

Dirigerte dirigenter

Om handlingsrom for ledelse i offentlig sektor

Håkon Steigum Løes

Diakonhjemmet Høgskole

Masteroppgave

Master i verdibasert ledelse

Veileder: Morten Skjørshammer

Antall ord: 20 501

4. mai 2015

Sammendrag

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke om ledere i offentlig sektor er fullstendig styrt ovenfra, og dermed mangler handlingsrom for å lede virksomheten mot sitt formål. Det empiriske grunnlaget er samtaleintervjuer med fem ledere. Alle fem har topplederfunksjoner i offentlig sektor. Samtidig er de underlagt overordnede strukturer i form av lovverk, forskrifter, øremerkinger i statsbudsjettet, nasjonale faglige retningslinjer m.v. Dermed representerer de også typisk mellomnivåledelse. Deres frihet er begrenset av indre og ytre forhold. De har et reflektert forhold til sammenhengen mellom de styringsverktøyene de er underlagt eller pålagt å bruke, og virksomhetens verdier og formål. Undersøkelsens problemstilling er:

Hvilket handlingsrom for ledelse finnes i offentlig sektor?

Resultatene av intervjuene er gruppert under tre forskningsspørsmål, drøftet i lys av aktuell teori og oppsummert i en konklusjon. 1) Både teori og empiri gir holdepunkter for å mene at handlingsrom alltid finnes. Alle lederroller vil være rammet inn av krav og begrensninger. I tillegg finnes et rom for egne valg, som varierer i størrelse. Størrelsen er avhengig av både strukturelle forhold og individuelle forhold, som leders egne verdier, kompetanse, preferanser og modenhet. Dette er også gyldig for ledere i offentlig sektor. Omfanget av krav og begrensninger for offentlige virksomheter øker. Det endrer lederes handlingsrom, men eliminerer det ikke. 2) Helhetlig ledelse handler om mer enn å virke i alle roller, huske på alle elementer, vie oppmerksomhet til alle områder av virksomheten. Skillene mellom styring og ledelse er tydeligere i teori enn praksis. Helhetlig ledelse er selve integrasjonen av de ulike elementene. 3) Virkemidler i styring og ledelse må tilpasses lokalt. Dette gjelder uavhengig av om virkemidlene etableres internt eller introduseres som pålegg ovenfra.

Detaljeringsnivået kan være ulikt, men systematikken i å integrere og dermed tilpasse styringsvirkemidler i en helhetlig organisasjonspraksis rettet mot virksomhetens formål er gjennomgående og synes vesentlig for effekten. Til noen formål og i noen sammenhenger er styring og styringssystemer uegnet. Enten fordi styringens logikk ikke matcher behovet, eller fordi systemet eller utøvelsen har for dårlig kvalitet.

Handlingsrom påvirkes av lederne selv. For effektiv styring må ledere ha forståelse for verktøyene og indikatorenes helhetlige sammenheng med bakenforliggende strukturer, kvaliteter, verdier og overordnede formål. Gjennom refleksjon og øvelse kan dette utvikles som individuelle og organisatoriske ferdigheter.

Innholdsfortegnelse

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Sammendrag | 2 |
| 1 Innledning..... | 6 |
| 1.1 Bakgrunn for valg av tema..... | 6 |
| 1.1.1 Bakgrunn i kunnskapstradisjoner om virkeligheten | 6 |
| 1.1.2 Bakgrunn i teori om ledelse..... | 7 |
| 1.1.3 Bakgrunn i utvikling i offentlig sektor | 7 |
| 1.1.4 Bakgrunn i ledelsesideologisk paradoks | 8 |
| 1.2 Undersøkelsens formål..... | 9 |
| 1.3 Avgrensning | 9 |
| 1.4 Undersøkelsens problemstilling og forskningsspørsmål | 9 |
| 1.5 Oppgavens oppbygning | 10 |
| 2 Teoretisk rammeverk | 11 |
| 2.1 Handlingsrom..... | 11 |
| 2.2 Ledelse og styring | 14 |
| 2.2.1 Ledelse..... | 15 |
| 2.2.2 Styring | 18 |
| 2.3 Beslutningsprosesser og rasjonalitetsforståelse | 20 |
| 2.3 Styring og ledelse i offentlig sektor | 24 |
| 2.3.1 Verdier i offentlig sektor | 25 |
| 2.3.2 Styringssystemene i offentlig sektor | 27 |
| 2.3.3 Ledelse i offentlig sektor | 28 |
| 3 Forskningsdesign og metodevalg | 30 |
| 3.1 Metodevalg..... | 30 |
| 3.2 Forforståelse..... | 31 |
| 3.3 Utvalg..... | 31 |
| 3.4 Gjennomføring av intervjuene..... | 33 |
| 3.5 Generaliserbarhet, reliabilitet og validitet | 35 |
| 3.6 Etske implikasjoner og hensyn..... | 35 |
| 4 Resultatpresentasjon og drøfting..... | 37 |
| 4.1 Hvordan forstår og benytter ledere i offentlig sektor handlingsrommet sitt?..... | 37 |
| 4.1.1 ”Handlingsrom for ledelse finnes alltid – også i offentlig sektor” | 37 |
| 4.1.2 Drøfting av hvordan lederne forstår og benytter handlingsrommet sitt | 40 |
| 4.2 Hva tenker ledere i offentlig sektor om sammenheng mellom pålagte styringssystemer og egen virksomhets verdier og formål?..... | 43 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.2.1 ”Ledelse er å integrere – å se og skape helhet” | 43 |
| 4.2.2 Ledelse integrerer ulike ledelsesperspektiver, -strategier og verktøy | 44 |
| 4.2.3 Ledelsesbeslutninger må baseres på helhetlig bruk av ulike kunnskapskilder.... | 46 |
| 4.2.4 Drøfting av hva ledere i offentlig sektor tenker om sammenheng mellom pålagte styringssystemer og egen virksomhets verdier og formål | 47 |
| 4.3 Hvordan kommuniserer ledere om slike sammenhenger i organisasjonen de leder?..... | 50 |
| 4.3.1 ”Ledelsen må minne om systemenes begrunnelse” | 51 |
| 4.3.2 ”Timing er avgjørende for effekten av ledelse” | 55 |
| 4.3.3 ”Ledelse er hardt arbeid” | 56 |
| 4.3.4 Drøfting av hvordan ledere kommuniserer om slike sammenhenger i organisasjonen de leder | 58 |
| 5 Konklusjon | 61 |
| Litteratur | 64 |
| Vedlegg 1 - Forespørsel om deltakelse i masteroppgaveintervju - verdibasert ledelse | 66 |
| Vedlegg 2 - Intervjuguide | 68 |

Forord

Det er sent. Innenfor de åpne soveromsdørene rundt meg ligger dere som er mye viktigere enn et masterstudium. Dere sover eller sovner. Slik det ofte har vært disse fire årene er jeg nærværende mens det skjer, og fingrene mine løper (forsøksvis) over tastaturet eller øynene over boksidene. Dere har nok syntes det har vært vanskelig å forstå hvorfor pappa synes det er så gøy å gå på skolen at han stadig gjør det. Samtidig håper jeg dere har merket at det har vært fint for meg, og at en fornøyd pappa er en ok pappa. Takk til dere alle fire for at dere har vært tålmodige og interessert dere for at jeg har holdt på med lesing og skriving. Takk til Marit, min beste venn og kjæreste, for at du har latt meg få dette rommet.

Takk til dere som lot dere intervju! Dere er ledere som jeg ser opp til og anser å ligge i forkant. Dere er til inspirasjon, og jeg mener mange har lærdom å trekke fra måten dere forstår ledelse og deres egne roller som ledere på. Jeg håper dere opplever at jeg har forstått dere tilstrekkelig, og behandlet deres innsiktsformidlende refleksjoner og utsagn godt.

Takk til min arbeidsgiver, Fylkesmannen i Østfold, for tilrettelegging for å studere disse fire årene. Det har hatt stor betydning for min arbeidssituasjon å få denne anledningen til refleksjon og kompetanseutvikling.

Takk til dere som lever for verdibasert ledelse ved institutt for diakoni og ledelse: Leif Stapnes, Einar Aadland, Stephen Sirris, Gry Espedal og Olav Helge Angel. Sist men ikke minst, Anne Dieseth, som sikrer at maskinen fungerer. Jeg ønsket meg og fikk Morten Skjørshammer som veileder for oppgaven. Du har svart til mine forventninger. Det har vært lærerikt, inspirerende og hyggelig å være under din veiledning. Du har gitt meg det jeg har ønsket av bistand til avklaring og veivalg og vært en spennende diskusjonspartner. Takk for det, og at du ikke lagt egne agendaer inn i mitt arbeid!

Takk til medstudenter for utfordrende og lærerike samtaler. En særlig hilsen til Tone for entusiasme, raust delt kunnskap og høye ambisjoner. Takk til andre samtalepartnere som har orket å la meg snakke om tema jeg har stort engasjement i forhold til. Ikke sant Kjell-Olaf? Takk Harald! Du har vært min samtalepartner og mentor gjennom hele studiet, slik du også vil være det videre gjennom livet. En kilde til innsikt, glede og trygghet!

Veien fra vi møttes og bestemte oss i 2003 har ikke vært snorrett Aino, men akkurat passe lang. Ditt kloke og raske hode, milde vesen og varme vennskap har bidratt til både mål og mening. Takk for turen!

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for valg av tema

Sentrale myndigheter blir stadig kritisert for at de ved omfattende styring eliminerer lokale lederes handlingsrom for ledelse. Etter å ha møtt annerledestenkende ledere ble jeg nysgjerrig på om forestillingen om manglende handlingsrom for å lede kan utfordres. Det er særlig de positive avvikene - lederne som rokker ved bildet av at sentral styring har kommet i veien for handlingsrommet for ledelse - som har skapt min undring (Winter, 1988, s. 14). Undringen har flere kilder; møter med ledere som skiller seg ut, konstruksjonismens forståelse av kunnskap om virkeligheten, ledelsesteori, utviklingstrekk ved ledelsestenkingen i offentlig sektor og et ledelsesideologisk paradoks.

Opprettholdelse av velferdsstaten er avhengig av offentlig sektors troverdighet. Offentlig sektor må styres, men styring uten ledelse blir retningsløs. Retningsløs styring vil kunne oppleves meningsløs, og resultatene kan bli både mangelfulle og paradoksale. Derfor er det av stor betydning for velferdsstatens legitimitet at våre velferdsordninger utvikles videre av ledere med klar bevissthet om virkemidlenes sammenheng med velferdsstatens grunnleggende verdier (Busch, 2012).

1.1.1 Bakgrunn i kunnskapstradisjoner om virkeligheten

Mellom positivismen og konstruksjonismen er det et grunnleggende skille i forståelsen av hvordan vi utvikler kunnskap om virkeligheten. Mens positivismens utgangspunkt er at virkeligheten er objektiv og kan studeres uavhengig av forskeren, er sosialkonstruksjonismens utgangspunkt at virkeligheten skapes gjennom den forståelse den gis.

Denne oppgaven har sitt epistemologiske utgangspunkt i konstruksjonismen. Det jeg vil undersøke er lederes forståelse av sine omgivelser og sin interaksjon med dem.

Hermeneutikken understreker at vår egen og andres forståelse av virkeligheten påvirkes og utvikles i kontekst. Dette innebærer også at vi kan endre egen og andres forståelse av virkeligheten. Ledere som opererer innenfor tilsynelatende like omgivelser oppfatter virkeligheten ganske ulikt. Denne forskjellen vil sannsynligvis ha sammenheng med og konsekvenser for hvordan de utøver sine funksjoner.

1.1.2 Bakgrunn i teori om ledelse

Helt siden Selznick i 1957 påpekte at administrative oppgaver og lederskapsoppgaver var to vesensforskjellige disipliner (Selznick, 1997) har denne dualiteten vært en del av teorier om organisasjoner og ledelse. Administrasjon og ledelse settes opp mot hverandre, eller behandles som adskilte oppgaver og handlingsmønstre. Forskning på lederrollen påpeker at ledere har oppgaver innen begge disipliner. Mintzberg undersøkte hva ledere faktisk gjør og fant grunnlag for å opponere mot flere myter om hvordan ledere jobber (Mintzberg, 2010, s. 43). Blant annet at ledere i langt mindre grad enn antatt er reflekterte, systematiske planleggere og at de foretrekker direkte, verbal kommunikasjon framfor systematisk, skriftlig dokumentasjon som grunnlag for beslutninger. Selznicks forventning til at ledere skal infusere verdier i organisasjonen og skreddersy administrative systemer kan bli vanskelig å innfri dersom ledelse i praksis i stor grad er ad-hocorganisert, og dersom administrative strukturer ikke skapes for å oppnå virksomhetens mål men pålegges ovenfra.

1.1.3 Bakgrunn i utvikling i offentlig sektor

Fra midten av 1990-tallet ble ledelse løftet fram som eget fag innenfor organisasjonsutvikling av offentlig sektor. Dette kan kalles den managerialistiske søylen i New public management (NPM) – vektlegging av profesjonalisert ledelse (Klaudi Klausen, 2011, s. 53). Ledelse ble også forsøkt desentralisert for å effektivisere, først og fremst ved ansvarsdesentralisering. Dette for å redusere et stadig mer kostnadskrevende byråkrati. Målstyring skulle avløse regelstyring som hovedprinsipp.

I praksis har målstyring og rapporteringskrav supplert en stadig mer omfattende regelstyring med detaljerte handlingsanvisninger. Lovverket som regulerer offentlige plikter og enkeltpersoners rettigheter vokser i omfang. Velferdstjenestene skal relateres til nasjonale faglige retningslinjer for praksis. For at sentrale myndigheter skal kunne si at de har kontroll må det rapporteres og føres tilsyn i stort omfang. De økonomiske forutsetningene er kortsiktige og generelt knappe sett i forhold til pålagte oppgaver. På kommunalt tjenestenivå vil mange mene at forpliktelsene langt overskrider resursene (Vike, 2004, s. 26).

Fra ulike hold reises det kritikk mot regelstyring, handlingsstyring og rapportering. Alternativene er imidlertid ikke åpenbare. De borgelige politiske partiene gikk i 2013 til valg på mindre byråkrati, og lovte samtidig at de skulle innføre nye og strengere kontrolltiltak med en rekke områder av offentlig tjenesteyting.

I revisjonssamfunnet blir stadig flere aktiviteter og organisasjoner utsatt for kontroll i form av sjekklister, revisjoner og evalueringer, men det er likevel usikkert om denne økte eksterne kontrollen bidrar til mer organisasjonslæring og bedre resultater. Utviklingen med mer måling og rapportering blir kritisert for å være et skjemavelde, som ikke alltid er nyttig for verdiskapingen i samfunnet. (Å. Johnsen, 2010, s. 175).

Nettopp omfattende og ineffektive byråkratier var en begrunnelse for NPM. Kritikken av NPM er relativt omfattende, men ikke alltid presis eller nyansert. Debatten vil kunne være tjent med å være kunnskapsbasert og ta behovene for både styring og ledelse på alvor.

1.1.4 Bakgrunn i ledelse sideologisk paradoks

Transformasjonsledelse framheves av flere som det ypperste av lederskap (Bass, 2010, s. 79). Lederskapets statsmannskunst er beskrevet som at ledelsen infuserer organisasjonens grunnleggende verdier i hele organisasjonen, og verner om disse i alle virksomhetskritiske situasjoner (Selznick, 1997). Slik innsikt forhindrer ikke at utvikling av offentlige velferdstjenester i stor grad baseres på styring av kvantiteter, og at ledelse av kvaliteter får redusert oppmerksomhet. Fylkesmann Anne Enger som i kraft av sitt embetsoppdrag særlig representerer styring- og kontrollperspektivet, kommenterte dette i en kronikk i VG høsten 2012. ”I kommunene er det entusiasme, ildsjeler og kultur for å ta utfordringer. De trenger tillit til å finne kreative løsninger, ikke teknokratiske ordninger med «målbare indikatorer» fra sentralt hold.” (Enger, 2012).

I en tid hvor det transformatoriske lederskap med vekt på inspirasjon, motivasjon og visjonært fokus fremheves som idealledelse forskyves lederes oppgaver i retning av transformatoriske funksjoner. Samtidig som ledelse i offentlig sektor blir profesjonalisert uttrykkes det fra mange hold at rommet for ledelse har blitt redusert.

1.2 Undersøkelsens formål

Formålet med undersøkelsen er å få dypere innsikt i hvordan ledere i offentlig sektor ser på sin egen rolle, sitt eget handlingsrom og sitt ansvar for å ta dette i bruk. Først ved å få forståelse for hvordan enkelte ledere oppfatter sitt handlingsrom innenfor strengt strukturerte organisasjoner. Deretter ved å få innsikt i hvilke sammenhenger disse lederne ser mellom ytre virkemidler som griper inn og styrer virksomheten, og de verdier og formål som ligger til grunn for virksomheten. I tillegg ønsker jeg å kunne beskrive hvordan de kommuniserer om slike sammenhenger i sin egen organisasjon. Rekkefølgen er valgt fordi spørsmålet om hvorvidt handlingsrom finnes har prinsipiell betydning for hvilke muligheter ledere har for å påvirke forholdet mellom ulike elementer i organisasjonen.

1.3 Avgrensning

Tema avgrenses fra privat sektor generelt, inklusive ideelle og private virksomheter som yter offentlige tjenester. Dette har særlig tre årsaker. For det første å unngå at organisasjonsspesifikke verdier eller virksomhetsmål blir blandet sammen med de som i stor grad er felles for offentlig sektor. For det andre en antagelse om at ideelle virksomheter ofte er etablert på et eksplisitt verdigrunnlag, slik at dette kanskje er mer framme i bevisstheten enn i det offentlige. For det tredje at jeg er særlig opptatt av hvilken betydning verdi- og formålsorientering har for ledelse av offentlige velferdstjenester, fordi jeg tror det har betydning for deres legitimitet i framtiden.

1.4 Undersøkelsens problemstilling og forskningsspørsmål

Undersøkelsens har følgende problemstilling:

Hvilket handlingsrom for ledelse finnes i offentlig sektor?

Problemstillingen er belyst gjennom tre forskningsspørsmål:

1. *Hvordan forstår og benytter ledere i offentlig sektor handlingsrommet sitt?*
2. *Hva tenker de om sammenheng mellom pålagte styringssystemer og egen virksomhets verdier og formål?*
3. *Hvordan kommuniserer de om slike sammenhenger i organisasjonen de leder?*

1.5 Oppgavens oppbygning

Neste kapitel presenterer ulike teoretiske fundament for undersøkelsen. Teoriene omhandler forståelse av handlingsrom som kilde til ulike praksiser, forståelse av henholdsvis styring og ledelse, kunnskap om beslutningsprosesser, samt verdier, styring og ledelse i offentlig sektor. Deretter følger en redegjørelse for valg av metode. Resultater fra samtaleintervjuene, analyse av disse og drøfting i lys av teori skjer i et felleskapitel. Dette for å skape dynamikk i framstillingen og nærhet mellom data og drøfting. Oppgaven avsluttes med en oppsummerende konklusjon.

2 Teoretisk rammeverk

Dette kapitlet inneholder redegjørelser for oppgavens sentrale begreper og teoretiske perspektiver. Først begrepet handlingsrom relatert til lederroller. Deretter forståelse av ledelse og styring, og forholdet mellom disse. Ledelse og styring baseres på ulike tenkemåter eller rasjonaliteter, og beslutningsprosessene vil være forskjellige avhengig av hvilken forståelse som legges til grunn. Derfor beskrives rasjonalitetsforståelser og beslutningsprosesser, før fokus rettes mot offentlig sektor og de verdier og styringssystemer som påvirker ledelse der.

2.1 Handlingsrom

Mentale modeller er én av Senges fem disipliner. De mentale modellene ”er aktive, de former den måten vi handler på.” (Senge, 1991, s. 179). Slik kan mentale modeller forhindre oss i å ta i bruk ny kunnskap, begrense oss i hva vi samler kunnskap om og redusere handlingsalternativene våre. Det er uunngåelig å ha mentale modeller, men det kan være u hensiktsmessig at de ubevisst preger våre tanker og handlinger. Kombinert med selvforsvar som hindrer oss i å granske de mentale modellene vil vi preges av innlært inkompetanse. Medisinen er bevisstgjøring av mentale modeller, og innlæring av mentale modeller som er fortjenestefulle: ”Disiplinen mentale modeller forandrer våre naturlige tendenser slik at samtalen kan avføde ekte læring istedenfor bare å forsterke tidligere synspunkter.” (Senge, 1991, s. 191). Vår oppfatning av hvilket handlingsrom vi disponerer er slik forstått en konstruksjon, et produkt av mentale modeller. Denne oppfatningen kan vi utfordre og forandre. Forståelsen av handlingsrom har en eksistensiell side - alle har ”et handlingsrom som gir dem mulighet til å ta selvstendige beslutninger.” (Busch, Valstad, Vanebo & Johnsen, 2007, s. 132). Dette er et prinsipielt standpunkt som innebærer at det i alle situasjoner eksiterer en viss frihet til handlingsvalg.

Stewart definerer tre kategorier, demands, constraints og choices, som samlet uttrykker graden av fleksibilitet i en jobb. Kategoriene kan oversettes til norsk med krav, begrensninger og valgmuligheter. *Krav* er det alle i en rolle *må* gjøre. *Begrensninger* er de interne og eksterne faktorene som uttrykker hva som ikke er mulig å gjøre i rollen. *Valgmuligheter* er alt rolleinnhaveren *kan men ikke må* gjøre, handlingsrommet. Ulike ledes arbeid varierer med hensyn til arbeidets innhold og -mønster, til tross for at rollene deres er ganske like. Stewart

henviser til Bandura som mener roller formes i interaksjon mellom atferd, kognisjoner og omgivelser. Dette retter oppmerksomheten mot forholdet mellom individ og struktur, og mot individets persepsjon og fortolkning av egen rolle. Handlingsrommet åpner for at ulike personer kan utforme sitt arbeid på ulike måter, selv om de har tilsynelatende samme arbeidsoppgaver.

