

«Lederen som brobygger mellom styring og autonomi»

**En kvalitativ studie av de arbeidsrettede tiltakene Avklaring og
Oppfølging.**

Turid Bekkoset Sæther
VID vitenskapelige høgskole
Oslo

Masteroppgave
Master i Verdibasert ledelse

Antall ord: 21 778

02.05.2017

Forord

Takk til

Håkon, min livspartner for en stor porsjon raushet og romslighet i en hektisk periode av livet. Det er mange som har mye å lære av deg. Takk for heiarop og klemmer når studinen trengte det som mest.

Mikkel, Magnus og Herman som har måttet tåle at moder'n i fire år ikke har deltatt på alle helgeturer, ferier og fellesaktiviteter, og at kjøkken- og stuebord har vært fylt av fagbøker kveld etter kveld, helg etter helg. Jeg håper at mitt engasjement i masterprosjektet en gang i fremtiden inspirerer dere til faglig dypdykking.

Theo, vårt fribente familiemedlem som sørget for at studinens fysiske og psykiske helse ikke gikk helt til grunne i selve masteråret.

Til min kloke, engasjerte og svært dyktige veileder Olav Molven for kyndig veiledning og tålmodighet.

Moss, 8.april 2017

Sammendrag

Temaet for masteroppgaven er de arbeidsrettede tiltakene Avklaring og Oppfølging med utgangspunkt i kravspesifikasjoner som er gitt for arbeidet. Problemstillingen er: *«Hvilket rom for styring, ledelse og faglig autonomi er gitt de arbeidsrettede tiltakene Avklaring eller Oppfølging?»*

Formålet med studien er å skaffe innsikt på hvilke måter kravspesifikasjonene styrer og påvirker ledere og ansatte i deres utøvelse av faglig arbeid, spesielt i utøvelsen av skjønn. Innsikten er tenkt å bidra til økt bevissthet om hvilken plass det er for autonomi, herunder hvilken rolle lederen har og tar i rommet mellom styring og autonomi.

Studien tar utgangspunkt i teorier om styring, ledelse og autonomi, særlig baseres den på teorier av Kirkhaug (2013), Vike (2004) og Ladegård og Vabo (2010) som alle er opptatte av forholdet mellom styringssignaler, ledelse og autonomi. Relevant forskning på området finner vi særlig gjengitt/presentert i Hood og Dixon (2015), Brante, Johnsson, Olofsson og Svensson (2015) og Døving, Elstad og Storvik (2016)

I oppgaven er det benyttet kvalitativ metodetriangulering. Først er det foretatt en dokumentanalyse av kravspesifikasjonene for Avklaring og Oppfølging. Deretter er det gjennomført et semistrukturert intervju med to ledere og fire ansatte i et utvalg på to leverandører av arbeidsrettede tiltak.

Kravspesifikasjonene gir tilsynelatende sterke styringssignaler for hvordan arbeidsrettede tiltak skal gjennomføres. Spesifikasjonene setter derimot ingen krav til hvordan tiltaket skal ledes og angir heller ikke kompetansekrav til den som skal lede.

Ledere og ansatte anser at kravspesifikasjonene i liten grad begrenser deres handlefrihet både som ledere og fagutøvere. De opplever liten grad av innskrenket autonomi som resultat av denne formen for ekstern styring. Det påpekes likevel noen sider ved kravspesifikasjonen som kan føre til svikt i kvaliteten og at det blir truffet uhensiktsmessige tiltak for å tilfredsstille måleparameterne.

I studien diskuteres særskilt betydningen av lederens rolle i rommet mellom ekstern styring og autonomi. Studiens begrensninger og forslag til videre forskning er kommentert.

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	3
Kapittel 1 – Innledning	6
1.1 Tema og bakgrunn for valg av tema	6
1.2 Autonomi, ledelse og styring	8
1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål	9
1.4 Oppbygging av oppgaven og begrepsavklaring	9
Kapittel 2 – Teori	11
2.1 New Public Management som bakteppe	11
2.2 NPM i Norge – konkurranseutsetting av velferdstjenester	12
2.3 Styring og ledelse	13
2.3.1 Hva er styring?	13
2.3.2 Hva er ledelse?	14
2.3.3 Verdibasert ledelse	15
2.3.4 Forholdet mellom styring og ledelse	17
2.4 Autonomi og profesjon	18
2.5 Aktuell forskning	21
Kapittel 3 – Metode	24
3.1 Kvalitativ tilnærming	24
3.2 Dokumentanalyse	24
3.2.1 Forberedelser; Innhenting av dokumenter og utvalg av enheter	25
3.2.2 Analyseprosessen i dokumentundersøkelsen	25
3.2.3 Pålitelighet og gyldighet	26
3.2.4 Metoderefleksjon og etiske vurderinger	27
3.3 Semistrukturert intervju	27
3.3.1 Utforming av intervjuguide og utvalg av informanter	28
3.3.2 Gjennomføringen av intervjuene	28
3.3.3 Transkribering av intervjuene	30
3.3.4 Analyseprosessen av intervjuene	30
3.3.5 Pålitelighet og gyldighet	31
3.3.6 Metoderefleksjon og etiske vurderinger	32
Kapittel 4 – Hva er det som kjennetegner kravspesifikasjonene? Funn og diskusjon	34
4.1 «Likt for alle»	34
4.2 Formål og resultatmål	34

4.3 Spesifikke krav.....	35
4.3.1 Varighet	35
4.3.2 Faglig innhold.....	35
4.3.3 Organisering og metodisk tilnærming.....	36
4.3.4 Gjennomføring av tiltak.....	36
4.3.5 Krav til kompetanse.....	36
4.3.6 Rapportering	37
4.4 Mye «skal» og lite «kan».....	37
4.5 Diskusjon	38
4.5.1 Er det «likt» for «alle»?	39
4.5.2 Kostnader og kvalitet	39
4.5.3 Sterke styringssignaler?	40
4.5.4 En enhetlig arbeidsinkludering?.....	41
4.5.5 Oppsummering	42
Kapittel 5 – Hvilket rom for styring, ledelse og faglig autonomi anser ledere og ansatte ligger innenfor kravspesifikasjonen? Funn og diskusjon.....	43
5.1 Styring – funn.....	43
5.1.1 Ulik bevissthet om kravspesifikasjonen.....	43
5.1.2 «Et ytre rammeverk som vi forholder oss til.».....	45
5.1.3 Styring på bekostning av kvalitet – sett gjennom ansattes briller	46
5.1.4 NAV som eneste kunde	47
5.1.5 Oppsummering	48
5.2 Styring – diskusjon.....	48
5.3 Ledelse – funn.....	50
5.3.1 Lederen som rollemodell	50
5.3.2 «Det handler om trygghet!»	51
5.3.3 Å vise og gi tillit	51
5.3.4 Betydningen av en tilgjengelig leder.....	52
5.3.5 Faglig ledelse, samhold og motivasjon – følelsen av at man trekker i flokk.....	54
5.3.6 Lederens syn på relasjonen mellom ledelse og styring	55
5.4 Ledelse – diskusjon	56
5.5 Autonomi – funn.....	58
5.5.1 God plass for faglig skjønn.....	58
5.5.2 Stor grad av frihet til å påvirke egen arbeidsdag.....	59
5.5.3 Autonomi = arbeidslykke?.....	61
5.6 Autonomi – diskusjon	62
5.7 Samlet diskusjon.....	64
Kapittel 6 – Sammenfatning og konklusjon	65
Referanser	68
Vedlegg.....	72

Kapittel 1 – Innledning

1.1 Tema og bakgrunn for valg av tema

Høy grad av sysselsetting, lav ledighet og et inkluderende arbeidsliv er bærebjelker i vårt velferdssamfunn. De er en del av den norske modellen for organisering av arbeidslivet (Trygstad og Hagen 2007). NAV som sentral arbeids- og velferdsinstitusjon har som en av sine samfunnsoppgaver å ivareta «Mulighet for arbeid» (Arbeids- og velferdsetaten 2016).

I Norge innrettes og organiseres bistanden for å øke arbeidsdeltakelsen blant annet gjennom ulike arbeidsrettede tiltak. Det finnes flere typer tjenester for å imøtekomme de ulike bistandsbehovene mennesker har for å komme i jobb. Disse tjenestene understøtter og benyttes i varierende grad i den arbeidsmarkedspolitikken som føres til enhver tid. Cirka 75 000 mennesker er årlig tilknyttet et arbeidsrettet tiltak for å nå målsettingen om lønnet arbeid (Statistisk sentralbyrå 2016).

Tradisjonelt har mange arbeidsrettede tiltak vært forbeholdt forhåndsgodkjente tiltaksarrangører innenfor skjermet sektor, såkalte attføringsbedrifter. Dette er bedrifter som inngår avtaler med NAV om levering av gitte arbeidsrettede tiltak og som ikke er konkurranseutsatt. Kravene som stilles for å bli forhåndsgodkjent innebærer blant annet begrensninger i hva slags forretningsvirksomhet som kan drives og at forretningen ikke er konkurransevridende.

Attføringsbedrifter har gjerne en sterk lokal tilknytning. Eier er som oftest den kommunen bedriften er plassert i, samt i mange tilfeller også nabokommuner. På denne måten har attføringsbedrifter i enkelte lokalsamfunn nærmest fremstått som hjørnesteinsbedrifter. Det har vokst frem sterke fagmiljøer rundt attføring, et fagfelt som i dag benevnes arbeidsinkludering.

Arbeidsmarkedspolitikken er omskiftelig, avhengig av hvilken regjering som sitter til enhver tid. Politikken som føres gjør at offentlig sektor for mange oppleves å være i stadig endring og under omorganisering. Fra politisk hold hører vi daglig om pågående omorganiseringer og moderniseringsforslag som har til hensikt å øke effektiviteten og minske kostnadene innenfor offentlig sektor. Nye statsråder setter kursendringer for sine ansvarsområder. Et viktig eksempel på dette fra Solberg- regjeringen (2013 – d.d.) er den tidligere arbeidsministeren Robert Erikssons grep i å effektivisere deler av arbeidsmarkedspolitikken samt gjennomføre endringer

i arbeidsmiljøloven (Arbeidsmiljøloven 2015). Et resultat av hans politiske arbeid er konkurranseutsetting av arbeidsrettede tiltak. Arbeidsinkludering som fagfelt skulle ikke lenger være forbeholdt forhåndsgodkjente aktører. Det ble åpnet for konkurranse fra private aktører og konkurransen ble skjerpet.

Målsettingen med konkurranseutsettingen er å etablere en bedre og mer effektiv tjeneste både kostnadsmessig og resultatmessig. Det dreier seg om å få flere folk ut i arbeid på kortere tid enn tidligere, samt at tjenesten siktes på å bli enda bedre individrettet. I fagmiljøet rundt arbeidsinkludering har det lenge vært reist som et tidsspørsmål når også denne bransjen skulle konkurranseutsettes.

Reformen kan sees som følge av fremveksten av New Public Management (heretter NPM). Et viktig kjennetegn ved NPM er en mål- middel- tenkning. En slik tenkning setter fokuset på mållinja og de midler som gir de beste resultatene. Fokuset ligger derved på resultatet/målet, og ikke på hvordan arbeidet for å nå målet faktisk blir utført. Ett av grepene innenfor reformarbeid i offentlig sektor har vært å legge markant vekt på mål- og resultatstyring. I moderniseringen av offentlig styring i Norge er dette i dag to utbredte ledelsesverktøy.

Jeg jobber i en arbeidsinkluderingsbedrift som tilbyr ulike arbeidsrettede tiltak, noe jeg har gjort de siste ni årene hvorav de fem siste som avdelingsleder. Arbeidsinkludering er et sterkt individrettet arbeid. Kjerneoppgaven er å veilede og følge opp enkeltmennesker som av en eller annen grunn står utenfor arbeidslivet og mottar økonomiske ytelser fra det offentlige som sykepengen, tiltakspenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Til grunn for dette «utenforskapet» ligger ofte nedsatt fysisk og/eller psykisk helse og/eller sammensatte sosiale årsaker, noe som kan sette mennesker i en svært sårbar situasjon.

Bedriften jeg jobber i har vært en etablert attføringsbedrift i 27 år. Vi har gjennom disse årene driftet ulike tiltak for å bistå mennesker ut i og/eller tilbake til jobb. NAV har vært og er vår eneste kunde. Frem til 2015 var bedriften forhåndsgodkjent for alle de tiltakene vi driftet. På dette tidspunktet hadde bedriften 53 ansatte. 2015 ble et spesielt år. Vi måtte konkurrere om å være tiltaksarrangører for tiltak liknende de vi hadde vært ansvarlig for i godt over tjue år. To tiltak ble konkurranseutsatt; benevnt som *Oppfølging* og *Avklaring*. Det første er et langtidstiltak der målsettingen er å formidle mennesker med bistandsbehov ut i ordinært lønnet arbeid. Det andre er et korttidstiltak der mandatet er å avklare arbeidsevne og anbefale konkrete tiltak for hvordan deltakeren skal komme ut i/tilbake til jobb.

I utlysningen av denne type konkurranser blir potensielle tilbydere forelagt såkalte kravspesifikasjoner som beskriver tiltaket det ønskes konkurrert om. Det oppgis hvor mange plasser som er tiltenkt i gitt geografisk område og hva slags lokaliteter som ønskes. Kravspesifikasjonen angir også mål- og resultatkrav. Det gis føringer på faglige retningslinjer og ønsket kompetanse hos ansatte. Gjennom kravspesifikasjonene blir ledere og ansatte dermed gitt strenge retningslinjer som de må forholde seg til. Rammene er styrende for hvordan tiltakene driftes. Tema for mitt masterprosjekt er derfor hvordan denne styringen påvirker ledere og ansatte i deres arbeid med *Oppfølging og Avklaring*.

1.2 Autonomi, ledelse og styring

En mål- middel- tenkning i utføring av faglig arbeid bygger på en annen rasjonalitet enn den profesjonsmedarbeidere vanligvis resonnerer innenfor. Kirkhaug peker på at profesjonelle medarbeidere søker stor grad av autonomi i arbeidssituasjonen. Det fører til at denne type medarbeidere ikke responderer i like stor grad på lederverktøy som mål- og resultatstyring (2013:40). Ifølge Busch handler autonomi i denne sammenhengen om at profesjonelle er i behov «av et stort handlingsrom i jobben slik at de kan utnytte sin kompetanse og bruke sitt faglige skjønn» (2004:65).

Profesjonsutøvere motiveres i stor grad av autonomi i jobben, og trenger derfor å ledes ved bruk av andre verktøy. Kirkhaug omtaler verdibasert ledelse som et alternativt og kompletterende styringsverktøy. Han hevder at profesjonsutøvere har «behov for en type ledelse som sikrer at de oppnår den autonomien de søker og er avhengig av å ha, og som samtidig ivaretar koordinering» (2013:215).

Ladegård og Vabo drøfter forholdet mellom begrepene ledelse og styring. De påpeker at det finnes et prinsipielt skille mellom disse. Ledelse karakteriseres som personorientert mens styring er systemorientert (Ladegård og Vabo 2010:19). Graden av person- og systemorientert påvirkning og koordinering av atferd varierer fra organisasjon til organisasjon og fra person til person, men begge perspektiver er alltid til stede i organisatoriske sammenhenger.

Vike (2004:143) belyser styring og ansvar fra et overordnet perspektiv. Han peker på at kommunene tradisjonelt sett har hatt stor grad av autonomi. Gjennom dette har de kunnet eksperimentere og tilpasse seg de lokale forholdene samtidig som de har hatt innflytelse overfor

sentralmakten. Vike hevder at innføring av nye styringssystemer har forskjøvet maktbalansen mellom stat og kommune. Kommunene blir påført økt ansvar, men opplever mindre grad av autonomi. Statens rolle som styringsorgan trer tydeligere frem gjennom økt kontrollvirksomhet.

I kompetansebedrifter som den jeg er arbeider i, er det ansatt medarbeidere og ledere med ulik profesjonsbakgrunn som synes å ønske en viss faglig autonomi. Jeg er opptatt av om utøvelse av ledelse og styring endrer seg hos ledere når rammer i form av mål- og resultatkrav blir tydeliggjort gjennom kravspesifikasjoner. Hvordan former dette handlingsrommet til en leder og hvordan påvirker det disse og ansattes opplevelse av autonomi i arbeidshverdagen? I hvor stor grad har de ansatte anledning til å bruke faglig skjønn samtidig som de i økende grad forutsettes å arbeide etter mål- og resultatkrav?

1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål

Min problemstilling er som følger:

Hvilket rom for styring, ledelse og faglig autonomi er gitt de arbeidsrettede tiltakene
Avklaring og Oppfølging?

Problemstillingen blir belyst gjennom følgende forskningsspørsmål:

- Hva kjennetegner kravspesifikasjonene?
- Hvilket rom for styring, ledelse og faglig autonomi anser ledere og ansatte ligger innenfor kravspesifikasjonen?

For å besvare forskningsspørsmålene benytter jeg kvalitativ metodetriangulering. Først foretar jeg en dokumentanalyse av kravspesifikasjonene for Avklaring og Oppfølging. Deretter gjennomfører jeg semistrukturerte intervjuer med ansatte og ledere i et utvalg av leverandører av tiltak.

1.4 Oppbygging av oppgaven og begrepsavklaring

I kapittel to presenteres teori som er relevant for oppgaven, herunder ledelsesteorier. Kapittel tre omhandler metodevalg og gjennomføringen av studien, herunder metoderefleksjon og etiske vurderinger. I kapittel fire presenteres funn fra dokumentanalysen med påfølgende diskusjon, jamfør forskningsspørsmål 1. Kapittel fem omhandler funnene fra de semistrukturerte intervjuene og diskusjon av disse, jamfør forskningsspørsmål 2. Med en slik tilnærming mener jeg å oppnå større nærhet til og dynamikk mellom data og diskusjon. Oppgaven avsluttes med kapittel seks som

inneholder en sammenfatning og konklusjon relatert til problemstillingen. I dette kapitlet blir det også presentert tanker om relevant oppfølgende forskning.

I oppgaven benyttes begrepene *tilbyder*, *tiltaksarrangør* og *leverandør* om hverandre. Begrepene brukes alle om virksomheter som utfører arbeidsinkludering, og hvor NAV er oppdragsgiver. Med *deltaker*, *bruker* og *individ*(arbeidet) menes en person som er tilknyttet et tiltak hos en tiltaksarrangør. Et *tiltaksløp* er den tiden en deltaker er tilknyttet et tiltak (fra vedkommende skrives inn til utskriving).

Kapittel 2 – Teori

2.1 New Public Management som bakteppe

I over tre tiår har offentlig sektor i mange land iverksatt ulike reformer med den hensikt å effektivisere offentlige tjenester for å oppnå lavere kostnader og bedre fungering (Hood og Dixon 2015). Årsaken til den internasjonale reformtrenden bunnet i kritikk av offentlig sektor som handlet om ineffektivitet, høye kostnader og for dårlig kvalitet på ulike tjenester.

Kritikken etablerte seg tidlig på 1980- tallet og økte etter hvert i omfang. Den dannet grunnlaget for moderniseringstiltak for å løse utfordringer knyttet til lav effektivitet, for høye offentlige utgifter, for omfattende byråkratiske prosesser og for lav kvalitet på tjenestene (Stamsø 2009:67). Reformtrenden fikk betegnelsen New Public Management (NPM) og påvirket organiseringen av og prosesser i offentlig sektor. En rekke modeller fra det private næringsliv ble overført den offentlige forvaltningen (Busch 2012:27).

Et helt sentralt grep har vært å gjøre en dreining fra tradisjonell regelstyring til et større resultatfokus. Viktige virkemidler har vært å fastsette klare definisjoner av mål samt gi økonomiske incentiver for å motivere saksbehandlere til å oppnå bedre resultater. Byrkjeflot hevder at et av NPMs fremste kjennetegn er at det dreier seg om å «innføre ledelse og organisasjonsformer i offentlig sektor som assosieres med «beste praksis i privat sektor» (2010:233).

Klausen beskriver NPM som et «samlekonsept» (2005:55) som representerer «den blå bølge» Han mener at NPM består av en rekke delreformer og teknikker som har til felles en rasjonell og økonomisk tankegang inspirert av det private næringslivet. Ideen bak reformene i offentlig sektor er at den skal ta lærdom og gjøre bruk av de prosessene som gjør private organisasjoner bedre i stand til å skape større grad av måloppnåelse og være mer effektive. Vike fremhever tydelig det økonomiske motivet i NPM når han sier at ”ønsket om å få mer for pengene har utvilsomt vært det viktigste” selv om offisielle begrunnelser viser til kvalitative ambisjoner (2004:44).

Ifølge Stamsø er målsettingen med NPM flerdelt ved at det er ønskelig å redusere størrelsen på offentlig sektor, få til bedre kvalitet og service på offentlige tjenester og produsere flere

tjenester til lavere kostnader, enkelt sagt – få mer for pengene. Stamsø oppsummerer de viktigste punktene ved NPM slik:

Innenfor NPM ser man økt bruk av konkurranse, økt bruk av markedsmekanismer, desentralisering, privatisering, oppdeling i resultatenheter, innføring av nye ledelsesformer, bruk av kontrakter og mer arbeidssøker- og serviceorientering som sentrale løsninger på problemet (Stamsø 2009:69).

2.2 NPM i Norge – konkurranseutsetting av velferdstjenester

Sammenlignet med for eksempel Storbritannia, Australia og New Zealand som alle startet innføring av NPM- reformer tidlig på 80- tallet, hadde Norge da et beskjedent reformtrykk. Først på slutten av 80- og starten av 90- tallet ble de første reformene igangsatt. Utviklingen fikk fart og Norge har innført store reformer. NAV- reformen er et eksempel på dette.

