

Handelshøgskolen i Innlandet og Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Heidi Sollien, Hanna S. Tollan og Heidi Lernæs

Masteroppgave i Offentlig forvaltning og ledelse

Dreining fra styring til ledelse i NAV?

A change of way of leadership in NAV?

Master i offentlig forvaltning og ledelse - MPA12

2016-2019

Forord

Vi vil takke alle våre lærere for spennende forelesninger og gode diskusjoner gjennom tre år som studenter ved Høgskolen i Innlandet. Vi vil også takke våre medstudenter på MPA12.

Så ønsker vi å rette en stor takk til vår veileder Annette Risberg for bistand, oppfølging og konstruktive tilbakemeldinger gjennom arbeidet med oppgaven. Vi ønsker også å takke våre kullansvarlige Bent-Sofus Tranøy og Hans Christian Høyer for gode innspill og drøftinger underveis.

Takk til våre arbeidsgivere, informanter og sparringspartnere. Takk for at dere delte deres syn, meninger og tanker med oss og bidro til å gi oss en dypere innsikt.

Tilslutt ønsker vi å takke våre familier og nærmeste for å ha holdt ut med oss i denne tiden.

Hanna S. Tollan, Heidi Sollien og Heidi Lernæs

Rena 27.02.19

Innhold

Forord	1
Norsk sammendrag	3
Engelsk sammendrag (abstract)	4
Del 1 - Innledning, bakgrunn og problemstilling	6
Innledning	6
Bakgrunn for oppgaven	7
Problemstilling	9
Del 2 - Teori	11
Styring og ledelse	11
New Public Management - Målstyring i offentlig sektor	14
Styring og ledelse i et instrumentelt perspektiv	16
Styring og ledelse i et institusjonelt perspektiv	20
Del 3 - Metode	28
Forskningsdesign	28
Valg av metode i vår undersøkelse	29
Oppbygging av et intervju	32
Analyse av skriftlig dokumenter	39
Etiske vurderinger og betraktninger	40
Forskerrollen	42
Forskningens kvalitet	42
Oppsummering av forskningsmetode	43
Annen forskning på området	43
Feilkilder	44
Del 4 - Case-studiet	47
NAV - Norges Arbeids- og velferdsdirektorat	47
Analyse av styringsdokumenter	52
Kvalitative Intervjuer	59
Del 5 - Drøfting	64
Styringsdokumenter	65
Intervjuer	71
Del 6 - Oppsummering og konklusjon	80
Litteraturliste	84

Norsk sammendrag

I denne oppgaven ønsker vi å se om NAV klarer å dreie organisasjonen fra styring til mer ledelse. Bakgrunnen for dette er Vångengutvalgets ekspertrapport om NAV og ansettelsen av Sigrun Vångeng som ny Arbeids- og velferdsdirektør. Hennes oppdrag ble å iverksette de funnene de hadde kommet fram til i ekspertrapporten.

Metodisk gjennomførte vi studien som en case-studie. Det empiriske grunnlaget for vår oppgave har vært å gjennomføre dybdeintervju av totalt 15 NAV ansatte, fordelt på ledere, avdelingsledere og medarbeidere. Vi har i tillegg gjort en enkel analyse av noen sentrale styringsdokumenter.

For å forklare og forstå våre funn i et samfunnsvitenskapelig lys, har vi benyttet oss av teorier om instrumentell og institusjonelt perspektiv, New Public Management, prinsippal - agent teori, Top/Down - Bottom/Up, sensemaking og stiavhengighet.

Gjennom undersøkelsen fant vi ut i hovedsak at alle lederne bekreftet at de har hatt noe nytte av lederutviklingsprogrammet, men at de selv i mindre grad har endret sin lederatferd som følge av PULS. Det har vært en påminnelse om ting som de allerede hadde kunnskap om, og at det har vært for lite forpliktende til å skape de store endringene i måten å styre/lede medarbeiderne på. Det er svært varierende hvilken effekt PULS kan sies å ha hatt helt ned til den enkelte medarbeider i NAV kontoret, og de formidler videre at de heller ikke har opplevd merkbare endringer hos sin leder og dens lederatferd utover det at det er mindre fokus på målekort.

Lederne forteller videre at det er mindre fokus på målekortet fra sentralt hold, men at de likevel merker styring som fortsatt førende lederatferd via andre kanaler. De få endringene som legges merke til, er de usikre på om kan knyttes til PULS som lederutviklingsprogram eller om det hadde vært en utvikling som hadde tvunget seg frem allikevel både pga. modernisering og digitalisering og samfunnsutviklingen ellers.

Ut fra dette samlet ser vi riktignok en svak dreining i NAV mot mer ledelse, men hvor styring fortsatt har en markant og størst andel. Det vil også alltid være behov for styring i en så stor organisasjon som forvalter så stor andel av fellesskapets midler. Den svake dreiningen vi ser, kan vi ikke konkret knytte opp mot lederutviklingsprogrammet PULS. Dette bekrefter hovedhypotesen vår om at en så stor organisasjon som NAV er krevende å dreie, og det vil også alltid være behov for styring i en så stor organisasjon som forvalter så stor andel av fellesskapets midler.

Engelsk sammendrag (abstract)

In this master thesis, we wanted to see if NAV manages to turn the organization from a controlled and governed to more democratic management and leadership. The reason for this is the Vångeng Committee expert report and the appointment of Sigrun Vångeng as new director of work and welfare at NAV. Sigrun Vångeng wanted in her new role to turn the organization from management to more management.

Methodically, the study was conducted as a case study. Where the empirical basis for our thesis has been to carry out in-depth interviews of a total of 15 NAV employees broken down by manager, department manager and employee. We have also done a simple analysis of some key documents.

In order to explain and understand our findings in a social science view, we have used theories of instrumental and institutional perspective, New Public Management, principal agent theory, Top / Down - Bottom / Up, sensemaking and path addiction.

Through the survey we found that all the leaders confirmed that they have had some benefit from the leadership development program, but that they themselves have to a lesser extent changed their leadership behavior as a result of PULS. There has been a reminder of things that they already had knowledge of, and that it has been too little commitment to make the

big changes in the way of managing employees. It is very variable which effect PULS can be said to have had right down to the individual employee in the NAV office, and they further convey that they have also not experienced noticeable changes with their leader and its management behavior beyond that there is less focus on score cards.

The leaders say further that there is less focus on the actual scorecard from the central administration, but that they nevertheless notice controlled and governed management as still the main leadership behavior through other channels. There are uncertainties about whether the few changes that has been noted, can be linked to PULS as a leadership development program or whether there had been a development that had forced itself to be nonetheless due to both modernization and digitization and generally social development.

Based on our findings, we do indeed see a slight shift in NAV towards more trust-based and democratically management, but where the controlled and governed management still is the significant way of leadership. We cannot concretely associate the weak rotation we see with the leadership development program PULS. This confirms our main hypothesis that such a large organization like NAV is demanding to turn. There will always be a need for a controlled and governed management in such a large organization that manages such a large proportion of community funds.

Del 1 - Innledning, bakgrunn og problemstilling

Innledning

Vi som har skrevet denne oppgaven har og har hatt vårt arbeidssted i NAV. Vi har hatt ulike roller, og ulik plassering i organisasjonen. Gjennom dette masterstudiet har vi fått en stor interesse for endringsprosesser og hva som fremmer og hemmer disse.

NAV ble slått sammen av de tre tidligere etatene Trygdeetaten, Aetat, og den kommunale Sosialtjenesten i perioden fra 2006-2011. Dette er en av de største reformene de siste årene i offentlig sektor i Norge. I ettertid av dette har NAV hatt flere ulike reformer, bl.a. pensjonsreformen og uførereformen for å nevne noen, det har vært flere ulike omstillingsprosesser, hvor digitaliseringen av alle systemene og hvordan etaten skal samhandle med alle aktører er den største. I alle disse prosessene er ledere på alle nivåer svært sentrale for å få gjennomført og implementert de aktuelle endringene.

I Sundvollen-erklæringen varslet Regjeringen en full gjennomgang av NAV. Det ble nedsatt et ekspertutvalg som ble ledet av Sigrun Vågeng, og denne gruppen leverte sin sluttrapport i april 2015. I denne rapporten ble det pekt på noen områder hvor de så «*behov for kompetanseutvikling: arbeidsmarkedskunnskap, brukeroppfølgning, lederkompetanse og kompetanse om brukergrupper med betydelig bistandsbehov*» (Vågengutvalget, 2015, s.242).

I etterkant av leveransen av ekspertrapporten ble Sigrun Vågeng utnevnt til Arbeids- og velferdsdirektør for NAV i 2015. Hennes oppdrag var å følge opp funnene i rapporten. Noe av det første hun iverksatte var PULS; Program for utvikling av lederskap og samhandling i NAV. Dette lederutviklingsprogrammet skulle sørge for at lederne ble i stand til å dreie organisasjonen i ønsket retning fra mye styring til mer ledelse, for å oppnå NAV sitt fremste samfunnsoppdrag - "Få flere ut i arbeid og aktivitet". Organisasjonen forvalter over 1/3 av

statsbudsjettet i stønader og ytelser til befolkningen. Det er derfor av stor viktighet og betydning at NAV leverer gode tjenester i henhold til oppdraget fra politikerne.

Som mange andre statlige virksomheter har NAV gjennom mange år vært preget av sterk styring og målstyring. Når vår øverste leder så tydelig sier at organisasjonen skal gå fra styring til mer ledelse, så er det en krevende oppgave som utfordrer alle ledd i organisasjonen. Vi mener at lederne er de mest sentrale i denne prosessen og som sitter på de kritiske plassene for at dette skal kunne lykkes. I boka Ledelse og styring sier Ladegård og Vabo (2010) at lederen og ledelse blir brukt som et redskap for kontinuerlig forandring i og av organisasjoner. Med bakgrunn i dette mener vi at lederne i NAV er de sentrale personene for at organisasjonen NAV skal klare å dreie fra styring til mer ledelse som regjeringen har pålagt organisasjonen. Vi har underveis valgt å ikke ta med handlingsrommet, selv om vi i spørreguiden har hatt med spørsmål om dette. Vi har i ettertid av utarbeidelsen av denne funnet ut at vi ønsket å spisse oppgaven vår og i tillegg finnes allerede en masteroppgave som tar for seg dette temaet.

Bakgrunn for oppgaven

Bedre styring og ledelse i staten 2014-2017

Regjeringen ønsker å forenkle hverdagen til folk flest, og har satt i gang ulike programmer og tiltak for å nå dette målet. Programmet «bedre styring og ledelse i staten 2014-2017» inngår som en del av denne satsningen, hvor Regjeringen vil gi statlige ledere mer tillit og handlingsrom. For å sette statlige ledere bedre i stand til å utnytte denne tilliten og det forsterkede handlingsrommet har programmet igangsatt en rekke konkrete tiltak for bedre styring og ledelse i staten. Tiltakene som er igangsatt skal sikre økt kompetanse på kritiske områder hos lederne, samt bedre rammebetingelser for utøvelse av ledelse. Formålet er å sikre økt resultatorientering og gjennomføringskraft i statsforvaltningen. Det har alle ledere i staten som målgruppe, men har særskilt fokus på toppledergrupper.

Fokus ligger langs fem utviklingsspor: bedre ledelse, bedre styring, økt grad av samordning, mer strategisk bruk av IKT og bedre beslutningsunderlag. Det ble opprettet en egen hjemmeside for programmet hvor man finner mer informasjon om de fem utviklingssporene.

NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet - Meld. St. 33 (2015-2016)

Arbeids- og velferdspolitikken i Norge har i løpet av de siste 10 – 15 årene gjennomgått betydelige endringer. Det er gjennomført store reformer både i organiseringen av den offentlige forvaltningen, av flere av inntektssikringsordningene, og av ulike tiltak og tjenester rettet mot enkeltpersoner og arbeidslivet.

Evalueringer av reformene og utfordringsbildet i samfunnet gjør at det er avgjørende fortsatt å legge stor vekt på videreutvikling av arbeids- og velferdsforvaltningen for å kunne nå målene om flere i arbeid og færre på trygd. Dette er bakgrunnen for at Regjeringen våren 2014 oppnevnte en ekspertgruppe med oppgave å foreta en gjennomgang av arbeids- og velferdsforvaltningen. Stortingsmeldingen er en del av Regjeringens oppfølging av de strategiske målene fra programmet for bedre styring og ledelse (Meld. St. 33 2015-2016. NAV i en ny tid -for arbeid og aktivitet).

Et NAV med muligheter - Vångutvalgets sluttrapport

Ekspertgruppens delrapport tok utgangspunkt i brukernes møte med Ytelsesforvaltningen i Arbeids- og velferdsetaten, mens sluttrapporten konsentrerte seg om brukernes møte med NAV-kontoret og behovet for å utvikle kontoret. Rapporten peker på at NAV kontorene i dag har svært ulike rammebetingelser fra sine to eiere staten og de ulike kommunene.

Ekspertgruppen peker også på at NAV er underlagt betydelig styring gjennom lover, forskrifter og økonomiske rammer og en for detaljert styring av staten på de ulike områdene NAV kontorene har ansvaret for. Målekortet og styringen av arbeidsmarkedstiltakene er noen av områdene det pekes på. På den andre siden ser Ekspertgruppen at det er behov for noe styrking av kommunens styringsmuligheter. Lederrollen blir viktigere for å sikre gode

tjenester til brukerne. Hvor hovedmålsettingen er å få flere brukere til både å forbli i arbeid og komme seg i arbeid.

Videre må NAV-kontorene ha tettere kontakt med arbeidsgivere og få større frihet til å tilpasse tjenestene til brukernes behov. Det må samtidig bli mindre byråkrati for at flere skal hjelpes fra trygd til arbeid. Utvalget konkluderer med at NAV-kontoret i for stor grad har blitt en byråkratisk organisasjon, som ikke får anledning til å møte brukeren med en helhetlig tilnærming. Oppfølging og kontakt med arbeidsgivere og arbeidsmarkedet må bli bedre. Ekspertgruppen mener derfor det nødvendig at NAV-kontoret får større frihet til å yte flere tjenester selv. Det betyr mindre detaljert styring fra sentrale myndigheter og større handlingsrom på lokalt nivå. I sin sluttrapport foreslår utvalget flere ulike tiltak som de mener vil bidra til større grad av måloppnåelse i forhold til samfunnsoppdraget, blant annet at både styring og rapportering må i større grad legge vekt på resultater for brukerne og mindre telling av gjennomførte aktiviteter. Det må også bli mindre detaljert styring fra sentralt hold og mer myndighet til lokalkontorene, og det må følges opp med et lederprogram for ledere i NAV kontorene

Problemstilling

I denne oppgaven ønsker vi å se på om regjeringens program for bedre styring og ledelse i staten, via NAVs lederutviklingsprogram PULS, når frem til den enkelte NAV kontorleder og helt ut til NAV medarbeideren.

Oppnår NAV den ønskede dreiningen fra styring til mer ledelse, og opplever NAV lederne endring i sin egen lederrolle etter gjennomføringen av PULS?

NAV investerte i 1600 ledere, som absolverte PULS programmet, som besto av flere heldags samlinger og ytterligere arbeid i egen enhet. Dette var et tids- og kostnadskrevende program, i forhold til uttak av dagsverk fra kontorene. Det er derfor rimelig å anta at programmet dermed bør gi konkrete gevinster som kan forsvare dette ressursuttaket. Samtidig må man ha med i betraktningen at Staten har et årlig effektiviseringskrav, hvor det skal gjøres mer for

mindre, som NAVs styringsdirektør Geir Axelsen uttalte på et innlegg til NAV lederne i Hedmark. Oppnåelsen av dette krever selvsagt også en viss utstrekning av styring og kontroll.

For å svare på problemstillingen ønsker vi å operasjonalisere denne i form av noen delspørsmål.

- Kan vi se klare tegn på mindre styring i utvalgte styringsdokumenter som i Tildelingsbrevet fra Departementet til Direktoratet, Mål og disponeringsbrevet fra Direktoratet til Fylkene og fra fylkene til NAV kontorene samt Målekortene fra Fylket til NAV kontorene?
- Hvilken nytte ser NAV lederne at de har hatt av lederutviklingsprogrammet PULS?
- Opplever medarbeiderne at deres ledere har endret seg med bakgrunn i lederutviklingsprogrammet PULS?

Kan vi ut i fra disse delspørsmålene finne svaret på om NAV oppnår ønsket dreining fra styring til ledelse?

Hovedhypotese

Vår hovedhypotese sett opp mot problemstillingen at med en så stor organisasjon vil det være svært krevende å dreie fra styring til mer ledelse og at lederutviklingsprogrammet PULS i seg selv har bidratt lite til å få dette til.

Del 2 - Teori

Vi innleder vårt teorikapittel med ledelse og styring som begrep, og følger opp med en gjennomgang av New Public Management tankegangen i offentlige organisasjoner, samt en utdypning av to organisasjonsteoretiske perspektiver, det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet.

Vi belyser videre styringsforholdet mellom overordnet og underordnet med vekt på prinsipal-agent teori. Kvale og Brinkmann (2017) henviser til den hermeneutiske situasjonen og fortolkningsprinsipper som ifølge forfatterne betyr at vi må fortolke fenomenet vi studerer ut fra helheten den befinner seg i, noe som gjorde det nødvendig for oss videre å benytte oss av begreper som kultur og tillit. I offentlige organisasjoner er det konkurrerende logikker, lojaliteter og påvirkningskilder, og disse konkurrerende elementene er forankret i organisasjonens politiske og administrative ledelse, og de er også nedfelt i organisasjonens kultur og tradisjoner, i tillegg til at de også er forankret i organisasjonens omgivelser (Christensen Egeberg, Lægreid, Roness & Røvik 2015). Ved å legge ulike organisasjonsteoretiske perspektiver til grunn for analysen, fokuserer vi på flere aspekter av organisasjonen NAV. Vi legger derfor vekt på teoriene og perspektivene nevnt ovenfor når vi belyser og drøfter våre funn. Dette gjør vi for å synliggjøre konteksten NAV kontorene er i og for å belyse den verdimeslige kompleksiteten i atferdssystemet som finnes i NAV kontorene.

Styring og ledelse

Organisasjoner tar i bruk styring og ledelse for å koordinere organisert atferd. Forholdet mellom styring og ledelse vil variere, og ut i fra teorien vil de enten kunne erstatte hverandre, konkurrere eller betinge hverandre. I denne oppgaven velger vi å ha et tydelig skille mellom styring og ledelse, siden problemstillingen vår er om NAV klarer å dreie fra styring til mer

ledelse. I realiteten vil grensene for hva som er hva være mye mer flytende og dynamisk. Nedenfor ser vi på begrepene hver for seg.

Styring

I følge Ladegård og Vabo så har begrepet styring tatt over for begrepene administrasjon og forvaltning, og er mer systemorientert enn ledelse som er personorientert (Ladegård & Vabo, 2010, s. 17). Videre sier de at den etymologiske betydningen av styring er: *“å kunne gi retning til et skips bevegelser ved bruk av ror, bruke rattet på en bil”* (Ladegård & Vabo, 2010, s.18). Vi kan si at styring handler om å bevisst påvirke atferd hos andre, for å nå målene som er satt (Ladegård & Vabo, 2010).

Styring brukt over tid bidrar til stabilitet, påvirkningen styring bidrar med er person uavhengig, slik at systemet skal virke uavhengig av hvem deltakerne i organisasjonen er.

“Derimot skjer påvirkning fra ledelsen alltid gjennom en person, i en relasjon, der autoritet og personlig skjønn er utgangspunktet for påvirkningen, og relasjonen betinger hvilke konsekvenser påvirkningen får (Ladegård & Vabo, 2010. s.20).

Ledelse

Christensen et al. (2015) sier at ledelse i det offentlige er ofte preget av stor grad av kompleksitet og skiftende omstendigheter. Videre at offentlige ledere skal ta mange og til dels ulike hensyn, de arbeider innenfor et multistrukturert og komplekst apparat. Offentlige ledere skal ta hensyn til veletablerte kulturelle tradisjoner som er i endring, og de har et vedvarende og stadig skiftende press på seg fra omgivelsene (Christensen et al., 2015).

Christensen et al. sier også at utfordringene i den nye forvaltningspolitikken er mange. Eksempelvis der det formelle gir spillerom, vil det kulturelle ha betydning, og offentlige organisasjoner er i tillegg et sosialt fellesskap, hvor det utvikles bestemte sosiale normer og verdier, selv om disse ikke behøver å være konsistente (Christensen et al., 2015, s. 145).

Ledelse handler om mennesker og god ledelse handler om å få medarbeidere til å skape gode resultater. Ledelse er et begrep som det er mange teoretiske og intuitive oppfatninger av. Sentrale kjennetegn som går igjen i flere av definisjonene er at ledelse dreier seg om en prosess der en organisert gruppe blir påvirket i retning av å nå sine mål. Ledelse dreier seg mye om å stimulere og motivere sine ansatte.

Ledelse som funksjon og praksis må forstås i sammenheng med de organisasjonsformene, sektorene og kulturene ledere er satt inn i. Bredden og dybden i lederens atferdsrepertoar er helt avgjørende for å kunne fremstå som kompetent og kunne oppnå ønskede resultater over tid. Av dette kan vi trekke ut at vellykket ledelse både dreier seg om personlige egenskaper som intelligens og kognitiv kapasitet, og kunnskaper tilpasset den aktuelle arbeidssituasjon (Filstad, 2017).

Mange organisasjoner har bygget ned hierarkiet og innført en teambasert organisasjonsform. Dette stiller store krav til medarbeidernes evne til å organisere sitt eget arbeid, og selvledelse er dermed blitt et sentralt begrep. Eriksen, Gad, Martinsen. & Thompson (2013) definerer dermed selvledelse som en prosess der man observerer, påvirker, evaluerer, samt motiverer og kontrollerer seg selv ved hjelp av konkrete strategier til økt engasjement og effektivitet.

Tidligere kunne medarbeiderne ses på som brikker i organisasjoners streben etter å oppnå resultater, i større grad knyttet til begrepet styring. Mens medarbeidere innen et selvledelseperspektiv er tiltenkt å være medansvarlige for organisasjonens arbeid knyttet til planlegging, beslutningstaking og evaluering. Med dette følger betydelig større handlingsrom, ansvar og frihet for medarbeidere enn det man har vært vant til (Eriksen et al. 2013).

Styring og ledelse, forholdet dem i mellom.

Forholdet mellom ledelse og styring er i følge Christensen et al. en kompleks relasjon, særlig i offentlig-politiske organisasjoner slik som NAV er, som både forventes å skulle bedrive styring, samtidig som de skal være godt ledet. I praksis ser man at disse to begrepene brukes

om hverandre uten at de blir tydelig definert. Christensen et al. (2015) prøver i et forsøk på å tydeliggjøre begrepene og relasjonene mellom dem å ta utgangspunkt i at både ledelse og styring vanligvis rettes inn mot å påvirke ulike aktørers atferd. Men styring og ledelse innebærer gjerne bruk av ulike typer virkemidler for å påvirke, samt ulikheter i relasjonen mellom den/dem som påvirker og den/dem som blir påvirket (Christensen et al. 2015 s.128).