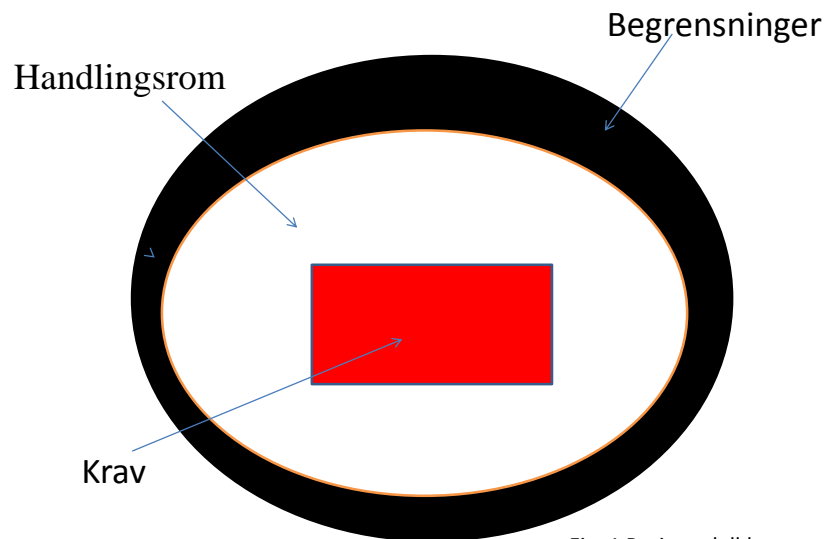


Fig. 1 Basismodell basert på Stewart

Figuren illustrerer forholdet mellom de tre kategoriene i Stewarts modell. Relasjonen mellom kategoriene er dynamisk, endrer seg over tid. Krav og begrensninger kan også i noen grad endres av rolle innehaveren. Flere forhold kan bidra til at handlingsrommet ikke utnyttes fullt ut.

Individuals are likely to have their own demands – things that they think must be done; their own constraints – beliefs, fears, and lack of knowledge or ability that add additional constraints; and their own perceptions of the choices. (Stewart, 1982, s. 9).

Stewart fant at graden av tilpassingsmulighet varierer, men at det i alle lederjobber og på alle nivåer finnes mulighet for leder til å påvirke hva man har ansvar for og hvordan oppgaver skal løses. Dette gjelder både innenfor og utenfor egen organisasjon. Valgmuligheter finnes i alle lederjobber. Hun understreker at alle ledere har anledning til å vektlegge ulikt de forskjellige oppgavene. Konklusjonen hennes er at

to understand what managerial jobs are really like, one must understand the nature of their flexibility, that is, their choices as well as their core demands. (...) Those who abhor the existence of such flexibility may try to prevent it; but even though they may

succeed in limiting some forms of flexibility, there are many others that will continue to exist. (Stewart, 1982, s. 11).

Lederes oppfattede handlingsrom er altså ikke bare en mental modell eller sosial konstruksjon. Rammene ledere gis har stor betydning for handlingsrommets størrelse. I ”prinsippet må ledelsen gis handlingsrom til å ta egne beslutninger – hvis ikke blir det meningsløst å utøve ledelse.”(Busch, 2012, s. 101). Handlingsrommet defineres altså både ved ytre krav og begrensninger, og ved den enkeltes valg og forståelse av sin frihet til å velge. Dette er det rimelig å anta at også har betydning for hvordan ledere forstår sin funksjon i forbindelse med pålegg om bruk av styringsverktøy.

Når ledere i offentlig sektor mener de mangler handlingsrom for ledelse henviser de ofte til formaliserte system. ”Sterke krav om regelstyring og dokumentasjon kan redusere medarbeidernes handlingsrom.” (Busch, 2012, s. 138). På den andre side viser Kirkhaug til ”En studie av byråkrater i offentlig sektor viser et gjennomsnitt for oppfatninger av å fatte beslutninger gjennom regler og rutiner på 3,78 på en skala fra 1 til 7” (Kirkhaug, 2013, s. 112). Det innebærer at nær halvparten av beslutningene ikke er bundet av lover, regler og rutiner. Disse beslutningene vil fattes på grunnlag av former for skjønnsutøvelse, i et handlingsrom for selvstendige vurderinger og avgjørelser. ”I prinsippet må selvledelse utføres av alle som har et selvstendig handlingsrom, en viss frihet til å foreta egne valg.”(Busch, 2012, s. 129). Mintzberg understreker i tråd med dette at effektive ledere ”no matter where in the hierarchy and how seemingly constrained, grab whatever degrees of freedom they can get and run vigorously with them.” (Mintzberg, 2009, s. 216).

Beskrivelsene av handlingsrom har et deskriptivt preg – de fastslår som prinsipp at rom for egne valg finnes. I tillegg har de et visst normativt preg. Av at handlingsrom finnes følger det et ansvar for å benytte det best mulig. ”Fordi ledelse er verdibasert, krever personlig integritet og mot, er det ofte lettere å gjemme seg bak systemer og regler, som fjerner det personlige fra tiltakene.” (Ladegård, 2011). Sørhaug påpeker at alle situasjoner har noe unikt ved seg. Hvor strengt regulert ens arbeid enn er vil det gjenstå et rom for skjønn, en egen valgt handling. ”Ledere kan ikke distansere seg fra sine posisjoner og si at de bare spiller en rolle.” (Sørhaug, 2010, s. 80).

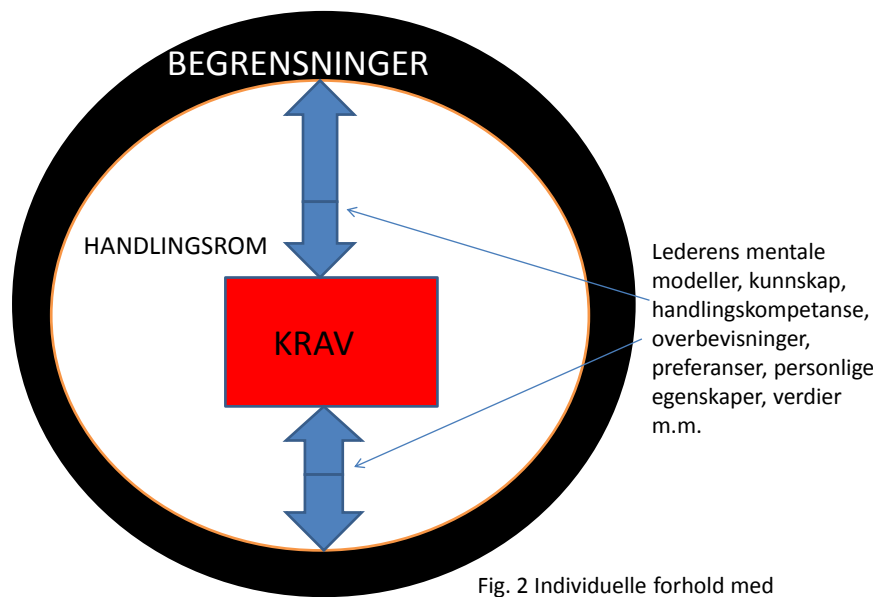


Fig. 2 Individuelle forhold med betydning for handlingsrom

Oppsummert er lederes oppfatning av eget handlingsrom et produkt av ytre forhold og mentale modeller. Ledere kan påvirke begge deler. Rommet for valgmuligheter finnes alltid mellom krav og begrensninger som gjelder rollen. Den enkelte leder vil oppfatte og benytte handlingsrommet ulikt, avhengig av personlige faktorer som kompetanse, erfaring, trygghet og personlige verdier. Dette gir et teoretisk utgangspunkt for å mene at handlingsrom finnes, og at ledere ved å være dette bevisst kan benytte det for å utøve sin funksjon best mulig.

2.2 Ledelse og styring

Med Ladegård og Vabo som redaktører kom boka Ledelse og styring i 2010. Her drøfter en rekke forskere og forfattere forholdet mellom ledelse og styring i privat og offentlig sektor ti år ut i vårt århundre. De supplerer og utfordrer Byrkjeflot og Røvik sine bøker fra 1997 og 2007. I tillegg til flere artikler herfra vil blant annet Selznick, Kirkhaug, Eriksen og Busch legges til grunn for hvordan begrepene ledelse og styring blir forstått.

I følge Kotter "er ledelse og administrasjon to distinkte og utfyllende handlingssystemer. De har hver sine funksjoner og tilhørende aktiviteter." (Kotter, 2010, s. 59). Det er ikke utypisk å tenke om ledelse og styring på som klart adskilte disipliner. Det er flere grunner til å granske forholdet mellom ledelse og styring. Én grunn er at de som virkemidler for ledere legger

beslag på de samme ressursene, i form av tid, oppmerksomhet og penger. Det vil derfor være rasjonelt å finne den mest mulig effektive balansen av virkemiddelbruk (Døving & Johnsen, 2010, s. 54).

Sørhaug beskriver styring som en strategi egnet for å systematisere og håndtere kompleksitet. Mens ledelse er å ”skape og bære verdier og regler” er styring å få folk til å følge regler og gjøre ting riktig. Det fungerer gjennom å korrigere *avvik*. Ledelsens essensielle funksjon er å håndtere *unntak*. (Sørhaug, 2010, s. 71). Han understreker at forsøk på å skille mellom ledelse og styring gjerne fører til at det ene devalueres til fordel for det andre. ”Kontrollen over utførelsen må nødvendigvis være enklere enn selve utførelsen. Det vil bestandig gjenstå en ukontrollert rest. Denne resten må fylles med tillit.” (Sørhaug, 2010, s. 80).

Tillit er den viktigste faktoren i et samfunns sosiale kapital. I Norge har vi tradisjonelt hatt høy grad av tillit. Tillit er en vesentlig faktor også i ledelse. Tillit bidrar blant annet til å gi rom for kreativitet og innovasjon. Enger stiller spørsmål ved om statlig styring med sine NPM-virkemidler er i ferd med å ta livet av tilliten norske kommuner trenger for å skape gode lokale tjenester (Enger, 2012). Stamsø gir støtte til denne bekymringen når hun skriver om kontrakter som erstatning for samarbeid om oppgaver. Dette gir mindre fleksible, helhetlige og tilpassede løsninger som egner seg dårlig i møte med komplekse utfordringer (Stamsø, 2011, s. 82).

2.2.1 Ledelse

Utgangspunkt for forståelse av ledelse kan være rollene ledere har, hvilke psykologiske egenskaper og personlighetstrekk ledere har, eller hvilken stil de opptrer med overfor sine medarbeidere. Her vil oppmerksomheten rettes mot ledelse som sådan, og i noen grad mot personlige egenskaper. Kirkhaug fremhever egenskaper som lederskapsmotivasjon, fleksibilitet, moral, intelligens, stresstoleranse, selvsikkerhet, integritet, kontrollorientering og følelsesmessig modenhet (Kirkhaug, 2013, s. 21). Teori om roller og personlighetstrekk vil i liten grad bli behandlet.

Ledelse kan også undersøkes i lys av det å etablere og forsvare verdier for hele organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2011, s. 385) slik Sørhaug ble referert ovenfor. Dette perspektivet ble introdusert av Selznick, da han beskrev lederskapets institusjonelle karakter. Ledelse i denne

betydningen er knyttet til det ”å fremme og bevare verdier.” (Selznick, 1997, s. 33). Idet verdiene gjennomsyrrer hele organisasjonen blir den til institusjon, og får legitimitet for sin virksomhet. Slik blir organisasjonen mer enn et instrument for å oppnå ledelsens mål. Verdiene må være kompatible med organisasjonens konkrete behov og målsetninger. I tillegg må de tilpasses verdiene i organisasjonens omgivelser og øvrige styringssystemer (Kirkhaug, 2013, s. 13).

En organisasjon i drift vil risikere å glemme dens institusjonelle funksjon, dens verdier og formål (Selznick, 1997). Institusjonelt lederskap innebærer ikke bare å etablere verdier og formål for organisasjonen, men også å beskytte og bevare disse. Dette skjer ikke primært i arbeidet med strategi- og verdidokumenter, men ved bevisstgjøring av hvilke verdier som står på spill i enhver situasjon. Selznick peker selv på flere årsaker til at lederskap kan være mangelfullt. Mangel på styrke eller forståelse kommer til uttrykk ved at målsettingen ikke holdes i live, at målsetninger og verdier ikke gjennomsyrrer organisasjonen. Selznicks påstander underbygges av Kirkhaug når han refererer til studier som viser ”at ledere som bevisst anvender verdier, har signifikant større innvirkning på ansattes motivasjon og organisasjonens ytelser enn ledere som ikke anvender verdier” (Kirkhaug, 2013, s. 111).

Institusjonell ledelse kan kategoriseres som en form for verdibasert ledelse (Jacobsen & Thorsvik, 2011, s. 412). En annen form for verdibasert ledelse er transformasjonsledelse. Bass beskriver det å skape en ”visjon og følelse av å ha overordnede mål, stolthet, respekt og tillit” (Bass, 2010, s. 76) som karismatiske trekk ved transformasjonsledelse. Arbeidet mot å nå visjonen ledes ved inspirerende kommunikasjon av høye forventninger og klare mål. Den enkelte gis intellektuell stimulering til å bruke sine ressurser og blir tatt hensyn til på individuell basis.

Både Holmberg, Johnsen og Busch vektlegger ledelse som samspill og prosess. Ledelse forstås som ”et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom relevante personer (Busch, 2012, s. 88). Holmberg understreker at lederskap er noe som skjer i interaksjon mellom mennesker. ”I dette samspillet utgjør meningsskapende ett centralt element, liksom människors hovudsakliga identitet och självbild.”(Holmberg, 2008, s. 14). Når Johnsen og Busch videreutvikler sin definisjon til verdibasert ledelse blir den slik:

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

Ledelsens meningskapende funksjon løftes også fram av Smircich og Morgan. De hevder at det å bli ledet innebærer å gi leder myndighet til å definere hva som skal være betydningsfullt ”på en slik måte at enkeltmennesker orienterer seg mot å oppnå ønskelige målsetninger.” (Smircich & Morgan, 1998, s. 62). I denne sammenheng vil det å synliggjøre eller etablere meningsfull sammenheng mellom kjerneoppgaver, verdier, formål og de styringsverktøy medarbeiderne pålegges å bruke være den viktigste lederutfordringen.

Noen forhold kan bidra til å erstatte, nøytralisere eller forsterke betydningen av ledelse. Thompson beskriver tre grupper av slike forhold, trekk ved henholdsvis medarbeideren, oppgaven og organisasjonen. Medarbeidere med høy kompetanse og klar forståelse av sine oppgaver vil bli mer forstyrret enn hjulpet av innblanding fra leder. Ledelse er også overflødig der arbeidet er klart definert gjennom regler, prosedyrer og rutiner. Sterk formalisering i form av ekstern styring gir mindre behov for ledelse i organisasjonen (Thompson, 2010, s. 130). Denne tenkningen springer ut av teori om situasjonsbestemt ledelse. Det kan virke som den med sitt fokus på belønning og kontroll ligger nærmere transaksjonsledelse og administrasjon enn institusjonelt lederskap og transformasjonsledelse. Dermed blir også beskrivelsen av hva ved ledelse de enkelte substituttene kan tenkes å erstatte unyansert. Når Jacobsen og Thorsvik hevder at ”Ledelse betyr mindre i maskinbyråkratier” (Jacobsen & Thorsvik, 2011, s. 418) er det uklart om de inkluderer ledelse i institusjonell forstand. Dog påpekte også Selznick at ledelse ikke i alle organisasjoner og til enhver tid er uunnværlig (Selznick, 1997, s. 31). Byråkratiske organisasjoner legger stor vekt på administrasjon. Derfor er teori om ledelsessubstitutter relevante for hvordan balansen mellom ledelse og administrasjon kan forstås.

Ladegård og Vabo presenterer tre liknende perspektiver på dynamikken mellom styring og ledelse. De kan erstatte hverandre, konkurrere med hverandre eller betinge hverandre (Ladegård & Vabo, 2010, s. 26). Andre hevder ”at hierarkiet og byråkratiet som kilder til makt er i ferd med å forsvinne på grunn av behov for mer fleksibilitet, omstillingskapasitet, kreativitet og innovasjon” (Kirkhaug, 2013, s. 33). Utsiktede konsekvenser kan være at det blir uklart hvilken makt leder disponerer. Noen vil oppfatte at de har et mindre handlingsrom, mens andre oppfatter at det er større og mer fleksibelt.

Senge mener særlig to roller er viktige for toppledere – rollene som forsker og konstruktør. Lederen vil som forsker utvikle ”forståelse av organisasjonen som system, samt de interne og

eksterne krefter som driver fram forandringen.” Lederen vil som konstruktør skape læreprosessene ”som får ledere i hele organisasjonen til å forstå disse trendene og kreftene.” (Senge, 1991, s. 301). Det å utøve disse rollene krever refleksjon, det krever tid. Mange ledere hevder at styringstrykket fratrar dem den nødvendige tiden. Senge viser til studier som demonstrerer at ledere flest heller ikke når tiden finnes undersøker grundig og reflekterer nøye før de velger handlingsstrategi. Dette sammenfaller med det Mintzberg fant i sine studier (Mintzberg, 2010). Systemtenkning er Senges femte disiplin, som innebærer å tenke nytt særlig om to forhold: 1) tenke prosesser og relasjoner heller enn lineære sammenhenger, og 2) tenke endringsprosesser heller enn øyeblikksbilder. ”Systemtenkning er en disiplin for å se de strukturer som ligger bak komplekse situasjoner” (Senge, 1991, s. 76).

Egenskaper og funksjoner som er typisk for ledelse er vekt på motivasjon, inspirasjon, samkjøring av mennesker, det å gi arbeidet retning (Kotter, 2010), innovasjon, intuisjon, empati og det å gjøre de rette tingene (Jacobsen & Thorsvik, 2011, s. 382). Under neste avsnitt gjøres nærmere rede for styring.

2.2.2 Styring

Styring benyttes her som en samlebetegnelse for styring, administrasjon og formaliserte strukturer. Total kvalitetsledelse (TQM) vil være et uttrykk for dette. Ladegård og Vabo inkluderer i styringsbegrepet det som engelskspråklig ledelseslitteratur kaller administration - de systemrettede virkemidlene ”som brukes for å koordinere og påvirke atferd bevisst,” (Ladegård & Vabo, 2010, s. 17). Ledelse er de personorienterte virkemidlene til samme formål.

Styring kjennetegnes ved egenskaper og funksjoner som organisering, planlegging, bemanning, kontroll, problemløsning (Kotter, 2010), fordeling av ansvar, maktkonsentrasjon, rasjonalitet, avstand til andre og det å gjøre tingene riktig (Jacobsen & Thorsvik, 2011, s. 382).

Røvik beskriver styring som ”sentralisert, direktivliknende påvirkning utøvd indirekte, bl.a. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner” mens ledelse ”handler om desentralisert, direkte og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte” (Røvik, 2007, s. 146). Han beskriver videre at det ved begynnelsen av dette århundre har skjedd en vektforskyving i tenkning om

organisasjonsutvikling – fra ledelse til styring. Røvik benytter begrepet nyrasjonalisme for å utdype det idémessige innholdet. For det første en sterk tro på at styring er mulig. For det andre en sterk tro på vitenskaplige og rasjonelle tilnærminger til organisasjonsspørsmål. For det tredje et rasjonalistisk menneskesyn, preget av tro på at ”ansatte faktisk lar seg målrette og ”temme”, for eksempel ved hjelp av incentiv og belønningssystemer.”(Røvik, 2007, s. 160). Styring anses nødvendig for å sikre kvalitet og rasjonalitet i komplekse organisasjoner (Kotter, 2010, s. 60). Mens ledelse innebærer å peke ut retning og overordnet mål eller visjon, er det å beskrive veien dit en styringsoppgave.

Selznick understreker at resultatmål, rutiner og handlinger skal være tilpasset til virksomhetens formål og verdier (Selznick, 1997, s. 103). Han beskriver hvordan verdier legges til grunn for utviklingen av organisasjonen, og at administrative ordninger må skreddersys for å fremme organisasjonens formål. Fra sentralt statlig hold kan vi se for oss at den omfattende styringen gjennom lovverk, føringer for faglig praksis og rapporteringer anses nødvendig for å fremme offentlig sektors formål. På lokalt nivå opplever likevel mange ledere at styringen havner i konflikt med det de oppfatter at de egentlig skal.

Regelstyring og målstyring er tradisjonelle ledelsesverktøy, og er begge kraftig revitalisert de seinere årene gjennom utstrakt desentralisering, bruk av kvalitets- og sikkerhetssystemer samt outsourcing. (Kirkhaug, 2013, s. 37).

Begge styringsformene kan utøves tvangspreget, for å hindre fleksibilitet. De kan også utformes på måter som virker støttende, slik at de ”fremstår for ansatte som hjelpemidler som uttrykker meningsinnholdet i arbeidsoppgavene og gir anledning til personlig utvikling.” (Kirkhaug, 2013, s. 34). Her tilføres det meningsgivende elementet som Holmberg, Smircich og Morgan fremholder (s. 18), og synliggjør at ledelse og styring er integrert i hverandre. En slik forståelse bidrar til å nyansere idéen om hva styring er og må være.

Statistikk etableres for å gi grunnlag for beslutningsprosesser på komplekse saksområder. March understreker at det er vesentlig at beslutningstakere husker at statistikk bare representerer bakenforliggende fenomen. Fenomenene må forstås som mer enn kvantitative størrelser. ”Management involves account and number management as much as it involves management of the things that the numbers represent.”(March, 1994, s. 17).

Selznick ga støtte til denne formen for kritisk vurdering av styringsvirkemidler: ”det er alltid legitimt og nødvendig å stille spørsmålet om en serie foreslåtte administrative reformer utgjør

en fare for opprettholdelsen av ønskede verdier.” (Selznick, 1997, s. 105). Styringssystemene må brukes i ledelse med tanke på virksomhetens formål, ikke omvendt.