Reformarbeidet i Norge har spesielt vært knyttet til måten å administrere offentlige tjenester på og som innebærer en endring i retning av økende grad av mål- og resultatstyring. Klausen beskriver implementeringen av NPM- reformer som en modernisering og en «pragmatisk og konsensusorientert videreføring af en tredje vej mellem socialisme og kapitalisme» (Klausen 2005: 56). Det har også vært økende grad av konkurranseutsetting. Målet med å sette ulike tjenester ut på anbud er å finne den leverandøren som kan tilby best kvalitet til lavest pris. Når det gjelder privatisering, ser vi at dette har vært mindre omfattende i Norge enn i andre vestlige land selv om vi finner eksempler på delprivatisering. Grunnen til at privatiseringen ikke har blitt utført i samme tempo og størrelse som i andre land, kan blant annet bunne i at likhetsprinsippet er så forankret i våre samfunnsstrukturer og utgjør en grunnleggende verdi i vårt samfunn (Stamsø 2009:62).

Det er fremsatt kritikk mot NPM-reformen fra flere hold de senere årene. Kritikken peker på at NPM har lagt for lite vekt på verdibasisen i offentlig sektor og at det har vært utfordrende å benytte de samme ledelsesteknikker i offentlig sektor som benyttet i det private næringslivet (Busch, 2012:50).

Ifølge både Stamsø (2009) og Vike (2004) er det verdt å merke at land som tidlig iverksatte omfattende NPM- reformer, nå er i ferd med å reversere reformene. I Norge ser vi fremdeles økende grad av konkurranseutsetting og fokus på styringsformer knyttet til mål og resultat. Deler av velferdstjenester innenfor arbeidsinkludering er nå konkurranseutsatt. Bransjen *må* nå forholde seg til nye styringsformer med utgangspunkt i NPM.

I Solberg- regjeringens Sundvollen erklæring (2013) leser vi følgende:

Regjeringen mener i utgangspunktet at produksjon av velferdstjenester skiller seg lite fra andre tjenester. Bruk av konkurranse stimulerer til verdiskapning, bedre tjenester og effektivisering. Det er derfor helt nødvendig at konkurranse blir et gjennomgående element i offentlig virksomhet.

Erklæringen gir uttrykk for at regjeringen ønsker å føre en politikk som legger til rette for konkurranseutsetting av velferdstjenester. Argumentasjon for å fremme effektivitet og bedring av tjenester sammenfaller med fremveksten av NPM.

I anbudskonkurranser konkurrerer tilbydere om å levere den aktuelle tjenesten hvor pris og kvalitet er skåringsparametere. Pris er enkelt å måle ved å se hvilken tilbyder som priser tjenesten lavest. Kvaliteten som tjenesten skal ha, er derimot vanskeligere å måle konkret. Dette fordrer et presist skrevet anbud som definerer bestilling, levering og kontroll. Måle- og kontrollkriterier er derfor vesentlig for at konkurransen fungerer. Vi kan anta at dette gir et press på pris, og på kvalitet. Tilbydere som ønsker å maksimere profitt vil muligens ta utgangspunkt i andre verdier enn det offentlige. Slik jeg ser det, er det en reell fare for at kvaliteten kuttes for å presse prisen ned. Dette er et tema som har vært gjenstand for debatt innad i fagmiljøene rundt arbeidsinkludering de senere årene.

2.3 Styring og ledelse

2.3.1 Hva er styring?

Ladegård og Vabo betegner styring som et systemorientert virkemiddel (2010:19). Begrepet kan forstås som en samlebetegnelse for styring, administrasjon og strukturering. Kotter (gjengitt i Martinsen 2009:61) beskriver styring som organisering, planlegging, kontroll og problemløsning. Han omtaler det som kan oppfattes som styring under betegnelsen administrasjon. Kotter beskriver administrasjon som et handlingssystem som håndterer kompleksitet. Sørhaug påpeker at styring er tett knyttet opp mot administrasjon hvor det i hovedsak handler om å få mennesker til å følge regler og gjøre ting riktig, noe som kan reguleres ved å korrigere avvik (2010:71).

Byrkjeflot mener at styring handler om «å bruke insentiver, ressurser og regler eller standarder for å oppnå en gitt type atferd» (2010:221). Han peker også på, som Ladegård og Vabo, at styring og ledelse forutsetter hverandre og konkurrerer med hverandre. Kirkhaug hevder noe

liknende idet han beskriver regelstyring og målstyring som de to mest utbredte styringsverktøyene for atferdsmessig styring og kontroll av organisasjoner. Styring fokuserer på beskrivelser og konkrete resultater «og ikke på måten arbeidet blir utført på» (2013:35). Ifølge Arnulf kan styring eller administrasjon beskrives som «oppskriften for hvordan samarbeidet skal finne sted» (2012:8). Han oppsummerer styringsaktiviteter som regler, prosedyrer, rutiner og systemer.

Oppsummert legger jeg til grunn at styring omhandler et systemorientert virkemiddel for å oppnå kontroll og resultater. Styring gir oppmerksomhet til administrative prosedyrer, rutiner og kvantitet og har et formålsfokuseret fokus. Med systemorientert menes å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et system av styringsverktøy.

2.3.2 Hva er ledelse?

«Ledelse er et bevisst personorientert virkemiddel som brukes for å påvirke atferd» (Ladegård og Vabo 2010:17). Definisjonen knytter ledelse til en personorientert samhandling, til noe relasjonelt mellom *en som påvirker* og *en som påvirkes*. Også Jacobsen og Thorsvik tar utgangspunkt i det relasjonelle: «Ledelse er en spesiell atferd som mennesker utviser i den hensikt å påvirke andre menneskers tenkning, holdning og atferd.» (2013:416). De peker på at definisjonen fokuserer på tre dimensjoner som handler om at ledelse knyttes til en formell stillingstittel, at ledelse har til hensikt å få andre til å gjøre noe og at ledelse er et viktig bidrag til å oppnå organisasjonens mål. Jacobsen m.fl. vektlegger særlig det de kaller for direkte og indirekte ledelse, der direkte ledelse kan knyttes opp mot den personorienterte ledelsen Ladegård og Vabo refererer til. En liknende definisjon er Arnulf sin formulering «Ledelse handler om å påvirke innsatsvilje og samarbeid mot et felles mål.» (2012:9).

Ifølge Sørhaug kan ledelse sees som noe som får mennesker til å gjøre de rette handlingene, derfor «handler ledelse om å skape og bære verdier og regler» (2010: 71). Sørhaug peker mot et verdibasert ledelsesperspektiv i sin definisjon som jeg kommer til å omtale under neste delkapittel 2.3.3.

Kotter omtaler ledelse som noe som gir motivasjon og inspirasjon til medarbeidere. Ved å tilfredsstille grunnleggende, menneskelige behov, gi anerkjennelse og få medarbeidere til å kjenne tilhørighet vil en leder bidra til å kunne nå gitte mål for organisasjonen (gjengitt i Martinsen 2009:66). Kotter berører en nær, relasjonell lederstil som jeg mener mange av dagens

ledere i velferdstjenester vil kjenne seg igjen i. Jeg tror også mange ledere ønsker å fremstå ekte og som «hel ved» slik Sørhaug beskriver om den troverdige lederen. Dette er elementer i ledelse som jeg legger vekt på i senere diskusjoner.

2.3.3 Verdibasert ledelse

Verdier ligger til grunn for verdibasert ledelse. Busch beskriver verdier som et «skjult kompass som påvirker både tanker og handlinger» (2012:32). Noe liknende sier Kirkhaug når han beskriver verdier som noe som styrer og påvirker oss «uten at vi nødvendigvis er bevisst deres eksistens» (2013:56). Rokeach gir en mer fyldig definisjon «En verdi er en vedvarende tro på at et spesifikt handlingsmønster eller et formål er personlig og sosialt å foretrekke framfor et motsatt handlingsmønster eller formål. Et verdisystem er et varig og ordnet trossystem vedrørende ønskelige handlinger eller formål langs et kontinuum av relativ betydning» (her gjengitt i Aadland 2005:19).

Verdibasert ledelse kan ha ulike tilnærminger. Kirkhaug definerer verdibasert ledelse som et:

Kollektivt og toppstyrt verktøy for påvirkning av ansattes holdninger, atferd og ambisjoner for å nå organisasjonens mål og formål gjennom forsterkning, endring eller avlæring av eksisterende verdier, utforming av nye verdier, formidling av verdier til hele organisasjonen og vedlikehold av verdiene, gjennom bevisst atferd fra lederskapets side (2013:104).

Kirkhaugs definisjon har en klar styringsdimensjon. Definisjonen indikerer en «oppskrift» som angir en prosedyre og retningslinjer for hvordan verdiarbeidet skal gjennomføres og styres fra lederen. Jeg oppfatter Kirkhaug som styringsorientert. Busch på sin side definerer verdibasert ledelse som et:

Målformulerende, problemløsende, språkskapende og verdiutviklende samspill, forankret i organisasjonens verdier og høye etiske standarder, som kan utøves på både individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå (Busch 2012:95).

Slik jeg leser denne definisjonen, ser vi at Busch plasserer verdier *i sentrum av* ledelse. Busch mener at dette handler om språkskaping, samspill, målformulering og problemløsning.

Klev og Vie (2014:138- 139) refererer til Selznick når det gjelder opprinnelsen til verdibasert ledelse. De peker på at «ideen om og utviklingen av verdibasert ledelse kan føres tilbake til institusjonell ledelsesteori». Ifølge dem har institusjonell ledelse en medarbeiderorientert

plattform der verdier og visjoner kommuniseres på en slik måte at de skaper en solid forankring hos sine medarbeidere. Denne formen for kommunikasjon skaper et spesielt engasjement og følelser for organisasjonen. De definerer verdibasert ledelse som «ledelse som er basert på betydningsfulle menneskelige verdier, der legitimiteten kontinuerlig må «bevises» gjennom lederes handling og praksis». I denne beskrivelsen vektlegges derfor lederens betydning som rollemodell, et sentralt trekk ved verdibasert ledelse.

Klev og Vies innfallsvinkel til verdibasert ledelse fører meg over til den betydning Aadland legger i lederens troverdighet. Aadland legger stor vekt på lederen som prosessleder og personlig forbilde. Han sier følgende «Suksess eller fiasko i verdistyring dreier seg om å være troverdig – presenterte verdier må klinge reint i praktisk handling.» (2004:162). Slik jeg leser Aadland, er lederens troverdighet avgjørende for om en organisasjon driftes verdibasert. Det må finnes samsvar mellom det som formidles og de handlinger som utføres. På bakgrunn av dette definerer Aadland verdibasert ledelse slik:

Verdibasert leiing er å motivere og mobilisere organisatoriske handlingar og avgjerder på basis av ønskte verdier, og å avdekkje og avgrense innslaget av handlingar og avgjerder som uttrykkjer førmedvitne eller ikkje- ønskte verdier (2004:152).

For Aadland har verdibasert ledelse et klart fokus som omhandler å utvikle en verdibevisst organisasjon gjennom innføring av verdibasert praksis og selvrefleksjon (2004). Han er ikke like styringsorientert som Busch og Kirkhaug. Aadland legger vekt på lederens personlige egenskaper som verdiskaper i en organisasjon (2004:20).

Jeg legger til grunn Busch og Kirkhaugs teorier for verdibasert ledelse. Begge teoretikere plasserer verdibasert ledelse inn i en kontekst som er styringsorientert og hvor leder fungerer som en «brobygger» (Kirkhaug 2013:36) eller en som gjennom sin verdibevissthet former språk, mål samspill, og problemløsning (Busch 2012:95). Den verdibaserte leder har en bevisst holdning til seg selv som rollemodell for sine ansatte. Det må finnes et klart samsvar «mellom det som sies og det som gjøres.» Den verdibaserte lederen må klare å balansere sin praksis i et stadig økende regime av regel- og målkrav slik at verdibasisen vises i alle de systemorienterte prosessene i en organisasjon.

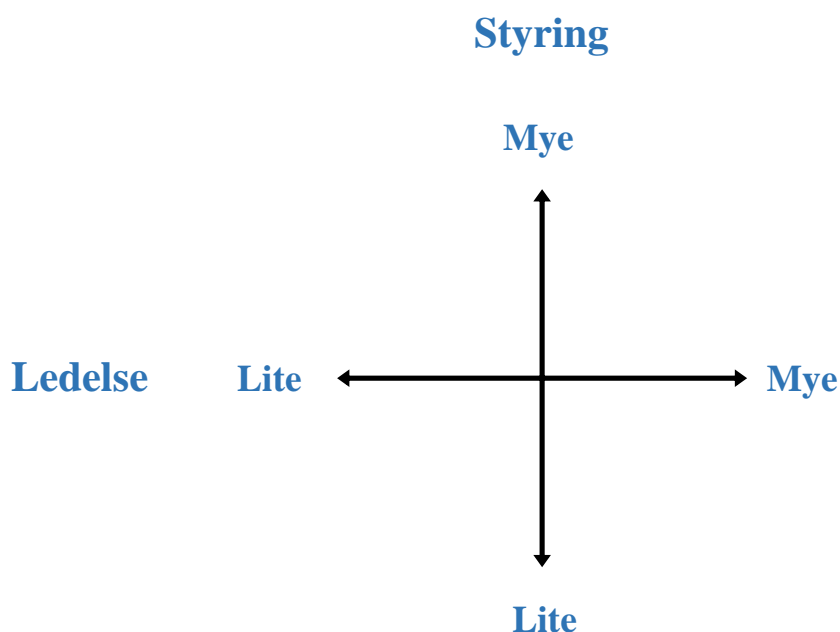
2.3.4 Forholdet mellom styring og ledelse

«Styring uten ledelse vet ikke hvor den skal, og ledelse uten styring kommer ikke noen vei.» (Sørhaug 2010:71). Sitatet beskriver hvordan styring og ledelse lever i et symbiotisk forhold der det er umulig å tenke seg det ene uten det andre. Sørhaug beskriver at det ikke er mulig å lede organisasjoner uten å styre dem, men at ledelse aldri kan reduseres til styring. Kotter (gjengitt i Martinens 2009:59) hevder at ledere ofte utfører for mye administrasjon og for lite ledelse. Han mener at ledere må motivere og inspirere i stedet for å kontrollere og bedrive problemløsning.

Byrkjeflot hevder at det i diskusjonen om ledelse og styring ofte refereres til at det finnes forskjeller mellom offentlige og private virksomheter. Han konkluderer med at det i offentlig sektor har foregått lite ledelse og mye styring, og motsatt i privat sektor. Byrkjeflot hevder at det er lagt betydelig mer vekt på personalrelatert ledelse i offentlig sektor de siste tiårene blant annet gjennom sterk vekst i lederopplæring og -utdanningsprogrammer (2010:221).

Begrepsparet ledelse og styring forankres fra ulike faglige ståsted og i svært ulike tradisjoner. I boken *Ledelse og styring* fra 2010 har Ladegård og Vabo som målsetting å legge til rette for en tverrfaglig diskusjon rundt begrepsparet. Forfatterne definerer ledelse og styring som «to aspekter ved det totale settet av virkemidler som brukes for å koordinere og påvirke atferd bevisst, med basis i et rasjonelt perspektiv.» (2010:17). De påpeker at et viktig prinsipielt skille mellom begrepene, er at ledelse er personorientert, mens styring er systemorientert.

Ladegård og Vabo fremstiller en modell som skal synliggjøre dynamikken mellom ledelse og styring langs to dimensjoner:



Modellen utforsker forholdet mellom styring og ledelse som «tyngdepunkter i en bevegelig enhet» (2010:25). Styring og ledelse kan utvikle seg uavhengig av hverandre, men også påvirke hverandre. Ut i fra denne modelltenkningen argumenterer forfatterne for at forholdet mellom ledelse og styring kan forstås på tre måter. Ledelse og styring kan erstatte hverandre, konkurrere med hverandre og betinge hverandre.

I lys av denne oppgavens problemstilling foregår balanseforholdet mellom en detalj- og styringsorientert kravspesifikasjon til operasjonalisert ledelse. Dette fordrer at ledere må fungere som «brobyggere» for å bruke et begrep fra Kirkhaug (2013:36). Til grunn for utsagnet ligger en forståelse av at ledelse og styring må finne sin balanse i forhold til hverandre slik at de betinger hverandre mer enn de konkurrerer med eller erstatter hverandre. Dette kan forklares ved når styring på ett område øker (for eksempel resultatstyring), vil behovet for ledelse på et annet område (for eksempel atferdsstrategier) også øke (Ladegård og Vabo 2015). Slik blir styring og ledelse gjensidig avhengig av hverandre ved at ledelse *alltid* foregår innenfor et eksternt styrende rammeverk.

2.4 Autonomi og profesjon

Autonomi betyr ifølge Det store norske leksikon (2016) selvstyre etter de greske begrepene autos («selv») og nomos («lov», «regel» eller «styre».) Busch definerer en profesjonell yrkesutøver som «en person som tilhører en spesifikk profesjon» (2012:13). Kirkhaug peker på

at begrepet blir brukt også bare om personer som har en sertifisert utdanning og som dermed oppnår en beskyttet tittel (2013:39).

Busch og Kirkhaug beskriver autonomi som noe som kjennetegner en profesjonsutøver. Ifølge Døving, Elstad og Storvik (2015:36) er autonomi en vesentlig egenskap hos profesjonsutøvere og som også er med på å definere hva en profesjonsmedarbeider er. Det er nyanser i hva som forstås med en profesjonsutøver, men utgangspunktet er at denne har fagkunnskap som er forbeholdt egen profesjonen og som er unik.

Brante, Johnsson, Olofsson og Svensson (2015:14) presenterer tre generasjoner profesjonstyper; *de klassiske* (tradisjonelle profesjonene med lange utdanninger og høy status som leger, advokater), *semiprofesjoner* (den generasjon profesjoner som utviklet seg i takt med utbyggingen av velferdssamfunnet slikk som lærere, sykepleiere og sosionomer) og til sist *preprofesjoner* (yrker som strever etter profesjonell status slik som coacher, dataprogrammerere og fritidsledere). Forfatterne definerer profesjonsutøvere som «förmedlare och användare av den högsta kunskapen inom olika sociala domäner» (2015:19).

Døving m.fl. hevder at det er glidende overganger i definisjonen av hva som er en profesjon og en profesjonsmedarbeider og at forskningen derfor må leve med et uavklart og omstridt profesjonsbegrep (2015: 34). De mener at det ikke er mulig å gi en helt presis definisjon, men at vi heller må snakke om gradforskjeller av profesjonalitet. De legger til grunn at yrker i større eller mindre grad er en profesjon og at dette vurderes ut fra en rekke kjennetegn. Ett slikt kjennetegn er autonomi: «Profesjonelle yrker kjennetegnes ofte ved høy grad av autonomi i arbeidet. Det innebærer at yrkesgruppen selv får lov å bestemme hvorledes de skal utføre sine arbeidsoppgaver.» (2015: 36).

Busch beskriver spesielt fire områder som motiverer en profesjonell yrkesutøver; personlig vekst, måloppnåelse, rettferdig belønning og autonomi. Det siste innebærer behov for stort handlingsrom og skjønnsutøvelse (2012:27).

Dagens arbeidsliv kjennetegnes ved at stadig flere har høyere utdanning. En tredjedel av befolkningen i dag besitter høyere utdanning i dag (Døving m.fl. 2015:15). Samtidig vokser det frem nye profesjoner, og derved øker gruppen profesjonsmedarbeidere.

I arbeidsinkludering har det tradisjonelt vært ansatt profesjonsutøvere med fagbakgrunn fra helse- og sosialfag. I en «typisk» attføringsbedrift arbeider det både sykepleiere, sosionomer, psykologer og vernepleiere. Det finnes også mange pedagoger. I de senere årene er det ansatt flere med markedsfaglig fagbakgrunn. Bakgrunnen for dette har vært at arbeidsinkludering har behov for bredere kunnskap om arbeidsmarked og samhandling med arbeidsgivere i tillegg til den relasjonelle veilederjobben med deltakere.

Både Kirkhaug, Busch og Døving m.fl. fremhever poenget med at høy grad av profesjonalitet krever nye styringsformer og ledelsesfilosofier. Døving m.fl. peker på at «profesjonene representerer en tredje logikk som er forskjellig fra logikkene som preger marked og stat.» (2015:16). De peker på at mens markedet styres av tilbud og etterspørsel og staten styres av lover og regler, representerer profesjonene en annen type styringsmekanisme. Profesjonsutøveren sitter med faglige og etiske standarder som styrer deres yrkesutøvelse og de kan dermed antas, fra et prinsipielt ståsted, å styre seg selv.

Kirkhaug hevder at profesjonsmedarbeidere har behov for ledelse som sikrer autonomien de søker og er avhengig av (2013:215). Å lede profesjonsutøvere krever derfor en bevisst ledelsestilnærming som tar hensyn nettopp til profesjonens autonomi.

Hvordan og i hvilken grad profesjonsmedarbeideren påvirkes av styringsformer knyttet til NPM kan belyses fra ulike vinkler. På den ene siden kan det antas at globalisering og økt konkurranse fører til redusert profesjonell autonomi. Profesjonsutøveren må forholde seg til en markedstenkning som fokuserer mer på å oppnå resultater enn det kvalitative i arbeidsprosessene. På en annen side kan lederen i NPM-reformer ha en fremtredende rolle med stort handlingsrom. Innenfor dette rommet kan lederen definere selv hvordan oppgavene skal løses og hva slags lederverktøy som skal tas i bruk. Dette siste er et syn som deles av Klausen (gjengitt i Døving m.fl 2015:17).

