

Forvaltningsledelse i praksis

”...hvis man holder op med at forsøge på at blive bedre,
holder man op med at være god”

Hanne Sommerfelt

MASTEROPPGAVE MAVERD-599

MASTER I VERDIBASERT LEDELSE, DIAKONHJEMMET HØGSKOLE

VEILEDER: HARALD ASKELAND

KULL 2010

ANTALL ORD: 27 904

4. MAI 2015

En studie om ledelse i praksis i NAV Forvaltning

Sammendrag

Innenfor ledelsesforskning har det de siste drøye seksti årene vært økende fokus på hvordan ledelse utøves i praksis med den svenske forskeren Sune Carlson (1951) som den virkelige pioner. I ettertid har en rekke forskere studert hva lederoppgavene i realiteten inneholder, men mindre om hva som preger lederatferden. Det er uttrykt et behov for å studere de bakenforliggende faktorene uten at det har medført en forskningsdreining mot disse 'usynlige prosessene'.

I denne masteroppgaven har jeg undersøkt hvordan arbeidsdagen til mellomledere i NAV Forvaltning disponeres, hvilke aktiviteter den består av samtidig som jeg ønsker å sette fokus på betydningen av det kontekstuelle rammeverket og de individuelle forutsetningene som preger deres lederatferd. Formålet med studien er å identifisere faktorer som ligger bak mellomlederes handlinger, og i så måte bidra med ny kunnskap til eksisterende forskning. Dette gjøres med bakgrunn i empiri fra observasjoner av fire avdelingsledere en dag hver, samt intervjudata fra de samme lederne. Formålet med denne metodiske tilnærmingen er å se lederne utøve arbeidsoppgaver i praksis og dernest sammenligne og utfylle med resultatene fra intervjuene. Egen empiri sammenlignes og drøftes ut i fra eksisterende forskning, hovedsakelig med Henry Mintzberg (1973, 2009) som referansepunkt.

Jeg finner at ledelse på mellomledernivå i NAV Forvaltning i stor grad er forhåndsdefinert ut i fra det kontekstuelle rammeverket satt av staten som oppdragsgiver og NAV som arbeidsgiver. Lederne er i stor grad operasjonelle og i liten grad prinsipielle og styrer (leder) ut i fra en byråkratisk tilnærming fremfor en relasjonell lederstil. Handlingsrommet til den enkelte oppleves som vesentlig større enn det virkelig er og det er heller ikke rom for de store 'usynlige prosessene' i denne type ledelse og organisasjon. "Ledelse er faget, faget er ikke ledelse" sa en av informantene ,og selv om de alle uttrykte et sterkt ønske om å lede verdibasert kan det ikke konkluderes med at det er slik i praksis.

Min studie viser at offentlig ledelse ikke har adoptert den postbyråkratiske tankegang. Byråkratiet består, imidlertid i en noe mildere utgave (Hales 2002) og jobben er i stor grad forhåndsdefinert; forvaltning er jobben! (Barley og Kunda 2001).

Forord

Jeg startet videreutdanningen i verdibasert ledelse i 2010 med to små barn på to og fire år. Mye har skjedd siden da, familien har flyttet fra Akershus til Vestfold, jeg byttet jobb fra NAV Bjerke til NAV Forvaltning Vestfold. Etter nesten tre år i forvaltningen er jeg tilbake på lokalkontoret i NAV Sandefjord. Felles for alle mine arbeidsgivere i NAV er at de har heiet meg frem og støttet meg i prosessen for en lederutdanning. Jeg ønsker i den forbindelse å takke avdelingsdirektør ved NAV Forvaltning Vestfold, Heidi Kval Djupvik for hennes genuine interesse for oppgaven min, støttende motivasjonssamtaler, velvillighet og hjelpsomhet da jeg jaktet på informanter.

Uten informantene ville oppgaven aldri kunnet ta form og jeg ønsker å uttrykke min enorme takknemlighet til deltakerne i studien; Anja, Liv, Geir og Henrik for deres åpenhet og ærlighet rundt egen arbeidsrolle og for deltakelse i denne oppgaven.

Familien min har simpelthen vært enestående. Mannen min Maarten, som spesielt nå de siste årene har hatt hjemmekontor de ukene jeg har fulgt undervisning i Oslo, og som aldri har sagt nei til å ta vare på våre nå tre barn (ja, fikk en til i juni 2014) når jeg har prioritert skolearbeid. En takk må også rettes til de utallige barnevaktene til minstemor det siste skoleåret; svigermor Gro, tante Guri og tante Mette. En stor takk rettes til slutt til mamma (Eva) som da jeg ikke så lys i tunnelen påtok seg ansvaret med å transkribere et av intervjuene. Uten dere hadde det ikke vært gjennomførbart!

Dette har uten tvil vært min store egoreise. Det ene i hverdagen som kun har vært mitt og som jeg har rømt til og fra ved behov. Reisen er nå snart slutt og det er vemodig. Fire år med studier er ved veis ende, en stor del av livet mitt disse årene. Jeg har blitt voksen, mer erfaren, reflekterende, kunnskapsrik og moden disse årene. Tredveårene mine har gått med til selvrefleksjon og kunnskapsløft ved Diakonhjemmet Høgskole. På den annen side kan jeg med hånden på hjertet uttrykke lettelse for at jeg er kommet til veis ende og nå kun skal fokusere på to arenaer; på hjemmebane og i arbeid. Jeg har opplevd mye også arbeidsmessig disse årene og nye utfordringer står på trappene. Gleder meg!

Til slutt vil jeg rette en ærbødig takk til min veileder professor Harald Askeland som har plukket meg opp og børstet av meg når det trengtes. ”Dette går godt Hanne”. Takk for dine innspill, råd og støttende samtaler underveis og spesielt i sluttspurten av skriveprosessen.

Takk, dette skal gå godt!

Hanne Sommerfelt

Sandefjord, 29. april 2014

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	8
1.1	Bakgrunn og motivasjon	8
1.2	Problemstilling.....	9
2	NAV som kontekstuet rammeverk.....	10
2.1	Intensjonen.....	10
2.1.1	Organisering.....	11
2.1.2	Arbeidsverktøy.....	12
2.2	Målkraft og måloppnåelse.....	13
2.2.1	Lederutvikling.....	13
2.2.2	Styring og kontroll	14
3	Teoretisk perspektiv og forskningsstatus.....	17
3.1	Tidligere forskning	17
3.1.1	Tidlige studier.....	17
3.1.2	Modne studier.....	18
3.1.3	Nyere studier.....	20
3.1.4	Kritikk av tidligere forskning	24
3.2	Mintzbergs rolleteori	24
3.3	Ledelse i offentlig sektor.....	26
3.2.1	NPMs verdisyn.....	27
3.2.2	NPMs to søyler.....	28
3.2.3	Plattform for ledelse i staten	30
3.2.4	Den norske leder.....	31
4	Metode	35
4.1	Valg av metode.....	35
4.2	Datainnsamling	37
4.2.1	Valg av informanter.....	38
4.2.2	Datainnsamling ved observasjon	39
4.2.3	Datainnsamling ved intervju	40
4.2.4	Transkribering.....	41
4.3	Analytisk prosess.....	42
4.4	Metoderefleksjon.....	43
4.4.1	Validitet, reliabilitet og overførbarhet	43
4.4.2	Etikk ved metode.....	44

4.4.3	Forskerrollen, forforståelse og metodekritikk	44
5	Resultat og analyse	47
5.1	Presentasjon av informanter	47
5.1.1	Henrik	47
5.1.2	Geir	48
5.1.3	Anja	49
5.1.4	Liv	49
5.2	Rammeverket	50
5.2.1	Arbeidsbeskrivelse	50
5.2.2	Geografisk rammeverk	51
5.2.3	Omgivelsenes forventninger	52
5.2.4	Handlingsrom	54
5.2.5	Styring som virkemiddel	56
5.3	Forvaltningsledelse – et observasjonsstudie av 4 mellomledere	57
5.3.1	Mønstre og sammenhenger i observasjonsmaterialet	58
5.3.2	Analyse av tabell 1: Tid og aktivitet	59
5.3.3	Analyse av tabell 2: Aktivitetenes omfang	63
5.3.4	Analyse av tabell 3: Sentrale nøkkeldimensjoner	65
5.3.5	Resultater i forhold til tidligere studier	66
5.3.6	NAV-lederens oppgaver presentert gjennom Mintzbergs integrerte ledermodell ...	69
6	Drøfting av hovedfunn	73
6.1	Ledelse i praksis	74
6.1.1	Gresshoppen	74
6.1.2	I dag er i morgen i går	75
6.1.3	Ansikt til ansikt: Kommunikasjon	76
6.1.4	Den myke leder?	76
6.1.5	Det er ingen klamp om foten: Kontroll og statistikk	77
6.1.6	Nettverking	78
6.2	Rammeverkets betydning	78
6.2.1	'Trygdetantene': Utdannings- og yrkesbakgrunn	79
6.2.2	Kommuniserte forventninger og verdier	80
6.2.3	Styring og rapportering – et nødvendig onde eller helt ok	81
6.2.4	Motivasjon og samhandling	83
6.2.5	Opplevd handlingsrom	84

6.3 Fellestrekk	86
6.3.1 Kommunisere	86
6.3.2 Styring	86
6.3.3 Lede	87
6.3.4 Linking	87
6.3.5 Handle og forhandle	87
7 Konklusjon	90
Litteraturliste	93
Vedlegg	97
Vedlegg 1:	
Forespørsel om informanter til deltakelse i masterstudium – Ellen Christiansen	98
Vedlegg 2:	
Forespørsel om informanter til deltakelse i masterstudium – forvaltningsenhetene.....	99
Vedlegg 3: Samtykkeerklæring	101
Vedlegg 4: Orientering om LIP-prosjektet	102
Vedlegg 5: Observasjonsskjema	104
Vedlegg 6: Intervjuguide.....	105

1 Innledning

Undertittelen til denne oppgaven ”...hvis man holder op med at forsøge på at blive bedre, holder man op med at være god” (Klaudi Klausen 2011: 56) gjenspeiler min innfallsvinkel til materialet. Jeg vil påstå at ledelse er et sentralt element i alle typer organisasjoner og ledelse vil påvirke både produksjon- og økonomisk resultat. Som følge vil ledere i større eller mindre grad ha innvirkning på driftsresultatet i virksomheten. NAV er imidlertid i en særposisjon da etaten forvaltes av Norge som stat er en egen budsjettpost og i så måte har ubegrenset med midler.

Ledelse i praksis (Managing Work Behaviour, MWB) er et studert fenomen, men definitivt ikke utstudert. Ledelse er ferskvare og i stadig utvikling, på lik linje som resten av samfunnet. Henry Mintzberg er en av de store og sammen med ham er det flere med ham som har bidratt i ledelsesforskningen gjennom tiden. I likhet med sitatet av Kurt Klaudi Klausen, så er det en nødvendighet med kontinuerlig forskning i søken på å oppnå bedre resultater, yte bedre tjenester og også bli en bedre leder. Setningen er beskrivende, forsøk å bli litt bedre hver dag. Dette gjengis også NAV sin kompetansestrategi hvor det legges vekt på at NAV skal være en ’effektiv etat som stadig blir litt bedre enn i går’.

Siden jeg startet med arbeidet på denne oppgaven har NAV sin direktør Joakim Lystad måttet fratrukke sin stilling etter nesten fem år som leder for etaten. Det har vært spekulert i media om årsakene til at han måtte gå, og det er blant annet lagt vekt på at brukerne skal settes foran systemet, øke fokus på Arbeid i NAV, og at det i det henseende var nødvendig med ny ledelse. NAV har i følge Arbeids- og sosialminister Robert Eriksson fra Frp vært mer systemtopptatt enn av individet (Glomnes 2015).

1.1 Bakgrunn og motivasjon

Formålet med denne oppgaven er å bidra til å øke vår kunnskap om ledelse i praksis og å kaste et lys over hvordan lederoppgaven utføres sett i lys av det kontekstuelle rammeverket. Det finnes ingen eksisterende forskning som omhandler ledelse på mellomledernivå i NAV Forvaltning og i så måte vil oppgaven være med på å definere hva mellomlederen bruker tiden sin på og dermed bidra til en større forståelse for ledelse i offentlig virksomhet.

Nærmeste sammenlignbare studie utført i NAV er Virginia Rajesan (2013) sin artikkel om hverdagsledelse ved et lokalt NAV-kontor. Hun fokuserte hovedsakelig på kommunikasjon innenfor institusjonaliserte rammer og er således ikke direkte overførbart. Som følge mener jeg det åpner opp for en annen type forskning og tolkning enn det som tidligere er gjort i denne etaten som omhandler hverdagsledelse.

Studien er en del av LIP-prosjektet (ledelse i praksis) som foregår ved Diakonhjemmet Høgskole hvor professor Harald Askeland har det overordnede ansvaret. Han har selv gjennomført en rekke observasjonsstudier, blant annet ved Diakonhjemmet sykehus i Oslo og Røysumtunet diakonale stiftelse rett i utkanten av hovedstaden. I tillegg har jeg hatt som ønske å sammenligne resultatene fra min empiri med Mintzberg selv og to andre deltagere i LIP-prosjektet gjennomført i 2013 (Rajesan 2013; Sirris 2013).

NAV er en etat under stadig omstilling og ledere må være operative og omstillingsdyktige. Min motivasjon for oppgaven er å se nærmere på hvordan avdelingslederen leder, med de individuelle forutsetninger de selv bringer med i regnestykket og de kontekstuelle rammene arbeidsgiver angir. Hvor blir det av handlingsrommet, og er det plass til aktiv ledelse? Er lederen en aktiv spiller eller kun en brikke i spillet? Det er noen av spørsmålene jeg stilte i forkant av oppgavens utførelse. Ønsket er å belyse hverdagsledelse i praksis og bidra til å utforske de aktivitetene lederne gjennomfører gjennom observasjon, utdype innsikten ved intervju som vil gi et mer overordnet perspektiv på hva forvaltningsledelse inneholder.

1.2 Problemstilling

Med bakgrunn i ovennevnte har jeg kommet til følgende problemstilling:

”Hva preger lederrollen i NAV Forvaltning og hvordan utøves den i praksis?”

Problemstillingen i seg selv er selvforklarende nok og det er ikke behov for ytterligere presisering gjennom egne forskningsspørsmål. I problemstillingen fremgår det at oppgaven ønsker å gå dypere inn i hva som legger rammeverket for ledelse i norsk offentlig forvaltning og ikke minst hvordan det operasjonaliseres innenfor denne konteksten.

2 NAV som kontekstuellet rammeverk

Dette kapittelet er hovedsakelig basert på dokumenter som ligger tilgjengelig på NAV sitt intranett. Dokumentene¹ er åpne for allmennheten og informasjon som ikke er tilgjengelig for publikum vil ikke benyttes. Målet er å forklare i korte trekk NAV sitt samfunnsoppdrag spesielt vinklet mot NAV Forvaltning.

2.1 Intensjonen

NAV skal:

" ... stimulere den enkelte stønadsmottakeren til arbeidsaktiviteter der det er mulig, og gi råd og veiledning til arbeidsgivere og arbeidstakere for å hindre sykefravær og utstøting fra arbeidslivet. Etaten skal videre bistå arbeidssøkere med å få jobb og bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft, forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet og innhente informasjon om arbeidsmarkedet. Etaten driver vederlagsfri arbeidsformidling." (Arbeids- og velferdsforvaltningsloven Kap.2 §4)

NAV har som andre offentlige instanser et samfunnsansvar og skal hovedsakelig gjennomføre arbeidsmarked-, sosial-, trygde-, og pensjonspolitikken i landet. NAV skal fungere som samfunnets sikkerhetsnett og yte bistand der det er behov ved for eksempel sykdom eller arbeidsløshet. NAV skal sørge for å viske ut inntektsskjevheter ved samlivsbrudd og trygge barnas oppvekstvilkår. Til sammen forvalter NAV over førti ytelser som skal utbetales når vilkårene er oppfylt og til rett tid. NAV forvalter arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, arbeids- og velferdsforvaltningsloven og lov om sosiale tjenester i NAV.

Etaten skal gi mennesker muligheter i form av arbeid, meningsfulle aktiviteter og økonomisk trygghet. Dette er i tråd med visjonen og skal gjennomføres gjennom verdiene tydelig, tilstede og løsningsdyktig. Ordet muligheter skal ivareta tre samfunnsmessige funksjoner; mulighet for arbeid, mulighet for meningsfull aktivitet og mulighet for inntektssikring i henhold til lovfestede rettigheter. Verdiene forteller på sin side hvordan etaten ønsker å fremstå og skal være veiledende i hvordan oppgaver gjennomføres på alle plan, både internt og ut mot brukere. Ansatte i NAV skal være tydelige på hva de kan bidra med både mot

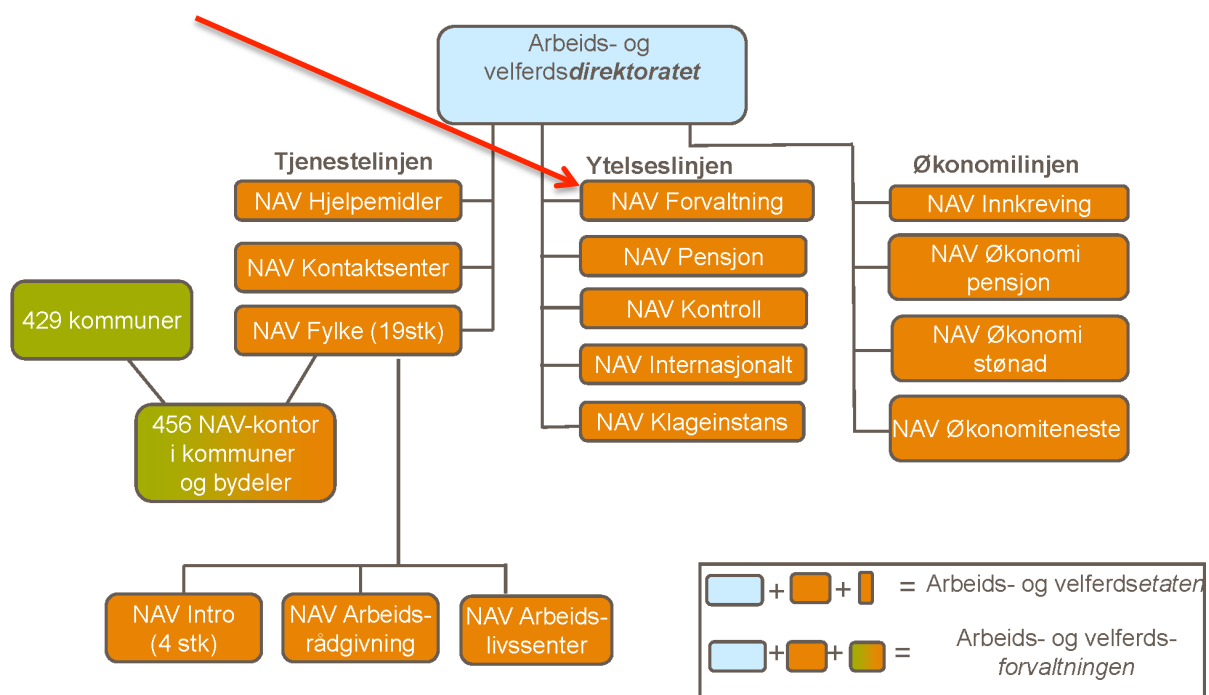
¹ Kapittel 2 baserer seg hovedsakelig på interne dokumenter i NAV. Dokumentene vil i sin helhet presenteres i litteraturlisten.

brukere, kollegaer og mot eksterne aktører. De skal være mentalt tilstede i dialogen på alle kommunikasjonsarenaer og skal i samarbeid med brukere, kollegaer og andre aktører komme til gode løsninger for den enkelte. NAV skal møte hvert enkelte menneske med respekt, service, sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktivitet.

Hovedmålene er å skape et velfungerende arbeidsmarked med høy yrkesdeltakelse, bidra til et inkluderende samfunn som sikrer alle muligheter til deltakelse, å sikre økonomisk trygghet for den enkelte ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter, utjevne økonomiske og sosiale forskjeller og bekjempe fattigdom. Dette skal gjennomføres gjennom en helhetlig, effektiv og brukerorientert arbeids- og velferdsforvaltning.

2.1.1 Organisering

NAV er organisert som vist i modellen nedenfor hvor en ser at NAV Forvaltning er en del av ytelseslinjen sammen med NAV Pensjon, NAV Kontroll, NAV Internasjonal og NAV Klageinstans.



Figur 1: Organisasjonskart over NAV

Tidligere lå NAV Forvaltning i fylkeslinjen sammen med NAV-kontorene. Etter en omorganisering ble forvaltningsleddet lagt til ytelseslinjen som beskrevet består av fem

resultatområder med veldig ulike ansvarsområder. Alle ytelser som behandles regionalt eller nasjonalt er samlet i dette leddet og hver av enhetene innen hver ytelse har sine direktører som rapporterer til ytelsesdirektøren i Arbeids- og velferdsdirektoratet (senere betegnet kun som direktoratet).

NAV Forvaltning har egne grensesnitt som beskriver oppgavefordelingen mellom forvaltningen og lokalkontorene. På de ytelsene hvor det kreves skjønsmessige vurderinger er det forvaltningen som har vedtaksmyndighet og dermed mulighet for å overprøve lokalkontorenes vurderinger. Forvaltningsenheten skal sikre likebehandling gjennom effektiv saksbehandling av høy kvalitet.

Ledernivåene i NAV Forvaltning består av direktør for NAV Forvaltning Ellen Christiansen, dernest avdelingsdirektører ved de ulike forvaltningsenhetene og til slutt avdelingsledere for ytelsene. Noen ytelser er samlet under samme leder som da leder på tvers av resultatområder.

2.1.2 Arbeidsverktøy

For å forstå rammeverket som ansatte og ledere i NAV jobber innenfor er det viktig å ha en overordnet oversikt over de arbeidsverktøy som er i drift. Det er over tyve ulike dataverktøy på tvers av partnerskapet i NAV, og jeg nevner bare de jeg mener er hensiktsmessige i forbindelse med denne studien til saksbehandling og i forbindelse med brukerhenvendelser. Blant de mest brukte er modia hvor man registrerer brukerhenvendelser; gosys som tidligere fungerte som modia, men som nå hovedsakelig er brukernes ”arkiv”, hvor de fleste dokumenter skannes inn, og hvor de ulike kontorene kan samhandle med hverandre ved å sende og svare på oppgaver og henvendelser; arena benyttes som saksbehandlingsverktøy for ytelsene dagpenger, arbeidsavklaringspenger (AAP) og individstønad. Her skrives arbeidsevnevurderinger av brukere som har oppfølging av NAV ved sykdom eller i et løp for å på sikt komme ut i arbeid igjen. I pesys behandles blant annet uføretrygdsaker og har til felles med gosys en ’kontorbank’ og ’individuelle banker’ hvor det ligger ulike typer oppgaver; Sykepengesaker behandles i et av de eldste saksbehandlingsverktøyene som fremdeles operer i NAV, Infotrygd. Vi har også bisys som er bidragssystemet i tillegg til en

rekke andre statlige programmer som skal håndtere mer personalmessige aktiviteter og ulike systemer hvor sosialhjelpstønader behandles.