Sørhaug påpeker at ”Kontroll og tillit kan erstatte hverandre, men aldri fullt ut. Det er parallelt til forholdet mellom ledelse og styring. Tillit uten kontroll blir retningsløs,” og ”Kontroll uten tillit kan bli en akselererende og dødelig runddans av kontroll av kontroll.” (Sørhaug, 2010, s. 82). Dette er et varsko om at økende styring må balanseres med ledelse. At skillet mellom ulike ledelsesaktiviteter og lederroller er tydeligere i teori enn praksis understøttes også av Mintzberg i hans senere arbeider: ”it may be easy to separate these roles conceptually, but that does not mean they can always be distinguished behaviorally.” (Mintzberg, 2009, s. 91). Dette skyldes at roller utøves samtidig, de overlapper eller flyter over i hverandre. Derfor krever ledelse det han kaller ”integrating on the run”.

Oppsummert kan det å skille mellom ledelse og styring bidra til sortering mellom ulike tilnærminger som egner seg til ulike behov. Ledelse setter kursen, er menneskeorientert, er direkte og dialogbasert, skal håndtere unntak, etablere og beskytte organisasjonens verdier. Styring holder organisasjonen på kursen, er systemorientert, indirekte og dirigerende, skal sikre at unntak ikke skjer, etablere og anvende administrative strukturer. I praksis vil elementer av styring og ledelse i stor grad utøves samtidig og gjerne integrert i hverandre. Ledelse og styring skjer både vertikalt etter hierarkiske strukturer, og horisontalt. Ledelse og styring utøves av enkeltpersoner i lederroller, men ikke minst i samhandlende prosesser mellom deltakere med ulike roller.

2.3 Beslutningsprosesser og rasjonalitetsforståelse

Jacobsen og Thorsvik beskriver beslutningsprosesser i tre faser: 1) innsamling av informasjon, 2) valg mellom alternativer, og 3) iverksetting. I praksis vil individer og organisasjoner bevege seg mellom de ulike fasene og ikke lineært fra informasjonsinnsamling til iverksetting (Jacobsen & Thorsvik, 2011, s. 279).

Teorien om ”economic man”, eller den fullkomne rasjonalitet baserer seg på at målene er klare, all informasjon er tilgjengelig, analysen av de ulike alternativene kan gjøres objektivt og det beste alternativet velges. Denne modellen er ikke deskriptiv, men normativ og kan ses i sammenheng med styringsoptimismen Røvik beskriver (s. 20). Intensjonen er at mennesker

og organisasjoner forsøker å innfri disse forventningene i beslutningsprosesser.

Forutsetningene for å oppføre fullkomment rasjonelt er begrenset av en rekke forhold, i mennesker og i organisasjoner. Når vår rasjonalitet er begrenset blir det nødvendig å finne måter å optimalisere beslutningsprosessen på. Teorien ”administrativ man” er basert på en forståelse av menneskers begrensede rasjonalitet og beslutningsatferd som ”satisficing”. ”Satisficing requires only a comparison of alternatives with target until one that is good enough is found.” (March, 1994, s. 19). Dette er en mer pragmatisk forståelse av hvordan beslutningsprosesser foregår.

Beslutningstakere og -prosesser påvirkes også av forhold i organisasjonen, ved personen selv og i situasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2011, s. 293). Beslutningstaker fortolker hva som forventes i en aktuell situasjon, i en bestemt kontekst (March, 1994, s. 58). Hva som forventes i en gitt situasjon fremkommer gjennom krav og begrensninger - organisasjonens målsetninger, rapporteringskrav, prosedyrebeskrivelser, virksomhetsplaner, uformelle kulturelle uttrykk m.m. Modellen av organisasjonen som rasjonell aktør beskriver hvordan organisasjonen kan skape stabile forutsetninger for å kompensere for medlemmenes begrensede rasjonalitet. Tolkning og beslutning om handlingsvalg er en subjektiv konstruksjonistisk prosess. I en organisasjon som fungerer som rasjonell aktør vil det imidlertid være begrenset rom for subjektivitet og høy grad av enighet omkring mål, strategier og regler for beslutningsprosesser.

En instrumentell rasjonalitetsforståelse innebærer at den rette handling lar seg utlede av en rent logisk slutning, med kvantitative indikatorer for alle relevante forhold. Eriksen påpeker at mål- og resultatstyring har flere begrensninger. Organisasjoner rommer også kvalitative forhold, som relasjoner, trivsel, mening og motivasjon. Forsøk på å innføre balansert målstyring bygger ”på en forestilling om at offentlige mål kan splittes opp og fordeles på ulike administrative enheter.”(Eriksen, 1999, s. 113). Imidlertid kan dette vise seg irrasjonelt fordi det i praksis ”kolliderer med det som konstituerer tjenestens egentlige mening – eller prinsippet blir så avhengig av ikke-kvantifiserbare indikatorer at det mister sin verdi.”(Eriksen, 1999, s. 114). Dermed vil den balanserte målstyringen ofte bli ubalansert ved at de ulike målene tillegges ulik verdi. Det felles formålet virker ikke i tilstrekkelig grad samlende.

Eriksen introduserer den kommunikative rasjonalitet, som et supplement til den instrumentelle og strategiske (Eriksen, 1999, s. 41). Dette for å inkludere både det resultatorienterte mål-middelperspektivet, det sosiale og det subjektive forståelsesorienterte.

Han deler beslutninger i to hovedgrupper; de svake vurderingene og de sterke. De svake vurderinger er lønnsomhetsvurderinger bygget på pur formålsrasjonalitet. Dette kaller han det konvensjonelle, mikroøkonomiske rasjonalitetsbegrepet. Til motsetning fra dette er de sterke vurderinger kvalitative, og inkluderer andreordens preferanser som etiske verdier og normer. March påpeker at beslutningstakere er avhengige av "thought, judgment, imagination and care." og at beslutningsprosessene er "processes of reasoned action, but they are quite different from the processes of rational analysis." (March, 1994, s. 61). Både sterke og svake vurderinger skal være velbegrunnede, men prosessene er ulike og egner seg til ulike formål. Eriksen beskriver handlingsrommet for beslutningstakere når han skriver at

Behandleren står ikke bare overfor en objektiv verden som kan manipuleres ved hjelp av faktakunnskap, men også overfor en sosial verden av medmennesker og samarbeidspartnere, normer og verdier, som en også må kunne forholde seg rasjonelt til. (Eriksen, 1999, s. 117).

Den instrumentelle rasjonaliteten må suppleres av kontekstuell og kommunikativ rasjonalitet. Instrumentelt rasjonell styring egner seg utmerket, innenfor sine begrensninger. Imidlertid kan ikke alle egenskaper eller kvaliteter behandles som kvantifiserbare størrelser, og vi klarer heller ikke håndtere informasjon perfekt rasjonelt. Derfor trenger vi både styringsinstrumenter og ledelsesbeslutninger basert på innsikt i forhold som organisasjonens grunnleggende verdier og omgivelser. Dette må til for at beslutninger skal være "satisficing", og vil også bidra til mer robuste organisasjoner enn dem som domineres av svake vurderinger.

Mens beslutningsprosesser normativt kan beskrives som strengt rasjonelle vil en deskriptiv beslutningsmodell som "garbage can" (March, 1994, s. 198) i større grad fange opp kompleksiteten som følger store, fragmenterte organisasjoner. Denne modellen erkjenner at mulighetene for komplett oversikt og presise intervensjoner er begrenset av at beslutningsmulighetene, deltakerne, problemene og løsningsalternativene kommer i relativt uavhengige strømmer gjennom organisasjonen. "Denne typen beslutningsprosesser vil antakeligvis være ganske vanlige i organisasjoner med uklare og muligens motstridende mål og strategier." (Jacobsen & Thorsvik, 2011, s. 305). Offentlig sektor har disse kjennetegnene. På den ene siden begrenser dette mulighetene for rasjonelle beslutningsprosesser. På den andre siden åpner garbage can for å forstå prosessene slik at også andre og sterkere vurderinger kan inkluderes.

For ledere er det å kunne identifisere, analysere og kommunisere med bakenforliggende strukturer av stor betydning.

I dag er systemtenkning viktigere enn noen sinne fordi vi overveldes av kompleksitet. Kanskje for første gang i vår historie har menneskeheten evnen til å skape langt mer informasjon enn noen kan absorbere, og fremme langt mer gjensidig avhengighet enn noen kan ha styring med, (Senge, 1991, s. 75).

Mintzberg hevder at de topplederne som inngikk i hans forskning opptrådte svært likt ledere langt tilbake i historien. Ledelse handler grunnleggende om de samme ting. Dataverktøy kan bidra til systematisering av kunnskap, men ”organisasjonens strategiske kunnskapsbank” finnes ikke ”i minnet til datamaskinene, men i hodet til lederne.” (Mintzberg, 2010, s. 46). De ulike lederrollene utøves som et integrert hele. Selve integrasjonen skjer i ledernes bevissthet, og kan ikke løsriveres fra denne i form av eksempelvis instrumenter for styring. Om det helhetlige bildet ikke fanges opp vil de administrative verktøyene, byråkratiske systemene og positivistiske beslutningsmodellene definere virkeligheten i stedet for å være verktøy for å forstå og påvirke den. ”I hvert fall siden Max Weber har man likevel visst at målrasjonalitet kan være et uhyre farlig sosialt redskap – nettopp fordi den er et redskap.” (Sørhaug, 2010, s. 74).

Ladegård påpeker at valg av styringsverktøy er basert på valg av verdier, og har verdimeslige konsekvenser. Derfor mener hun det er behov for større tydelighet om etiske elementer i ledelse og styring, og at dette kan gi bedre beslutninger. ”Åpenhet omkring verdier kan bidra til mer helhetlige vurderinger når man tar beslutninger.” (Ladegård, 2011, s. 2).

Holmberg understreker at verdiarbeidet ikke må reduseres til noe mindre enn organisasjonens alminnelige liv. ”Varje beslut, varje handling och varje budget som upprättas i en organisation grundar sig på någon form av värderingar.” (Holmberg, 2008, s. 7). Mens NPM kan synes å være basert på instrumentell rasjonalitet og beslutninger på grunnlag av svake vurderinger, er offentlig sektor preget av kompleksitet og etiske fordringer som også forutsetter sterke vurderinger. Hvilke beslutninger som fattes og hvordan dette skjer kommuniserer hvilke verdier beslutningstakere og organisasjoner navigerer etter.

Gjennom å erverve erfaring og evne til refleksjon vil en leder kunne bidra til kongruens mellom ønskede verdier og oppfattede verdier. Dette krever utvikling av ferdigheter over tid, som fra novise til ekspert (Benner, 1984). Ledere må kunne forske på egen organisasjon og reflektere over egen situasjon og praksis slik Senge beskriver (s. 18). Dette understrekes av

Mintzberg som også påpeker at effektive ledere vil gi opp ikke-fungerende forsøk, men ikke gi opp å forsøke:

a remarkable number of effective managers are reflective: they know how to learn from their own experience; they explore numerous options; and they back off when one doesn't work, to try another. (Mintzberg, 2009, s. 208).

For å oppsummere tas beslutninger på ulikt og ofte sammensatt grunnlag. Styringsoptimisme er basert på en forståelse av mennesker og organisasjoner som rasjonelle. Noen årsakssammenhenger lar seg isolere og legger til rette for instrumentelle beslutningsprosesser. Slik er det imidlertid som regel ikke, særlig ikke i komplekse organisasjoner som offentlig sektor. Derfor må den instrumentelle rasjonaliteten suppleres med kommunikativ rasjonalitet eller verdirasjonalitet. Beslutningstakere kan ikke basere seg på kvantitative analyser alene, men må utvise klokskap, dømmekraft og verdiorientering. Carbage can vil representere en mer pragmatisk forståelse av beslutningsprosesser, som egner seg for offentlig sektor.

2.3 Styring og ledelse i offentlig sektor

Offentlig sektor er spesiell. Sektoren har særegne mål, er underlagt omfattende regulering og skiftende politiske regimer. Målene er ofte vage eller tvetydige. Det offentlige har ansvar for et utvidet produkt som kompliserer ledelse og styring i forhold til privat sektor. Derfor krever ledelse i offentlig sektor innsikt i ulike dimensjoner og forståelse av flere rasjonaliteter (Busch, 2012, s. 49). Samtidig påpeker andre at ”Skillet mellom offentlig sektor, privat virksomhet og det sivile samfunnet har i praksis blitt utydelig på mange samfunnsområder,” (Ladegård & Vabo, 2010, s. 33). Selv om offentlig sektor ikke har økonomisk inntjening som motiv har vi i dag markedsliknende prosesser, som bestiller-utfører og anbud på offentlige anskaffelser. I næringslivet som har en grunnleggende kommersiell begrunnelse ser vi at det har blitt nærmest obligatorisk å også ta samfunnsansvar.

Kotter understreker at ”uten god administrasjon vil komplekse virksomheter ofte bli kaotiske og bryte sammen” (Kotter, 2010, s. 60). Vike påpeker at det innebærer en byråkratisk suksess å ivareta de uhyre komplekse oppgavene som velferdsstaten har (Vike, 2004, s. 59). Disse utsagnene bidrar til å gi legitimitet til administrasjon som en vesentlig del av ledelse, og til byråkratiet som en del av offentlig velferdsforvaltning. Som for å understreke behovet for å gi

byråkratiet retning mener Busch "ledelsesbegrepet egner seg bedre til å håndtere kompleksiteten innenfor offentlig sektor" enn styring (Busch, 2012, s. 50).

2.3.1 Verdier i offentlig sektor

Busch refererer til Lundquist som hevder at verdiene i offentlig sektor kan deles i to hovedkategorier. Demokrativerdiene er "politisk demokrati, rettssikkerhet og offentlig etikk." Disse er spesifikke for offentlig sektor. Økonomiverdiene er "mål-middelrasjonalitet, produktivitet og kostnadseffektivitet." (Busch, 2012, s. 56). Økonomiverdiene finnes både i private og offentlige virksomheter.

Regler og rutiner er uttrykk for en tradisjonell, regelstyrende administrasjon. New Public Management (NPM) er en samlebetegnelse på resultatfokusert, administrativ tilnærming som har bredt om seg i offentlig sektor siden 1980-tallet (Stamsø, 2011, s. 67). Intensjonen har vært å styre gjennom resultatkontroll heller enn regelverk. Målsetningen er å redusere kostnader, forbedre kvalitet og effektivisere tjenesteproduksjon. Noen sentrale kjennetegn er tydeligere delegasjon av ansvar, klare mål, krav til kvantitativt målbare resultater, aktiv bruk av sanksjons- og belønningssystemer og konkurranseutsetting (Stamsø, 2011, s. 78). Kritikken mot disse modellene angår mange forhold. Særlig relevant i denne sammenheng er problemer knyttet til målbarhet, overfokusering på kostnadsbesparelse og at konsekvensen har blitt det motsatte av intensjonen: økt byråkrati. Det siste kan skyldes at målbare resultatkriterier kan være vanskelig å etablere, og krever nye kontrollinstanser for overvåking (Stamsø, 2011, s. 83).

Klausen beskriver NPM som en nyliberalistisk bølge med to søyler. Den økonomiske søylen, basert på markedets styringslogikk. Sentrale elementer her er privatisering, konkurranseutsetting, kontraktsstyring, frie brukervalg og selektive lønnsinsitament. Den managerialistiske søylen, basert på hierarkisk styringslogikk. Prinsipper for organisering og ledelse hentes fra privat sektor (Klaudi Klausen, 2011, s. 53).

Felles for strategiene som NPM omfatter er et positivt syn på menneskers og organisasjoners evne til å opptre rasjonelt, jfr. March og Røvik (s. 21). Mål- og resultatstyring innebærer å "fremskaffe data for effektivitetsvurderinger og å sette disse inn i en politisk og organisatorisk sammenheng med sikte på å få mer rasjonelle beslutninger i offentlig sektor" (Opstad & Rolfsen, 2011, s. 133).

Offentlig sektors økonomiverdier kan forstås i sammenheng med rasjonalitetspositivismen, målstyringen og effektivitetsmålet i NPM. Slik representerer økonomiverdiene nøkkelveidier i NPM. Stamsø definerer effektivitet som ”å produsere best mulig tjenester til lavest mulig kostnader, og samtidig ta hensyn til hvilke oppgaver som gjennomføres.” (Stamsø, 2011, s. 70). Her inkluderes flere verdier i effektivitetsbegrepet; kostnadseffektivitet i snever forstand, men også rettssikkerhet og kvalitet. Denne definisjonen etablerer en bro mellom demokrati- og økonomiverdiene. Slike forbindelser kan det være behov for å skape og synliggjøre. Busch hevder at NPM har lagt for lite vekt på verdibasisen i offentlig sektor. Både det offentlige ethos og profesjonsverdier spiller en sentral rolle i offentlig tjenesteproduksjon (Busch, 2012, s. 50).

Demokrativerdiene og særlig det offentlige ethos kan utfordre de økonomiske. Verdier som bæredyktighet, ansvarlighet og innovasjonsevne er nok sentrale i begge sektorer, som forutsetninger for å overleve. Etisk bevissthet og åpenhet er verdier som i de senere år er satt tydeligere på agendaen også i privat sektor. Særlig statlig eierskap krever etisk bevisst virksomhetsdrift, men også helkommersiell virksomhet fokuserer i dag på verdier som klima og samfunnsansvar. Verdier som balansering av ulike interesser, legalitet, rettferdighet, likhet og rettssikkerhet representerer særegne verdier for offentlig sektor.

Falkenberg fant at av de 50 største organisasjonen i Norge hadde 43 definerte organisasjonsverdier. Da han undersøkte nærmere fant han ikke at disse verdsettene hadde noen ledelsesmessig betydning, blant annet fordi de er vagt formulert, er tvetydige, ikke deles av medlemmene og ikke kan sanksjoneres (Falkenberg, 2007).

Virkelig aksepterte verdier må gjennomsyre organisasjonen på mange nivåer, påvirke personalets perspektiver og holdninger, den relative betydningen av de ansattes aktiviteter, maktfordelingen, forhold til grupper utenfor og mye annet. (Selznick, 1997, s. 32).

Verdiene for offentlig sektor er mange og i noen grad motsetningsfylte. De verdiene som faktisk har betydning for ledelse og tjenesteutøvelse er de verdiene som kommer til praktisk uttrykk, eksempelvis gjennom hvilke beslutninger som fattes og hvordan dette skjer.

2.3.2 Styringssystemene i offentlig sektor

Offentlig sektor er sterkt regulert, noe som begrenser lederens frihet (Busch, 2012, s. 49). Stortinget er lovgivende instans. Lovverket som regulerer offentlige plikter og enkeltpersoners rettigheter vokser. Stortinget gir i oppdrag til departementer og direktorater å utvikle forskrifter, faglige retningslinjer, veiledere og rapporteringssystem. Stortinget gir oppdrag til en rekke ulike tilsynsorgan om å føre kontroll med blant annet offentlig virksomhet. ”Sammen med økonomiske virkemidler er lover, regler og forskrifter helt sentrale styringsinstrumenter på det politiske nivået.” (Ladegård & Vabo, 2010, s. 22). Stortinget benytter økonomiske insentivsystemer som øremerking og stykkprisfinansiering for å styre produksjonen i offentlig sektor.

Slik styrer nasjonale myndigheter offentlig virksomhet. I tillegg legges det føringer for hvordan det skal ledes lokalt. Gjennom ”Plattform for ledelse i staten” beskriver regjeringen ved Fornyings- og administrasjonsdepartementet i 2008 hva som skal kjennetegne ledelse og ledere i statlig forvaltning. Her fremheves sammenhengen mellom fire grunnfunksjoner for ledere: strategifunksjoner, driftsfunksjoner, relasjonsbygging og kommunikasjons- og informasjonsfunksjoner (E. Johnsen, Aarum Andersen & Vanebo, 2011, s. 209). I dokumentet legges det stor vekt på mål- og resultatstyring. Slik kan de instrumentelle ledelsesfunksjonene fremstå som tydeligere kommunisert enn de institusjonelle.

I ulike forskrifter om internkontroll pålegges ledere for skoler, helse- og omsorgstjenester, barnevern m.v. å etablere og vedlikeholde systemer for virksomhetsstyring. Styring er dermed noe ledere både er underlagt av overordnet myndighet og pålagt å utøve i egen organisasjon.

Ladegård og Vabo viser til fire drivkrefter som påvirker bruk av henholdsvis styring og ledelse, og vektingen av disse. Drivkreftene er innovasjon, kompetanse, kontroll og produktivitet (Ladegård & Vabo, 2010, s. 32). Dette er perspektiver å forstå utviklingen ut fra, en form for etterrasjonalisering. Parallelt viser de til Røvik som mener at bruken av virkemidler heller er basert på ideologi og prinsipper, enn rasjonelle behovsvurderinger. Det er derfor ikke nødvendigvis noen sammenheng mellom hvilken strategi som egner seg og hvilken strategi som benyttes.

2.3.3 Ledelse i offentlig sektor

Når styringsverktøy skal benyttes i tråd med tenkningen i NPM er det vesentlig at de utfylles med perspektiver som sikrer at de sterke vurderingene også blir gjort, og legges til grunn i beslutningsprosesser. I følge Ladegård og Vabo opererer offentlige organisasjoner i ”relativt stabile og sammensatte omgivelser, og det antas derfor at de har størst behov for styring og mindre behov for ledelse.” (Ladegård & Vabo, 2010, s. 23). Arnulf skriver at ”Den viktigste oppgaven i ledelse er dermed ikke å ta beslutninger, men å skape mening i situasjonen, slik at beslutningene virker naturlige og lar seg gjennomføre.” (Arnulf, 2012, s. 32).