Busch trekker frem at autonomi i stor grad betyr å bruke skjønn. Han påpeker at skjønn er en type taus kompetanse det tar lang tid å utvikle (2012:65). Det samme sier Freidson (2001) som også peker på at bruken av skjønn i yrkesutøvelsen har blitt redusert. Han hevder at kritikken mot profesjoner har ført til svekket tillit som igjen fører til større grad av styring fra marked og byråkrati (gjengitt i Døving m.fl 2015:33). Vike er svært tydelig i sin kritikk av styringsprinsipper der han peker på at profesjonsutøvere i førstelinjen driver balansekunst mellom faglig samvittighet og velferdsstatens «vilje til å oppnå sine målsettinger» (2004:61).

Slik jeg leser Vike mener han at førstelinjen arbeider med å realisere mål satt av staten som nærmest er umulig å nå i praksis.

Oppsummert kan autonomi for profesjonsutøvere forstås som rom til å fatte selvstendige beslutninger basert på kunnskap og skjønn i faglige spørsmål. Dessuten innebærer autonomi også egenstyring som gir profesjonsutøveren mulighet til å påvirke egen arbeidsdag i forhold til hvor, når og på hvilken måte en oppgave skal løses.

2.5 Aktuell forskning

Det finnes få evalueringsstudier knyttet til NPM- reformer. I 2015 ble det imidlertid publisert en omfattende studie fra Storbritannia i 2015; *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK Central Government*. Studien tok sikte på å evaluere effektene av tretti år med NPM. Forskerne Hood og Dixon bemerker i studien mangelen på forskning og evalueringer på området «So why aren't we already drowning in well- established evidence?» (2015: Preface and Acknowledgements).

Hood og Dixon ønsket å svare på spørsmålet om moderniseringsreformene som startet under Thatcher- regjeringen på 80-tallet førte til økt effektivitet og lavere kostnader. Da de skulle gjennomføre studien, erfarte de store utfordringer med å skaffe pålitelige data på områder som for eksempel driftsutgifter og servicekvalitet. Forskerne måtte selv rekonstruere nødvendige tidsseriedata for å kunne vurdere resultatene. Det oppsiktsvekkende ved dette er at politiske ledere ikke har hatt grunnlag for å vurdere om de er på rett kurs: «They (mangelen på tidsseriedata) are a problem in that they make it hard for anyone – managers, ministers [] to say whether government is doing better or worse over time (2015:62). Politikere og toppledere har altså ikke hatt forutsetninger for å vite om politikken faktisk ville gi de effektene de forventet. Manglende datamateriale er også en av hovedårsakene til at det finnes få studier om effektene. Paradoksalt påpeker Hood og Dixon at det er brukt store beløp på såkalte spindoctors som skulle fremsnakke politikken og kontrollere «historien». Det finnes et stort antall artikler som rapporterer om hvilke effekter NPM kommer til å få, men derimot få evalueringer og studier av de faktiske effektene (2015:41).

Jacob Torfing ved Roskilde School of Governance oppsummerer konklusjonen fra studien til Hood og Dixon slik «Så hvad kan vi konstatere efter tre årtier med NPM reformer? Det korte svar er højere omkostninger og flere klager.» (Torfing 2016). Konklusjonen Hood og Dixon

fremmer forteller at kostnadene generelt for velferdstjenester har steget med 40 prosent samtidig som kvaliteten har falt. Hood og Dixon bemerker riktignok at antall offentlig ansatte i England er redusert, men utgiftsøkningen tilskrives privatisering av offentlige tjenester (2015). Harald Vike påpeker også den begrensede forskningen som finnes rundt effektene av NPM:

Mye tyder på at denne typen reformlogikk har fått sitt eget liv forholdsvis uavhengig av forskningsbasert kunnskap om hva den faktisk fører til. I praksis viser det seg at en mislykket reform er et like godt argument for å sette i gang med en ny av samme type, som en vellykket reform (Vike 2004:45).

Vike peker på at omstillinger ofte blir fulgt opp av omfattende kvalitetssikringssystemer for å nå politiske målsettinger. Kvalitetssikring er med på å generere kunnskap som rettferdiggjør omstillingsreformers berettigelse (2004).

Når det gjelder forskning på ledelse, styring og autonomi, er det et begrenset tilfang. Det finnes imidlertid i det minste to relevante studier, en svensk og en norsk. Studien fra Sverige er utgitt i bokform 2015 *Professionerna i kunnskapssamhället. En jämförande studie av svenska professioner* (Brante, Johnsson, Olofsson og Svensson). Studien tok utgangspunkt i forskning utført fra 2010- 2014 som igjen baserte seg på *Gøteborgsstudien* fra 1996 (Brante m.fl.2015). Den kvantitative Gøteborgsstudien kartla 15 ulike profesjoner og deres vilkår.

Johnsson har i utgivelsen (2015:172) samlet studier som omhandler styring og autonomi i profesjonsyrker. Hun tar utgangspunkt i hvordan den profesjonelle kontrakten har endret seg de siste tiårene. Hun påpeker et økende krav om transparens i profesjonelle arbeidsprosesser som et sentralt mål for ekstern styring. Hun har videre undersøkt hvordan ulike styringsfaktorer påvirker profesjonelle grupper i Sverige. Hun har fokusert spesielt på *ekstern styring*, som hun i denne forbindelse kobler opp mot de kontrollkriterier vi finner i NPM og *egenstyring*, hvilket vil si profesjonell autonomi. Johnssons studie viser at det er profesjonsutøvere innenfor offentlig sektor som oppfatter økt ekstern styring som noe som påvirker kjernevirksomheten negativt. Lærere, sykepleiere og sosialarbeidere rapporterer om mindre autonomi i takt med økt ekstern styring. Profesjonsgrupper innen private virksomheter derimot, opplever ikke at ekstern styring påvirker deres arbeid i negativ grad. Profesjonsgrupper som økonomer, sivilingeniører og arkitekter forteller om stor grad av autonomi i deres arbeidssituasjoner. Det rapporteres også om høy grad av legitimitet i det profesjonsutøvere får sterk aksept for deres kunnskap blant kunder, ledere og andre profesjonelle.

Johnsson fant at det er det sosiale aspektet ved profesjonelles arbeidssituasjoner (retningslinjer, regelverk og organisatoriske forutsetninger) som direkte påvirkes av eksterne styringsfaktorer. Kunnskaper og erfaringer (kognitive aspekter) hos den profesjonelle, påvirkes derimot i mindre grad. Konklusjonen fra denne studien er at til tross for økte eksterne styringsfaktorer, opplever de fleste profesjonsutøvere samtidig høy grad av autonomi, legitimitet og kollegialt fellesskap.

Det eneste norske forskningsbidraget som omfatter ledelse og/av profesjonsutøvere er *Profesjon og ledelse* fra 2015. Ifølge redaktørene Døving, Elstad og Storvik ønsker de å bidra til å tette kunnskapshull rundt spørsmål knyttet til ledelse og profesjonsutøvere. Forskningsbidrag ved Elstad (2015:277) viser at nyutdannede profesjonsutøvere med lederansvar er mer fornøyd og opplever større grad av autonomi enn de som er tilsvarende utdannet, men er uten lederansvar.

Andre forskningsbidrag ved Christoffersen og Teigen (2015:185) og Woll (2015:215) i samme bok viser at profesjonsutøvere har behov for faglig og sosial støtte i arbeidet de utfører. Behovet for støtte blir spesielt tydelig når kritiske situasjoner oppstår og/eller når profesjonsutøverne utfører utfordrende oppdrag. Studien utført av Christoffersen og Teige tar for seg jordmødres behov for støtte fra leder under/i etterkant av kritiske situasjoner. Wolls studie omhandler tolker i NAV og freelancetolker som ønsker at ledere gir støtte og viser hensyn i antall vanskelig oppdrag tolkene blir satt på.

Redaktørene Døving m.fl. påpeker at behovet for faglig og sosial støtte fra lederne er lite tematisert i profesjonslitteraturen. Døving m.fl. mener at en mulig forklaring kan være at behov for støtte bryter med ideen om autonomi. De klassiske profesjonene var i tidlig fase mannsdominert og bildet av profesjonene har fått en maskulin undertekst: «Det er mulig at denne maskuline selvforståelsen gjør at behov for sosial støtte fra en leder ikke passer inn og derfor neglisjeres» (2015: 21).

Kapittel 3 – Metode

3.1 Kvalitativ tilnærming

For å kunne svare på problemstillingen, kombinerer jeg to metoder; dokumentanalyse og bruk av semistrukturert intervju. Dokumentanalysen benyttes for å finne ut hva som sies direkte og indirekte i kravspesifikasjonen om ledelse og styring. Det semistrukturerte intervjuet retter seg mot å belyse ansattes og lederes opplevelse av autonomi.

Dokumentanalysen ble foretatt med utgangspunkt i egen forståelse. Samtidig foregikk analysen i den konteksten jeg er en del av og som jeg tolker innenfor. Det var altså en forbindelse mellom meg som leser, selve kravspesifikasjonen, den politikken som ligger bakenfor og den tid og det samfunnet jeg er en del av. Den hermeneutiske sirkel ga rom for den fortolkningen jeg foretok, og som foregikk i stadige bevegelser mellom helhet og del (Gilje og Grimen 1993: 153-155). Hermeneutikkens helhetsorientering egner seg godt for denne delen av studien. Her var det viktig at å være bevisst på at funnene og analysen ble gitt mening ut fra hva jeg vektla og mine oppfatninger.

Det semistrukturerte intervjuet ble gjennomført for å belyse ansattes og lederes opplevelser av autonomi i utførelsen av arbeidsoppgavene. Denne gjør det mulig å innta et dybdeperspektiv og få utdypende informasjon som jeg ikke ville fått ved bruk av en kvantitativ tilnærming. Ifølge Postholm (2010:9) innehar kvalitativ metode egenskaper som gjør det mulig å ha fokus på å utforske menneskelige prosesser og/eller problemer med utgangspunkt i en virkelig situasjon. Dette gjenspeiler mye av det som er målsettingen i studien; å få tak i ansattes og lederes opplevelser og refleksjoner.

3.2 Dokumentanalyse

Kravspesifikasjoner for de arbeidsrettede tiltakene Avklaring og Oppfølging gir kunnskap om hva arbeids- og velferdsetaten fokuserer på når de setter tiltak ut på anbud. Jeg søkte spesielt å få tak i hva som konkret er sagt om styring og ledelse da dette kan være viktig og førende for hvilket fokus tiltaksarrangører må ha når de tilbyr tiltak vunnet gjennom anbud. Selv om dette i utgangspunktet er en kvalitativ tekstanalyse, hadde jeg underveis likevel et kvantitativt sideperspektiv ved at jeg i deler av undersøkelsen talte opp hvor mange ganger gitte sentrale

ord blir nevnt i dokumentet (Krumsvik 2014:146). Det kan gi en indikasjon på hva som var vektlagt i dokumentene og på den måten gi mulighet til å nærme meg en kjerne i innholdet.

3.2.1 Forberedelser; Innhenting av dokumenter og utvalg av enheter

Dokumentanalysen omfatter dokumentet *Konkurranses grunnlag del III* som utgjør kravspesifikasjonen for Avklaring og Oppfølging. Dokumentet er tilgjengelige fra databasen for offentlige innkjøp (Doffin 2016).

Det samlede konkurransegrunnlaget består av flere deler der kravspesifikasjonen er én (som oftest del III). I kravspesifikasjonen beskrives innholdet i det som konkurranseutsettes. Det er her føringene ligger i form av formål, resultater, skisse for behovsdekning, grensesnitt og absolutte krav.

Del I og II i konkurransegrunnlaget, *Betingelser* og *Rammeavtale*, faller utenfor det som er av interesse for min studie. Betingelser omhandler regler og prosedyrer for konkurransen, omfang og verdi, dokumentstruktur, juridiske krav, leverandørens finansielle og økonomiske stilling, frister og behandling av tilbudene. Rammeavtale dreier seg om alminnelige bestemmelser, gjennomføring av avrop, partenes plikter, vederlag og betalingsbetingelser, mislighold og øvrige bestemmelser.

Jeg tok for meg kravspesifikasjoner fra flere fylker for å se om det er ulikheter etter som hvilke landsdeler og fylker de er utarbeidet for. For Avklaring valgte jeg kravspesifikasjoner fra Nordland, Buskerud, Østfold og Sogn og Fjordane. For Oppfølging studerte jeg dokumenter utarbeidet for Vestfold, Akershus, Rogaland og Troms. Til sammen utgjorde det åtte dokumenter.

3.2.2 Analyseprosessen i dokumentundersøkelsen

Som et første steg i analyseprosessen skumleste jeg de åtte dokumentene for etterpå å lese mer inngående de elementene jeg var spesielt interessert i. For å svare på mitt anliggende valgte jeg derfor en analysestrategi med utgangspunkt i tekst- og innholdsanalyse (Duedahl og Jacobsen 2010:79).

I innholdsanalysen benyttet jeg også en kvantitativ deltilnærming ved å konsentrere meg om enkelte ordfrekvenser. Først talte jeg opp hvor mange ganger ordene ledelse og styring ble

nevnt, og dertil andre ord som ga tilnærmet samme mening. Deretter så jeg etter andre ord som var representert i en slik grad at de fikk min oppmerksomhet. Som et tredje element var jeg åpen for de inntrykk som eventuelt kom «min vei» i gjennomlesningen av dokumentene.

Fordi en interesse for ordfrekvenser kan ha en svakhet ved at jeg i prosessen ubevisst kan undervurdere bakenforliggende temaer, forsøkte jeg å være våken for øvrig innhold som vekket min nysgjerrighet. For å ivareta dette perspektivet valgte jeg å benytte et elementært tekstlesningsskjema for en grundigere gjennomgang av dokumentene (Duedahl m.fl. 2010: 76-78). Tekstlesningsskjemaet består av 15 hovedpunkter med underliggende spørsmål som hjelper forskeren til å gjøre en grundig innholdsanalyse av dokumentet.

Denne metoden i kombinasjon med den kvantitativt inspirerte ordfrekvensanalysen bidro til en grundig analyse av dokumentene. Dokumentanalysen gjorde at jeg satt igjen med en rekke data. Ut fra disse dataene valgte jeg så hva som skulle benyttes som funn, og som best kunne gi relevante svar på problemstillingen.

3.2.3 Pålitelighet og gyldighet

Validitet dreier seg om metoden er egnet til å undersøke det den skal undersøke og om undersøkelsen måler det den har sagt at den skal måle (Kvale og Brinkmann 2010: 250). Tolkningen av dataene må være valid.

Dokumentenes gyldighet og relevans betraktet jeg som sterk da de er styrende virkemidler for arbeidsmarkedspolitikken som føres. Jeg inntok et kritisk blikk på dokumentene. Jeg vurderte i forkant og underveis hvorvidt kilden faktisk evnet å gi den informasjonen jeg var ute etter. Gyldigheten kunne utfordres ved at jeg var farget av mine egne forkunnskaper og mulig forutinntatthet.

Reliabilitet i undersøkelsen handler om hvor pålitelig og troverdig datamaterialet er og hvordan jeg lykkes i å fremstille dataene. Datas pålitelighet er grunnleggende i all kvalitativ forskning, og er en representasjon av den virkeligheten som dataene formidler (Johannesen m.fl 2010:36).

Problemstillingen min er formet av eget engasjement og personlig interesse for temaet. En ulempe ved dette kan være at jeg er ubevisst forutinntatt, noe som kan komme i veien for

informasjonen jeg finner. Jeg har underveis vært bevisst eget engasjement slik at dette ikke skulle hindre nye erkjennelser.

3.2.4 Metoderefleksjon og etiske vurderinger

Dokumentene er offentlige og kan hentes ut og leses av alle ved å gå inn på databasen for offentlige innkjøp. Det betød også at jeg heller ikke trengte et samtykke for å benytte dokumentene. Den største etiske utfordringen, slik jeg så det, ville være å gjengi de resultater jeg fant så korrekt som mulig og gjengitt i rett sammenheng.

Jeg anser data i form av dokumenter til å ha en viss grad av objektivitet. De er skreddersydd for det formålet dokumentene har. Dette vurderte jeg som en styrke. Objektiviteten kan likevel diskuteres. De er utarbeidet fra Arbeidsdirektoratet «på bestilling» fra politisk ledelse. Altså er dokumentene styrt ut i fra en ønsket politisk arbeidsmarkedspolitikk, og derfor ikke objektiv sett i forhold til opposisjonens politikk. Og jeg visste ingenting om den eventuelle argumentasjonen og kampen som kan ha funnet sted ved utarbeidelsen av disse dokumentene. Jeg tok derfor utgangspunkt i at det jeg leste og fant er en ønsket politikk.

3.3 Semistrukturert intervju

Undersøkelsens andre del har som hensikt å løfte frem opplevelser og erfaringer av autonomi hos ledere og ansatte. Jeg forsøker å finne ut om ledere har frihet til å styre og lede, og hvordan ansatte opplever sitt rom for autonomi. Her valgte jeg å foreta semistrukturerte intervjuer som jeg mener vil egne seg best for å hente inn de data jeg søkte.

Ifølge Thagaard (2013:98) er semistrukturerte intervjuer den mest brukte innen kvalitative intervjuer og karakteriseres ved en delvis strukturert tilnærming. Gjennom et slikt intervju ville jeg få frem refleksjoner, erfaringer og oppfatninger som nyanserer og utvider datatilfanget jeg fikk gjennom dokumentanalysen. Ved bruk av en slik tilnærming er tema og tilhørende spørsmål klare i forkant, men hvor det likevel åpnes for å samtale om temaer som ikke er planlagt. Postholm (2010:26) peker på at dette gir en mer åpen og induktiv situasjon som kan innby til at intervjuobjektet uttrykker sine erfaringer og opplevelser.

Intervjuene skulle gi nok rom for informantene til å dele refleksjoner de fikk underveis samtidig som de skulle være god nok til å fange svarene på tematikken jeg var ute etter. «Det kvalitative

forskningsintervjuet er en samtale mellom forsker og intervjuperson som styres av de temaene forskeren ønsker å få informasjon om.» (Thagaard 2013:58).

3.3.1 Utforming av intervjuguide og utvalg av informanter

Det anses hensiktsmessig å utforme en guide som et informativt verktøy for informantene og forsker under selve intervjuprosessen og som et godt manuskript som ville strukturere forløpet (Kvale og Brinkmann 2009:143). I samsvar med dette utarbeidet jeg en guide som tok utgangspunkt i daværende problemstilling og forskningsspørsmål. Guiden ble bygget opp i hoveddeler med overskrifter relatert til forskningsspørsmålene (vedlegg 3).

Gjennom spørsmålene i guiden forsøkte jeg å fange opp graden av bevissthet rundt ledelse, styring og autonomi hos avdelingsledere og medarbeidere. Jeg valgte å innlemme modellen om dynamikk mellom ledelse og styring (Ladegår og Vabo 2010:25) i guiden til lederne. Noen av spørsmålene ble hentet fra studien gjennomført i Sverige i 2015 *Professionerna i kunnskapssamhället. En jämförande studie av svenska professioner* (Brante m.fl. 2015:184) som jeg også omtalte i teorikapitlet punkt 2.4 og 2.5.

Jeg benyttet «snøballmetoden» (Johannesen, Tufte og Christoffersen 2010:109, Thagaard 2013:61) for å få tak i informanter. Dette innebærer å rekruttere gjennom personer som vet mye om temaet og som igjen henviser til andre som er aktuelle. I samsvar med dette, kontaktet jeg bekjente i to ulike bedrifter for å få hjelp til å identifisere mulige informanter. Gjennom denne metoden, fikk jeg navn på en rekke potensielle informanter. De seks første jeg forespurte takket ja. Jeg satt derfor med et utvalg som jeg var tilfreds med og som jeg antok ville kunne gi meg et bredt nok datamateriale til å besvare problemstillingen. Utvalget bestod av leder og to ansatte for et Oppfølgingstiltak og leder og to ansatte for et Avklaringstiltak fra to ulike virksomheter – til sammen seks informanter.

3.3.2 Gjennomføringen av intervjuene

Et viktig spørsmål var om jeg skulle sende ut intervjuguiden til informantene i forkant av intervjuet eller ikke. Fordelen med å ikke sende ut intervjuene ville være å få spontane svar og ikke svar som var planlagt ferdig i forkant. Å bli presentert spørsmålene direkte i situasjonen ville bedre kunne forebygge informantens mulighet til «skjønne» egen praksis eller stille egen bedrift i et mer positivt lys enn realiteten. Når jeg likevel valgte å sende informantene intervjuguiden tre dager før intervjuene skulle foregå, hadde dette flere grunner. Først og fremst

ønsket jeg å gi informantene mulighet til å reflektere over begrepene ledelse, styring og autonomi. Jeg anså det viktig at informantene følte seg kompetente og komfortable i intervjusituasjonen. Det ville de kanskje ikke gjøre om spørsmålene var vanskelige å besvare eller om de ikke forstod ord og begreper det skulle reflekteres over der og da. Jeg tenkte også at presentasjon av guide i forkant, ville gi den effekten at vi kom raskt til kjernen i det jeg var interessert i å få vite om.

På tidspunktet da intervjuene fant sted, var jeg fornøyd med valget å sende ut intervjuguiden i forkant. Alle hadde rukket å kikke på guiden, men ingen hadde forberedt seg utover dette. Jeg oppnådde likevel den effekten jeg håpet på: Informantene virket trygge og komfortable i spørsmålene som ble stilt. Ingen informanter presenterte «ferdigproduserte» svar, iallfall slik jeg forstod det. De ga spontane refleksjoner og impulsive reaksjoner selv om guiden var sendt ut i forkant.