Flere av de ovennevnte arbeidsverktøyene er en del av det som jeg senere skriver om målekortet. Statistikk blir hentet ut av gosys i forbindelse med de brukerrettede oppgavene i henhold til å kontakte bruker etter 48 timer ved 'kontakt bruker' eller 'vurder henvendelse' innen to uker i tillegg til at alle dokumenter som blir skannet skal være journalført innen 24 timer. Statistikk i forhold til produksjon og effektivitet blir tatt ut fra blant annet arena.

2.2 Målkrav og måloppnåelse

NAV har som intensjon å basere all aktivitet på verdiene tydelig, tilstede og løsningsdyktig. Verdiene skal gjennomsyre etaten innad og utad samt i alle utførte aktiviteter. Flere dokumenter er laget med hensyn til å opprettholde verdienes integritet samtidig som organisasjonen skal optimaliseres med hensyn produksjon og effektivitet.

Virksomhetsstrategien og kompetansestrategien er to av dokumentene som identifiserer de målene NAV skal nå innen 2020. Virksomhetsstrategien beskriver blant annet samfunnsoppdraget mot den norske befolkning, hvordan organisasjonen skal effektiviseres gjennom kompetanseutvikling i tillegg til hvordan øke samarbeidet med kommunene (partnerskapet). Kompetansestrategien underbygger virksomhetsstrategien og da spesielt rettet til kompetanseutvikling på de ulike satsningsområdene. Ambisjonene i forhold til forvaltningsleddet frem til 2020 består av flere elementer som kunnskapsutvikling i form av regelverk og skjønn, øke grad av lik praksis og sentralisere ytelser for å samle fagkompetanse.

2.2.1 Lederutvikling

For å kunne øke kunnskap, effektivitet og kvalitet i forvaltningen og NAV generelt må det sørges for kompetanseheving også hos ledere, blant annet ved å styrke kompetanse i hverdagsledelse. Herunder oppfølging av syke, virksomhetsplanlegging, budsjett, arbeidsgiveransvar, medarbeiderutvikling, innføring av kvalitetssystem, løpende forbedringsprosesser og faglig basiskompetanse. Videre skal det utvikles verktøy for

tilpasningsdyktige ledersamtaler og lederoppfølging, støtte og videreutvikle eksisterende nettverk og arenaer for ledere i tillegg til lederes egen styringskompetanse.

Ovennevnte skal gjennomføres ved å sikre basiskompetanse, ikke bare av nyansatte, skape tiltak og insentiver som bidrar til å få nye og beholde nøkkelmedarbeidere, kunnskapsdeling på tvers i etaten, etablere kunnskapsdelingsarenaer vertikalt og horisontalt i etaten i tillegg til mange andre tiltak. Utover alle kunnskapsgrepene vektlegges forbedringspotensialet i arbeidsprosessene samt et økt fokus på styrking av omstillingsevnen.

2.2.2 Styring og kontroll

Når vi snakker om styring og kontroll i NAV kan vi skille mellom virksomhetsstyring, målstyring og målekort. Virksomhetsstyringen omfatter det overordnede styring, ledelse, kontroll og risikohåndtering og skjer i gjentakende prosesser med planlegging, gjennomføring og oppfølging. Et av de førende dokumentene i forhold til målstyring er det som heter Mål- og disponeringsbrev. Det er forskjellige utgaver avhengig av hvilket organisasjonsledd det gjelder, men likt for alle er at det fastsetter mål, budsjetterammer og fullmakter for resultatområdene i linjen, her ytelseslinjen. Den gir også mer spesifikke resultatkrav til resultatområdene fordelt på de fem enhetene i ytelseslinjen i tillegg til at det legger føringer ved å definere gitte hovedprioriteringer for året.

I Mål- og disponeringsbrevet fastsettes ulike rapporteringskrav tilknyttet HR og organisasjon i samt resultatkrav i forbindelse med tilbakemeldinger til publikum (kontakt bruker-oppgaver), journalføringsoppgaver og tilstedeværelse på telefon. Dette er rapporteringskrav som hovedsakelig ligger hos de aktuelle avdelingsdirektørene og dernest deres ledergrupper. Det skal rapporteres på:

- Sykefraværsoppfølging med effekt av de tiltak som er iverksatt for å redusere egenmeldt og legemeldt fravær.
- Om ledere etterlever atferdskravene i verdiene; tydelig, tilstede og løsningsdyktig og om lederplattformen er tatt i bruk som bestemt.

- Hvilke kompetansetiltak som igangsettes, implementering, utfordringer og effekt.
- Om tiltak i forbindelse med HMS (helse, miljø og sikkerhet) er gjennomført og om HKI følges opp med tiltaksplan.

Aktivitetene over er bare noen interne forhold som skal rapporteres inn til direktoratet med regelmessighet. Man har som nevnt rapportering på definerte arbeidsmål knyttet til effektivitet og tilgjengelighet. Et verktøy for målstyring i forbindelse med resultater er målekortet. Hvert NAV-kontor, hvert kontaktsenter, hver forvaltningsenhet, alle har egne og unike målekort som brukes som en dialog mellom enheten og styringslinjen. Dokumentet viser resultater innenfor visse parametere og er et godt styringsverktøy hvor resultater kan sammenlignes måned til måned. Informasjonen brukes til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten innenfor fire perspektiver; brukerperspektivet, produksjonsperspektivet, medarbeiderperspektivet og økonomiperspektivet.

Styringsparametere benyttet i NAV Forvaltning er antall saker som skal behandles innenfor normert tid (75 prosent), antall saker over ytre grense, visse stønader skal være utbetalt innen et visst tidsrom etter at saken er behandlet, vedtak behandlet i tråd med kvalitetsstandarden er blant noen av måleparameterene. I tillegg skal alle oppgaver ved alle NAV sine enheter ha besvart brukerhenvendelser innen henholdsvis 48 timer eller to uker avhengig av oppgavetyper, alle dokumenter skal være journalført innen 24 timer og minst 90 prosent av alle innkommende telefonsamtaler skal i utgangspunktet bli besvart når de ringer for å nå målkravene på telefoni.

Utover ovennevnte skal hvert resultatområde (forvaltning i dette tilfellet) utarbeide virksomhetsplaner, arbeide med risikostyring og gjennomføre internkontroller og varsle direktøren i ytelseslinjen ved vesentlige avvik i resultatoppnåelsen. Dette ansvaret ligger hos avdelingsdirektørene og ikke hos avdelingslederne. Det er imidlertid viktig å ha en generell oversikt over oppgaveomfanget som ligger hos ledelsen i forvaltning og som direkte eller indirekte preger arbeidshverdagen til mellomlederne. Mellomlederne er i direkte kontakt med medarbeiderne daglig og har det daglige ansvaret for at målkravene innfris.

Som man ser i ovennevnte kapittel er NAV en stor organisasjon med et sammensatt rammeverk og mange retningslinjer, lover og mål som må følges og tilfredsstilles. Mellomlederen skal på sin side sørge for at alle resultatmålene satt av direktoratet for sin ytelse imøtekommes samtidig som hun skal lede og inspirere sine medarbeidere til å fortsette å yte sitt beste innenfor de føringer som er gitt. ”Ledere i staten skal delegere oppgaver, veilede og følge opp medarbeidere, og samtidig angi en tydelig retning og stille krav til resultater” (Johnsen et al. 2011: 210). Lederen skal prestere på alle plan, men med et godt støtteapparat i avdelingsdirektør, arbeidsgiver og lederplattformen i staten i ryggen.

3 Teoretisk perspektiv og forskningsstatus

I dette kapittelet ønsker jeg å presentere det vitenskapelige ståsted for min aktuelle forskning, uten at det eksplisitt representerer alt innen feltet. Utgangspunktet for studien må hovedsakelig forstås i sammenheng med teori om ledelse, både nasjonal og internasjonal.

Å velge seg et ut et tema for masteroppgaven er i seg selv en egoistisk oppgave og det gjaldt også meg. Hva ledere bruker tiden siden på og kanskje identifisere tidstyver og suksessfaktorer finner jeg særdeles interessant i et ledd i å effektivisere og øke ledelseskvaliteten av både administrative oppgaver og personlige ressurser.

Det er viktig å vite hvor man kommer fra for å kunne stake ut en ny vei å gå. I første del presenterer jeg noen av de teoretikerne som har vært banebrytende i å forklare lederatferd og dens kompleksitet. Ikke alle gis like stor oppmerksomhet, Henry Mintzberg vil bli med gjennom hele oppgaven da studien hovedsakelig er tuftet på hans måte å gjennomføre ledelsesforskning på. Etter historikk og status på ledelsesforskning pr i dag, skriver jeg litt om ledelse i offentlig sektor. Dette for å sette ledelse i NAV Forvaltning i en teoretisk kontekstuell ramme. Avslutningsvis presenteres Mintzbergs lederrollemodell som vil utforskes nærmere utover i oppgaven.

3.1 Tidligere forskning

Det er gjennomført en rekke studier innenfor feltet ledelsesatferd gjennom årene. Stefan Tengblad og Ola Edvin Vie har delt opp disse studiene i tre epoker; early studies (tidlige), mature (modne) studies og recent (nyere) studies (Tengblad 2012: 18). De har funnet at de mest omfattende studiene hovedsakelig kommer fra USA og Storbritannia, men svenske Sune Carlson presenteres som pioneren innenfor ledelsesforskning med sin Executive Behaviour i 1951 (Carlson et al. 1991).

3.1.1 Tidlige studier

I Carlsons studie førte ti ledere dagbøker i fire uker som omfattet deres daglige arbeid i tillegg til at deres sekretærer holdt statistikk over innkommende og utgående post og telefonsamtaler.

Et av de viktige funnene i denne studien var at lederne kun gjennomførte de oppgavene som fantes i kalenderen. Disse oppgavene representerte hovedsakelig hva andre fant viktig, fremfor hva lederen selv mente hadde prioritering. Som følge fokuserte lederne mer på de oppgavene som var fastsatt av andre, og hadde derfor ikke tid til de oppgaver han selv anså som mer viktige. Carlson beskrev dette som en ”administrative” patologi, forhold som bidrar til at lederen verken er effektiv eller produktiv (Tengblad 2012: 20).

Flere forskere i denne første epoken gjennomførte observasjon, intervju og tilsvarende metoder som dannet grunnlaget for deres empiri (Tom Burns, 1954, 1957; Leonard Sayles, 1964; J.H. Horne og T. Lupton, 1965) (ibid.). Mye av forskningen viste at mesteparten av en leders arbeid foregikk ansikt til ansikt og var i høy grad preget av politiske føringer og egne personlige faktorer. Allerede på denne tiden var lederhverdagen preget av flyktige møter, oppgavevariasjon og ikke minst konstante avbrytelser og disse funnene er høyst representative i lederhverdagen i dag også.

Rosemary Stewart (1967, 1988) derimot, kom i likhet med Sune Carlson frem til at ledes arbeidshverdag er så fragmentert at de sjelden har mulighet til å benytte nødvendig tid for å tenke og å prioritere. Hun brukte analogien ”gresshoppe” da hun observerte at lederne hoppet fra et problem til et annet (Tengblad 2012). Carlson og Stewart skisserte allerede da bildet som Henry Mintzberg m.fl. i ettertid har tegnet om ledelse. I samme tidsrom gjennomførte Stewart studier innenfor handlingsrom som presenteres senere i dette kapittelet.

3.1.2 Modne studier

I neste epoke innen ledelsesforskning (1970-1989) var Henry Mintzberg og John P. Kotter to ledende aktører sammen med Rosemary Stewart. Mintzberg har mottatt stor anerkjennelse for sitt observasjonsstudie i 1973 da han fotfulgte fem ledere i en uke hver. Han fant at lederhverdagen er svært fragmentert, de har høyt arbeidstempo og mange møter (planlagte og uplanlagte). Arbeidsdagen inneholdt stadige møter, opptatthet av aktuelle problemer og en evig sirkel av økende arbeidspress (Mintzberg 1973; Tengblad 2012). Dette skiller seg fra tidligere forskning som i stor grad baserte seg på at lederhverdagen hovedsakelig besto av planlagte affærer. I likhet med Carlson og Stewart fant Mintzberg at ledernes arbeidsmetodikk i en viss grad er dysfunksjonell i den forstand at deres fokus på aktuelle

problemer og konstante møtevirksomhet bidro til en ond sirkel av økende arbeidspress (Tengblad 2012: 27). Mintzberg (1973) sin studie beskrev hovedsakelig oppgavekarakteristikk og oppgaveinnhold og hans ti lederroller har i etterkant blitt viet mye oppmerksomhet i ledelsesverdenen.

Det er umulig å skape en mal eller oppskrift for hvordan å lede, til det er ledelse for variert og omfavner for mye usikkerhet i forhold til uforutsette oppgaver. Mintzberg hadde imidlertid et ønske om å gjøre nettopp det, men fant det for utfordrende blant annet på grunn av ovennevnte faktorer. Vi benytter i dag imidlertid en rekke dataprogram som ledelsesverktøy verden over innen Human Resource (HR), så noen lederoppgaver har man til en viss grad kunnet standardisere. Byråkratiske virksomheter som NAV har i tillegg strenge retningslinjer med tilhørende dataverktøy for rapportering av budsjett, avvik og produksjon.

Mintzberg og Stewart henviser begge til John P. Kotter som en av de store forskerne (Mintzberg 2009; Stewart 1982). Han satte i 1982 nettverking for alvor på agendaen for ledelse da han skrev at ledere har større mulighet til å kunne forme eget arbeid dersom de pleier og utnytter sitt personlige nettverk til nettopp å få implementert sin agenda. Informasjon kan man finne raskt, men nettverk er noe som bygges over tid gjennom møter, formelle og uformelle, med flere mennesker både innenfor og utenfor egen organisasjon. I følge Kotter er det en sammenheng mellom gode resultater og de ledere som lykkes med nettverking. Som Mintzberg mener Kotter at ledelsesatferd ikke kan planlegges eller organiseres, men at flyktige samtaler kan vise seg å være svært effektivt. *Small talk* og tøyning fremsto i hans studie av ledere i General Motors å være viktig i det å beholde og utvide nettverket. Valgene lederne foretok viste seg å være et resultat av sosiale prosesser fremfor å utvikle seg fra rasjonelle og kalkulative prosesser (Tengblad 2012: 29). Kotters funn skiller seg fra tidligere forskning om ledelse og dens behov for systematisk planlegging. Han mener at det som skiller en leder fra en annen er deres evne til å innhente informasjon gjennom denne typen uformell kontakt med interne og eksterne aktører. Jo mer informasjon, desto bedre grunnlag for å ta avgjørelser i tråd med egen agenda.

Mye av den senere forskningen er tuftet på Mintzberg (1973) sine ti lederroller og Stewart (1982) peker på noen av utfordringene ved den. Hun mente teorien var alt for generell, det

var vanskelig å generalisere innenfor modellen da den blant annet ikke tok hensyn til enkeltindividets individualitet, kultur og oppgaveforståelse. Stewart skisserte en egen modell som skulle fange opp den store variasjonen i jobbfleksibilitet og arbeidsatferd. Stewart sin modell består av fire studier i perioden 1973-1979 hvor flere ledere ble observert, intervjuet, deltok i gruppediskusjoner og skrev egne dagbøker. Med målet om en bedre modell utarbeidet hun tre kategorier som beskrev lederrollen og deres handlingsrom; demands, constraints og choices. Fritt oversatt til krav, begrensninger og valg. Kort oppsummert beskriver disse tre kategoriene lederjobben gjennom de kravene hver enkelt er pålagt av arbeidsgiver som må møtes, de begrensninger som både internt og eksternt preger handlingsrommet, og de valg hver enkelt prioriterer innenfor det de selv har råderett over. Kategoriene kan også differensieres i de krav, begrensninger og valg som jobbeskrivelsen legger føringer for, og de hver enkelt setter for seg selv. Stewart erfarte at ledere hadde handlingsrom, men var dårlige til å utnytte det. Enten fordi de ikke var klar over valgfriheten, eller de ikke ønsket benytte seg av det (Tengblad 2012).

3.1.3 Nyere studier

Nyere ledelsesforskning fra 1990 og til dags dato bygger på tidligere forskning, og blant annet de funn nevnt ovenfor. En leder må være løsningsorientert og snartenkt, dagene er fylt av usikkerhet og det er nærmest umulig å detaljplanlegge. Forskere jeg ønsker å fokusere på i denne epoken er blant annet Linda Hill, Tony J. Watson, Colin Hales, Hugh Kingsley og igjen Henry Mintzberg. I tillegg har vi kyndige og velrespekterte forskere også nærmere Norge som i tillegg til å forske på lederatferd også har benyttet samme metodevalg som meg nå i nyere tid.

Mintzberg skriver innledningsvis i sin bok "*Managing*" fra 2009 om hvordan ledere opplevde sin hverdag etter at de ble ledere selv. Svarene sto ikke i kø, de hadde nemlig ikke hatt den store opplevelsen av endring. Overraskende, ja, man går fra å gjennomføre visse arbeidsoppgaver til å skulle lede de som nå skal gjennomføre dem. Linda Hill (1982) gjennomførte et observasjonsstudie i tillegg til dybdeintervju av nitten førsteårsledere. Hun identifiserte ulike emosjonelle aspekter ved å være leder, å måtte samhandle med medarbeideres konstante avbrytelser og behov i tillegg til utfordringene ved å lede mennesker som er ulike en selv og som man rett og slett ikke liker (Mintzberg 2009; Tengblad 2012: 34). Det å være leder må simpelthen erfares gjennom å lede, i både oppturer og nedturer.

Tony J. Watson gjennomførte deltakende observasjon i et helt år i ZTC Ryland Company i Storbritannia. Han hadde valgt seg ut dette firmaet fordi det hadde gjennomgått flere store endringer de foregående årene. Watsons funn besto blant annet av at de verdne og organisasjonelle føringer som var satt på toppen ikke klarte å bane vei ned til mellomledelsen og at mellomlederne slet med imøtekomme motstridende forventninger i deres søken på å definere egen lederrolle (Tengblad: 34-35; Watson 1994). Videre at individer handler strategisk i deres streben etter å skape sin hverdag. Med andre ord er informasjonsflyten i en organisasjon tilstoppet mellom toppledelse og mellomledelse. Der toppledelse taler store ord med sine pretensiøse programmer og visjoner, handler mellomledelsen i en viss grad isolert fra dette siden det ikke har noen rot i deres hverdag. Disse føringene er imidlertid med på å skape større distanse mellom organisasjonsleddene da de på topp tydelig vet lite om hva mellomlederen møter i hverdagen av usikkerhet, kompleksitet, tvil og ikke minst tilfeller hvor egne verdier kommer i konflikt med organisasjonens. Watson sine funn samsvarer med Hill sine der organisasjonens verdier ikke nødvendigvis er like enkle å forfekte nedover i hierarkiet i form av å være respektfull og rettferdig i møte med både egne ledere og sine medarbeidere (ibid.). Watson (2008, 2009) har skrevet flere artikler hvor han argumenterer for viktigheten av å legge vekt på lederens identitet når man studerer lederatferd, noe som vil diskuteres ytterligere senere i kapitlet.

En stor bidragsyter i ledelsesforskningen i nyere tid er briten Colin Hales. Han har gjennom flere studier med både intervju og observasjon ved ulike organisasjoner rundt om i verden forsket på ledelse (mellomledelse) og byråkatiets påvirkning av lederatferd og handlingsrom. Han har i likhet med flere andre forskere (blant annet Mintzberg 1973, 2009; Kotter 1982; Stewart 1982) funnet at ledere i tillegg til arbeidsoppgavene skrevet i blekk må være åpen for å reagere ad hoc som følge av uforutsette aktiviteter, lede til tross for mangel på mulighet til å planlegge, gjennomføre raske og flyktige interaksjoner, delta i økende fra av verbal kommunikasjon enten ansikt til ansikt, per telefon eller epost. Hun må også takle økende grad av press og konflikter i sin søken på å oppfylle stadig større krav. Noen viktige poeng Hales bidrar med er at lederatferd utover ovennevnte felleskarakteristikker viser seg å variere vesentlig hva gjelder hvor arbeidet utøves, hvordan man balanserer de ulike arbeidsoppgavene, hvor avhengig lederen er av andre, mengden av interaksjon og ikke minst hvilket handlingsrom som er dem tilgjengelig (Hales 2001: 51). Til tross for at

ledelsesdiskursen på 90-tallet beskrev en endring mot en postbyråkratisk desentralisert ledelse med utvasket hierarki, mindre kontrollering og økt selvstendighet blant lederne til å lede og koordinere, så argumenterer Hales for at det ikke finnes noe postbyråkrati eller nettverksledelse (Hales 2002). Han definerer det heller som *'bureaucracy-lite'*, eller *'lettbyråkrati'*. Byråkratiet består men i en mer effektiv form med alt det positive det medfører men med mindre hierarki samtidig som at lederrollen ikke har endret seg drastisk. Og der hvor lederrollen ikke har forandret seg, så har heller ikke arbeidsoppgavene fått nytt innhold. Hales (ibid.: 64) skriver følgende:

”Managers continue to be preoccupied with routine, day-to-day monitoring and maintenance of work process, managing staff and processing information, to the exclusion of instigating change, developing staff and seeking new business opportunities... Being held casually responsible for the performance of others compels managers into continuous *'micro-management'* of *'their'* staff.”

Med andre ord ser ikke Hales de store forskjellene fra ledelse før det andre forskere har kalt postbyråkratisk ledelse og den ledelse som praktiseres i dag. Hierarkiet består, dog i en litt mer utvannet utgave. Lederatferden har heller ikke gjennomgått de store forandringene og i de organisasjonene som har forsøkt å endre strukturen er likevel arbeidsoppgavene noe av det samme, men i en *'bureaucracy-lite'*-versjon.

I sin artikkel *”Does it Matter What Managers Do?”* (2001) konkluderer Hales med at ledere betyr noe. Han mener imidlertid det er for lite forskning på betydelsen av hva ledere gjør og hvordan de gjør det til tross for at en populær antakelse er at ledere gjennom sine handlinger kan gjøre en forskjell. Hvordan og i hvilken grad er imidlertid lite kjent og dette er et felt forskere har snudd et blindt øye til. Hales etterspør mer kunnskap om hva som er unikt ved lederatferd, hvorfor ledere handler som de gjør og hvordan organisasjonsstruktur og -prosesser påvirker lederatferd. Han mener forskningen må belyse hvorfor ledere gjør ulike ting og forklare ovennevnte mer grundig enn hva som er gjort til nå. Aller viktigst argumenterer Hales for at forskning må belyse om den aktuelle lederatferden faktisk bringer noe positivt for de som ledes fremfor profitabilitet for ledelse eller organisasjon.