I balansert målstyringsarbeid vil det kunne være slik at de konkrete og lett målbare økonomimålene veier tyngre enn de vagere og løsere formulerte verdimålene.”Problemer med å gjennomføre gode resultatmålinger har aktualisert betydningen av verdier og normer i offentlige virksomheter” (T. Busch, 2011, s. 252). Eriksen påpeker at det ”eksisterer flere mål og hensyn som ikke kan gis en kvantitativ vektning på et sykehus” (Eriksen, 1999, s. 113). Det er rimelig å anta at det samme er tilfelle for andre deler av offentlig sektor. Det som kan måles benyttes til å forklare mer enn det er grunnlag for, såkalt overmåling. Resultatmålet forskyves og uttrykker kun det som kan kvantifiseres. De resultatmålene som er kvantifisert vil lett kunne fortrenge dem som ikke er det - det som kan telles blir det som teller. Dette beskrives som målstyrings perverse effekt (Eriksen, 1999, s. 114). Offentlig virksomhet er forpliktet i forhold til demokratisverdier som likhet, rettsikkerhet, verdighet og forsvarlighet. Disse kan havne i åpne eller skjulte konfliktforhold til de kvantifiserte verdiene. Alle verdier må trekkes med i beslutningsprosessen. Ofte er imidlertid ikke målene klare. Iblant er også målene motstridende. Fusa-dommen fastslo at ved motsetninger mellom budsjettmål og lovpålagte oppgaver skal de lovpålagte oppgavene gis forrang (Molven, 2009, s. 122). Slik rangeres demokratisverdiene over økonomiverdiene.

”Jo flere mål en organisasjon har, jo vanskeligere blir det å bruke målestokkanalyser” (Opstad & Rolfsen, 2011, s. 134). Offentlig sektor er omfattende, fragmentert og har også mål som kan være innbyrdes motstridende. Kirkhaug beskriver hvordan paradokstilnærmingen til de mange tilsynelatende motsetninger som opptrer i og omkring en leder, og en organisasjon gir muligheter. I stedet for å tenke lineært må man tenke rommelig, som innebærer at ”hver av de to kontradiktoriske variablene behandles som to ulike selvstendige variabler som begge kan få høy score.” (Kirkhaug, 2013, s. 53). Slik forstått utgjør ikke streng styring eller autoritær

ledelse egentlig motsetninger til løs struktur og demokratisk ledelse. Kvantitative data er ikke motsetninger til kvalitative verdier, men komplementære størrelser.

Ved Diakonhjemmet Sykehus er arbeidet med verdier integrert i en modell for helhetlig virksomhetsstyring. Det har gitt grunn til å tro at økt fokus på virksomhetsstyring vil styrke arbeidet med verdier, og at virksomhetsstyring styrkes av klarere verdiorientering. ”Ved å integrere disse tilnærmingene i en ledelsesmodell sikrer man at sykehusorganisasjonens ulike spenninger og motsetninger må forholde seg til hverandre.” (Skjørshammer, Wenaas, Frafjord & Hyde, 2012, s. 126).

Selznick skrev allerede i 1957 at ”Effektivitetsdyrkelsen innen administrativ teori og praksis er moderne metoder for å overvurdere mål på bekostning av midler.” (Selznick, 1997, s. 101). Hans poeng var å understreke at styringsverktøy ikke kan etableres eller administreres på en effektiv måte uten å tilpasses den aktuelle organisasjonens verdier og formål. Resultatmål og rapporteringskrav kan utledes fra formål og verdier, og danne grunnlag for beslutningsprosesser. Beslutningsprosessene vil på den måten bli begrunnet, ikke i kvantitative data og analyser i seg selv, men i klokskap, dømmekraft, fantasi og omsorg (s. 23).

Desentralisering av ansvar har skjedd parallelt med sentralisering av myndighet (Vike, 2004, s. 153). Dette gir et bilde av endrede beslutningsprosesser. Staten bestemmer i stadig større grad hva kommunene skal gjøre. Kommunene var tidligere arenaer for politiske beslutninger, men har ifølge Vike nå blitt ansvarlig leverandører av velferdstjenester. Slik blir også deres handlingsrom for å knytte beslutninger til sentrale og lokale verdier begrenset. Busch påpeker at desentralisering av beslutningsmyndighet også ”bryter med prinsippene bak det tradisjonelle offentlige byråkrati med vekt på formaliserte regler og prosedyrer og innebærer at resultatene får større betydning enn de prosessene som benyttes.” (Tor Busch, 2011, s. 83).

Oppsummert er bildet av forholdet mellom ledelse og styring i offentlig sektor sammensatt. Verdiene i offentlig sektor, de to søylene innenfor NPM, de komplekse målene og oppgavene gjør at ledere i offentlig sektor stilles ovenfor betydelige utfordringer med hensyn til valg av strategier. Disse valgene kan utledes som deduktive slutninger, men vil ofte heller være konsekvenser av lederens ideologiske oppfatninger og preferanser. Omfanget av krav og begrensninger er økende, men sektoren kan ikke utvikles med styringsvirkemidler alene. Det er også behov for ledere som med klokskap og helhetsforståelse kan gjøre sterke vurderinger.

3 Forskningsdesign og metodevalg

Dette kapittelet er en redegjørelse for hvordan problemstillingen er undersøkt. Valg av forskningsdesign, metode, utvalg av informanter blir beskrevet og drøftet. Det gjør også spørsmål knyttet til metodiske begrensninger og etiske problemstillinger.

3.1 Metodevalg

Undersøkelsens hensikt har vært å få økt innsikt i tenkningen til et utvalg ledere (Johannessen, Tuftes & Christoffersen, 2010, s. 83). Til dette egner kvalitative undersøkelsesdesign seg. ”Intervju er en særlig velegnet metode til å gi informasjon om hvordan personer som intervjues, opplever og forstår seg selv og sine omgivelser.” (Thagaard, 2013, s. 58). Med kvalitative intervju kunne jeg få tak i erfaringer, oppfatninger og refleksjoner som utvider datatilfanget. Jeg ønsket at intervjuene skulle gi rom for å snakke om det intervjupersonene hadde å fortelle innenfor tema. For å åpne best mulig og samtidig holde intervjuene innenfor undersøkelsens tema valgte jeg semistrukturert intervju. I intervjuene la jeg vekt på å invitere til refleksjoner, ba om konkrete eksempler og oppfordre til historiefortelling eller narrativer.

Sosialkonstruksjonismen oppsto som en reaksjon på og et alternativ til det positivistiske vitenskapsideal. Mitt valg av metode, og min forståelse av samtaleintervjuet bygger på en sosialkonstruktivistisk forståelse. Kunnskap konstrueres i intervjusamtalen mer enn den innhentes (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 72). Selv om utvalgte intervjupersoner delte av sin innsikt, innebærer den konstruksjonistiske virkelighets- og metodeforståelse at intervjuene ikke var ren *innhenting* av kunnskap men *kunnskapskonstruksjon*. Min rolle som intervjuer var mer som reisefølge gjennom samtalen enn som gullgraver (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 67). Sammen med intervjupersonene har jeg konstruert en forståelse av virkeligheten (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 37). Riktignok spurte jeg dem jeg intervjuet om hva de tenker, men det bildet av virkeligheten som fremkom i samtalene er likevel et annet enn hva det hadde vært uten min deltakelse.

Jeg vurderte om det lot seg gjøre å benytte observasjon som metode, eventuelt i kombinasjon med intervjuer. Det ville vært spennende å studere hvordan lederne kommuniserer og arbeider i samspill med medarbeidere, samarbeidspartnere og oppdragsgivere. Refleksjonene deres ville straks bli ytterligere interessante dersom de er synlige i hvordan de handler, og gir effekt

for organisasjonen. Forholdet mellom hva de sier at de legger vekt på og hva som uttrykkes eller oppfattes i praksis kunne også gitt interessant informasjon. Av hensyn til masteroppgavens begrensede omfang valgte jeg bort både observasjon og forsøk på effektstudier, og rettet oppmerksomheten mot lederne og deres refleksjoner.

3.2 Forforståelse

All forskning inkluderer seleksjon. Min innfallsvinkel, mine spørsmål og min fortolkning av svar og utsagn er avhengig av min forforståelse (Johannessen et al., 2010, s. 39). Min forforståelse kan forlede meg til å tolke informantene til inntekt for min idé. Både når jeg velger dem som informanter, i intervjuene og i fortolkningsarbeidet. Gjennom hele prosessen har jeg forsøkt å identifisere hva jeg har brakt inn, og reflektert over dette med veileder og medstudenter for kritisk å vurdere tolkningene mine.

Bakgrunnen for valg av tema og problemstilling er redegjort for i innledningskapitlet. Mange ledere finner ikke sammenhenger mellom pålagte styringsverktøy og virksomhetens formål og verdier. Det medfører en risiko for at styringsverktøy og -mål brukes instrumentelt. Da kan lovkrav, økonomikrav og rapporteringskrav bli mål i seg selv, i stedet for at de blir navigeringspunkter for virksomhetsledelse. Andre ledere kan velge å sabotere de ytre forpliktelsene, med verdiorientering som begrunnelse. Min erfaring er at en tredje gruppe ledere svarer på de eksterne styringskrav som stilles ved å plassere instrumentene i et helhetsbilde, supplert av kvaliteter, verdier og formål.

Utvalget av intervjupersoner baserer seg på min forforståelse av at de aktuelle personene kan plasseres i den tredje kategorien. Jeg redegjør nedenfor for disse vurderingene og begrunner utvalget.

3.3 Utvalg

I valg av intervjupersoner søkte jeg erfarne ledere, med ansvar for relativt store og noe ulike tjenesteområder. Likevel begrenset til offentlig sektor og velferdsstatens hovedområder - helse, omsorg og utdanning.

Mye som skrives om ledere og ledelse er polarisert og bidrar til å fremheve motsetningene mellom styring og ledelse. Mange av lederne jeg møter i mitt arbeid uttrykker frustrasjon over alle de styringsrelaterte oppgavene de pålegges. Av disse lederne kan jeg lære om hva de

opplever som handlingsbegrensende, men lite om hvordan styring og ledelse kan kombineres slik at organisasjonens resultater optimaliseres. For å få tilgang til slik innsikt måtte jeg snakke med innovative, verdibevisste ledere med forståelse for virksomhetsstyring.

Utvalgsriteriene siktet ikke mot representativitet, men hensiktsmessighet (Johannessen et al., 2010, s. 107). Utvalgsmetoden var strategisk. Både gruppen jeg undersøkte og intervjupersonene jeg rekrutterte ble valgt med tanke på å samle mest mulig data som kunne belyse undersøkelsens tema.

”Spesielle utvalg kan representere personer eller situasjoner som ligger i forkant av en utvikling,” (Thagaard, 2013, s. 65). Jeg valgte informanter som jeg mente forsto sin lederrolle på en måte som jeg ønsket å beskrive. Deres erfaringer og fortolkninger utgjør undersøkelsens datamateriale. En svakhet ved tilgjengelighetsutvelgelse (Thagaard, 2013, s. 61) kan være at jeg legger opp til å få min forforståelse underbygget, ikke undersøkt. Lederne er erfarne, med mellom 10 og 35 år som ledere. Dette gir dem et trygt faglig utgangspunkt for å utfordre min forforståelse, slik at det de sa var uttrykk for *deres* syn og ikke kun bekreftelser av *mitt*.

Det var en del av min forforståelse at de jeg valgte å be om informasjon virkelig opplever å ha rom for å egne handlingsvalg. Videre at de har forståelse for sammenhenger mellom pålagt styring og overordnede formål og verdier i organisasjonene de leder. Dette er forutsetninger for datas relevans for problemstillingen. Utvalget gjorde jeg på bakgrunn av kjennskap til og vurdering av ledernes refleksjoner over ledelse i sin alminnelighet, og sin egen praksis spesielt. Dette er et intensivt utvalg, begrunnet med at informantene kunne ”bidra med mye informasjon, men uten at denne informasjonen er ekstrem.” (Johannessen et al., 2010, s. 107). Intervjupersonene har fremstått som vel inneforstått med de myndighetskrav deres virksomhet er underlagt, og forvaltet sitt ansvar på disse områdene på en måte som tilfredsstiller overordnet myndighet i stor grad. De har hyppig og tydelig formulert verdier som betydningsfulle for virksomhetsledelse. De har henvist til virksomhetens rolle eller formål som del av sin refleksjon over rolle, organisasjon og praktiske utfordringer. I tillegg har de demonstrert evne til å reflektere over egen praksis, noe som var nødvendig for at intervjusamtalene skulle kunne bli kilder til ny kunnskap.

Informantene har jeg møtt et ulikt antall ganger, i forbindelse med mitt arbeid. Det at vi kjente til hverandre bidro kanskje til at de lot seg rekruttere, men inntrykket mitt var at den avgjørende årsaken til at de sa ja til deltakelse var interesse for tematikken. I intervjuene opplevde jeg dem som trygge på egne refleksjoner og ståsted. Makt og fordeling av makt i en intervjusituasjon er et tema å vie oppmerksomhet. Jeg oppfattet at intervjupersonenes lange lederkarrierer og faglige trygghet bidro til at de også i intervjuene fremsto med autoritet og ro.

En kvalitativ intervjuundersøkelse gjennomføres med så mange informanter at forskeren ikke lenger får ny informasjon (Johannessen et al., 2010, s. 104). Tema er neppe uttømt etter fem intervjuer, men materialet skal håndteres innenfor de praktiske rammene for et masteroppgavearbeid. Jeg valgte derfor å gjennomføre intervjuer med fem ledere, i følgende stillinger:

- NAV-leder,
- rådmann
- kommunalsjef med ansvar for helse- og omsorgsområdet
- fylkesrådmann
- fylkesmann.

Av konfidensialitetshensyn oppgir jeg ikke ledernes alder, kjønn eller hvor lenge de har vært i aktuell stilling.

3.4 Gjennomføring av intervjuene

Forespørsler om deltakelse ble sendt per epost. Henvendelsene inneholdt spørsmål om deltakelse i intervju, informasjon om hva materialet skulle benyttes til og tidsramme for intervjuet. I tillegg inneholdt de opplysninger om undersøkelsens tema, problemstilling og nøkkelbegreper. Det ble understreket at informanten selv bestemte over sin deltakelse (Johannessen et al., 2010, s. 91).

Intervjuene hadde en tidsramme på 45-60 minutter. Lengre samtaler kan være utfordrende å strukturere slik at hele samtaletiden blir effektivt brukt. Strukturen i intervjusamtalene ble holdt ved å følge en overordnet intervjuguide (Johannessen et al., 2010, s. 140) med utgangspunkt i problemstillingen og de tre forskningsspørsmålene. Det ble lagt inn god tid mellom hvert av intervjuene slik at jeg fikk anledning til læring og refleksjon, over metodikk og tema.

Kvale og Brinkmann beskriver kriterier for å måle intervju kvalitet (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 175). Spørsmålene skal være korte og svarene lange. Fordi jeg ønsket meg refleksjoner hadde jeg behov for å sette intervjupersonene på sporet av tema. Derfor forsøkte jeg å gjøre det i informasjonsskrivet som de mottok sammen med forespørselen om å delta. I selve intervjuet var hovedregelen korte og relativt åpne spørsmål. I noen tilfeller fremstilte jeg egne refleksjoner, eller henviste til hva jeg hadde oppfattet at tidligere intervjuer hadde gitt av

kunnskap. Dette ga lengre spørsmål, men også mer preg av en kunnskapskonstruerende samtale – altså i tråd med metodikken.

Fire av intervjuene liknet på hverandre ved at intervjupersonene snakket mye, og svarene var innholdsrike. Min rolle ble å lede samtalen innenfor rammene gitt av oppgavens problemstilling slik at svarene også ble relevante. Jeg forsøkte etter beste evne å simultananalysere slik at jeg skulle vite når spørsmål var besvart, når vi skulle gå videre og i tillegg fange opp nye perspektiver underveis. Her merket jeg mine begrensninger som førstegangsforsker. Ved overgang til nye tema ba jeg om tilbakemelding på mine oppsummeringer og fortolkninger av hva intervjupersonene hadde sagt.

Det femte intervjuet var annerledes i form da intervjupersonen ordla seg vesentlig knappere. Utfordringene til meg som forsker og intervjuer ble helt annerledes, og handlet om å utvide spørsmålsrepertoaret for å åpne for kunnskap og refleksjoner. Følelsesmessig ble jeg usikker på egen mestring av situasjonen. Ved gjennomgang av intervjuet i etterkant oppdaget jeg at det lå mye ny kunnskap både i hva som ble sagt og måten det ble uttrykt på. Materialet gir grunn til å tro at intervjuet fungerte greit, selv om jeg var mindre komfortabel i situasjonen.

De to første intervjuene ble transkribert i fulltekst. I transkripsjonen av de tre siste utelot jeg deler av samtalen som jeg etter å ha lyttet til dem to-tre ganger ikke kunne relatere til tematikken. Transkripsjon innebærer bearbeiding selv om den gjøres ordrett, idet teksten oversettes fra muntlig til skriftlig språk eller diskurs (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 187). Dette medfører risiko for at mening forsvinner, eller blir lagt til av den som transkriberer. Transkripsjonen må være reliabel, noe som kan sikres ved at flere transkriberer samme opptak. Det krever ressurser jeg ikke har hatt tilgang til. Derfor har jeg forsøkt å ivareta reliabiliteten ved å høre gjennom intervjuene med den transkriberte teksten foran meg. Transkribering preges også av forskerens forståelse av virkeligheten, og er en videre konstruksjon av denne (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 194). Denne bearbeidingen, og mitt utvalg av data fra intervjuene påvirker nødvendigvis datas validitet. Fra å ha blitt fremsatt av en leder i et samtaleintervju har jeg benyttet dem som byggesteiner i min konstruksjon av virkeligheten opp mot oppgavens problemstilling.

3.5 Generaliserbarhet, reliabilitet og validitet

Kvalitative undersøkelser kan aldri svare på kravene om generaliserbarhet, reliabilitet og validitet på samme måte som en kvantitativ undersøkelse. Utvalget ble basert på antagelser om at disse lederne representerer beste praksis innenfor et bredt spekter av offentlig virksomhet. Derfor *kan* også deres kunnskap, synspunkter og erfaringer ha overføringsverdi til andre ledere med vide ansvarsområder og med hovedvekt på helse, omsorg, velferd og opplæring. På en annen side trenger det ikke være slik at disse ledernes refleksjoner virkelig representerer beste praksis. Eller deres praksis kan være knyttet til personlige egenskaper som gjør kunnskapen lite overførbar til ledere med andre personlighetstrekk.

Drøftingen av datas reliabilitet kan knyttes til om en annen forsker kunne kommet til de samme resultatene med det samme utvalg. Når intervjuet forstås som en kunnskapskonstruerende prosess mellom to individer som begge bidrar til et unikt produkt blir det ikke mulig å se for seg at resultatene kan bli like dersom personer byttes ut, eller ved forskyving i tid. Mens detaljene vil variere kan likevel de røde trådene og overordnede kategoriene av resultater være konsistente. Lederne i utvalget fortalte om tema de over lang tid hadde etablert kunnskap og refleksjoner omkring, og legger stor vekt på i sitt virke som ledere. Det er derfor mulig å anta at de ville vektlagt de samme forhold overfor en annen intervjuer. Men igjen - når de røde trådene eller kategoriene ble konstruert i analysefasen var det jeg som valgte å gjøre det på nettopp denne måten. En annen ville kunne se andre sammenhenger, eller velge andre kategorier.

3.6 Etske implikasjoner og hensyn

Undersøkelsen impliserer ikke pasienter, brukere eller andre potensielt sårbare grupper, eller opplysninger det er knyttet lovverk om taushetsplikt til. I kontakt med NSD kom vi fram til at undersøkelsen ikke var meldepliktig. Undersøkelsens formål er ikke å kaste kritisk lys over tema, men å belyse god praksis. Det er likevel fire tema som må vurderes med tanke på etiske implikasjoner (Kvale & Brinkmann, 2009 kap 4). Informert samtykke, konfidensialitet, konsekvenser og forskerens rolle. Jeg presenterte undersøkelsens formål, mulige konsekvenser og at deltakelsen er frivillig i forespørselen om deltakelse. I åpningen av intervjuene gjentok jeg informasjonen.

Konfidensialitet handler om beskyttelse av personsensitive data. Intervjuene ble tatt opp, transkribert helt eller delvis og deretter slettet. Det ble aldri nedskrevet eller tatt opp persondata. Utvalget besto av personer med ulike lederroller innenfor offentlig sektor. I fremstillingen av data refererer jeg til stillingsbetegnelsene. Tre av stillingsbetegnelsene er svært alminnelige, mens det er mindre enn 20 fylkesrådmenn og fylkesmenn i Norge. I framstillingen av resultatene tar jeg særlige hensyn til dette, blant annet ved alltid å bruke personlig pronomen *han* uavhengig av intervjupersonens kjønn. Opplysningene vil ikke være sporbare til enkeltpersoner og dermed ikke å anse som taushetsbelagte personopplysninger.

Konsekvensene av undersøkelsen bør i sum være positive. Mulig nytteverdi er større en mulig risiko for deltakerne eller andre. I denne undersøkelsen har jeg vurdert risikoen for intervjupersonene som lav. Temaet er ikke av privat karakter, og vil ikke kunne spores til dem. De er ledere og vant med å reflektere høyt. Samtidig vil alltid det å by på seg selv og sin kunnskap, det å formidle noe muntlig for så å bli sitert skriftlig medføre mulighet for å oppleve krenkelse. Derfor krever det uavhengig av tema at jeg behandler både intervjupersonene og materialet fra intervjuene på en skikkelig måte.

Forskerens rolle og personlige integritet er avgjørende for kvaliteten på forskningen, herunder den etiske standard. Kvaliteten påvirkes av forskerens kunnskaper og erfaring. I dette tilfellet er forskningserfaringen begrenset. Jeg er novise i forskerfaget og mangler den kompetansen som kreves for å utføre forskningsintervju som et håndverk (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 107). De svakheter dette representerer er forsøkt kompensert for gjennom bruk av veiledning og møysommelige forberedelser. Kunnskap om tema og intervjupersonene har påvirket min uavhengighet. Interessen for tema, og ideer om sammenhenger har vært under utvikling over lang tid. De som er intervjuet er ledere jeg har observert i arbeid og hvis praksis jeg har reflektert over i tilknytning til oppgavens tema. Kritiske blikk fra medstudenter og veileder har vært viktige for ikke å gå glipp av vesentlige funn, eller øve vold på materialet.