Jeg gjennomførte to prøveintervjuer i forkant og hadde ut fra dette gjort små endringer i formuleringene i intervjuguiden. Under intervjuene brukte jeg guiden som en retningslinje for samtalen. Vi fravek likevel denne dersom det dukket opp poenger informanten var spesielt opptatt av og hvor det var relevant for meg å stille oppfølgingsspørsmål. Spørsmålene ble i hovedsak besvart, men jeg erfarte at det i hvert intervju var naturlig å stille tilleggsspørsmål som kanskje burde vært inkludert i standardspørsmålene i guiden.

Ved noen anledninger tok informantene selv initiativ til å snakke om temaene i ulik rekkefølge; både temaer som allerede var berørt og temaer som var planlagt å snakke om senere i intervjuet. Dette førte til at samtalen løp litt frem og tilbake mellom begreper og spørsmål. Likevel fungerte guiden som en god rettesnor for å holde samtalen styrt rundt de temaene jeg ønsket.

Et grep jeg gjorde under intervjuene, og som også var indikert i guiden, var å stoppe opp etter hver hovedkategori av spørsmål og oppsummere for informanten hvordan svarene ble oppfattet. Dette ga informanten anledning til å korrigere svarene. Sett i etterkant, ser jeg at dette var et hensiktsmessig grep når jeg senere kom til analysen, men også når det gjaldt å sikre reliabilitet og validitet.

3.3.3 Transkribering av intervjuene

De seks intervjuene foregikk over en konsentrert periode. Intervjuene ble etterfulgt av transkriberingen som ble et hensiktsmessig verktøy for å gjenoppleve intervjusituasjonen og hente frem erindringer om reaksjoner, mimikk og kroppsspråk. Jeg var fokusert på å opptre objektivt og nøytral både i intervjuene og i transkriberingen.

Jeg benyttet diktafon i intervjuene som ga lydopptak med grei kvalitet. De seks intervjuene ga i underkant av seks timers lydopptak hvilket ga 100 siders skriftlig materiale. Samtalene ble gjengitt helt detaljert og jeg valgte å markere pauser og småord; jeg ønsket at det skriftlige materiale skulle vise hvor informantene nølte, hvor de måtte lete etter ord og hvor de svarte raskt og konsist. Dette viste seg å være viktig informasjon i det videre arbeidet med å trekke ut relevante funn.

3.3.4 Analyseprosessen av intervjuene

Postholm (2010:86) hevder at intensjonen med kvalitative analyser er at forskeren skal møte datamateriale med et åpent og objektivt sinn hvor egne erfaringer og perspektiver settes til side. Likevel er dette nærmest umulig og analysen vil derfor til en viss grad være farget av forskerens egne ervervede perspektiver.

I analysen har jeg valgt en mellomposisjon mellom induktiv og deduktiv tilnærming, der det pågår en interaksjon mellom datamateriale, forsker og teori. Denne vinklingen på analysen tar utgangspunkt i *Den konstant komparative analysemetode* (Glaser og Strauss gjengitt i Postholm 2010:87). Analysemetoden benyttes innenfor Grounded Theory og er hensiktsmessig innenfor kvalitative studier.

Jeg tok utskrift av tekstmaterialet og leste gjennom hvert av intervjuene for å danne meg et helhetsinntrykk. Jeg forsøkte også å være nullstilt for å få tak i det som eventuelt umiddelbart ble synlig som sentrale temaer. Dette ga meg en god første oversikt og et nyttig helhetsbilde, og det så det ut til at jeg hadde fått fyldige svar på hvert av spørsmålene mine.

På neste trinn i analyseprosessen valgte jeg å foreta en åpen koding (Postholm 2010:88). Jeg tok igjen for meg hvert enkelt intervju, denne gang for å lete etter detaljer i teksten. I denne fasen benyttet jeg markør og penn for å lete etter avsnitt, setninger eller enkeltord av relevans.

På dette trinnet ble lesningen svært detaljorientert og teksten ble gjennomgått setning for setning.

I intervjuene benyttet jeg en nokså strukturert guide, bygget opp steg for steg med fem overskrifter og tematikk hentet fra forskningsspørsmålene med påfølgende underspørsmål. Det ble derfor naturlig for meg å foreta kategoriseringen med utgangspunkt i overskriftene fra intervjuguiden. Mens mange forskere i denne fasen velger å visualisere gjennom klipp og lim-metoden, valgte jeg å sortere materiale ved å bevege meg mellom kategorioverskriftene og intervjuene og samlet det i et eget dokument. Kategoriene fikk navnene; *Kravspesifikasjonene, Ledelse, Styring, Faglig selvbestemmelse, Autonomi i arbeidshverdagen og Forholdet ledelse/styring*. Dette fungerte tilfredsstillende. Allikevel var denne fasen preget av en runddans frem og tilbake der jeg beveget meg mellom det skriftlige materialet, mine egne notaer og innimellom også lydbåndopptakene. Det ble gjort for best mulig å holde helhetsbildet oppe og ikke farges for mye av egen forforståelse og med en draging mot å få empirien til å svare til egne antakelser. Denne fasen opplevdes da også som den mest krevende med analysen.

En del utsagn oppfattet jeg som «vage». Det kunne se ut som det lå noe mellom linjene som ikke var kommet ordentlig til syne. Alle intervjuene ble grundig lest på nytt for å lete etter mulige skjulte temaer. Ut fra dette kunne jeg føye til *frykt og makt* og *Vi innfinner oss*, som nye kategorier. I siste delen av analysearbeidet foretok jeg en grundig og detaljert lesning av funnene jeg nå hadde sortert i ulike kategorier. Funnene ble til sist sortert innunder delkapitlene i kapittel 5 *Presentasjon av funn*.

3.3.5 Pålitelighet og gyldighet

Et sentralt spørsmål i min forskning er hvor godt dataene som fremkommer er relevante og svarer på det problemstillingen spør etter. Informantene kan subjektivt sett ha forskjellige gode grunner til å formidle en særlig versjon av det de har opplevd, og det kan ha vært misforståelser underveis. Det første er vanskelig å kontrollere, men det siste er forsøkt tatt hensyn til ved å kontrollere om jeg har oppfattet riktig, selv om jeg nok kunne vært enda nøyere med det.

At jeg har valgt å forske i eget arbeidsfelt, kan medføre utfordringer knyttet til grad av pålitelighet i undersøkelsen. Svarene fra informantene kunne vært annerledes om intervjueren hadde vært en annen og ikke arbeidet i samme bransje. For eksempel kunne reliabiliteten i intervjuene «trues» av at informantenes svar ble farget av min tilstedeværelse. Det er en

mulighet for at informantene ble påvirket av at de visste at jeg var avdelingsleder i liknende tiltak i annen bedrift. Dette ga en mulighet for at svarene ikke fremkom ærlig ved at de kunne beskrive egen praksis i et feilaktig lys eller ikke våge å fortelle noe som kunne tolkes kritikkverdig. Dette ville i så fall påvirke gyldigheten av undersøkelsen fordi høy grad av validitet forutsetter høy grad av reliabilitet.

Reliabiliteten kunne også trues gjennom min egen forforståelse og tolkning av situasjonen. Det var en fare for at jeg ville lete etter svar som bekreftet eller avkreftet egne meninger og standpunkt. For å skape distanse valgte jeg å foreta intervjuer i bedrifter jeg ikke hadde hatt direkte samarbeid med tidligere. Jeg forsøkte hele tiden å reflektere over egen rolle slik at denne i minst mulig grad skulle påvirke undersøkelsen.

Det har vært viktig for meg for å kunne oppnå resultater som er meningsfulle. I intervjuene, transkriberingen og analysen har jeg derfor bestrebet meg på å være grundig og ærlig. Jeg har forsøkt å tydeliggjøre fremgangsmåtene for å gjøre de mest mulig transparente. Målet mitt har vært å nå frem til en mest mulig autentisk forståelse av informantenes erfaringer (Postholm 2010:170).

3.3.6 Metoderefleksjon og etiske vurderinger

Jeg benyttet meg av tjenesten gjennom Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) for å få vurdert om mitt prosjekt var meldepliktig og/eller konsesjonspliktig. I og med man via data i prosjektet ikke kan identifisere informanter gjennom personinformasjon, og det ei heller omhandler sensitiv informasjon, var prosjektet ikke meldepliktig.

I den innledende kontakten fikk informantene informasjon om at deltakelse var frivillig og at samtykke til deltakelse når som helst kunne trekkes tilbake. Informantene undertegnet et samtykkeskjema i forkant av intervjuene (vedlegg 2). Jeg informerte om at ingenting i min undersøkelse skulle omhandle kjønn, alder, navn på bedrift, geografisk plassering eller stillingstittel. Det ville derfor være lite som ville kunne bidra til at de skulle bli identifisert i materialet.

Fem av de i alt seks intervjuene ble foretatt i arbeidstiden etter godkjenning av leder, hvilket var med på å verne om informantenes private tidsbruk. Den sjette informanten valgte selv å legge intervjuet til et tidspunkt utenfor arbeidstiden.

De seks informantene tilhører to ulike bedrifter. Dette gjør at det teoretisk sett kan være mulig for kolleger seg imellom å identifisere kollegers utsagn. Jeg har forsøkt å ta hensyn til dette ved å ikke sitere følelseladete utsagn eller gjengi utsagn med sensitiv informasjon. Sitater har jeg brukt der jeg vurderer at informasjonen ikke er skadelig for informanten selv eller for andre. Jeg har valgt å benytte meg konsekvent av «hun» i presentasjonen av funn, igjen for å eliminere muligheten for å identifisere noen av informantene.

I og med intervjuer er utført i bedrifter som arrangerer konkurranseutsatte tiltak og jeg selv arbeider i en slik bedrift, var det enkelte informanter som humoristisk uttalte at de ikke kunne gi for mange detaljer i informasjonen slik at dette senere ville diskvalifisere bedriften i neste anbudskonkurranse eller at informasjonen kunne gi «konkurrenter» en fordel. Selv om dette ble uttrykt humoristisk, har jeg likevel hatt det med meg i bevisstheten videre i arbeidet.

I enkelte intervjuer kom det frem informasjon som kunne tolkes som å være uetisk praksis ved virksomheter, spesielt for å oppnå målkrav. Jeg har vurdert om og hvordan slik informasjon skulle/kunne benyttes. Det vil gå frem av diskusjonen som er knyttet til funnene.

Kapittel 4 – Hva er det som kjennetegner kravspesifikasjonene?

Funn og diskusjon

Dette kapitlet knyttes opp mot forskningsspørsmål 1. Punkt 4.1 – 4.4 omhandler funnene i dokumentanalysen, og i punkt 4.5 blir disse diskutert.

4.1 «Likt for alle»

Kravspesifikasjonene er bygget opp av føringer der krav og målformuleringer kommer tydelig til syne. Spesifikasjonenes grunnleggende budskap er arbeidsinkludering og arbeidsdeltakelse gjengitt i formålsformuleringene. Kravspesifikasjonene for både Avklaring og Oppfølging er delt opp i ti kapitler.

Kravspesifikasjonene er nær identiske for alle fylker. Det eneste unntaket er kapittel 5. «Geografisk område og antall plasser». I dette er det angitt forskjellige tjenesteområder i det spesifikke fylket kravspesifikasjonen er utarbeidet for. Arbeids- og velferdsetaten har definert hvor mange antall tiltaksplasser de ønsker for det spesifikke tjenesteområdet. Utover dette er struktur, innhold og ordlyd ellers identisk i kravspesifikasjonen for samme tiltak. Kravspesifikasjonene for de to ulike tiltakene er også svært lik i sin språkdrakt og benytter den samme strukturen og like formuleringer selv om formålet er ulikt.

Lengden på kravspesifikasjonen til Avklaring og Oppfølging er tilnærmet lik. For Avklaring er dokumentet på cirka åtte sider hvorav en forside, for Oppfølging omtrent en halvside lenger. De sidene som inneholder Kapittel 5 varierer noe i lengden fra fylke til fylke.

4.2 Formål og resultatmål

Formålet og resultatmål for de to tiltakene er ulikt, men er begge plassert under kapittel 1 i Kravspesifikasjonen. Resultatmålet for tiltakene er plassert som andre avsnitt under formålet.

For Avklaring er formålet:

Avklaringen skal bidra til individuell systematisk kartlegging og vurdering av deltakers arbeidsevne og ytterligere behov for bistand for å komme inn på arbeidsmarkedet eller

beholde arbeidet. Avklaringen skal bidra til at deltaker får økt innsikt i sine muligheter på arbeidsmarkedet og innsikt i egne ressurser og ferdigheter i jobbsammenheng.

Resultatmål i Avklaring er:

80 % av deltakerne skal ved avslutning av tiltaket ha forslag til aktiviteter for å komme i/beholde arbeid.

For Oppfølging er formålet:

Oppfølgings tiltaket skal gi den enkelte deltaker individuelt tilrettelagt oppfølgingsbistand som er nødvendig for å få eller beholde lønnet arbeid.

Resultatmål i Oppfølging er:

*Personer uten arbeidsforhold: 65% overgang til arbeid ved avslutning av tiltaket.
Personer med arbeidsforhold: 65 % full tilbakeføring til arbeid og ytterligere 20 % skal ha økt arbeidsdeltakelse ved avslutning av tiltaket.*

4.3 Spesifikke krav

4.3.1 Varighet

Avklaringen skal skje i løpet av fire uker. Det kan søkes forlengelse i to ganger fire uker, opp til makstid 12 uker. En forlengelse må begrunnes og NAV skal gi sin godkjenning før forlengelsen iverksettes.

I tiltaket Oppfølging er varigheten inntil seks måneder, men det kan søkes forlengelse i seks nye. Varigheten kan totalt være inntil tre år dersom deltakerne har en nedsatt arbeidsevne. For personer som er i overgang fra skole eller soning, kan varigheten forlenges ytterligere i seks måneder.

4.3.2 Faglig innhold

Avklaring skal legge til rette for å gjøre en vurdering av deltakernes arbeidsevne. I tillegg skal «deltakeren få en forståelse av hva som fremmer den enkeltes muligheter til å beholde eller skaffe arbeid» (Konkurransesgrunnlag del III Avklaring, 2015). Tiltaket skal bistå deltakerne i å tilegne seg innsikt i egne forutsetninger. Dertil ønskes det vurdert hvordan tilrettelegginger eller videre bistand kan nyttiggjøres slik at deltakeren kan stå i jobb. Deltakerne skal tilbys både

individuell oppfølging, men kan også delta i gruppeaktiviteter. Det som tilbys skal være innrettet slik at tiltaket kan kartlegge, vurdere og gi anbefalinger om hva som skal til for at deltakeren skal kunne stå i ordinært arbeid.

Oppfølging omfatter aktiviteter som skal «*styrke deltakers egne ressurser og muligheter knyttet til deltakelse i ordinært arbeidsliv*» (Konkurranses grunnlag del III Oppfølging, 2015). Her er det tydelig vektlagt et krav om samarbeid med arbeidsplasser og arbeidsgivere. I tillegg er det også et krav at tiltaket skal ha et strategisk markedsarbeid som kan bidra til å realisere tiltakets målsettinger. Det er beskrevet at møter mellom arbeidssøker/-taker, arbeidsgiver og tiltak helst bør være fysiske møter.

4.3.3 Organisering og metodisk tilnærming

Individuell tilpasning og brukerperspektivet skal ligge til grunn; «*Med brukerperspektivet forstås at deltakeren blir møtt med respekt for egne premisser og løsninger, og at metode og dialog er åpen og inkluderende*» (Konkurranses grunnlag del III Avklaring/Oppfølging, 2015). Tilbyderne skal ha gode systemer for fraværsføring og hvordan umeldt fravær skal håndteres.

4.3.4 Gjennomføring av tiltak

Maks responstid fra et tiltak har mottatt henvisning til deltaker skal ha startet opp er ti dager. Tiltaksarrangør skal forholde seg til angitte rutinebeskrivelser dersom tiltaket ikke har kapasitet til å oppstart av nye deltakere. Dersom deltakere ikke møter eller motsetter seg oppstart skal de i Avklaring skrives ut på tredje dag med umeldt fravær. For Oppfølging skal fravær meldes umiddelbart til NAV og det skal vurderes hva som aksepteres som gyldig fravær.

4.3.5 Krav til kompetanse

Halvparten av de ansatte i Avklaring og Oppfølging skal ha minimum tre års høyere utdanning. Det står ikke beskrevet hva slags utdanning. I begge kravspesifikasjoner er det listet opp punktvis hva slags erfaring som kreves når det gjelder veiledning av deltaker og arbeidsgivere. Det kreves erfaring med samarbeid med ordinært arbeidsliv og hvordan tilrettelegging kan foregå. Det angis ikke spesifikke veiledningsmetodikker eller metoder for samarbeidet med arbeidslivet. Det er ikke angitt hvilke yrkes- og karriereveiledningsmetoder som skal benyttes.

Kravspesifikasjonene sier ikke noe om hvordan tiltaket skal ledes eller krav til kompetanse til den som skal lede. Det henvises til leverandør som skal sørge for å oppfylle de leveransekrav som angis, men uten å angi hvordan dette skal ledes og styres.

4.3.6 Rapportering

Det skal rapporteres etter angitte rutiner. Sluttrapporter for den enkelte deltaker skal være detaljert. Rapporten skal beskrive den enkelte deltakers tiltaksløp og hva som er konklusjon i saken samt anbefaling videre. Sluttrapportene i begge tiltak er utarbeidet etter faste maler med gitte punkter hvor veilederne må beskrive de ulike fasene i deltakernes tiltaksløp.

4.4 Mye «skal» og lite «kan»

Ordlyden i kravspesifikasjonen bærer preg av at mange setninger inneholder verbene *skal* og *må*. En optelling av ordfrekvenser viser at kravspesifikasjonen for Avklaring inneholder ordet *skal* 77 ganger. Ordet *skal* er jevnt fordelt i alle delkapitlene og er i hovedsak knyttet benyttet i forbindelse med en beskrivelse av hva *leverandør skal*; for eksempel:

Enhver forlengelse skal grunngis av leverandør. Begrunnelse skal inneholde en redegjørelse for varighet av forlengelse, forventet resultat og aktiviteter i forlengelsesperioden. Forlengelsen skal godkjennes av NAV (Konkurransesgrunnlag del III Avklaring, 2015).

Ordet *må* er benyttet 21 ganger. Det er ingen klar forskjell i når *må* benyttes i forskjell fra *skal*. *Skal* og *må* er i størst grad representert under temaene *Krav til faglig innhold*, *Krav til Organisering og metodisk tilnærming* og *Krav til gjennomføring av tiltaket*.

Skal- og *må*reglene knyttet til faglig innhold gir instruksjoner på hvilke elementer arbeids- og velferdsetaten ønsker vektlagt: «*Leverandøren skal foreta en helhetlig kartlegging ...*», «*Kartleggingen skal ta utgangspunkt i NAV sin bestilling ...*» og «*Leverandøren skal beskrive hvilke arenaer for utprøving som vil være aktuelle for deltakerne i tiltaket.*»

Skal og *må* knyttet til organisering og metodisk tilnærming fokuserer på følgende: «*Arbeidsfokus skal prege aktivitetene som tilbys.*», «*Tiltaket skal være individuelt tilpasset ...*» og «*Leverandør må angi hvor mange veiledere i hvilken stillingsprosent tiltaket skal være bemannet med ...*».

Når det gjelder gjennomføring av tiltak, brukes *skal*- og *må*formuleringer slik: «*Leverandør skal innen to dager fra mottak av bestilling bekrefte at bestilling er mottatt ...*», «*Responstiden skal være ti dager eller mindre.*» og «*Lokalene må ha nødvendig teknisk utstyr.*»

Ordet *kan* brukes 7 ganger: «*Avklaring kan vare i inntil 4 uker, men med mulighet til forlengelse i ytterligere 4 uker + 4 uker etter en nærmere vurdering ved særlige behov.*» *Kan* er likevel flest ganger benyttet slik at det overstyres av et *må* eller *skal*: «*Det må spesifiseres hva arbeidsgiver bør/kan ta ansvar for og hva den enkelte arbeidstaker kan gjøre.*» (Konkurransesgrunnlag del III Avklaring, 2015).

Kravspesifikasjonen for Oppfølging har den samme type ordbruk. *Skal* er brukt 73 ganger, *må* 21 og *kan* 11 ganger.

4.5 Diskusjon

At samme kravspesifikasjon gjelder hele landet kan forstås slik at Arbeids- og velferdsetaten ønsker likt rammeverk og tilnærmet lik praksis uansett hvor tiltaket arrangeres. Det er enkelt å se de mange fordelene med det. Blant annet vil kontrollfunksjonen være enklere ved bruk av samme rammeverk. Kravspesifikasjonene får derfor funksjon som ekstern styring som Johnsson (2015) kobler til kontrollkriterier i NPM. Arbeids- og velferdsetaten legger derimot ingen føringer på hvordan tjenesten skal ledes internt. Indirekte innebærer dette at leverandør selv kan skissere i en løsningsbeskrivelse hvordan tjenesten skal organiseres og ledes.

Gjennom et anbudssystem vil det være enklere å kontrollere at tilbyderne leverer det de forplikter seg til. Det vil være mulig å måle leveransen fra den enkelte tilbyder og det er enklere å sammenligne resultatene mellom leverandører. Det kan hevdes at Arbeids- og velferdsetaten gjennom anbud kan sammenligne «epler med epler». Et slikt system vil kunne fange opp tilbydere som ikke klarer å oppfylle de krav som stilles, noe som kan føre til at kontrakten annulleres. Et aktuelt eksempel på manglende oppfyllelse av kravspesifikasjon fra annen bransje så vi nylig da Oslo kommunen valgte å si opp kontrakten med det private renovasjonsfirmaet Veireno (Dagsavisen 19.februar 2017).