Christensen et al.(2015) skriver at Byrkjeflot hevdet at det mot slutten av 1970-årene inntreer en forandring, som han beskriver som en overgang fra styring til ledelse mens Rørvik finner i sin studie at vi fikk en endring fra ledelse til mer styring igjen rundt tusenårsskiftet, hvor Christensen et al. (2015) mener at dette kommer til uttrykk blant annet gjennom avtakende satsing på ledelsesutviklingstiltak i store organisasjoner, og inntog av formaliserte styringssystemer, slik som mål og resultatstyring. (Christensen et al, 2015, s.130). Da den offentlige sektor er preget av målstyring er det i denne sammenheng helt sentralt å se på teorier rundt New Public Management.

New Public Management - Målstyring i offentlig sektor

Mål og resultatstyring har vært et overordnet styringsprinsipp i staten siden slutten av 1980-tallet og systemet ble for alvor innført i 1990. Christensen et al. (2015) refererer til at mål og resultatstyring er forbundet med New public management som reformbølge, og er en samlebetegnelse på omstillings- og fornyelsesarbeidet som har vært en del av hverdagen i offentlig sektor i Norge siden innføringen. Intensiteten har vært stigende. Intensjonen og tanken med målstyring er at dette skal sikre at ressursene blir brukt til aktiviteter som gir gode resultater og måloppnåelse, og er en reform som har tatt mer og mer i bruk markedsmodeller i offentlig sektor. Man mente da at denne markedsorienteringen ville lede til et kostnadseffektivt tilbud av offentlige goder, uten at det fikk negative virkninger. I den tradisjonelle offentlige administrasjonsmodellen fokuseres det på regler og rutiner, ressurstilgang ut fra bedømmelse av behov, kollektiv handling, profesjon, stabilitet/forutsigbarhet og et fokus på borgeren. Markedsmodellen derimot fokuserer mer på resultater, ressurstilgang ut fra faktisk etterspørsel og pris, konkurranse, ledelse, endring og har mer kunde/bruker-fokus (Baldersheim & Rose, 2010).

Busch, Johnsen, Klausen & Vanebo (2011) sier at myndigheten ønsker at det skal legges større vekt på systematisk arbeid rettet mot virksomhetens mål. Målene skal defineres, og det skal utarbeides konkrete handlingsplaner for å realisere dem. Virksomheten skal legge vekt på å utvikle former og metoder for både kvantitativ og kvalitativ måling av enhetens produksjon av tjenester. Det handler først og fremst om å måle enhetens resultat på prioriterte områder. NPM er en kontekst som kan forklare at kontroll og rapportering har blitt så viktig, og dermed fått stort fokus.

Busch et al. (2011) sier at NPM har både tilpasset seg og forsterket den økende grad av individualisering i samfunnet. Rettighetslover gir innbyggerne mulighet til å kreve spesifikke velferdstjenester, serviceerklæringer forplikter virksomhetene til et bestemt kvalitetsnivå, og fritt forbrukervalg definerer i stor grad brukerne som kunder. Brukerundersøkelser indikerer også sterkt brukerfokus og gir sterke signaler om at brukeren står i sentrum. Når disse institusjonelle endringene får høy legitimitet og internaliseres i befolkningen, står vi da overfor en ny sosial virkelighetskonstruksjon med store konsekvenser for statens legitimitetsgrunnlag. En organisasjon er avhengig av legitimitet fra sine omgivelser og interessenter for å oppnå aksept og for å få mulighet til å overleve. Busch snakker i denne sammenheng om ulike former for legitimitet, men har mest fokus på den pragmatiske legitimiteten som han mener får økende betydning i offentlig sektor. Innbyggerne stiller samme krav til en velferdsprodusent som til et reisebyrå og forventer både service og kvalitet, samt valgmuligheter og rask levering. Pragmatisk legitimitet er basert på nytte-perspektivet som vil si at en organisasjon gis legitimitet fordi den betraktes å være nyttig for og av sine omgivelser (Busch et al., 2011).

Sterk tro på ledelse, og lederen i sentrum, skal gi en mer dynamisk organisasjon. Samtidig som det stilles krav om resultater og måloppnåelse, skal det gis rom for ledelse gjennom ulike tiltak. Etter hvert har også denne troen på ledelse fått innslag av mellommenneskelige relasjoner. Man forsøker å oppnå fleksibilitet ved å dele store integrerte organisasjoner inn i selvstendige kostnads- og ressursentre, og det blir en dreining fra å styre gjennom regler og rutiner til fokus på mål, resultater, kvalitet og konkurranse (Baldersheim og Rose, 2010).

Busch et al. (2011) peker på at det teoretiske grunnlaget for NPM er at opportunisme kan være et problem i offentlig sektor, og med utgangspunkt i økonomisk teori hevder Busch at økonomisk autoritet kommer spesielt sterkt til syne gjennom kontroll og incentivsystemer, som han mener kan være nødvendige for å unngå dette problemet. *“Målstyring i offentlige organisasjoner blir for eksempel ofte begrunnet med at det både vil tilføre ledelsen større styringskapasitet og armslag, samtidig som at førstelinjepersonell får flere frihetsgrader til å ta avgjørelser, og offentlig styringskapasitet relateres gjerne til den bølgen av NPM reformer som vi har sett de siste 15 årene”* (Christensen et al., 2015 s. 89).

Styring og ledelse i et instrumentelt perspektiv

Det instrumentelle perspektivet har mer fokus på styring enn ledelse, og har røtter tilbake til blant andre Max Weber.

Det instrumentelle perspektivet ser organisasjoner som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne. Dette perspektivet legger vekt på organisasjonens formelle struktur og ser denne strukturen som et virkemiddel for å realisere bestemte mål og verdier.

Offentlige organisasjoner skal utføre oppgaver på vegne av samfunnet og skal oppnå visse mål som blir regnet som viktige for borgerne. Dette kan komme til uttrykk ved at offentlige organisasjoner og deres medlemmer handler formålsrasjonelt ved utføringen av oppgavene, og at resultatene av handlingene blir som ønsket. Dette innebærer at de vurderer tilgjengelige alternativer eller virkemidler ut fra de konsekvensene de har i forhold til målene som er fastsatt, foretar viljestyrte valg mellom alternativene, og oppnår de effektene som ønskes gjennom disse valgene, mao. rasjonelt og kalkulert.

Christensen et al. (2015) sier at denne instrumentaliteten kan også komme til uttrykk ved at organisasjonsstrukturen er utformet på grunnlag av mål og middel vurderinger, og at den i neste omgang virker bestemmende for medlemmenes handlemåte ved utføringen av oppgavene. Han sier videre at ut fra et instrumentelt syn på organisasjoner så vil styring

kunne skje dels ved utforming av organisasjonsstrukturen og forholdet til omgivelsene, og dels ved formålsrasjonelle handlinger innenfor disse rammene. Det instrumentelle perspektivet ser på en organisasjon både som et instrument til å oppnå visse mål, og som et styringsorgan for de ansatte. Dette er i tråd med målstyrings tankegang (Christensen et al. 2015).

I det instrumentelle perspektivet, så nås mål gjennom kontroll av de ansatte og deres handlinger, og ledelse utøves av personer som sitter lengst opp i organisasjonen, og disse bruker formelle organisasjonsstrukturer systematisk for å fremme kollektive mål. Betingelsene i et instrumentelt perspektiv er at ledelsen har kontroll over underordnede, ut fra formelt-legale forhold og de underordnedes aksept av disse, men også ut fra organisasjonstenkning fra ledelsens side (Christensen et al., 2015).

Organisasjonsledelsen kan i ulik grad påvirke sin egen og andres muligheter til handling og involvering. Organisasjoner har mål, som er en oppfatning av noe de ønsker å realisere. Et problem for en organisasjon kan defineres som en oppfattet avstand mellom en ønsket og en virkelig tilstand. Problemløsning vil da være handlinger som tar sikte på å redusere eller eliminere denne avstanden, med andre ord formålsrasjonelle handlinger. Mange empiriske studier har vist at full formålsrasjonalitet ikke er realistisk. Dette er spesielt tydelig i offentlige organisasjoner hvor kompleksiteten er stor, og med mange hensyn å ta.

Ledelse sett fra et instrumentelt perspektiv sammenfaller i høy grad med begrepet styring. Det handler om et lederskapsforsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom formelle styringsinstrumenter, det vil si ved en sentralisert, direktiv lignende påvirkning utøvd indirekte, for eksempel gjennom rutiner og prosedyrer (Christensen, et al., 2015). Måten det ledes på har fokus på at organisasjonens mål skal nås. Ytelse innenfor dette perspektivet måles dermed i form av resultater, produksjon og effektivitet.

Det formålsrasjonelle idealet er en situasjon der ledelsen, gjennom hierarkisk styring, har både stor evne til rasjonell kalkulasjon, og stor grad av politisk og sosial kontroll overfor andre involverte. Denne kontrollen kan i dag problematiseres. Organisasjonsstrukturen i NAV er byråkratisk, og en byråkratisk organisasjonsform, slik Weber beskriver den, har

sterke innslag av hierarki, arbeidsdeling og rutiner, men også samordning som opptrer sammen med spesialisering. Hierarki innebærer over og underordning mellom ulike nivåer i organisasjonen. I NAV for eksempel så vil toppledelsen kommandere og instruere dem som er underordnet, og dette gjøres gjennom ordninger for nedoverrettet informasjon. I tillegg går det informasjon oppover gjennom ulike former for rapporteringsordninger, og i et byråkratisk system, slik som NAV er, så er ofte det hierarkiske systemet knyttet opp mot formell legale forhold som ledelsen har kontroll over, og som underordnede aktører aksepterer.

Christensen et al. (2015) skiller mellom to varianter av det instrumentelle perspektivet. En hierarkisk variant og en forhandlingsvariant.

I en hierarkisk variant er organisasjonen sett på som enhetlig, og det legges vekt på mål og kunnskaper om mål-middel-sammenhenger hos ledelsen i organisasjonen. Styringen her vil bli sett på som det å treffe kollektive beslutninger. Dette skjer i offentlige organisasjoner ved at det politiske og det administrative lederskapet har kontroll med de underordnede aktørene, og de handler ut i fra faste formelle og bestemte rammer som kanalisierer deres handlinger og deres tenkemåte. Disse aktørene vil også ha makt til å oppnå sine mål (Christensen et al., 2015).

I en forhandlingsvariant er organisasjonen oppfattet å være sammensatt av ulike underenheter og posisjoner som delvis kan ha motstridende mål, interesser og kunnskaper. Her kan ingen aktører på egen hånd oppnå sine mål og ivareta sine interesser, og utfallet vil være påvirket av kompromisser mellom flere aktører (Christensen et al., 2015).

Prinsipal-agent teori

Her ser vi det som viktig å ta med prinsipal-agent teorien. For oss blir denne teorien relevant på to måter:

Den ene er for å belyse hvordan NAV kontoret, som er agenten, opplever styringen fra sine eiere (staten) som ifølge teorien er prinsipalen.

Den andre er for å belyse ledelsen og deres opplevelser av PULS programmet som prinsipalen (staten) mente var nødvendig for å få til dreining fra styring til mer ledelse jfr. Stortingsmelding 33.

Busch et al. (2011) mener at denne teorien har fokus på styringsproblemene mellom prinsipalen og agenten. Det sentrale er ifølge Busch at prinsipalen er avhengig av handlingene til agenten for å nå egne mål. I offentlig sektor er det ikke inntjening og inntekt som er målet for f.eks. NAV, men det å få mest ut av hver krone. Hovedpoenget i prinsipal-agent teori er at det inngås en kontrakt mellom prinsipal og agent, der oppgavene blir delegert. I vårt tilfelle fra departement via direktoratet via fylket og til slutt til NAV kontorene. Sistnevnte utfører tjenester og handler på vegne av prinsipalen og skal ivareta dens interesser. Dette blir et forhold mellom over- og underordnede (Busch et al., 2011).

Busch snakker om tre hovedårsaker til at agent relasjoner er problematiske:

1- ulik målstruktur hos prinsipal og agent. Dersom prinsipalen (lederen) og agenten (medarbeideren) har ulik målstruktur, er det alltid en mulighet for at agenten i det skjulte arbeider for å nå egne mål. Ulik målstruktur er ikke i seg selv et problem, og det vil alltid forekomme. Problemene oppstår i følge Busch dersom medarbeiderne utnytter den friheten som ligger der, til i det skjulte å arbeide mot mål som ikke er avklart med ledelsen, det vil si at de velger å oppføre seg opportunistisk.

2- Asymmetrisk informasjon mellom prinsipal og agent. Leder og medarbeider ivaretar forskjellige oppgaver, og de har ulik kontaktflate med interessentene. Dette fører til at de hver for seg mottar en særegen informasjon, eller at informasjonen er asymmetrisk fordelt mellom dem. Prinsipalen kan ikke alltid vite om agenten utøver en atferd som er optimal i forhold til virksomhetens mål.

3- ulik risikoaversjon hos prinsipal og agent. Selv om målkonfliktene er minimale, kan agenten ta en mye høyere risiko enn det prinsipalen ønsker, eller agenten ønsker ikke inngå så stor risiko som prinsipalen forventer.

Selv om verdigrunnlaget i utgangspunktet er likt mellom leder og medarbeider og selv om både leder og medarbeider er opptatt av å skape gode tjenester for brukerne, så er det i følge Busch mulighet for at de kan tolke brukernes behov forskjellig, og det kan også tenkes at lederen har mer mål og resultatfokus enn det medarbeideren kanskje har eller er opptatt av (Busch et al., 2011).

Styring og ledelse i et institusjonelt perspektiv

Det institusjonelle perspektivet har mer fokus på ledelse enn styring

Det institusjonelle organisasjonsperspektivet vektlegger den betydning tradisjoner og uformelle strukturer, normer og verdier har på organisasjonsutformingen (Olsen, 2014). Med andre ord åpner det for at organisasjoner har sine egne uformelle regler, verdier og normer, og disse har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden (Christensen et al., 2015).

Innenfor det institusjonelle perspektivet så ses ikke organisasjonen som et instrument eller verktøy for effektivitet slik det er i det instrumentelle perspektivet, men som en institusjon med herskende normer og verdier. Busch refererer også til at institusjoner er konstruksjoner som skapes i interaksjonen mellom mennesker, det vil si at det i stor grad handler om sosiale prosesser hvor felles måte å handle på, blir til slutt ”måten å gjøre ting på” (Busch et al., 2011 s. 85).

I følge Busch et al. (2011) så er også legitimitet en sentral dimensjon i de fleste teorier knyttet til offentlige organisasjoner og kan også benyttes som en innfallsvinkel for å sammenligne private og offentlige organisasjoner. Busch sier videre at velferdsstaten står overfor store utfordringer med hensyn til legitimitet og effektivitet, noe som har ført til en enorm endringsbølge i offentlig sektor, og at det ikke er noen grunn til å tvile på at legitimiteten til offentlig sektor i Norge er høy i befolkningen. Noe som også omfatter ulike former for offentlige tjenester. Men selv om grunnholdningen til offentlig sektor er positiv, så står staten foran store legitimitetsmessige utfordringer ifølge Busch et al. (2011). Samfunnet er

blitt mer komplekst, og det er ikke lenger like enkelt å skaffe seg legitimitet både på politiske og institusjonelle markeder. Busch sier videre at det er sterke indikasjoner på at de institusjonelle rammebetingelsene er under endring. Han legger videre vekt på den kognitive legitimiteten i institusjonell sammenheng som har sitt utgangspunkt i at organisasjoner og organisasjoners særtrekk tas for gitt og at organisasjoner har legitimitet fordi den er tilpasset våre mentale virkelighetsbilder (Busch et al., 2011).

Med bakgrunn i det institusjonelle perspektivet så ser vi at det finnes overvekt av funn i forskningslitteraturen som gir støtte for at institusjonell ledelse påvirker både ansattes egen oppfattelse av ytelse og det økonomiske resultat.

Vår forventning til funn tilsier også at det innenfor både det instrumentelle og det institusjonelle perspektiv kommer tydelig fram at kontekstuelle forhold som organisasjonens struktur og kultur påvirker hvordan ledelse fungerer, og at disse forholdene vil si noe om betingelsene for få til dreining fra mer styring til mer ledelse.

Myten om rasjonalitet

I organisasjoner utvikler seg sosiale skapte normer for hvordan organisasjonsmedlemmene skal agere og hva som er ønsket og fornuftig atferd innenfor disse normene. Disse sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene kalles myter. Offentlige organisasjoner er helt avhengige av å være akseptert i sine omgivelser. Dette gir seg gjerne uttrykk gjennom at man følger disse sosialt skapte normene/mytene, noe som igjen bidrar til å legitimere disse. (Christensen et al. 2015)

March definerer rasjonalitet som: *noget, der har med handlingens resultat å gjøre. Ud fra denne synsvinkel er en handling rationel når den medfører ønsket resultat* (March, 2008 s.32).

March beskriver rasjonalitetsmyten som at en myte er = Historier, temaer eller karaktertyper som appellerer til et folks bevissthet, fordi de legemliggjør dets kulturelle idealer eller uttrykker deres inderlige, felles følelser. (March, 2008 s.32)

Ordet “rasjonell” har i følge (March, 2008. s.32) en respektert klang i vårt vestlige samfunn, og det forbindes med menneskets atferd. Begrepet har fått mange beslektede og delvis motstridende betydninger i følge March. Han definerer heller begrepet som en bestemt type handlingsprosedyre, som ikke nødvendigvis betyr at rasjonell handling er fornuftig. March refererer videre til at det er hovedelementer i rasjonalitetsmyten, og at rasjonalitet ikke er knyttet til resultater, men at det er en (egenskap ved en) prosess, som er kjennetegnet ved at:

1. Vi har oversikt over et sett med alternativer
2. Hver av disse er forbundet med fremtidige konsekvenser
3. Vi kan verdsette disse på grunnlag av et sett med preferanser (som er transitive og som vi derfor kan rangordne)
4. Vi velger det alternativet som gir best konsekvenser gitt preferansene

Rasjonalitet er i følge March en forskrift for menneskers adferd, og en forestilling om, at i en konkurransepreget verden så vil konkurransen i det lange løp kreve at all atferd er i en overenstemmelse med det som er rasjonelt beskrevet (March, 2008 s.32).

Christensen et al. (2015) sier at offentlige organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt konstruerte normer og oppskrifter på hvordan de bør være utformet, og hvordan de bør fungere. Organisasjoner må forholde seg til slike normer for organisasjonsutforming og forsøke å inkorporere og reflektere dem utad, selv om de ikke nødvendigvis gjør virksomheten mer effektiv. Denne prosessen bidrar i følge forfatterne til at organisasjoner blir mer like iallefall på overflaten.

Kulturperspektivet

Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre & Woll (2015) definerer organisasjonskultur som

”Kulturen inneholder den akseptable måten å uttrykke og bekrefte våre antagelser, verdier og normer på, og at vi ved å følge den unngår å være usikre i ulike situasjoner”

(Eriksson-Zetterquist et al. 2015, s.206).

Christensen et al. (2015) oppfatter organisasjonskulturen som noe de ansatte kan lære om, og sosialiseres til, etter en viss tid i organisasjonen. Organisasjonskulturen samler og integrerer organisasjonsmedlemmene med gjensidig tillit og felles verdier.

Det kulturelle perspektivet har ifølge Christensen et al. mer fokus på det menneskelige ved en organisasjon. Det er fokus på organisasjonens kultur fremfor det formelle. Det er menneskene som fører en organisasjon videre, og alle eventuelle endringer, eller videreføringene må ta hensyn til dem. Man er her nødt til å integrere de ansatte, og vise at man, som ledelsen i en organisasjon, hører dem. De ansatte anses ikke bare som en utgift, men som en helt nødvendig og avgjørende ressurs i organisasjonen (HRM). Kulturers framvekst og posisjon vies også en del oppmerksomhet i dette perspektivet. Med mindre en bevisst går inn for å bygge en type kultur, da gjerne på grunnlag av tidligere erfaringer, vil en kultur vokse fram gradvis av seg selv. Det er i de første årene denne kulturen slår rot, og dersom man som ny person inn i organisasjonen forsøker å endre den i etterkant, så vil dette være veldig vanskelig å få til.

Et institusjonelt kulturelt perspektiv vektlegger den betydning tradisjoner og uformelle strukturer, normer og verdier har for utviklingen og endringen av en organisasjon (Christensen et al., 2015). Institusjonell kulturell teori forklarer at en institusjons utvikling og tilpasning bl.a. skjer på bakgrunn av indre og ytre press. Logikken om det passende betyr at medlemmene handler ut fra erfaringer om hva som har fungert før. Det indre presset er bl.a. hvordan det fungerer mellom ledelse og ansatte, hvordan de ansatte føler tilhørighet, hvordan motivasjon og engasjementet for de ansatte er, og hvordan dette bidrar til å skape trygge arbeidsplasser og økonomisk tilfredshet. Vi kan da tolke det dit hen at en organisasjonskultur som fungerer godt er forutsigbar og ledelsen kan da lettere bruke kulturen som et styringsredskap. Med dette mener vi at ledelsen kan bruke kulturen for å angi hvilke verdier og normer som er passende for virksomheten. Kulturen kan fungere som kognitive kart som gjør at de ansatte ubevisst handler rett ut i fra en gjennom dyrket kultur hos virksomheten. Ytre press går mer på hvordan virksomheten oppleves av kunder og samfunnet for øvrig. Organisasjoner er ofte avhengig av støtte og legitimitet i befolkningen, og er dermed under press for å tilpasse seg de generelle verdier, normer og regler som eksisterer i samfunnet til enhver tid (Jacobsen & Thorsvik, 2013).

Med en god og sterk organisasjonskultur er det lettere å gjennomføre endringer fordi organisasjonen har da noe felles som er stabilt. Endringer i organisasjoner blir ofte sett på som målrettede og menneskeskapte prosesser (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Organisasjoner betraktes da som rasjonelle systemer som tilpasser seg bevisst og aktivt, både internt og eksternt. Det er likevel ikke alle endringer som er like planlagte og rasjonelle, endring kan også skje gjennom naturlig utvikling og evolusjon (Jacobsen & Thorsvik, 2013).