Det hersker liten tvil om at Henry Mintzberg er svært betydningsfull innen ledelsesfaget. I 2009 kom han med ytterligere et bidrag hvor han i tillegg til sin tidligere forskning bidro med nytt empirisk materiale, observasjonsdata av tjue ni ledere som han fulgte en dag hver. Her er han svært kritisk til tidligere forskning som forenkler definisjonen av en leder som en visjonær og målsetter (Tengblad 2012). Mintzberg argumenterer imidlertid for at man bør gå bort fra tanken om at ledelse er enten/eller, men heller se på det som en generalistoppgave hvor lederen må tenke, kommunisere, lede og gjennomføre samtidig som hun skal ha kjennskap til de mer organisasjonelle delene innad i organisasjonen (ibid: 38). Lederen må altså ta hensyn til en rekke komplekse variabler som bidrar til å skape et godt fellesskap mellom ledere og medarbeidere. I denne sammenheng utviklet han en ny modell som bidrag til en mer helhetlig lederforståelse og som presenteres senere i oppgaven (Mintzberg 2009).

Det kan trekkes paralleller mellom de ulike forskerne og deres funn. Man har identifisert en rekke elementer som beskriver hva ledere gjør, men lite om de ulike prosessene innen ledelse (Hales 2001; Kingsley 2000). Hugh Kingsley (2000: 289) skriver i sin artikkel *”Administrative practice – New meanings through unstructured observational studies”* at en suksessfaktor for god ledelse er lederens mulighet for å effektivere endringer, videre å benytte endringsprosesser til å få gjennomstyret sin tankegang hos medarbeiderne. Som følge av store endringer som implementeres på arbeidsplasser jevnt over, anfører Kingsley at det er viktig med ny forståelse for ledelse og at dagens oppfatning har stort forbedringspotensial.

Kingsley har gjennomgått en rekke tidligere forskning i nevnte artikkel og konkluderer med at strukturert observasjon er en mindre god metode for å fange essensen av hva som er bakenforliggende lederatferden. Hittil er strukturert observasjon benyttet i majoriteten av ledelsesforskningen og Kingsley refererer til flere av de samme forskerne som jeg har nevnt ovenfor. Han mener imidlertid det er en rekke svakheter ved bruk av denne metoden da man unngår å studere paradoksene ved ledelse (ibid.: 295). Mintzberg (1973) sin metode viser bare hva mennesker gjør på overflaten da den kun identifiserer hva lederne gjør, elementer ved ledelse. Kingsley ser et skifte i forskningen på 80-tallet, fra å studere kun studere elementer ved ledelse til også et ønske om å få en forståelse av prosessene bak ledelse (ibid.: 294). Et ønske om å gå mer i dybden, skrape på overflaten for å få innsikt i de usynlige prosessene. Faktorer som også er med på å forklare hvorfor en leder gjør som hun gjør i gitte

situasjoner gjennom rutiner, hendelser og historier (Acker i Kingsley 2000: 295-298; Watson 2008, 2009).

I følge Kingsley (2000) representerer ikke dagens forståelse av faget hvordan ledelse faktisk utøves i praksis og han argumenterer for bruk av ustrukturert følgeobservasjon som metode for å øke kunnskapen.

3.1.4 Kritikk av tidligere forskning

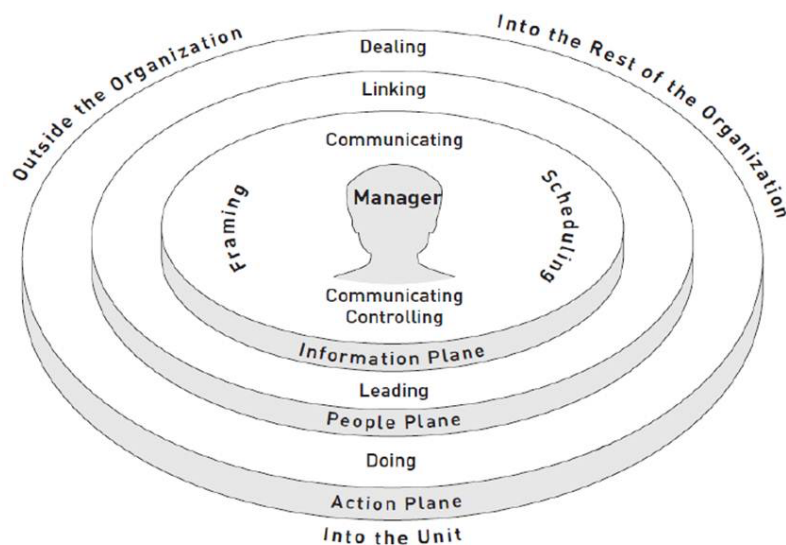
Som man ser av forskningen gjennomført i de tre epokene så handler de fleste om hva ledere kan og bør gjøre for å være en god, effektiv og suksessrik leder, og mindre på hva lederen faktisk gjør og hvorfor hun gjør det (Askeland 2012; Hales 2001; Kingsley 2000; Watson 2009). Rosemary Stewart beskrev lederen godt, som en gresshoppe som hopper fra oppgave til oppgave og det er bred konsensus om at ledelse i praksis er nettopp slik. Mange oppgaver, uplanlagte og planlagte møter, mye verbal kommunikasjon og så videre. Målet med ny forskning kan være å synliggjøre de prosessene som ligger bak handlingene for å gi ny kunnskap om hvorfor lederen handler som hun gjør. Ikke bare hva hun gjør, men altså hvorfor.

Mintzberg er selv svært kritisk til ledelsesforskning på grunn av fagets kompleksitet og er klar på at man må ta høyde for uforutsette ting og ha rom for å kunne endre planer og avtaler underveis (Tengblad, 2012). I kjølvannet av Mintzberg sin 1973-studie kom det en rekke studier, men interessen avtok og i følge ham selv er det ikke mange gode studier av nyere tid å henvise til (Mintzberg 2009: 3). Stewart (1982: 7) refererer Hales (n.d.) og Sayles (1964) når hun skriver at det er behov for bedre ledelsesmodeller som også hensynstar sidestilte relasjoner. Hun mener Mintzbergs ti lederroller ikke er beskrivende nok, noe som Mintzberg selv enes i når han skriver at i alle hans forsøk på å lage en modell innenfor ledelse, så ender han alltid til slutt opp med å lage en liste (2009).

3.2 *Mintzbergs rolleteori*

Jeg vier et eget delkapittel til Mintzberg og hans rolleteori, en teori som beskriver fellestrekk ledere viser på ulike plan som vist i figuren og tabellen nedenfor. Modellen har lederen i

sentrum fremfor lederkarakteristikk. Mintzberg har selv kommentert at i hans søken etter en god ledelsesmodell stadig kommer med flere lister. Målet var en helhetlig modell som illustrerer hva lederen faktisk gjør og hvordan, og ikke minst som et fundament til å skape enda bedre ledelsesmodeller (Mintzberg 2009: 43-48).



Figur 2: A Model of Managing (Mintzberg 2009: 48)

”Ledelse foregår på tre plan, fra det konseptuelle til det konkrete; med informasjon, gjennom mennesker og direkte handlinger”, direkte oversatt fra Mintzberg (2009: 49). Modellen viser lederen i sentrum innrammet av ulike lag som beskriver det totale bildet av en leders ansvarsoppgaver sett i lys av interne, eksterne og ikke minst individuelle forhold. Ordet forhold bruker jeg i mangel på et annet ord som beskriver situasjonen bedre.

Modellen kan forklares med at lederen er midtpunktet og preges av den oppgaven hun er satt til, hennes formelle ansvarsområder, dernest omgivelsene i form av organisasjonen og eksterne forhold. Lederen handler også ut i fra personlige forhold gjennom livserfaringer, kunnskap, verdier og annet som er med på å farge ledelsesutøvelsen (Askeland 2012: 3; Acker i Kingsley 2000; Mintzberg 2009: 49). Dette er med på å ramme inn lederjobben og hvordan ledere handler på de ulike planene. De tre planene er informasjonsplanet, aktørplanet og handlingsplanet. Alle plan er knyttet direkte eller indirekte til interne og eksterne handlinger. To roller gjennomføres på hvert plan og ovennevnte modell kan vises gjennom

tabellen nedenfor, samme tabell jeg vil bruke utover i oppgaven for å presentere fellestrekk for mellomledere i NAV Forvaltning.

Innramming av lederjobb og fordeling av arbeid		
	Internt	Eksternt
Informasjonsplan	Kommunisere Overvåke, være infosentral	Kommunisere Talsperson, være infosentral, spre informasjon
Styring Strukturere, delegere, tildele, fordele, vurdere		
Aktørplan	Lede Mobilisere, utvikle, bygge team, kulturutvikling	”Linking” Nettverksbygging, representere, overbevise, formidle, etablere buffer
Handlingsplan	Handle Lede prosjekter, håndtere forstyrrelser	Forhandle Koalisjonsbygging, mobilisere støtte

Tabell 1: Lederens hovedroller og underroller (Mintzberg 2009: 90)

3.3 Ledelse i offentlig sektor

Historien viser at det i de fleste vestlige land har vært en dreining i ledelse mot New Public Management (NPM) fra 1980-tallet. Kurt Klaudi Klausen (2011) kaller dette for den blå bølgen, et samlekonsept som dekker flere delreformer og tiltak som hovedsakelig gjennomføres for å effektivisere og modernisere offentlig sektor. Norge var i starten tilbakeholden med å innføre denne typen reformer, men man ser at den gjorde sitt inntog fra rundt år 2000 etter en noe forsiktig start på 80-tallet. NAV-reformen er en av disse og kan spores tilbake til 2001 da sosialkomiteen foreslo for Stortinget at man burde se på en sammenslåing av Trygdeetaten, Aetat og Sosialtjenesten. Overordnet mål for denne

sammenslåingen var å hindre at brukerne av disse tjenestene skulle oppleve å være kasterballe i systemet.

NPM-kritikk til offentlige organisasjoner er blant annet at de er for store og byråkratiske. Det er for svak brukerorientering, for bred ledelse og at man burde ta lærdom av private virksomheter (Klaudi Klausen 2011: 51). Klausen anerkjenner imidlertid at det ikke kan innføres en felles ledervei og ledelse i Vest-Europa ikke er direkte overførbart til regioner som ikke likner vår. Han mener derimot at det interessante er å se om det offentlige i disse landene tross sine ulikheter likevel dreier i samme retning, mot en felles kjerne. Dette bidrar til å skape en byråkratisk felles tankemåte, en felles funksjonsmåte, en dreining mot det institusjonelle som igjen preger måten man angriper problemer og løsninger på (ibid.).

3.2.1 NPMs verdisyn

Christopher Hood (1991) identifiserer tre kategorier som beskriver administrative verdier innen NPM; 'sigma-', 'theta-' og 'lambda-'verdier. Innenfor disse verdiene ligger det også et behov for kontroll, dog på ulike områder.

'Sigma' står for effektivitet gjennom nøkternhet og kostnadseffektivitet. Brukertjenestene skal ikke koste mer enn det som er nødvendig for å kunne yte en kvalitetsmessig tilstrekkelig god og forsvarlig tjeneste. Her er kontrollaspektet rettet mot entydige resultater, det som produseres er viktigere enn hvordan man kommer dit.

'Theta'-verdiene står for ærlighet, rettferdighet og gjensidighet, mens 'lambda'-verdiene uttrykkes gjennom pålitelighet og tilpasningsdyktighet (ibid.). Det ligger i disse verdiene at det ikke bare er enderesultatet som er viktig, men også prosessene i forkant. Behovet for kontroll ligger som følge mellom start til mål.

Ovennevnte verdier gjenspeiler i hovedtrekk styresettet til de organisasjoner som leder etter NPM-filosofien, også norsk offentlig forvaltning.

3.2.2 NPMs to søyler

NPM kan deles i to søyler, hvor den ene siden identifiseres som den økonomiske søylen og den andre som den managerialistiske søylen (Klaudi Klausen 2011). Utgangspunktet er at ledelse er ledelse og organisasjon er organisasjon og av den grunn vil deres teknikker lett kunne overføres fra private bedrifter til offentlige organisasjoner og i tillegg lykkes. De to søylene bidrar med ulike teknikker til hvordan lede etter filosofien om NPM og gir en mer spesifikk innfallsvinkel til denne typen ledelse enn hva Hood sine mer generelle verdier gjør.

Den økonomiske retningen bygger på en markedsmessig styringslogikk hvor konkurranse, insentiver og tanken på "whats in it for me" alene motiverer for gjennomføring av arbeid. Den andre retningen har en hierarkisk styringslogikk med en antakelse om at mennesker er ideologiske (ibid.). Det er klare ulikheter mellom de to retningene og jeg presenterer noen av dem i figuren nedenfor:

Økonomisk perspektiv	Managerialistisk perspektiv
Generisk prinsipp for begge retninger: det er ingen prinsipiell forskjell på hva styring, organisasjon og ledelse dreier seg om. Behovet for kontroll er representert i begge søyler	
Egennyttmaksimerende Opportunistisk	Etikk og verdibasert ledelse - Bløte verdier
Rasjonelt handlende Strukturoptimalisering og kostnadseffektivitet	Handler som følge av tradisjon og tilfeldigheter knyttet opp mot idealisme og emosjoner.
Principal-agent-teori: - Kontrakter og kontroll - Motivasjon gjennom (lønns)insentiver	Skape tillitsbaserte systemer Motivasjon gjennom meningsfullt arbeid (svakere insentiver)

*Figur 3: NPM to hovedretninger
(Boston i Klaudi Klausen 2011: 50-53; Lægneid og Christensen 2011)*

Hensikten bak det økonomiske perspektivet i NPM er å sikre konkurranse i offentlige virksomheter som igjen vil kunne bidra til bedre og rimeligere ytelser til forbrukeren og mulighet for valgfrihet og øke tjeneste/varetilbudet. NAV er ikke en konkurranseutsatt

virksomhet og organisasjonen har full råderett og monopol på sin ytelse med statsbudsjettet i ryggen. På den annen side så betaler ikke forbrukeren noe for tjenesten NAV yter, annet enn gjennom skattelovgivningen. Andre sentrale teoretiske argumenter for NPM er rettførdig lønn og belønning etter innsats som motivasjon for medarbeiderne. Som følge av at den offentlige virksomheten er inntektsdekket, vil ”løse” midler kunne gi både strategisk- og ledelsesmessig spillerom for ledelsen (ibid.).

I et samfunn hvor det stilles stadig større krav også til offentlige virksomheter som NAV, både fra sentralt hold og fra brukere, er det behov for både dyktige og dynamiske ledere. Det medfører i følge Klausen (2011) at medarbeiderne må være fleksible og omstillingsdyktige da ledelsen ikke er fullt ansvarlige for denne utviklingen alene. Medarbeidere har også muligheten til å utøve lederatferd gjennom å delta i prosesser som krever målfastsettelse og beslutninger (Johnsen et al. 2011). Det er således viktig å skille mellom lederatferd og lederens atferd når man studerer ledelse i praksis og alt en leder gjør i arbeidshverdagen er ikke ledelse.

Vi ser en dreining mot effektivisering gjennom både strukturelle og institusjonelle endringer. Arbeidsoppgaver er under stadig utvikling, nye oppgaver tillegges og flyttes, avdelinger etableres og endres. Det er fokus på medarbeider- og lederutvikling, noe som er et viktig argument for det managerialistiske perspektivet. Et bevisst fokus på hvordan å lede og hvordan å lede bedre. Det tyder på at det er nødvendig å styre etter prinsippene i NPM for at et så stort maskineri som NAV skal fungere, og det vises gjennom plattform for ledelse i staten introdusert i september 2008 (Johnsen et al. 2011; Vanebo et al. 2011). Det argumenteres imidlertid for at NPM ikke direkte kan overføres til offentlige virksomheter og at NPL (New Public Leadership) er en bedre innfallsvinkel for ledelse i offentlig sektor fordi det er mer konteksttilpasset enn NPM, har sterkere fokus på nettverksorganisering og brukerverdi (Busch 2011: 243-244). Ny offentlig ledelse har ikke som hensikt å erstatte NPM, men heller tilføre endring av fokus med mer fokus på nettverksledelse, verdibasert ledelse og politisk ledelse (ibid.: 245).

3.2.3 Plattform for ledelse i staten

”Dette dokumentet er en plattform som angir basis, rammer og prinsipper for lederskap i staten. Plattformen slår fast at statens ledelsespolitikk må tuftes på statens særpreg, verdigrunnlag og overordnede mål. Regjeringen har bestemt at plattformen skal legges til grunn for lederskap og arbeidet med å utvikle ledelse i staten.”

(Regjeringen.no 2008)

Lederplattformen er et dokument som gjennom møysommelig arbeid i en stor tverrfaglig gruppe legger føringer og retningslinjer for hvordan statlige ledere skal lede. Den offentlige sektoren skal fornyes og forbedres ved å gi mer velferd med mindre administrasjon, mer åpenhet, tilgjengelig og brukerrorettet (Fornyings- og Administrasjonsdepartementet 2008). Samtidig skal ledere etterstrebe faglig kvalitet, kontinuerlig kompetanseoppbygging og helsefremmende arbeidsmiljø, i tillegg til kostnadseffektivitet samtidig som brukertilfredsheten består.

Ovennevnte lederoppgaver viser at statens ambisjoner om effektivitet og kvalitet gjenspeiles i de verdiene NPM er tuftet på. Johnsen et al. (2011: 211) vurderer dokumentet som tydelig med ”klare, normative krav til ledelse som et resultatrettet og forpliktende samspill der ledelseskommunikasjon og relasjoner er alfa omega”. Lederplattformen viser sammenhengen mellom grunnfunksjonene og fokusområdene som er tilstede for statlig ledelse i tabellarisk form i dokumentet. Kort beskrevet er funksjonene delt inn i:

1. Strategi
2. Drift
3. Relasjonsbygging
4. Kommunikasjon og informasjon

Hver av funksjonene er beskrevet gjennom følgende fokusområder:

- Mål, resultater og brukerrorettet
- Samarbeid og samordning
- Kompetanse, læring og utvikling

- Medbestemmelse og medvirkning

Formålet er å identifisere utfordringene som ligger i egen lederrolle og bevisstgjøre seg eget lederskap (Fornyings- og Administrasjonsdepartementet 2008). Videre skal en leder i staten forvalte og utvikle fellesskapets ressurser, være redskap for folkevalgte myndigheter, sørge for åpenhet og involvering, samarbeide på tvers av etater og sektorer, samt skape attraktive arbeidsplasser.

3.2.4 Den norske leder

Ola Edvin Vie (2012), en norsk forsker med stor interesse for ledelse i praksis, mener norske ledere, spesielt førstelinjeledere, befinner seg i skjæringspunktet mellom ”idealene for faglig og profesjonell ledelse”. Utsagnet kommer etter at han har gjennomgått to store norske studier ved hjelp av spørreundersøkelse og observasjonsstudie (Colbjørnsen, 2004 og Lange, 2008). Lange kom frem til at ledere prioriterer tiden sin ut i fra interne og eksterne forhold samt egeninteresse, men at det er de interne forhold i forhold til medarbeidernes trivsel og miljø som blir ilagt mest vekt (ibid.). Samtidig legger den norske lederen minst vekt på å fremme seg selv ut i fra hvordan de prioriterer. Vie (2012) mener det er en klar svakhet ved Lange sin studie da de faktiske forhold ikke er undersøkt, kun hva lederne har svart på et spørreskjema. Resultatene kan imidlertid sammenlignes med internasjonale observasjonsstudier innen ledelse i praksis, noe som også gjennomføres i denne studien, og på den måte se om det er hold i det Langes funn. Vie (2009) har selv gjennomført en studie i forbindelse med sin doktoravhandling hvor han fulgte fire ledere i en uke hver i tillegg til intervjuer. Hans formål var å se på hvorfor ledere viser omsorg og fant at det skjer på tre ulike nivåer; på det individuelle plan for å redusere det umiddelbare spenningsnivået med en relasjon, på det mellommenneskelige nivået hvor lederomsorg oppleves å påvirke direkte og indirekte det sosiale samspillet og på institusjonelle plan hvor lederomsorg gis som følge av lederens rolle og formelle posisjon (ibid.). Det å være leder medfører at man i tillegg til de mer overordnede oppgaver i forhold til resultatoppnåelse også plikter å ha et emosjonelt ansvar for sine medarbeidere, men at det kan oppleves som en byrde for lederne. Vie (ibid.) argumenterer for at man må anerkjenne både omsorg som arbeidsoppgave og byrden det medfører.

I senere tid er det tilkommet ytterligere forskning om ledelse i praksis i Norge ved hjelp av observasjonsstudier (Askeland 2012) og gjennom arbeidet i LIP-prosjektet har flere mastergradsstudenter gjennomført denne typen studier av norske ledere. To av disse studentene, Stephen Sirris (2013) og Virginia Rajesan (2013), har skrevet om henholdsvis pastoral ledelse og ledelse i praksis i sosiale tjenester ved et lokalkontor i NAV. Sirris sin oppgave omhandlet lederatferd i praksis kontra ledernes egen forståelse for lederrollen. Det til tross for at pastorene ikke innehar lederposisjonen, men utøver lederatferd i flere av sine arbeidsoppgaver. Rajesan hadde som hovedmål å studere det kontekstuelle rammeverkets betydning for ledes kommunikasjon og studerte tre ledere på ulike ledernivåer. Både Sirris og Rajesan benyttet samme kvalitative tilnærming med observasjon og intervju. Jeg vil sammenligne mine empiriske funn med de tre ovennevnte for å se etter likheter og ulikheter i de fire LIP-studiene.

Det er interessant å se på forholdene mellom nyere og eldre forskning og om ledelse i Norge diversifiserer seg fra ledelse i andre land til tross for Klaudi Klausen (2011) sine anføringer om at ledelse er ledelse og organisasjon er organisasjon. At dagens offentlige sektor er relativt like både innenfor landegrensen og andre sammenliknbare land (vesten).

I dette kapittelet har jeg hatt til hensikt å gi en innføring i forskningens ståsted innen lederatferd og ledelse i praksis gjennom å presentere noe av forskningen på feltet. Bidraget er kun en liten del av det store bildet, men gir likevel en oversikt over hvordan ledelse utøves i et historisk forskningssammenheng. Det er bred enighet om at forskning på ledelse er ferskvare og at det er viktig å fortsette å lete etter flere svar. Mintzberg er et av de store navnene og både ham selv og andre forskere kritiserer hans ulike teorier og modeller som for generaliserende (Hales 2001, 2002; Mintzberg 2009; Stewart 1982 m.fl.).