4.5.1 Er det «likt» for «alle»?

Det er nærliggende å tenke at små kommuner vil ha andre forutsetninger for å nå resultatkrav enn leverandører tilknyttet en større by. Leverandørene vil da ofte ha ulik grad av samlet faglig kompetanse som vil kunne gi ulike arbeidsbetingelser for veiledere.

Størrelsen på et fagmiljø vil kunne gi ulike forutsetninger i kvaliteten av oppfølgingen. Et større fagmiljø gir muligheter for økt grad av erfaringsutveksling, samarbeid med kolleger og tverrfaglighet. Ulike forutsetninger, slik som geografi, kompetanse og størrelsen på fagmiljø, vil påvirke handlingsrommet til den enkelte leder og de ansatte. De ulike tiltaksarrangører vil ikke ha det samme utgangspunktet for tjenesteleveranse.

Det er dessuten et tydelig krav i kravspesifikasjonene for begge tiltak at ordinært arbeidsliv skal benyttes i stor grad. Det er grunn til å tro at tilfanget av egnede virksomheter å samarbeide med vil være bredere i en by kontra en mindre kommune. Likeledes vil mulighetene for å jobbe frem ansettelse for deltakere være ulikt.

4.5.2 Kostnader og kvalitet

Antall veiledere hos leverandør av tiltak avhenger av den løsningsbeskrivelsen tilbyder har levert i anbudskonkurransen, vurdert i forhold til antall deltakerplasser NAV ønsker i det enkelte tjenesteområdet. Leverandør leverer en løsningsbeskrivelse som beskriver hvor mange veiledere som trengs for å levere tjenesten slik kravspesifikasjonen krever. Jo flere veiledere det er behov for, jo dyrere blir det for leverandøren å arrangere tiltaket. Ut fra en slik rasjonale er det grunn til å anta at leverandører spekulerer i kostander omkring antall veiledere. Antall veiledere kan justeres etter hvor mange saker/deltakere hver enkelt veileder skal ha i sin portefølje. For å minske kostandene knyttet til stillinger, kan leverandør øke antall saker/deltakere for hver veileder. En leverandør kan også spekulere i hvorvidt tiltaket er i behov av en leder eller ikke. Dersom tiltaket teller få veiledere, kan det vurderes at det ikke er i behov for rollen som leder og koordinator av arbeidet. Dersom en tenker at en tjeneste får økt kvalitet med et større fagmiljø samt en leder som har ansvaret for faglig tenkning, administrasjon og koordinering, er det grunn til å anta at det eksisterer store kvalitetsforskjeller mellom leverandører.

4.5.3 Sterke styringssignaler?

De mange *skal-* og *må*reglene i kravspesifikasjonene gir signaler som representerer sterk ekstern styring. *Kan*-regler, som det er vesentlig færre av, åpner derimot for intern styring i ulike retninger.

Et uttrykk for sterk styring (*skal* og *må*) er videre de detaljerte prosedyrene for gjennomføringer av tiltaksløp. En fordel med dette kan være at nye og uerfarne aktører som kommer inn på markedet raskt vil kunne lage hensiktsmessige prosessrutiner som sikrer at deltakers tiltaksløp tilfredsstillende gir krav. Et eksempel på styringssignal er lengden på et tiltaksløp hvor veileder kan søke forlengelse ved behov. NAV vil kunne kontrollere og etterspørre hvorvidt forlengelsen er nødvendig for progresjon i saken, og på den måten unngå at forlengelser blir benyttet som et «gode» som skaper mindre tidspress for den enkelte veileder. Delkapittel 8 som omhandler *Krav til gjennomføring av tiltak*, angir systemer for håndtering av umeldt fravær (Konkurranses grunnlag III, 2015). Føringer vil kunne gi veiledere gode rutiner å forholde seg til i møte med «den vanskelige deltakeren» som utfordrer og ikke forholder seg til de gitte rammene. I slike tilfeller vil veileder kunne støtte seg til at rammene gjelder for alle og at det vil gi konsekvenser dersom ikke deltaker forholder seg til dette. På den andre siden vil detaljerte rutinebeskrivelser kunne frata veilederen et rom for å benytte faglig skjønn i gjennomføringer av tiltaksløp. Et kjennetegn ved profesjonsutøvere er nettopp behovet for autonomi og utøvelse av faglig skjønn (jmfør punkt 2.4). Det er derfor nærliggende å tro at profesjonsutøverens autonomi blir utfordret i møtet med *skal-* og *må*regler i kravspesifikasjonen.

Det er grunn til å anta at oppfølgingen av deltakere ikke alltid kan følge en «oppskrift». Enkelte ganger må veileder finne alternative løsninger for å oppnå progresjon sammen med deltaker. Slike tilfeller kan for eksempel dreie seg om sosiale situasjoner eller helseutfordringer, noe som kan utfordre lengden av tiltak eller fraværsgrenser. Slik deler av kravspesifikasjonen er utformet vil det ikke kunne være mulig for en veileder å gjennomføre tiltaksløp som fraviker de angitte retningslinjer for tiltaket. I slike tilfeller må veileder avslutte samarbeidet med deltaker selv om prosessen som er startet kunne ha gitt en positiv utgang. Dette er interessant i lys av brukerperspektivet som omtales i kravspesifikasjonene. Det er grunn til å tro at brukerperspektivet i noen tilfeller blir satt til side i det deltakers interesser og målsettinger går på tvers av de retningslinjer veileder har å forholde seg til.

Samlet sett gir kravspesifikasjonene på den ene siden uttrykk for mye ekstern styring, men det gis også et visst rom for intern styring.

4.5.4 En enhetlig arbeidsinkludering?

Det finnes i dag ingen profesjonsutdanning for arbeidsinkludering. Likevel tilbys det studiepoengskurs i Supported Employment (SE) som er metodikk for arbeidsinkludering. Det virker til at enkelte elementer i kravspesifikasjonen under *Krav til faglig innhold* og *Krav til kompetanse* er hentet ut fra faglig tenkning i nevnte arbeidsinkluderingsmetodikk. Likevel gir kravspesifikasjonene ingen krav om at verken ansatte eller ledere av tjenesten skal ha kompetanse i SE. På den ene siden vil manglende føringer på metodikk kunne gi muligheter for bruk av faglig skjønn og god individrettet oppfølging. På den andre siden kan det like gjerne føre til en fragmentert tjeneste uten faglig plattform som gjør det tilfeldig om veileders faglige bistand er relevant for deltaker eller ikke.

Det gis eksempler i kravspesifikasjonene på aktiviteter og standarder som skal ligge til grunn for det faglige tilbudet. Likevel benevnes ingen felles faglig plattform. Leverandører gis muligheter og frihet til å velge hva slags type metodikker de bruker så lenge kravet om faglige elementer og kompetanse i kravspesifikasjonene innfris. Dette gir tiltaksarrangører mulighet til å sette sammen team med forskjellig kompetanse som utfyller hverandre og som gir deltakerne et bredt og kvalitativt godt faglig tilbud. På den andre siden kan veiledere jobbe forskjellig og bruke ulike innfallsvinkler og metoder i bistandsarbeidet uten kunnskapsdeling og tverrfaglig samarbeid. Prosessen med deltaker vil kunne påvirkes av hvilken veileder som tildeles og den fagbakgrunn veileder har. Dersom veileder for eksempel har videreutdanning i kognitiv atferdsterapi eller er gestaltterapeut, er det nærliggende å tenke at veiledningen vil ta utgangspunkt i verktøyene fra de respektive fagfeltene. Har veilederen bakgrunn som tømrer og kurs i LØFT veiledningsmetodikk, vil prosessen ta utgangspunkt i nettopp denne veilederens erfaringsbakgrunn. Poenget er at kvaliteten og innholdet i prosessene vil kunne variere veldig.

Kravspesifikasjonene gir heller ingen føringer for etikk som skal ligge til grunn for tjenesten. Med unntak av et kort avsnitt om brukerperspektivet (sisert i punkt 4.3.3), er det ingenting som forteller hva Arbeids- og velferdsetaten ønsker av etiske retningslinjer i tjenesten. Igjen gir dette virksomheten stor frihet til å bygge opp et faglig fundament og en etisk plattform. Like fullt er det mulig for en tiltaksarrangør å ikke utarbeide en felles etisk plattform for sine ansatte, og også føre en politikk hvor det er mulig å arbeide svært ulikt fra veileder til veileder.

Tjenesten kan altså se forskjellig ut fra leverandør til leverandør. Kravspesifikasjonen angir ingen felles faglig plattform, fagmiljøet kan variere i størrelse og det er ikke angitt et etisk utgangspunkt. På denne måten kan tilbudet totalt sett bli fragmentert, det vil si forskjellig fra tilbyder til tilbyder og fra veileder til veileder.

4.5.5 Oppsummering

Kravspesifikasjonene for de arbeidsrettede tiltakene Avklaring og Oppfølging kjennetegnes ved at de angir hva som skal gjøres for å innfri krav og oppnå formål. I delkapitler beskrives krav detaljert, spesielt når det gjelder tekniske krav knyttet til å gjennomføre tiltaksløp. Slike krav er relatert til blant annet mål, frister for levering av rapporter, frister for responstid og deltakers fravær.

Språkformen i kravspesifikasjonene kan oppfattes svært styrende. Ordvalgene i form av *skal* og *må*, gir sterke føringer på hvordan tjenesten skal innrettes. Det er grunn til å tro at slik styring vil kunne påvirke lederautonomi. *Må* og *skal* vil kunne gi begrensninger for hvilke aktiviteter leder legger vekt på og prioriterer i sin arbeidsutøvelse. På en annen side gir kravspesifikasjonene likevel frihet til å bestemme *hvordan* arbeidet skal ledes.

Økt lederansvar på alle nivåer har vært et kjennetegn ved NPM-reformer (Stamsø 2009: 70). Selv om styringssignalene er sterke, legger ikke kravspesifikasjonen føringer på hvordan tjenesten skal innrettes og organiseres. En leder kan derfor ha/få et stort handlingsrom. I praksis betyr dette at virksomheten selv kan velge hvorvidt tjenesten skal ha en leder, eller om koordineringen løses på annen måte. Gjennom konkurranseutsetting legges det opp til at tiltaksarrangøren selv velger hvordan tjenesten skal ledes og hva slags tenkning og lederfilosofi som skal ligge til grunn.

Rammeverk som er både rigide og åpne, krever ledelse som er bevisst på de mekanismene styring kan ha på profesjonsutøvere. Ansatte som trenger rom for faglig autonomi og egenstyring, er i behov av ledere som kan legge til rette for dette innenfor rammene av stadig økende ekstern styring. En leder med bevissthet omkring dette vil utøve sin lederpraksis som brobygger mellom den eksterne styringen og den enkeltes ansattes autonomi (Kirkhaug 2013:36).

Kapittel 5 – Hvilket rom for styring, ledelse og faglig autonomi anser ledere og ansatte ligger innenfor kravspesifikasjonen?

Funn og diskusjon

Kapitlet er organisert slik at funnene er delt inn i tre delkapitler; 5.1, 5.3 og 5.5 om henholdsvis styring, ledelse og autonomi. Hvert av disse punktene etterfølges av diskusjon; 5.2, 5.4 og 5.6. Til sist i punkt 5.7 foretas en kort sammenfattende diskusjon.

5.1 Styring – funn

5.1.1 Ulik bevissthet om kravspesifikasjonen

Innledningsvis ble informantene spurt om de kjente til kravspesifikasjonen som styringsverktøy, og i hvilken grad og hvordan den blir benyttet på arbeidsplassen.

Leder 1 uttrykte om kravspesifikasjonen at «*vet du, den sitter i ryggraden bare!*» Hun la vekt på at den anga de overordnede målkravene og retningslinjene for tiltaket. Bedriften hun arbeidet i hadde utarbeidet et «*tilbud*» som de hadde vunnet anbudet på. Lederen formidlet at det var dette tilbudet (løsningsbeskrivelsen) som var rammeverket for hennes avdeling og som de jobber etter i det daglige. Noe av det samme svarte *leder 2*:

I det daglige så forholder jeg meg ikke sånn veldig bevisst til det. Men det er jo et veldig systematisk tiltak, så jeg tenker at vi har både rutiner, sjekklister og all mulig dokumentasjon som underlag for kravspesifikasjonen egentlig.

Denne lederen var tydelig på at hun så på kravspesifikasjonen som noe overordnet som angir rammer, krav og mål å jobbe mot:

Sånn i forhold til tidsfrister som går hele uka igjennom, ikke sant. Du skal inn med lister, du skal huske på det og det, du skal huske på klokkeslett. Dette er jo ting som bare tikker og går nå. I forhold til målkrav så er jo det noe som jeg kanskje har mer fokus på, men også som gruppe som sådan da, i forhold til aktive løsninger. Så vi er jo på!

De ansatte hadde ulik bevissthet på innholdet i kravspesifikasjonen. Et gjennomgående svar var at de regnet med at arbeidsinstruksene og sjekklistene de jobbet etter var utviklet ut fra

kravspesifikasjonen. De stolte på at bedriften de arbeidet i, og lederen de var underlagt, sørget for at avdelingen jobbet etter det som var påkrevd. En svarte: *«Ehh, jeg har ikke studert den sånn sett. Det er jo litt sånn at jeg stoler på at jeg får det jeg skal av ledelsen.»*

En annen sa:

Vi følger jo disse rutinene, vi har jo sjekklister for hva vi skal igjennom i prosessen, ikke sant. Men innenfor der opplever jeg stor frihet som gjør at jeg kanskje legger den kravspesifikasjonen litt vekk. Det er ikke noe jeg tenker på i det daglige, det går litt på autopilot, tror jeg, uten å tenke på at det er et krav fra NAV.

Ifølge de ansatte var det gjennomgående at de i liten grad hadde sett kravspesifikasjonen. En kommenterte at hun også hadde etterspurt den ved noen anledninger:

«Det som er, er at jeg har etterspurt den siden tiltaket startet, men fikk den først nå for noen uker siden. Det har vært et savn å ikke ha den løsningsbeskrivelsen.»

En ansatt som hadde kikket på kravspesifikasjonen i forbindelse med at hun skulle bli intervjuet uttrykte:

Nå har jeg titta litt igjennom den, og jeg må si det var litt sånn: oi,oi,oi er det virkelig det som står! Man får liksom beskjed om at man skal gjøre sånn og sånn, også går dagene. Tida går og man tenker at jeg arbeider jo sånn det står, men så er det kanskje ikke helt sånn det står likevel – det er ikke sånn det er ment.

Det ser ut til at alle, både ledere og ansatte, vet at det finnes en kravspesifikasjon, men at bevisstheten rundt den er varierende. Lederne har (selvsagt) mer kunnskap og har utarbeidet arbeidsdokumenter og sjekklister til sine medarbeidere for å sikre at rutinene, fristene og målkravene avdelingen jobber etter overholdes. Ansatte derimot har mindre bevissthet og fokus på kravspesifikasjonene. De forholder seg rutinebeskrivelsene som er utarbeidet, og har kanskje aldri sett selve kravspesifikasjonen. Ansatte stoler på at lederen gir retningslinjer slik at avdelingen overholder hva som er påkrevd, selv om enkelte uttrykker at de savner å ikke ha mer førstehåndskunnskap om innholdet i kravspesifikasjonen i forhold til eget arbeid.

5.1.2 «Et ytre rammeverk som vi forholder oss til.»

Med den hensikt å undersøke hvordan overordnede instruksjoner, krav og mål påvirket ledere og ansatte i det daglige arbeidet, ble informantene spurt om i hvilken grad de opplevde å bli gjenstand for styring gjennom kravspesifikasjonen.

Lederne var tydelige på at kravene fra NAV gjennom kravspesifikasjonen var noe de «bare» måtte forholde seg til:

NAV er bare noe vi må forholde oss til. Det er ikke så veldig mye vi får gjort med det. Det er sånn som det er og det må du forholde deg til. Det er greit så lenge det er NAV. Det lever vi med.

Begge mente seg likevel lite styrt av kravspesifikasjonene. *Leder 1* sa: «*Løsningsbeskrivelsene går jo mye mer på det rent tekniske, ikke sant. I forhold til hvordan man løser arbeidet med mennesker er det jo mye mer bruk av skjønn og erfaring.*» Begge mente kravspesifikasjonen ble brukt som retningsgivende mer enn styrende for hvordan de løste individoppgavet: som *leder 2* sa: «*Den kravspekken er jo et ytre rammeverk og gir retningslinjer som vi jobber etter, men den gir jo ikke detaljene rundt alle aspekter, muligheter og alle problemstillinger.*»

I samtalen rundt temaet kommenterte *leder 2* at hun opplevde mer styring internt fra leder over henne, enn fra kravspesifikasjonen. Hun formidlet dette som en autoritær form for intern styring og at hun opplevde styring generelt som et ord med negativ klang: «*For meg har styring et negativt fortegn.*» *Leder 1* hevdet at det var lettere å styre egne ansatte dersom det fantes en god ansatt/leder-relasjon i bunn: «*Styring er en del av bonusen jeg får fra et godt arbeidsklima. Det er lettere å styre når jeg har folk med meg.*»

Fra de *ansatte* kom det ulike reaksjoner og svar på spørsmålet. En gjennomgående respons var at styring påføres gjennom kravspesifikasjonen samt gjennom den kontinuerlige kontakten med NAV lokalt: «*Vi merker at det har vært en opprydding i bransjen og at NAV er mer på, de går inn og detaljstyrer i mye større grad enn det har vært gjort før.*»

De fleste ansatte formidlet et ambivalent syn på styring. På en side opplever de styring gjennom mål- og resultatkrav som retningsgivende, motiverende og positivt. På den andre siden oppleves

kravene som urimelige og styrende på en måte som kan negativ innvirkning. Det ble også pekt på at styring innimellom oppleves som kontroll og mangel på tillit. Som en ansatt uttrykte det:

Styring kan sammenlignes med kontroll, da. Og det er en form for styring som jeg ikke opplever som veldig god, fordi det igjen ødelegger min arbeidsmåte. Jeg forstår hvorfor det skal gjøres, men når det skal kontrolleres sånn så oppleves det som negativt.

Denne opplever også at endringer og nye krav fra NAV er gjentakende og hyppig: «Og så endres det og det, og det oppleves som litt slitsomt rett og slett.» En annen formidlet en veldig klar styring: «Vi er mere styrt nå. NAV er veldig på hvordan de skal ha det.» Flere kommenterte at den eksterne overordnede styringen gjennom kravspesifikasjonen ikke «speiler» virkeligheten. Leder 2 uttrykte det slik:

Vi opplever vel at det er byråkrater som lager disse, og som kanskje ikke er nedpå i forhold til virkeligheten, Noen ting er helt greit å forholde seg til og andre ting er ikke forankret i virkeligheten. NAV vil jo ha så mye som mulig for pengene sine, men samtidig så skal det jo være praktisk gjennomførbart.

Leder 1 hevdet: «Og sånn synes jeg er rigid. Jeg har ikke noe problem å forholde meg til det, Jeg respekterer rammeverket og forholder meg til det, men det er jo ikke noe logikk i det!»

5.1.3 Styring på bekostning av kvalitet – sett gjennom ansattes briller

Flere ansatte kom uoppfordret inn på hvordan ekstern styring gjennom kravspesifikasjonen påvirket kvaliteten i utføringen av arbeidsoppgavene. Det var bare ansatte som brakte opp dette temaet. Ingen av lederne kom inn på spenningen mellom styring og kvalitet. En ansatt uttrykte: «Sånn styring føler jeg går litt utover kvaliteten på arbeidet.» Hun formidlet at dette påvirker henne spesielt i forhold til individarbeidet:

Ja, styring kan gå utover kvaliteten eller rett og slett jobben med deltaker til slutt. Hvis man opplever det som meningsfullt og at det gagnar deltakeren, da er det greit. Men noen ganger gagnar det ikke deltakeren og det gagnar ikke meg, og da kommer man i konflikt med de verdiene man har – det er ikke noe godt.

Noe liknende formidlet også en annen:

På det halvannet året som jeg har jobbet her, så føler jeg liksom at NAV har strammet inn veldig. På enkelte områder synes jeg at NAV har blitt mer opptatt av resultat enn prosess. De er mer opptatt av at resultatrapporten kommer i tide enn at vi får mennesker ut i jobb.

Det ble også uttrykt at: «NAV ser ikke menneskets behov innimellom. NAV er opptatt av formaliteter, personalendringer og sånn og sånn, men de glemmer liksom det menneskelige.»

En ansatt påpekte at tiltaksdeltakere blir bedt/beordret om å delta på kurs og undervisning hos tiltaksarrangøren, ikke fordi deltakeren nødvendigvis har nytte av det, men fordi det er et krav om et gitt antall timers deltakelse fra oppdragsgiver. Det samme kom frem i forhold til sluttresultat i saker og hvorvidt det førte til måloppnåelse eller ikke. Justeringer i rapportene til NAV blir foretatt i slutfasen for å få det til å regnes som et positivt resultat slik at tiltaket nådde sine målkrav.

En ansatt formidlet at hun opplever å bli styrt også internt for å oppnå det som regnes som et positivt resultat i statistikkene som offentliggjøres:

Og det føler jeg innimellom at vi blir ganske styrt på. Egentlig skulle det vært en ikke-aktiv løsning, men så trikser man og mikser litt sånn at det, eh, blir en fordelaktig aktiv løsning likevel. Jeg finner løsninger som i en viss prosent ikke er realistisk, men vi slenger det på for da ser det bra ut.