Stiavhengighet

I lys av dette har vi derfor valgt ut bl.a. stiavhengighet som forklaringsfaktorer i vår undersøkelse, fordi institusjonell kulturell teori sier at institusjoner utvikler seg i en gradvis og inkrementell utvikling og tilpasning, basert på historie og tradisjoner (Christensen et al., 2015). Dette betyr, slik vi tolker forfatterne, at de kulturelle normene og verdiene som preget organisasjonen i dens begynnende og formende år, siden vil kunne ha betydning for dens utvikling og endring. Dette vises også når en organisasjon etableres i en bestemt tidsepoke, og blir merket av en spesiell kulturell kontekst eller spesielle normer og verdier. Vi forstår det slik at de mål man etablerer i begynnelsen vil ha stor betydning for utviklingen videre, og er ikke lette å endre, selv om omgivelsene og konteksten endrer seg. Det samme gjelder de målgrupper man sikter seg inn på i begynnelsen, eller den ekspertise man satsset på og bygget opp i starten.

Stiavhengighet kan altså forklares som at beslutning tatt på et tidspunkt i storgrad påvirker framtidige beslutninger. Til og begynne med vil det fortsatt være mange valgmuligheter, så tas neste beslutning basert på den første og antall framtidige valgmuligheter snevres inn, til man tilslutt kun har igjen den stien man har valgt (Jacobsen & Thorsvik, 2013).

Christensen et al. (2015) ser stiavhengighet som et tveegget sverd som gir både muligheter og begrensninger. Stiavhengigheten gir stabilitet og dypde på den ene siden i de kulturelle normene og verdiene i en organisasjon, slik at det blir lettere for organisasjonsmedlemmene å bestemme hva som er passende atferd. På den andre siden gjør stiavhengighet organisasjonen og dens medlemmer mindre fleksible og mindre villige til endring (Christensen et al. 2015, s.

61). Stiavhengighet og høy grad av institusjonalisering kan øke avstanden mellom formålet med en endring og den faktiske effekten en endring medfører.

Tillit - Mistillit

Mange teoretikere innen feltet organisasjonskultur hevder at tillit er en viktig forutsetning for å skape sterk organisasjonskultur. Jacobsen og Thorsvik beskriver studier som antyder at med en sterk kultur har man stort tillitsforhold mellom ledelse og ansatte, og at graden av tillit øker med graden av hvor sterk kulturen er for virksomheten. Tillit er å stole på noen eller noe i situasjoner som preges av usikkerhet (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Vi tror at ved å ha tillit til noen våges det å vise usikkerhet for noe eller å fortelle om ømtålige ting. Tillit utvikles i relasjoner gjennom at vi gjør og opplever ting sammen, og snakker om det. Tillit til de ansatte er en forventning om at de vil handle i samsvar med normer og verdier som virksomheten har definert. Tillit grunnlag for økt handlefrihet for de ansatte. Styringsformen som baserer seg mer på tillit kalles ofte "klanstyring" og fører til mye mer fleksibilitet hos organisasjonen. Ledelsen må skape tillit og motivasjon for de ansatte. De må også etablere gode arenaer og kommunikasjonsprosesser som skaper tillit, motivasjon og tilhørighet. (Jacobsen & Thorsvik, 2013).

I boka Tillit, styring og kontroll snakkes det om ulike typer styringsstrategier som trer fram, hvor den ene handler om styring med vekt på å vise tillit. Tillit et komplekst fenomen og består av en holdningsdel og en handlingsdel. Tillit kan være av mer kognitiv karakter eller den kan være mer følelsesbasert. Handlingsvarianten av tillit vil si at du unnlater å ta forhåndsregler i en situasjon preget av risiko, dvs ikke kontrollere om de som inngår i arbeidsdelingen gjør det som er formålstjenlig. Tillit innebærer med andre ord å akseptere at noe kan gå galt. Tillit defineres oftest i retning av en positiv forventning eller håp om at det handles i din/ fellesskapets interesse. Forfatterne nevner også at i et samarbeid, så må person A ha oppfattelse av å ha tillit til person B og omvendt for at samarbeidet skal fungere, og at tillit har nær kobling til indre motivasjon. (Høyer, Kasa & Tranøy, 2016) henviser i sin bok til Gambetta (1998) at for å få til et tillitsfullt samarbeid i en styrings kontekst kreves det to ting:

1. Den **styrende** har tillit til den **styrte** og visa versa
2. Den **styrte** har en oppfatning om at den **styrende** har tillit til han og visa versa

Tillit er økonomisk effektivt fordi det reduserer transaksjonskostnader og tillit er effektivt på samfunnsnivå der man vil unngå ”social traps”.

Og den andre styringsformen handler om styring med vekt på å ta forhåndsregler, dvs. å kontrollere de som inngår i arbeidsdelingen i forhold til om de gjør det som er formålstjenlig. I følge Høyer et al., (2016) så er det slik at uavhengig av hvem vi er, og om vi opptrer som privatpersoner, samfunnsborgere eller medarbeidere i ulike organisasjoner og virksomheter, berøres vi av fenomenene tillit/mistillit. De fleste av oss vil vel også være enige i at situasjoner og relasjoner som preges av liten eller manglende tillit, oppfattes som problematiske og vanskelige. Høyer et al. (2016) referer videre til Grimen og Gambetta som sier at generelt ser det ut til at mistillit ikke har vært gjenstand for særlig oppmerksomhet som selvstendig fenomen og begrep. Det ser mer ut til at mistillit oppfattes som det motsatte av fenomenet og begrepet tillit og på mange måter er et slags skyggebegrep og skyggefenomen til tillit. Tillit bygges over tid, men mistillit er noe som skjer umiddelbart. Mistillit oppstår ved fravær av tillit i følge Høyer og krever kontroll og rapportering.

Sensemaking

Weicks (1995) teori om sensemaking ligger innenfor sosialkonstruktivismen hvor virkeligheten ses på som et sosialt konstruert fenomen. Det hele starter ifølge Weicks med en forandring i en organisasjon, det inntreer en endring slik at medlemmene i organisasjonen ikke lenger opplever at verden er slik som den var tidligere. Det er ofte en såpass stor endring at den kan defineres som en krise eller en stor mulighet for organisasjonen. Når det inntreer slike endringer og verden ikke lengre er som vi forventer kaller Weicks dette for kognitiv dissonans, et gap mellom hva vi forventer og hva som er. For å komme seg videre ut av krisen eller ta muligheten må organisasjonen forkaste det gamle og konstruere en ny virkelighet. Det er dette som Weicks kaller sensemaking. Oppsummert kan vi forstå dette som en prosess hvor mennesker fortolker ulike signaler i sine omgivelser for å kunne skape

ny mening i en virkelighet som ser annerledes ut på grunn av brutte forventninger. Sensemaking kan på norsk beskrives eller forstås som «meningsskaping».

Sensemaking starter med individet. Hvor identiteten skapes i sosiale prosesser i mellom hvordan vi ser oss selv, og hvordan andre oppfatter oss. Det betyr også at vi består av mange ulike identiteter, som er avhengig av hvilken sosial kontekst vi deltar i. Weicks ser på dette som en styrke, da det gir oss muligheten til å benytte oss av meningsdannelse i mange ulike situasjoner.

“The more selves I have access to, the more meaning I should be able to extract and impose in any situation. Furthermore, the more selves I have access to, the less likelihood that I will find myself surprised” (Weick, 1995, s 24).

Vår identitet forandres kontinuerlig som et resultat av våre opplevelser og samhandling med andre. Vi konstruerer vår forståelse av hendelser ved å ta med eller utelate informasjon for å lage mening i hendelsen. Forklaring på hvorfor og hvordan svikt kan skje, kan legges til hendelser som individet forsøker å finne mening i. Weicks (1995) mener at hendelser blir synlig og forståelig først når de er fullførte altså i etterkant.

Lederutvikling

“Lederutvikling handler om hvordan lederkompetanse utvikles, enten som en ubevisst og naturlig prosess eller som del av en mer styrt og planlagt prosess (Haaland & Dale, 2009 s.180). Lederutvikling kan i følge Haaland og Dale ha ulike formål som kan være:

- kvalifisering og sosialisering til ledelse
- dyktiggjøring, forbedring, fordypning, profesjonalisering av ledere
- utvikling av organisasjonens ledelsesfunksjon

De peker videre på noen av de mest grunnleggende utfordringene ved lederutvikling at det i de fleste sammenhenger er lederutviklingen i for liten grad en integrert del av hverdagens oppgaver. Dette gir et skille mellom teori og praksis. Haaland og Dale sier på et generelt

grunnlag at dagen lederutdanning har begrenset verdi. De peker også på at et omfattende lederutvikling ofte vil bestå av fem samlinger a 2 dager totalt 10 dager. De sier videre at ulike ledere vil ha ulikt behov for kompetanse (Haaland og Dale 2009 s.180-182).

Del 3 - Metode

Metode begrepet kan forstås vidt. *“Opprinnelsen til ordet metode er gresk og betyr ”veien til målet”* (Kvale & Brinkmann 2017 s.83). Vi har tatt utgangspunkt i et tema, som har preget arbeidshverdagen vår, og som vi gjennom studiet har fått en større interesse for. Med utgangspunkt i problemstillingen vår, redegjør vi for våre valg av forskningsdesign og metode.

Forskningsdesign

Forskningsdesign er for oss hvordan vår forskning skal finne svarene på vår problemstilling. Forskningsdesignet er den overordnede planen over hvordan vi skal gjennomføre undersøkelsen og hvilke metoder som skal brukes til å finne svarene på problemstillingen vår. Det skal være strukturen og overordnet rammeverk. Videre skisserer vi opp forskningsspørsmålene og valgt forskningsstrategi, og redegjør for ulike datatyper, kilder og utvalg, samt datainnsamlingsmetode. Vi tar også opp etiske utfordringer vi ser og har vurdert i forhold til denne oppgaven. Til slutt vil vi se på styrker og svakheter med forskningsdesignet, samt si noe om metodenes og dataenes validitet og reliabilitet.

Kvale og Brinkmann (2017) skriver om at metode betyr å følge en bestemt retning mot et mål. Vi som forskere måtte gjøre en del vurderinger for å bestemme oss for hvilken retning eller vei vi skulle følge, slik at vi på en best mulig måte kom oss dit målet for undersøkelsen var (Kvale & Brinkmann 2017, s. 140). Metode handler i hovedsak om ulike tilnærminger for innsamling, bearbeiding og tolkning av data. I samfunnsvitenskapelig forskning, skilles det ofte mellom kvalitativ og kvantitativ metode. Man kan enkelt si at kvantitative forskningsmetoder er opptatt av utbredelsen av et fenomen, og det målbare, dvs. det som kan telles, måles og registreres, eksempelvis spørreundersøkelser, mens kvalitative metoder

handler om å finne meningsinnhold og det særegne og spesielle ved et fenomen (Kvale & Brinkmann, 2017). Metodene som er nevnt over har både sine styrker og svakheter, og det som er avgjørende er å velge den mest hensiktsmessige fremgangsmåten som er best egnet for å kunne gi svar på problemstillingen.

Vi ønsket å ha en åpen og fleksibel tilnærming til vår undersøkelse, og vi kom fram til at kvalitativ metode er egnet for å belyse problemstillinger som omhandler erfaringer, holdninger og opplevelser.

Vårt mål med å benytte oss av kvalitativ metode er å se på selve meningsinnholdet i det sosiale fenomenet som vi skal undersøke, og gi leserne innsikt i hvordan de involverte selv opplever og beskriver dette fenomenet (Kvale & Brinkmann 2017).

Kvalitative metoder

Kvalitativ metode bygger på teorier om fortolkning (hermeneutikk) og menneskelig erfaring (fenomenologi). Thagaard peker på at kvalitativ forskning ønsker å forstå sosiale fenomener. Kvalitative undersøkelser ser mer i dybden på hvordan noe oppleves. En meget brukt metode er å intervju et utvalg personer og se om man finner likheter i eller sammenfallende utsagn, som kan forklare fenomener eller det vi ønsker å undersøke. Eller analysere tekster og visuelle uttrykksformer (Thagaard, 2018).

I følge Kvale & Brinkmann (2017) er det blitt mer og mer vanlig i dag å benytte kvalitative intervjuer som forskningsmetode innen samfunnsvitenskapen.

Valg av metode i vår undersøkelse

Vi velger å gjøre en effektstudie ved hjelp av som sagt kvalitativ undersøkelse hvor vi bruker dybdeintervju. Vi har valgt dybdeintervju for å kunne få en bedre innsikt i den enkelte leders opplevelse av en eventuell endring fra styring til mer ledelse. Vi er ute etter hvordan de som blir intervjuet opplever PULS prosessen enten som deltakere, som lederne har vært, eller de

ansatte som blir indirekte utsatt for PULS via sin leder. I vår oppgave undersøker vi lokale ledes og ansattes opplevelse av om PULS har bidratt til en dreining og endring av måten å jobbe på i NAV. Vi håper at undersøkelsen oppleves som relevant for dem og at de vil gi en ærlig beskrivelse av deres virkelighet.

Vi ønsker også å gjøre en enkel analyse av noen foreliggende data vi kan hente ut av noen få sentrale styringsdokumenter, for å se om vi kan finne endringer i de gitte føringene som har vært styrende for den daglige driften, og om disse støtter opp om tillitsbasert ledelse som strategi. Dette vil også i større grad være helt upåvirket av vår medvirkning enn de kvalitative intervjuene (Thagaard, 2018).

Vi tre som forsker på dette temaet har vært ulikt lenge ansatt i NAV og har/har hatt ulike posisjoner innenfor organisasjonen. Dermed har vi også hatt ulik berøring med PULS. En av oss var NAV-leder før PULS ble igangsatt, en annen av oss var NAV-leder mens PULS var aktivt som program og har deltatt på alle PULS-samlingene, mens den tredje av oss er ansatt som teamleder/fagleder uten personalansvar og er dermed å anse som “medarbeider” i PULS-sammenheng. Den tidligere NAV-lederen har gjennom en annen posisjon ikke vært i berøring av PULS-programmet, mens “medarbeideren” har vært delaktig i oppgaven som ble gitt til PULS-deltakerne mellom to samlinger. Oppgaven besto i å høre med medarbeidere i egen avdeling hva man gjorde bra og hva man kunne forbedre i sin lederstil. Vi har derfor ulik forkunnskap og opplevelser av PULS, noe som vi er bevisste på og åpent har diskutert og drøftet for å bevisstgjøre oss selv våre holdninger, for ikke å påvirke konklusjonen vi søker å finne. Vi går litt nærmere inn på dette under punktet “feilkilder” lenger ned i kapittelet.

Utvalget

Vi har valgt å gjøre et strategisk utvalg av våre informanter og av de dokumentene vi ønsker å se på. En definisjon av strategisk utvalg er:

“systematisk velger personer eller enheter som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til problemstillingen” (Thagaard, 2018, s.54).

Vi har systematisk valgt ut personer vi tror kan bidra til å belyse PULS prosessen på en god måte. Vi har valgt å finne informanter fra forskjellige fylker, og det har vært viktig for oss ikke bare å ha personer fra fylket vi selv er ansatte i. Fordelen med dette er å få et mer korrekt og helhetlig bilde av PULS. Da vi har forsøkt å begrense den geografiske reiseavstanden til intervju kandidatene våre, har vi valgt fylker som grenser til vårt eget. Vi har i hovedsak valgt ut personer vi har eller har hatt kjennskap til via jobben vår i NAV. Men også helt fremmede personer, som vi har plukket vilkårlig ut fra deres stilling som enten NAV-leder, avdelingsleder eller medarbeider i sitt fylke. Vi har ikke hatt forhåndskjennskap til noens holdning til lederutvikling og deres mening om PULS programmet. Vi har bevisst valgt en blanding av NAV-ledere, avdelingsledere og medarbeidere. Dette for å se om det er ulikhet eller likhet mellom hva lederne forteller og mener, og hva de ansatte opplever. Det har derfor i hovedsak vært intervju av enten en leder eller avdelingsleder, og en medarbeider fra de kontorene vi har snakket med. Dette har vi valgt fordi vi tror det kan ha vært ulik engasjement og involvering i PULS fra lederne i de ulike fylkene og i de ulike kontorene. Vi har ikke tatt aktivt valg i forhold til aldersgrupper, eller om de har kort eller lang erfaring fra NAV, men har faktisk oppnådd et bredt utvalg både i kjønn, alder og ansiennitet. Vi gjennomførte 15 dybdeintervjuer og er godt fornøyd med antallet. Det var viktig for oss å få et stort antall informanter for å sikre at vi i størst mulig grad vil få representative svar.

Videre valgte vi ut noen sentrale dokumenter for å gjøre enkle analyser for å se om signalene fra direktoratet har endret seg etter at det har blitt uttalt at etaten skal gå fra styring til mer ledelse. Vi valgte tildelingsbrevene fra departementet til direktoratet, samt mål og disponeringsbrevet, et brev som sendes til fylkesleddet fra direktoratet med målene for det neste året, og videre bearbeides hos fylkesleddet før det sendes ut til alle NAV kontorer i de ulike fylkene. I tillegg til dette har vi sett på målekortene og deres utvikling i antall indikatorer. Vi har hovedsakelig sett på årene 2015-2019. Årsaken til at vi har valgt å se på disse årene, er at Sigrun Vågeng tok over som Arbeids- og Velferdsdirektør, og påpekte da ønsket om å dreie organisasjonen fra styring til mer ledelse.

Oppbygging av et intervju

Siden vi har valgt å bruke kvalitativ metode og dybdeintervju vil vi gå litt nærmere inn på denne formen for forskning. Arbeidet omkring et intervju er en lang prosess, forberedelser i forkant, gjennomføring og etterarbeid. Videre presenteres prosessen gjennom fem underpunkt.

Utvalg og rekruttering av informanter

Kvale og Brinkmann (2017) beskriver sju faser i en intervjuundersøkelse.

1- Tematisering:

Nemlig valg av tema, der man formulerer formålet med undersøkelsen og beskriver hvordan man oppfatter emnet som skal undersøkes før man starter selve intervjuarbeidet.

2- Planlegging:

Planlegging av studiet, hvor man tar hensyn til alle syv stadier, før man tar fatt på intervjuarbeidet. Planlegge med henblikk på å innhente den kunnskapen man ønsker, og med tanke på studiens moralske implikasjoner.

3- Intervjuing:

Handler om å utføre intervjuene på grunnlag av en intervjuguide, og med en reflektert tilnærming til kunnskapen som søkes og intervjuets kontekst, samt ta hensyn til intervju situasjonens mellommenneskelige relasjoner.

4- Transkribering:

Handler om å klargjøre intervjumaterialet for analyse, noe som vanligvis medfører transkribering fra tale til skriftlig tekst.

5- Analysering:

På grunnlag av undersøkelsens formål og emneområde, og i samsvar med intervju materialets natur, bestemmer man hvilken analysemetode som er best egnet for intervjuene.

6- Verifisering:

Handler om å undersøke intervjufunnenes generaliserbarhet, pålitelighet og validitet. Reliabilitet henviser til hvor pålitelig resultatene er, og validitet vil si hvorvidt en intervjustudie undersøker det den er ment å skulle undersøke.

7- Rapportering:

Undersøkelsesfunnene og metodebruken formidles i en form som overholder vitenskapelige kriterier, tar hensyn til undersøkelsens etiske sider, og resulterer i et lesbart produkt. (Kvale & Brinkmann 2015 s. 137).

Et antall på 5-25 informanter blir anbefalt, men når nye informanter ikke gir nye opplysninger er utvalget stort nok. Det er viktig, men også utfordrende å finne denne middelveien.

«Intervju så mange personer som det trengs for å finne ut det du trenger å vite» (Kvale & Brinkmann 2017, s.148).

Valg av informanter er særlig et viktig tema innen kvalitativ forskning. Vi vurderte det slik at antallet informanter vi valgte, 15 personer, var stort nok til å kunne gi oss valide svar, da datainnsamling og databearbeiding er en tidkrevende prosess, samtidig som intervjumaterialet måtte gi tilstrekkelig grunnlag for analyse. Hvor mange informanter som trengs, avhenger av forskningens formål, samtidig som det råder ulike meninger om hvor mange personer som bør intervjues. Vi har forholdt oss til Kvale og Brinkmann om å ha nok til å kunne belyse vår problemstilling, og avslutte når vi ikke fikk tilført nye opplysninger.

Temaet for forskningen ble nok opplevd ulikt ut i fra hvilket ståsted den enkelte hadde, men dette var vi forberedt på, og at det kom til å komme individuelle opplevelser av temaet. Intervjuet spiller en helt avgjørende rolle i den kvalitative forskningen ifølge Kvale og Brinkmann. Intuisjon, spontanitet og innlevelse er viktige elementer i intervjusituasjonen.

Vi har i forbindelse med datainnsamlingen vår erfart at det er krevende å gjøre en kvalitativ undersøkelse. Å lage gode spørsmål til et kvalitativt intervju er utfordrende, gjerne må man korrigere og finjustere litt på intervjuguiden etter at man har ført de første intervjuene. Å gjennomføre intervjuene er dessuten vanskelig ved at mennesker er forskjellige og at de oppfatter spørsmålene forskjellig og mange ganger svarer litt utenfor de spørsmålene en stiller.

I starten av oppgaven peker vi på at vi mener det er lederne som er den viktigste brikken for å få til endringen som NAV ønsker, som sammen med avdelingsledere er endringsdriverne i organisasjonen i en topp-down styrt reform. Dette er også en av årsaken til at vi også har valgt å snakke med NAV medarbeidere, i tillegg til ledere og avdelingsledere, for å kunne se om de ser eller opplever en endring i den daglige lederatferden, som følge av PULS. Vi ønsket å få fram objektive svar uavhengig av hvilken posisjon informantene har. Gruppen vi har valgt vil vi kategorisere som et homogent utvalg. Vi begrunner dette med at de er et utvalg med lite variasjon ut fra sentrale kjennetegn. Deres rolle og posisjon er ganske likt organisert fra fylke til fylke uavhengig av kontorstørrelse.

Intervjuguide

Ved valg av kvalitativ metode og bruk av intervju, ønsket vi å fange ulike menneskers perspektiv, opplevelser og erfaringer med lederutviklingsprogrammet PULS.

I intervjuene tok vi utgangspunkt i en forberedt intervjuguide.

Intervjuguiden ble strukturert i fem hoveddeler som til sammen skulle dekke de områdene som skulle danne grunnlag for å svare på problemstillingen. Hoveddelene til intervjuet var

bakgrunnen til informantene, forventninger de hadde til lederutviklingsprogrammet, deltakelsen i programmet, opplevelsen og tiden etter at de hadde deltatt på programmet, og til slutt noe om hvor de er i dag i forhold til mer ledelse og mindre styring, og hva de tenker fremover.