Det er viktig å ta hensyn til tidligere forskning, benytte seg av suksessene for å skape ny vei og ta lærdom av det som er gjort feil. En lærende organisasjon med driv for kunnskapsledelse slik NAV ønsker å være. Denne studien er en del av LIP-prosjektet ved Diakonhjemmet Høgskole og skal studere ledelse i praksis i norsk forvaltning. For å bedre kunne forstå det kontekstuelle rammeverket for ledelse i offentlig sektor har jeg skrevet om NPM. Ledelse i offentlig sektor er i stor grad tuftet på de tre verdiene 'sigma', 'theta' og 'lambda' og er godt beskrevet gjennom Klaudi Klausen (2011) sine to søyler. Ledere i staten skal bidra til å

utvikle en sterk offentlig sektor hvor de på den ene siden skal gi mer velferd og på den andre siden redusere administrasjon med større fokus på åpenhet, tilgjengelighet og brukerroretting. I følge Johnsen et al. (2011: 210) viser dette tydelige tegn på at det er NPM som råder i norsk statsforvaltning.

Formålet med min forskning er å bidra til å tette det jeg i likhet med de store forskerne mener er et hull i ledelsesforskning. Hvordan ledes det i praksis, ikke kun basert på de aktivitetene vi ser, men hva som er med på å farge aktivitetene. De usynlige prosessene (Hales 2001; Kingsley 2000). Ved å benytte tidligere forskning som beskrevet her, det totale kontekstuelle rammeverket og empirien av egen forskning ønsker jeg å belyse ledelse i NAV Forvaltning. En organisasjon hvor det ikke er gjennomført en lignende studie tidligere.

Med bakgrunn i problemstillingen og presentert teori forventer jeg at ledernes arbeidsoppgaver i likhet med tidligere forskning er fragmentert og at arbeidshverdagen preges av høy aktivitet og 'hands on' lederstil (Hales 2001; Mintzberg 1973). Usikkermomentet ligger hovedsakelig i omfanget av ovennevnte og i hvilken grad NAV og forvaltning som arbeidsgiver samt staten som oppdragsgiver legger føringer for utøvet lederatferd, og om ledernes egne forutsetninger er med på å prege atferden (Hales 2001; Kingsley 2000). Jeg forventer at ledelse i NAV Forvaltning med bakgrunn i Hales (2002) og Barley og Kunda (2001) viser at ledelse innen offentlig virksomhet er avhengig av en semibyråkratisk organisering og at et ensrettet fokus på relasjons- og nettverksledelse (Kotter 1982) ikke er nøkkelen til suksess i slike organisasjoner. Teorien vil være med på å underbygge eller vise ulikheter mellom tidligere forskning og mine empiriske funn. Om byråkratiet består og dens grad av tilstedeværelse vil bli med videre i drøftingen i kapittel 6. Avslutningsvis ønsker jeg å oppsummere likhetstrekk mellom forvaltningslederne i lys av Mintzberg sin modell for lederens hovedroller og underroller (tabell 1, kapittel 3).

Jeg har opparbeidet meg enkelte forventninger om forvaltningsledelse med bakgrunn i Hales (1986, 2001, 2002), Mintzberg (1973, 2009) og andre forskere presentert i dette kapittelet. Noen av forventningene er at arbeidshverdagen til mellomledere i offentlig forvaltning er hektisk, at den i stor grad er styrt av overordnede føringer, og at mye tid går med til egen styring av avdelingenes effektivitet tilknyttet saksbehandling og rapportering av disse

resultatene. Jeg forventer også at ovennevnte i stor grad vil prege ledernes handlingsrom og at den byråkratiske leder (Barley og Kunda 2001) er mer synlig enn den relasjonelle (Vie 2009).

4 Metode

Denne delen omhandler den forskningsstilen som er valgt for å innhente ønsket data. Bakgrunnen for forskningen er at vi skal få bedre innsikt i lederhverdagen og hvordan lederrollen preges av økte produksjonskrav i daglige gjøremål innenfor det kontekstuelle rammeverket. Studiet er en del av et større forskningsopplegg og følger de kriterier som er lagt til grunn i Harald Askelands lederstudie, ledelse i praksis (LIP, Vedlegg 4).

I følge Tove Thagaard (2011) er selve fortolkningen viktig i kvalitativ forskning i og med at det er sosiale fenomener man skal forstå. Når man velger kvalitativ metode hviler det et stort ansvar på forskeren som på sin side må redegjøre for alle fremgangsmåter i hele forskningsprosessen, fra metodevalg til analyse og fortolkning av resultatene.

4.1 Valg av metode

Det er gjort en rekke studier innen ledelse ved bruk av kvantitativ metode. I teorikapittelet har jeg tilkjennegjort noen av forskerne som har benyttet denne metodiske tilnærmingen i sin søken etter å kunne generalisere lederatferd og ledelse i praksis (Hales 1986, 2001; Kotter 1982; Mintzberg 1973). Som forsker har man en rekke muligheter når metoden skal velges, også når man skal se på praktisk ledelse. I følge Olav Dalland (2012: 111) skal metoden fortelle oss hvordan vi bør gå frem for å skaffe til veie eller etterprøve kunnskap:

”En metode er en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap, Et hvilket som helst middel som tjener dette formålet, hører med i arsenalet av metoder.” (Vilhelm Aubert i Dalland 2012: 111)

Ved valg av metode må en spørre seg om man best finner det man søker etter ved bruk av kvantitativt eller kvalitativt forskningsdesign. Styrker ved kvantitativ forskning er presisjon, breddeforståelse, finne det gjennomsnittlige, systematisk informasjonsinnhenting, opprettholdelse av objektivitet som følge av fjernhet til feltet (tilskuer), man samler inn data og har god mulighet til å kunne forske inn på enkelte fenomener for å kunne formidle forklaringer (Dalland 2012; Thagaard 2011).

Det er som nevnt gjort en rekke studier innenfor ledelse ved bruk av strukturert observasjon som metode. Gjerne supplert med informantenes egne dagbokbeskrivelser, intervjuer, spørreskjema med mer. Hales (2001) og Kingsley (2000) argumenterer begge for at tidligere forskning på feltet ikke gir et godt nok bilde av ledelse da det i hovedsak konsentrerer seg om fagets elementer og ikke prosessene bak. Kingsley refererer til Fields (1990) sitt ”ferdighetsisfjell”, hvor all kunnskap og fokus er rettet mot det som er over vannflaten og lite på det som foregår under overflaten. Tengblad og Vie (2012) har gjennomgått flere eldre studier og i likhet med Kingsley (2000) vurderer de at Mintzbergs funn alene ikke er tilstrekkelig til å forklare ledelse i dag da det ikke er nok å kun fokusere på strukturerte elementer. For å forstå lederatferd bedre må man gå mer i dybden, vekk fra kvantitativ forskning og heller benytte kvalitativ metode. Observasjonsstudier er tidligere benyttet hovedsakelig for innhenting av kvantitativ data, men kan med stor suksess også brukes for å skaffe til veie kvalitative data.

Kvalitativ metode egner seg godt når forskeren er ute etter å belyse temaer hvor det eksisterer lite forskning på fra før (Thagaard, 2011). Kingsley (2000: 297) mener den nåværende forståelse av ledelse i praksis lite gjenspeiler virkeligheten av praktisk ledelse. Han argumenterer for at det må gjennomføres ustrukturerte observasjoner for å øke kunnskapen og belyse det bakenforliggende. Observasjonsstudier er en helhetlig og innsiktsfull metodisk tilnærming som er velegnet ved studering av daglige gjøremål og på den måten få fatt på informasjon som man ikke nødvendigvis har like god tilgang til ved bruk av andre metoder (McDonald 2005). Ledelse er ikke bare det vi ser, men også det vi ikke ser. Det er altså økende behov for en kvalitativ tilnærming.

Det er i den store sammenheng innenfor lederforskning gjort få studier om ledelse i praksis (Askeland, 2013). Valg av metode gjøres ut i fra de ressurser man har tilgjengelig og det er viktig å ikke gape for høyt og dermed sitte igjen med uhåndterlig datamengde (Dalland 2012; Repstad 2007; Thagaard 2011). Mitt valg falt på en kvalitativ tilnærming på grunn av ovennevnte, og dens mulighet til å belyse følsomme data og gå i dybden i aktuelt tema. Det er få undersøkelsenheter, noe som bidrar til at jeg som forsker får en god nærhet til feltet, økt fleksibilitet, gir et større helhetlig perspektiv og et ønske om å bidra til økt forståelse om lederatferd fremfor å skulle forklare den (prosesser kontra elementer). Videre får forskeren et tettere forhold til deltakerne og det skaper et mer intimt jeg-du-forhold (Dalland 2012).

En kvalitativ tilnærming vil kunne bidra til å gi en større forståelse av hvorfor lederen tenker og gjør som hun gjør, samt se om det finnes en sammenheng mellom verdier, arbeidspress og atferd. Med bakgrunn i dette benyttes semistrukturert følgeobservasjon og semistrukturert forskningsintervju. Det er vanlig å kombinere disse metodene når forskeren ønsker å få større innsikt i informantens situasjon ved å delta i deres aktiviteter og samtidig få tilbakemelding fra deltakeren underveis for deres forståelse (Thagaard 2011). Det semistrukturerte forskningsintervjuet i etterkant av observasjonen er velegnet for å innhente fyldig og omfattende informasjon, og innsikt i deltakernes erfaringer, tanker og følelser (ibid.: 87). Det er ikke slik at observasjon er bedre enn annen kvalitativ forskning, men det kan gi en annen innsikt og perspektiv innen organisasjonsforskning (McDonald 2005). I dette studiet er det ønskelig å få svar på sammenhengen, altså hvorfor man handler som man gjør. McDonald hevder observasjon/shadowing er velegnet for det, nettopp fordi man får bedre tilgang til sine informanter gjennom å studere atferd og mellommenneskelige interaksjoner. Askeland (2013) kaller denne observasjonsmetoden for semistrukturert følgeobservasjon. Kjært barn har mange navn og videre i denne oppgaven refereres det til denne typen kvalitativ observasjonsmetodikk som kun ”observasjon”.

Påfølgende dybdeintervju skal avdekke de spørsmål og uklarheter som kommer frem under observasjonen og informantene kan fortelle om sine egne opplevelser, synspunkter og selvforståelse i forhold til det som er observert (Thagaard 2011). Et av målene i studiet er å avdekke sammenhengen mellom faktisk og antatt lederatferd og kombinasjonsmetoden vurderes som svært velegnet for å belyse det. Ved å kombinere disse to metodene vil jeg kunne sitte igjen med et bredere datagrunnlag og i så måte sikre basis for tolkning (Repstad 2007: 29).

4.2 Datainnsamling

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet ønskes det en dypere innsikt i ledelse i praksis og hva som former atferd og handlinger. En svakhet ved kvalitativ metode er at informanten holder tilbake og ikke viser sitt sanne jeg, virkeligheten blir konstruert. Som følge er det viktig at forskeren for innpass og at rollen er forhåndsdefinert for både informanten og de i miljøet rundt for at ingen skal føle seg truet av forskerens tilstedeværelse (McDonald 2005; Aadland 1994). Informantvalget og datainnsamlingen må i så måte planlegges og

gjennomføres på en god måte slik at kvaliteten på materialet opprettholdes. Dette er spesielt viktig ved kvalitativt design.

4.2.1 Valg av informanter

I følge Thagaard (2011) baserer kvalitative studier seg på strategiske utvalg hvor forskeren plukker ut de informanter som er aktuelle med de egenskaper eller kvalifikasjoner som trengs for å belyse problemstillingen og studiens teoretiske perspektiver på en best mulig måte. Prosjektets formål, problemstilling og forskningsspørsmål legger altså føringer for hvilke metoder som velges.

I forkant av informantsøket ble direktør for NAV Forvaltning, Ellen Christiansen, gjort kjent med studiet og det ble avklart at forvaltningsenhetene kunne kontaktes direkte uten ytterligere form for godkjenning (vedlegg 1). Jeg hadde behov for fire deltakere, fortrinnsvis to av hvert kjønn. Det ble sendt ut en forespørsel på epost til avdelingsdirektørene ved syv ulike forvaltninger på Østlandsområdet og jeg mottok positiv tilbakemelding fra fem (vedlegg 2). Valget falt på de fire som svarte først, noe som ga to menn og to kvinner på fire ulike ytelser.

Videre avtaler i forhold til tidspunkt for observasjon og intervju ble gjort direkte med informantene på epost og telefon. Informantene har til dels variert arbeids- og utdanningsbakgrunn og fellesnevnerne var lang arbeidserfaring, lederposisjon og avdelingsstørrelse.

Ved å kun henvende seg til noen forvaltningsenheter kan en argumentere for at det eksisterer visse svakheter vedrørende utvalget. Utvalget blir ikke helt tilfeldig, jeg har kun henvendt meg til de som har en omtrentlig geografisk tilhørighet til meg (Østlandet). Videre sendte jeg ut en "bestilling" til avdelingsdirektørene som selv valgte ut deltakere etter de eksisterende kriterier, også kalt et strategisk utvalg. Et strategisk utvalg er imidlertid ikke uvanlig i kvalitative studier hvor forskeren velger ut informanter ut i fra egenskaper eller kvalifikasjoner som er ønsket sett i lys av studiets problemstilling og teoretisk perspektiv (Thagaard 2011: 55).

En annen innvending for valg av informanter er at jeg selv har vært ansatt ved en av de aktuelle forvaltningene og jeg var kjent med avdelingsdirektørens positive syn på denne studien. Jeg var sikret en informant her og etter all sannsynlighet en jeg hadde god kjennskap til som både kollega og leder i en avdeling nært tilknyttet min egen. Dette er noe jeg har tatt hensyn til både under observasjonen og i påfølgende intervju. I forkant av observasjonsdagen ble alle medarbeidere på huset informert om at jeg kun var der i forskningsøyemed og at de ikke skulle oppsøke meg. Som følge fikk vi gå i fred og ytterligere erfaringer vil bli belyst i analysedelen.

Deltaker, informant, respondent, mellomleder, leder og avdelingsleder beskriver alle det samme i denne studien, objektet som studeres, og benyttes om hverandre.

4.2.2 Datainnsamling ved observasjon

Askeland hadde i utgangspunktet satt opp et observasjonsstudie hvor hver informant skulle følges gjennom fem arbeidsdager. Aktivitet, mønstre av samtaler og samhandling, møter, bunden og ubunden tid skal observeres og noteres (Askeland 2011: 5). I dette studiet har jeg imidlertid valgt å følge fire ledere en midtuke dag hver. Det legges til grunn at det vil gi tilstrekkelig forskningsmateriale til en masteroppgave av dette omfang. Hver leder deltok også i et dybdeintervju med en varighet på 60-90 minutter en tid i etterkant av observasjonsstudiet.

Hensikten for metodevalget var at man gjennom observasjon ikke bare kartlegger hva en leders jobb er jf. tidligere nevnte hovedretninger, men også hvordan ledelsespraksis i norsk forvaltning er i forhold til antatt og faktisk atferd sett i lys av det individuelle og kontekstuelle rammeverket som preger den enkelte.

Observasjonsskjemaet (vedlegg 5) er laget i forkant og det danner grunnlag for videre kvalitative analyser. Skjemaet benyttes for alle som deltar i Askelands LIP-prosjekt og er til en viss grad standardisert med rom for egne valg ved notering i marginen.

Jeg gjorde avtaler med hver av informantene om dato for observasjon via epost. De var alle kjent med min tilhørighet til NAV og jeg opplevde ingen vansker med kommunikasjonen. Gjennomføringen foregikk på de avtalte dagene, uten utsettelse eller andre uforutsette aktiviteter utover et ledermøte jeg ikke fikk tilgang til. Målet var å få gjennomført alle observasjonene i forkant av årsskiftet og en observasjon i uken i månedsskiftet november/desember 2014.

Deltakerne ble i forkant informert om at jeg ønsket å ta del i en representativ dag hvor møter og andre avtaler forløp som normalt. Observeringen foregikk fra klokken åtte og til informanten gikk hjem den dagen, senest klokken fire. Jeg fulgte dem i alle de daglige gjøremålene som skrivebordsarbeid/rutinearbeid, møter, hilserunder, lunsj, samt planlagte og uplanlagte samtaler. Dagen startet med en kjapp gjennomgang av avdeling og arbeidsoppgaver. Erfaringsvis var dette en fin måte å bli kjent på, og ikke minst trygge informanten så resten av observasjonstiden ble så virkelighetsnær som mulig. Informantene delte villig om sine erfaringer både i forhold til praktiske arbeidsoppgaver og som leder. Jeg tok en tilbakelemt posisjon, men spurte dem ut i forhold til aktiviteter der det passet seg og hvor jeg ønsket ytterligere informasjon.

Underveis noterte jeg tidspunkt for deltakernes aktiviteter, hvordan type arbeid, innhold, lokasjon, hvem de samhandlet med, initiativtaker til samtalen og tidsomfang. Det mest interessante ble fanget opp litt utenom det strukturerte rammeverket (skjemaet) og ble notert i marginen. Til tross for at informantene inntok forskjellige roller og fokuserte på til dels ulike områder, så var dagene rimelig like i omfang aktiviteter og fylte 6-7 håndskrevne sider av det standardiserte observasjonsskjemaet.

4.2.3 Datainnsamling ved intervju

Intervju som metode er godt egnet til å få innsikt i informantenes erfaringer, tanker og følelser og som sådan gi en fylldig beskrivelse av deres opplevelse og synspunkter i gitte situasjoner (Thagaard 2011: 87). Hensikten med å legge intervjuet til etter observasjonen var blant annet å se om det er samsvar mellom hva informantene gjør og hva de sier de gjør. Dybdeintervjuet i etterkant av observasjonen vil kunne belyse uklarheter og gråsoner, samt hvordan hver enkelt leder oppfatter egen lederstil og praksis, sammenlignet med observert atferd.

Intervjuguiden (vedlegg 6) er som observasjonsskjemaet til dels standardisert for studenter delaktige i LIP-prosjektet. Jeg skrev om spørreskjemaet slik at det passet til NAV sine verdier og tilføyde spørsmål som omhandlet handlingsrom. Dette for å spisse skjemaet ytterligere mot mitt interessefelt.

Målet var å få gjennomført intervjuene etter årsskiftet, ikke for lang tid etter observasjonsstudiet. På grunn av en åpning i egen timeplan og samarbeidsvillige informanter, ble to av intervjuene gjort uken før jul og de to andre som planlagt etter nyttår.

Fire dager forut for intervjuet sendte jeg ut ferdig transkribert observasjonsskjema sammen med intervjuguiden på epost. Hensikten var at deltakerne leste i gjennom dette i forkant. Det ble antatt at selve intervjuet skulle vare i 45-60 minutter, noe som viste seg å være alt for kort. De to første intervjuene varte begge rundt halvannen time og som følge av dette ble de to siste informert om tidsomfanget i forkant av intervjuet.

Intervjuet ble tatt opp på lydbånd og det ble ført lite notater underveis. Samtalene kom raskt i gang og informantene virket trygge og åpne fra første stund. Forskningsintervjuet er i følge Kvale et al. (2009: 51) et samspill mellom mennesker der kunnskapen skapes i nettopp denne interaksjonen. Som følge av at vi var blitt godt kjent under observasjonsdagen opplevde jeg jevnt over et godt samspill og god kommunikasjon under intervjuet. Det trygget meg som intervjuer og dem som intervjuobjekt og ble en positiv opplevelse.

Avslutningsvis signerte deltakerne informert samtykke (vedlegg 3) og var åpne for at jeg kunne kontakte dem på et senere tidspunkt dersom det skulle vise seg at det var behov for ytterligere informasjon eller oppklaringer.

4.2.4 Transkribering

”Å transkribere betyr å transformere, skifte fra en form til en annen.” (Kvale et al. 2009: 187). Transkribering av observasjonene ble gjennomført uken etter observasjonen over et par dager. Målet var at siste observasjon skulle være ferdig transkribert innen neste observasjon startet

og dette tok totalt fire uker fra oppstart. Analyse materialet etter transkriberingen besto av 21 sider feltnotat.

Intervjuene ble tatt opp på bånd og fortløpende transkribert. Kvaliteten på transkriberingen er sjelden diskutert og en må huske at dette dreier seg om å oversette fra talespråk til skriftspråk hvor oversetteren må ta en rekke vurderinger og beslutninger underveis (ibid.). Mye informasjon kan og vil gå tapt under transkripsjonen dersom forskeren kun oversetter de faktiske ord fra intervjuet. Kvale og Brinkmann (2009) argumenterer for viktigheten av å få med ironi, kroppsholdning, gester, stemmeleie, intonasjon og åndedrett, og at dette ofte går tapt og medfører en svekkelse ved transkripsjon av intervjuer.

Jeg valgte å ta lite notater underveis da det ville oppleves som distraherende for både informanten og meg selv. I fare for tekniske feil, ble samtalene tatt opp både på mobil og iPad. Det finnes flere måter å transkribere på og jeg valgte å utelate pauser, ”eh”-er, sukk og liknende da det ikke har noen hensikt å inkludere det i forhold til studiens formål. Jeg tok imidlertid hensyn til uttalte pauser, noe som viser informantens refleksjon og mulige usikkerhet til spørsmålene. Et av intervjuene ble delvis transkribert av en utenforstående, men med veiledning fra meg så alle nødvendig informasjon ble bevart.

4.3 Analytisk prosess

Det finnes flere analytiske verktøy som kan benyttes for å forenkle analysen av tekster og gjøre det hele litt mer håndgripelig. Ved bruk av slike verktøy vil en lettere sitte igjen med essensen i et ellers så stort materiale.

Både ved transkriberingen av observasjonene og intervjuene forkortet jeg ned deltakernes uttalelser, også kalt meningsfortetting (Kvale et al. 2009: 212). Under observasjonen ble det en naturlig komprimering av samtaler og aktiviteter som følge av at alt skulle noteres i små felt. Analyseprosessen av intervjuene forløp seg noe annerledes da intervjuene først ble transkribert i sin helhet for deretter å dra ut det mest vesentlige i etterkant.

Meningsfortettingen vil således være til god hjelp når teksten skal analyseres i og med at det dannes naturlige (hoved)temaer for fortolkning og teoretisk analyse (ibid.).

4.4 Metoderefleksjon

Når en gjennomfører undersøkelser må en stille seg spørsmål om de data som er samlet inn har relevans for problemstillingen og om måten dataene er samlet inn på er pålitelig (Dalland 2012: 120). Dette gjelder både for valg av anvendt teori i tillegg til de deltakerne som er utvalgt for å delta i undersøkelsen. Nedenfor ønsker jeg å redegjøre for dette.