4 Resultatpresentasjon og drøfting

I dette kapitlet blir resultatene fra intervjuundersøkelsen presentert og drøftet. Etter å ha analysert samtalen er data gruppert i tre hovedfunn basert på undersøkelsens forskningsspørsmål. Resultatpresentasjonen under hvert forskningsspørsmål følges av drøfting i lys av empiri og oppgavens teoretiske rammeverk.

4.1 Hvordan forstår og benytter ledere i offentlig sektor handlingsrommet sitt?

4.1.1 "Handlingsrom for ledelse finnes alltid – også i offentlig sektor"

Intervjupersonene kjente seg ikke igjen i påstandene om at ledere i offentlig sektor har mistet handlingsrommet for ledelse ved at alt de *skal* gjøre og *kan* gjøre er styrt ned i detaljer. På bakgrunn av utvalgsriteriene var det ikke overraskende da Fylkesrådmannen respons på beskrivelsen var kort og kontant: "Det er jeg uenig i!" De andres svar var variasjoner av dette. De ga uttrykk for at de ikke ser på seg selv som viljeløse marionetter, men som aktører med valgmuligheter og ansvar for egne handlinger. Lederne ga på ulike måter uttrykk for at de mener at det i deres arbeid er rom for å ta egne beslutninger og utøve ledelse. Fylkesmannen ga følgende eksempel: "Arbeidet med kommunereformen er et oppdrag som kommer på en måte jeg er glad for – målføringene er tydelige men måten vi gjør det på er opp til oss selv."

Beskrivelser av virkeligheten trenger nyanser. Oppmerksomheten i intervjuene ble hovedsakelig viet disse ledernes positive forståelse av styring og de styringsverktøyene de er pålagt av overordnede myndigheter å benytte. I sin innledende kommentar ga rådmannen uttrykk for at han hadde behov for å snakke om flere sider ved eksterne styringssystemer:

Jeg festa meg ved oppgavens problemstilling – hvordan kan ledere i offentlig sektor benytte ytre styringskrav til å fremme virksomhetens grunnleggende formål. Det er en dualitet i det – dels hvordan disse styringskravene faktisk understøtter virksomhetens formål, og på hvilke måter kan det være utfordrende. Disse ytre styringskravene kan ha litt forskjellig lading og litt forskjellig virkning.

Omfanget kan i seg selv legge beslag på så mye tidsressurser at muligheten for å gjøre andre deler av lærer- eller lederjobben fortrenses. Fylkesrådmannen forklarte hvordan han mener omfanget av styringssystemer i noen tilfeller er for stort til at det gjør formålsopnåelse mulig:

I skolen har vi det fordi vi har et svært sett av administrative ordninger som må følges. Og oppfølgingspunktene er så mange at skal det gjøres skikkelig så blir det umulig å løse læreroppgavene. Så det handler om volum. I tillegg tror jeg ikke metoden egner seg. Det å skulle gå ut å følge opp mål på så uendelig mange områder har ikke noe for seg. Det er bortkasta tid, skaper irritasjon og skaper ikke ønskede resultater.

Selv om de anser at handlingsrommet i noen sammenhenger er for knapt har de som prinsipielt utgangspunkt at handlingsrommet finnes. Videre at ledelse er en jobb som må utformes på hvert enkelt forvaltningsnivå. Noe er styrt og ligger fast, andre elementer må den enkelte leder selv ta ansvar for. Begge deler er nødvendig. Fylkesrådmannen formulerte seg slik om rommet utenfor krav og innenfor begrensninger:

Vi er jo ekstremt regelstyrt. Det er lover og regler og oppfølgingssystemer og forskrifter på veldig mye av det vi driver med særlig innenfor utdanningssektoren, men det er jo ikke til hinder for at vi selv kan tilrettelegge vår egen hverdag med de mål og aktiviteter og den kultur for å få til ting som vi selv ønsker.

Dels snakket de om ledelse i sin alminnelighet, dels snakket de om sin lederrolleutøvelse i nåværende stilling. Skillet var ikke alltid like klart. Flere understreket at de også har erfaring fra andre sektorer, og at ledelse i store trekk handler om det samme. På tampen av en lang lederkarriere på ulike nivåer gjorde NAV-lederen seg noen oppsummerende betraktninger, og stilte selv spørsmålet: ”Hva er det som gjør at noen innafor strenge strukturerte rammer likevel ivaretar ledelse mer enn administrasjon?” Svaret kom som en lengre refleksjon gjennom intervju samtalen, og orientert seg særlig mot personlige trekk ved en moden leder. Erfaring, trygghet og personlig integritet er begreper som lett kan assosieres til de fem intervjupersonene. Det kan være en frimodighetsøvelse å gi slike karakteristikk av seg selv. Min opplevelse er at de fremstår med disse egenskapene, med klare tanker om hva ledelse er og hvordan de utøver ledelse. NAV-lederen oppga noen individuelle forutsetninger som for ham har hatt betydning:

Faglig trygghet kanskje? Jeg har en sånn type faglig navigator som gir meg fribord på begge sider av den strengt opptrukne veien, som gjør at jeg kan manøvrere litt – men samtidig vite at jeg ikke er på ville veier – at jeg hele tida kan ha en referanse til noe som er relativt fast.

I tillegg uttrykte flere av intervjupersonene at det er viktig å kunne forholde seg til både egen inkompetanse, og det at man i blant gjør feil. Personlig trygghet og selvtillit ble beskrevet som forutsetninger for å kunne skape en kultur for å våge, for innovasjon, for å gjøre de

riktige tingene heller enn å gjøre ting riktig. Og for å kunne samarbeide med de som kan mer enn dem selv.

Alle intervjupersonene hadde utsagn om at uttrygghet kan skape hang etter regelorientering, og at dette for ledere vil kunne føre til overvekt av prosedyrerasjonell administrasjon. Dermed sa de også indirekte at de som makter å forholde seg til det ytre styringspresset og balansere det i sin ledelse innehar en trygghet andre kan mangle. De forsøker å legge til rette for at deres medarbeidere og ledere kunne etablere den samme tryggheten. Fylkesmannen sa det slik:

Det er alltid vanskelig å være helt konkret på hvordan en leder gir organisasjonen trygghet til å kunne gjøre feil – men det ligger en nøkkel i det å håndtere uheldige episoder. I hvor stor grad er det rom for å gjøre feil? Hvis du får erfaring for at feil skjer og at når det skjer svikter lederen deg aldri. Lederen må også ta eksempelets makt på alvor og kunne vedstå seg å ha gjort feil – stå for det og forsøke å lære av det.

Dette med det menneskelige eksempelets makt var flere inne på. Rådmannen var opptatt av hva han formidler i sine møter med medarbeidere. Hans interesse vil gi medarbeiderne signaler om hva som er viktig og skal legges vekt på:

Ledelse handler om årsak-virkning hele tida. Spørsmålet er hvilke årsaker er du opptatt av. (...) den mekaniske forståelsen som ligger i de kvantifiseringsbaserte systemene trenger en balansering av de kvalitative elementene for at det skal bli bra.

NAV-lederen fortalte tidlig i intervjuet at ”jeg har valgt å kalle det å være leder framfor administrator - det er avgjørende viktig at du tar det rommet du har for å være leder – framfor administrator”. Han påpekte at han ser det som et valg, et valg han har rom for å ta og som har stor betydning. Kommunalsjefen understreket dette enda tydeligere:

Nei, men det instrumentelle går jo ikke! Vi kan jo ikke hoppe i stolen hver gang det kommer en ny retningslinje – selv om jeg synes vi bør hoppe litt i stolen fordi jeg synes vi må se på det som noe spennende. (...) Men å ha en mekanisk tilnærming til denne typen styringssignaler - det går jo ikke.

Om negasjonen av den instrumentelle tilnærmingen til ledelsesoppgavene er spesielt tydelig her så er innholdet representativt også for de fire andre. Det er ikke aktuelt for dem å redusere sin funksjon til ren administrasjon. Dette er fundert i deres forståelse av hva ledelse er, noe som gjøres nærmere rede for i de to neste underkapitlene.

4.1.2 Drøfting av hvordan lederne forstår og benytter handlingsrommet sitt

Alle lederne hevdet at det finnes handlingsrom for ledelse. Dette hevdet de som et prinsipp, og med konkrete eksempler på at de opplever det i sine aktuelle arbeidssituasjoner. Lederne bestemte oppfatning er at de har et handlingsrom å benytte, og at dette ikke gjelder eksklusivt for dem men for ledere generelt. Det teoretiske utgangspunktet i denne oppgaven er også at alle har valgmuligheter innenfor gitte rammer. Rammer gitt av krav og begrensninger. Det prinsipielle standpunktet lederne i utvalget tilkjennega samsvarer med Stewarts teori (s. 13) om at det alltid eksisterer et rom for valgmuligheter (*choices*). Utvalget ble gjort med en idé om at disse lederne ville tenke stort, tenke helhetlig, tenke om seg selv som ansvarlige for egne valg. Likevel var den prinsipielle holdningen noe overraskende. Stewart hevder at selv om man forsøker å fjerne all fleksibilitet og begrense lederjobben til mekanisk administrasjon, så vil man ikke lykkes fordi det alltid vil gjenstå mange valg å ta ansvar for. Utgangspunktet for hvordan lederne i utvalget forstår egen rolle er nettopp i rommet for fleksibilitet, med muligheter og ansvar for egne beslutninger.

Stewart beskriver rommet for frie valg som begrunnelse for ulik praksis blant ledere i liknende stillinger. Ulikheter i praksis oppstår i følge henne på bakgrunn av forskjeller i rolleutøverens kognisjon eller atferd, eller i omgivelsene. Lederne i utvalget representerer kun seg selv og en kvalitativ studie egner seg ikke for generalisering av resultater. Imidlertid har omgivelsene til disse lederne høy grad likhet med andre ledere i tilsvarende roller.

Rådmannsrollen er eksempelvis relativt likt definert fra kommune til kommune – både med krav (*demands*) og begrensninger (*constraints*). Når rollen som rådmann likevel oppfattes av noen som uten handlingsrom for ledelse, og av andre som en rolle med rikt handlingsrom ligger trolig årsaken heller i individene selv enn i omgivelsene. Senges forståelse av mentale modeller (s. 12) korresponderer godt med Stewarts beskrivelse av hvilke personlige egenskaper som kan påvirke individers valg. Ledere vil ha ulike forestillinger om krav og begrensninger, og varierende kunnskap og handlingskompetanse.

Flere jeg intervjuet påpekte at uttrykket kunne føre til tunnelsyn og regelbundethet.

Intervjupersonene kunne oppfattes som beskjedne på egne vegne. Faglig trygghet ble nevnt som årsak til at de evner å ta handlingsrommet i bruk. Ellers kan de assosieres til egenskaper som følelsesmessig modenhet, klokskap, perspektiv, personlig trygghet (s. 16) og kanskje aller mest integritet.

Begrepet integritet kommer av *integritās* som er latin for helhet, fullstendighet og renhet (*Store norske leksikon*). I dagligtale brukes begrepet mest for å betegne personer. I vår

sammenheng er det interessant at det å ha personlig integritet kan kobles til det å evne å integrere ulike elementer i ledelse. Uten å ha sammenliknet med andre grupper av ledere kan vi likevel anta at opplevelse av handlingsrom påvirkes av individuelle faktorer som personlig og faglig integritet. Den friheten som lederne i utvalget beskrev er derfor kanskje bare tilgjengelig etter å ha nådd et visst nivå på kompetanseutviklingsstigen jfr. Benner (s. 24). ”Det er avgjørende viktig at du tar det rommet du har for å være leder framfor administrator” ble det sagt under ett av intervjuene. Utsagnet vitner om høy bevissthet omkring hvilke mentale modeller vedkommende ønsker å preges av. Stewart er opptatt av at individuelle faktorer har betydning for hvordan ledere velger å handle. Kan kunnskap fra teori og empiri benyttes slik at andre ledere kan utvide sitt handlingsrom, eller sin forståelse av det og benytte det til ledelse? Lederne i utvalget henviste til at de er fleksible og manøvreringsdyktige fordi de ikke er så redde for å feile. De uttrykte høy grad av ansvarsbevissthet. De står ansvarlige for hvordan de innretter sitt arbeid og sin organisasjon for å oppnå overordnede mål og svare på pålagte styringskrav.

Mange mener slik vi må forstå dem at rommet for egne valg ikke finnes lenger, fordi offentlig sektor er mettet med krav og begrensninger. Dette å henvise til å være en brikke i et maskineri kan oppfattes som bevisst eller ubevisst ansvarsfraskrivelse. Ifølge intervjupersonene og Stewart finnes rommet. Mangelfull kunnskap eller bevissthet om eget ansvarsområde bidrar sjelden til god oppgaveløsning eller rolleutøvelse. Ledere som ikke er seg sitt handlingsrom bevisst risikerer derfor å gjøre ubevisst bruk av det. Refleksjon er en forutsetning for å utvikle egen lederpraksis, jfr. Senge (s. 19). Lederne i undersøkelsen vil nok av noen oppfattes som vel positive til det styringspresset de og deres virksomheter utsattes for. Det at de også mener at styringsverktøy kan stå i veien for formålsoppnåelse kan gi deres beskrivelser økt troverdighet. I tillegg vitner det om at de reflekterer over egen rolle og organisasjon.

Situasjonsbestemt ledelse omhandler tilpasning av støtte og styring ut fra forholdet mellom medarbeidernes kompetanse og aktuelle situasjoners krav. Teorien beskriver lederes behandling av medarbeidere, men perspektivene bør også kunne benyttes for å forstå lederes behov henholdsvis støtte og styring. Interaksjonen mellom egenskaper ved organisasjonen, medarbeideren og situasjonen definerer behovene i den enkelte situasjon. Også for ledere vil graden av modenhet, kunnskap og trygghet for eksempel kunne variere fra situasjon til situasjon. Dermed vil også opplevelsen av eget handlingsrom slik Stewart beskriver det variere. Lederne i utvalget ga uttrykk for ofte å oppleve å ha handlingsrom. Når de i noen

tilfeller mener at det ikke finnes, kan det skyldes årsaker ved organisasjonen, situasjonen (blant annet styringsverktøyene) eller dem selv. I sin omtale av slike situasjoner ga de på sett og vis opp sitt eget handlingsrom. De beskrev situasjoner hvor krav og begrensninger møtes slik at muligheten for egne valg ikke lenger eksisterer.

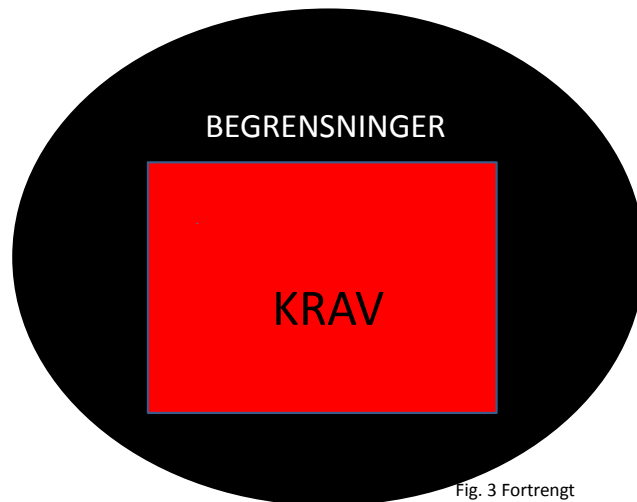


Fig. 3 Fortrengt handlingsrom for ledelse

Det er et åpent spørsmål om det kan være slik at handlingsrommet er fortrengt av lederne selv - av deres egne begrensninger, kunnskap og preferanser. Slik sett kan det være eksempler på uhensiktsmessige mentale modeller. Lederes mentale modeller vil ha betydning for både individuell læring og gruppelæring i en organisasjon. Når ledere forstår ytre styringskrav og eget handlingsrom positivt får det uttrykk i prioriteringer, kommunikasjon og handlingsvalg. Slik uttrykkes leders verdier i praksis. Om lederes mentale modeller innebærer en forståelse av konflikt og manglende handlingsrom vil også det prege deres prioriteringer, kommunikasjon, handlingsvalg og verdiformidling. Organisasjonskulturen påvirkes av at leder ikke finner ut av hvordan styringsverktøy og -systemer kan bidra til formålsoppnåelse. Kanskje kunne et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill (s. 17) med relevante personer sette også disse verktøyene i en sammenheng med verdier og formål, slik at de blir virkningsfulle.

Oppsummert gir resultatene av undersøkelsen grunnlag for å mene at Stewarts teori om handlingsrom fortsatt har gyldighet, også for ledere i offentlig sektor i Norge. Selv om lederne ikke alltid finner det. Dette er ikke noen effektstudie. Men når handlingsrommet finnes, og handlingsvalg blir foretatt er det vanskelig å seg for seg at det kan være formålstjenelig å ikke være det bevisst.

4.2 Hva tenker ledere i offentlig sektor om sammenheng mellom pålagte styringssystemer og egen virksomhets verdier og formål?

Ledelse handler ikke bare om å se sammenhenger, men også å integrere ulike strategier, verktøy og handlinger.

4.2.1 "Ledelse er å integrere – å se og skape helhet"

Intervjuenes utgangspunkt var den styring organisasjonene blir utsatt for utenfra. Likevel var det en tendens til at samtalene handlet om styring generelt, både den utenfrastyrte og den egeninitierte. Refleksjonene om helhetlig tenkning og ledelse kunne også handle eksplisitt om eksterne styringsverktøy som del av helhetlig ledelse, slik som her:

Selv om NAV er relativt detaljregulert så setter vi oppgavene opp i forhold til hverandre på en annen måte, som mer harmonerer med både helhetsforståelsen, fagforståelsen og verdigrunnet.

Her refererte NAV-lederen til detaljreguleringen fra departement og direktorat, mens helhetsforståelsen, fagforståelsen og verdigrunnet utvikles i eget NAV-kontor. Som vist i beskrivelsen av handlingsrom var intervjupersonene opptatt av at de har ansvar for og mulighet til å ta ned styringssignalene i en lokal sammenheng, og integrere verktøy for ulike fragmenter i helhetlige organisasjonsutvikling. Helhetlig tenkning ble også uttrykt i resonnement som handlet om å se helhet og sammenheng mellom tematiske områder, og mellom virkemidler. Fylkesrådmannen beskrev arbeidet i ledergruppa slik:

Vi utvikler omfattende strategiske planer som nesten ikke genererer kostnader – og så har vi én handlingsplan med budsjett del hvor de tilgjengelige ressursene tilordnes de ulike formålene. Slik dokumenterer vi sammenheng mellom alt vi gjør – både de ulike fagområdene, og budsjettstyring og målstyring. (...) Det er en underliggende regional begrunnelse for det vi er satt til å stelle med. Det å se det er viktig.

På liknende vis beskrev de ledelse som noe prosessuelt, som skjer i relasjon mellom mennesker med tilhørighet på ulike nivå og i ulike styringslinjer. De underslo ikke den myndighet som ligger i hierarkisk organisering, men det vesentlige de var opptatt av skjer i relasjoner preget av samarbeid. Kommunalsjefen beskrev hvordan han sammen med sine ledere utvikler sammenhenger, på tvers av horisontale og vertikale grensesnitt:

Hver uke har jeg møte med mine enhetsledere og snakker med dem om hele mitt og vårt virksomhetsområde. Det tror jeg er litt nytt for dem. De har stort sett snakket om sine respektive ansvarsområde. Nå involveres de – og etter hvert involverer de hverandre på en ny måte i helhetlige tilnærminger. Siden gjør de også det med sine folk ute i virksomhetene.

Slik benytter han sin autoritet som leder, sin styringsrett, til å etablere prosesser for å utvikle felles forståelse av kommunen og virksomhetsområdet som helhet.

4.2.2 Ledelse integrerer ulike ledelsesperspektiver, -strategier og verktøy

Integrering av ulike verktøy og strategier i et helhetlig repertoar var et gjennomgående perspektiv på ledelse. Alle intervjupersonene understreket at ledelse ikke handler om enten ledelse eller styring, enten oppgaveorientering eller medarbeiderorientering, enten horisontale eller vertikale prosesser, men både og. Fylkesmannen sa det slik:

Noen mener at ledelse først og fremst er en prosess der resultatene skapes i dialog og samarbeid. Andre at ledelse skjer gjennom hierarkisk styring. For meg er dette ikke noe enten eller. Offentlig forvaltning har en hierarkisk struktur med de styrkene det innebærer – men det er prosesser som fører oss fremover. Vi er avhengig av begge deler for å skape resultater. Ledelse tror jeg skal være litt av alt – som å være foreldre – stor kjærlighet – tydelige rammer og forventninger – raushet

Fylkesrådmannen demonstrerte to modeller for å synliggjøre hvordan han forstår organisasjoners struktur og kultur. Med disse beskrev han både det å oppfatte alle deler, men også det å integrere ulike elementer i helhetlig utvikling. Den ene basert på Peter Senge:

I denne modellen er det et høyre- og venstreskille mellom det som handler om mål og resultatoppnåelse – struktur - og det som handler om hvordan vi vil arbeide for å nå målene – kulturen. I måten vi jobber med kulturen på ligger det en struktur. På samme måte ligger det i elementer av vår kultur i måten vi jobber vi med strukturene i form av planer, tiltak, oppfølging osv. på. Det er et poeng for meg at vi nedtoner bestrebelsene på å skille klart mellom dette i praksis.

Han ga uttrykk for at det i praksis ikke nødvendigvis er hensiktsmessig å bruke ressurser på å skille mellom hva som er styring og hva som er ledelse, hva som er struktur og hva som er kultur. På den ene side er det nødvendig og nyttig å ha oversikt over hvilke verktøy som egner seg best og er tilgjengelig, slik at ledelsen blir effektiv. På den andre side vil det ikke alltid være regningsvarende å bruke tid på analyse, men mer effektivt å opptre pragmatisk.