Vi valgte å gjennomføre semistrukturert intervju. Dette for å sikre oss at informantene ble stilt tilnærmet de samme spørsmålene, samtidig som det ble åpnet for å kunne stille spørsmål med utgangspunkt i informantenes beskrivelser og utsagn for videre utdyping og avklaring. Et semistrukturert intervju brukes når man ønsker å få beskrivelser av hvordan mennesker forstår sin livsverden. Det er ikke ulikt en dagligdags samtale, men det profesjonelle intervjuet har det formål å samle inn data, hvor særegne tilnærminger og teknikker er nødvendig (Kvale & Brinkmann, 2015). Ved valg av denne type intervju ønsket vi å tilstrebe en maktfri og likeverdig relasjon ved at intervjuene skulle bære preg av å være samtaler med informantene. Dette for å skape tillit og trygghet til oss som forskere. Som nevnt tidligere er temaet for prosjektet av en slik karakter at det kan fort tillegges egne oppfatninger og hypoteser i og med at vi alle tre jobbet i NAV på det tidspunktet intervjuene foregikk. Vi ville møte informantene mest mulig åpent, med den hensikt å la deres beskrivelser bli vektlagt som utgangspunkt for videre analysearbeid, teoriforankring og drøfting.

Vi ønsket å formulere spørsmålene slik at det ble en naturlig overgang fra å beskrive og fortolke sin organisasjon og da med særskilt fokus på PULS og de eventuelle endringene, samt få frem beskrivelser av informantenes hverdag gjerne gjennom teoretiske spørsmål med sikte på å avdekke årsaker eller hensikter til handlinger slik forfatter av boka samfunnsvitenskapenes forutsetninger beskriver (Gilje & Grimen 2013). Vi erfarte at spørsmålene måtte tilpasses de forskjellige informantene ut i fra hvilken posisjon de hadde. Vi hadde en mal for ledere og en mal for medarbeidere uten personalansvar.

Vi la hovedvekten på å få informantene til å beskrive hva de spesifikt har merket av endringer i sin arbeidshverdag som kan føres tilbake til PULS, og deres definisjon av begrepene styring og ledelse. Vi spurte derfor om de kunne være konkrete på hvilke endringer som er merkbare etter PULS, og om de var involvert eller hadde medvirket og hvem som sikret

gjennomføringen. Vi spurte dem konkret om prosessen, og om de var en del av det, eller ledet ved å spørre om deres motivasjon, involvering og om de har merket endring før og etter innføring av PULS programmet. Vi spurte også om hvordan deres inntrykk var angående lojalitet til programmet, ved å spørre om det var noe konkret som fremmet eller hemmet gjennomføringen og sluttresultatet. Til slutt åpnet vi for at de selv kunne komme med utfyllende kommentarer eller betraktninger hvis de ønsket det, og oppsummeringsspmål om hva de mente var suksesskriterier for å få dette til. Underveis i prosessen med å gjøre intervju fant vi det interessant å avslutte intervjuet med å spørre hvor viktig de så ledelse å være for å lykkes med styringssystemet.

Forslag til intervjuguide

Følgende faser finner vi i et intervju og de danner rammer for samtalen

Fase 1. Rammesetting

- Starte med en uformell løs prat.
- Gi litt informasjon om tema for samtalen, fortell hva intervjuet skal brukes til og om taushetsplikt og anonymitet. Spør om noe er uklart og om informanten har noen spørsmål før oppstart. Informer om opptak, og om samtykke til opptak, så start opptaket.

Fase 2. Erfaringer

- Hva slags erfaringer har du med temaet? Det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i deltakernes erfaring med det temaet som skal diskuteres.
- Sjekkliste eller oppfølgingsspørsmål
- Praktisk oppgave kan erstatte overgangsspørsmål: Kan du bruke tre minutter til å skrive ned stikkord for hva du mener kjennetegner temaet?

Fase 3. Fokusering

- 3-5 nøkkelspmål
- Oppfølgingsspørsmål eller sjekkliste

Fase 4. Tilbakeblikk

- Oppsummere funn
Har jeg forstått deg riktig?
- Er det noe du vil legge til?
- Eventuelt: Utdeling av symbolsk gave?

Ut fra disse fasene og vår problemstilling lagde vi to intervjuguider som er å finne som vedlegg nr. 1 “Intervjuguide 1 - ledere med personalansvar”, og som vedlegg nr. 2 “Intervjuguide 2 - medarbeidere uten personalansvar”

Innsamling av datamaterialet

Informantene ble kontaktet i forkant pr e-post/ telefon der vi informerte om vårt forskningsprosjekt og om de kunne tenke seg å delta i et intervju. Noen svarte oss på mail, og noen svarte med en gang da vi ringte. Alle intervjuene ble gjennomført i løpet av forsommeren og høsten 2018. Noen ønsket ikke at ble tatt opptak av samtalen, og andre igjen ønsket ikke å bli gjengitt på det de sa. Dette kan ha påvirket datamaterialet i den forstand at vi måtte notere deres svar umiddelbart etter intervjuet ut i fra notater som vi hadde tatt under samtalen. Før vi startet intervjuene ble informantene informert om hensikten med intervjuet. Videre ble de kort informert om hvilke hovedpunkter intervjuet var inndelt i. Under intervjuene opplevde vi at de fleste av informantene var villige til å fortelle om temaet, de var åpne og det var stort sett lett å holde samtalen i gang. Intervjuguiden fungerte som et redskap som sørget for at alle temaene ble dekket, selv om informantene snakket nokså fritt. Ved behov stilte vi utdypende spørsmål og noen ganger måtte vi hoppe over andre spørsmål siden informantene snakket om det fritt før vi rakk å stille spørsmålet. Informantene hadde ulike utgangspunkt og ståsted, og det var stort sprik i hvor mye de hadde å formidle. Spesielt under ett av intervjuene ble de fleste spørsmålene besvart uten at vi måtte styre samtalen så mye. Intervjuene varte mellom 45 min og 1,5 time.

Transkripsjon av datamateriale

Å transkribere betyr å skifte fra en form til en annen, å transformere. I denne sammenheng er det oversettelse fra talespråk til skriftspråk. Vi har til dels transkribert ord for ord, men der

informantene ikke ønsket opptak eller å bli direkte sitert, valgte vi å få informantene til å gå igjennom for å godkjenne at det vi har notert er i henhold til de svarene som de har gitt. På den måten fikk vi datainnsamlingen så virkelighetsnært uttalelsene som mulig og økte svarenes pålitelighet. Intervjuene ble strukturert slik at de er bedre egnet til videre analyse, det er lettere å få oversikt og struktureringen i seg selv er starten på analysen (Kvale & Brinkmann, 2017).

Vi la inn en lengre tid mellom de første intervjuene før sommeren 2018 og resterende på høsten 2018. Dette for å ha god tid til transkribering og bearbeiding av disse intervjuene. Vi lærte mye av den prosessen om hvordan vi som intervjuere kunne styre samtalen ved våre oppfølgingsspørsmål, stoppe opp og hente oss inn hvis samtalen gikk for langt utover tema

Dataanalyse

Analyseprosessen har foregått gjennom hele vårt forskningsprosjekt. Under intervjuprosessen dukket det opp for eksempel oppfølgingsspørsmål på bakgrunn av en tolkning av det informanten fortalte. Et annet eksempel er at valg av teoretiske perspektiver som foregikk helt i starten av prosjektet ble endret under arbeidet med det empiriske materialet. Dette mastergradsprosjektet startet med å finne et tema og en problemstilling, samt å sette opp et forskningsdesign. Gjennom å sette oss inn i det som tidligere er forsket på tema, fikk vi et innblikk i hva som kunne være interessant å fokusere på, hva som var utfordringen i forhold til dreining fra styring til mer ledelse, og om det er blitt en dreining. Informasjon som ble utarbeidet gjennom intervjuene har også vært styrende for hva vi har ansett som viktigst å fokusere på i analysen, noe som også har medført justeringer i våre valg av teoretiske perspektiver.

Begrepet analyseprosess viser til det arbeidet forskeren utfører for å utvikle en forståelse av det innsamlede datamaterialet. Å analysere betyr å dele opp i biter eller elementer (Kvale & Brinkmann 2017).

Kvale og Brinkmann (2017) sier at en av de vanligste formene for dataanalyse i dag er koding eller kategorisering av intervju uttalelsene, hvor forskeren leser gjennom transkripsjonene og

kategoriserer de relevante avsnittene. Analyser kan følgelig gjøres på forskjellige måter som blant annet er forankret i ulike vitenskapsteoretiske perspektiver. I dette studiet har vi valgt å benytte en eklektisk tilnærming. Vi har valgt å benytte en kombinasjon av forskjellige ad hoc- metoder og begrepstilnærminger (Kvale & Brinkmann 2017, s. 263).

De ulike delene i prosessen går om hverandre. Fremstillingen er et forsøk på å gjøre prosessen mest mulig oversiktlig. I analysen har vi blant annet valgt å benytte Kvale og Brinkmann sine seks analysetrinn (Kvale & Brinkmann 2017 s. 222), hvor trinn en til fire er relevante for denne studien. Trinn en til tre brukes allerede under intervjusituasjonen. Disse trinnene handler om å beskrive, oppdage og tolke. Ved trinn fire, som kan karakteriseres som den "egentlige" analysen, finnes det i følge forfatterne flere måter å gjøre dette på. En kunne for eksempel valgt en personorientert analytisk tilnærming, hvor en i intervjuundersøkelser har fokus på enkeltpersoner eller grupper av personer. Som nevnt ovenfor, så har vi i dette studiet valgt å benytte en kombinasjon av en eklektisk og ad-hoc tilnærming(Kvale & Brinkmann 2017).

Vi benyttet meningsfortetting tidlig i analysefasen og sammenfattet informasjon om de viktigste temaene i intervjuene. På denne måten ble tekstens meningsinnhold gjort mer tydelig, fra å være implisitt til å bli mer eksplisitt. Den opprinnelige teksten ble kortere, mer oversiktlig og lettere å forholde seg til under analysen. Her identifiseres meningsbærende enheter i transkripsjonene av forskeren slik de uttrykkes av intervjupersonen. Så ble meningsenhetene sett i lys av undersøkelsens spesifikke formål, og slik vi forstår dette, så gjør dette at en kan plukke ut de viktigste emnene i intervjuet og sette dem sammen i et deskriptivt utsagn (Kvale & Brinkmann, 2017).

Analyse av skriftlig dokumenter

Thagaard har listet opp steg i analyse av dokumenter. Den første vurderingen vi måtte gjøre var å vurdere hvilke dokumenter som var sentrale å analysere for oss, som kunne gi oss svar på vår problemstilling, samt hvor relevant dette dokumentet er (Thagaard, 2018). Vi valgte ut Tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet, Mål- og disponeringsbrevet til NAV og

Målekortet til NAV kontorene. Dette valgte vi med bakgrunn i at det er dokumenter som er svært sentrale i forhold til å definere målet for etaten for det neste året, samt styringssignaler i forhold til hvordan disse målene skal eller bør nåes. Disse dokumentene sendes ut årlig, først fra departementet til direktoratet, så fra direktoratet til fylkesleddet, som sender sin utgave at dette videre ut til de ulike NAV kontorene lokalisert i sitt fylke.

Den neste vurderingen vi må gjøre i stegene til Thagaard er å vurdere om dokumentene er ekte, siden disse blir sendt ut fra departementet og direktoratet og vi kan finne de igjen på deres sider, så kan vi med stor sannsynlighet konkludere med at de er ekte.

Videre må vi se på om vi kan stole på at informasjonen i dokumentet er troverdig. Siden disse kommer fra departementet og direktoratet som har ansvaret for NAV er det rimelig å anta at informasjonen i dokumentet er troverdig.

Dokumentene ligger offentlig tilgjengelig ute på internett, og er dermed fritt tilgjengelig for allmennheten, det dreier seg derfor heller ikke om noe sensitiv informasjon.

Vi har valgt å gjøre en helt enkel tekstanalyse, hvor vi har sett litt på språket og om det er store endringer i innholdet, samt sett på endringer i størrelsen av dokumentene. Vi har sett på forskjellige faktorer, som kan ha feilkilder i seg siden dokumentene hvert år har blitt litt endret mtp. overskrifter, avsnitt, temaer som ett år er listet opp som kulepunkter og et annet år som tekst etc. Faktorene viser likevel en tendens. Vi har brukt de samme faktorene i både tildelingsbrevene og i mål- og disponeringsbrevene.

I tillegg til dette har vi sett på målekortene som blir brukt til den detaljerte rapporteringen i Hedmark fylke. Her har vi kun sett på utviklingen i antall indikatorer, ikke på innholdet i indikatorene siden disse har avspeilet styringsparameterne i tildelingsbrevene og mål- og disponeringsbrevene.

Etiske vurderinger og betraktninger

For å sørge for et minimum av kvalitet i forskningen og vern av de som har vært involvert, er det utarbeidet retningslinjer som vi som forskere må være oppmerksomme på og forholde oss til. Dette prosjektet ble meldt til og godkjent av personvernombudet for forskning (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste - NSD).

Personopplysningsloven ble innført i mai 2018 og innebærer at alle prosjekter som inneholder personopplysninger og behandles elektronisk har meldeplikt.

Informantene fikk nøye informasjon i forkant av intervjuet om mål og hensikt med undersøkelsen og at informasjonen vi får tilgang til skal behandles konfidensielt. Dette ble orientert om i et infoskriv som medfulgte intervjuguiden (vedlegg nr 3). Informantene ble i tillegg informert om frivillig deltakelse og muligheten for å trekke seg til en hver tid om ønskelig.

Spørsmålene vi hadde satt opp skulle sikre et godt ”klima” der intervjuer og informant opplevde trygghet nok til at det blir en god dialog. Innledningsvis brukte vi derfor noe tid på å presentere oss selv, fortelle om studiet og empirien vi skulle innhente. I tillegg til å si litt om hvordan intervjuet ville foregå, ved at vi brukte intervjuguiden som utgangspunkt for samtalen, og der de selv fikk utdelt et eksemplar av spørsmålene (intervjuguiden) slik at de kunne følge med på spørsmålene om de ønsket det. Vi informerte om at vi ville bruke intervjuet til å analysere funn ut fra det de forteller og de skrev under på samtykkeskjema. Vi informerte også om at vi kommer til å anonymisere hvem som har svart hva.

Før intervjuet begynte ble informantene informert om at vi ønsket å ta opptak av intervjuet og spurte om det var greit. I de alle fleste tilfellene ble dette godtatt bortsett fra noen få som ikke ønsket at det ble tatt opptak, men heller skrive ned svarene direkte. Intervjuene tok ca. 45 minutter til ca. 1,5 time. Intervjuene ble umiddelbart etter intervjuet transkribert ved hjelp av opptak og notater. Vår intervjuguide var organisert i hovedtemaer og sentrale deltemaer, med en oppsummerende avslutning for å få den informasjonen vi trengte. I tillegg hadde vi en innledende sekvens der vi presenterte oss selv, tema, avgrensning osv. vi ser i ettertid at det

var viktig å ha oppsummerende spørsmål underveis og mulighet for at informanten kunne komme med egne utfyllende informasjon hvis de ønsket det . På den måten fikk vi tak i hovedoppfatninger hos informantene.

Vi brukte som nevnt lydopptak på mobil under intervjuene, og tok i tillegg stikkordsnotater i intervjusituasjonene. Ved hjelp av opptaket kunne vi i større grad rette oppmerksomheten til informanten og gi respons med kroppsspråk som blick og smil og stille oppfølgende spørsmål hvis noe ble uklart. På forhånd hadde vi en bevissthet om å ikke spørre for mye uten at det var noe uklart, men la informanten snakke så mye som mulig uforstyrret. I stedet for å stille nye spørsmål prøvde vi heller å gjenta det informanten sa for å få denne til å utdype mer dersom vi syntes vi fikk for lite informasjon om et tema eller et delspørsmål. Dette synes vi fungerte fint.

Forskerrollen

Forskere må være bevisste i forhold til intervjueffekten ved at man stiller spørsmål direkte til informanten, ansikt-til ansikt og kan komme til å påvirke informantens svar ved hvordan man formulerer spørsmålene og tonefallet man stiller spørsmålet med (Jacobsen & Thorsvik, 2015).

Ved å benytte oss av semi strukturert intervju slik vi har gjort, har vi sikret at informantene ble stilt mer eller mindre de samme spørsmålene, samtidig som at vi stilte oppfølgings-spørsmål for å utdype informantenes svar. Man må også være bevisst på å ikke bekrefte eller avkrefte hva informantene sier, men heller vise en aktivt lyttende holdning til det som kommer frem. På den måten blir effekten av fortolkninger og antakelser samt risikoen for intervju effekter forsøkt redusert (Jacobsen & Thorsvik, 2015).

Forskningens kvalitet

Vi har redegjort for vår fremgangsmåte knyttet til informantene, konteksten og metoden vi har benyttet, hvor vi har forsøkt å ha et kritisk blick for å ivareta forskningens kvalitet

underveis. Det kan allikevel være punkter som er mangelfulle, og vi ønsker nå å belyse forskningens kvalitet i et helhetlig perspektiv. Kvale og Brinkmann (2017) påpeker at validitet i samfunnsvitenskapen er hvorvidt en metode er egnet til å undersøke det som skal undersøkes.

Gjennom metodekapittelet har vi prøvd å synliggjøre vår fremgangsmåte, både hvilke valg vi har tatt og hvorfor vi har valgt å gjøre som vi har gjort. Reliabilitet omhandler hvorvidt en forskning kan reproduseres ved at en annen forsker skal kunne gå inn på et annet tidspunkt å få de samme resultatene (Kvale & Brinkmann, 2017). Derimot er det slik at ulike settinger kan gi ulike svar, og menneskelige møter kan vanskelig reproduseres til å bli identiske. Derfor tror vi at fokus på trygghet og et godt møte med informantene har vært viktig for å skape god pålitelighet. Under intervjuene opplevde vi det utfordrende å ikke blande rollene med all den kunnskapen vi sitter med som ansatte i samme organisasjon som intervjuer og kollega “i samme båt”. Da informantene fortalte og svarte på spørsmålene om deres oppfatninger og opplevelser, var det flere ganger vi følte behov for å gå dypere inn i tematikken enn intervjuets rammer kanskje tilsa og noen ganger tok vi oss i det å ikke virke bekreftende eller supplerende til de svarene som kom. I hvor stor grad vårt engasjement påvirket informantenes svar, vet vi ikke, men vi velger å tro at vi klarte å balansere dette på en tilfredsstillende måte.

Oppsummering av forskningsmetode

Vi har nå gjort rede for vårt metodiske arbeid i avhandlingen, de valg vi har tatt og hvordan vi har gått fram for å ende opp med de funn vi sitter igjen med. Alle valgene som er tatt i prosessen har vært bevisste for slik å kunne svare på vår problemstilling og for å kunne gå i dybden på tematikken. Vi har forsøkt å gi en så grundig og veldokumentert fremstilling som mulig. Videre vil vi presentere våre funn der disse er delt inn i kategorier.

Annen forskning på området

NAV er en stor og viktig organisasjon for mange i landet og er et yndet forskningsområdet.

Vi har bl.a. funnet masteroppgaver som omhandler direkte NAV eller deler av NAV. Noen av de vi har funnet er:

Handlingsrommet - hvilket rom er det? Mål og resultatstyring i NAV.

Lederutvikling i barnehagen - hvorfor og med hvilken virkning?

En casestudie av målekortet. Styring i NAV - hva gir resultater?

En kartlegging og analyse av resultatstyring i store NAV-kontorer.

I tillegg til dette gjør også Direktoratet forskjellige undersøkelser internt. En av disse heter "NAV på pulsen" og er en Questback som blir sendt til 2000 vilkårlige ansatte, både med og uten personalansvar. Ca. 800 har besvart disse undersøkelsene hver runde. Den har tatt for seg forskjellige temaer rundt lederutviklingsprogrammet PULS i perioden 2015-2018. Vi planla å se på disse undersøkelsene, men har etter mye drøfting valgt å ikke se nøyere på disse undersøkelsene, da vi ikke ønsket å bli påvirket av deres funn.

Feilkilder

Vi er klar over at det er en svakhet i utvalget vårt av informanter, vi har foretatt 15 intervjuer av personer som er ansatt i fire ulike fylker på Østlandet. Alene vårt eget fylke har 22 enheter, det er med andre ord mange vi ikke har snakket med. Vi har gjort noen bevisste valg, men også bevisst unnlatt å gjøre utplukk på visse faktorer. F.eks. alder, kjønn, ansiennitet og størrelse på kontorene har vært helt vilkårlig, men vi ser i etterkant at vi faktisk har oppnådd et bredt utvalg av både yngre og eldre, kvinner og menn, samt korte og lange ansettelsesforhold, både i store og små enheter. Dette betyr også at det ikke er mange representanter i de ulike kategoriene, men vi føler likevel at vi har vært heldige med utvalget av informanter.

Vi valgte bevisst personer fra flere fylker for på en side å sikre at svarene ikke kan spores tilbake til informanten, og på en annen side å sikre at det ikke er bare ett fylkes svar som gir grunnlaget for våre funn, siden PULS var et nasjonalt lederutviklingsprogram og fylkene kunne prioritere å ha forskjellig fokus på programmet. Men vi har valgt ut informanter fra fire fylker på Østlandet. Det er derfor mulig at andre deler av landet, f.eks. Nord-Norge eller Vestlandet ville ha gitt andre svar.

Vi har valgt ut informantene etter personer vi stort sett har eller har hatt noe kjennskap til. Bare et fåtall av informantene har vi god kjennskap til, men ut av 15 personer er det kun 4 personer som har vært helt fremmed for oss alle tre som skriver oppgaven. Begrunnelsen for disse valgene vi har tatt har hovedsakelig vært kapasitetshensyn, siden vi alle tre har en fulltidsstilling som krever vår oppmerksomhet, og forskningsoppgaven er gjort ved siden av dette.

Den forståelsen vi utvikler av data gjennom forskningsprosessen, må også ses i sammenheng med den forståelsen vi bringer med oss inn i prosjektet (Thagaard 2018, s. 33) Tolkning og analyse kan ses på to sider av samme prosess fordi vi ikke kan beskrive og kategorisere hendelsesforløp uten samtidig å tillegge hendelsene mening.

Som forskere i egen organisasjon må vi være bevisste i forhold til det å kunne bli normativ i tilnærmingen i intervjusituasjonen. Gjennom utdanning og den kjennskapen vi har til organisasjonen vil det kunne være en fare for fortolkninger og antagelser etter hva vår egen erfaring i organisasjonen er (Jacobsen & Thorsvik, 2015). Dersom vi som forskere ikke er tilstrekkelig bevisst på dette, vil vi kunne søke svar som bekrefter de fortolkninger og antakelser vi selv har. Vi har derfor gjennom våre forberedelser snakket om ulike utfordringer vi kan møte som ansatte i NAV og det faktum at vi har med oss våre egne meninger og holdninger, og hvordan vi i best mulig grad kan sikre at våre holdninger og meninger ikke farger spørsmålene vi stiller de vi har intervjuet. Derfor har vi valgt å ha i hovedsak strukturerte intervjuer, med åpne spørsmål som gir rom for utfyllende svar. Men også med

åpning for å stille oppfølgingsspørsmål, for å kunne utdype dersom det kommer interessante kommentarer eller svar. Likevel kan vi ikke se bort i fra risikoen for feilkilder.