4.4.1 Validitet, reliabilitet og overførbarhet

Metodene vi benytter i forskningsøyemed skal kunne gi oss troverdig kunnskap og kravene til validitet og reliabilitet må således være oppfylt (Dalland 2012: 52). Reliabilitet knyttes til pålitelighet, med andre ord må undersøkelsen foretas korrekt og eventuelle feil og svakheter må vedkjennes (Dalland 2012; Thagaard 2011). Validiteten representerer undersøkelsens relevans og gyldighet, at det er en sammenheng mellom det som undersøkes og problemstillingen (ibid.). Spørsmålet om overførbarhet knytter seg til om de resultater forskningen er kommet frem til også kan gjelde i andre sammenhenger (Thagaard 2011: 22).

For å opprettholde en tilstrekkelig god grad av reliabilitet har jeg søkt å innhente og fremstille det empiriske materialet på en så overhodet transparent mulig måte samtidig som jeg har etterstrebet å ivareta informantenes anonymitet. Videre har jeg vært ærlig om min posisjon som forsker og arbeidstaker i NAV. Gjennom metodetriangulering har jeg forsøkt å forbedre studiens validitet ved å sikre at mulig informasjon går tapt når muligheten for å supplere er tilstede. Sikre at det er en sammenheng mellom det jeg vil undersøke og det som undersøkes. Jeg ønsker at det er synlig belegg for de fortolkningsvalg som gjøres i analysekapittelet og at resultatene fremstår som troverdige og representative for studiens formål. Når det gjelder overførbarhet vil resultatene ikke kunne gi noen entydige svar som med enkelthet kan overføres til andre sammenhenger. Resultatene kan imidlertid bidra til dypere innsikt innen hverdagsledelse blant mellomledere i NAV Forvaltning og kan således med forsiktighet overføres internt innenfor samme ledernivå.

4.4.2 Etikk ved metode

En rekke hensyn må tas underveis for å sikre informantenes opplevelse av å bli ivaretatt og som forsker må jeg ikke glemme at jeg har med mennesker å gjøre og i dette tilfellet er invitert inn i deres private og offentlige sfære (Jacobsen 2005).

En studentoppgave som denne vil i hovedsak dekke mine behov i utdanningsøyemed og gjennomføring av en mastergrad (Dalland 2012). Studiet vil likevel kunne bidra med tilleggskunnskap/data da det er en del av et større forskningsprosjekt (LIP) ved Diakonhjemmet Høgskole. Videre kan studiet bidra med både innsikt og betraktninger som deltakerne og arbeidsgiver kan dra nytte av videre.

For å opprettholde god forskningsetikk overfor mine respondenter har jeg innhentet informert samtykke og informert dem godt om hva hensikten med undersøkelsen er. De er også gjort oppmerksomme ved flere anledninger at undersøkelsen er frivillig, anonym og at de når som helst har mulighet til å trekke seg. I oppgaveteksten er alle deltakere anonymisert og det er ikke gjengitt navn, spesifikk alder, forvaltningsenhet eller avdeling. Der deltakerne siteres er språket nøytralisert for å hindre gjenkjenning.

I samråd med veileder er det bestemt at det ikke var nødvendig å innhente godkjenning fra Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD).

I prosesseringen av innhentet data er det også viktig å opprettholde en god etisk standard. Det er i følge Jacobsen (2005) et etisk krav om å gjengi resultatene så fullstendig som mulig og ikke trekke ut noe for så å miste helhetsperspektivet.

4.4.3 Forskerrollen, forforståelse og metodekritikk

Mine fortolkninger og min forforståelse vil kunne ha betydning for hvordan dataen fortolkes. Dog er jeg godt kjent med problematikken og har arbeidet aktivt med å skape en viss distanse til dette i analyseprosessen.

Det å gjøre undersøkelser på egen arbeidsplass fører med seg flere betenkeligheter. Det er viktig å opprettholde den akademiske distansen i de tilfeller man kjenner aktører eller har en profesjonell ekspertise på forskningsfeltet (Repstad 2007). En av informantene var kjent for meg da jeg selv er ansatt i NAV på syvende året og har arbeidet ved NAV Forvaltning i tre år. Som følge har jeg en god forståelse for arbeidet som gjennomføres her, hvilke utfordringer som eksisterer og kjennskap til prosesser, arbeidsmetoder, tematikk og stammespråk. Min søken var den gyldne middelvei, utnytte min kjennskap til etaten og samtidig opprettholde distanse og upartiskhet.

På den annen side vil jeg tørre å påstå at min kjennskap og historikk til etaten bidro til at jeg raskt var 'innenfor' og fortroligheten mellom forsker og informant var på plass tidlig. I tillegg var nøyaktigheten og kvaliteten ved observasjonen høy som følge av at forskningen ble gjennomført på 'hjemmebane' (Repstad 2007).

Forskning på egen arbeidsplass fører altså med seg både fordeler og ulemper. Jeg forsker ikke på egen arbeidsplass, men kjenner godt til NAV Forvaltning og den ene informanten. I tillegg jobber jeg fremdeles i NAV, men ved et lokalkontor i Vestfold. Krav om distanse og upartiskhet er noe jeg har tatt hensyn til i hele forskningsarbeidet, fra start til slutt. Målet er ikke å skape en festtale, men en frihet og distanse til materialet som mulig.

Jeg har også reflektert på utvalgsstørrelse og tidsrom for observasjon, både før og underveis i arbeidet. Observasjonsomfanget kunne med fordel vært to dager eller flere, men det blir et enormt datamateriale å skulle gå i gjennom og det hadde heller ikke vært mulig tidsmessig. En masteroppgave har også visse rammebegrensninger og jeg har valgt å opprettholde mitt valg om en observasjonsdag med påfølgende intervju og rom for å kontakte informantene i etterkant ved behov.

I en intervjusituasjon vil forskerens antakelser spille inn i de spørsmålene som stilles, det samme gjelder ved fortolkning av teksten bearbeidet i etterkant (Kvale et al. 2009). Derfor er det viktig å merke seg at resultatet av intervjufortolkninger kan variere avhengig av hvem det er som analyserer den. Som følge kan resultatet av min forskning være annerledes enn hva en

annen forsker ville ha kommet frem til med utgangspunkt i samme empiriske materiale. Med bakgrunn i denne kritikken har jeg gjennom hele analyseprosessen etterstrebet å etterleve kravet om objektivitet for å finne tekstens ene sanne mening.

I dette kapitlet har jeg forsøkt å redegjøre for de metodevalg jeg har tatt og som danner grunnlag for empirien i oppgaven; datainnsamlingsmetode, utvalg av informanter og utvalgsstørrelse, samt kritiske og etiske overveielser for bruk av metode.

5 Resultat og analyse

”Finding out what managers do is not the problem; interpreting it is.”

Mintzberg (2009: 1)

I dette kapittelet presenterer jeg de viktigste resultatene av datamaterialet jeg hadde etter fire dagsobservasjoner og tilsvarende antall intervjuer. Resultatene for de to ulike metodiske tilnærmingene presenteres sammen, hovedsakelig for å ikke stykke opp materialet mer enn nødvendig. Innledningsvis presenterer jeg den enkelte informant, informantens bakgrunn og veien til avdelingslederstillingen. Deretter resultater som er med å beskrive rammeverket en NAV-leder opererer innenfor, den institusjonelle konteksten.

Jeg vil benytte en tabellarisk fremstilling som viser avdelingsledernes aktivitetsmønstre i forhold til gitte nøkkeldimensjoner, og deretter trekke inn utsagn fra intervjurunden. Ved å anvende denne fremgangsmåten er formålet å gi en helhetlig oversikt over hva avdelingsledere i NAV Forvaltning faktisk gjør og hvordan. Videre om informantene selv vurderer dagsobservasjonen som en representativ lederhverdag.

5.1 Presentasjon av informanter

Tidligere forskning baserer seg som nevnt hovedsakelig på å beskrive hva ledere gjør og ikke på hvorfor de gjør som de gjør, de usynlige prosessene (Hales 2001; Kingsley 2000; Mintzberg 2009). For å forstå ledernes atferd nærmere mener jeg likevel det er viktig å dele litt bakgrunnsinformasjon, noe som kan være med på å forklare den enkeltes arbeidsmetodikk og tanken bak handlingen.

De fire avdelingslederne er i denne oppgaven anonymisert som beskrevet i kapittel 4. Det har vært viktig for meg å verne om deres identitet. Deres åpenhet og delaktighet til denne studien har vært stor, til dels på grunn av dette.

5.1.1 Henrik

Henrik er i midten av femtiårene, har en pedagogisk utdanning i tillegg til lederutdanning innen offentlig virksomhet. Han har jobbet i det offentlige i hele sitt yrkesaktive liv og i

mange år med lederverv. I samtale med Henrik fikk jeg inntrykk at han ”ramlet” inn i ulike lederstillinger uten at han selv alltid hadde det som hensikt.

Henrik har stort sett vært hos sine arbeidsgivere i mange år. Da han var førti år, med små barn og ble kalt ut til en arbeidssituasjon som eneste arbeidstaker med kunnskap til å gjøre oppgaven, tok han et verdivalg: ”Da bestemte jeg meg for at dette går ikke...dette kan jeg ikke holde på med. Det er rett og slett usunt”, og sluttet. Ved en annen anledning sluttet han etter noen måneder, tydelig utenfor hans komfortsone ”Så da tenkte jeg at jeg skulle gjøre noe litt sprøtt, så etter noen måneder sa jeg at her vil jeg ikke være og sluttet.”

Deretter begynte Henrik i NAV Forvaltning. Han er tydelig på at han har likt seg veldig godt i alle sine arbeidsforhold med unntak av denne ene. Han hadde lite kjennskap til NAV sine tjenester da han søkte seg dit, og tilfeldigheter gjorde at han endte som avdelingsleder på sine to ytelser og med trettitre ansatte.

5.1.2 Geir

Geir er like gammel som Henrik og har jobbet i NAV Forvaltning i to år. Frem til da hadde han jobbet i det private næringsliv hvor han også har oppebåret ulike lederstillinger de siste tjue årene. Geir sitt siste arbeidsforhold før han begynte i NAV opphørte som følge av nedbemanning og han erfarte at det ikke var helt enkelt å finne en ny innholdsrik jobb med bakgrunn i alder og tunge arbeidserfaring. Etter litt frem og tilbake endte han opp i NAV Forvaltning og startet i det som da het seksjonssjef.

I løpet av første halvår reorganiserte organisasjonen seg fra en avdelingsdirektør, fire seksjonssjefer og tolv avdelingsledere til to ledernivåer hvor seksjonssjefene forsvant og det ble også færre avdelingsledere.

Geir startet opp som seksjonssjef for en ytelse i forvaltning og ble ved den avdelingen frem til sommeren 2015 da han midlertidig flyttet over til nåværende ytelse. Men som Geir sier ”Nå skal jo hele lederkabalene i NAV Forvaltning opp til ny revurdering igjen i løpet av 2015. Så får vi se hva som skjer.”

Geir har tjuefem ansatte på sin avdeling. Han samarbeider tett med Rikke som er avdelingsleder for den andre avdelingen som forvalter samme ytelse.

5.1.3 Anja

Anja er i begynnelsen av femtiårene og startet sin 'trygdekarriere' i 1984, tidlig i tyveårene. "Vi snakker om ei gammel trygdetante", beskrev hun seg selv leende. Anja startet på sentralbordet, men det tok ikke lang tid før hun fikk nye og stadig tyngre arbeidsoppgaver. Hun har vært ansatt ved flere lokalkontorer i ulike stillinger i tillegg til et par prosjektstillinger på fylket og har altså en bred og tung arbeidskompetanse fra etaten.

Anja var med da fylkeskontoret skulle planlegge overgangen til forvaltningsenheten og ble raskt sin leders fortrolige "Jeg ble veldig involvert av sjefen der og jeg var jo den som kom sist, de andre hadde vært der i flere år, men det var jeg som fikk ansvaret." Etter overgangen til NAV Forvaltning var Anja fagansvarlig, men måtte tre til da avdelingsleder ble sykmeldt. Som stedfortreder søkte hun den etter hvert ledige avdelingslederstillingen, men ble innstilt som nummer to. Anja fortalte i intervjuet at det trolig var hennes manglende lederutdanning som hindret henne fra å få stillingen.

"Jacob fikk den jobben i stedet for meg, det var et riktig valg av ledelsen å gjøre. Det var heller ikke vanskelig for meg å gå inn og ha Jacob som leder. Jeg var teamkoordinator og fortsatte å ha mye ansvar. Og vi samarbeidet veldig godt."

Jacob sin avdeling ble etter hvert veldig stor etter at de fikk hovedansvaret sammen med noen andre forvaltningsenheter for deres ytelse. Avdelingen ble delt og Anja ble avdelingsleder for den ene avdelingen i 2013. Jacob og Anja jobber tett sammen, de har ansvaret for totalt trettiåtte faste ansatte og seks midlertidige.

5.1.4 Liv

Liv er i starten av sekstiårene og er som Anja også en 'gammel trygdetante'. Hun startet i trygdeetaten etter endt folkehøyskole. Hun økte utdanningsnivået samtidig som hun var i arbeid, godt støttet av sin daværende leder som mente utdanning skulle prioriteres for de ansatte som sto uten. Hun har vært innom andre arbeidsgivere i sin tid som arbeidstaker, dog i det offentlige. Liv fortsatte å videreutdanne seg og på slutten av 1990-tallet inntok hun lederstolen som gruppeleder og senere avdelingsleder. Etter noen år som avdelingsleder

avanserte hun til trygdesjef og etter hvert ved fylkets største kontor. Til tross for kontorets størrelse opplevde Liv bedre struktur ”Da jeg kom dit lurte jeg på hva min jobb skulle være, det var ordnede forhold...Men så ble jeg bedt om å starte forvaltning samtidig.”

Liv har vært med å starte både forvaltning i sitt fylke i tillegg til å etablere et regionskontor innen en spesifikk ytelse. ”Så jeg hadde ganske tunge jobber en periode...Jeg føler jeg har fått utfordringer og har også stilt opp når fylket ba meg.”

Nå er Liv avdelingsleder for to ytelser, totalt seksten mennesker, og liker tilværelsen litt lengre ned i ’hierarkiet’.

5.2 Rammeverket

I kapittel 2 beskrev jeg NAV Forvaltning som organisasjon, og det kontekstuelle rammeverket som er satt for de ansatte i organisasjonen. I tillegg til de føringer dette gir er det viktig å se på den enkelte leders forforståelse, deres eget syn på egen rolle, forventninger og handlingsrom. Det er mange andre faktorer som spiller inn på hvordan en utøve ledelse, men jeg har valgt å fokusere på disse. Empirien for dette bygger på den informasjonen de sporadisk delte da de ble observert som sammen med opplysninger gitt i intervjuet vil være med på å danne et helhetlig inntrykk av informantenes utgangspunkt for ledelse.

5.2.1 Arbeidsbeskrivelse

”...bestillingen er veldig grei. Produser livsoppholdsytelser til de som skal ha det innenfor de frister og rammeverk som gjelder. Får du til det har du gjort jobben, får du det ikke til har du ikke gjort jobben...Hvis vi ikke leverer de ytelsene til de brukerne som skal ha det, så har vi feilet. Enkelt og greit...Også er det mange måter å komme til målet på...”

Slik beskriver Henrik sine hovedansvarsområder. En beskrivelse som med andre ord også uttrykkes av de andre informantene:

” Hovedansvarsområdene mine er jo å sørge for at vi når målene våre. At vi jobber i tråd med NAV sine visjoner, dette med å gi mennesker muligheter. Det er vanskelig for noen å tenke at vi gjør det, men vi gjør det ved at vi gir rett ytelser til rett tid. Sørge for at de har økonomien i orden, så hovedoppgaven min er å sørge for at vi gir rett ytelse til rett tid, at vi når målene våre.” (Anja)

”Jeg er opptatt av at brukerne hele tiden skal få det vi skal levere ut i fra tydelig, tilstede og løsningsdyktig. Men også at de ansatte skal ha det bra på jobb. Så de som tror at alle de pussige endringene vi gjør skal gjøre det verre, så er ikke det meningen. Hvis noen skulle falle for fristelsen å tro det. Jeg er nok veldig brukerorientert og jeg er glad for alle de årene jeg har vært saksbehandler.” (Liv)

”Hovedansvaret mitt og det viktigste jeg kan gjøre er at medarbeiderne mine gjør så godt de kan, men at de føler at de har handlingsrom og at de behersker det de driver med. At de er trygge på at de blir sett for det de gjør. Men også er det det å skape resultater. Jeg har egentlig alltid skapt resultater, så kanskje jeg skal bruke litt mindre fokus på det.” (Geir)

Alle fire avdelingsledere kommuniserer at deres hovedformål er å levere rett ytelse til rett tid, at de når målkravene som er bestemt av ytelseslinjen. Kun to av lederne (Liv og Geir) uttrykker samtidig deres ansvar for å gjøre sine medarbeidere gode og at man skal trives på arbeidsplassen. Samtlige ledere snakker om det samme underveis, men ikke i sammenheng med da de i korte trekk beskrev de konkrete arbeidsoppgavene. Jeg observerte hver enkelt i ’varm’ dialog med medarbeidere og de var tydelige på at deres jobb også innebar å gjøre medarbeiderne gode. Å tilrettelegge for godt arbeidsmiljø som et virkemiddel for å opprettholde eller bedre effektiviteten.

5.2.2 Geografisk rammeverk

Alle forvaltningsenhetene i NAV er organisert ulikt i forhold til lokaliteter. To av enhetene i denne studien er delt over flere geografiske områder, mens de to andre sitter samlet med de andre ytelsene i sine enheter. Det som er viktig å se på i forbindelse med ledelse i praksis i denne oppgaven er hvordan hver enkelt sitter i forhold til sine medarbeidere og kollegaer. Lokasjonen er med å prege lederatferden og lederens daglige gjøremål i tid og sted.

Henrik sitter i et mindre kontorlandskap med tre kollegaer, deriblant to av de han samarbeider mest med. Døren er alltid ’åpen’, men egentlig lukket som følge av brannforskrifter. Hans kollegaer er samlet i samme etasje, men i ulike kontorlandskap. Produksjonstavlen henger på veggen i Henrik sitt landskap.

Geir har eget kontor, men i nærheten av alle hans medarbeidere. Noen av Geirs medarbeidere sitter på cellekontor, mens andre i større landskap. Medarbeiderne er fordelt over hele etasjen som Geir blant annet disponerer sammen med Rikke. Avdelingens produksjonstavle henger rett utenfor kontoret.

Også Anja disponerer eget kontor. I denne forvaltningsenheten er det disse to avdelingene til Anja og Jacob som hovedsakelig fyller alle kontorene i etasjen som består av mange cellekontorer og fire landskap. Her føres ikke produksjon på en tavle, men i flere excelark.

Verken kontoret til Anja eller Geir er av en annen størrelse enn de øvrige kontorene, og døren er stort sett alltid fysisk åpen.

Liv sitter også i landskap, et landskap som deles av den ene av hennes ytelseser samt et område hun ikke har ansvar for. Liv har i tillegg medarbeidere i cellekontorer i etasjen over, en i etasjen under og en med fjernarbeidsplass. Avdelingen fører produksjon opp på en tavle bortest i kontorlandskapet.

Det geografiske rammeverket er uten tvil med på å prege arbeidshverdagen til den enkelte leder, men kanskje ikke i den grad man kunne anta. Jeg opplevde at flere medarbeidere og kollegaer oppsøkte Anja og Geir som har cellekontor enn Liv og Henrik som sitter i kontorlandskap. Det kan være en naturlig forklaring på det, kutyme i kontorfellesskap er å holde antall samtaler til et minimum samtidig som det kan oppleves vanskelig for den enkelte medarbeider å ta opp personalsaker der det er risiko for at flere lytter til samtalen. En annen svakhet som gjelder lokalisering er når avdelingen er spredd over flere etasjer eller i ulike rom i organisasjonen. Det oppstår små samfunn hvor det blir 'oss' og 'dem', og lederen kan oppleves som fraværende og vanskelig å nå. Altså utfordringer på flere plan. På den annen side så oppleves kanskje kontorlandskapslederne som mer tilgjengelige for de medarbeiderne som sitter sammen med dem. Liv viste et større eierforhold til ytelsen som de hun sitter med til daglig jobber med. Uavhengig av lokasjon opplevde jeg ingen sammenheng mellom kontorplass og aktivitetsmønster rundt i bygningene.

5.2.3 Omgivelsenes forventninger

Lederen til Henrik har en hovedforventning og det er å levere i henhold til de krav som er stilt i mål- og disponeringsbrev. De andre avdelingslederne har tilsvarende krav og deres leder igjen har sine krav. "Men så skal vi være et kollegium... Hvordan skal vi få det til sammen som enhet. Det må jo også være en del av det å bidra inn og eventuelt få assistanse dersom det er nødvendig." Medarbeiderne har "drøssevis" med forventninger;

”Alt i fra å ha et vettugt innhold for dagen som er selve rammen, få lov til å utføre ting de er kapable til. Ha et rammeverk og et planverk rundt arbeidsdagen og arbeidsuke og så videre. Som på en måte gjør at de føler de er en del av et team som får til noe. Å få til noe, det er veldig undervurdert. Det er veldig viktig for folk å få til noe. Det er noe av det helt grunnleggende. La folk få lov til å få til, og la de vokse på det, det er jækla viktig. Det er noe av det viktigste som er. Så hvis du har tapt nok ganger, så gir du opp. Det er kjempeviktig.”

Da jeg stilte Geir spørsmålet om hvilke forventninger han opplever at medarbeiderne har til ham, så tok han en lang pause før han sa; ”Nei, jeg tror nok at i og med at jeg har hatt så sterk styring, så tror jeg nok de forventer at jeg skal ha oversikten. At jeg på en måte har oversikten og at de har lent seg tilbake på det da.” Geir ønsker at flere skal ta ansvar, ”for hvis man ikke har noen følelse av hvor vi er og hvor vi skal, så blir det også litt vanskelig å få de til å ta noe ansvar.” På den annen side tror han at medarbeiderne forventer å bli ivaretatt mot andre og ”sørger for at vi blir sett og får både ris og ros.” Dette støttes av hva Geir fortalte observasjonsdagen, at han på jobb var mer en tilrettelegger, enn en som forventet.

I intervjuet kommer vi ikke helt inn på essensen av hva Geir sin leder forventer av ham som avdelingsleder. Det fremgår imidlertid at han de senere årene er blitt gitt mer frihet til å styre selv uten innblanding ovenfra. Forvaltningsenheten står nå foran store endringer med de utfordringer det medfører for de ulike avdelingene. Geir beskriver det slik;

”Hun har jobbet mye med ledergruppa og prosesser i ledergruppa det siste året. Vi har jo hatt litt utfordringer nå. Vi er en stor ledergruppe, vi er tolv avdelinger og ledere. Å jobbe som en helhet. At ikke hver enkelt suboptimaliserer og bare optimaliserer sitt område, men prøver og faktisk være på tilbudssida og hjelper hverandre og skaper resultater for forvaltning.”