Kommunalsjefen ble utfordret på å si noe om hvordan han forstår kravet om internkontroll i sammenheng med ledelse mot å realisere formålet for sitt virksomhetsområde:

Internkontrollforskriften beskriver egentlig bare krav til god ledelse og styring. Det er en systematisk måte å gjøre det på, som skal sikre at vi gjør det vi har tenkt og skal. Hvis vi snur på det og ser på ledere som virkelig lykkes, men som ikke kjenner til internkontrollforskriften, så vil vi ofte kunne se at det de har gjort av gode ledelsesgrep innfrir kravene i forskriften likevel.

Krav formulert gjennom styring kan være direkte i samsvar med god faglig praksis. God praksis er avhengig av at ledere ikke utleder bokstav for bokstav men har øye for de store linjene.

Alle ga uttrykk for at de generelt tenker at styringsverktøyene kan fremme virksomhetens formål. Samtidig mener de at det ikke alltid fungerer, og at det noen ganger skyldes egenskaper ved styringsverktøyene. Enten verktøyet i seg selv, tidsperspektiv, omfanget eller utøvelse av myndighet. NAV-lederen sa at han noen ganger opplever at ”vi skal både så og legge ferdigplen samtidig.” I dette legger han at sentrale myndigheter gjennom strategier, lovverk, retningslinjer og annet formulerer målsetninger som det krever tid å oppnå. Det å bistå en person som aldri har vært i arbeid med å komme inn i arbeidslivet vil som regel ta tid. Samtidig ber de samme myndighetene om at det skal rapporteres på resultater, som om de skulle være mulig å produsere over natten. Selve logikken som ligger til grunn for styring egner seg dårlig til å fremme alle sider av organisasjonens måloppnåelse. Fylkesrådmannen påpeker særlig behovet for fleksibilitet, nyskapning og arbeid med mennesker:

Jeg mener at new public management ikke er egnet som metode for utvikling. NN-senteret som har noen av de elevene som har falt ut av ordinær skole har nesten ikke frafall og jobber med helt andre metoder – positiv psykologi og appreciative inquiry. De får veldig gode resultater i forhold til gjennomføring av videregående skole.

Innovasjon skjer ikke gjennom kontroll og telling av gårsdagens resultater. Det å skape entusiasme og motivasjon skjer ikke gjennom styring, men må suppleres av ledelse. Også måten styring utøves på ble kommentert av flere som et hinder for formålsrettet organisasjonsutvikling. Rådmannen nevnte noen eksempler på at myndigheter med tilsyns- eller ombudfunksjoner går langt ut over sine mandat:

Både i tilsyn og klagesaker så mener jeg at mange tilsynsmyndigheter glemmer sitt opprinnelige formål – lovlighetskontroll. De glemmer at de fleste lover en rådmann er satt til å forvalte starter med en formålsparagraf. Formålet er konkretisert etter beste

skjønn fra Stortinget og kanskje fra departement i form av forskrift. Noen ganger mister tilsynsmyndighetene taket i det opprinnelige spørsmålet om kommunen driver lovlig virksomhet – og havner langt inne i det som er området for kommunens lovlige skjønn. Da reagerer jeg.

Her forklarer han at andre i offentlig sektor kan ha glemt formålet med det systemet de forvalter. Ved å sammenlikne praksis med de definerte formål som henholdsvis tilsynsmyndighetene og kommunen har finner han at dette er tilfeller av styring uten klokskap og med dårlig forståelse av egen rolle.

4.2.3 Ledelsesbeslutninger må baseres på helhetlig bruk av ulike kunnskapskilder

Intervjupersonene beskriver de styringsverktøyene virksomheten er pålagt å benytte som kunnskapskilder med kvantitativ orientering. Alle intervjupersonene uttalte seg positivt om krav til rapportering på kvantitative data. Kommunalsjefen sa at:

Det samme måles hver gang og i alle kommuner. Det gir et godt grunnlag for å følge egen utvikling, og sammenlikne seg med andre. Vi kan også dokumentere eller oppdage sammenhenger. Noen ganger tror vi at vi vet hvordan ting er – og så ser vi av tallene at situasjonen er en annen. Eller situasjonen er slik vi trodde men sammenhengen er annerledes.

Slik positiv forståelse av innsamling og framstilling av kvantiteter formidlet alle. Det ble også klart at de fortolker de data denne formen for målinger gir. Rådmannen understreket at det krever kompetanse å forvalte kunnskapen. Blant annet om hva slike kvantifiseringer faktisk sier noe om, og hvilke endringer som er betydningsfulle:

Noen ganger så blir den overfortolket inn i det absurde. Det er viktig å forstå hva disse målingene faktisk måler. Nasjonale prøver kan over år gi kommunen selv interessant informasjon om trender over tid. Det andre som jeg har mye tanker om er signifikans på endringer. Disse testene inviterer til at avisene kan gi et tosidert oppslag på endringer som ikke er signifikante.

Lederne understreket at ikke alt som betyr noe kan måles kvantitativt. Det å skape gode beslutningsgrunnlag krever at ledere supplerer med kvaliteter, sammenhenger og perspektiv. I følge rådmannen består virkelighetsbildet av mange brikker som han som leder har ansvar for å sette sammen slik at:

Det blir en sånn mosaikk alt dette som finnes av indikatorer på hvor bra det står til i kommunen. Det er mange forskjellige kilder til det. I en litt kvantitetsopptatt og overforenklet virkelighet som jeg står ovenfor prøver jeg å kompensere ved å bringe

inn andre elementer. Ikke for å undergrave verdien av kvantitative målinger men for å balansere det litt – unngå overfortolkning og tulleprosesser.

Organisasjoner består av både kvantiteter og kvaliteter. Lederne er opptatt av å følge med på ulike indikatorer som representerer sider ved organisasjonens fungering, og slik få grunnlag for best mulig helhetsforståelse.

4.2.4 Drøfting av hva ledere i offentlig sektor tenker om sammenheng mellom pålagte styringssystemer og egen virksomhets verdier og formål

Noen ganger kan det være tilstrekkelig å gjøre ting parallelt, samtidig eller koordinert. Mange teoretikere er opptatt av at ledelse består av en rekke disipliner og tema. Ledere kategoriseres ut fra hva de gir mest oppmerksomhet - oppgaver eller medarbeidere, transaksjon eller transformasjon for eksempel. Skillet mellom ledelse og styring, eller administrasjon, er også etablert som en rydding i ulike aktiviteter som egner seg for ulike formål. Helhet handler om mer enn å virke i alle roller, huske på alle elementer, vie oppmerksomhet til alle områder av virksomheten. Helhet i ledelse er selve integrasjonen av delene i en helhet, som er mer enn summen av de enkelte faktorene (s. 28).

Lederne i undersøkelsen var tydelige på at ikke alle beslutninger kan utledes rasjonelt av et komplett datagrunnlag, via en objektiv forståelse av kausal sammenheng, til det rette handlingsvalg. Virkeligheten er ofte mer kompleks enn som så. Den perfekte, objektive, economic-man-rasjonaliteten har begrenset anvendelse, og må suppleres. Det å telle er ikke nok, og kan føre både til overmåling, overforenkling og målforskyving slik Eriksen beskriver (s. 23). March understreker at ledere må kunne håndtere både kvantiteter og de bakenforliggende forhold som kvantitetene representerer (s. 20). Det at rapporteringer på kvantiteter ikke gir tilstrekkelig informasjon å fatte beslutninger på ble bekreftet av intervjupersonene. Når styringsverktøyene får all oppmerksomhet blir det lite tid og oppmerksomhet til andre deler av arbeidet. De kvalitetene som ikke etterspørres i form av rapporteringskrav blir ikke tillagt vekt. Lederne mener at sammenheng mellom styringsverktøy og overordnet formål ikke alltid finnes, og heller ikke kan skapes. Stamsø beskriver at NPM-virkemidler kan bidra til mindre fleksible, helhetlige og tilpassede løsninger (s. 26). Tallene trenger et supplement av det Eriksen kaller ikke-kvantifiserbare indikatorer (s. 22), og en helhetlig innramming slik Senges systemtenkning (s. 24) representerer. Når rådmannen og kommunalsjefen beskrev hvordan de bruker KOSTRA-tall

som indikatorer i utviklingen av egen kommune er det med utstrakt bruk av komplementære indikatorer og selvstendig vurdering av hvilken nytte tallene har.

Dette arbeidet må foregå i det Mintzberg kaller organisasjonens strategiske kunnskapsbank (s. 24) – altså lederens hode. Lederens informasjonsroller er hans forklaring på hvorfor gruppeledelse sjelden lykkes. Beskrivelsene av arbeidet med ledergrupper kan tolkes som forsøk på å utvide organisasjonenes strategiske databank til flere hoder, en hel gruppe. Likevel vil de enkelte lederne sitte med noe ulik kunnskap. Forskjeller i informasjon vil gi ulik rolleutøvelse, men lederne i ledergruppene har heller ikke de samme funksjonene. Hovedpoenget er snarere at de involveres i en vidtfavnende måte å forstå egen rolle og eget ansvarsområde på. Både for å kunne medvirke til, og dra nytte av, større informasjonstilfang.

Det er slett ikke gitt at ledernes oppfatning av at noen styringssystemer er kontraproduktive kun er konstruksjoner i deres egen bevissthet. Forholdet mellom begrensninger og krav vil variere, og handlingsrommets størrelse følger av dette. Verken styring eller ledelse egner seg til alt. Fylkesrådmannen og rådmannen understreket begge at både tenkningen som ligger til grunn for styring, styringsomfanget, og selv verktøyene kunne bidra til lavere grad av måloppnåelse på noen områder. Eriksen beskriver noe av dette i sin behandling av ulike rasjonaliteter. Styringsstrategiene hviler på et economic man-premiss - at organisasjoner kan være fullkomment rasjonelle. Ledere i offentlig sektor fatter beslutninger i saker med mange kvaliteter, mens mange av rapporteringssystemene er kvantitativt orientert. Dermed kan en forestilling om at man har all relevant kunnskap være feiltolkning eller overfortolkning (s. 29). Ved å øke sin kunnskap om flere dimensjoner vil slike feilslutninger kunne forstås eller unngås. Slik vil Sørhaugs påminnelse om at kontroll ikke kan erstatte tillit, eller omvendt (s. 21), ha avgjørende innflytelse på både styringsdesign og -utøvelse.

Kommunalsjefen fortalte hvordan internkontroll som regime for styring bare kan lykkes dersom det også forstås i sammenheng med ledelse. Både Selznick og Sørhaug skiller mellom administrasjon og styring som egnet strategi for å unngå avvik, og ledelse som håndteringen av unntakssituasjonene (s. 16). På den ene side kan det å skille mellom ledelse og styring være uheldig fordi det kan gi inntrykk av at det ene er bedre enn det andre. På den andre side er det nødvendig å skille fordi de ulike handlingsvalgene egner seg til ulike formål. Internkontroll skal sikre at avvik unngås, og håndteres slik at nye avvik ikke oppstår.

Innenfor substitusjonsteori er det en viss diskusjon om hvordan styring og ledelse utfyller hverandre, og i hvilken grad det ene kan erstatte det andre. Ladegård og Vabo supplerer med

at de kan betinge hverandre (s. 18). Dette harmonerer godt med funnene. Graden av stringens i skillet mellom hvilke verktøy som hører til styring og hvilke som hører til ledelse var nok noe ulik. Det som gikk igjen var en helhetlig forståelse av bruken av dem. Kanskje er dette uttrykk for pragmatisme, eller en eklektisk integrasjon av ulike elementer som er gjensidig avhengig av hverandre. Fylkesrådmannens henvisning til bruken av Senges teori om de fem dimensjoner (s. 45) gir holdepunkt for det siste. Det å forstå i sammenheng, sette i sammenheng og skape i sammenheng fremstår som kjernefunksjoner for ledere, og kjernen i ledelse.

Meningene om substitutter for ledelse, og om vektingen av henholdsvis ledelse og styring er mange. I strengt byråkratiske organisasjoner kunne man tenkt seg, i tråd med Jacobsen og Torsvik (s. 18), at behovet for ledelse var begrenset til kritiske og sterkt avvikende situasjoner. Lite tyder på at så er tilfellet. Lederne understreket derimot at det er i det kontinuerlige arbeidet i de små daglige handlinger verdiene kommuniseres. Dette støttes av Mintzbergs teori om ti lederroller som bygger på hverandre og henger uløselig sammen, og understrekes enda tydeligere i hans senere teorier. Det er også i det konkrete, løpende arbeidet sammenhenger mellom virksomhetens ulike elementer uttrykkes. Kompleksiteten som kjennetegner offentlig sektor, både i omfang av reguleringer og ulikhet mellom oppgaver stiller kanskje ekstra store krav til kreativitet, stresstoleranse, fleksibilitet, moral, intelligens og andre egenskaper som forbindes med gode ledere.

Ladegård og Vabo viser til fire drivkrefter som påvirker balansen i bruk av styring og ledelse (s. 28). Ledelse egner seg særlig godt til innovasjon, mens styring egner seg best til kontroll og produktivitet. Kompetanse er kanskje den som særlig ber om begge deler. Vi ser at lederne påpekte at det er problematisk å bli bedt om å bruke styring for å skape innovasjon. Ledelse er bedre egnet, og da særlig varianter som transformasjonsledelse, ved å skape motivasjon, inspirasjon, utvise fleksibilitet osv (s. 17).

Når lederne snakket om alt som henger sammen med alt, og alle funksjoners sammenheng med hverandre kan man undres på om noen av fordelene med å dele opp ikke blir utnyttet. For å se hele bildet må fokus i blant rettes mot deler av det. Ledelsesteori understreker at ulike sider ved ledelse trenger ulike tilnærminger og verktøy. Om ikke disse ulikhetene hensyntas risikerer man å møte alle oppgaver vilkårlig, eller like dårlig. Vi har ganske mye kunnskap om forskjellige strategiers sterke og svake sider. Denne kunnskapen bør ledere dra veksler på,

noe som forutsetter evne til å analysere aktuelle behov og matche med adekvat handlingsstrategi.

Mye teori om ledelse er utviklet med utgangspunkt i toppledere, mens teori om administrasjon og styring er utviklet med mellomledere og førstelinjeledere som utgangspunkt. Lederne i undersøkelsen er toppledere i sine organisasjoner. De er også mellomledere i den forstand at de er underlagt direkte styring fra overordnede myndigheter. Materialet tyder på at behovet for å utvikle forståelse av ledelse på de ulike nivåene kan være undervurdert. Mellomledere som ønsker å fraskrive seg ansvar kan ellers lett gjøre det ved å hevde at de kun administrerer andres beslutninger.

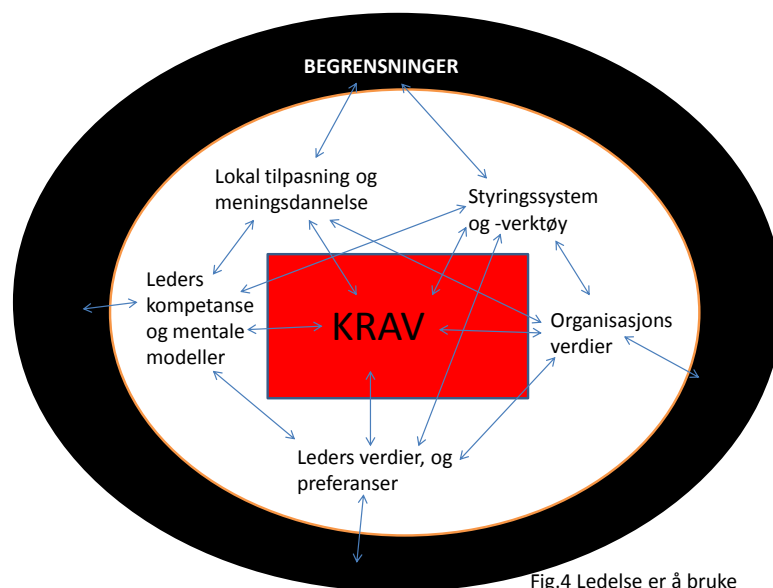


Fig.4 Ledelse er å bruke handlingsrommet til integrering

Integreringselementet i ledelse som særlig Mintzberg beskriver understrekes veldig i dette materialet. Pålagte styringsverktøy, verdier og overordnet formål integreres med hverandre og danner et helhetlig bilde. Selv om det kan være nyttig med oppsplitting for oversiktens skyld viser både fylkesrådmannen (s. 45) og Sørhaug (s. 16) til at det ofte ikke er regningsvarende. Beslutningsprosesser i offentlige organisasjoner har nok som regel preg av carbage can med en noe uoversiktlig strøm av informasjon og delavgjørelser.

4.3 Hvordan kommuniserer ledere om slike sammenhenger i organisasjonen de leder?

Ingen av intervjupersonene var særlig opptatt av å skille mellom utenfra pålagte og innenfra etablerte virkemidler for styring. ”Uansett om styringsverktøy introduseres utenfra eller

innenfra må de tilpasses”De vurderer hvilke behov som finnes i organisasjonen, hvilke tiltak som er adekvate og tilgjengelig, ser dette i sammenheng med blant annet relevante styringssignaler og beslutter aktuell handlingsstrategi. Dette innebærer bearbeiding av styringsmessige pålegg.

4.3.1 ”Ledelsen må minne om systemenes begrunnelse”

Intervjupersonene omtalte gjennomgående andre mennesker og instanser med respekt. De uttrykte anerkjennelse av den kompetanse sentrale myndigheter legger til grunn når de formulerer sine styringskrav. Kommunalsjefen uttrykte seg slik:

Lovene er jo ikke funnet på av noen som ikke vet hvordan virkeligheten er og hva som trengs. Innholdet i formålsparagrafene er veldig lett å relatere seg til. Vi trenger egentlig ikke mer enn det.

Utsagnet representerer en gjennomgående måte å tenke på blant lederne i undersøkelsen. NAV-lederen mener også at den styringen virksomheten utsettes for er utviklet med gode hensikter, og av kloke hoder. Ledere har et fortolkningsansvar når de mottar disse styringssignalene. De må forstå sammenhengene og gjenskape dem i egen organisasjon:

På det nivået - i direktoratene for eksempel - så tror jeg de ser de sammenhengene. Det er nesten ingenting som kommer fra Arbeids- og velferdsdirektoratet som ikke er klokt. Men det er relativt uklokt å følge det mekanisk.

Ansvar for å bearbeide og tilpasse ligger hos den enkelte leder. Dermed vil sammenhenger som ble sett, eller skapt på ett nivå, i ett miljø eller i én leders bevissthet kunne forvitre på vei ut i organisasjonen. Sammenhenger kan forsvinne, men også endre innhold. Etter å ha hørt fylkesmannen knytte verdier til kommunereformen spurte jeg om han tenkte at verdiene følger med vedtaket om reformen eller om det er verdier han velger å knytte til den?

Jeg har lagt dem til. I regjeringens begrunnelse er nok verdiene litt andre. Det har jeg ikke tenkt på, men dette er verdier jeg hekter på. Det gir jo en spennende dynamikk – at verdier som begrunner en avgjørelse på ett nivå kan skiftes med andre på et nytt nivå. Så er kanskje hovedsaken at det foregår en bevisstgjøring omkring verdi- og formålsbegrunnelse mer enn hvilke ord som brukes for å beskrive dem?

Verdibegrepene i seg selv er for instrumenter å regne. Ved bevisstgjøring og meningsdannelse kan det oppstå dypere innsikt og opplevelser, egnet som begrunnelser og forståelsesramme for styringssystemer. Fylkesrådmannen la vekt på fylkeskommunens formål slik dette er

beskrevet ved opprettelsen av den, og de verdiene de i denne fylkekommunen har valgt å navigere etter:

Det første for alle organisasjoner er å vite hvorfor du er der – med hvilken hensikt. Da fylkeskommunen ble opprettet i 1976 hadde det en tredelt hensikt. Ett regionalt demokratisk element, desentralisering av beslutninger og effektivisering av offentlig forvaltning. Dette var vel utredet og gjennomtenkt den gang og burde tas med i diskusjonen av reformer av kommune og regionsstrukturer i dag. Hvordan man organiserer seg bør ikke være et spørsmål om ideologi men om hva som er mest hensiktsmessig.

I andre sammenhenger hører man at ledere kan tenke at kravet til eksempelvis internkontroll er forstyrrende i forhold til løsningen av det de oppfatter som de egentlige oppgavene.

Internkontroll er et lovkrav om struktur med klar relasjon til formål og verdier.

Kommunalsjefen utdypet sin forståelse av formålet med internkontroll:

Formålet med internkontroll? Internkontroll er styring og ledelse. Internkontrollen har ikke noe formål ut over å inngå i ledelse. Den skal sikre at vi vet hvor vi skal – hva vi holder på med – at vi gjør det vi hadde tenkt at vi skulle gjøre og at vi kan gjøre det annerledes når vi oppdager behov for det.

Internkontrollens formål ligger slik forstått i virksomhetens formål. Den er et verktøy og et virkemiddel. Idet den gjøres til noe mer, et mål i seg selv eller en trussel mot virksomhetens målsetting vil den også være omformet til noe annet enn internkontroll. Fylkesmannen understreket dette poenget slik:

Jeg er jo tilhenger av systemer, men det er ikke de som skal ha oppmerksomheten vår. Systemer er hjelpemidler for å oppnå noe annet. Uten systemer vil det ende i svak rettssikkerhet, eller overgrep. Det er en begrunnelse for byråkratiet som mangler i diskusjonen av hvordan byråkratiet kan begrenses. Systemene må vi ha, men begrunnelsen må finnes utenfor systemet. (...) Vi kan lett glemme hvorfor vi har laget oss disse reglene. Ledelsen må minne om sånne begrunnelser – de verdiene som ligger til grunn og må ivaretas.