Vi valgte å ta opptak av flesteparten av intervjuene for så å transkribere de. Det er en risiko for at det i denne prosessen kan være vi har oversett nonverbal kommunikasjon, som ikke har klart å bli formidlet ned skriftlig. Har vi tolket svarene på korrekt måte? Og ville informantene kjenne seg igjen i oppgaven og de svarene de har gitt oss? Vi har forsøkt å være hensynsfulle og dedikerte for å få inn informantenes svar og ikke vår opplevelse av svaret. Vi har derfor valgt å bruke en del sitater og utsagn som sagt av informantene for å vise deres holdninger, meninger og syn på PULS.

Det er noen få som ikke ønsket at intervjuet ble tatt opp, i disse intervjuene har vi måtte notere ned svarene ut i fra hva vi får med oss i samtalen. Det gir større rom for at vi kan miste viktige poenger og kan oppfatte svarene feil. Vi tror bekymringen for å kunne bli gjenkjent er det som gjorde at noen ikke ønsket at det ble gjort opptak av samtalen. Det er også en faktor som er verdt å dvele litt ved. Hva er det personer i en av landets største organisasjoner ikke ønsker at skal kunne spores tilbake til seg. Er det en fryktkultur i organisasjonen? Vil svarene de har gitt kunne har påvirkning på videre karriere i organisasjonen? Vi kan ikke se at det ut fra våre spørsmål eller svarene vi har mottatt er forhold som er av slik art eller kaliber at det skulle medføre noen bekymring i forhold til å kunne bli gjenkjent.

Vi valgte å ta ta med spørsmål som hva de la i de ulike begrepene vi er spesielt opptatt av. Det kan se ut til at vi har truffet godt med dette og at de fleste har en nogenlunde lik forståelse av de sentrale begrepene ledelse og styring. Det er selvfølgelig en risiko for at informantene ikke har samme forståelse av begrepene vi har benyttet og dermed vil svaret deres bli preget av dette.

Det er også en faktor at vi er kollegaer i organisasjonen og at det at vi har en inngående kjennskap til organisasjonen kan ha gjort at informantene utelukker å fortelle om noe som kan være viktig, fordi de forventer at vi har kjennskap til det via vårt arbeidsforhold i

organisasjonen. Det kan også være at de ønske å fremstå mer positive eller ønsker å svare korrekt ut i fra hva de tror vi forventer. Vi opplever likevel at vi har fått oppriktige og engasjerte svar fra ledere og medarbeidere som vi har intervjuet.

Vi har ikke sendt de transkriberte intervjuene tilbake til informantene. Vi har derfor ikke fått sikret at de kjenner seg igjen i sine svare. To av oss i gruppa har transkribert intervjuene og den tredje har kategorisert de anonymiserte intervjuene i ettertid. Dette for å kunne ivareta taushetsplikten på en god måte.

Del 4 - Case-studiet

NAV - Norges Arbeids- og velferdsdirektorat

Vi tar for oss litt av historien bak NAV og hvordan organisasjonen har kommet dit den er i dag.

NAV - Norges Arbeids- og velferdsdirektorat

01.07.2006 ble Norges Arbeids- og velferdsdirektorat (NAV) etablert. De tre tidligere etatene Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten ble slått sammen og skulle bidra til at brukerne fikk tilgang til alle tjenestene på ett sted. NAV har rundt 19000 medarbeidere totalt, hvor 14000 er statlig tilsatte. I perioden fra juli 2006 til april 2011 ble NAV kontorene etablert og åpnet i alle kommunene i landet. De lokale NAV kontorene ute i kommunene er styrt av et partnerskap mellom staten og kommunen.

Hovedmålene til NAV er:

- Flere i arbeid og aktivitet, - færre på stønad.
- Et velfungerende arbeidsmarked.
- Rett tjeneste og stønad til rett tid.
- God service tilpasset brukerens situasjon og behov.

- En enhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

(<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/kva-er-nav>)

NAVs oppgaver

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for gjennomføringen av arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken i Norge. Etaten skal forvalte arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven (med unntak av kapittel 5) og andre lover hvor oppgaver er lagt til etaten, og sikre rett ytelse til den enkelte. NAV har ansvaret for å følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger.

NAV skal stimulere den enkelte stønadsmottakeren til arbeidsaktivitet der dette er mulig, og gi råd og veiledning til arbeidsgivere og arbeidstakere for å hindre sykefravær og utstøting fra arbeidslivet. Videre skal etaten bistå arbeidssøkere med å få jobb, bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft, forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet og innhente informasjon om arbeidsmarkedet. Etaten driver vederlagsfri arbeidsformidling. NAV yter tjenester i alle kommuner i landet.

Arbeids- og sosialdepartementet har ansvaret for gjennomføring av arbeids- og velferdspolitikken. Hvert år sender departementet ut sine mål og krav til etaten i deres tildelingsbrev. For NAV i 2018 har departementet satt bl.a. følgende mål:

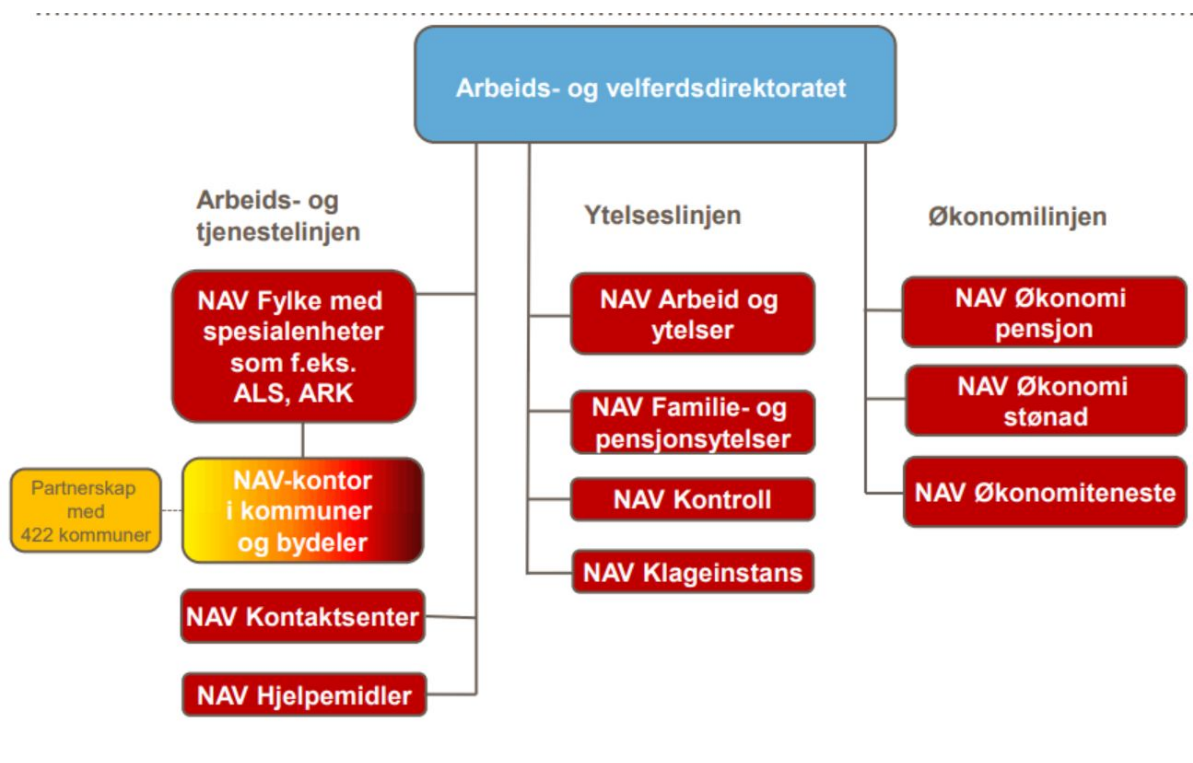
- Flere i arbeid
- Økt inkludering og lav grad av utstøting fra arbeidslivet
- Gode levekår for de vanskeligst stilte
- Sikre økonomiske rettigheter gjennom god ytelsesforvaltning

Brukernes opplevelser av tjenestene er avgjørende for en god måloppnåelse under de øvrige hovedmålene. I dette ligger at NAV må sikre gode brukermøter, lett tilgjengelige tjenester og informasjon tilpasset brukernes behov. For å levere best mulige tjenester innenfor de rammer som gjelder samarbeider NAV tett med kommunene, utdanningssektoren, helsesektoren og en rekke private tilbydere. En stadig større andel av NAVs tjenester er tilgjengelige digitalt.

Organisering

Direktoratet har overordnet ansvar for at NAV når de mål og resultat som er satt og omsetter politiske føringer til praktisk handling, samt ansvaret for å styre, lede og utvikle etaten. Direktoratet er også fagdirektoratet for de kommunale sosiale tjenestene. Direktoratet ligger under Arbeids- og sosialdepartementet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er delt opp i tre søyler: Økonomilinjens, Ytelseslinjen og Arbeids- og tjenestelinjen.



Figur 1 - Organisasjonskart over Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/organisering-av-nav>

Økonomilinjens består av NAV Økonomi stønad, NAV Økonomi pensjon og NAV Økonomiteneste.

NAV Økonomi stønad har som hovedoppgave å utføre utbetaling- og regnskapsoppgaver for alle ytelser/stønader i NAV, foruten pensjon.

NAV Økonomi pensjon har som hovedoppgave å klargjøre utbetaling i pensjons- og uføreytelser.

NAV Økonomiteneste har ansvar for drifts- og stønadsregnskapet i NAV, autorisering av utbetaling av alle stønadsordninger. Enheten har også sentralt fakturamottak på driftsområdet og ansvar for fakturabeløpet frem til fakturaen er betalt. Økonomiteneste sørger også for lønnsutbetaling for ansatte i NAV.

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/%C3%B8konomilinja>

Ytelseslinjen er delt inn i resultatområder med svært ulike ansvarsfelt. Hvert resultatområde blir ledet av en direktør som rapporterer til ytelsesdirektør i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Ytelseslinjen består av NAV Arbeid og ytelser, NAV Familie- og pensjonsytelser, NAV Klageinstans og NAV Kontroll.

NAV Arbeid og ytelser saksbehandler ulike trygdeytelser. De fleste av sakene gjelder arbeidsrelaterte ytelser som dagpenger, lønnsgaranti ved konkurs, arbeidsavklaringspenger, sykepenger og stønad til enslig mor eller far, men enhetene har også ansvaret for andre områder som uføretrygd og grunn- og hjelpestønad.

NAV Familie- og pensjonsytelser saksbehandler pensjons-, familie- og yrkessykdomssaker. Det innebærer blant annet ansvar for folketrygdens pensjoner og barnetrygd, kontantstøtte og barnebidrag.

NAV Klageinstans behandler klager og anker på NAVs statlige stønadsområder, samt gir faglig veiledning til den statlige delen av etaten. De behandler også alle serviceklager.

NAV Kontroll har som hovedoppgave å avdekke, anmelde og forebygge misbruk av ytelser fra NAV, samt har et nasjonalt ansvar for saker som angår medlemskap i folketrygden og trygdeavgift. De har også store oppgaver knyttet til registerforvaltning.

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/ytelseslinjen>

Arbeids- og tjenestelinjen er satt sammen av NAV sine fylkesledd, den statlige delen av NAV kontorene. Linjen blir ledet av arbeids- og tjenstedirektøren i Arbeids og velferdsdirektoratet. Her finner vi NAV Hjelpemidler og tilrettelegging, NAV Kontaktsenter, NAV Fylke, NAV-kontor, NAV Arbeidsrådgivning, NAV Arbeidslivssenter, NAV Intro og

NAV Eures.

NAV Hjelpemidler og tilrettelegging legger til rette slik at personer med ulike former for funksjonsnedsettelse kan mestre hverdag og jobb og ha et aktivt, selvstendig liv.

NAV Kontaktsenter er en landsdekkende tjeneste for NAV. Kontaktsenteret tar imot telefoner og e-post fra brukerne og er felles inngangsport til de fleste av NAVs ulike enheter.

NAV Fylke: NAV har fylkeskontor med hver sin fylkesdirektør i ledelsen. Her skjer det for tiden løpende endringer med tanke på regionalisering og fylkes- og kommunesammenslåinger. Fylkeskontorene følger opp, koordinerer og støtter lokalkontorene og andre spesialenheter som fylket har ansvaret for, gjennom resultatmåling, opplæring og kompetansedeling.

NAV Kontor er brukernes fysiske møtepunkt med NAV og døren inn til arbeids- og velferdstjenester i stat og kommune. Alle kommuner har lagt økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsstønad til NAV-kontoret. Mange kommuner har også lagt ytterligere tjenester til NAV-kontoret. NAV-kontoret er tuftet på et likeverdig partnerskap mellom stat og kommune og skal yte både statlige og kommunale arbeids- og velferdstjenester. Det lokale partnerskapet har handlefrihet til å finne løsninger for NAV-kontoret, som er tilpasset lokale behov og utfordringer. Det gjelder bl.a. hvilke kommunale tjenester som skal legges inn i NAV-kontoret, og hvordan kontoret skal ledes (kommunal leder, statlig leder, eller todelt ledelse for kontoret).

NAV Arbeidsrådgivning supplerer NAVs lokalkontor og gir tilbud til brukere som har behov for tjenester utover det lokalkontorene kan tilby. Arbeidsrådgivningskontorene skal bidra til å lette tilpasningen til arbeidslivet for brukere med helsemessige, psykiske eller sosiale utfordringer.

NAV Arbeidslivssenter bistår bedrifter og virksomheter med å oppnå målene i avtalen om et inkluderende arbeidsliv, som å redusere sykefravær og rekruttere og beholde arbeidstakere med redusert funksjonsevne og personer med innvandrerbakgrunn.

NAV Intro er NAVs kompetansesenter for arbeidssøkende innvandrere. Brukere henvises hit fra de lokale NAV-kontorene.

NAV EURES er en del av det internasjonale EURES-nettverket (European Employment

Services) som består av ca. 800 EURES-rådgivere fordelt over hele Europa. I Norge er EURES en integrert tjeneste i NAV. EURES-rådgiverne i fylkene er NAVs eksperter på spørsmål og bistand i forbindelse med rekruttering til og fra utlandet.

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/Arbeids-+og+tjenestelinjen>

Området vi ser nærmere på i vår undersøkelse er tilordnet Arbeids- og tjenestelinjen.

Styringsdokumenter og kontroll

Styringsdokumenter og kontroll er en del av kulturen og hverdagen i NAV. NAV har faktisk en egen styringsdirektør, Geir Axelson, noe som viser hvor forankret styring og kontroll er i organisasjonens arbeidsmetodikk. NAVs interne styringsdokumenter består bl.a. av årlige tildelingsbrev, som bestemmes av Arbeids og sosialdepartementet og som inneholder mål og resultatkrav. NAV er i dialog med Arbeids- og sosialdepartementet om å forenkle dette årlige tildelingsbrevet.

Rapportering og resultatoppfølging samt budsjetttildelinger og fullmakter gis så videre til fylkene, som i sin tur tildeler mål og disponeringsbrev videre til de lokale NAV-kontorene. Arbeidet med å forenkle mål- og resultatstyringen er også her i gang og det jobbes med styringsdokumentene for at de skal bidra til den ønskede dreiningen som er fastlagt. NAVs interne styringsdokumenter sies nå siden 2016 å ha færre mål- og resultatkrav.

Utover det så en arbeidsgruppe i 2016 på hvordan vi best skal utvikle NAV-kontorene fremover. Rapporten deres «Utvikling av NAV-kontor» anbefaler at NAV-kontorene i større grad skal kunne fastsette egne lokale mål- og resultatkrav.

Vi vil likevel se nærmere på dokumentene, som nevnt via en enkel analyse for å se utviklingen i dokumentene. Stemmer det at det er mindre styring og at det gis mer rom for ledelse i føringsdokumentene?

Analyse av styringsdokumenter

NAV sine mål og resultater fastlegges på øverste nivå, som er departementet, og blir gitt videre etter prinsipal-agent teorien, hvor dette drysser nedover i den hierarkiske organisasjonen via top-down-prinsippet. Vi har gjort en enkel tekstanalyse, hvor vi har sett litt på språket og om det er store endringer i innholdet, samt sett på endringer i størrelsen av dokumentene. Vi har valgt å se på 2015 og framover da det var på denne tiden at Sigrun Vågeng ble ansatt som Arbeids- og velferdsdirektør. Vi ønsker derfor å se om det er noen endring eller utviklingen, og om vi kan si at organisasjonen dreier fra styring til ledelse.

Tildelingsbrev

Arbeids- og sosialdepartementet stiller i tildelingsbrevene sine midler til rådighet for Arbeids- og velferdsdirektoratet og gir samtidig rammer og retningslinjer for Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeids- og velferdsetatens virksomhet.

Vi har hentet ut informasjonen fra de nevnte tildelingsbrevene og satt inn i en tabell som viser utviklingen i noen få faktorer.

Analysefaktorer	2015	2016	2017	2018	2019
Antall sider Uten vedlegg	42	30	29	29	25
Antall ord	13634	9497	9713	9203	7327
Langsiktige og overordnede mål	-velfungerende arbeidsmarked -pålitelig forvaltning -bærekraftig pensjonssystem -trygge familier -sosiale tjenester	-flere i arbeid -tiltaksområdet -arbeidsgiverbistand -sosiale tjenester -hjelpemidler -pålitelig forvaltning -trygdesvindel -brukeropplevelser	-flere i arbeid -tiltaksområdet -arbeidsgiverbistand -sosiale tjenester -hjelpemidler -pålitelig forvaltning -trygdesvindel -brukeropplevelser	-flere i arbeid -tiltaksområdet -arbeidsgiverbistand -sosiale tjenester -hjelpemidler -pålitelig forvaltning -trygdesvindel -brukeropplevelser	- flere i arbeid - inkluderingsdugnad - pålitelig forvaltning - sosiale tjenester - brukeropplevelser
Antall oppdrag	30	28	31	35	16
Antall styringsparametere	18	24	21	19	16
Antall «skal»	420	214	221	212	177
Antall «må»	23	17	21	12	5
Antall «forventes»	2	1	2	2	1
Antall «økt» + «øke»	35	25	30	30	28
Antall «effektiv»	19	25	18	20	15

Tildelingsbrevene tar for seg flere områder enn det som blir fulgt opp i Tjenestelinja, men danner som sagt grunnlaget for Mål- og Disponeringsbrevene som blir utarbeidet og sendt ut til fylkene.

De er oppdelt i flere langsiktige og overordnede mål og føringsområder, som alle har forskjellige styringsparametere og oppdrag som skal utføres. Et oppdrag kan f.eks. være et tverrfaglig samhandlingsprosjekt for å evaluere et område, eller nedsettelse av en arbeidsgruppe som skal utarbeide et styringsverktøy etc. Dette er gjerne større oppdrag, som det skal rapporteres på. Rapporteringen er omfattende og skal inneholde en god del faste oppgitte punkter.

Ser man på antall oppdrag som står oppført i tildelingsbrevene ser man at det har steget fra 30 i 2015 til 35 i 2018, men blitt halvert til 16 oppdrag i 2019. I tillegg til rapporteringen fra oppdragene, finnes det et statistikkvedlegg, her er det listet opp nøyaktig hvilke statistiske tall direktoratet skal rapportere på og hvor hyppig det skal rapporteres. Vedlegget for statistikken som ble etterspurt i 2015 var på ca. 11 sider, mens det i 2019 var på 7 sider.

Styringsparameterne hadde en oppsving, men er ganske likt sammenligner vi 2015 og 2019. (18 i 2015 til 16 i 2019.)

Den største endringen finner vi i antall sider som ble redusert fra 42 sider i 2015 og til 25 sider i 2019. Antall ord totalt i 2015 var ca. 13600, mens det i 2019 er redusert til ca. 7300. En viss form for forenkling er blitt gjennomført ved å legge sammen punkter og forenkle avsnittene, dvs. tekster med enklere språk. Innholdsmessig er tildelingsbrevene likevel meget like mtp. hvilke områder som skal prioriteres, hvor selvsagt budsjetteringen og summene som tildeles er forskjellige.

Vi har sett på språket i tildelingsbrevene. Formuleringer som er styrende og gir pålegg og som gir lite rom for selv å velge er bl.a. ordene “skal” og “må”. De gir i seg selv sterke føringer, dvs. overlater ikke til mottakeren om han/hun ønsker å utføre det som står, men

krever at det skjer. Vi finner ordet «skal» hyppig brukt og det er fremtredende i dokumentet. Med bakgrunn i redusert sideantall fra 2015 til 2019 er bruken av ordet riktignok blitt mer enn halvert. Fra 420 ganger i 2015 til 177 ganger i 2019. Ordet «må» er redusert fra 23 ganger i 2015 til 5 ganger i 2019, «øke/økt» er redusert fra 35 i 2015 til 28 ganger i 2019.

Mål- og disponeringsbrev fra Direktoratet til Fylkene

Arbeids- og velferdsdirektoratet lager i sin tur Mål- og disponeringsbrev til fylkene, som nevnt basert på tildelingsbrevene fra departementet.

Tabellen nedenfor viser en sammenligning mellom Mål- og disponeringsbrev fra Direktoratet til Fylkene i årene 2015, 2016, 2017, 2018 og 2019. På lik linje som med tildelingsbrevene har vi hentet ut informasjonen rundt enkelte faktorer og laget en tabell over disse faktorene.

Analysefaktorer	2015	2016	2017	2018	2019
Antall sider	14	13	14	15	16
Antall ord	4284	3794	4520	5249	6372
Antall hovedprioriteringer	6 overskrifter 7 underpunkter	5 overskrifter 9 underpunkter	4 overskrifter 12 underpunkter	4 overskrifter 13 underpunkter	7 overskrifter 19 underpunkter
Langsiktige og overordnede føringer	- Et velfungerende arbeidsmarked med høy sysselsetting, lav ledighet og et inkluderende arbeidsliv - En brukerorientert, effektiv og helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning	-flere i arbeid -bedre brukermøter -økt kompetanse	-flere i arbeid -bedre brukermøter -økt kompetanse	-flere i arbeid -bedre brukermøter -økt kompetanse	-flere i arbeid -bedre brukermøter -pålitelig forvaltning
Antall styringsparametere	13	10	8	8	13
Antall «skal»	156	115	84	126	142
Antall «må»	17	21	26	34	47
Antall «forventes»	2	4	7	1	1
Antall «økt» + «øke»	13	22	40	45	28
Antall «effektiv»	6	4	1	6	7

Ser man på antall hovedprioriteringer har disse hatt en liten nedgang fra 2015 med 6 hovedprioriteringer og 7 underpunkter, mens det i 2019 igjen har steget og har 7 hovedoverskrifter og 19 underpunkter, mao. en økning.