De ansatte gir uttrykk for et faglig engasjement og en ansvarsfølelse overfor deltakerne de arbeidet med. I samtalene kom det til syne en praksis der ansatte selv tar ansvar for egen portefølje ved egen eller barns sykdom. Flere informanter fortalte om hvor utfordrende det er å være syk og at ingen andre tar ansvar for deres portefølje ved sykefravær. En ansatt mente dette kunne påvirke kvaliteten i prosessene for den enkelte deltaker samt gi dobbelt opp med arbeid for den ansatte etter endt sykefravær.

5.1.4 NAV som eneste kunde

De ansatte uttrykte usikkerhet knyttet til faren for å miste jobben. Det kom frem at de tenker det er viktig å utføre det som NAV krever fordi man i ytterste konsekvens ikke vet hva det kan

føre til om kravene ikke innfris: «NAV er jo den eneste kunden – man må jo møte det NAV ber om!» En ansatt uttrykte et avklart og pragmatisk forhold til NAV som oppdragsgiver: «Ja, som jeg sier når folk betaler for en tjeneste så må de jo si hva de vil ha. Og hvis de føler at de ikke får det de ønsker og ønsker å styre i en annen retning, så må man jo høre på det!» En annen trakk inn hvordan det å ikke møte de krav som var satt kunne føre til at bedriften mistet tiltaket: «Vi forstår jo at det kommer eksternt fra. For vi forstår at vi ikke har jobb lenger hvis vi ikke forholder oss til det. Så det er jo bare å godta.»

5.1.5 Oppsummering

Informantene formidler at styring foregår på to nivåer; ekstern styring gjennom kravspesifikasjonen og NAV som oppdragsgiver, og intern styring fra egen bedrift/leder. Et fellestrekk er at ledere og ansatte i stor grad tilpasser seg styringssystemet de jobber under. Det varierer imidlertid hvordan ekstern styring oppleves og hvordan den påvirker arbeidshverdagen. Likevel synes den av flere å oppleves som et element som kan påvirke kvaliteten i arbeidet negativt og som i noen situasjoner ikke er praktisk gjennomførbart.

Intern styring forekommer også, ofte fra nærmeste leder. Slik styring har (ofte) utgangspunkt i eksterne styringssignaler, men kan også være initiert fra høyere nivåer i bedriften. Intern styring ble av en leder forbundet med noe negativt, idet hun selv opplevde autoritær styring fra leder over seg. Fra ansatte ble intern styring kommentert i forbindelse med resultater i rapporter i det de ble oppfordret til å finne sluttårsaker som kunne regnes som positive i henhold til statistikker.

5.2 Styring – diskusjon

Når det gjelder ekstern styring, forteller ledere og ansatte at de jobber systematisk etter angitte krav, prosedyrer og mål styrt gjennom kravspesifikasjonen. Kotter og Byrkjeflot (gjengitt i Døving m.fl. 2010:17-20) fremhever at styring og administrasjon nettopp er systemer som skal få folk til å følge regler og prosedyrer, og hvor avvik fra prosedyrene kan identifiseres og korrigeres. Informantene fremhever kravspesifikasjonene som overordnede styringsverktøy som angir retningslinjer og rammer. Ifølge funnene synes det som om lederne opplever stor frihet til å styre internt innenfor de rammene som kravspesifikasjonen setter. En kunne tenke at styring gjennom økonomiske insentiver og budsjetter (Døving m.fl. 2015:19), ville gi en negativ konsekvens i relasjonen leder-ansatt. Utsagn viste imidlertid at en god relasjon var utgangspunktet til at lederne aktivt kunne styre sine ansatte i ønsket retning, jamfør punkt 5.1.2.

Ifølge ledere og ansatte beskriver kravspesifikasjonene i liten grad innholdet i prosessarbeidet med deltakeren. Kravspesifikasjonene setter derimot mål for hva prosessen skal føre til og hvilke rammer den skal foregå innenfor. Et slikt syn gjenspeiles i Kirkhaugs forståelse av regel- og målstyring (2013:34-35). Han påpeker at utgangspunktet for regelstyring er at effektivitet er basert på struktur og orden. Målstyrings fokus er på resultater og lite på måten arbeidet utføres på.

Kirkhaug problematiserer at målstyring kan bli til «målestyring» der arbeidsutførelsen tilpasses måleinstrumentene og ikke målene i seg selv (2013:100). Utsagn fra ansatte tilsa en ubevisst prosess der de ansatte nettopp tilpasset seg måleinstrumentene blant annet ved justere sluttårsaker slik at de innfrir kravene fra oppdragsgiver. Dette gir næring til spørsmål om hvor utbredt en slik praksis er. Selv om dette ikke opplevdes som en bevisst manipulering av resultater, indikerer det en tendens til at den interne kursen justeres for å tilfredsstille styringsparameterne og måloppnåelse.

Funnene viste det som kunne tolkes som en slags frykt for oppdragsgiver i det informanter uttrykte at de kunne miste tiltaket, og i ytterste konsekvens sin egen jobb. Det er grunn til å anta at slike føringer gir grobunn for både ubevisste og bevisste mekanismer der virksomheter, avdelinger og ansatte justerer og manipulerer for å innfri krav og mål. Et eksempel på dette fra annen bransje er en spørreundersøkelse blant politiansatte som ble publisert i 2015. Den viser hvordan politibetjenter manipulerer tall for å pynte på statistikkene (Wathne 2015).

Ingen av informantene stilte spørsmålstegn ved konkurranseutsettingen som hadde foregått. En skulle tro at innføringen av nye styringssystemer gjennom konkurranseutsettingen ville ført til stor frustrasjon ut fra en antakelse om at ansatte hadde fått innskrenket sin mulighet for å påvirke egne arbeidsprosesser. Ingen problematiserte på et mer overordnet nivå innføringen av et nytt styringssystem. Informantene formidlet imidlertid en slags tillit til både egen arbeidsgiver og til «systemet» i seg selv, altså myndighetene. Dette funnet finner sin støtte i Vike (2004:59). Han hevder nettopp at et kjennetegn ved førstelinjen i velferdstjenester er en tillit til velferdssystemet og tillit til myndighetene som forvalter det.

Likevel ble økende kontroll av noen tolket som manglende tillit. Ikke kontroll fra ledelsen i egen organisasjon, men fra myndighetene. For å «svare» på manglende tillit jobbet de ansatte for å finne nye måter å møte kravene på og ved strekke seg lenger for å innfri. Denne «seigmannstrategien» kunne forstås som frykt for ikke å tilfredsstille oppdragsgiverens krav og

i verste fall miste jobben. Vike (2004:61) peker på at førstelinjens faglige engasjement nettopp har en tendens til å bli utnyttet. Førstelinjen føler et personlig ansvar for å tette gapet mellom kvalitet og kapasitet og stemmer således godt med informantenes uttalelser i intervjuene. Ansatte opplevde innimellom å stå i et spenningsfelt mellom hensynet til individet og krav og mål for tiltaket. Informasjonen som fremkom kunne tolkes som en dyp ansvarsfølelse i begge retninger, nærmest en lojalitetskonflikt. Både i det å måtte forholde seg til retningslinjer de var underlagt gjennom kravspesifikasjonen, men ikke minst til den deltakeren som de til enhver tid arbeidet med. Det var ikke et tema hos verken ansatte eller ledere å «gi blaffen» i krav og mål for å løse spenningen. I stedet virket det som om løsningen lå i å strekke seg enda lenger. Igjen er dette sammenfallende med Vike (2014:61) som hevder at det ligger i en førstelinjeansatts natur å strekke seg lenger for ikke å føle seg utilstrekkelig. Det å «yte enda mer» skjer av egen interesse fordi avstanden mellom kvalitet og kapasitet kan oppfattes som et personlig moralsk problem.

5.3 Ledelse – funn

5.3.1 Lederen som rollemodell

For å undersøke nærmere hvorvidt *lederne* opplever å ha et handlingsrom i hverdagen for å lede, ble de spurt om hva de la i det å utøve ledelse. *Leder 1* la vekt på å være en som går foran: «Først og fremst så er jeg en rollemodell». I utdypingen av dette definerte hun at rollemodell betyr både å inneha lederegenskaper, men også spesielt å ha faglig kompetanse knyttet til arbeidsinkludering. *Leder 2* knyttet å utøve god ledelse til å gjøre seg selv så overflødig som mulig ved å trygge sine ansatte i jobben, og på den måten være en rollemodell.

De ansatte ønsket ledere som fungerer som forbilder. Medarbeiderne til lederen som selv hadde som ambisjon å være en god rollemodell, var også opptatt av at ledere bør fungere som rollemodeller. Det kom frem at virksomheten akkurat hadde vært med på en undersøkelse som blant annet hadde målt medarbeidernes tilfredshet med ledelsen. Det viste seg at nettopp denne lederen hadde skåret svært høyt og langt bedre enn gjennomsnittet. Dette samsvarer med utsagn fra hennes medarbeidere. I tillegg til å trekke frem at hun fungerer som en troverdig og god rollemodell, beskrev de også andre egenskaper som at hun viser god arbeidsmoral og at hun til enhver tid har «følerne» ute for hvordan de ansatte har det både på jobb og i privatlivet.

5.3.2 «Det handler om trygghet!»

Det å oppleve trygghet, eller legge til rette for trygghet hos ansatte, virker til å være noe både ledere og ansatte er opptatte av. Trygghet handler om å være faglig kompetent, om å gi/få støtte i vanskelige saker og dilemmaer samt gi/få støtte i beslutninger som skal tas direkte i individarbeidet.

Lederne kom uoppfordret inn på viktigheten av å gi støtte og trygghet til sine ansatte. De formidlet at de anså å skape trygghet som viktig. *Leder 2* formidlet at dette er noe hun spesielt er oppmerksom på da hun selv opplever liten støtte fra egen leder over: «*Og når man selv mangler den støtten man trenger – ikke minst en diskusjonspartner – da blir det vanskelig å forholde seg til, veldig slitsomt faktisk.*»

Leder 1 snakket også om at trygghet gjør medarbeiderne i stand til å ta bedre beslutninger og til å utvikle seg i jobben: «*Det at du får et svar eller gis anledning til å drøfte en problemstilling, det gir trygghet og det gir utvikling.*» Trygghet handler om at medarbeiderne i større grad stoler på seg selv. *Leder 2* brukte metaforen «*å gi folk en fiskestang i stedet for mat*» for å beskrive hvordan hun selv forsøker å legge til rette for prøving, feiling og mestringsopplevelser hos sine medarbeidere.

Ansatte ga uttrykk for at det er viktig for dem at leder trer støttende til når de trenger en drøftingspartner. Det at leder har et overordnet faglig blikk og kan svare på faglige spørsmål, er en stor trygghet: «*Så det er veldig godt å ha en leder som gir meg støtte, en jeg kan diskutere med og som forteller meg om jeg er helt på bærtur.*» En annen ansatt brukte ordet «*kvalitetssikring*» flere ganger når hun formidlet hva hun mener ligger i lederens rolle. Spesielt virker det til at ansatte ønsker lederens inngripen, at de «tar over» når noe er ekstra vanskelig:

Det er ofte vanskelige dilemmaer og gråsoner med NAV hvor NAV- veilederne kanskje pålegger oss noe ting vi ikke skal gjøre. Da tenker jeg at det ikke er min jobb å gå i den dialogen, og jeg sender det videre.

5.3.3 Å vise og gi tillit

Tillit er en verdi som lederne er opptatt av. De ønsker å vise tillit til sine medarbeidere, og de ønsker å ha tillit tilbake. Tillit ble likevel vektlagt noe ulikt. *Leder 2* var opptatt av å vise tillit til sine medarbeidere ved å være lite detaljorientert i sin ledelse og å ikke fungere som en

kontrollør: *«Jeg kan ikke sjøl fordra at noen henger over skulderen på meg som en sånn kontrollgreie, så det gjør ikke jeg heller – per definisjon!»* Hun var også tydelig på at hennes medarbeidere er gode profesjonsarbeidere som i mange tilfeller vet mer om faget enn hun selv. Derfor var hun ikke opptatt av at de nødvendigvis bruker henne som faglig sparringspartner og var komfortabel med at de foretar mange avgjørelser etter drøfting seg imellom og på egenhånd.

Leder 1 var opptatt av å være det hun kalte en *«romslig og raus leder»*. Hun nevnte flere ganger at *«tillit gir lojale medarbeidere»*. Hun viste tillit til sine ansatte ved bevisst å innlemme dem i utviklingsprosesser knyttet til fagutvikling. Hun trakk frem at hun ønsker å legge opp til at mange avgjørelser kan fattes i fellesskap og at demokrati er en viktig verdi for henne. Denne lederen opplevde selv å få tillit fra sine overordnede: *«Jeg har en enorm tillit hos ledelsen. Jeg opplever å bli lytta til og tatt med i betraktningen på veldig mye»*. I denne forbindelsen nevnte informanten at den tilliten hun opplever fra ledelsen over henne, gjør at hun selv er en lojal medarbeider i virksomheten. Hun var likevel tydelig på at ikke alle avgjørelser kan fattes etter demokratiprinsippet.

Alle ansatte kom inn på viktigheten av å bli vist tillit fra sin nærmeste leder. Tillit ble omtalt på ulike måter. De ansatte til lederen som var opptatt av å gi medarbeiderne *«fiskestang i stedet for mat»* opplever en leder som viser tillit ved å trekke seg tilbake. Som en av de ansatte beskrev det: *«Vi er veldig selvgående»*. Og: *«Det er mye selvledelse.»* Det ble nevnt at de føler tillit i det de har stor frihet både når det gjelder det faglige arbeidet og hvordan de organiserer dagene sine. Det kom også til uttrykk at det var tillitsskapende at de får støtte når de kommer opp i situasjoner de selv ikke takler eller vet hvordan de skulle håndtere.

Enkelte trakk frem at det er tillitsvekkende dersom lederen er god til å *«se deg»* som ansatt og vise oppmerksomhet på et faglig plan. Spesielt er det viktig å bli anerkjent av nærmeste leder: Som en uttrykte: *«For det å ha tillit og føle trygghet, du vet at de stoler på deg og at du gjør en god jobb, det har gjort meg til en mye bedre medarbeider.»* Det å ha en leder som i tillegg er opptatt av hvordan du har det utenfor jobb, skaper tillit: *«Hun er så oppdatert på om du kanskje er sliten ... og det kan være på privat basis ... hun er veldig flink til å se alle.»*

5.3.4 Betydningen av en tilgjengelig leder

Lederne hadde ulike forutsetninger for å være tilgjengelig for sine ansatte. Kanskje hadde de også ulik bevissthet på om tilgjengelighet var noe de ønsket å vektlegge i sitt lederskap. Når det

gjelder fysisk utforming, var *leder 1* plassert i «hjertet» av avdelingen hvor hun har kontor i samme etasje som sine medarbeidere. Hun trakk frem tilgjengelig som en av sine fremste egenskaper, og som noe hun var bevisst på å være. Dette var den samme lederen som hadde skåret høyt på målinger fra sine medarbeidere:

Hva jeg gjør, det vet jeg ikke, men jeg tror det handler om å være tilgjengelig. Jeg er veldig tilgjengelig og velger å svare på mail på kveldstid. Hvis jeg kan skyve på ting og legge ting til side så lenge det bare går utover meg, så gjør jeg det for en kollega.

Den samme lederen uttrykte at det eneste som går foran sine medarbeidere var egne deltakere hun følger opp i tiltaket.

Leder 2 hadde kontor i en annen etasje og i en annen del av bygget enn dem hun er leder for. Hun hadde helt andre fysiske forutsetninger for å være tilgjengelig for sine medarbeidere: «*Teamet sitter på to rom, fire stykker på hvert. Jeg har kontor i en annen etasje i en annen bygning. Jeg sitter sånn sett fysisk atskilt.*» Hun nevnte ikke hvorvidt hun opplever at dette fører til negative effekter i sitt lederskap, men hun sa implisitt at dette fører til at hun selv opplever i mindre grad å bli inkludert i det sosiale samholdet blant sine medarbeidere.

Blant de ansatte ble betydningen av tilgjengelighet omtalt på ulike måter. De som hadde nærmeste leder plassert tett på seg trakk frem fordeler. En informant uttrykte at de alltid har muligheten til å rette spørsmål til noen som kan gi svar, som har faglig ansvar og som de stoler på: «*Det er ikke noen ting du ikke kan spørre om, uten å få gode svar tilbake.*» En annen vektla det positive i å få kontinuerlig informasjon ved at leder er tilgjengelig. Hun var også glad for å kunne få jevnlig feedback og veiledning i spørsmål og dilemmaer: «*Det er alltid rom for å diskutere utfordrende saker man står i. Døra er alltid åpen.*»

De ansatte som hadde lederen som satt fysisk lengre unna, bruker hverandre som rådgivere og sparringpartnere i større grad, og tar mange selvstendige avgjørelser. Tilgjengeligheten fra leder ble beskrevet som: «*av og på*». Informantene forklarte dette blant annet med den fysiske avstanden:

Og vi har veldig faglig sterke folk i teamet, og de er jo oftest mye nærmere enn det min leder er for de sitter jo på samme kontor. Så det er veldig mye lettere for meg å bare snu meg til sidemannen enn å gå opp å spørre i andre etasje.

En annen ansatt beskrev det slik:

Jeg synes det er en veldig god leder som gir oss ansvar og myndighet til å gjøre ting. Og vi blir mere selvstendige. Til slutt så blir det til at vi tenker: «jammen det her fikser vi selv» i stedet å gå hele tiden å spørre. For lederen vår sitter oppe, så vi gidder ikke å fly opp.

5.3.5 Faglig ledelse, samhold og motivasjon – følelsen av at man trekker i flokk

Lederne hadde ulike arbeidsoppgaver. *Leder 1* hadde selv deltakere som hun fulgte opp på samme måte som sine medarbeidere, selv om hun hadde færre i antall. *Leder 2* hadde for det meste av tiden ikke deltakere selv, men hun hjalp til i perioder - for eksempel ved sykdom. De ansatte som hadde en leder som selv hadde deltakersaker, opplevde i større grad leder som faglig rådgiver og drøftingspartner, noe som ble omtalt som udelt positivt. Blant annet kom det frem at dette gjør noe med følelsen av å være sammen om noe og at det fører til en opplevelse av fellesskap: «*Man får følelsen av et fellesskap, en temafølelse og at vi sammen drar dette her i havn.*» En annen formidlet at det er positivt å ha en leder som: «*ikke bare pusher oppgavene fremfor seg, men tar en del av oppgavene.*»

De ansatte verdsetter ledere som tar rollen som faglig overordnet. De som er vant til i større grad å ta avgjørelser på egenhånd, trakk frem som et savn at leder ikke er mer tilgjengelig for faglige drøftinger: «*Jeg savner noen med et overordnet blick, noen som har et fullstendig overblikk over hva vi holder på med.*»

Enkelte ansatte opplever lederens deltakelse i teamet som naturlig og positivt og fremmende for fellesskapet:

Det er noe med at vi er flere om å dra lasset. Ved å delegere gir du fra deg en del ansvarsoppgaver som en leder sikkert noen ganger kunne ha gjort bedre sjøl, men som likevel tenker at sammen er vi et team.

At leder også var naturlig medlem av et team med like oppgaver som sine ansatte opplevdes som motiverende: «*Du får lyst til å stå på og nå de måla vi har satt sammen.*» Det ble nevnt at leders involvering og faglig kunnskap er med å balansere eventuelle negative effekter av styring

når leder selv har «skoene på» i forhold til primæroppgaven. «*Man får en følelse av at leder også er litt lei seg for alt det her.*» Det var i hovedsak de ansatte som fremhevet dette de gode effektene av å ha en leder som en naturlig del av et team. En leder med faglig kunnskap og med et overordnet blikk.

For de ansatte som hadde en leder som ikke hadde deltakersaker og hvor de ansatte heller drøftet fag seg imellom og lite med leder, ble dette omtalt som et savn: «*Jeg foretrekker at min nærmeste leder er den jeg kan komme med faglige spørsmål til.*» En ansatt uttrykte det slik:

I de andre jobbene jeg har hatt så har min leder på en måte også vært min guru. Det er ikke det samme her. Lederne som sitter her har ikke mange års erfaring bak seg med å skrive rapporter, ha de tøffe samtalene, jobbe med rus og psykiatri, jobbe med ungdommer. Da blir det til at jeg går til kollegaer og får input og så tar man det mer tekniske med ledelsen. Så jeg savner at leder ikke har det overordna faglige blikket.

I samtalene med ansatte i virksomheten der lederen satt lenger unna og ikke hadde egne deltakersaker, valgte ansatte å bruke begrepet «*oss på gulvet*». Dette kan forstås som et skille mellom «oss og dem». Det ble ikke tydelig om dette opplevdes negativt eller positivt. Likevel kommenterte den lederen som satt et stykke unna teamet sitt, en opplevelse av å ikke føle seg inkludert: «*Jeg tenker at når jeg når dit at også teamet er flinkere til å inkludere meg, så tenker jeg at jeg har oppnådd noe. Jeg er ikke der ennå.*»

5.3.6 Lederens syn på relasjonen mellom ledelse og styring

De to lederne ble presentert for modellen av Ladegård og Vabo (2010:25) jamfør punkt 2.2.4. Modellen illustrerer dynamikken mellom ledelse og styring. Lederne ble bedt om å plassere seg i modellen ut fra den lederpraksis de selv mente å utføre.

Leder 2 plasserte seg på en måte som viste mye ledelse og lite styring. Hun mente at hun utførte lite styring over sine medarbeidere. Dette var helt bevisst da hun selv opplevde mye styring fra leder over og fant dette lite motiverende. Hun var klar på at hun ikke ønsket å utføre ledelse på samme måte. Hun mente derfor at ledelse kunne erstatte styring i det en leder ikke hadde behov for å styre dersom de var bevisste på ledelse.