Rådmannen brukte KOSTRA-rapporteringene som eksempel da han snakket om innramming av og begrunnelse for kvantitative måleinstrumenter:

KOSTRA ble introdusert på 90-tallet og dreide seg om å telle kroner og timer og kilometer og sånn – lage et system for å kunne konkretisere og kvantifisere produksjonen i kommunene. Da får du med en gang et voldsomt fokus på den måten å forstå hva en kommune er – altså at en kommune er en produsent av kvantiteter.

Om ledere eller medarbeidere i offentlig sektor forholder seg mekanisk til sine oppgaver og ikke gjør nødvendige tilpasninger, vil de opptre regelstyrt slik kritikere av sektoren ofte

påstår. Selv om styringsomfanget i offentlig sektor er økende mener disse lederne at utgangspunktet for utvikling av formålsorientert, verdibevisst skjønnsutøvelse er godt.

Fylkesmannens begrunnelse er slik:

Jeg tror at jo flere regler en organisasjon har å forvalte jo viktigere er det at topplederen er verdiorientert. Dette gjelder mer enn offentlig sektor. (...) Jeg tror at det er viktig å avsløre mekanismene i en organisasjon som skaper behov for overdreven regelorientering. For noen er regelstyring noe en lenker seg til i redsel for å gjøre feil eller få kjeft. Det er ledelsens ansvar å peke på spillerommet og gi trygghet for å bruke spillerom. Vi må formidle en forventning om at en skal bruke sitt faglige skjønn og være kreativ og finne løsninger – ikke være lukkede i måten å jobbe på.

Alle lederne beskrev på lignende vis det å ta styringskravene alvorlig, ved å integrere dem i en helhetlig tilnærming med blikket rettet mot virksomhetens formål. De beskrev dette som sin måte å tenke om egen lederpraksis, som ledd i medarbeideoppfølgingen og som grunnleggende perspektiv på organisasjonsutvikling.

Ideelle ambisjoner og kvalitative produksjonsmål kan være kilder til opplevd konflikt med styringstenkning. Samtidig kan de representere muligheter for endring. Fylkesmannen har tro på en naturlig balansering av regel- og formålsorientering. Ledere kan bidra gjennom hva han gir oppmerksomhet:

Jeg tror utgangspunktet for at folk ønsker å jobbe i offentlig forvaltning er idealistisk. Man ønsker å bidra inn i samfunnet – bidra til at offentlig sektor forvalter ressursene på en god måte. Så da handler det om hele tiden å jobbe med å bygge en kultur som opprettholder det fokuset. Det er ikke noen quick-fix, men det er det som er lederens daglige arbeid. Hvor har du som leder fokus når du ber om rapporter?

Hva ledere velger å be om rapportering på vil indikere hva de er opptatt av, men de enkelte rapporteringspunktene må forstås i sammenheng for å gi mening. Indikatorer kan gi mål for utvikling og støtte til endring, men er i seg selv utilstrekkelig for å peke ut utviklingens retning. Rådmannen beskrev hva han tenker om strategiutvikling, og hvordan han knytter en slik prosess både til verdigrunnlaget og de små daglige handlinger:

Det å beslutte en strategi må ha et verdmessig grunnlag – du må tro på noe – tro at noe er bra for menneskene som du er ansvarlig for å gjøre noe for. Kvantitetsmål alene er utilstrekkelig. Som for eksempel med mobbing. I stedet for å ta utgangspunkt i at mobbescoren skal ned, så spør jeg hva tror vi er av betydning for at de hendelsene skal opptre sjeldnere? (...) Det har et helt annet utgangspunkt i vår overbevisning enn å skulle måtte lage antimobbeprogrammer – med en sånn prosedyrefokusert og mekanisk innstilling til skolemiljøet. Så tar vi det helt nede på hvordan jeg snakker med mine elever – hvilke ordvalg har jeg daglig – hva lar jeg få oppmerksomhet. Sånne ting er for meg veldig viktig – og mye vanskeligere.

Kommunalsjefen forteller hvordan han jobber med sin ledergruppe for å legge grunnlag for en forståelse i hele organisasjonen av at det å systematisere arbeidet er viktig. Systematisering er et virkemiddel, ikke selve formålet:

Det som er utfordringen for virksomhetsledere for eksempel er å kommunisere til sine medarbeidere at det ligger noen krav her – vi har ikke noe valg – dette skal det rapporteres på. Da er den pedagogiske utfordringa å få alle til å se at det er et poeng at vi gjør det – og registreringa er ikke poenget. Poenget er at det gir oss noen muligheter til å følge med på hva vi skal og nytten av det vi gjør.

For å få til dette er han opptatt av å ikke utlede bokstavene i internkontrollforskriften, men å etablere en bevissthet omkring styring og ledelse som sikrer at formålet med forskriften og det øvrige lovverket de arbeider under blir oppfylt. Dette handler blant annet om å skape allianse mellom styringssystemene og fagforståelsen:

Med lederne mine benytter jeg nok begreper fra internkontroll. Ikke akkurat det begrepet, men avdekke fare for svikt for eksempel bruker jeg mye. Det er lett å relatere seg til faglig sett også.

Alle lederne snakket om arbeidet med å gi mening til styringsaktiviteter på en hverdagslig måte. Slik snakket de om verdiarbeidet også. De fortalte at de anser arbeidet med styringsverktøy, personalledelse, organisasjonsverdier etc. som integrerte elementer i sin hverdagsledelse. Fylkesmannen beskrev hvordan det konkrete hverdagslige arbeidet er selve prøvesteinen på organisasjonens verdier og kultur:

Jeg tenker jo at det er i det daglige arbeidet at kulturen settes og kommer til uttrykk – og jeg synes at det er den daglige ledelsen som er morosom. De verdiene som finnes i organisasjonen er aktuelle i det daglige, som orienteringspunkter. Det er en kjepphest for meg. Jeg tenker at de verdiene organisasjonen har kommer til uttrykk idet en kommer inn døra her – måten folk blir møtt på – hva som står på dørene – hvordan vi snakker sammen – om vi begynner presis. Det er disse tingene som uttrykker respekt, åpenhet, toleranse eller andre verdier som preger organisasjonen.

Organisasjonens arbeid med verdier kan ikke løftes vekk fra det daglige arbeidet. Organisasjonens faktiske verdier uttrykkes nettopp i hverdagens små og store situasjoner. Arbeidet med organisasjonsverdier blir betydningsløst dersom verdiene ikke er erfaret i organisasjonen til daglig. Den nære sammenhengen mellom hva organisasjonen gjør, og hva organisasjonen er ble understreket av blant annet fylkesrådmannen:

Det denne modellen viser med hensikt, visjon, verdier, mål og aktiviteter og spilleregler – eller det at en skal leve verdiene – er strukturen i organisasjonen. Det er

gjennom dette vi utvikler – eller som du er inne på - får målene og aktivitetene. Så må vi lage en organisasjonsutviklingsprosess rundt. For oss som jobber med verdibaserte, lærende organisasjoner – Peter Senges tenkning – så er dette med team- eller gruppelæring, personlig mestring, mentale modeller det som ligger rundt. Da blir det en interaksjon mellom strukturen i midten og kulturen omkring. (...) Det handler om interaksjoner mellom ulike elementer, ikke enten eller.

Ikke bare henger styring og organisasjonsstruktur sammen med ledelse og organisasjonskultur. De må forstås og behandles som integrerte i hverandre og i en større helhet. Styringsinstrumentene kan gjøre skade om de blir brukt uten bevissthet om dette.

4.3.2 ”Timing er avgjørende for effekten av ledelse”

Ledere vil ha mer informasjon enn de ansatte om nye styringskrav, og ansvar for å sikre at de ansatte informeres etter behov. NAV-lederen gjorde oppmerksom på hvordan han kan velge å introdusere styringsverktøy på tidspunkt som begrenser motstand og fremmer måloppnåelse. Midlertidig tilbakehold av informasjon som altså er både resultat- og medarbeidermotivert:

Jeg har avlastet medarbeiderne mine midlertidig i forhold til det emosjonelle trøkket. Samtidig har jeg holdt blikket på styringssignalene, for ikke å øve vold på det som er oppdraget. Det er en balansegang der som jeg syns er viktig - å være reflektert aktør – i stedet for reaktiv aktør. Å ikke agere ukritisk på det som kommer.

Organisasjoner iverksetter stadig ulike forbedringsprosesser. Noen ganger blir rapporteringskrav eller detaljerte handlingsinstruksjoner utenfra pålagt midt i pågående egeninitierte prosesser som ikke har rukket å gi resultater.

For en stund siden var vi utsatte for sterkt styringspress på å registrere arbeidsgiverkontakt. Vi var da i gang med et prosjekt som vi trodde på - som var i samsvar med de sentrale verdiene våre. Arbeidsgiverkontakt ville komme av seg sjøl som en del av dette – da skjøv vi på den registreringsoppgaven. Så tok vi heller de dårlige målingene og sto opp for det, for vi visste hvorfor det var rødt og at det ville endre seg. Det med arbeidsgiverkontakt er viktig men det er viktigst at folk skjønner hvorfor de skal ha den kontakten. (...) De gjør det når det er en del av en jobb – og en god helhetlig løsning av oppdraget.

Lederne er bevisst den hierarkiske strukturen de er en del av, men forstår også ledelse som prosesser mellom mennesker med ulik kompetanse og ulike roller. Slike prosesser strekker seg ut over egen styringslinje, og kan inkludere brukere og andre relevante aktører. Felles for alle disse lederne er også at de ikke bare mottar instruksjoner ovenfra, og leder nedover. De tar også ansvar for ledelsen som skjer på nivåer over dem. Eksempelvis bidrar de til at politiske styringsorganer kan fatte best mulig beslutninger. Rådsmannen presenterte et eksempel på

hvordan han som leder forholder seg til mottatte styringssignaler som det NAV-lederen kalte reflektert aktør:

Min erfaring er at i veldig mange sammenhenger så er det å gi seg selv tid avgjørende for resultatet. Da jeg jobba i en annen kommune med 1200 ansatte og dårlig råd ble vi enige om at vi måtte redusere med 100 til 1100 ansatte. Det ble full panikk – er det meg? Så ga vi oss tre år på nedbemanningen – som ga rom for den enkelte til å vurdere hvilke endringer de ville gjøre selv. Ganske snart så vi at det ikke ville bli behov for noen oppsigelser. Turnoveren i vår kommune var nesten stor nok og resten ble løst ved at medarbeiderne valgte løsninger selv. Det var ikke viktig for oss å løse situasjonen over natta, men det var viktig at de løsningene vi valgte ble varige og gode løsninger med stabile konsekvenser.

Fylkesrådmannen og kommunalsjefen fortalte hvordan de bruker møtene med sine ledere til å utvikle ledelsesforståelse og helhetsforståelse. Ledergruppa i fylkeskommunen har sin begrunnelse i at lederne for de ulike fagområdene tar helhetlig ansvar, og ser ut over eget felt. Også kommunalsjefen beskrev at lederne på hans virksomhetsområde må sørge for at medarbeiderne nede i organisasjonen er bevisste den større sammenhengen de står i. Han mente også at han selv må ta hensyn til hele rådmannens ansvarsområde, ikke bare eget virksomhetsområde. Fylkesmannen uttrykte de samme kravene til egen helhetsforståelse, men mente at enkeltmedarbeidere gjerne skulle få konsentrere seg om spesifikke fragmenter:

Og jeg mener jo at som leder i denne typen virksomhet så skal jeg være opptatt av å lese og forstå statsbudsjettet – for å se hva fylkesmennene får i oppdrag, men også for å forstå hele samfunnsbildet. Det kan det bli litt mye å forlange at alle medarbeidere skal være opptatt av. Jeg synes ofte det er et lederdilemma – at jeg legger inn min forståelse av det store samfunnsoppdraget mens den enkelte medarbeider kan og skal være opptatt av konkrete arbeidsoppgaver.

Ansvarets avgrensing avhenger av hvor i hierarkiet lederne befinner seg. Toppleders kontrollspenn er videre enn mellomledernes. Intervjupersonene mener ikke at alle har like vidtfavnende ansvar, men at det å lede på ett område forutsetter forståelse for relevante forbindelser med andre.

4.3.3 "Ledelse er hardt arbeid"

Lederne i undersøkelsen formulerte seg aldri romantisk om arbeidet med ledelse. De fortalte historier om hverdagslig arbeid og knyttet refleksjoner om sin ledelsestenkning til ledelse som håndverk. Fylkesrådmannen uttrykte det slik:

Det er ingen av oss som er skapt som ledere. Det handler om å lære og å trene som med alt annet. Lederutvikling er noe som forutsetter prioritet – bruk av tid – bruk av penger – trene ferdigheter og teknikker.

Dette var gjennomgående. Intervjupersonene er opptatt av systematisk utvikling av ledelseskompetanse i organisasjonen. Utvikling av den enkelte og av grupper skjer gjennom langvarige prosesser og ved at topplederne stadig har nettopp ledelse og organisasjonsutvikling som perspektiv på samhandlingen med sine ledere, i møter for eksempel. Kommunalsjefen fortalte at:

Jeg setter opp sakslistene til ledermøtene på en sånn måte at vi skal snakke mest om ledelse – og har delt inn sakslista sånn at det handler om hele virksomhetsområdet. Dermed behandles temaer knyttet til det enkelte område med hele virksomhetsområdet som sammenheng. De skal mene noe om de andres enheter - dersom de har løsningsorienterte konstruktive innspill å komme med.

NAV-lederen beskrev behovet for lederstøtte, med utgangspunkt i antagelser om årsaker til at noen velger en mer instrumentell tilnærming:

Det er ubevisste prosesser som skaper disse unnvikelsesmanøvrene. Det trenger ikke å være et bevisst valg at du vil administrere og bare det. Jeg vil vel tro det at det kan være en måte å definere lederrollen på som gjør at den blir lettere å forholde seg til. Som administrator kan du alltid peke på andre når ordren ikke er tydelig nok. Mens du som leder må være der sjøl. Det er vanskelig og utfordrende hele tida.

Lederne fortalte om strategier for ledelse, som de legger til grunn for utvikling av egen praksis. De har både ledelsesfilosofi og handlingsstrategier som de arbeider med å omsette til konkrete handlinger. I egen lederatferd og ved å påvirke organisasjonen. Flere omtalte sin valgte ledelsesfilosofi som verdibasert. Fylkesrådmannen presiserte:

Det er mange som har den oppfatning at dette med verdibasert lærende organisasjon er noe som er veldig soft og mykt. Etter min oppfatning er det neste litt motsatt. Her har man ikke en leder eller ledelse som forteller hvordan arbeidet skal utføres og hvilke tiltak som skal gjøres og kontroll fem ganger om dagen. Her er ansvaret flyttet til medarbeideren som er mer ansvarliggjort. Mitt inntrykk er at de aller fleste liker det – men ikke alle. Dette er ikke noe som gjør at en leder kan lene seg tilbake, men en

oppskrift på hardt arbeid der den enkelte tar ansvar og har myndighet i ganske stor grad.

Det å velge ledelsesform er et verdivalg. Her er det bortvalg av overforenkling og ansvarsfraskrivelse i ren administrasjon. I følge disse lederne er det også valg av en krevende men nødvendig tilnærming.

4.3.4 Drøfting av hvordan ledere kommuniserer om slike sammenhenger i organisasjonen de leder

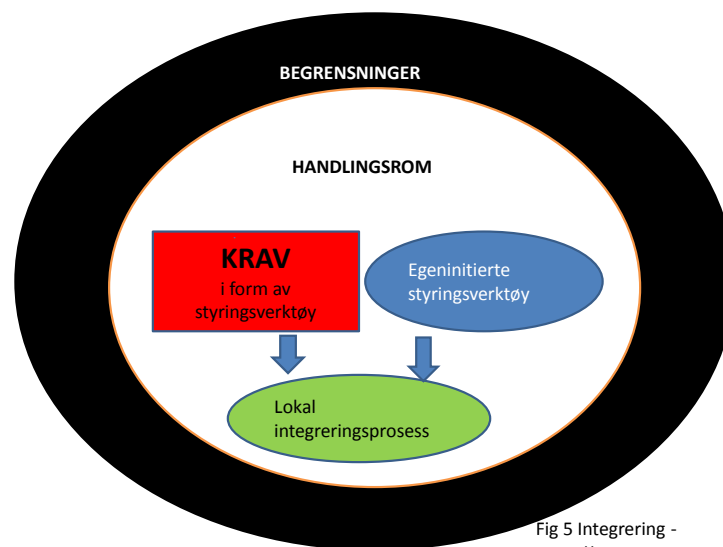
Lederne har en positiv forståelse av styringssystemer, også av dem de selv styres av. De hevder at de ofte ser sammenhenger mellom styringsverktøy og formål, og at denne innsikten er viktig å kommunisere ut i organisasjonen. Lovverket er et godt eksempel på det. I formålsparagrafen redegjør lovgiver for hva loven skal sikre. Formålsparagrafene nevnte flere som mål det gir mening å strekke seg etter - som formålstjenlige. Med økt detaljeringsnivå, lavere normativ status og økning i omfang avtar sympatien noe.

Falkenbergs noe nedslående funn hva betydning av vedtatte organisasjonsverdier angår avdekket at verdier eller verdibegreper som bestemmes uten påfølgende operasjonalisering, konkretisering og mulighet for oppfølging av ledelsen ikke vil få vesentlig betydning (s. 27). Lederne i utvalget er opptatt av hverdagsledelse, at verdiene skal erfares og gjenkjennes i deres egen måte å være på, organisasjonens og medarbeidernes praksis. Verdibasert ledelse handler slik forstått ikke om å pusse på verdidokumenter, men om hvilke verdier som kommer til uttrykk mellom mennesker i organisasjonen og i møte med organisasjonen. Ledere forvalter betydning (s. 18), har ansvar for å begrunne styringsgrep med formål og verdier (s. 20) og formidling av forståelse av bakenforliggende fenomener (s. 20). Dette må skje i lederens hode først, og deretter i taler eller dokumenter. Men først og fremst skjer det i små og store handlinger i det daglige arbeidet.

Selznick kan oppfattes å begrense lederskapsfunksjonen til det å beskytte og bevare verdier i virksomhetskritiske situasjoner. Når Sørhaug beskriver ledelse som det å håndtere unntakene understreker han at alle situasjoner i prinsippet er unike. Dette samsvarer med materialet fra intervju samtalen og Holmbergs understreking av at alle valg og alle handlinger er basert på en eller annen form for verdivurdering. Valg og handlinger kommuniserer også verdivurderinger (s. 24). Lederne i undersøkelsen understreket to av dimensjonene Busch og

Johnsen løfter fram i sin definisjon av verdibasert ledelse (s.17). Både det prosessuelle, og samspillet mellom personer, nivåer og disipliner i organisasjonen.

Verdibegreper gir liten mening i seg selv og heller ingen effekt på organisasjonen. På lik linje med andre styringsvirkemidler må de integreres i organisasjonens liv, i helhetlig ledelse for å kunne få effekt. Styringssystemene må integreres i organisasjonen, og de må holdes under oppsikt med tanke på formål og begrunnelse i verdier. Dette er prosesser organisasjonens leder må ta ansvar for uavhengig av om styringen pålegges, eller initieres lokalt. Nedenfor er dette forsøkt illustrert i en figur basert på Stewart. Effektiv styring forutsetter at ledere velger å benytte sitt handlingsrom til å gjennomføre lokale integreringsprosesser av styringsverktøy og -systemer.



Denne integrasjonen av styringssignaler med formål, verdier og organisasjonskultur er en øvelse som er viktigere enn hva en kaller elementene. Holmberg understreker at det å arbeide med organisasjonsverdier i større grad handler om å legge til rette for dialog om verdier, og å akseptere ulike forståelser. Disse lederne var påfallende lite opptatt av å fortelle meg hvilke verdibegreper de hadde valgt. Derimot var de veldig opptatt av å snakke om det å forbinde verdier med de konkrete oppgavene i hverdagen. I tråd med Holmberg fremstår prosessen med å bevisstgjøre seg verdier og identifisere sammenhenger mellom organisasjonens ulike elementer som et kontinuerlig pågående arbeid, ikke som et prosjektartet arbeid mot et endelig produkt. Mens Falkenberg i sin studie var opptatt av organisasjoner med valgte kjerneverdier er Holmberg og lederne i denne undersøkelsen mer opptatt av organisasjonens arbeid med verdier. Dette representerer en mer dynamisk, skapende prosess, enn det statiske uttrykket av verdidokumenter og lignende.

Lederne i denne undersøkelsen er toppledere i sine lokale organisasjoner. Samtidig er de mellomledere i offentlig sektor. Hierarkiet rager høyt over dem. Styring og ledelse har elementer av hierarkiske kommunikasjonsstrukturer i seg. I intervjuene ga de uttrykk for å forholde seg lojalt til det de pålegges å gjøre, men fleksibelt til måten oppgaver løses på. Slik tar de ansvar for selvstendig valgt oppgaveløsning innenfor de krav og begrensninger som gjelder for deres rolle. Dette er uttrykk for selvledelse (s. 14). Rådmannens fortelling om en nedbemanningsprosess (s. 57) illustrerer hvordan ledere ikke bare påvirker sin opplevelse av handlingsrom, men også de faktiske ytre krav og begrensninger.

Refleksjon krever tid. Tid gir ikke nødvendigvis refleksjon (s. 19). Noen ledere reflekterer over egen praksis, forsker på organisasjonen og konstruerer læreprosesser for medarbeidere og grupper. De utvikler sitt repertoar av ledelsesstrategier. Andre gjør det ikke, selv om tiden blir tilgjengelig. Det betyr ikke at det ikke kan forandres. I Senges lærende organisasjon legges det vekt på individuell læring og gruppelæring. Mentale modeller kan endres. Lederatferd kan læres og utvikles. Lederne som inngår i de aktuelle ledergruppene utfordres til å utvikle seg, sin forståelse av ledelse, av helhetsforståelse og sin lederpraksis. Ledergruppene er én av de to viktigste arenaene for kommunikasjon av toppleders perspektiv. Den andre arenaen er de enkelte berøringspunktene mellom medarbeidere i hverdagen.