Det er klart at forventningene ovenfra er tydelige også for Anja. ”Hun (avdelingsdirektør) har forventninger om at jeg skal levere innen frist. At vi skal få unna jobben vår og nå målene. Det er selvfølgelig hennes hovedforventning.” Anjas leder gir frihet under ansvar, men er tett på dersom hun ser behov for det; ”Hvis jeg ikke innfrir kontakt bruker, så er hun tett på og lurert på hva som skjer. Hvordan følger du opp dette Anja? Hvilke tiltak setter du inn? Så hun er tett på meg, men hun overlater til meg å finne tiltakene.”

Medarbeiderne til Anja har også forventninger:

”De forventer at jeg skal være her for dem. De forventer at jeg skal løse mye, at jeg skal ha greie på alt de spør om. De forventer at jeg er diskré på det som gjelder dem selv, at jeg ikke slarver rundt. De forventer at jeg er i godt humør (ler). Ja, de har forventninger til at jeg er tilgjengelig, at jeg støtter og hjelper til og bidrar.” ”...Jeg tror de forventer at jeg skal lede dem trygt i havn og forteller dem hva de skal gjøre.”

Liv er sin seksjonsleders stedfortreder og det er tydelig på observasjonsdagen at hun blir benyttet som en diskusjonspartner. ”...det gjør hun, og det er ganske mye av tiden min i løpet av en uke og bruker meg mye i diskusjon på det med resultatstyring også på de andre områdene.” Liv har selv vært trygdesjef, har lengst erfaring blant avdelingslederne og setter pris på å bli involvert; ”For det føler jeg at jeg virkelig ’eier’ og kan mye om og har fått til. ...Lena forventer at jeg holder orden og bryr seg ikke noe mer med meg.” Liv kan ikke si noe om hvordan Lena kommuniserer forventninger ” Jeg tar de selv. Jeg har jo vært der.”

Liv opplever at de andre avdelingslederne støtter seg til henne, og går til henne for råd. Hun bidrar også med å ta de oppgavene i datasystemet som ingen andre tar til dels fordi de kan være ubehagelige. ”Det betyr ikke så mye for meg akkurat det. det er viktigere at NAV sparer tid på det. Så jeg tror det og det er flere som har spurt meg...men jeg har jo vært lederen til flere av dem og, ikke sant.”

Medarbeidernes forventninger kommer ikke så tydelig frem og Liv kan ikke tenke på noen måte de kommuniserer forventningene til henne. Hun føler imidlertid at de kommer til henne om det er noe, at de kan bruke henne som en seriøs diskusjonspartner i forhold til stønadene de forvalter.

5.2.4 Handlingsrom

Handlingsrom betyr ikke det samme for meg som for deg, og er heller ikke homogent blant informantene. De skiller tydelig på det å *ha* handlingsrom og det å *ta* handlingsrom og alle fire erfarer at de har stor frihet innenfor de rammene som er gitt. Henrik opplever at seksjonsleder gir ham spillerom fordi han leverer i henhold til kravene;

”Jeg tar meg andre friheter og (ler), men jeg tar meg aldri noen friheter som er illojale eller stikk i strid med det jeg vet er ønskelig. Men innenfor den rammen kan jeg ta meg forholdsvis mange friheter. Jeg tar meg friheten til å prioritere, disponere folk,

alle disse tingene her uten at avdelingsdirektøren nødvendigvis skal være involvert i det.”

På spørsmål om opplevelse av handlingsrom svarer han: ”Ja, jeg opplever det personlig. At jeg har det på min avdeling. Det er ikke noe vanskelig å se at, jeg tror jeg kan si det sånn at avdelingslederne er det jeg som har mest handlingsrom.”

”...det er ingen som stopper meg fra å gjøre ting. Det er mer mine valg. Jeg er med på noe jeg synes er spennende, men ellers synes jeg den viktigste jobben jeg gjør er å være her. Hos dem. Og drifte avdelingen.” ”...det er ingen som styrer hvordan jeg ønsker å lede, hvordan jeg legger opp dagen, jeg gjør det på min måte.” ”Hun (avdelingsdirektør) er ikke ’hands on’ sånn at hun sitter på nakken min, overprøver meg og sånne ting. Det er mer det at jeg vet at hvis jeg ikke er a jour, det nytter ikke å komme å si at jeg er a jour om jeg ikke er det... Vi bruker relativt liten tid på å gå gjennom resultater. Faktisk.” (Geir)

”Vi har jo rammene våre, det har vi på alle arbeidsplasser. For vi skal jo levere noe. Vi har krav, alle har krav, og de blir ikke mindre. Men for å innfri de kravene og nå målene våre, så står ikke seksjonsleder over og sier du skal gjøre det på den og den måten. Men jeg organiserer jo arbeidet, fordeler og delegerer, så der har jeg et handlingsrom.” ”Med små justeringer, jeg fordeler arbeidsoppgaver, styrer avdelingen, sørger for at vi når målene som vi får. Vi får de jo tredd ned, ikke sant. Så i forhold til målene, så har jeg lite handlingsrom nå...” ”...Og da er det om og gjøre for meg å styre slik at vi når disse målene. Og det er det ingen som forteller meg hvordan jeg skal gjøre, det bestemmer jeg selv. Hvem jeg setter hvor og kompetanseløp.” (Anja)

”Jeg mener jeg har stor frihet. Jeg liker at vi har krav, at vi vet hva normtiden er og hva som forventes. Fortell meg hva vi skal gjøre, så skal jeg gjøre det. Det jeg ikke liker er alt mulig vi skal mene noe om, men som er bestemt.” (Liv)

Da jeg spør Liv om hun får tilstrekkelig frihet til å gjøre som hun vil, sier hun: ”Ikke som jeg vil da (men innenfor visse rammer). Ja, hun driver ikke og passer på meg altså”. Utsagnet representerer godt hvordan alle fire tenker om eget handlingsrom. ”Om jeg kunne ønske det var litt mindre firkantet? Ja, jeg kunne tenkt meg at det var litt mer løssluppet.” (Anja). Frihet med modifikasjoner, handlingsrommet skapes til dels selv, innenfor den rammen som er satt.

Anja oppsummerer det slik: ”...jeg synes innenfor de rammene som er gitt for å nå mål, så har jo jeg mitt handlingsrom. Og det tar jeg. Men selvfølgelig, vi er jo styrt.” Rammene er der og

handlingsrommet likeså. Grad av erfaring, trygghet, egenrådighet og kommunikative ferdigheter er med på å prege 'tøffheten', men kun innenfor de retningslinjer og føringer som er satt for den enkelte ytelse. Frihet med et enormt ansvar for å produsere i henhold til kravene. Handlingsrommet ligger der et sted, den enkelte må bare *finne* sitt rom og *ta* det.

5.2.5 Styring som virkemiddel

Det er tydelig at det er store forskjeller i forhold til rapporteringskrav til ytelseslinjen for de fire ulike avdelingene, omfanget er ytelsesavhengig. Avdelingslederne får sine føringer fra den enkelte avdelingsdirektør og direktør for ytelseslinjen, Ellen Christiansen. Innenfor den enkelte leders handlingsrom forskyves kontroll- og styringsbehovet nedover i hierarkiet.

I kapittel om geografisk rammeverk fremgår det at informantene har sine styringsverktøy som whiteboards og regneark.

”Jeg har egentlig i alle år hatt veldig stor frihet under ansvar. Jeg kunne tenke meg det litt mer for meg selv og medarbeiderne. Det var friere tidligere, jeg tror ikke vi gjorde noe mindre. Jeg tror ikke det. Nå er det veldig mye rapportering. Vi teller antall saker medarbeiderne gjør”...”Hvis du skal tenke streker kan du ikke tenke dagen, men over en måned. For da vil du se at du innfrir i løpet av et perspektiv, om du setter litt perspektiv på det da. Men jeg bruker det jo litt sånn for å se om det er noen som halter litt etter. For å kunne ha oppfølgingssamtaler og sånt”...” Om jeg kunne ønske det var litt mindre firkantet? Ja, jeg kunne tenkt meg at det var litt mer løssluppet.” (Anja)

Henrik opplever at han er den som blir minst fulgt opp (overvåket), samtidig som han beskriver seg selv som den mest egenrådige av kollegaene. Han har sammen med sin leder en stille avtale om at så lenge han presterer får han styre som han selv ønsker innenfor gitte rammer.

”Jeg er sikker på at jeg er dårligst når det gjelder fag, men det er også et bevisst valg. Jeg kunne vært god, men det trenger jeg ikke. Jeg stoler på medarbeiderne mine og hadde jeg ikke gjort det kunne jeg ikke vært leder. Jeg må kunne hovedtrekkene, men andre skal bidra med den detaljerte fagkunnskapen.” (Henrik)

Henrik opplever imidlertid å ha kontroll og utøver styring gjennom struktur:

”For det første, jeg har kontroll på den måten at jeg er veldig godt dette på strukturene. Hva er det vi skal levere nå? Hvem har jeg til å levere det? Hvordan sette sammen

teamet for at det skal bli levert. Jeg har god kontroll på benkene våre, i arena, på hvilke oppgaver vi har og hvilke oppgaver vi har løst, det har jeg. Den strukturen har jeg kontroll på. Men sånn for øvrig så gjelder jo veldig mye med kontroll å selge den kontrollen videre til den som sitter og jobber med det.”

Det Henrik beskriver ovenfor er representativt også for de andre lederne. Det som skiller hans uttalelser og til dels også hans lederatferd fra de andre er dette med å delegere og ansvarliggjøre medarbeiderne. Henrik har ’outsourcet’ fagansvaret til fagansvarlig Anton og det har også Geir gjort i sin avdeling.

Liv var den av lederne som gjennomførte færrest handlinger som direkte kunne knyttes til virkemidler for styring, kontroll og rapportering. Felles for de tre andre, og da spesielt Geir og Anja, var at de i utgangspunktet opplevde lite grad av styring. Utover i intervjuet fremgikk det imidlertid at de hadde klare føringer ovenfra og at de videreførte det nedover gjennom overvåking og rapportering. Tidsomfanget gjenspeilet seg også i observasjonsmaterialet og underbygger antakelsen om at styring som virkemiddel for ledelse er tilstede i NAV Forvaltning.

Det er et paradoks at Liv som den minst synlige styreren er den som åpenhertig uttalte at hun skulle benytte muligheten til å omorganisere og endre arbeidsfordelingen gjemt bak en fremtidig endringsprosess. Stille styring i håp om å redusere intern uro i forbindelse med endring pålagt ovenfra.

5.3 Forvaltningsledelse – et observasjonsstudie av 4 mellomledere

Innledningsvis i dette kapitlet har jeg gjengitt hva lederne selv oppfatter er deres arbeidsbeskrivelse, deres hovedansvar. Svarene samsvarer med de retningslinjer og forventninger som er satt av NAV som arbeidsgiver, noe som også har vist seg å være tilfelle i andre studier om hverdagsledelse (Askeland 2012, 2015).

I følge lederne representerte observasjonsdagen en ordinær arbeidsdag hva gjelder arbeidsoppgavene. De merket imidlertid at det var mindre trykk på arbeidsplassen, at de fikk sitte mer i fred til tross for at de i forkant hadde sendt ut en epost hvor medarbeiderne ble bedt om å fungere som normalt; ”Jeg synes jeg blir for lite avbrutt av de ansatte.” (Liv)

” Jeg syntes jeg ble avbrutt hele tiden. Mange avbrytelser. Og at det var en dag da medarbeiderne mine holdt seg unna ikke sant. Jeg har jo mange flere avbrytelser i løpet av en dag av medarbeidere som kommer.” (Anja)

” Ja, det tror jeg er ganske representativt. Det jeg gjør kanskje noe mer nå enn da er at Rikke og jeg bruker litt mer tid sammen. Vi ser behov for å samkjøre oss.” (Geir)

”Du opplevde ikke en dag som er veldig annerledes enn andre dager...Det var kanskje et møte mer enn det pleier å være på en normal dag, men som regel er det et eller annet sånt...Det som du fikk ekstra den dagen var det besluttermøtet, for det puttet jeg til den dagen fordi jeg visste du skulle komme.” (Henrik)

I neste del av analysen vil jeg presentere resultatene slik de fremgår av observasjonsmaterialet og supplementere med innspill gitt i intervjuet. Hovedhensikten er å gi et overblikk over aktiviteter og mønstre i tillegg til tidsbruken ved de ulike aktivitetene. Denne delen er inspirert av Henry Mintzberg (1973) hvor mønstre for aktivitet måles i prosent av tid og mønstre for aktivitet ut fra sentrale nøkkeldimensjoner (Askeland 2012: 12). Avslutningsvis tar jeg i bruk Mintzberg (2009: 90) integrerte ledermodell som viser hva lederne gjør på et informasjonsplan, aktørplan og handlingsplan og som sammenfatter empirien for å belyse ledertrekk som mer eller mindre representerer informantene.

5.3.1 Mønstre og sammenhenger i observasjonsmaterialet

I november og desember 2014 gjennomførte jeg observasjoner av fire avdelingsledere ved fire ulike forvaltningsenheter på Østlandet. Totalt 1 845 minutter er registrert på mine skjemaer (vedlegg 5) og de er fordelt med henholdsvis 460 minutter hos Henrik, 520 minutter med Geir, 455 minutter hos Anja og 410 minutter hos Liv. Liv informerte meg på slutten av intervjuet i januar om at hun hadde hatt et møte etter at vi avsluttet observasjonsdagen. Hun hadde ikke sagt noe i den tro at det ikke var interessant for studien. Jeg har valgt å la det utbli da jeg regner dagen som representativ og omfattende nok med de aktivitetene som er registrert. Totalt registrerte jeg at lederne jobbet 30 timer og 45 minutter, noe som gjennomsnittlig utgjør 4.1 arbeidsdager av syv og en halv time. Geir har tydelig lengst arbeidsdag med 8 timer og 40 minutter, Anja og Henrik har omtrentlig like lange dager (7 timer og 40 minutter) og Liv har kortest med snau 7 timer.

I de tabellariske fremstillingene i tabell 1 og 2 har jeg delt inn aktivitetene i ”ikke avtalt møte, avtalt møte, telefon/sms, kontorarbeid og vandring”. Disse to tabellene representerer Mintzbergs kategorisering fra 1973 og jeg har valgt å beholde de samme kategoriene med minimale justeringer. Vandring omfatter mer enn bare det å tusle rundt i korridorene; transport til og fra møter, toalettbesøk, hente og fordele post i postrom, ark på printere, føre opp statistikk på tavler og så videre. Ikke avtalte møter er rett og slett alle vilkårlige samtaler rundt om kring i kontorlokalene.

I denne delen av analysen refereres det til flere av de arbeidsverktøyene som disponeres av ansatte i NAV. Jeg forklarer ikke de nærmere i de kommende delkapitlene da de ble beskrevet i kapittel 2.

5.3.2 Analyse av tabell 1: Tid og aktivitet

NAV Forvaltning	Samlet alle ledere	Henrik	Geir	Anja	Liv
Ikke avtalt møte	17.8%	19%	15%	19%	18%
Avtalt møte	28.8%	40%	38%	20%	17%
Telefon/sms	4.8%	1%	1%	8%	9%
Kontorarbeid	41.5%	30%	39%	43%	54%
Vandring	7.3%	9%	7%	10%	3%
Totaltid	1845 min	460 min	520 min	455 min	410 min

Tabell 1: Prosentandel fordelt på tid pr type aktivitet

Gjennomsnittlig opptar kontorarbeid mesteparten av avdelingsledernes arbeidstid med 41.5 prosent og en variasjon fra 30 til 54 prosent. Kategorien kontorarbeid omhandler både arbeid ved PC og andre aktiviteter som å lese utskrevne papirer, se i permer, finne mapper og lignende. Liv representerer det ene ytterpunktet med 54 prosent kontorarbeid. Hun informerte under observasjonsdagen at hun likte å ha ting skriftlig, hun benyttet permer for orden og hun jobber etter en ’to-do’-liste som er håndskrevet og som hun stryker av etter hvert som jobben er gjort. Liv har hovedansvaret for å rydde en fellesbenk i gosys for hele

huset og bruker tid på det samt å betjene innkommende epost. Anja sitter 43 prosent av tiden med skrivebordet og mesteparten av tiden går med på å sjekke status på de ulike benkene som betjenes i gosys og pesys, føre produksjonsstatistikk, holder oppsyn med antall oppgaver som må ferdigstilles den dagen, svare på henvendelser på epost og forberedelse i forhold til HKI-undersøkelsen. Også Geir bruker mesteparten av tiden ved skrivebordet til å hente ut statistikk som viser produksjon, fylle ut telleskjema (statistikk), gjennomgå målekort (statistikk) og holde oversikten med avdelingens fellesbenk i gosys. Kun to ganger har jeg registrert kontorarbeid som ikke gjelder PC. Henrik er den av informantenes om tilbringer desidert minst tid ved egen pult. Det kan til dels forklares ved at han la inn et møte ekstra fordi det skulle være mer innhold i dagen. Kontorarbeidet foregår med kun ett unntak ved PC. Han bruker tiden til å lese og svare på epost, kontrollere bemanningsplan for juleferien og å holde oversikt over oppgaver i gosys og arena.

Dagsmønsteret viser at Liv har kontorarbeid registrert jevnt utover hele dagen. Anja sitter mer på kontoret etter klokken elleve og Geir har sporadiske registreringer fordelt i arbeidstiden. Henrik sitter ved pulten sin broderparten av tiden mellom klokken 12-14 kun avbrutt av lunsj og fra klokken tre og frem til arbeidsdagen avsluttes rett før fire.

Den nest største tidstyven i arbeidshverdagen er avtalte møter som står for gjennomsnittlig 28.8 prosent av aktivitetene. To av møtene fikk jeg ikke deltatt i, det første var et ledermøte hos Geir som i følge ham omhandlet ressursfordeling for 2015. De hadde hatt et tilsvarende møte dagen i forveien som ikke var særlig konstruktivt og mistanken om et 'hett' møte denne dagen var stor. Geir mottok både en epost og en telefon i forkant av møtet hvor de var tydelige at de ikke ønsket en bisitter med. Det andre møtet jeg ikke fikk ta del i var på slutten av dagen hos Liv (som nevnt over). Dette møtet er ikke registrert og derfor viser statistikken at det er Liv som bruker minst tid på avtalte møter med sine 17 prosent. Henrik, Geir og Anja brukte henholdsvis 40, 38 og 20 prosent av arbeidsdagen på planlagte møter; daglig tavleoppdatering i forhold til produksjon, ledermøte og fagmøte (Geir), medarbeidersamtale og kontormøte (Anja), ledermøte, fagmøte og besluttermøte (Henrik). Liv deltok på sin side i møte om kvalitetskontroll og møte med teamkoordinatoren.

Ikke avtalte møter (samtaler) opptar gjennomsnittlig 17.8 prosent av arbeidstiden og er ganske likt representert hos alle fire lederne. Alle fire er opptatte av å hilse skikkelig på medarbeiderne sine daglig og er oppsøkende i forhold til det. Hver morgen tar de en hilserunde og tiden varierer som følge av avdelingenes geografiske lokasjon. Anja bruker tjue minutter på sin hilserunde, hilser og legger alltid til navnet på vedkommende. Liv er også veldig obs på å hilse på alle medarbeiderne som kommer inn om morgenen og etter hvert tar hun også turen opp en etasje for å hilse på resten og samtidig få en statusoppdatering. Geir bruker til sammenligning 25 minutter på å gå runden rundt i lokalet om morgenen. På denne runden gir han informasjon om dagens oppgaver, fordeler litt underveis og får statusoppdateringer. På observasjonsdagen hilste Henrik etter hvert som han møtte medarbeidere og kollegaer, men fortalte på eget initiativ at han pleide å gjøre det om morgenen.

Disse sporadiske samtaleene varierte imidlertid veldig i innhold utover hilserunden. Henrik samhandlet hovedsakelig med avdelingens fagansvarlige.

”Jeg samhandler nok mest med Anton, altså fagansvarlig. Det er også naturlig, både fordi han innehar den rollen og vi sitter inne på det samme rommet og fordi vi har en del fellespunkter i det som er jobbinnholdet vårt. Men, forøvrig samhandler jeg nok mest med de på avdelingen, ikke mest med andre avdelingsledere eller med avdelingsdirektør til daglig. Det er mange dager jeg ikke har noe med de å gjøre. Men jeg har alltid med folka på avdelingen å gjøre.” (Henrik)

Ovennevnte utsagn stemmer god overens med aktivitetsmønsteret observasjonsdagen. Ikke avtalte møter besto for Anja som for Henrik av 19 prosent av dagsaktivitetene. Mønsteret er derimot ganske annerledes, hun samhandler mest med avdelingsdirektør og den andre avdelingslederen på samme ytelse. Utover det har hun sporadisk kontakt med de øvrige medarbeiderne og samtaleene besto blant annet av oppgavefordeling, produksjon, saksveiledning og fravær. Geir hadde færrest sporadiske samtaler (15 prosent). Han har mange samtaler, men av kort varighet. Det er mange arbeidsrelaterte beskjeder, kun to samtaler som ikke går på arbeidsoppgaver alene. Liv sin arbeidsdag besto av 18 prosent ikke avtalte møter og en lengre samtale med avdelingsdirektøren utgjør størstedelen av dette. Resten reflekteres av hilserunden om morgenen og et par samtaler i forhold til fagspørsmål.

Telefon er en av hovedkategoriene til Mintzberg. Jeg har valgt å legge til sms som en del av denne aktiviteten. Henrik og Geir har kun en prosentandel tilknyttet telefoni. Henrik har en kort samtale med ektefellen og resten sms, totalt 4 minutter og 20 sekunder i tid. Geir har tre korte samtaler og tre sms, en av dem fra ektefelle og en fra sønnen. De kvinnelige lederne har høyere telefonistatistikk, Anja med 8 prosent og Liv med 9 prosent. Anja har kun arbeidsrelaterte samtaler med aktører utenfor NAV Forvaltning (lokalkontor og klageinstansen). Liv har kun en innkommende sms og resten består av telefonsamtaler med aktører innenfor forvaltningsenheten vedrørende både personal- og arbeidsrelaterte ting. Jeg ser at mesteparten av kommunikasjonen mellom lederne og kollegaene foregår sporadisk enten verbalt eller pr epost jf. den høye andelen av ikke avtalte møter og kontorarbeid.