Leder 1 hadde et annet perspektiv. Hun plasserte seg derfor i modellen i en posisjon som viste både mye ledelse og mye styring. Hun så på styring som noe helt nødvendig for å nå organisasjonens og avdelingens mål. Hun betraktet dessuten ledelse som et redskap til å kunne styre. Hennes rasjonale var at jo bedre leder hun var og jo mer ledelse hun drev, jo større rom fikk hun til å styre de gangene hun hadde behov for det. Hun opplevde å kunne styre de prosesser hun mente var nødvendig og at hun kunne det fordi hun hadde lojale medarbeidere som hadde tillit til henne. I det hun studerte modellen sa hun at styring og ledelse betinger hverandre i det man trenger det ene for å få det andre.

Begge lederne formidlet at de ikke hadde reflektert særlig over forholdet mellom å lede og styre og at det derfor var utfordrende å plassere seg i modellen som ble fremvist.

5.4 Ledelse – diskusjon

Intervjuet med de to lederne viser at de opplever å ha et stort rom for å utøve den type ledelse de ønsker/behersker. Slik lederne uttrykker seg kan det synes som om de ytre rammene gir rom for to helt ulike lederstiler. Det eksterne rammeverket virker ikke til å begrense lederne i deres valg av lederverktøy på noe måte. Selv om de formidler ulik lederstil, gir begge likevel uttrykk for å være personorientert i sin tilnærming.

Ledernes personorienterte tilnærming bekreftes gjennom utsagn fra ansatte. Ansatte trekker frem betydningen av positive personlige egenskaper hos sin leder. Mange av informantene legger vekt på lederen som en «rollemodell». Et slikt funn kan hente teoretisk støtte fra Aadlands begrep «truverdige leiar» (2004:14) som beskriver at en dyktig leder er en som er verdig den tiltro han oppnår.

Det synes som om ansatte ønsker en leder som er nær, tilgjengelig, som gir/viser tillit og som fungerer som et sosialt bindeledd. Samtidig legger ansatte vekt på at det er motiverende og samlende med en leder som jobber mot samme mål og som går foran med faglig kompetanse. Lederne var opptatt av å skape faglig trygghet for sine ansatte, og de ansatte ønsket å få støtte i faglige avgjørelser og i utfordrende situasjoner. Et slikt funn indikerer at ansatte er i behov av relasjonell og støttende ledelse selv om de er profesjonsutøvere med stor grad av autonomi og selvbestemmelse. Dette samsvarer med studier av Christoffersen og Teigen og Woll (Døving m.fl.2015).

Ansatte som uttrykte å ha en slik leder formidlet et slags sosialt bytteforhold. I dette bytteforholdet vektlegges faglig og sosialt fellesskap, nærhet, gjensidighet, avhengighet, tillit og felles tro. En ansatt trekker frem at egen leders evne til ikke bare å gå foran, men også vise at hun var en del av gruppa ved å utføre de samme oppgavene og stå i de samme utfordringene, var svært motiverende og tillitsskapende. Lederstilen førte til et ønske om å yte bedre for å nå felles mål. Kirkhaug (2013:114) påpeker at verdidrevne organisasjoner krever en felles tro på «prosjektet» og at dette ikke er mulig uten en leder som går foran og opptrer i samsvar med denne felles tro.

Andre ansatte formidlet tydelig savn av en faglig overordnet leder. På den ene siden formidlet de et ønske om å opprettholde egenstyring med tanke på faglige valg og beslutninger. På den andre siden ønsket de seg nettopp en leder som involverte seg mer i faglige beslutninger, drøftinger og utvikling. Funnet kan forstås med bakgrunn i variabel tilgjengelighet hos leder og samt at det i bedriften ikke var tradisjon for at lederne nødvendigvis selv hadde lang erfaring fra fagfeltet. Lederen bekreftet til dels en viss avstand ved å nevne at hun ikke alltid følte seg inkludert av sine medarbeidere. Uttalelsene fra både ansatte og leder kan forstås som at de hadde en noe overflatisk relasjon der kommunikasjonen ikke alltid er åpen og gjensidig. Å være leder for en gruppe ansatte med ulike profesjoner med ulik rasjonalitet gjør at forståelsen for hva andre tenker kan bli mindre og kan føre til at kommunikasjonen blir vanskelig (Busch 2012:28).

Det ser ut til at ansatte ønsker seg en leder som også kan bidra i faglige drøftinger, og som ser og forstår det komplekse fagfeltet de jobber innenfor. Det er derfor rimelig å si at «de beste» lederne for arbeidsinkludering både har fagspesifikk og kontekstuell kompetanse i tiltakets primæroppgave (Døving m.fl. 2015:258). Et slikt funn står i kontrast til kravspesifikasjonene som i praksis åpner for at «hvem som helst» kan lede tiltaksarbeid.

I intervjuene kom det frem at lederens personlige egenskaper, faglige engasjement og involvering er med på å balansere de eventuelle negative effektene som ansatte erfarte ved ekstern styring. Ledere opplever også større legitimitet for intern styring av ansatte dersom relasjonen med medarbeiderne er god. Kirkhaug (2013:36) beskriver verdibasert ledelse som et ledelsesverktøy som inkluderer både systemorienteringen og det relasjonelle.

5.5 Autonomi – funn

I intervjuene ble to former for/nivåer av for autonomi belyst; faglig skjønn/egenstyring (5.5.1) og selvbestemmelse når det gjelder påvirkning og utforming av egen arbeidsdag og arbeidsoppgaver (5.5.2).

5.5.1 God plass for faglig skjønn

Leder 2 trakk frem muligheten til å bruke skjønn i de mange fagutviklingsprosjektene hun er involvert i på arbeidsplassen. Derfor var hun opptatt av å legge til rette for at også medarbeiderne har rom for å utøve faglig skjønn: «*De har ganske stor påvirkning i samsvar og samhandling med jobbsøker, selvsagt.*»

Leder 1 ønsker å kunne gi føringer på hvordan det faglig sett skal arbeides og ønsker også å styre kompetanseutviklingen:

Og jeg ser at noen er utrolig gode på relasjonsbygging og på marked, så utøver jeg styringsretten min til å si noe om hvem som får dele av kompetansen sin. Det betyr ikke at de andre har en dårlig kompetanse, men det er ikke sikkert at den kompetansen nødvendigvis er den beste for dette tiltaket

Denne lederen har en ansattgruppe med svært variert fagbakgrunn. Hun er leder for ansatte uten høyere utdanning og for de med, fra håndverkere til akademikere. Dette gjør at hun er bevisst hva slags metodikker hun vil at ansatte skal benytte. Hun ønsker derfor å legge føringer på hvordan hver og en av de ansatte skal jobbe og at de i hovedsak følger metoder som er forskningsbasert og anerkjente «*Jeg ønsker jo ikke at hver og en her skal ha hundre prosent faglig selvbestemmelse!*»

De ansatte generelt mener å ha stor frihet til å kunne velge hvordan de jobber og uttrykte at de har anledning til å bruke faglig skjønn: «*Du velger sjøl hvordan du skal møte individet i din jobb.*» De fleste mener å kunne benytte seg av egen fagbakgrunn/profesjon i individarbeidet, selv om de registrerer at de arbeider forskjellig fra sine kolleger: «*Hver enkelt her jobber akkurat sånn som dem sjøl vil, og jeg jobber jo veldig forskjellig fra veldig mange andre av kollegene mine.*»

Ansatte fortalte at de har fått muligheten til å starte egne utviklingsprosjekter med deltakere: «*Da synes jeg at jeg har mye selvstyring.*» Et liknende utsagn formidlet en ansatt som liker å benytte undervisning i gruppe for sine deltakere: «*Og da får jeg brukt kompetansen min, så det er kjempegøy.*» En tredje trakk frem veiledningen som arenaen der hun i størst grad kan bruke skjønn og kompetanse: «*Jeg føler at veiledningssamtaler, der får jeg brukt mye av meg sjøl.*» En ansatt uttrykte at hennes motivasjon blir utfordret de gangene hun ikke har anledning til å bestemme selv. Hun refererte til en situasjon der hun ble beordret av NAV til å fortsette å arbeide med en deltaker selv om det var åpenbart at vedkommende ikke nyttiggjorde seg tilbudet: «*Og sånn sett får jeg ikke brukt mitt skjønn.*» I slike tilfeller formidlet informanten at det påvirker hennes motivasjon.

Det ser ut til at alle informanter, både ledere og ansatte mener å ha gode muligheter for bruk av faglig skjønn i arbeidet sitt. Det var ingen som pekte på at kravspesifikasjonene satte særlige begrensninger for utøvelsen av faglig skjønn. Dette innebærer at veilederne i stor grad arbeidet ulikt og ut fra egen grunnprofesjon. De aller fleste refererte likevel til de samme verktøyene innenfor veiledningsmetodikk og karriereveiledning. Dette var åpenbart verktøy mange valgte å ta i bruk. Derimot hadde ingen tatt studiepoengutdanningen i Supported Employment selv om flere sa at de gjerne ønsker å ta en slik utdanning.

5.5.2 Stor grad av frihet til å påvirke egen arbeidsdag

Informantene ble stilt spørsmål om deres mulighet for å påvirke fellesmøter, egen kalender og avspasering. Denne type påvirkningsmulighet kan beskrives som *selvbestemmelse* til forskjell fra faglig autonomi/skjønn.

De to virksomhetene benyttet møter ulikt. Den ene holder avdelingsmøte hver uke hvor agendaen i stor grad dreier seg om informasjon og drøftinger om overordnede faktorer slik som endringer i krav, innspill fra ledelsen sentralt og påfyll fra eksterne besøkende. I tillegg har avdelingen organisert seg i såkalte miniteam der de ukentlig i mindre grupper drøfter saker og dilemmaer de opplever i egen arbeidshverdag.

Den andre bedriften har nylig innført LEAN- metodikk og gjennomfører tre korte tavlemøter per uke der de tar opp stort og smått. I og med at ansatte her sitter organisert på storrom fire og fire, foregår mye av saks- og individdrøftingen på teamrommene uten at dette er organisert i

faste møter. I tillegg har denne virksomheten et større møte hver tredje måned hvor alle ansatte ved lokasjonen er tilstede.

I hovedsak var ledere og ansatte samstemte i sine svar om hvordan møtene blir benyttet. Lederne ga uttrykk for at de til en viss grad styrer agendaen, men at det er et stort rom for ansatte til å melde inn saker eller bidra med innspill. Dette bekrefter de ansatte gjennom sine svar.

Lederne uttrykker å ha nokså stor mulighet til å påvirke egen kalender. Det innebærer også at de til en viss grad selv kan bestemme når de skal ta ut avspasering og når de velger å ta pauser gjennom arbeidsdagen. Leder 1 uttrykte at hun har stor frihet til å kunne jobbe hjemmefra dersom hun har behov for det:

Det gjør jeg akkurat som det passer meg. Jeg har flere ganger sittet til langt utover kvelden og så tar jeg meg en halv dag fri eller velger å ha hjemmekontor for å få unna oppgaver.

Likevel opplevde de begge at de blir kalt inn til møter og annet som ofte fører til at de må omrokere egne planer: «Ja, på en måte kan jeg påvirke kalenderen min i stor grad, men når alt kommer til alt så må du kaste deg rundt.» Dessuten ga begge uttrykk for at de har stor arbeidsbyrde og at kalenderen ofte er full: «Det er jo høyt tempo. Jeg liker å holde høyt tempo, men det er klart at det er jo en grense for når du føler at du begynner å miste oversikten.»

Også de ansatte mener å ha stor frihet i å sette opp innhold i egen arbeidskalender: «Jeg styrer min egen kalender i stor grad.» En annen hadde en konkret beskrivelse av den friheten hun opplevde:

Du kan gjøre akkurat sånn som du sjøl vil i veldig stor grad. Det er sånn at du kan sitte på kontoret her og så kan du pakke sammen sakene dine og så er det ingen som spør om du skal ut i felten eller om du skal hjem eller hva du gjør.

Hun var, som sine kolleger, en innleid konsulent som fakturerer for jobben hun gjør. Dette innebærer at dersom hun velger å ha en rolig dag, må hun jobbe dobbelt eller utenom kjernetiden for å tjene inn de pengene hun eventuelt taper ved å ta fri en dag. De gangene hun blir kalt inn til møter og sammenkomster som hun ikke kan fakturere for, ble problematisert:

«Sett fra et økonomisk perspektiv så er det ikke ting man kan fakturere for. Og ikke sant, det kan være litt sånn irriterende noen ganger.»

Flere av de ansatte vektla fordelene ved å ha frihet til å sette opp sin egen kalender, men kom også innpå ulempene ved dette ansvaret. Dette gir utfordringer når de må være hjemme fra jobb på grunn av sykdom eller annet. Ingen opplever at andre tar ansvar for deres oppgaver når de er borte. Som en av informantene uttrykte det: *«Da sliter jeg!»* Det ble trukket frem at arbeidstempoet er høyt selv om man har stor påvirkning på egen kalender: *«Det går jo i ett hele tida, men jeg bestemmer det jo i stor grad sjøl, men jeg må jo rekke det jeg skal innen fristene.»*

En av de ansatte nevnte spesielt at hun er takknemlig for at hun jobber der hun gjør sammenlignet med NAV-veilederne hun har kontakt med. Hun hadde fått et inntrykk av at deres arbeidshverdag i mye større grad er styrt og at de i liten grad kan påvirke egen arbeidsdag på samme måte som hun selv kan: *«Jeg misunner dem ikke for å si det sånn.»*

Både lederne og de ansatte mener altså å ha stor grad av selvbestemmelse i arbeidsdagen. De har anledning til å påvirke innhold i egen kalender og til å styre arbeidsdagen i stor grad. I fellesmøter i avdelingen og i bedriften for øvrig, forteller informantene at de har muligheten til å påvirke innholdet ved å komme med forslag til agendaen eller bidra på andre måter.

5.5.3 Autonomi = arbeidslykke?

Lederne ga uttrykk for at den autonomien de opplever, både ved bruk av faglig skjønn og til å kunne styre arbeidsdagen sin, er svært viktig for deres jobbtillfredshet. Leder 1 vektla dette helt spesifikt:

Det som i det store og det hele gjør at jeg opplever arbeidslykke er jo nettopp fordi jeg opplever å ha stor grad av autonomi. Det er viktig for meg. Jeg kan ikke ha en arbeidsgiver hvor jeg må stemple ut og inn ... for det vil oppleves for meg som mangel på tillit.

Også de ansatte trakk frem opplevelsen av frihet som helt essensielt for å trives på jobb. Som en uttrykte det: *«Det vil jeg si betyr 80 % av jobben, det betyr utrolig mye.»* En annen sa kort og godt: *«Jeg elsker det!»* og la til at hun trodde den autonomien hun opplever er med på å

bidra til at hun gjør en bedre jobb. Både ledere og ansatte verdsetter denne «friheten» svært høyt og uttrykker at det vil være krevende for deres motivasjon om det hadde vært annerledes.

5.6 Autonomi – diskusjon

Leder 1 brukte ordet «arbeidslykke» for å beskrive hvor viktig egenstyring var for hennes jobbtilfredshet. Hun hadde ikke vært leder lenger enn et drøyt år og formidlet høy grad av trivsel, noe hun begrunnet blant annet i stor grad av autonomi. Det at lederne uttrykte høy grad av jobbtrivsel, er sammenfallende med studien Elstad referer til (2015:277) der nyansatte profesjonsutøvere med lederansvar opplever stor grad av autonomi.

Kravspesifikasjonen påvirker i liten grad ledernes opplevelse av ledelsesautonomi. De opplever stor grad av frihet på jobb. Med «frihet» i denne sammenheng menes mulighet å utøve skjønn i lederoppgavene, og mulighet til selv å organisere arbeidsoppgavene og arbeidsdagen.

Ansatte forteller at de til en viss grad påvirkes negativt av økende eksterne styringsfaktorer (jamfør punkt 5.1.2), men at de likevel har stor grad av frihet til å bruke faglig skjønn i arbeidet. De fatter avgjørelser på egen hånd og «bryr» ikke nærmeste leder unødig så sant det ikke er absolutt nødvendig.

Den manglende opplevelsen av ekstern styring, er overraskende da man skulle anta at denne ville påvirke det interne klimaet hos profesjonsmedarbeidere. Ledere og ansatte opplever derimot stor frihet og egenstyring. De sier også at de har gode muligheter for å bruke sine spesifikke fagbakgrunner inn i arbeidet sitt og gjennom dette ha autonomi. Funnene overfor sammenfaller i stor grad med resultatene av studien utført av Johnsson i 2015 (jamfør punkt 2.5): Selv om ekstern styring øker i form av retningslinjer og organisatoriske forutsetninger og påvirker rommet den profesjonelle må forholde seg til, påvirkes i mindre grad det kognitive aspektet (kunnskaper og erfaringer den profesjonelle har) som gir faglig autonomi, legitimitet og fellesskap med kolleger.

Både ledere og ansatte formidler en nær «voldsom» frihet i måte å arbeide på. Dette kan tolkes dithen at de som jobber med arbeidsinkludering jobber svært ulikt. Det er grunn til å stille spørsmålsteget ved hvorvidt en slik praksis er et kvalitetsteget ved tjenesten. Dette vil bero på lederens bevissthet og lederegenskaper. Dersom en leder klarer å utnytte de ulike faglige styrkene til sine medarbeidere på en slik måte at oppgavene fordeles etter hva den enkelte er

dyktig til, kan muligens en slik «ulikhetspraksis» fungere. Derimot vil det være annerledes om de ansatte benytter sine ulike fagbakgrunner på de samme type oppgaver. Ved en slik praksis er det liten grunn å bejuble faglig frihet.

Arbeidsinkludering er en tjeneste som tilbys mennesker i en sårbar situasjon. Tjenesten består av arbeidsformidling med bistand, men kan også inneholde støtte i/til endringsprosesser hos deltaker i tiltak og veiledning rundt sosiale forhold. Slikt arbeid krever kunnskap om individprosesser i tillegg til kunnskap om markedsarbeid og samhandling med arbeidsgivere. Gjennom kunnskap og erfaring kan det enkelte individ bli møtt med respekt og kompetanse. En kan anta at deltaker i tiltak i dag blir møtt høyst ulikt av ansatte med forskjellig fagbakgrunner. Det er underlig at Arbeids- og velferdsetaten ikke legger sterkere føringer på hva slags utdanningsbakgrunn veiledere må ha, og hvorfor ikke myndighetene ser nytten av en standardisert utdanning for arbeidsinkluderingstjenesten. En fagutdanning i arbeidsinkludering vil kunne gi ansatte en unik kunnskap og et felles utgangspunkt for å gjøre godt faglig arbeid.

Ingen av informantene tilhører de klassiske profesjonene (Brante m.fl. 2015:14). Derimot tilhører informantene semiprofesjoner og har ulike fagbakgrunner som blant annet pedagoger og sosionomer. Som nevnt i punkt 2.5 viser Johnsons studie fra 2015 at lærere, sykepleiere og sosialarbeidere rapporterte om mindre autonomi i takt med økt ekstern styring. Johnsons studie samsvarer ikke med funnene i min undersøkelse. Informantene i min studie med tilsvarende fagbakgrunn fortalte tvert imot om stor grad av autonomi til tross for økt ekstern styring. En forklaring på dette kan være at informantene i min studie nå hadde en annen rolle og utøvet et annet fag enn sin opprinnelige profesjon.

At ansatte har ulik faglig bakgrunn og kommer fra ulike profesjoner, betyr ikke at de har mindre grad av behov for faglig autonomi og selvbestemmelse i hvordan de legger opp arbeidsdagen. Funnene forteller at både ledere og ansatte setter autonomi og «frihet» høyt. Det å bruke sin fagkunnskap, det å løse utfordringer ut fra kompetanse, det å få tillit, det å kunne styre mye av arbeidsdagen selv, det å kunne ha hjemmekontor eller å ha mulighet til å ta ut avspasering var av markant betydning for informantene. Det informantene beskriver kan forstås som ønsket om den *egenstyring* Johnsonson viser til i sin studie (2015).

5.7 Samlet diskusjon

Styring foregår på to nivåer; som ekstern og intern styring. Ekstern styring dreier seg om styringssignaler i kravspesifikasjonen og fra NAV lokalt og sentralt. Intern styring foregår i egen bedrift fra leder eller overordnet. Informantene erfarer ekstern styring og at oppdragsgiver er tett på innhold i prosessene i tiltaksgjennomføringen og i beslutninger (jamfør punkt 5.1.2). Likevel opplever ledere og ansatte å fremdeles ha høy grad av autonomi. Funnet viser at det «ikke er et lineært forhold mellom økt styring og minsket autonomi» (Johnsson 2015:191). Dette kan forstås dithen at styringen i mindre grad enn antatt påvirker faglig skjønn og selvbestemmelse.

Lederne mente kravspesifikasjonene ga stort rom for styring og ledelse. De uttrykte å ha en personorientert lederstil, men hvor de likevel valgte ulike strategier i utøvelsen av ledelse og styring. Den ene vektla betydningen av å kunne utøve styring «ved behov». Hun uttrykte at god relasjon mellom leder og ansatt var vesentlig for å oppnå legitimitet til intern styring. Den andre var imidlertid opptatt av å *ikke* styre da hun selv opplevde at styring fra egen overordnet virket negativt. Mens den ene ønsket å være involvert i mange faglige prosesser og beslutninger, overlot den andre dette til de ansatte fordi hun mente de mestret dette godt selv. Deres ulike forståelse av styring og ledelse (jamfør punkt 5.3.6) og dermed for de ansattes autonomi kom til syne ved at de plasserte seg ulikt i modellen gjengitt i punkt 2.3.4 (Ladegård og Vabo 2014:25).