Når vi sammenligner antall styringsparametere, ser vi at årene 2015 og 2019 med 13 parametere ligger likt, mens det i årene imellom var en liten redusert svingning, mao. en økning i 2019 til foråret. Her finner vi bl.a. parametere som «andel arbeidssøkere med overgang til arbeid», «Andel brukere som har hatt dialog, møte eller samtale med NAV siste 30 dager», «Andel brukere med arbeidsrettet aktivitet» og «Antall formidlinger totalt» for å nevne noen. Dette viser hvor detaljert dokumentet er satt opp.

Vi fant at det er et økende antall sider hvert år, riktignok kun en side hvert år, men allikevel økende. Dette øker dermed også antall ord som brukes i Mål- og Disponeringsbrevene. Det “forventes” mindre, men de sterkere formuleringene som «skal» og «må» har steget kraftig igjen etter den lille svingningen hvor ordet “skal” brukes 84 ganger i 2017, mens det i 2019 er steget til 142.

Målekort

[Målekortene](#) ble innført i NAV i 2010 og det var en nasjonal runde med opplæring for NAV ledere. Målekortet er en operasjonalisering av målene fra mål- og disponeringsbrevet og betraktes som et verktøy for balansert målstyring. I NAV så er det fylkeskontoret som har det operasjonelle ansvaret for resultatoppfølging i det enkelte NAV kontor, og i og med at vi vurderer målekortet som relevant for å belyse styringsbegrepet i vår problemstilling, så ønsket vi å få godkjenning fra fylkesleddet på å bruke det i vår oppgave, noe som vi har fått tillatelse til.

Målekortet er delt inn med styringsparametere, også kalt resultatindikatorer, som det blir levert data på fra statistikkprogram/datavarehus. Det er satt noen mål per styringsparameter som skal oppnås, og avhengig av hva den enkelte enhet har klart, visualiseres dette med fargekoder og piler. Rødt, gult og grønt og med piler opp eller ned. Der det er røde piler nedover skal det lages tiltak for å lenke utviklingen til grønne piler oppover. Rapportering på måloppnåelsene og eventuelle tiltak sendes elektronisk til Fylkesdirektøren hver måned.

En samlet oversikt over styringsparameterne fra 2010 er:

Brukerperspektiv:

- Resultat lokal brukerundersøkelse
- Antall deltakere på kvalifiseringsprogram
- Andel i kvalifiseringsprogram med overgang til jobb
- Andel ordinære arbeidssøkere med (utvidet) oppfølging siste tre mnd
- Andel sykmeldte med informasjon om videre oppfølging etter 39 ukers sykmelding
- Andel arbeidssøkere som registrerer seg selv på nav.no
- Antall mottakere av økonomisk sosialhjelp
- Antall langtidsmottakere (over 26 uker) av økonomisk sosialhjelp
- Andel under 25 år som er langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp
- Andel langtids sosialhjelpsmottakere hvor mottakeren mottar trygd/pensjon i prosent av total antall sosialhjelpsmottakere
- Andel stillinger meldt til NAV med tilvisning
- Andel stillinger meldt til NAV av den totale stillingstilgangen (markedsandel)
- Bosetting av flyktninger i forhold til plan
- Andel av bosatte flyktninger i arbeid etter gjennomført introduksjonsprogram
- Andel gjennomførte dialogmøte 2 innen 26 uker
- Andel ikke gjennomførte dialogmøte 2, der innkalling ikke er gjort pga gyldig grunn for unntak

Produksjonsperspektiv:

- Andel krav om AAP som er sendt til forvaltningsenheten innen fem uker etter mottak av krav
- Andel vedtak om § 11-5 senest tre uker før utløp av maksdato sykepenger
- Andel personer med oppfølgingsvedtak etter NAV-loven § 14a
- Andel saker sosialhjelp behandlet innen 4 uker etter at søknad er mottatt
- Gjennomsnittlig stønadslengde for økonomisk sosialhjelp
- Andel av gjeldsrådgivningssaker som oppnår avtale

- Andel krav om sykepenger som er sendt forvaltningsenheten senest påfølgende virkedag
- Andel krav om uføreytelser som er sendt til forvaltningsenheten innen 10 uker etter mottak av krav
- Andel øvrige krav som er sendt forvaltningsenheten senest påfølgende virkedag
- Andel klagesaker der bruker får medhold (kom.)

Medarbeiderperspektivet:

- Sykefravær alle ansatte i NAV kontoret
- Sykefravær for statlige ansatte
- Andel medarbeidere som har gjennomført medarbeidersamtale og registrert denne i kompetanse@nav
- Resultat på HKI-undersøkelsen (Medarbeiderundersøkelse)
- Resultat medarbeiderundersøkelse (Bedre kommune.no)

Økonomiperspektivet:

- Akkumulert avvik drift (kom.)
- Faktisk forbruk hittil i år i % av budsjett hittil i år (drift stat)
- Akkumulert avvik ytelse (kom. Ytelser)
- Brutto driftsutgifter NAV pr. sosialhjelpsmottaker
- + Ø 20: Tiltaksøk. (Fylkets målekort)

Hvert fylke valgte de resultatindikatorene som de anså som hensiktsmessig for egen drift i eget fylke.

Nedenfor vises en utvikling av antall resultatindikatorer for den månedlige rapporteringen for Hedmark fylke frem til sammenslåingen mellom Hedmark og Oppland til NAV Innlandet.

År	Brukerperspektivet	Medarbeiderperspektivet	Produksjonsperspektivet	Økonomiperspektivet
2011	10	4	2	2
2012	19	4	3	4
2013	23	3	3	1
2014	23	3	0	1
2015	21	3	0	1
2016	19	3	0	1
2017	15	3	0	1
2018	10	3	0	1

Målekortene startet litt forsiktig det første året med 18 indikatorer til sammen, men så ble det en kraftig oppsving i indikatorene på brukerperspektivet. Året 2013 topper med 30 indikatorer til sammen. I dag er det blitt redusert til totalt 14 indikatorer.

Kvalitative Intervjuer

I denne delen vil vi oppsummere og sammenfatte de empiriske funnene fra intervjuene. Siden vi fokuserer på temaet styring og ledelse og dreining fra det ene til det andre ville vi bl.a. høre hva de ansatte og lederne la i de ulike begrepene styring og ledelse.

Informantenes forståelse av begrepene styring og ledelse

Hovedtendensen i hva informantene legger i begrepet styring er svaret for de fleste at det er verktøyene vi har, det er ovenfra og ned styring, det er manglende frihet til å velge selv, det er regelverket, en mer hierarkisk måte å tenke på, det er å fortelle andre hva de skal gjøre og når de skal gjøre det, styring er også å holde kursen og retningen, styring er mer kontroll.

Under begrepet “ledelse” forstår de dialog og samspill, påvirkning på egen arbeidshverdag, å legge til rette for at medarbeiderne kan gjøre en god jobb, større frihet til selvledelse innenfor gitte rammer, det er involvering av organisasjonen, benytte kompetansen til de ansatte for å nå målene, gi tillit og ansvar og sørge for støtte og ros, gi motivasjon, det handler om å vise hva eller hvor målet er, skape samhold og fellesskap, trygghet og aksept for forskjelligheter, ledelse er delaktighet og engasjement.

Dette bekrefter de teoretiske definisjonene vi har valgt å bruke på styring og ledelse.

Informantenes opplevelse av dreiningen fra styring til ledelse

Informantene svarer noe ulikt ut fra at det er opplevd endringer, men det er trolig mer personavhengig og ikke opplevd noe bevisst, eller opplevd det i noe mindre grad fra etaten, mens andre svarer at hvis vi ser hele etaten fra toppen og nedover så ser man noe ved at fylket har gått bort fra å benytte ordet “styringsdialog” til å benytte “utviklingsdialog”, med mindre fokus på alle resultatene på målekortet, og at det er mer fokus på hvordan en jobber med utfordringene, enn kun å peke på utfordringene. Derimot blir det pekt på at i forhold til prioriterte områder kan styringen være sterkt tilstede fra direktoratet til fylket og fylket ned til det lokale kontoret. Videre blir det pekt på at vi tradisjonelt sett har vært en veldig styrt etat, hvor det har vært viktig å ikke gjøre feil, og fagsystemene vi har legger dårlig opp til å kunne se helheten. En kommunalt ansatt ser f.eks. ikke noen forskjell, og peker på utfordringer ved at systemet kategoriserer brukere etter visse kriterier og ikke fullt ut individuelle vurderinger og at vi i oppfølgingen endrer brukernes bistandsbehov for å tilpasse oss et system som ikke lar seg endre. Flere peker på at lokalt utøver lederne stor grad av ledelse, ved å vise tillit og frihet, men at disse blir styrt av høyere liggende nivåer.

Oppsummert så sier de som har opplevd endring, at de ikke er sikre på om det er personavhengig eller om det er systemet som har endret seg. Lokale ledere utøver ledelse, mens fra overordnet nivå er det fortsatt stor grad av styring, spesielt i forhold til de prioriterte brukergruppene i NAV.

Erfaringer og kjennskap til lederutviklingsprogram som verktøy

Vi ønsket jo å høre om en evt. opplevd endring kunne knyttes opp mot lederutviklingsprogrammet PULS. Vi stilte først spørsmål om ledelsesutvikling og lederutviklingsprogrammer generelt, og fant at ledere som har vært ansatt over en lengre periode, har i hovedsak flere forskjellige erfaringer med slike programmer av ulik art og omfang. Virksomhetsledere har mer erfaring enn avdelingsledere og fagledere.

Medarbeidernes kjennskap til og involvering i PULS

Her kommer det tydelig fram en forskjell på forståelse av involvering fra medarbeidere, avdelingsledere og ledere.

En medarbeider sier:

“Puls har blitt servert som informasjon i møter”

en annen medarbeider:

“Jeg har hørt om programmet på kontormøter, og gjennom at vi har fått med oss at lederen vår er borte fordi vedkommende er på PULS samling”.

En leder forteller:

“PULS har vært tema på kontormøtene og gjennom det har mine medarbeidere blitt involvert.”

En annen leder:

“Har tatt med noe av det vi har jobbet med inn der, ... da valgte vi ut noe som vi allerede hadde jobbet med i egen avdeling, slik at det ikke ble noe utenpå, men en del av det vi allerede sto i da”.

En tredje leder:

“Jeg føler jo at jeg har sagt noe om PULS samlingene vi har vært på, uavhengig av om det har vært forventninger fra PULS om å gjøre noe i egen enhet, så har jeg jo fortalt hva vi har drevet med. Også har det vært den ene oppgaven hvor vi skulle ta opp styrker og utfordringer med egen avdeling”.

Det har vært en leder som har tatt opp PULS jevnlig og diskutert og drøftet med medarbeiderne, og ledere som har faste møter med tillitsvalgte og verneombud hver måned, hvor dette har vært tema, men også de lederne som kun har informert på kontormøte noen ganger.

Oppsummert så ser det ut til at de fleste har hørt om PULS gjennom kontormøter og informasjon som er gitt i disse møtene. Det har også vært noe involvering av medarbeidere gjennom jobbing med en oppgave gitt gjennom PULS i flere av kontorene.

Kan dreiningen fra styring til mer ledelse knyttes opp mot PULS?

Alle ble spurt hvilke endringer de har merket seg i forhold til sin leder, eller hvilke endringer du som leder har gjennomført, også knyttet opp til om hverdagen har blitt annerledes etter PULS.

Lederne svarte at i oppstarten av PULS var alle ledere invitert til store samlinger sammen med andre ledere fra hele landet. Disse samlingene var det NAV sjefen Sigrun Vångeng som ledet, hvor alle var plassert i ulike grupper med ledere fra andre kontor, kontorstørrelser og fra andre deler av landet. Erfaringen fra denne samlingen er noe blandet. De fleste syntes det var en positiv boost, men at opplegget i ettertid har vært preget av lavere kvalitet, med for lite kontinuitet og forpliktende arbeid. Andre peker på at det muligens var litt varierende hva en fikk ut av oppstartsamlingen da det var stor spredning i utfordringsbildet blant de lederne en ble plassert i gruppe med. Noen synes samlingene i ettertid også har gitt mulighet til å snakke om ledelse og få luftet ut frustrasjoner og utfordringer på ulike plan. Noen ledere forteller at de opplever det som positivt å ha fått et større nettverk rundt seg av andre ledere som de kan drøfte problemstillinger og utfordringer med, andre har tatt med seg konkrete tips i forhold til gjennomføring av møter og presentasjon av saker.

En medarbeider forteller at vedkommende er kjent med at lederen deltar i programmet, men at det ikke har medført store endringen.

En annen medarbeider sier:

“slik jeg opplever det så er det noe som lederne våre er involvert i og har slik sett ikke noe med oss andre å gjøre”.

En tredje medarbeider sier det på denne måten:

“Selv om verden går framover og utvikler seg, så er det ikke akkurat som om alt forandrer seg. Det ligger noen prinsipper rundt det med ledelse og sånn som ikke nødvendigvis endrer seg fordi vi får mobilitetsløsninger eller digitalisering. Det handler om mellommenneskelige forhold tenker jeg da, det forandrer seg jo ikke, vi er mennesker selv om vi jobber litt annerledes”.

Ut fra denne informasjonen vi har fått så opplever ikke hverken medarbeidere eller ledere at

det har blitt en stor merkbar endring som følge av PULS, men kun små endringer som en er usikker på om kan knyttes til PULS eller om det heller kan knyttes til den generelle utviklingen som NAV er i.

Ut fra dette ble det naturlig for oss å spørre om lederne har opplevd at de hadde nytte av PULS.

Her sier flertallet at de kan ikke si at de ikke har hatt nytte av det, men mer som en påminnelse til å sette mer bevisst fokus på rollen som leder igjen, en repetisjon fra noe man allerede visste og kunne.

Kunne PULS vært bedre?

Når vi etterspør forbedringspotensialet til PULS blir det pekt på at det kunne høynet nytten ved å hatt eksterne prosessveiledere, i det minste personer utenfra eget fylke. Tettere samlinger og mer kontinuitet, samt mer forpliktende opplegg i mellom samlingene er en gjenganger i svarene. Ledere som ikke var ansatt på oppstartstidspunktet, peker på utfordringen og usikkerheten rundt hvordan en skal sikre at alle lederne har den samme plattformen, da en såpass stor organisasjon vil ha stadig ha utskiftninger og nyansettelser.

Del 5 - Drøfting

I denne delen drøfter vi funnene våre fra del 4 og opp mot teoriene vi har nevnt i del 2. Vi har delt det opp på samme måte som i del 4, først styringsdokumenter og deretter de kvalitative intervjuene, selv om vi ser at mye av de samme teoriene treffer på begge områdene.

Offentlig sektor består av komplekse virksomheter som skal oppfylle mange ulike mål og har ulike forventninger, derfor kan det være ulike årsaker til at offentlige organisasjoner igangsetter endringer. Dette gjør det vanskelig å isolere effekten av de ulike endringene som igangsettes. Det er nødvendig for oss å ta med at organisasjonen NAV er politisk styrt. NAV skal iverksette de politiske føringene som besluttes i Stortinget, og dermed vil styringen i stor grad påvirkes av hvem som sitter i regjeringen. Spenningen mellom politiske forventninger, behovet for å vise politisk handlekraft på kort sikt, samt NAVs egne faglige vurderinger med et mer langsiktig fokus, kan være utfordrende for styringen. NAV skal videre forvalte et stort og detaljert regelverk i tillegg til at det er mange regler og lover som legger føringer på hvordan NAV kan organisere virksomheten sin. Hyppige og store endringer i regelverk som følge av politiske maktskifter, kan også påvirke NAVs målsetninger og prioritering.

Endringsprosessene som igangsettes kan være styrt internt i organisasjonen, eller det kan være som resultat og forventninger fra omgivelsene rundt. Ofte så lar man ikke endringene fungere lenge nok før ny ledelse kommer inn og foreslår nye endringer. Legitimitet er viktig for offentlig sektor og at de har både evne og vilje til å endre seg i takt med forventningene fra omgivelsene rundt, og det å kunne vise omgivelsene at offentlig sektor er framtidsrettet og moderne. Ledelse og styring er toppstyrt. Endringene i offentlige organisasjoner er ofte

igangsatt av ledelsen. Medarbeiderne forventer at ledelsen er tydelig på budskapet om hvorfor man ønsker endringer og hvorfor man omorganiserer. Den formelle strukturen i NAV er tydelig og ledelsen er lojale til de beslutningene som fattes (Busch et al. 2011).

Styringsdokumenter

I forrige del “Case-studiet” foretok vi en enkel analyse av noen styringsdokumenter lederne må forholde seg til. Vi har sett på forskjellige funnene og ut fra dette har vi sett noen tendenser.

Tildelingsbrev

Vi så at antall oppdrag som står oppført i tildelingsbrevene har steget noe, for så å bli halvert nå i 2019. Som nevnt er et oppdrag gjerne et prosjekt som tar for seg en grundig evaluering av et område, eller utvikling av et tverrfaglig samarbeid utover forskjellige sektorer. Dette er dermed en omfattende oppgave og det kreves en svært innholdsrik rapport, som skal begrunne resultatoppnåelsen. Det er detaljert oppført i et vedlegg om særskilt rapportering hva rapporten skal inneholde (bl.a. styringsparameterne, div. nøkkelinformasjon, resultatoppnåelse og kvalitet etc.) Skal direktoratet være i stand til å levere en slik rapport kreves det selvsagt at de får levert inn bidrag fra fylkene og NAV-enhetene som driver oppfølgingen med brukerne. For å kunne begrunne et resultat må man være istand til å analysere utviklingen og oppnåelsen, dette betinger en innhenting av til dels detaljert data, dvs. rapportering fra lokalenhetene.

Et NAV kontor må innrette seg etter prioriteringer som kommer ovenfra, altså etter styringsmodellen top-down. Dette ligger jo i den hierarkiske oppbyggingen av organisasjonen. Det er akseptert faktum hos alle medarbeidere, og i hovedregel forholder man seg lojal til dette, siden legitimiteten til de overordnede er så stor. Et eksempel er ungdomsinnsatsen, som i 2014 ble et høyst aktuelt tema, der ble NAV pålagt å forsterke innsatsen overfor unge arbeidssøkere, og spesielt unge med nedsatt arbeidsevne. NAV klarte

ikke å innfri departementets krav til tiltak overfor målgruppa mot slutten av året, og NAV-kontorene ble bedt om å omprioritere ressursene for å forsterke innsatsen. Andre oppgaver i NAV kontor måtte da settes noe til side. Utfordringen var ikke så mye at NAV-kontorene ble eksponert for endringer, men at nye krav kom brått på organisasjonen, og muligheten for å planlegge ressursbruken effektivt etter lokale behov ble svekket. Her er det prinsipalen (departementet) som bestemmer hvordan agenten (den lokale ledelsen på NAV kontor) skal innrette sin innsats, og som følge av mistillit blir det satt inn flere styringsparametere på ungdomsområdet, som i dag har en ukentlig rapportering ned på enkeltbrukerne fra lokalenhetene, mao. mer styring og mindre ledelse på dette nye prioriterte området. Dette kan man anse som motstridene mtp. å oppnå en dreining til mer ledelse.

Ved å legge sammen f.eks. oppfølgingen av mottakere av helserelevante ytelser til punktet “flere i arbeid” har man faktisk kunnet luke ut noen styringsparametere, og dermed henvise til forenkling og mer ledelse. Derimot, siden målene for ungdomsinnsatsen ikke ble innfridd det første året, er det jo kommet andre og mer detaljerte styringsparametere.

Dessuten ser vi at selv om noen parametere er blitt fjernet, er det fortsatt nevnt i teksten at man skal ha fokus på og prioritere f.eks. visse delmål i IA-avtalen, men de er ikke lenger lagt inn som rapporterende styringsparametere. Vi ser også at det til dels blir nevnt tidligere styringsparametere under punktene “nøkkelinformasjon”. Dette er da punkter som skal være med i rapporteringen ved tertial- eller årsrapportering. Det er derfor vanskelig å si om dette da er mindre styrende, selv om antallet rapporterende styringsparametere er blitt noe færre.

En forenkling forbinder man gjerne med slankere dokumenter. Antall sider totalt ble redusert med 12 sider fra 2015 til 2016, så det fant sted en “slanking” for tre år siden, altså en forenkling. En ytterligere “slanking” på 5 sider de tre siste årene til dagens 25 sider er et positivt signal. Derimot er innholdet fortsatt omfattende og tar for seg de samme områdene og de fleste punkter gjentar seg i en eller annen form, enten som tekstavsnitt, som nøkkelinformasjon eller som styringsparametere.

Det som er interessant er at i tildelingsbrevene fra 2017, 2018 og 2019 nevnes Stortingsmelding 33 med målet «mindre styring» eksplisitt og at det er ønskelig med mindre detaljstyring.

“I tråd med Meld. St. 33 (2015-2016) skal forvaltningen få større myndighet og handlefrihet til å tilpasse tjenestene og virkemidlene til individuelle behov i møte med brukerne. Det betyr bl.a. mindre styring på aktivitet. Samtidig stiller det krav til at etaten gir god rapportering på resultater og måloppnåelse i dialogen med departementet.”

(Tildelingsbrev 2017, s. 2-3)

“I tråd med Meld. St. 33 (2015-2016) skal NAV-kontorene få større myndighet og handlefrihet til å tilpasse og utvikle tjenestene og virkemidlene til brukernes behov og forutsetninger. Tjenesteutviklingen skal være kunnskapsbasert og skje i samarbeid med brukerne og kommunene i partnerskapet. Måloppnåelsen vil vurderes i lys av utviklingen i samfunns- og arbeidsliv. I styringen skal det legges økt vekt på oppnådde resultater av innsatsen. Det stiller krav til at etaten i sin dialog med departementet gir gode analyser og forklaringer på resultatutviklingen”

(Tildelingsbrev 2018 og 2019, s. 3-4)

Likevel er rapporteringen med styringsparameterne og vedleggene på særskilt rapportering i stor grad like etter 2016. Vedlegget derimot for statistikken som ble etterspurt, var i 2015 på ca. 11 sider, mens det i 2019 var på 7 sider. Det er usikkert om grunnen er at det ikke er nødvendig å rapportere inn statistikken lenger, fordi det er utarbeidet andre software hvor det er mulig å hente ut ønsket statistikk selv, eller om det er fordi det faktisk er blitt forenklet og etterspørres mindre detaljer som følge av den ønskede dreiningen til mer ledelse.

Vi finner et godt slanket dokument, med en halvering i oppdragene. En signifikant forenkling i rapporteringen og en halvering av styringsparametere derimot finner vi ikke.

Tildelingsbrevene er fortsatt formulert med sterke føringer og vi har sett at ordene «skal», «må», «øke/økt», «effekt(iv)/-isering» brukes hyppig i dokumentet, selv om alle disse ordene

er redusert, hovedsakelig som følge av redusert antall sider. Tross mindre bruk, kan man si at dette er formuleringer som tyder på ønske om styring og kontroll, kanskje mer enn ønsket om motivering gjennom tillit og mer ledelse.