Gjennomsnittlig vandrer lederne 7.4 prosent og det er Liv sine 3 prosent som senker snittet. Hun sitter mye på plassen sin og er kun borte fra pulten sin når hun hilser på medarbeiderne i etasjen over, er til lunsj eller er i møter. Henrik, Geir og Anja har henholdsvis 9, 7 og 10 prosent. Henrik har en høy prosentandel som følge av at alle møtelokalene er i første etasje mens han sitter i andre. Det er et stykke å gå og siden han har hatt tre møter den dagen i tillegg til noen andre ærender rundt på huset, så får han 9 prosent. Geir er også mye ute på 'tur' og går til to ulike postrom ved flere anledninger i tillegg til at han spaserer til og fra ledermøtet som holdes i et annet bygg i samme område. Anjas høye vandreprosent har til dels skyld i morgenhilserunden samt et par anledninger da hun feilaktig skrev ut på en printer som sto i kjelleren.

5.3.3 Analyse av tabell 2: Aktivitetenes omfang

NAV Forvaltning	Samlet alle ledere	Henrik	Geir	Anja	Liv
Ikke avtalt møte	30.5%	(19) 29%	(40) 42%	(35) 31%	(20) 20%
Avtalt møte	3%	(3) 5%	(3) 3%	(2) 2%	(2) 2%
Telefon/sms	9%	(5) 8%	(7) 7%	(7) 6%	(15) 15%
Kontorarbeid	41.3%	(22) 33%	(26) 27%	(57) 50%	(54) 55%
Vandring	16.5%	(17) 26%	(20) 21%	(13) 11%	(8) 8%
Totalt aktiviteter	374	66	97	114	97

Tabell 2: Prosentandel fordelt på aktiviteter

I tabell 1 så vi prosentfordeling i tid pr aktivitet. I tabell 2 har jeg benyttet de samme hovedkategoriene, men viser i stedet prosentvis fordeling pr aktivitet. De fire dagene besto til sammen av 374 aktiviteter. Anja hadde det høyeste antall aktiviteter med 114 registreringer. Geir og Liv hadde begge 97 aktiviteter og Henrik med færrest (66). Aktiviteter i forhold til arbeidstid tilsvarer for Henrik en aktivitet pr 7 minutter, Geir har en aktivitet pr fem og et halvt minutt, Anja bruker i snitt fire minutter pr aktivitet og Liv drøye fire minutter.

Kontorarbeid viser et tilnærmet likt gjennomsnittlig resultat for lederne i begge tabellene, henholdsvis 41.5 prosent i tidsomfang og 41.3 prosent av de totalt antall registrerte aktivitetene. Det vi kan lese ut av tabell 2 er at Henrik og Liv følger gjennomsnittet for alle lederne og resultatene samsvarer med antall aktiviteter og tidsbruk på disse. Geir har imidlertid 27 prosent av sin dagsaktivitet knyttet til kontorarbeid, men bruker 39 prosent av tiden sin på det. Anjas arbeidsdag derimot, består 55 prosent av aktivitetene av kontorarbeid samtidig som 43 prosent av tiden brukes på dette arbeidet.

Utover kontoraktiviteter (arbeidsplass) er det ikke avtalte møter som står for de fleste registrerte aktivitetene, gjennomsnittlig 30.5 prosent. Disse møtene er kortvarige og innbefatter ofte få deltakere. 42 prosent av Geir sine aktiviteter utgjør denne typen samtaler, i motsetning bruker han kun 15 prosent av tiden på dem. Henrik og Anja deltar med 29 og 31

prosent i denne typen aktiviteter og som Geir har de også mindre tidsbruk enn hva aktivitetsomfanget tilsier. Liv har 20 prosent av aktivitetene tilknyttet samtaler og benytter 18 prosent av tiden sin på dem. Utover hilserunden om morgenen er det en enkeltsamtale med avdelingsdirektør på 21 minutter som gjør at tidsomfanget er stort i forhold til antallet aktiviteter.

Det viser seg at de sporadiske samtalene skjer vesentlig hyppigere enn de planlagte møtene, men opptar mindre tid. Avtalte møter står for totalt 28.8 prosent av registrerte aktiviteter, men kun 5 prosent av arbeidstiden med henholdsvis 5, 3, 2, og 2 prosent fordelt på Henrik, Geir, Anja og Liv.

En annen aktivitet som viser stor forskjell i forhold til antall aktiviteter og tidsforbruk er telefon/sms. Gjennomsnittlig representerer denne aktiviteten for 9 prosent av de totale aktivitetene på observasjonsdagen. 8 og 7 prosent av telefoniaktivitetene er registrert på Henrik og Geir, men de bruker kun 1 prosent av tiden på det som følge av at flere av aktivitetene er innkommende sms, og telefonoppringninger hvor det ikke oppnås kontakt i andre enden. Liv er den som benytter telefon hyppigst med 15 prosent (totalt 31 minutter). Anja på sin side har kun 6 prosent av aktivitetene knyttet til telefon mot 8 prosent i tidsbruk (totalt 32 minutter). Differansen prosentvis i forhold til Liv blir så stor som 7 prosent fordi Anja har desidert flest registrerte aktiviteter totalt.

16.5 prosent av aktivitetene disse dagene ble brukt til det jeg har kalt vandring. Bevegelse mellom kontorer og lokaler, en aktivitet som ikke passer inn i de øvrige aktivitetene. Nesten en fjerdedel av Geir og Henrik sine aktiviteter er fysisk bevegelse som nevnt over. De er stadig på vandring mellom medarbeidernes kontorplasser (Geir) og til og fra møter (Henrik). Liv sine aktiviteter består av kun 8 prosent transport, som igjen samsvarer med det omfanget av tid og aktiviteter som er registrert til kontorarbeid. Anja bruker 10 prosent av arbeidsdagen på vandring mot 11 prosent registrerte aktiviteter.

5.3.4 Analyse av tabell 3: Sentrale nøkkeldimensjoner

	Alle fire ledere	Henrik	Geir	Anja	Liv
Aktivitet: omfang og tid					
Antall aktiviteter	374	66	97	114	97
Andel aktiviteter 0-9 min	93 %	88 %	96 %	94 %	93 %
Andel aktiviteter 9-60 min	6 %	11 %	3 %	6 %	7 %
Andel aktiviteter 60 min +	1 %	2 %	1 %	0 %	0 %
Sted for aktivitet					
Andel aktiviteter egen plass	67 %	58 %	48 %	78 %	82 %
Andel aktiviteter fellesrom	24 %	33 %	43 %	15 %	10 %
Andel aktiviteter annet	9 %	15 %	9 %	7 %	8 %
Andel av samhandling med ulike aktører					
Underordnede	65 %	58 %	69 %	57 %	74 %
Kolleger (avdelingsledere)	14 %	13 %	19 %	15 %	7 %
Overordnede	7 %	3 %	0 %	13 %	10 %
Eksterne/andre	15 %	26 %	13 %	15 %	10 %

Tabell 3: Mønstre for aktivitet ut fra sentrale nøkkeldimensjoner

Tabell 3 sammenfatter en del av de resultatene som vises i de to første tabellene, men hovedhensikten her er å presentere dataen i form av gitte nøkkeldimensjoner. Antall aktiviteter er de samme som i tabell 2. Ikke overraskende består mesteparten av ledernes aktiviteter av korte interaksjoner på opptil ni minutter. Overraskelsen er at så mye som 96 prosent av Geir sine aktiviteter har så korte intervaller. Anja og Liv er også over 90 prosent med sine 94 og 93 prosent. Henrik reduserer gjennomsnittet (93 prosent) med 88 prosent. Resultatet gjenspeiler seg det store antallet registrerte aktiviteter pr dag og ledernes evne til å multitasking, hoppe fra aktivitet til aktivitet. Kun en prosent av de totale aktivitetene har en varighet på over en time og det et par avtalte møter av lengre varighet som Henrik og Geir deltok i observasjonsdagen.

Størstedelen av aktivitetene til kvinnene foregikk på egen arbeidsplass med henholdsvis 78 (Anja) og 82 (Liv) prosent. Omfanget aktiviteter støtter øvrige resultater samtidig som det viser at mye av kommunikasjonen med andre foregår enten over epost eller ved at medarbeidere og kollegaer kommer dit Anja og Liv sitter. Henrik gjennomfører 58 prosent av aktivitetene sine ved kontorplassen sin og Geir kun 48 prosent. Årsaken til den relativt høye

differansen mellom kvinnene og mennene er delvis på grunn av møtevirksomhet og transporter til og fra ulike aktiviteter, men også til dels fordi kvinnene gjennomførte saksbehandlingsoppgaver som opptok noe tid.

Det hersker ingen tvil om at de fire lederne samhandlet mest med medarbeidere i egen avdeling og det vises med gjennomsnittlig 65 prosent av aktiviteter i kontakt med medarbeidere. Til tross for at Anja i intervjuet mente det var avdelingsdirektøren hun samhandlet mest med, så viser aktivitetene at hun med 57 prosent definitivt samhandler mer med medarbeiderne (underordnede) i antall aktiviteter. Imidlertid støtter uttalelsen det faktum at hun kommuniserer mest med seksjonsleder som enkeltindivid (13 prosent). Nest etter medarbeiderne så er de fleste aktivitetene knyttet opp til andre avdelingsledere, ved gjensidig initiativ. Liv har flest aktiviteter knyttet til medarbeiderne med 74 prosent, kun 7 prosent med andre avdelingsledere og 10 prosent av aktivitetene med sin avdelingsdirektør og eksterne (andre som ikke kommer innunder de øvrige beskrivelsene) Geir er eneste leder uten registrerte aktiviteter tilknyttet egen leder på observasjonsdagen, men på intervjudagen var hun innom kontoret; ”...hun har sluppet taket ekstremt de siste årene. Fra å nærmest lede veldig mange avdelinger selv, til nå å overflødiggjøre seg.”

5.3.5 Resultater i forhold til tidligere studier

I kapittel tre nevnte jeg en rekke andre forskningsstudier på ledelse i praksis. Vi har Mintzberg sin studie fra 1973 og en rekke andre studier i kjølvannet av denne gjennomført av både Mintzberg og andre forskere som Tengblad. Jeg har til gode å finne forskning på dette feltet innenfor norsk forvaltning og sånn sett vil denne studien kunne gi god innsikt i hva ledere i NAV forvaltning faktisk gjør, hva arbeidstiden brukes til og ikke minst hvilke arbeidsoppgaver som opptar majoriteten av tiden. Av de ulike tabellene jeg har presentert til nå viser det seg at arbeidshverdagen ikke er blitt mindre fragmentert enn den var. Heller motsatt. Mer om det diskuteres i neste kapittel (drøfting).

For å sette mine resultater i perspektiv i en større forskningsmessig sammenheng ønsker jeg hovedsakelig å sammenligne med nyere forskning, (Askeland 2012: 13; 2015: 46; Sirris 2013: 42), men med Mintzberg (1973) som historisk referansepunkt.

Tabell 4: Mønstre for aktivitet i prosent av tid sammenlignet med andre studier

	Mintzberg (1973)	Askeland (2012/2015)	Sirris (2013)	Sommerfelt (2015)
Ikke avtalt møte	10%	27%	22%	17.8%
Avtalt møte	59%	45.9%	42%	28.8%
Telefon/(sms)	-	4.1%	4%	4.8%
Kontorarbeid	22%	14.7%	21%	41.5%
Vandring	9%	7.8%	8%	7.3%
Totaltid	100%	100%	100%	100%

Sett i lys av annen ledelsesforskning hvor observasjon av ledelse i praksis er gjennomført, ser man at resultatene varierer stort i forhold til aktivitetene avtalt møte og kontorarbeid.

Mintzberg observerte fem toppledere i 1973 og til sammenligning omhandlet Askeland sin forskning diakoniledelse i praksis ved Diakonhjemmet sykehus, mens Sirris skrev om pastoralledelse. To av studiene var altså i religiøs virksomhet og de to andre fra ordinære organisasjoner. Det er ikke meg bekjent gjennomført tilsvarende studier i norsk offentlig forvaltning. En organisasjon som de siste ti årene har gjennomgått store endringer i form av en stor reform mellom tre store aktører som til dels kan sammenlignes med sykehusreformen, samt endrede arbeidsoppgaver, økt fokus på produksjon gjennom en rekke incentiver.

Resultatet kan tolkes gjennom tabell 4 som viser en gjennomsnittlig større andel kontorarbeid for avdelingsledere og færre møter, både avtalte og ikke avtalte. Man ser at tidsbruken i forhold til telefoni er nærmest identisk uavhengig av arbeidsplassene og religion. Det samme gjelder vandring, eller det som i de øvrige studiene er omtalt som *tours* eller *inspeksjon*. Det var tydelig at de fire lederne var svært oppgaveorienterte og det var lite rom for annet innhold i arbeidsdagen enn de faktiske oppgavene. En av informantene delte i intervjuet følgende:

” Det jeg var litt overrasket over fra tidligere og nå er at jeg bruker liten tid på private ting. Jeg får ikke gjort en dritt privat, og før var det annerledes. Da fikset jeg alt av private ting i arbeidstiden. Jeg tar ikke en privat telefon på jobb”.

Utsagnet representerer den arbeidsmoralen som ble observert og den holdningen informantene forfektet gjennom handling. En kan argumentere for at lederne kan ha utøvet ledelse annerledes den dagen de ble fulgt, men noe sier meg at det ikke er tilfelle. Det vises gjennom alle resultatene presentert i forbindelse med de ulike tabellene og underbygges i intervjuene i etterkant som beskrevet i første halvdel av dette kapittelet.

Tabell 5: Mønstre for aktivitet ut fra sentrale nøkkeldimensjoner sammenlignet med andre

	Askeland Diakonhjemmet (2012/2015)	Rajesan NAV Sosial (2013)	Sommerfelt NAV Forv. (2014)
Aktivitet: omfang og tid			
Antall aktiviteter (totalt)	102		374
Andel aktiviteter 0-9 min	73.5 %	60 %	93 %
Andel aktiviteter 9-60 min	25 %	34 %	6 %
Andel aktiviteter 60 min +	1.5 %	6 %	1 %
Sted for aktivitet			
Andel aktiviteter egen plass	28 %		67 %
Andel aktiviteter fellesrom	65 %		24 %
Andel aktiviteter annet	7 %		9 %
Andel av samhandling med ulike aktører			
Underordnede	76.1 %	42 %	65 %
Kolleger (avdelingsledere)	18.15 %	10 %	14 %
Overordnede	2.7 %	7 %	7 %
Eksterne/andre	2.75 %	41 %	15 %

En av utfordringene ved å studere organisasjoner som ikke har vært i forskeres søkelys tidligere, er at det heller ikke eksisterer tilstrekkelig med sammenlignbare data. Askeland presenterte i 2012 en skjematisk fremstilling av aktivitetsmønstre for tre ledernivåer ut i fra sentrale nøkkeldimensjoner. Han har nå videreutviklet dette materialet og tilføyd flere observasjoner fra både Diakonhjemmet Sykehus og Røysumtunet Diakonale Stiftelse (Askeland 2012: 12; 2015: 46). Jeg har valgt å hente ut gjennomsnittstallene for to mellomledere ved Diakonhjemmet Sykehus da jeg finner det mest sammenlignbart med

mellomlederrollen i NAV forvaltning. Ved å sammenligne de to organisasjonene ser man raskt at mellomledere ved sykehuset i likhet med forvaltningslederne har en arbeidshverdag som består av korte interaksjoner i samhandling med hovedsakelig underordnede. På den annen side ser vi at aktivitetene ved sykehuset stort sett foregår andre steder enn ved egen arbeidsplass og det ser ut til at tallene er snudd fullstendig på hodet. Utover disse resultatene er det ikke de alt for store forskjellene til tross for at Diakonhjemmet Sykehus er en diakonal stiftelse.

En annen studie jeg mener er av relevans for sammenligning er Rajesan (2013) sine funn presentert i et artikkelformat i forbindelse med eget masterstudie. Hun har fulgt tre ledere i totalt seks dager ved et lokalkontor i NAV, men som nevnt tidligere med fokus på kommunikasjon. Lederne var fra ulike ledernivå i avdeling for sosiale tjenester. En kommunal ytelse med et helt annet rapporterings- og styringsgrunnlag enn hva som er for de statlige ytelsene. Jeg vil argumentere for at det også kommer til uttrykk i resultatene. Det er færre aktiviteter pr leder og hver aktivitet tar lengre tid. Utover det så ser man også her at lederne samhandler mest med sine underordnede (42 prosent) med en tilnærmet lik andel fordelt på andre aktører (41 prosent). Utover det er det marginale forskjeller i forhold til samhandling med kollegaer og overordnede. Mellomlederne ved Diakonhjemmet Sykehus er til sammenligning i desidert mest kontakt med underordnede med 76.1 prosent og kun 2.7 prosent med overordnede.

Som man ser av resultatene ovenfor så er ikke resultatene mer sammenlignbare innad i egen organisasjon enn hva de er med andre. NAV er en statlig etat som ikke skal ha synlige føringer som for eksempel religion og kristendommen har for Diakonhjemmet Sykehus. Likevel kan man trekke paralleller mellom de to organisasjonene og hvordan lederaktivitetene ligner hverandre.

5.3.6 NAV-lederens oppgaver presentert gjennom Mintzbergs integrerte ledermodell

Det vises til Mintzberg sin tabell presentert i kapittel 3 hvor lederrollen deles inn i tre plan, informasjonsplan, aktørplan og handlingsplan, som igjen foregår både internt og eksternt. Styring foregår kun internt. Jeg ønsker å presentere resultatene ved å plote ledertrekkene direkte inn i tabellen for å synliggjøre de ulike aktivitetene bedre. Punktene representerer

ikke nødvendigvis alle informantene i like stor grad, men er av en karakter som gjør at jeg mener de bør nevnes. Med andre ord generaliseres ledertrekkene innenfor Mintzbergs ledermodell, men vises gjennom tabellen nedenfor. Det er viktig å merke seg at observasjonsstudiet er av begrenset omfang (informanter og tid) og at resultatet ikke nødvendigvis representerer alle mellomledere i NAV Forvaltning. En kort oppsummering hvor trekkene settes i sammenheng gis nedenfor.

Tabell 5: Mintzbergs integrerte ledermodell (2009: 90)

NAV Forvaltning	Innramming av lederjobb og fordeling av arbeid	
	Internt	Eksternt (utenfor avdelingen)
Informasjonsplan	Kommunisere - Daglig hilserunde (temperaturmåler, får med seg det som skjer på et tidlig tidspunkt) - Generalisten som svarer på alt - Holder oversikten og er samlingspunktet - Deler need-to-know informasjon	Kommunisere - Bindeledd mellom avdelingen og andre aktører i NAV - Kontaktperson for utenforstående - Informasjonsdeling på tvers av avdelinger innad i forvaltningsenheten - Avdelingens ansikt utad
	Styring - Helhetlig oversikt - Uformell autoritet, men likevel autoritær - Ansvarsfull ift personal- og produksjonsadministrasjon - Oppgavefordeler - Ansvarsdelegerer - Daglig produksjonsoversikt - Statistikkfører - Innrapporterer til styringsenheten - Møteleder og beslutningstaker	
Aktørplan	Lede - Fremsnakker - Motivator - Løsningsorientert - Menneskekjenner - Åpen og tilstede - Anerkjenner - Tilrettelegger - Ansvarliggjør medarbeidere gjennom tall og statistikk	”Linking” - Representerer avdelingen i ledermøter - Samhandler med andre avdelingsledere - Tett samarbeid med seksjonsleder (Anja og Liv) - Kontakt med direktoratet gjennom rapportering - Savner klarere ledelse fra

-
- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Teambuilding – oss vs jeg - Kulturbygger - Ledelse gjennom verdier - Effektivisere arbeidet - Ressursutvikler gjennom ansvar og kompetanseheving | <ul style="list-style-type: none"> toppen - Kommuniserer med lokalkontorene - Yter informasjon til andre samhandlere ved behov - Avdelingens ansikt utad |
|--|--|

Handlingsplan

Handle "hands on"

- Ressursfordeler (daglig)
- Oppgaveformidler (daglig)
- Statistikkfører (daglig)
- Saksbehandler (ved behov)
- Planlegge og gjennomføre endringer
- Opprettholde "orden" og ro
- Skape og implementere rutiner
- Hobbypsykolog
- Multitasker
- Ressursforkjemper
- Detaljstyrer

Forhandle

- Samarbeider med andre liknende avdelinger
- Opprettholde godt samarbeid med klageinstansen

Tabellen viser fellestrekk ved de fire lederne identifisert gjennom observasjon og intervju satt i system ved hjelp av Mintzberg sin modell for lederens hovedroller og underroller (tabell 1). Det var flere likheter mellom alle fire ledere og mellom noen av dem og kort oppsummert vil jeg si at alle gjorde et poeng av å hilse på samtlige medarbeidere om morgenen eller i løpet av dagen. Verdien av å bli sett, anerkjennelse, var høyt prioritert. Denne tabellen sammenfatter både hvordan lederne handlet, men også hvordan de mente de handlet gjennom kommunikasjon med meg. Faktisk atferd og tenkt atferd samsvarer ikke alltid og tabellen viser således en mulig gylden middelvei.

Fellestrekk for lederne var at de opplevdes som knutepunktet i avdelingen, med både oversikt for arbeidsoppgaver og produksjon, men også som en medarbeiderne kan støtte seg til ved behov. Knutepunkt for horisontal og vertikal informasjonsflyt, en tilrettelegger som spiller sine medspillere gode. En viktig likhet mellom lederne er at de til tross for opplevelsen av lite kontroll og rapportering disponerer mye av tiden til denne typen oppgaver samtidig som tanken på å effektivisere ytterligere hele tiden er tilstede.

Veien fra mellomleder til avdelingsdirektør er ikke lang, i vertfall ikke for de aktuelle informantene i denne studien. Hver avdelingsdirektør har håndplukket sin avdelingsleder som har tatt del i studien og det kan jo være med på å forklare det tette båndet. Avdelingslederne

er tydelig avdelingenes ansikt utad og det meste av kommunikasjon med andre aktører internt og eksternt oppleves å gå gjennom dem.

Ovennevnte fellestrekk fordeler seg over informasjonsplanet, aktørplanet og handlingsplanet i en slags symbiose hvor den ene rollen eller handlingen avhenger av en annen og som følge overlapper hverandre. Jeg har kun valgt å summere opp noen fellestrekk her og tabellen vil settes i kontekst og introduseres mot slutten av neste kapittel.