Røvik påstår at vekting av henholdsvis ledelse og styring i større grad er resultat av ideologi enn strategi (s. 28). Handlingsrommet for ledere i offentlig sektor vil dermed også benyttes til det den enkelte leder tror mest på, heller enn det mest rasjonelle alternativet, jfr. Døving og Johnsen (s. 16). Dette kan forstås i lys av Stewarts forklaring av at handlingsrommet benyttes ulikt avhengig av den enkeltes kompetanse, begrensninger, verdier etc. Virkemidler i styring og ledelse må tilpasses lokalt. Dette gjelder uavhengig av om idéen er egen eller kommer som pålegg ovenfra. Alle lederne i utvalget jobber systematisk og kontinuerlig med dette. Detaljeringsnivået er ulikt, men systematikken i å integrere og dermed tilpasse styringsvirkemidler i en helhetlig organisasjonspraksis rettet mot virksomhetens formål deler de.

5 Konklusjon

Problemstillingen ble i forrige kapittel drøftet gjennom undersøkelsens tre forskningsspørsmål. Teori og empiri gir grunnlag for å mene at ledere i offentlig sektor har handlingsrom, og at de kan benytte det til ledelse.

Handlingsrommet varierer avhengig av situasjonelle, strukturelle og individuelle forhold. Lederes forståelse av sammenhenger mellom styringskrav, virksomhetsverdier og virksomhetsformål har betydning for hvilket handlingsrom de opplever å ha. Lederes bruk av handlingsrommet har betydning for hvordan styring i organisasjonen oppfattes som hensiktsmessig i sammenheng med virksomhetens verdier og formål. I figuren nedenfor er dette illustrert med eksempler på individuelle og strukturelle faktorer som påvirker og påvirkes av opplevelse av handlingsrom og ytre styring.

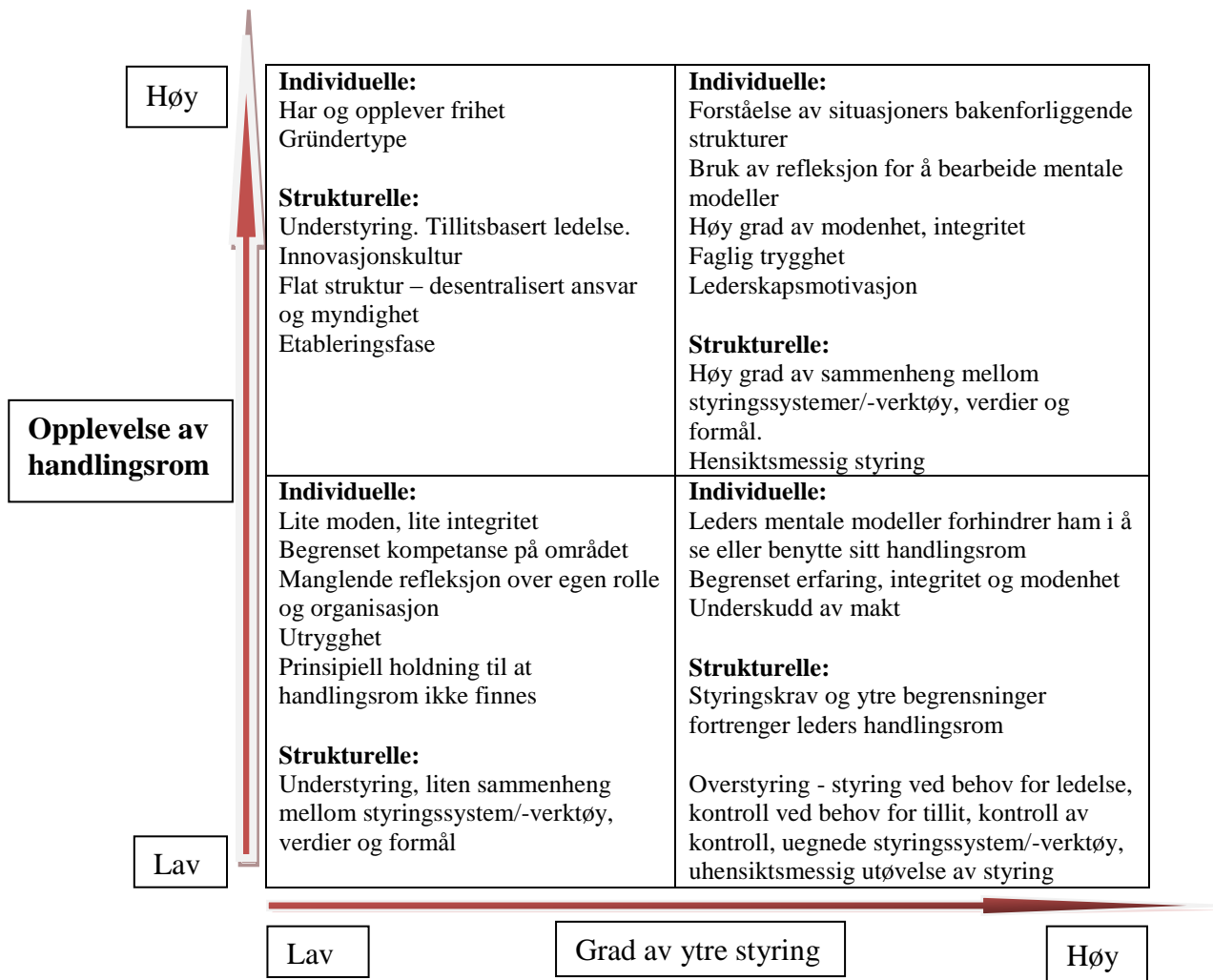


Fig. 6 Sammenhenger mellom individuelle og strukturelle forhold, grad av styring og opplevd handlingsrom

Dette er altså ikke en illustrasjon av ulike leders statiske posisjoner. En av intervjupersonene understreket at ingen er født til ledere - ledelse er hardt arbeid. Nettopp her ligger også potensialet til utvikling av handlingsrom og handlingskompetanse for ledere. Ledere kan påvirke både individuelle og strukturelle faktorer slik at handlingsrommet utvides og benyttes mer effektivt. Slik blir beskrivelsene disse lederne gir ikke kun anvendbare for et fåtall ledere med helt særegne personlige egenskaper. Gjennom refleksjon over egen rolle og organisasjon vil det alltid være mulig å utøve sin lederrolle bedre. Dette gjelder både lederne i undersøkelsen, og alle deres kolleger. Figuren er ment som en illustrasjon. Den kan være utgangspunkt for refleksjon og trening av mentale modeller, lederferdigheter og organisasjonsutvikling. Den er ikke normativ eller uttømmende, men deskriptiv og et utgangspunkt for egenanalyse. Individuelle faktorer som kan understøtte slik utvikling kan være coaching eller lederutdanning. Strukturelle faktorer kan være lederutviklingsprogrammer for hele organisasjonen, ledersamtaler som fanger opp forståelse av handlingsrom og bruk av dette som tema.

Undersøkelsen gir grunn til å tenke at ledere i offentlig sektor som regel vil plassere seg på høyre side av figuren, fordi de arbeider i strukturer med omfattende styring. Det som særlig er interessant er at lederne i undersøkelsen ofte vil plassere seg i det øverste av disse kvadratene. I ledelsen av virksomheter er det nødvendig å benytte virkemidler fra både styring og ledelse. Flere teoretikere tar utgangspunkt i at ledere etablerer administrative systemer utledet fra og tilpasset organisasjonens formål. I praksis kan det synes som om ledere ikke vektlegger faktorenes orden i denne sammenheng. Om styringsvirkemidlene initieres og konstrueres av organisasjonen selv eller pålegges utenfra ser ikke ut til å ha så stor betydning. Det helhetlige arbeidet ledelse av organisasjoner alltid vil være krever lokal tilpassning og integrering uansett. Instrumentell bruk vil gi redusert eller paradoksalt effekt.

Heller ikke verdidokumenter har påviselig betydning i seg selv. Det er måten en organisasjon bevisstgjør seg og bearbeider verdienes betydning for praksis som gjør en forskjell. Ledere aktualiserer organisasjonens verdier ved å ta dem med inn i hverdagen og knytte dem til konkrete aktiviteter. Da kan implementering av styring være en måte å infusere verdier i organisasjonen på.

Det integrerende arbeidet er sentralt for å lykkes med ledelse, og påvirkes i liten grad av om styringssystemer pålegges av organisasjonens omgivelser eller skapes i organisasjonen selv.

Omfanget av krav og begrensninger for offentlige virksomheter øker. Det endrer lederes handlingsrom, men eliminerer det ikke. Kanskje blir det ikke en gang mindre. Kompleksiteten øker imidlertid og stiller store krav til ledernes forståelse av bakenforliggende strukturer. De må evne å holde stø kurs mot overordnede formål, og underveis navigere etter de grunnleggende verdiene for sektoren og for deres virksomhet. Det krever klokskap, dømmekraft og mot til å ta beslutninger på garbage-canpremisser.

For å bygge videre på dette arbeidet ville det være interessant med effektforskning. Ved observasjoner av organisasjonene kan man undersøke om disse ledernes tenkning får praktiske uttrykk som har betydning for effekten av ledelse. Det kunne også være spennende å aksjonsforske på intervensjoner for å øke lederes handlingsrom. Ved å introdusere tiltak som målrettet coaching, lederutviklingsprogram og drøftingspunkter i ledersamtaler og undersøke effekt for opplevelse og anvendelse av handlingsrom vil vi få kunnskap av vesentlig betydning for framtidig ledelse i offentlig sektor.

Litteratur

- Arnulf, J. K. (2012). *Hva er ledelse?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Bass, B. M. (2010). Fra transaksjonsledelse til transformasjonsledelse. I Ø. L. Martinsen (Red.), *Perspektiver på ledelse* (3. utg., s. 73-87). Oslo: Gyldendal Norsk forlag AS.
- Benner, P. (1984). *From Novice to expert: Excellence and Power in Clinical Practice*. Menlo Park: Addison-Wesley Publishing Company.
- Busch, T. (2011). Grensen mellom privat og offentlig sektor i endring. I T. Busch, E. Johnsen, K. Klaudi Klausen, & J. O. Vanebo (Red.), *Modernisering av offentlig sektor* (3. utg., s. 62-77). Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T. (2011). Nye trender i offentlig ledelse. I T. Busch, E. Johnsen, K. Klaudi Klausen, & J. O. Vanebo (Red.), *Modernisering av offentlig sektor* (3. utg., s. 243-263). Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T. (2012). *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Busch, T., Valstad, S. J., Vanebo, J. O. & Johnsen, E. (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforl.
- Døving, E. & Johnsen, Å. (2010). Ledelse og styring i organisasjonsteoriens klassikere. I G. Ladegård, & S. I. Vabo (Red.), *Ledelse og styring* (s. 53-69). Bergen: Fagbokforlaget.
- Enger, A. (2012). *Om tillit og statlig styring*. Hentet 25.1.2014 fra <http://pluss.vg.no/2012/10/18/996/15HQsHZ>
- Eriksen, E. O. (1999). *Kommunikativ ledelse: om verdier og styring i offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Falkenberg, G. (2007). *Verdier og sosiale normer i store norske virksomheter*. Fafos rådsprogram 2006-2008.
- Holmberg, I. (2008). Värdebaserat ledarskap: Några tankar och reflektioner om värderingar som grund för utövande av ledarskap. *SSE/EFI Working Paper Series, 2008:11*.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2011). *Hvordan organisasjoner fungerer* (5. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg.). Oslo: Abstrakt.
- Johnsen, E., Aarum Andersen, J. & Vanebo, J. O. (2011). Mot en ny ledelsespraksis. I T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen, & J. O. Vanebo (Red.), *Modernisering av offentlig sektor* (s. 196-211). Oslo: Iniversitetsforlaget AS.
- Johnsen, Å. (2010). Hard og myk styring i offentlig sektor. I G. Ladegård, & S. I. Vabo (Red.), *Ledelse og styring* (s. 175-190). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kirkhaug, R. (2013). *Verdibasert ledelse: betingelser for utøvelse av moderne lederskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Klaudi Klausen, K. (2011). Fra Public Administration over New PA til NPM: en fortolkningsramme for reformer. I T. Busch, E. Johnsen, K. Klaudi Klausen, & J. O. Vanebo (Red.), *Modernisering av offentlig sektor* (3. utg., s. 53-70). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kotter, J. F. (2010). Lederens egentlige oppgave. I Ø. L. Martinsen (Red.), *Perspektiver på ledelse* (3. utg., s. 59-70). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Ladegård, G. (2011). Ledelse og styring: "both sides now". *Magma*, (1/2011).
- Ladegård, G. & Vabo, S. I. (2010). Ledelse og styring: teoretisk rammeverk. I G. Ladegård, & S. I. Vabo (Red.), *Ledelse og styring* (s. 15-38). Bergen: Fagbokforlaget.
- March, J. G. (1994). *A primer on decision making*. New York: The Free Press.
- Mintzberg, H. (2009). *Managing*. London: Pearson.

- Mintzberg, H. (2010). Å jobbe som leder: myter og fakta. I *Perspektiver på ledelse* (3. utg., s. 41-58). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Molven, O. (2009). *Helse og jus* (6. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Opstad, L. & Rolfsen, H. O. (2011). Fungerer målestokkanalyse som et styringsverktøy i offentlig sektor? I T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen, & J. O. Vanebo (Red.), *Modernisering av offentlig sektor* (3. utg., s. 133-146). Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner - Ideer som former det 21. århundredets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Selznick, P. (1997). *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Senge, P. (1991). *Den femte disiplin*. Oslo: Hjemmets bokforlag.
- Skjørshammer, M., Wenaas, V. T., Frafjord, A. & Hyde, A. (2012). Verdibasert virksomhetsledelse: kan verdier og resultatstyring kombineres på en troverdig måte? I E. Aadland (Red.), *Ledelse i diakonale institusjoner* (s. 109-130). Trondheim: Akademi forlag.
- Smircich, L. & Morgan, G. (1998). Lederskap: Å forvalte mening. *Magma Årgang 1, Nr 6*, 56-72.
- Stamsø, M. A. (2011). New public management - reformer i offentlig sektor. I M. A. Stamsø (Red.), *Velferdsstaten i endring: Norsk sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre* (2. utg., s. 67-85). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Stewart, R. (1982). A model for understanding managerial jobs and behavior. *The Academy of Management Review*, 7(1), 7-13.
- Store norske leksikon*. Hentet 15.12.2014 fra <https://snl.no/integritet>
- Sørhaug, T. (2010). Lederskap: Mellom ledelse og styring. I S. I. Vabo, & G. Ladegård (Red.), *Ledelse og styring* (s. 71-84). Bergen: Fagbokforlaget.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thompson, G. (2010). Situasjonstilpasning som ledelsesstrategi. I Ø. L. Martinsen (Red.), *Perspektiver på ledelse* (3. utg., s. 121-146). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Vike, H. (2004). *Velferd uten grenser*. Oslo: Akribe.
- Winter, J. (1988). *Undersølgelsesmetodik og rapportskrivning: en vejledning*. København: Munksgaard.

"Kontroll og tillit kan erstatte hverandre, men aldri fullt ut. Det er parallelt til forholdet mellom ledelse og styring. Tillit uten kontroll blir retningsløs," og "Kontroll uten tillit kan bli en akaslererende og dødelig runddans av kontroll av kontroll." (Sørhaug 2010).

"Fordi resultatkrav ofte er kvantitativt bestemt, for eksempel økonomiske resultater i en avdeling, er de ofte utilstrekkelige som rettesnor i de kollektive anstrengelsene for å nå mangesidige. Ikke minst er slike resultatkrav ofte fremstilt uten et verdimesig fundament, og det er en viktig oppgave for ledere å forme et slikt fundament." (Vabo og Ladegård 2010)

Vedlegg 1 - Forespørsel om deltakelse i masteroppgaveintervju - verdibasert ledelse

Oppgavens tema

Mange ledere på ulike nivåer i offentlig sektor gir uttrykk for at deres handlingsrom for å gjøre valg er begrenset, eller helt borte. Lover og regler, pålegg og økonomiske sparekrav vises til som årsaker til at de selv ikke kan påvirke gjennom skjønnsutøvelse, faglige vurderinger og lokale tilpasninger. Stadig tar noen til orde for at de sentrale styringsverktøyene skaper dårlige forutsetninger for å gjøre det man egentlig skal.

Innenfor samme sektor mener jeg å se at noen ledere finner dette handlingsrommet, og utnytter det til å utøve lederskap. De forholder seg til samme rammebetingelser, men henviser ikke til rammene som tvangstrøye. Jeg er nysgjerrig på hvorfor noen ledere ser handlingsrom og sammenheng der andre ser tvang, hinder og heftelser.

Til grunn for oppgavens tema og problemstilling ligger en antagelse om at hensiktsmessige styringsvirkemidler har sammenheng med den aktuelle virksomhetens formål, og at de er en sentral lederoppgave å se, skape og synliggjøre slike sammenhenger.

Sitatene legger jeg ved med tanke på å sette i gang noen refleksjoner hos deg som jeg håper du vil dele med meg i et intervju. Jeg vil være interessert i dine refleksjoner, og eksempler og fortellinger som kan illustrere disse.

Oppgavens (foreløpige) problemstilling

Hvordan kan ledere i offentlig sektor benytte ytre styringskrav til å fremme virksomhetens grunnleggende formål?

I intervjuene vil jeg være opptatt av å få dette belyst i samtale om følgende hovedspørsmål:

- Den virksomheten du leder, hvilket formål har den?
- Hvilke eksterne styringsverktøy har vesentlig betydning for virksomheten du leder?
- Hvordan vil du beskrive sammenhengene mellom styringsverktøy virksomheten pålegges å forholde dere til, og virksomhetens grunnleggende formål?
- Hvordan formidler du din forståelse av slike sammenhenger ut i organisasjonen?

"Gjennom tolkning skjer valg av de elementer i konteksten som aktøren vektlegger og utnytter videre. I samme grad som strukturer må reproduseres for å bestå, vil elementer som vektlegges kunne videreføres med fornyet styrke og eventuelt bli gjenstand for refortolkning. Her ligger muligheter for innovasjon og "skaperakt" fra individets side." (Askeland 2013)

Forskningsdesign, metode og etikk

Undersøkelsen blir gjennomført med semi-strukturerte dybdeintervjuer som metode for datainnsamling. De jeg ønsker å intervjuer er ledere jeg har grunn til å tro at har særlig forståelse for og erfaring med undersøkelsens tema. Dere utgjør et strategisk utvalg basert på antagelser om at dere besitter beste-praksiskompetanse. Data vil bli drøftet mot eksisterende teori i et forsøk på å beskrive måter å tenke om sammenheng mellom styringsverktøy og formål på, og hvordan disse sammenhengene kan kommuniseres i organisasjonen slik at de gir mening.

Tidsrammen for intervjuet blir 45-60 minutter. Jeg vil gjerne benytte opptaksutstyr og skriver etterpå ut samtalen. Jeg vil ikke registrere personidentifiserbare opplysninger. Intervjuene vil bli gjennomført med personer med ulike stillingsbetegnelser og det er mulig disse vil benyttes i presentasjonen av data. Det avhenger av om det vil ha noen nytteverdi, og vil uansett gjøres med hensyn til å ivareta din anonymitet.

Jeg håper du vil samtykke i å bli intervjuet. Dersom du underveis ønsker å trekke ditt samtykke vil du selvsagt kunne gjøre det når som helst.

Vedlegg 2 - Intervjuguide

Begynne med briefing – innramming av situasjonen (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 141)

Intervjuformen er ikke ustrukturert, men semistrukturert. Det betyr at jeg tar ansvar for å geleide deg gjennom samtalen på en måte som gjør at du svarer på det jeg lurer på.

Er det noe du lurer på eller vil si før vi begynner?

1. Du har lest undersøkelsens problemstilling – er det noe ved den som du vil si du gjenkjenner som interessant?
2. Hva tenker du på som eksterne styringsverktøy? Kan du nevne noen eksempler på hvilke eksterne styringskrav din virksomhet utsettes for?

Pålagte styringsverktøy - jeg gleder meg til å finne et bedre begrep.

Tanken er at styringsverktøy kan etableres som administrative redskaper av virksomheten selv. Da vil de kunne utledes av virksomhetens formål, verdier etc. I komplekse organisasjoner som det offentlige vil ofte de administrative redskapene introduseres av instanser utenfor virksomheten selv (derav pålagte styringsverktøy). Det være seg krav til økonomistyring, internkontroll, og HMS eller spesifikke retningslinjer for faglig utøvelse og kvantitative rapporteringskrav. Da vil mange mene at disse ikke er verktøy til hjelp for å oppnå virksomhetens overordnede mål, men kanskje til hinder for dette. Jfr. lærerstreiken og bakgrunnen for denne.

Oppsummering og overgang

3. Hvilke(t) formål har den virksomheten du leder?

Hvordan er dette beskrevet?

Hvem har definert det?

Hvordan kommer dette til uttrykk i organisasjonen?

Hvilke verdier er deres sentrale organisasjonsverdier?

Oppsummering og overgang

4. Hvordan vil du beskrive sammenhengen mellom de eksterne styringsverktøyene og virksomhetens formål og sentrale organisasjonsverdier? Kan du konkretisere/eksemplifisere?

- Sammenheng mellom eksterne styringsverktøy og virksomhetens formål og verdier – finnes den, eller skapes den? Hva gjør du som leder for å finne, eller skape slik sammenheng? Hva betyr graden av sammenheng - for deg som leder? – for virksomheten du leder?
- Hva gjør du som leder for å synliggjøre slik sammenheng for dine medarbeidere?
- Når er det du opplever at du lykkes i å gjøre disse koplingene selv? Hva er det som er til stede da? Kan du fortelle en historie eller gi et eksempel som illustrerer hvordan du gjør dette?
- Hvilke elementer må være tilstede?

Oppsummering

5. Er det noe du har lyst til å legge til?