Mål- og disponeringsbrev fra Direktoratet til Fylkene

Vi fant at antall hovedprioriteringer har steget i Mål- og disponeringsbrevet for 2019. Noe som betyr at man skal prioritere flere områder enn tidligere, eller også at det blir mer konkret og detaljert oppført på de forskjellige områdene hva som eller hvordan det skal prioriteres. Begge alternativer kan det stilles spørsmål ved dersom man ønsker å dreie til mindre styring og mer ledelse. Det er også mulig at dette er en form for visuell forenkling av dokumentet, med mer sortering og opplisting i punkter og mindre flytende utfyllende tekst.

Dette fant vi også når vi sammenlignet antall styringsparametere. Disse styringsparametere er konkrete og detaljerte målinger, som krever at den enkelte veileder i NAV-kontoret utøver en arbeidsmetodikk som leverer de ønskede tallene. Det styrer hvordan lokalkontorene må prioritere og tilnærme seg sine brukere for å innfri de føringene som ligger i mål- og disponeringsbrevet.

Selv om det kun har kommet til få ekstra sider på Mål- og disponeringsbrevet fra 2015 til 2019, brukes f.eks. ordet “skal” 84 ganger i 2017 (lavest bruk) mens det i det aktuelle brevet for 2019 igjen er steget til 142. Det er en stigning på 46% og tilsier nesten en fordobling fra 2017. Det er faktisk også forholdsmessig hyppigere brukt i mål- og disponeringsbrevet enn i tildelingsbrevet. Ser man på bruken av ordene “økt/øke” og “effektiv(isering)” sammen med flere hovedprioriteringer og flere styringsparametere, kan det virke som at dette understøtter utsagnet til Geir Axelsen om at “vi må gjøre mer for mindre”.

Målekort

Målekortene som ble innført i NAV i 2010 fikk en forsiktig start, men opplevde en kraftig oppsving i årene 2012-2016.

Som vi så har dagens målekort blitt forenklet og styringsparameterne er blitt halvert i forhold til tidligere nevnte år. Dette har til dels tvunget seg frem pga. digitaliseringen og nye IKT-arbeidsverktøy. Noen av indikatorene ble hentet ut av det tidligere oppfølgingsprogrammet Arena, og siden det ikke benyttes mer og ikke kan levere disse tallene lenger, er noen indikatorer blitt fjernet. Men det har også vært fokus på hva NAV-kontorene ønsker å bli målt på mtp. hensiktsmessighet. Det er blitt bedt om innspill og forslagene har vært lagt ut på høring. Her har også Medbestemmelsesapparatet vært med i prosessen. Intensjonen har vært å gi NAV-kontorene eierskap og lederne større mulighet til “mer ledelse” og “mindre styring”.

Derimot ser vi at ved hjelp av tall som nå de nye IKT-programmene leverer til Datavarehuset, blir de enkelte NAV kontorene likevel målt på oppnåelser av forskjellige styringstall. Disse står riktignok ikke på målekortet og må rapporteres på månedlig lenger, men blir bl.a. synliggjort i det nyere programmet “operative styringsverktøyet”, som er blitt tilgjengelig for alle ledere og nivåene over. Noen enkelte NAV kontorer får besøk av ansatte fra Fylket som deltar på ledermøter, hvor bl.a. tall fra Datavarehuset gjennomgås. Dette er da tall som “svartid i timer” på henvendelser fra brukere, “antall brukere med utløpte aktiviteter”, “antall brukere som ikke er i aktivitet” etc. og disse sammenlignes med andre NAV kontorer i samme fylke. Der tallene er høye blir det diskutert tiltak for å få ned tallene. Slike tiltak kan være å pålegge ansatte i brukeroppfølgingen å fokusere på ett av måltallene og få dette måltallet ned på et akseptert nivå i løpet av en tidsfrist. Veilederne må tilegne seg en bestemt arbeidsmetodikk for å tilfredsstille systemet og bruker en del tid på denne “riktige arbeidsmetodikken”, som gjør at de har mindre tid til å møte brukeren. Dette motarbeider målet om å skape gode brukermøter og også målet om å gi veilederne større tillit og frihet til å finne løsninger sammen med brukerne. Rammene og begrensningene som lovverket setter gir i stor grad mening for veilederne, men vi undrer oss om all rapporteringen faktisk gir tilfredsstillelse og mening i arbeidshverdagen. Utsagnene fra medarbeiderne vi intervjuet støtter denne undringen, og vi går nærmere inn på dette punktet i drøftingen av intervjuene.

Det vi nevner ovenfor gjør det vanskelig å kunne si om det faktisk måles mindre på konkrete måltall eller ikke, da dette foregår litt mer i det skjulte enn tidligere godt synlig på målekortet. Som en av avdelingslederne vi intervjuet mente: det er klart at hun har overblikk over hva som skjer på arbeidsbenkene til sine ansatte. Hun er jo tross alt ansvarlig for resultatene i avdelingen. Hun er derfor inne og kontrollerer arbeidsbenkene med jevne mellomrom, men mente at hun trenger jo ikke gå rundt å fortelle at hun gjør det hele tiden.

Man kan også stille seg undrende ved at grunnlaget for Mål- og disponeringsbrevet, altså Tildelingsbrevet, er blitt så mye slankere og har blitt noe forenklet, men at Mål- og disponeringsbrevet har en motsatt trend. Her ser vi flere sider og flere mål og styringsparametere. Er dette fordi det er behov for en omfattende rapportering fra lokalenhetene for å kunne tilfredsstille de omfattende tertial og årsrapportene som direktoratet skal levere til departementet? Så selv om departementet ikke forlanger en hyppig regelmessig og detaljert rapportering, er behovet ute i feltet likevel der for å kunne svare opp på rapportene? Men hvordan har det seg da, at antall indikatorer på de detaljerte målekortene er blitt færre? Er dette fordi Fylket via det operative styringsverktøyet og Datavarehuset har muligheter til å filtrere frem de statistikkene og måltallene de ønsker for å holde oversikten og kontrollen? Blir ikke det noe lignende som avdelingslederen, som er inne på de forskjellige arbeidsbenkene for å beholde oversikten, bare et nivå høyere? Mao. kontroll i det skjulte og agering ved behov for korrektur av resultater. Hva slags lederform er da dette? Mer styring eller mer ledelse?

NAV ledere vil kunne oppleve det som utfordrende å ha kontroll over en setting, når problemløsningen og mål fastsettelsen skjer gjennom et overordnet nivå og gjennom overordnede føringer som mål- og disponeringsbrev, mens arbeidsoppgavene må løses gjennom samhandling med medarbeiderne på NAV kontoret og relasjonene til disse medarbeiderne som er et underordnet nivå blir helt avgjørende. I en slik setting vil vi anta at det er vanskelig å vurdere måloppnåelsen og problemløsningen ut fra økonomisk rasjonelle teorier alene, men at det vil være helt nødvendig å ha kompetanse også på mellom-

menneskelig atferdsteori. Mao. vil ledelseskompetanse være hensiktsmessig for å nå de resultater man er pålagt å nå. Ledelseskompetanse innebærer bl.a. å kunne bygge opp tillitsrelasjoner. Tillit er ikke noe som man bare kan bestemme at man skal ha, men er en trygghetsfølelse som bygges opp over tid. Tillit vokser og er selvforsterkende, som forskere på området nevner (Høyer et al. 2016). Og det er et lederansvar å etablere gode arenaer og kommunikasjonsprosesser som skaper tillit, motivasjon og tilhørighet (Jacobsen & Thorsvik, 2013) Med et så stort samfunnsoppdrag og en så stor organisasjon som NAV er, er det selvfølgelig at lederen ikke klarer utføre alle arbeidsoppgavene alene, slik som det er nevnt ovenfor. Mao. det innebærer delegering og arbeidsdeling. I enhver styringssituasjon som innebærer former for arbeidsdeling vil det oppstå dilemmaer, og da kommer spørsmålet om det er nødvendig å ta forhåndsregler, å kontrollere de som inngår i arbeidsdelingen for at de skal gjøre det som er forutsatt fra de styrendes side? Eller finnes det andre måter å oppnå kontroll på? Rapportering på avvik? Hvor stor risiko kan man inngå ved å velge å ikke ta forhåndsregler? Hvor tolerant er organisasjonen hvis noe ikke går slik det skulle? Eller hvor store er konsekvensene ved feiltrinn? For brukerens rettigheter, for veilederen som gjør et feiltrinn, for lederen/mellomlederen som står til ansvar, etc. Skal en leder/mellomleder som står til ansvar for handlingene til sine medarbeidere tørre å gi tillit? Lede og motivere? Eller føler den seg tryggere ved å styre og kontrollere? Dette er noe en leder må ta stilling til, og vi tror at det ikke finnes en fasit på dette. Muligens er det blandingen av både styring og ledelse som utøves i praksis. Her spiller mellommenneskelige relasjoner på individnivå inn, lovverk og regler, økonomiske rammer, politiske prioriteringer, bare for å nevne noe i dette komplekse temaet. Og samtidig er det også lederkompetansen og egenskapene til lederen som til slutt er avgjørende for hvordan det styres og ledes i de enkelte teamene, avdelingene, lokalkontorene, fylkene.

Intervjuer

Informantenes forståelse av begrepene styring og ledelse

Informantene svarer at styring handler om å konkret si til medarbeiderne hva de skal gjøre, og kanskje vise de også hva de skal gjøre, og at styring handler om at instruksene kommer

ovenfra og ned og at man må bare gjennomføre. Andre svarer at styring er positivt siden det skaper strukturer for eksempel i kontormøter og andre arenaer. Med andre ord beskriver de oppgitte konkrete arbeidsoppgaver og detaljert kontroll med rapporteringskrav fra toppledelsen og nedover i hierarkiet.

Den instrumentelle teorien underbygger at det fungerer med mye styring og kontroll innen NAV sin organisasjon. De ansatte er alle klar over at NAV har et samfunnsoppdrag og et mandat til å yte tjenester for landets innbyggere. Her er det en dobbeltrolle for de ansatte, da de også selv innehar rollen som innbygger og mottaker av tjenester fra NAV. Siden NAV forvalter en så stor del av statsbudsjettet, og NAV er en politisk organisasjon som blir styrt etter et demokratisk politisk system er det legitimt at det må styres og kontrolleres for å unngå uønsket utvikling og sløsing av samfunnets ressurser. Forståelsen for at det er et visst behov for styring og rapportering er derfor stor blant de ansatte hos NAV, både ledere og medarbeidere. Alle informantene vi intervjuet viste med andre ord lojalitet og stor forståelse for det hierarkiske systemet og fant at det i det store og hele ikke ble stilt urimelige krav til dem. Dette gir beslutningene en stor grad av implementering, siden medarbeiderne aksepterer at de bare må gjennomføre slik som pålagt.

Dette finner vi igjen i prinsippal-agent teorien i det instrumentelle styringsperspektivet, hvor det handler om at man som agent (medarbeider) oppfatter kontroll mekanismen som tvingende, og at styringssystemet er utformet på en slik måte at det begrenser medarbeidernes egne valg av handling. Viljen til å følge instruksene fra oven er tilstede hos mange fordi det også gir en viss trygghet i arbeidshverdagen. Det gir kjente strukturer og medarbeiderne vet hva de har å forholde seg til. Spørsmålet som stiller seg er om man får utnyttet kompetansen og medarbeider ressursene på best mulig måte i et slikt styringssystem?

Ledelse derimot handler for informantene våre mer om, som leder, å vise medarbeiderne vei, og motivere til innsats, og som medarbeider at man har nok handlingsrom til å gjøre sine oppgaver, hvor man blir involvert og hørt. Med andre ord tørre å ta ansvar og vise engasjement, for å kunne bestemme selv over arbeidshverdagen. Dette krever en tillitsbasert

styringsform med en indre motivasjon hos medarbeiderne til å oppnå målene som er satt. Dvs. innenfor gitte rammer som blir akseptert, jfr. avsnittet om styring ovenfor, er det en forventning til medarbeiderne om selvledelse og det blir overført et ansvar fra leder til medarbeider. I den hierarkiske organisasjonen og den styringskulturen mange har virket i over år, kan det være vanskelig for den enkelte medarbeider å lære seg selvledelse, og i tillegg tørre å stole på egne vurderinger i et så komplekst juridisk rammeverk som man faktisk beveger seg i. I enkelte situasjoner er det fristende og lene seg litt tilbake og si at det er et lederansvar f.eks. å prioritere hvilke arbeidsoppgaver man skal utføre først, siden man alltid har et effektivitetskrav hengende over seg. Det sies ofte at læring er greit nok, men avlæring er svært vanskelig.

Sigrun Vågeng snakker også om ledelse som våger og omgivelser som tåler, og man har et uttalt mål at ledelsesutviklingsprogrammet PULS skal kunne være med å bidra til de gode kommunikasjonsprosessene, og til større tillit mellom leder og medarbeider, slik at man får til at lederen våger og medarbeideren tåler i større grad enn det gjøres pr i dag. Dette kan man knytte opp til dilemmaet om å tørre å gi tillit eller være på den sikre siden og kontrollere og styre.

Informantenes opplevelse av dreining fra styring til ledelse

Tanken og ideen om å dreie til mer ledelse er god svarer informantene våre, men de svarer også at de er spent på om NAV klarer overgangen til å gi sine ledere det handlingsrommet som trengs. Her ser vi litt skepsis hos informantene til at en så stor og styringsfokuset organisasjon klarer å dreie over til mindre kontroll og tillitsbasert ledelse. Det er gjennomgående enighet blant informantene at det eneste de har merket av noen forskjell på, er at det er mindre fokus på målstyring og målekort. Om det skyldes PULS eller ikke kan man ikke stadfeste. Det fremkommer liten tro på at lederutviklingsprogrammet har bidratt mye til ledelsesendring, siden det kun merkes ved at det ikke må rapporteres i like stor grad som tidligere.

Ut i fra teorien om stivhengighet kan vi forklare dette med at selv om det er vedtatt at NAV skal gå fra styring til ledelse, så er fortsatt regelverket, rutiner, saksmengden og ikke minst

menneskene fortsatt de samme som før iverksettingen av PULS. Organisasjonshistorien legger bindinger for hva som er mulig å få til. Det virker derfor som det kan være vanskelig å gjøre store endringer. En positiv konsekvens av stivhengighet er at det kan bidra til stabilitet og forutsigbarhet for organisasjonen. På den andre siden vil det kunne være vanskelig å innføre endringer like raskt som det kan være behov for.

En av informantene forteller: *“Bortsett fra det jeg har sagt at man har fått litt mer fokus på enkelte ting, så kan jeg ikke direkte si at det har skjedd en revolusjonerende endring. Men det er klart, jeg tenker jo at jeg har vært gjennom en del lederutvikling, og selv om verden går framover og utvikler seg så er det ikke akkurat som om alt forandrer seg. Det ligger noen prinsipper rundt det med ledelse og sånn som ikke nødvendigvis endrer seg fordi vi får mobilitetsløsninger eller digitalisering. Det handler om mellommenneskelige tenker jeg da, det forandrer seg jo ikke, vi er mennesker selv om vi jobber litt annerledes.*

Erfaringer og kjennskap til lederutviklingsprogram

Opplevelsene av lederutviklingsprogram er nok varierende blant informantene. De aller fleste har hatt erfaring med å være med i et eller annet program. Lederundersøkelsen 3.0 fra AFF i 2011 viser at 63,2 % av norske ledere har deltatt på lederutviklingsprogram i løpet av karrieren. (Rønning, Brochs-Haukedal, Glasø & Matthiesen, 2013, s. 35) Dette viser at lederutviklingsprogram er et verktøy som er gjerne brukt som lederstøtte. Ut fra de nevnte pendelsvingningene fra styring til ledelse og omvendt (Christensen, 2015. s. 130) kan vi muligens tolke det slik at Stortingsmelding 33 og satsingen på ledelsesutviklingprogrammet PULS er en pendelsvingning igjen, med dreining mot mer ledelse og mindre styring i NAV.

Det at NAV er villig til å satse på lederutviklingsprogram, er jo ikke nødvendigvis en garanti for at resultatet blir som ønsket. Noen av informantene er kritiske til nytteverdien, siden de anser det som et lite blaff som går over igjen, fordi det er mer teori enn praksis og vanskelig å omsette det i arbeidshverdagen. Arbeidshverdagen fungerer jo slik den er i dag, og den er allerede i et satt spor som er vanskelig å komme ut av. Vi prøver det “nye effektive” en liten periode, men sklir fort inn i vante rutiner igjen, tilbake til det vi alltid har gjort, og som alle

andre også gjør slik. Som nevnt ovenfor er det vanskelig med avlæring. Dessuten som Busch nevner innenfor det kulturelle institusjonelle perspektivet så kan man se organisasjonen som en institusjon med herskende normer og verdier, og at institusjoner er konstruksjoner som skapes i interaksjonen mellom mennesker, det vil si at det i stor grad handler om sosiale prosesser hvor felles måte å handle på, blir til slutt ”måten å gjøre ting på” (Busch et al. 2011).

Andre synes at det er en grei arena for å knytte kontakter og være med som en del av et nettverk. Etableringen av et slikt nettverk for å utveksle erfaringer og drive kollega-veiledning, og at man har noen å ringe til hvis det er behov for å drøfte noe, er en viktig “bivirkning” etter en deltagelse på et slikt program. Men om man opplever endring som direkte resultat av at man deltar i lederutviklingsprogrammet er uvisst. Informantene mener at de endringene som kommer er uavhengig av om man deltar i programmet eller ikke, siden endringer gjerne er føringer som bestemmes fra oven.

Medarbeidernes kjennskap til og involvering i PULS

Informantene som ikke har lederansvar svarte at PULS er det noe de har fått informasjon om på kontormøter, og at det er noe ledelsen driver med. Det synliggjøres ikke stor involvering eller engasjement på medarbeidernivå. Dette kan virke som at det ikke angår medarbeiderne stort, men at det er noe lederne driver med. Vi ser en “de” og “oss”-tankegang med et hierarkisk system, hvor lederne bestemmer og medarbeiderne utfører oppgavene sine. Normene og holdningene i kultur-prinsippet gjør seg gjeldende og medarbeiderne følger sine vante rutiner.

Ledere derimot svarer at de har involvert sine medarbeidere i PULS gjennom å gi info på kontormøter og ved eventuelle endringer at det tas opp i medbestemmelsesapparatet (MBA) på kontoret og involvere de tillitsvalgte og vernetjenesten. Noe som viser at ledere mener de involverer og leder mer enn det det faktisk oppfattes som av medarbeiderne.

Vi ser med andre ord tydelig i våre funn at leder og medarbeider har ulik oppfatning av den informasjonen som er blitt gitt rundt ledelsesutvikling programmet PULS og velger å se dette som en form for asymmetrisk informasjon mellom prinsipal og agent. Informasjonsflyten på de forskjellige nivåene er forskjellig, men også oppfattelsen av den gitte og mottatte informasjonen er forskjellig på de to nivåene.

Kan dreiningen fra styring til mer ledelse knyttes opp mot PULS

Våre informanter svarer at de merker få endringer i hverdagen. I hovedsak bekrefter alle lederne at de har hatt noe nytte av lederutviklingsprogrammet, men at de i mindre grad selv har endret sin lederatferd som følge av PULS. Det har vært en påminnelse om ting som de allerede hadde kunnskap om. Det er svært varierende hvilken effekt PULS kan sies å ha hatt helt ned til den enkelte medarbeider i NAV kontoret. NAV er også en stor organisasjon, som betyr at ledere har sluttet og nye har begynt underveis i programmet, slik at ikke alle har fått med seg alle samlingene. Det snakkes riktignok i mange fora om at det skal dreies til mer ledelse, men utover færre indikatorer på målekortet og utviklingsdialoger i stedet for styringsdialoger, føler hverken medarbeidere eller ledere at hverdagen er blitt stort annerledes enn før PULS ble iverksatt. De lederne som trivdes med tillitsbasert ledelse som deres lederatferd, de fortsetter med denne styringsformen uavhengig av PULS.

Medarbeiderne bekrefter at de ikke merker stor forskjell på sine direkte ledere etter deltakelsen på PULS. Dette tror vi kan forklares i de allerede drøftede teoriene rundt instrumentell og institusjonell styringsform, med bl.a. prinsipal-agent-teorien og kulturperspektivet. Det skjer så mange andre endringer samtidig i NAV, som f.eks. moderniseringen og digitaliseringen som påvirker lederrollen i en mye større grad enn det informantene våre gir uttrykk for at PULS har klart å gjøre.

I følge Busch et al.(2011, s. 88) så kan lederrollen beskrives som en utviklingshistorie, og det er klare indikasjoner på at den pågående moderniseringen av offentlig sektor har ført til at offentlige organisasjoner i økende grad utvikler likhetstrekk med private virksomheter. Både endringer i rollefordeling, selskapsformer, styringslogikk, legitimitet og verdigrunnlag. Norge har spesielt utviklet seg fra en nølende til en mer aktiv reformator innenfor NPM- konseptet.

Det finnes utallige eksempler på det vi ser i det offentlige NAV som kan bekrefte denne utviklingen.

Moderniseringen innen IKT internt hos NAV, med mobilitetsløsninger som byr på helt andre muligheter i arbeidshverdagen tvinger dessuten frem en endring i lederrollen. Når en veileder med sin bærbare PC sitter på hjemmekontor eller er ute hos samhandlere flere dager i uken, hvordan vil en leder kunne kontrollere og styre på samme måte som tidligere? Det påvirker også den mellommenneskelige relasjonen, alene ved at man ser hverandre fysisk mindre enn tidligere. Lederen får ikke nødvendigvis med seg hvordan det står til med medarbeideren og medarbeiderutvikling og personalansvar får nye dimensjoner å ivareta. Her tvinger derfor en tillitsbasert styringsform seg frem, helt uavhengig av PULS.

Det kjente er styringen som har vært ganske tydelig og retningsgivende i mange år. En ny tilstand med å endre seg til mer ledelse oppleves som en situasjon preget av usikkerhet, dette er ifølge Weicks forutsetningen for at sensemaking skal skje. Sensemaking er en prosess i individet først og fremst, som reduserer kompleksiteten og fjerner usikkerheten, dette skjer ved forenkling og fortolkning av omgivelsene. Og sammen med andre av organisasjonens medlemmer skaper man en felles fortolkning av hendelsen og en ny virkelighet. Når verden igjen er forståelig, er det mulig for organisasjonens medlemmer å handle som et kollektiv. Sensemaking kan dermed forstås som en måte å organisere på (Weick, 1995). Når NAV går fra styring til ledelse, så innebærer det en kjent tilstand, kjente rutiner og handlingsmønstre som skal byttes ut med noe nytt. NAV har ikke definert hva mer ledelse vil innebære i praksis slik at det er i hovedsak vært opp til hver enkelt leder på alle nivåer, og selv eller i samhandling med sine kollegaer definere hva det vil si.