De ansatte ble ikke «lammet» av ekstern og intern styring; lederne åpnet tvert imot opp for deres autonomi gjennom måten å lede og opptre på, selv om den var forskjellig. Lederens personlige egenskaper og kvaliteter var av stor betydning i denne sammenheng. Dette ble trukket frem i omtalen av lederen som rollemodell, en tilgjengelig leder, en tillitsskapende leder, en faglig kompetent leder (som gjerne har mer faglig kunnskap enn sine ansatte) og lederen som sosialt bindeledd som hadde kunnskap om sine medarbeidere både faglig og personlig.

Mer overordnet kan det uttrykkes slik: Lederen er den som sitter med den grunnleggende informasjonen og som i utgangspunktet «oversetter» innholdet i kravspesifikasjonen til den praktiske gjennomføringen i avdelingen. Lederen «bygger bro» fra ekstern styring til både eget rom og ansattes rom for autonomi. Opplevelsen av stor grad av autonomi er tilnærmet lik for både ledere og ansatte, og hvor de ansatte har stor grad av frihet til å benytte faglig skjønn og til å organisere sin egen arbeidsdag.

Kapittel 6 – Sammenfatning og konklusjon

Kravspesifikasjonene for de arbeidsrettede tiltakene Avklaring og Oppfølging inneholder en rekke skal- og må-regler som signaliserer sterk ekstern styring. Særlig styrende er resultatmål og spesifikke krav knyttet til varighet, faglig innhold og gjennomføring av tiltak. Kravspesifikasjonen inneholder et mindretall kan- regler som gir leverandøren rom for intern styring, for eksempel i forbindelse med å søke forlengelse av tiltak for deltaker. I tillegg er det ulike spørsmål som ikke benevnes i kravspesifikasjonen. Her har leverandør anledning til selv å velge beste praksis så fremt det foregår innenfor rammene som er gitt. Det gjelder for eksempel metodiske tilnærminger og hvilke profesjonsgrupper som skal utføre tjenesten.

Både ledere og ansatte bekrefter at kravspesifikasjonene innebærer styring. De uttrykker at kravspesifikasjonen blir brukt som retningslinjer for drift av tiltaket generelt og for gjennomføring av det enkelte tiltaksløp spesielt. Retningslinjene er imidlertid ikke er styrende for hvilken metodisk tilnærming den enkelte veileder velger. På dette området har ansatte rom for å velge, så fremt ikke leder styrer internt hvilken metodikk som skal ligge til grunn.

Ansatte mener eksterne styringssignaler kan ha negative effekter på kvaliteten i prosessene i individarbeidet. Kvaliteten reduseres når rammene veilederne må forholde seg til ikke gir rom for det som ut fra faglig skjønn er til beste for den enkelte deltakeren. Eksempler på dette er at varigheten på tiltaksløpet ikke tilsvarer behovet til deltaker, eller at deltaker «presses» til å delta på aktiviteter i regi av tiltaket for å tilfredsstille krav om tilstedeværelse, men som strengt tatt ikke er faglig nødvendig.

Det sies ingenting i kravspesifikasjonene om hvordan tjenestene skal ledes og gir indirekte lederen rom til å bestemme dette selv. Lederne velger i stor grad selv hvordan de arbeider. De har et rom for å være den lederen de ønsker/velger å være, og at de opplever lite styring utenfra i forhold til hvordan de utøver ledelse. Lederne har ulike preferanser på ledelse og har plass for å preferere og vektlegge ulikt.

Ansatte ønsker en leder som har god innsikt i fagfeltet og som er faglig overordnet. Ansatte foretrekker at leder er en del av teamet og som skjønner hva individarbeidet handler om. Lederens personlige egenskaper trekkes frem som viktige; som at leder er tilgjengelig for sine ansatte og er opptatt av det nære og relasjonelle. Ansatte ønsker en leder som gir rom for å opprettholde den egenstyringen som allerede eksisterer.

Til tross for sterke styringssignaler i kravspesifikasjonene og fra oppdragsgiver, mener ledere og ansatte å ha et stort rom for autonomi. Ledere og ansatte er samstemte i dette og gir uttrykk for å være privilegerte. Autonomi i denne sammenheng omfatter både faglig skjønn/egenstyring og selvbestemmelse i organisering av arbeidsoppgavene/arbeidsdagen. Lederne er opptatt av å legge til rette for de ansattes rom for egenstyring. Selv om ansatte bekrefter å ha stor grad av frihet opplever de likevel autonomien og egenstyringen som nokså «skjør». Det virker til at autonomien ikke bør utfordres for mye før ansatte mister motivasjonen.

De ansatte gir lederen en betydelig rolle i arbeidsrettede tiltak. Lederen fungerer som en oversetter fra styringsprinsipper i rammeverket til praktisk gjennomføring i individarbeidet. Lederen er ønsket som en faglig sparringpartner, men også som den som har og tar det øverste ansvaret. Ansatte ønsker at lederen «bryr seg om» sine ansatte både profesjonelt og personlig og at lederen ivaretar og opprettholder det store rommet for autonomi som allerede eksisterer. Slik har lederen en viktig rolle for de ansatte når det gjelder å balansere de negative effektene ved ekstern styring, og for å være brobygger fra slik styring til autonomi.

Konkurransesutsettingen av de arbeidsrettede tiltakene *Avklaring* og *Oppfølging* ble gjennomført i 2015. Dette skjedde til tross for at det finnes svært lite av studier eller evalueringer som tilsier at konkurransesutsetting av tjenesten gir effekter i form av bedre kvalitet eller at det koster mindre (jamfør studien av Hood og Dixon 2015). Generelt vil det være hensiktsmessig med jevnlig evalueringer av konkurransesutsetting av arbeidsrettede tiltak for å holde oppsyn med om konkurranse gir effekt i form av en mer økonomisk effektiv tjeneste, bedre kvalitet og bedre resultater.

Kravspesifikasjonens krav- og målfokus kan sees som følge av NPM-reformer. En konsekvens av målstyring kan være at det forekommer «triksing» med tall fordi måltallet anses som viktigere enn selve målet. Studien indikerer at det er mekanismer som styrer de ansatte mer mot å tilfredsstille mål og krav enn mot prosessene med deltakere i tiltak. Slik «målestyring» er ikke nødvendigvis kvalitetsfremmende (Kirkhaug 2013:100).

Studien har sine begrensninger og funnene kan ikke generaliseres. Studien viser heller ikke hva som skjer i praksis. Det kunne derfor vært interessant å gjennomføre en observasjonsstudie som omhandler hvordan selvbestemmelsesretten utøves i praksis. Det kan også være behov for

ytterligere kvalitative studier som grunnlag for senere å kunne gjennomføre en kvantitativ undersøkelse.

Undersøkelsen gir indikasjoner på at tjenesten utføres svært ulikt av ansatte med ulik fagbakgrunn. Det er ikke gitt at dette gir god kvalitet. Det kan derfor være interessant å undersøke hvorvidt en sterkere profesjonalisering knyttet til arbeidsinkludering vil gi økt kvalitet i tjeneste.

Referanser

Litteraturliste

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

Brante, T., Johnsson, E., Oloffsson, G., Svennson, L.G. (2015). *Professionerna i kunnskapssamhället. En jämförande studie av svenska professioner.* Stockholm: Liber.

Busch, T (2012). *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner.* Bergen: Fagbokforlaget

Busch, T. og Murdock, A. (2014). *Value-based Leadership in Public Professions.* London: Palgrave Macmillan.

Byrkjeflot, H. (2010). Omforming av ledelse og styring i offentlig og privat virksomhet. I: Ladegård, G. og Vabo, S.I. (red.). *Ledelse og styring.* Bergen: Fagbokforlaget.

Christoffersen, L. og Teigen, J. (2016). Jordmødrenes forventninger til lederatferd etter kritiske hendelser. I: Døving, E., Elstad, B og Storvik, A. (red.). *Profesjon og ledelse.* Oslo: Fagbokforlaget.

Duedahl, P. og Jacobsen, M. H. (2010). *Introduktion til dokumentanalyse.* Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Døving, E., Elstad, B og Storvik, A. (2015). *Profesjon og ledelse.* Oslo: Fagbokforlaget

Elstad, B. (2016). Når nyutdannede profesjonsutøvere får lederansvar. I: Døving, E., Elstad, B og Storvik, A. (red.). *Profesjon og ledelse.* Oslo: Fagbokforlaget.

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

Hood, C and Dixon, R (2015). *A government thatr worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK Central Government.* Oxford: University Press.

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

Jacobsen, D.I. (2015) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo Cappelen Damm.

Johannesen, A, Tufte, P.A. & Christoffersen, L (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4.utg. Oslo: Abstrakt forlag.

Johnsson, E. (2015). Styrning och autonomi. I: Brante, T., Johnsson, E., Oloffsson, G., Svennson, L.G. (red.). *Professionerna i kunnskapssamhället. En jämförande studie av svenska professioner*. Stockholm: Liber.

Klausen, K.K. (2005). Fra Public Administration over New PA til NPM – en fortolkningsramme for reformer. I: Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O. *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kirkhaug, R. (2013). *Verdibasert ledelse. Betingelser for utøvelse av moderne lederskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Klev, R. og Vie, O.E. (2014). *Et praksisperspektiv på ledelse*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Kotter, J.F. (2009) Lederens egentlige oppgave. I: Martinsen, Ø.L. (red.). *Perspektiver på ledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Krumsvik, R.J. (2014). *Forskningsdesign og kvalitativ metode: ei innføring*. Bergen: Fagbokforlaget.

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

Malterud, K. (2011) *Kvalitative metoder i medisinsk forskning*. En innføring. Oslo: Universitetsforlaget.

Martinsen, Ø.L. (2009). *Perspektiver på ledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Postholm, M.B. (2010). *Kvalitativ metode; en innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasesstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.

Selznick, P (1997) *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug

Skjølsvik, T., Breunig, K. J. og Strønen, F. (2015). Hjelp, ledelsen kommer! Fra partnerskap til spesialisert ledelse. I: Døving, E., Elstad, B og Storvik, A. (red.). Oslo: Fagbokforlaget.

Stamsø, M.A. (2009). *Velferdsstaten i endring – Norsk sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Sørhaug, T. (2010). Mellom ledelse og styring. I: Ladegård, G. og Vabo, S.I. (red.). *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget.

Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Vike, H. (2004). *Velferd uten grenser: den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Oslo: Akribe.

Wathne, T.C. (2015). *Som å bli fremmed i eget hus – Politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer*. Oslo: Universitetet i Oslo, Juridisk fakultet. (Doktoravhandling).

Woll, H. (2016). Å lede tolker – sett fra tolkenes ståsted. I: Døving, E., Elstad, B og Storvik, A. (red.). *Profesjon og ledelse*. Oslo: Fagbokforlaget.

Aadland, E. (2004). *Den truverdige leiaren*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Internettkilder

<https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/innsikt/arbeidsmiljolooven/lovendringeri-arbeidsmiljolooven-fra-1.-juli--2015/id2410600/> (lest 01.09.16)

<https://www.ssb.no/statistikkbanken> (lest 10.09.16)

<snl.no/autonomi> (lest 15.09.16)

<http://www.bt.no/btmeninger/debatt/Nyliberalismen-virker-ikke-lenger-309024b.html> (lest 01.10.16)

<http://www.denoffentlige.dk/bombe-under-30-aars-styringstaenkning-hood-og-dixon-laegger-new-public-management-i-graven> (lest 12.10.16)

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/> (lest 15.10.16)

<https://kgv.doffin.no/ctm/Supplier/Documents/Folder/136338> (lest 20.10.16)

<http://www.dagsavisen.no/oslo/oslo-kommune-tar-selv-over-soppelhenting-1.927011> (lest 19.02.17)

Vedlegg

Vedlegg 1

Kort informasjon i forbindelse med deltakerne i intervju knyttet til masteroppgave i verdibasert ledelse.

Oppgavens foreløpige arbeidstittel

«Arbeidsinkludering på anbud»

En kvalitativ studie av ansattes og lederes syn på mulighet for selvbestemmelse og faglig skjønn i konkurranseutsatte arbeidsrettede tiltak.

Oppgavens tema

Bakgrunnen for mitt masterprosjekt er konkurranseutsettingen som har foregått innenfor feltet arbeidsinkludering knyttet til tiltakene Oppfølging og Avklaring i 2015/2016.

I kunnskapsbedrifter er det ansatt medarbeidere og ledere med ulik profesjonsbakgrunn som synes å ønske en viss faglig selvbestemmelse og autonomi. Jeg undrer meg over om vektingen mellom ledelse og styring endrer seg hos ledere når rammer i form av mål- og resultatkrav blir tydeliggjort i større grad gjennom kravspesifikasjoner, og på hvilken måte det former handlingsrommet til en leder.

Jeg ønsker også å undersøke hvorvidt det påvirker de ansattes opplevelse av faglig selvbestemmelse og autonomi i arbeidshverdagen. I hvilken grad opplever ansatte å jobbe ut ifra kvalitetsmål og fagutvikling, og har de mulighet for å benytte sitt faglige skjønn? Er det mulig å praktisere faglig skjønn samtidig som det i økende grad forutsettes å arbeide etter mål- og resultatkrav?

Problemstilling og forskningsspørsmål

Min (foreløpige) problemstilling er som følger:

Hva sies om ledelse og styring i kravspesifikasjoner for de arbeidsrettede tiltakene Oppfølging og Avklaring, og hvilken plass for autonomi gis ledere og ansatte?

I intervjuene vil jeg være opptatt av å få dette belyst gjennom følgende forskningsspørsmål:

- Hvilket handlingsrom gis ledere gjennom kravspesifikasjonen?
- I hvilken grad opplever ledere og ansatte autonomi i utøvelsen av arbeidsoppgavene?

Metode og etisk ivaretagelse

Jeg benytter meg av semistrukturerte intervjuer som metode for datainnsamlingen. Dette innebærer at vi samtaler rundt spørsmålene fra en intervjuguide jeg har utarbeidet i forbindelse med masterprosjektet.

Informanter jeg ønsker å intervjuer er (avdelings-/fag-) ledere i tiltakene Avklaring og Oppfølging og ansatte i disse. Den datainformasjonen jeg henter inn vil bli drøftet opp mot aktuell teori.

Tidsrammen for intervjuet er satt til 45- 60 minutter. Jeg ønsker å benytte opptaksutstyr i selve intervjusituasjonen for å transkribere intervjuet i etterkant. Jeg kommer ikke til å registrere noen form for personidentifiserbare opplysninger slik at du som informant er sikret anonymitet.

Når du samtykker å delta i masterprosjektet som informant, kan du når som helst underveis trekke ditt samtykke dersom det er ønskelig.

*DIN DELTAKELSE OG SVAR I INTERVJUET, VIL UTGJØRE VIKTIG
DATAMATERIALE I MITT MASTERPROSJEKT, SÅ TUSEN TAKK FOR AT
DU TAR DEG TID TIL DETTE ☺*

Hilsen Turid Bekkoset Sæther,

Masterstudent i Verdibasert ledelse ved VID vitenskapelige høgskole

Vedlegg 2

SAMTYKKE

«Arbeidsinkludering på anbud»

En kvalitativ studie av ansattes og ledes syn på mulighet for selvbestemmelse og faglig skjønn i konkurranseutsatte arbeidsrettede tiltak.

Jeg samtykker å delta i studien ved å bli intervjuet av Turid Bekkoset Sæther.

Jeg er kjent med at informasjonen fra intervjuene vil bli benyttet i mastergradsoppgave til studiet Verdibasert ledelse ved VID vitenskapelige høyskole.

Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt og vil bli anonymisert slik at de ikke er identifiserbare for andre. Ved prosjektets slutt slettes alt materiale som utgjør bakgrunn for sluttproduktet.

Jeg er gjort kjent med at deltakelse er frivillig, og at jeg kan trekke meg underveis om jeg ønsker det.

.....
Sted

Dato

Underskrift

Vedlegg 3

Intervjuguide

Felles guide til intervju av ledere og medarbeidere

1. Kort repetisjon av undersøkelsens problemstilling og formål.

Problemstilling:

Hva sies om ledelse og styring i kravspesifikasjoner for de arbeidsrettede tiltakene
Oppfølging og Avklaring, og hvilken plass for autonomi gis ledere og ansatte?

Forskningsspørsmål:

- Hvilket handlingsrom gis ledere gjennom kravspesifikasjonen?
- I hvilken grad opplever ledere og ansatte faglig autonomi i utøvelsen av arbeidsoppgavene?

2. Informasjon om anonymitet, mulighet for å trekke seg, lydopptak, tidsbruk og etterarbeid

3. Kort presentasjon av informanten:

- Utdanningsbakgrunn
- Stilling (hva og hvor lenge)

4. Intervjuguide tilpasset om informanten er avdelingsleder eller medarbeider

5. Avslutning

Spørsmål til leder

Først: Intervjuformen er semistrukturert. Det betyr at det er mitt ansvar som intervjuer å lede deg gjennom samtalen på en måte som gjør at du svarer på det jeg lurer på. På denne måten har du også mulighet til å gjøre refleksjoner underveis og kanskje kommer innom temaer jeg ikke direkte har spurt om, men som kan være interessant likevel.

a) Kravspesifikasjonen

1. Du har lest undersøkelsens problemstilling. Hva ved den oppleves relevant/ ikke-relevant, interessant/ikke- interessant?
2. På hvilken måte forholder du deg til kravspesifikasjonen for tiltaket du leder?
3. På hvilken måte bruker du den i ditt daglige arbeid?
4. I hvilken grad gir den deg muligheter til å ta faglige avgjørelser?
5. Hvordan gir den deg de retningslinjene du trenger for å lede en tjeneste av god kvalitet?

Oppsummering

b) Ledelse

6. Hvordan forstår du det å utøve *ledelse*?
7. Hvilke aktiviteter i løpet av din arbeidshverdag definerer du som lederaktiviteter?
8. På hvilken måte og hvorfor er det å utøve ledelse viktig for deg?

Oppsummering

c) Styring

9. Hva forstår du med å utøve *styring*?
10. I hvilke situasjoner styrer du dine medarbeidere? På hvilken måte?
11. På hvilken måte og av hvem blir du selv styrt i jobbhverdagen?

Oppsummering

d) Skjønn/autonomi – fag

12. Hvordan forstår du uttrykket «rett til faglig selvbestemmelse»?

13. Hvordan vil du beskrive din faglige selvbestemmelse i jobbhverdagen? Kan du gi eksempler eller fortelle hendelser som beskriver dette?
14. På hvilken måte legger du til rette for at også dine medarbeidere opplever faglig selvbestemmelse i løpet av jobbhverdagen? Kan du gi eksempler?

Oppsummering

e) Autonomi – jobbsituasjon

15. Hvor ofte har du avdelingsmøter med avdelingen din og hva er agendaen/innholdet i disse møtene?
16. På hvilken måte påvirker du egen kalender i jobbhverdagen?
17. I hvilken grad og på hvilken måte bestemmer du selv ditt arbeidstempo?
18. I hvilken grad og på hvilken måte bestemmer du selv når du tar pause?
19. Er det noe du har lyst å legge til helt til slutt?

Oppsummering

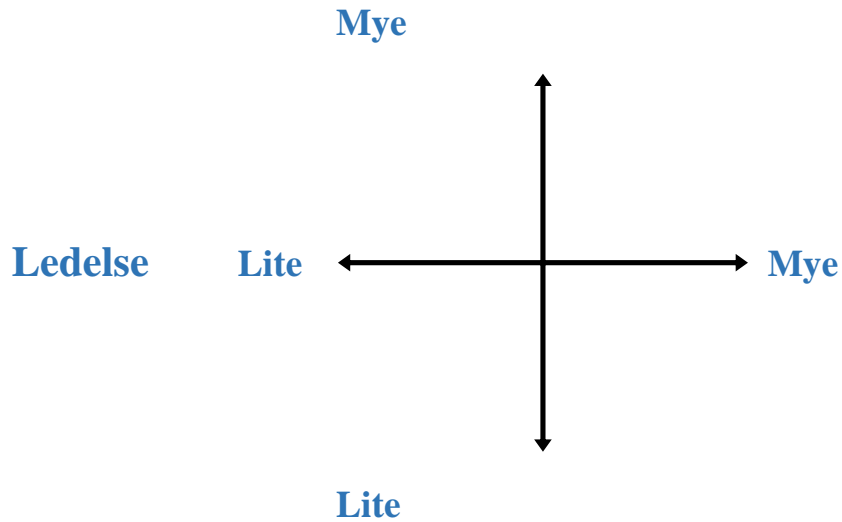
Ekstraspørsmål til ledere:

Både ledelse og styring som virkemidler er nesten alltid til stede i organisatoriske sammenhenger i ulike kontekster.

Modellen under illustrerer mulige sammenhenger mellom ledelse og styring som enten :

- **kan erstatte hverandre** (økt styring gjør ledelse overflødig og motsatt)
- **konkurrere med hverandre** (f.eks styringssystemer truer muligheten til å lede)
- **betinge hverandre** (f.eks at styringssystemer utvider rommet for å lede ved bruk av skjønn).

Styring



20. Opplever du at ledelse og styring i din arbeidshverdag:

- a) erstatter hverandre?
- b) konkurrerer med hverandre?
- c) betinger hverandre?

21. Ut i fra svarene du har gitt i spr.1-19; hvor vil du plassere deg og din situasjon i modellen (med muntlig forklaring av modellen fra intervjuer)?

Oppsummering