For å besvare vår problemstilling har vi knyttet Weicks teori til sensemaking. Funnene våre viser at det er ulik oppfatning av hva dette innebærer ut fra hvor i organisasjonen en er plassert. Funnene viser at det er ulike oppfatninger blant informantene av hva som er virkeligheten og følgelig er sensemakingen forskjellig. Vi har sett av funnene at hovedskillet mellom opplevelse og oppfatning omkring hvilken betydning PULS har på faktisk endring av

hverdagen. NAV er en stor organisasjon, hvor det finnes medarbeidere som har vært ansatte i mange år, de har opplevd ulike endringer i organisering, metode og praksis gjennom mange år, og noen har uttalt at det går i sirkel og at dette er det samme som de holdt på med for 15-20 år siden. Hvis vi knytter dette til Weicks teori så vil det si at medarbeidernes tidligere erfaringer med endringer avgjør hvilken oppfatning de har til dette og hva de forventer seg av endringer.

For oss er det sentralt i undersøkelsen å analysere om vi kan se at PULS som lederutviklingsprogram har påvirket til en dreining fra styring til mer ledelse i NAV.

Christensen mener at virkemidlene for påvirkning kan prinsipielt være av to hovedtyper. Den ene er "formell" og omfatter i hovedsak det å påvirke gjennom (om) organisering av formell organisasjonsstruktur (jfr. det instrumentelle perspektivet). Den andre er "uformell" og dreier seg om påvirkning gjennom normer, verdier og holdningsskapende innsats (jfr. institusjonelt kulturperspektiv). Ledelse anses derfor å være mer personorientert, mens styring er mer systemorientert. Vi ønsker å dele opp analysen av styring og ledelse ut i fra et instrumentelt og institusjonelt perspektiv for deretter forsøke å se de i sammenheng. Vi velger å se på det instrumentelle perspektivet først.

Kunne PULS vært bedre?

Engasjementet for PULS blant medarbeiderne oppfattes ikke som veldig høyt, som en sa: *"PULS er slik at det er noe vi har hørt om og fått info fra ledelsen på, samt samlinger som vedkommende har deltatt på, men ikke mer."* Endringstrykket i organisasjonen blir oppfattet som stort og det er flere ulike prosesser og endringer som skjer parallelt. Det er også naturlig å spørre seg om de endringene som har kommet med bakgrunn i Meld. St. 33 er de endringene medarbeiderne har etterspurt og ønsket. Teorier som anses som sentrale i forhold til dette er Top/Down - Bottom/Up. Det kan se ut til at det har vært ønske om endringer fra medarbeiderne, men at ledelsen ikke treffer på tiltakene. Det har vært ønsket større frihet og myndighet i forhold til tiltak blant annet, et område hvor det har vært lite endring.

Informant om PULS kunne være bedre *“Jeg mener at det en styringskultur i NAV som det er vanskelig å gjøre om bare fordi vi har fått PULS på dagsorden. Det er nok noe som må jobbes med kontinuerlig og over tid rett og slett. Vi er i den etaten for å hjelpe brukeren videre til å bli selvforsørget, og det ideelle er å sette brukeren i fokus og gi folk muligheter. Det oppleves nok at det er langt mellom liv og lære. Regelverket brukes nok foran brukeren, og jeg sier ikke at man ikke skal forplikte brukeren og stille krav, men det er også viktig å bruke mulighetsrommet for å få til gode løsninger ved bruk av verktøykassa som vi har og tilpasse det til de brukerne vi jobber med og ikke omvendt”*.

Det vi ser av forslag fra informantene med lederansvar er at de tenker mer forpliktende praktiske oppgaver i hyppigere intervaller kunne vært bedre for resultatet. Også det å ha kompetansepersoner knyttet opp til seg, som ikke nødvendigvis kommer fra eget fylke, men som oppleves som ekstern ressurs. Dette baserer på at det kan være ubehagelig å vise egne svakheter, spesielt overfor de som sitter et nivå over deg og som man er usikker på om man kan ha full tillit til.

Det er rett og slett angsten for at den direkte overordnede skal få vite hva man ikke er flink til. Man vil gjerne få lov til å vise svakheter, men få beholde ansiktet utad for ikke å undergrave sin egen standing.

Del 6 - Oppsummering og konklusjon

Nedenfor vil vi gjøre en oppsummering og trekker sammen en konklusjon ut i fra studiets problemstilling og våre funn.

Vårt utgangspunkt var NAVs uttalte ønske om å gå fra styring til mer ledelse, hvor et av virkemidlene for å klare dette var å øke kompetansen til etatens ledere, via lederutviklingsprogrammet PULS. I arbeidet med oppgaven kom vi fram til vår problemstilling:

Oppnår NAV den ønskede dreiningen fra styring til mer ledelse, og opplever NAV lederne endring i sin egen lederrolle etter gjennomføringen av PULS?

For å svare på problemstillingen operasjonaliserte vi denne i form av noen delspørsmål.

- Kan vi se klare tegn på mindre styring i utvalgte styringsdokumenter som i Tildelingsbrevet fra Departementet til Direktoratet, Mål og disponeringsbrevet fra Direktoratet til Fylkene og og fra fylkene til NAV kontorene samt Målekortene fra Fylket til NAV kontorene?
- Hvilken nytte ser NAV lederne at de har hatt av lederutviklingsprogrammet PULS?
- Opplever medarbeiderne at deres ledere har endret seg med bakgrunn i lederutviklingsprogrammet PULS?

Vår antagelse på forhånd var at med en så stor organisasjon med ca. 19000 ansatte vil det være svært krevende å dreie fra styring til mer ledelse og at PULS har bidratt lite til å få dette til.

For å undersøke dette har vi gjort en enkel analyse av noen sentrale dokumenter, samt foretatt dybdeintervjuer av både medarbeidere, avdelingsledere og ledere. Vi har benyttet oss av

teorier om instrumentell og institusjonell perspektiv, NPM, Top/Down - Bottom/Up, Sensemaking og stivhengighet for å forklare og forstå våre funn i et samfunnsvitenskapelig lys.

Målet om å gå fra styring til mer ledelse, kom som et resultat etter Vågeng utvalgets rapport. Denne rapporten kom som en fasit over tilstanden i NAV bestilt fra politikerne via departementet og direktoratet på toppen. Løsningen som ble lagt fram, var behovet for færre enheter med større kompetansemiljøer, klarere kompetansekrav til NAV veilederne, styring og rapportering skulle legge mer vekt på resultatet for brukeren og ikke kun på gjennomførte aktiviteter. Det er verdt å stille spørsmål om NAV veilederen nede i lokalkontoret i tilstrekkelig grad følte seg sett og hørt på de behovene og utfordringene de opplever i hverdagen. Særlig med tanke på at disse målsetningene har blitt implementert som Top/Down og videre ut i organisasjonen.

NAV er et hierarkisk byråkrati, og i hierarkiske og byråkratiske organisasjoner preget av kontroll, styring og mye systemer og struktur, har organisasjonsmedlemmene liten eller ingen frihet til å drive egen praksis og enten man er leder på lavere nivå eller medarbeider så er mulighetene til å selvbestemme over egen arbeidshverdag er relativt begrenset.

Oppsummert kan vi si at ut fra de funn vi har, så er det vanskelig å konkludere med at PULS i seg selv som lederutviklingsprogram har bidratt til dreining fra styring til mer ledelse, og at opplevelsene varierer mellom ledere som aktivt var involvert i ledelsesutvikling programmet, og medarbeidere som bare har hørt om PULS og ikke har hatt direkte involvering i lederutviklingsprogrammet. Lederne forteller også at de fra sentralt hold merker at det er mindre fokus på selve målekortet, men at de via andre kanaler likevel merker styring som fortsatt førende lederatferd. De få endringene de legger merke til er de usikker på om kan knyttes til PULS som lederutviklingsprogram eller om det hadde vært en utvikling som hadde tvunget seg frem likevel pga. modernisering og digitalisering og samfunnsutviklingen ellers.

Medarbeidere og ansatte uten lederansvar har liten informasjon om PULS og har heller ikke opplevd merkbare endringer i sin leder og dens lederatferd utover det at det er mindre fokus på målekort. På spørsmålet om hva de mener kunne vært en forbedring for at PULS skulle hatt en større effekt, har flertallet pekt på et mer forpliktende løp, og muligens hyppigere samlinger.

De sentrale dokumentene som vi har sett på viser til dels en forenkling i retning ledelse, spesielt godt ser vi dette i dokumentet fra departementet til direktoratet, vi kan imidlertid ikke se at det samme i dokumentet fra direktoratet til fylkesleddet og videre ned til NAV kontoret. Der har styringssignalene vært like store om ikke større. Derimot har fokuset på målekortet blitt betydelig mindre og det er det som medarbeiderne kommenterer at er et område de merker endring. Det kan se ut til at styringen har blitt større og sterkere på hovedsatsingsområdene til NAV, og noe forenklet og minsket på noen andre mindre områder.

Sett i lys av Weicks teori om sensemaking kan vi forstå at det er noen utfordringer i forhold til å få til en fundamental endring som det kan sies er å gå fra styring til ledelse.

Ut fra dette samlet ser vi riktignok en svak dreining i NAV mot mer ledelse, men hvor styring fortsatt har en markant og størst andel. Den svake dreiningen vi ser, kan vi ikke konkret knytte opp mot lederutviklingsprogrammet PULS. Dette bekrefter hovedhypotesen vår om at en så stor organisasjon som NAV er krevende å dreie. Det vil også alltid være behov for en viss grad av styring i en så stor organisasjon som forvalter så stor andel av fellesskapets midler.

Hovedkonklusjonen vår blir derfor at medarbeidere og ansatte uten lederansvar har liten informasjon om PULS og har heller ikke opplevd merkbare endringer i ledelsen utover det at det er mindre fokus på målekort. Ansatte med lederansvar og NAV-ledere forteller at de har hatt oppfriskningsnytte av PULS, men at de i mindre grad selv har endret sin lederstil som følge av PULS. De forteller også at de fra sentralt hold merker at det er mindre fokus på selve målekortet, men at de via andre kanaler likevel merker styring som primære lederformen i

organisasjonen. De få endringene de legger merke til er de usikker på om kan knyttes til PULS som lederutviklingsprogram eller om det hadde vært en utvikling som hadde tvunget seg frem likevel pga. modernisering og digitalisering og samfunnsutviklingen ellers.

Ut fra dette ser vi samlet riktignok en svak dreining i NAV mot mer ledelse, hvor styring fortsatt har en markant og størst andel. Den svake dreiningen vi ser, kan vi ikke konkret knytte opp mot lederutviklingsprogrammet PULS.

Forslag til videre forskning

NAV er en organisasjon som engasjerer både oppdragsgivere, samfunnet og brukerne, den forvalter over $\frac{1}{3}$ av statsbudsjettet og er av ekstrem stor viktighet for mange personers dagligliv. Ut i fra vår forskning, har vi tenkt at det kunne vært interessant og utvidet forskningen ytterligere ved å kjøre kvantitative undersøkelser til en mye større gruppe. Er det ytterligere ulikheter mellom landsdelene. Og hvilken effekt kan vi si å ha hatt av PULS om ytterligere 2 år. Det kunne også vært interessant å se på om det er ulikheter mellom kontorer av ulik størrelse.

I arbeidet med vår oppgave, kom vi over en del spennende funn som det kan være interessant å forske videre på. Vi kan gjennom disse funn konstatere at modernisering av offentlig sektor og inntoget av en ny digitaliseringstrend, bidrar til økt fokus på begrepet tillit og selvledelse. Økt tilgang til mobilitetsløsninger der medarbeiderne møter arbeidsgivere og andre samhandlere der de er, gjør det lettere å drive selvledelse uten direkte kontroll fra en overordnet. Mobilitetsløsninger og tilgang til bærbare pc er gir medarbeiderne en helt ny hverdag hvor medarbeiderne møter samhandlere og arbeidsgivere på deres arenaer uavhengig av en fast kontor plass og overoppsyn fra en leder. Denne måten å jobbe på krever mer tillit og større handlingsrom fra ledelsen og det krever likeså mindre styring og kontroll.

Litteraturliste

Bøker:

Baldersheim, H. & Rose, L.E. (2010): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.

Busch, T. Johnsen, E. Klausen, K.K, & Vanebo J.O. (2011). “ *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*”. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. & Røvik, K. A. (2015): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. OSLO: Universitetsforlaget

Eriksen T. H., Gad T., Martinsen Ø. & Thompson G. (2013): *Selvledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A., & Woll, K. (2014): *Organisasjonsteori*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Filstad, C. (2015): *Organisasjonslæring - Fra kunnskap til kompetanse*.Bergen: Fagbokforlaget.

Gilje, N. & Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo. Universitetsforlaget.

Haaland, F.H. & Dale, F. (2009): *På randen av ledelse - en veiviser i førstegangsledelse*. Oslo. Gyldendal Akademisk.

Høyer, H. C., Kasa, S. & Tranøy, B. S. (2016): *Tillit, styring, kontroll*. Oslo: Universitetsforlaget.

Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2013): *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen. Fagbokforlaget.

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2017): *Det kvalitative forskningsintervju*. OSLO: Gyldendal Norsk Forlag

Ladegård, G. og Vabo S.I (2010): *Ledelse og styring*. Bergen. Fagbokforlaget.

Olsen, J.P. (2014): *Folkestyrets varige spenninger*. Oslo. Universitetsforlaget

Rønning, R., Brochs-Haukedal, W., Glasø, L. & Matthiesen, S.B. (2013): *Livet som leder. Lederundersøkelsen 3.0*. Bergen. Fagbokforlaget.

Thagaard, T. (2018): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metoder*. Bergen. Fagbokforlaget.

Nettsider:

Ekspertgruppens forslag til et bedre NAV (2015). Hentet fra Regjeringen.no

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ekspertgruppens-forslag-til-et-bedre-nav/id2404844/>

Fakta om NAV. Hentet fra nav.no

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/kva-er-nav>

NAV i ny tid. Meld. St. 33 (2015-2016). Hentet fra Regjeringen.no

https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/sec7?q=NAV%20i%20en%20ny%20tid#match_0

Organisasjonskart NAV. Hentet fra nav.no

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/organisering-av-nav>

Program for bedre styring og ledelse i staten (2014-2017). Hentet fra Regjeringen.no
(<http://nettsteder.regjeringen.no/bedrestyringogledelse/om-programmet/>)

PULS (program for utvikling av lederskap og samhandling i NAV) (2016). Hentet fra Regjeringen.no
(<https://nettsteder.regjeringen.no/bedrestyringogledelse/2016/09/01/1600-ledere-skal-dreie-na-v-i-onsket-retning/>)

Sluttrapport fra Ekspertgruppen Vågeng. Et NAV med muligheter. (2015). Hentet fra Regjeringen.no
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nav-ekspertgruppens-sluttrapport-et-nav-med-muligheter/id2405035/>

Tildelingsbrevene fra Arbeids- og velferdsdepartementet. (2015-2019). Hentet fra Regjeringen.no
<https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/asd/tildelingsbrev/id750471/?expand=factbox2544652>

Utviklingen av NAV-kontor - Større handlingsrom og ansvar. (2016). Hentet fra nav.no
https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/%C3%A5rsrapport/_attachment/460287?_download=true&_ts=159983a9060

Vedlegg:

Vedlegg 1. Intervjuguide 1 - ledere med personalansvar

Intervjuguiden deles i to faser.

FASE 1: Oppvarming av informanten, og kartlegging av bakgrunnsinformasjon som er viktig for undersøkelsens resultat.

Innledende spørsmål

Bakgrunnen for jobben (utdannelse, yrkeserfaring)? (mål: skape trygghet, ufarliggjøre intervjusituasjonen, bli varm i trøya)

Hvor lenge har du vært ansatt i trygdeetaten, aetat, sosialtjenesten eller NAV?

Hvordan ble du leder i NAV?

Kan du si noe om jobben du har (arbeidsoppgaver, ansvar o.l.)?

FASE 2: Utspørring av de spesifikke forholdene som vi ønsker at informanten skal svare på. Refleksjonsspørsmål.

- Når NAV nå skal gå over fra styring til mer ledelse, hva tenker du om det?

- Hva betyr styring for deg i din arbeidshverdag?

- Kan du si hva ledelse betyr for deg?

- Hva er etter din mening den største forskjellen mellom disse?

- Har du eksempler som beskriver disse to begrepene?

- Vil du si at du har opplevd at NAV har dreid fra styring til ledelse, eventuelt på hvilken måte
har du opplevd det? kan du eventuelt nevne noen eksempler?
- Hva forbinder du med ordet ”handlingsrom”?
- Hvordan vil du beskrive ditt handlingsrom som leder?
- Hvordan opplever du din påvirkningskraft i forhold til ditt handlingsrom? Opplever du endring? Hvis ja, hvordan?
- Hva tror du vil skje med handlingsrommet når organisasjonen får innført enda mer ledelse og mindre styring?
- Hvilke begrensninger opplever du som leder? Har du opplevd endring i disse begrensningene i løpet av din tid som leder? I tilfelle når og hvordan har du opplevd disse endringene?
- Hvilke krav opplever du at det stilles til deg som leder? Har du opplevd endring i disse kravene i løpet av din tid som leder? I tilfelle når og hvordan har du opplevd disse endringene?
- Hva slags erfaringer har du med ledelsesutviklingsprogrammer ?
- Hva tenker du om ledelsesutviklingsprogram som verktøy for deg som leder?
- Hvilken berøring har du til og hva kjenner du til ledelsesutviklingsprogrammet PULS?
- Hvordan har du prioritert PULS i eget kontor?
- Hvilke endringer har du gjennomført? (Læring og atferd)
- Hvordan har du involvert dine medarbeidere i arbeidet med PULS?
- Kan du si noe om hvordan din hverdag som leder/medarbeider er blitt etter PULS?
- Hva kunne du tenkt deg som lederstøtte/bistand i lederrollen og i utøvelsen av den?
- Føler du at du personlig har hatt nytte av PULS? Evt. hvordan?

- Hvis du kunne tenkt deg PULS annerledes, hvordan kunne den vært?
- Hvordan vurderer du de endringene som har vært? og kan du på noen måte knyttes disse til innføring av PULS?
- Er det noe du ønsker å nevne som vi ikke har spurt om eller har du en kommentar til slutt?

Vedlegg 2

Intervjuguide 2 - medarbeidere uten personalansvar

FASE 1: Oppvarming av informanten, og kartlegging av bakgrunnsinformasjon som er viktig for undersøkelsens resultat.

Innledende spørsmål

Bakgrunnen for jobben (utdannelse, yrkeserfaring)? (mål: skape trygghet, ufarliggjøre intervjusituasjonen, bli varm i trøya)

Hvor lenge har du vært ansatt i trygdeetaten, aetat, sosialtjenesten eller NAV?

Kan du si noe om jobben du har (arbeidsoppgaver, ansvar o.l.)?

FASE 2: Utspørring av de spesifikke forholdene som vi ønsker at informanten skal svare på. Refleksjonsspørsmål.

- NAV nå skal gå over fra styring til mer ledelse, hva tenker du om det?
- Hva betyr styring for deg i din arbeidshverdag?
- Kan du si hva ledelse betyr for deg?
- Har du eksempler som beskriver disse to begrepene?
- Hva er etter din mening den største forskjellen mellom disse?
- Vil du si at du har opplevd at NAV har dreid fra styring til ledelse, eventuelt på hvilken måte
har du opplevd det? kan du eventuelt nevne noen eksempler?
- Hva forbinder du med ordet "handlingsrom"?
- Hvordan vil du beskrive ditt handlingsrom på ditt NAV kontor?

- Hvilken opplevelse har du av handlingsrommet på ditt kontor nå, kontra for 3 år siden?
- Diskuteres og drøftes det i ditt kontor hvordan dere kan påvirke handlingsrommet?
- Hva tror du vil skje med handlingsrommet når organisasjonen får innført enda mer ledelse og mindre styring?
- Hvilke begrensninger opplever du som ansatt? Har du opplevd endring i disse begrensningene i løpet av de siste tre årene? I tilfelle når og hvordan har du opplevd disse endringene?
- Hva vet du om PULS?
- Hva tenker du om at din leder deltar i et ledelsesutviklingsprogram som PULS?
- Hvilke prosesser og drøftinger har du deltatt i på ditt kontor i denne perioden som din leder har deltatt i PULS?
- Hvilke endringer kan du si at du har merket i forhold til din leder?
- Er det noe du ønsker å nevne som vi ikke har spurt om eller har du en kommentar til slutt?

Vedlegg 3

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

Hvordan forholder NAV – ledere seg til Puls, og føler de at de har fått større handlingsrom til å utøve sin ledelse?

Bakgrunn og formål

I denne oppgaven ønsker vi å se på om regjeringens program for bedre styring og ledelse i staten, via NAVs lederutviklingsprogram PULS (program for utvikling av ledelse og samhandling) når frem til den enkelte NAV kontorleder. Vi ønsker å undersøke hvordan NAV ledere opplever sin egen lederrolle og sitt handlingsrom, og om medarbeidernes opplevelser etter PULS.

Vi har valgt et utvalg bestående av NAV ledere fra tre forskjellige fylker. Hedmark/ Oppland Trøndelag og Akershus vi skal også spørre avdelingsledere og medarbeidere. Totalt ca 15-20 personer.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelsen i dette studiet innebærer at vi får innblikk og kanskje noen svar på vår problemstilling som kan bidra til økt forståelse for igangsetting av et slikt ledelsesutviklingsprogram som PULS er.

Vi tar utgangspunkt i en kvalitativ studie bestående av en del spørsmål som skal belyse og forhåpentligvis gi oss noen svar på vår problemstilling. Vi har valgt dybdeintervju, og vi har tenkt å bruke lydopptak på mobil, slik at vi kan transkribere etterpå. Intervjuet har en varighet på en time, og vi kommer til å følge en strukturert form for intervju med mulighet for informantene å utfylle til slutt.

I tillegg til det så kommer vi til å benytte oss av tidligere undersøkelser på området som vi har fått tilgang til fra direktoratet. Resultatene vi kommer fram til er også av interesse for direktoratet i etterkant.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun vi tre studentene som skal ha tilgang til personopplysninger. Intervjuopptak er kun for vår egen del slik at vi får mulighet å transkribere i etterkant av intervjuet for så å slette opptaket i etterkant når prosjektet er avsluttet.

Deltakerne vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjonen.

Prosjektet skal etter planen avsluttes i MARS 19. personopplysninger og evt. Opptak skal slettes.

Frivillig deltakelse

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

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Hanna S. Tollan på 97073216 Heidi Lernæs på mobil: 91700386 eller Heidi Sollien på mobil: 41289908.

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

Samtykke til deltakelse i studien

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

Student

Jeg samtykker til å delta i intervju

Ja

Nei