6 Drøfting av hovedfunn

I denne masteroppgaven ønsker jeg hovedsakelig å belyse hva ledere i norsk forvaltning bruker sin arbeidstid på, hvordan de leder i praksis. Gjennom analyse av egen empiri sammen med kontekstuell rammeverk har jeg følgende hovedfunn jeg ønsker å drøfte sett i lys av eldre og nyere forskningsteori om ledelse i praksis:

1. Lederutøvelse i praksis
2. Lederens syn på egen lederrolle
3. Felles ledertrekk

Ovennevnte punkter vil svare på problemstillingen ”Hva preger lederrollen i NAV Forvaltning og hvordan utøves den i praksis?” En av informantene (Anja) beskrev ledelse slik:

”Ledelse er flere ting tenker jeg. Ledelse er å sette folk i stand til å gjøre en jobb. Det er en del av ledelsen. Det å motivere. Ledelse går også på styring, fordele arbeidsoppgaver, sørge for at det blir gjort. Det er også en kontrollfunksjon i dette her. Vi skal oppnå resultater. Så spørsmålet er hvordan man utøver kontrollen. At man ikke sitter på skulderen til folk.”

Å generalisere er utfordrende med bakgrunn i utvalgets størrelse. Observasjon og intervju av fire mellomledere i et begrenset tidsrom vil ikke kunne gi et entydig svar på hvordan ledelse utøves i praksis i NAV Forvaltning. Studien vil imidlertid kunne gi et lærerikt innblikk i en forvaltningsleders hverdag samt utfylle eksisterende forskning om ledelse i praksis.

Det eksisterer empirisk forskning om hverdagsledelse i Norge, men som henvender seg mot andre type organisasjoner og det er det unike ved denne studien. Et tverrsnitt av arbeidsdagen til mellomledere i NAV Forvaltning som sier noe om hvordan de disponerer hverdagen sett i lys av tidsbruk og aktiviteter. I dette kapittelet ilegges særlig vekt på ledernes egne forutsetninger og tilnærming til arbeidsoppgavene som sammen med det kontekstuelle rammeverket vil farge deres handlinger. Jeg ønsker å sette fokus mot de usynlige prosessene som er bakgrunn for ledernes aktivitetsvalg; som tidligere erfaring, kunnskap, verdier og

virkelighetsforståelse (Askeland 2012: 3). Prosesser flere internasjonale og nasjonale forskere mener ikke har fått den plass den fortjener i ledelsesforskningen, altså en svakhet i eksisterende forskning.

Jeg ønsker å presentere drøftingen ved å implementere noen beskrivende sitater fra informantene som sammen med det som er presentert i tidligere kapitler vil belyse ovennevnte tre punkter. Mellomleder, avdelingsleder og leder er fellesbetegnelser for de fire avdelingslederne studert i denne oppgaven og ikke en fellesbetegnelse for *alle* med denne stillingsbeskrivelsen i NAV Forvaltning.

6.1 Ledelse i praksis

Etter fire begivenhetsrike observasjonsdager og fire dybdeintervjuer, så sitter jeg igjen med et stort og innholdsrikt empirisk materiale. Det er utfordrende å skjære det ned i noen få punkter som skal drøftes nærmere, det er så mye som hadde fortjent sin plass i oppgaven. Like fullt har jeg valgt å presentere noen temaer jeg mener er interessant i denne forskningssammenheng, sett i lys av teori og egne funn.

6.1.1 Gresshoppen

”Når du ser på det tidsskjemaet mitt, så synes jeg jo at jeg virret rundt hele tiden. Jeg syntes jeg ble avbrutt hele tiden. Mange avbrytelser.” Utsagnet til en av informantene er veldig beskrivende og representerer godt forvaltningslederens fragmenterte lederhverdag. I likhet med tidligere forskning (Hales 2001; Mintzberg 1973; Stewart 1982) opplever mellomlederne i NAV Forvaltning stadige avbrytelser, være seg når de sitter på kontorplassen eller når de vandrer rundt i kontorbygget. Og dette til tross for at alle fire ledere opplevde noe færre avbrytelser den dagen de ble observert. Det som imidlertid avviker fra andre observasjonsstudier er mengden av antall registrerte aktiviteter. Mellomlederne i denne studien har gjennomsnittlig 93 registrerte aktiviteter hver, noe som er flere enn det jeg har sett registrert i andre studier. Mengden aktiviteter kan knyttes til ledernivå, organisasjon og ikke minst observatørens (altså mine) vurderinger om hva som skal registreres. Dersom jeg hadde studert seksjonslederen og fylkesdirektøren ville resultatet trolig vært annerledes. Selv om aktivitetsomfanget avviker er ikke det det samme som at de ikke er representative. Resultatet viser hvor pragmatiske og operative lederne i NAV Forvaltning er, klare til å ta enhver

utfordring på strak arm. Et underbyggende argument for studiens reliabilitet er at 93 prosent av ledernes aktiviteter har et tidsspenn på mellom 0-9 minutter og således er det rom for mengden handlinger i arbeidshverdagen.

Vi ser av resultatene at lederne ikke virrer mye rundt, de fleste aktivitetene er knyttet til en spesifikk oppgave. Sammenlignet med studiene nevnt i kapittel 5.3.5, så avviker ikke antall vandringer/inspeksjoner særlig fra det som er registrert av andre forskere, men ligger i nedre sjiktet. Derimot utøves nær 41.5 prosent av aktivitetene ved egen kontorplass, nærmest dobbelt så mange som tidligere observert (Askeland 2012; Mintzberg 1973; Sirris 2013). Det er mange grunner til at stadig mer tid blir tilbrakt i kontorstolen, som for eksempel den økte bruken av datakommunikasjon. Et oppsiktsvekkende 144 av 159 aktiviteter ved kontorplassen er registrert i sammenheng med pc og mesteparten av tiden går til å registrere statistikk og holde oversikt over oppgaverestanser. Altså kontrollering og rapportering.

6.1.2 I dag er i morgen i går

”Jeg synes jo dagene mine er ustrukturerte, veldig ustrukturerte.” Lederaktivitetene er repetitive og rutinepregede. Det er som nevnt viktig å skille mellom lederens atferd og lederatferd (Johnsen et al. 2011). I denne oppgaven har det ikke vært til hensikt å vurdere selve kvaliteten ved de ulike handlingene, men derimot å få større innsikt i handlingen i seg selv og eventuelle forutsetninger som ligger bak. Lederne daglige rutiner spenner seg over flere plan i lys av Mintzberg (2009) sin integrerte ledermodell (tabell 5 i kapittel 5.3.6). Det er tydelig at dagene hovedsakelig inneholder rutinepregede oppgaver i form av hilserunder og small talk, ressursfordeling, oppgaveformidling, statistikkføring og rapportering. Disse rutinepregede oppgavene støtter det ledere selv hevdet arbeidsdagen besto av i Hales (2001) sin studie. Jeg observerte gjentakende avbrytelser og det vises i analysen min hvor begge kvinnene bruker gjennomsnittlig fire minutter pr aktivitet, mens mennene henholdsvis fem og et halvt og syv minutter. Det er en enorm mengde handlinger og avbrytelser, likevel avsluttet de det meste av påbegynte arbeidsoppgaver. Korte, avbrutte og fragmenterte aktiviteter slik Hales (ibid.) og Mintzberg (1973) m.fl. beskriver det, men med en rød tråd slik jeg opplevde det.

6.1.3 Ansikt til ansikt: Kommunikasjon

En annen observasjon som avviker fra annen forskning var bruk av epost og telefon som kommunikasjonsverktøy. Majoriteten av aktivitetene var registrert på egen kontorplass og foran pc, men kun gjennomsnittlig 9 prosent av samhandlingen foregikk på denne måten mot gjennomsnittlig 38 prosent i avtale og ikke avtalte møter. Sammenlignet med to nyere studier fra Norge i henholdsvis sykehusledelse (Askeland 2012, 2015) og pastoral ledelse (Sirris 2013) er selve tidsbruken på 4.8 prosent representativ for norske ledere. Med andre ord er det få aktiviteter som foregår gjennom denne typen kommunikasjonsform og mer ved ikke avtalte møter enn hva Mintzberg (1973) og Hales (2001) presenterer i sine studier.

6.1.4 Den myke leder?

Et bemerkelsesverdig funn var at svært få aktiviteter var registrert i tilknytning til å fatte beslutninger. Lederne fremsto heller som tilretteleggere som med sitt paraplyperspektiv over avdelingenes oppgaver spilte medarbeiderne gode. **”Det aller viktigste for å få til det du vil er dyktige medarbeidere...og det bør veldig mye i folk og hvis du greier å hente det ut så får du veldig mye gratis.”** Samtidig som de mer ’myke’ verdiene kom til uttrykk i intervjuene og på observasjonsdagen, så var det lite ledelse i praksis som kunne knyttes opp mot det. Ikke at lederne viste et annet ansikt, men det var verken tid eller rom for det. Jeg observerte noen få handlinger som gikk på uoppfordret anerkjennelse, men ikke i den grad det kom til uttrykk i intervjuene. Jeg betviler ikke ledernes ønske og vilje til å lede verdibasert, dog var det få handlinger observasjonsdagen som tilkjennega det. Aktivitetene var mer administrative en relasjonsbyggende. Jeg vil si at ovennevnte gjenspeiler Vie (2009) sine funn om økt fokus på omsorg som lederoppgave på papiret, men mer med Hales (2002) samt Barley og Kunda (2001) i det praktiske. Vi kommer ikke unna at NAV er et offentlig forvaltningsorgan hvor byråkratiet består i sin mer moderne form til tross for eksternt og også internt økende fokus på relasjons- og kunnskapsledelse.

’Rett ytelse til rett tid’ – NAV er en produksjonsbedrift og gjennom det årlige Mål- og disponeringsbrevet er bestillingen tydelig. Medarbeidere skal sørge for at resultatkravene innfris gjennom tydelig lederskap. Lederskap kan tolkes som så mangt, men det som er distinkt for ledelse i NAV Forvaltning er at mye av ledelsesatferden ytres gjennom krav og styringstiltak for å oppnå måltallene. ’Tydelig’ er også en av NAV sine forfektete verdier,

men jeg vil tørre å påstå at det ikke nødvendigvis er den typen tydelighet som ligger bak verdien. I vertfall ikke om jeg alene legger virksomhetsstrategien til grunn.

6.1.5 Det er ingen klamp om foten: Kontroll og statistikk

Jeg har ikke utarbeidet statistikk for hvor mange av oppgavene som er i beskjeftigelse med styring og rapportering. En gjentakende aktivitet var imidlertid å gå i gjennom de dataverktøy aktuelle for den enkelte ytelse for å se om effektiviteten ble opprettholdt og dagens oppgaver behandlet. I tillegg hadde hver enkelt avdelingsleder sine kontrollverktøy. Whiteboards som blant annet viste menneskelige ressurser, antall saker i restanse, hvor mye som ble produsert som gruppe var representert. Men også excelark med produksjonsstatistikk ned på individnivå var tilfeller ved to av avdelingene. Lederne av disse to avdelingene opplevde jeg også som mest åpne i forhold til eget kontrollbehov samtidig som de andre to var mer avslappede og hevdet de ikke fulgte så godt med på tavlene og hvem som produserte hva.

” Jeg har god kontroll på benkene våre, i arena, på hvilke oppgaver vi har og hvilke oppgaver vi har løst, det har jeg. Den strukturen har jeg kontroll på. Men sånn for øvrig så gjelder jo veldig mye med kontroll å selge den kontrollen videre til den som sitter og jobber med det.”

I likhet med annen observasjonsempiri av ledere i ulike typer organisasjoner inneholder mye av lederaktivitetene i forvaltningen av overvåkning (Askeland 2013; Mintzberg 1973; Stewart 1982). Naturlig sett i den store sammenheng gjennom kontekstuelte rammeverk og den tjenesten NAV Forvaltning er satt til å forvalte (Barley og Kunda 2001). Selv om avdelingslederne er medarbeiderorienterte så har de et overordnet ansvar og med dette ansvaret følger også nødvendigheten for kontroll, et 'bureaucracy-lite' (Hales 2002).

Et paradoks til de observerte kontroll- og styringsaktivitetene er at lederne selv ikke opplever at det spiser av arbeidshverdagen. Det er tydelig at mengden av data som skal rapporteres til styringsenheten er ytelsesrelatert uten at vi skal gå nærmere inn på det herm like fullt har de jevnlig 'innleveringer' av statistikk. Så lenge ledere er ansvarlige for det medarbeidere yter, vil vi fortsette å se ledere 'micro-manage'/detaljstyre sine ansatte (ibid.: 64).

6.1.6 Nettverking

Observasjonene viser at lederne samhandler svært lite med aktører utenfor NAV og også med andre enheter innad i NAV. Nettverking var tilnærmet ikkeeksisterende og det er mer snakk om relasjonsbygging i egen avdeling enn nettverking slik Mintzberg (1973) og Kotter (1982) beskriver det. De telefonsamtalene jeg overhørte med eksterne aktører var kun informasjonsgivende og ikke av en relasjonsbyggende karakter. Således kan ikke denne studien underbygge påstandene om at ledere i NAV Forvaltning får økt slagkraft og gjennomslag for egen agenda via nettverking. Samtidig kan en tenke at mangel på nettverksledelse og relasjonsledelse er et direkte resultat av måten offentlige virksomheter ledes på gjennom en fremdeles tilstedeværende byråkratisk 'lite' tankesett (Barley og Kunda 2001; Hales 2002).

Det er imidlertid viktig å påpeke at mangel på nettverking og kontakt utenfor organisasjonen ikke betyr at denne aktiviteten er mindre viktig. LIP-studier av nyere tid viser varierende samhandling med eksterne/andre og det kan argumenteres for at observatørens egen forståelse for hvem eksterne/andre er bidrar til unøyaktige tall. Tall som kanskje ikke representerer de faktiske forhold.

6.2 Rammeverkets betydning

Betydningen av det kontekstuelle rammeverket og den enkeltes egne forutsetninger har vært ilagt mindre vekt i tidligere studier av ledelse i praksis. Flere forskere har poengtert viktigheten ved det, men få har gjort noe med det (Acker i Hales 2001; Kingsley 2000; Stewart 1982). Min drøfting er dessverre ikke inngående med bakgrunn i oppgavens størrelse, men jeg ønsker likevel å poengtere at hvem man er som person med bakgrunn i de livserfaringer man har, egne og andres forventninger i tillegg til det kontekstuelle rammeverket har stor betydning for hvordan man utøver ledelse. Egentlig hvordan en handler uavhengig av hvilket ansvarsomfang og ansvarsområde man har i en arbeidssituasjon. Strengt tatt i livet generelt. Figuren (4) nedenfor viser i sin enkelthet hvilken betydningen ulike

forhold har for faktisk lederatferd og handlingsrommet den enkelte leder forvalter:



Figur 4: Faktorer som påvirker den enkeltes handlingsrom i NAV Forvaltning

6.2.1 'Trygdetantene': Utdannings- og yrkesbakgrunn

De to kvinnelige lederne er begge aktive i saksbehandling og gjennomfører oppgaver som mennene ikke gjør. Også kalt lederens atferd fremfor lederatferd (Johnsen et al. 2011). Jeg tenker at det ikke har noe med kjønnsroller å gjøre i denne sammenheng, men snarere med at de har et større eierforhold til ytelsene de er ansvarlige for. Et annet fellestrekk er at de ikke hadde noen formell utdanning før de ble ansatt i trygdeetaten og således har opparbeidet seg lang erfaring og økt kunnskapsnivå via arbeidserfaring og videreutdanning samtidig som de var i arbeidsforholdet.

Ved opprykk til lederansvaret opplevdes det som vanskelig i begynnelsen å skulle "gi slipp" og overlate arbeidsoppgaver til andre (Hill i Tengblad 2012). Behovet for kontroll var absolutt til stede før en så seg nødt til å delegere. Mennene hadde på sin side lang ledererfaring både fra statlig og privat virksomhet før de tiltrådte som avdelingsledere i NAV, etter reformens inntog. De er tydelige på at de har delegert bort det faglige ansvaret for ytelsene til de fagansvarlige, men at de likevel mener det er viktig å ha noenlunde oversikt. Samtidig viser observasjoner at det er pedagogen som er best på å delegere av de to da han ikke tilrettelegger og etterkontrollerer i samme omfang, "**du har ansvar for egen arbeidssituasjon...jeg kan ikke stå over deg med en pisk, du må ville det selv!**" sa han og lente seg tilbake i stolen. Næringslivslederen har til tross for nedprioritering av faget stort behov for å styring og fortalte meg at han kanskje kunne løse litt opp senere og overføre ansvar til de ansatte da. Dette samsvarer godt med observert utøvet ledelse hvor han hele

tiden var inne og registrerte i excelark, passet på at alle visste hva arbeidsoppgavene var og delegerte nye fortløpende. Det er rimelig å anta at hans bakgrunn fra det private med større ansvar i forhold til resultat og budsjett kan være med å prege hans behov for detaljstyring. Det må også nevnes at han var midlertidig satt til å styre denne ytelsen inn på rett spor som følge av at avdelingen over tid har levert dårlige resultater.

6.2.2 Kommuniserte forventninger og verdier

Egne og omverdens forventninger til deg som medarbeider og leder vil definitivt kunne prege atferd i praksis. Egne forventninger kom dessverre ikke så godt frem, men er derimot tydelig kommunisert mellom lederleddene og helt ned til den enkelte medarbeider. Tilnærmet alle ansatte i NAV Forvaltning vet hva jobben deres er. Forventningene er klare fra toppen og ned, men kommer muligens ikke like godt til uttrykk den andre veien. Det fremgår av NAV sin filosofi at verdiene tydelig, tilstede og løsningsdyktig skal gjennomsyre organisasjonen og da ikke bare mot brukere, men også internt mot medarbeiderne. Watson og Hill (Tengblad 2012) har gjennom egen empiri vist at dette ikke nødvendigvis representerer virkeligheten og at verdier og organisasjonelle føringer ikke alltid når ned til mellomledelsen. Nå er det de senere årene gjennomført en endring i organiseringen i NAV og færre lederledd medfører kortere informasjonskanal og sikrer informasjonsflyt. Samtlige ledere hadde god kjennskap til arbeidsgivers verdier og ved spørsmål beskrev de verdiene tilnærmet likt.

”Tydelig er jo å formidle målet vårt, formidle hva jeg ønsker, hva som skal til for at vi når målet vårt. Tilstede, da tenker jeg at det betyr å være tilstede og være tilgjengelig. Du kan godt sitte ved pulten din uten å være tilstede for medarbeideren, så døren min er alltid åpen så de kan komme inn uansett hva det skulle være. Og det er jeg tydelig på at den er åpen. Også er det dette med løsningsdyktig da. Det er jo å finne løsninger når problemer oppstår. Der synes jeg at jeg er ganske god.”

Verdiene representerer norsk forvaltning og de er bemerkelsesverdig like 'sigma-', 'theta-' og 'lambda'-verdiene som beskrevet i kapittel 3.2.1 (Hood 1991). Med kontroll som bindeledd kan en i grove trekk si at verdiene til NAV og NPM sammen rammer inn NAV-lederens arbeidsbeskrivelse hvor verdiene til NPM representerer prosessene bak ledernes handlinger som utøves gjennom NAV sine egne verdier. Effektivitet (NPM) og løsningsdyktig (NAV) er verdier som uttrykkes gjennom ledernes operative og 'hands on' lederstil. Empirien i denne

studien viser at NAV har lyktes i å tilkjenne verdiene og forplante dem i organisasjonen. Styringsmodellen er klar og det er tette relasjoner mellom de ulike leddene internt. Dette bidrar til åpenhet og samarbeid og med godt representerte fagorganisasjoner og vernetjeneste resulterer det i en stadig økende transparent flyt av informasjon i etaten. ”Men den tydelig, tilstede og løsningsdyktig har vi veldig oppe i ledermøte og driller mye på. Har også har samlinger på det”. Ovennevnte er ikke unikt for NAV, men representerer i stadig større grad offentlige virksomheter og kommuniseres blant annet gjennom fellesdokumentet ’Plattform for ledelse i staten’.

En ting er å rope organisasjonsverdiene fra høyeste fjelltopp, en annen er å lede gjennom dem. NAV sine verdier er flotte, men kan tolkes som så mangt. I virksomhetsstrategien fremgår det at verdien ’tilstede’ representerer tilstedeværelse i de ulike kommunikasjonskanaler og fysisk tilstedeværelse fysisk og ikke minst mentalt i kontakt med folk. Tilstedeværelse gjennom tilgjengelighet og respekt. Ved å være ’tydelig’ skal det kommuniseres NAV sitt ansvarsområde og hva som forventes av NAV og av bruker. ’Løsningsdyktig’ er siste forfektete verdi og formidles gjennom fokus på løsning og kvalitet gjennom dyktighet i samhandling med bruker og samarbeidspartnere. Kreativitet og handlekraft.

Som beskrevet i kapittel 6.1.4 var lederne godt kjent med dem og kunne gi meg gode beskrivelser på hva de la i ordene ’tydelig’, ’tilstede’ og ’løsningsdyktig’. Jeg vil derimot argumentere for at de kom til uttrykk i svært varierende grad i samhandling med kollegaer. Satt helt på spissen. Det var mangel på samhandling i utgangspunktet som satte begrensninger for min mulighet til å observere verdiene i aktivitetene.

6.2.3 Styring og rapportering – et nødvendig onde eller helt ok

Til tross for at mye av forskningen innen ledelse på nittitallet beskrev den nye ledelsesfilosofien som postbyråkratisk argumenterer Hales (2002) for at postbyråkratiet ikke eksisterer. Definisjonen er et *’bureaucracy-lite’* som fortsatt innebærer byråkrati, men i ordets positive forstand, med fortsatt resultatorientert og ytelsesbasert fokus.

Lederplattformen i staten er et dokument i tråd med ovennevnte og setter klare krav til hvordan ledelse skal utøves og et av hovedgrepene i nasjonal satsning beskrevet i Mål- og

disponeringsbrev for ytelseslinjen i 2014 er å ”utøve tydelig ledelse og helhetlig styring”. Ledelse og styring brukes i samme setning og gir et godt bilde av hvordan mellomlederne i de fire forvaltningsenhetene leder i praksis. *Stille styring*, eller *tilrettelegging* som en av informantene beskrev det. Saksbehandlerne (medarbeiderne) i avdelingene skal gjennom effektiv og god saksbehandling ”**produsere livsoppholdsytelser til de som skal ha det innenfor de frister og rammeverk som gjelder. Får du det til har du gjort jobben, får du det ikke til har du ikke gjort jobben.**” Slik beskriver en leder hovedansvaret sitt. Hovedsakelig gjennomføres det av andre enn lederne og mye av arbeidshverdagen går ikke overraskende med på å overvåke og kontrollere at mål og tidsfrister overholdes. Pedagogen blant lederne opplevdes som den mest tilbakelente, men selv han var opptatt av produktivitet og var jevnlig inne i saksbehandlingsverktøyene for å sikre seg at avdelingene var a jour med dagens oppgaver. Som jeg har nevnt tidligere så vil behovet for kontroll og detaljstyring (Hales 2002) være til stede så lenge en er ansvarlige for hva medarbeidere yter.

Lederne er resultatorienterte og mange resultater skal rapporteres til styringsenheten, helt i tråd med NPM tankegang og lederplattformen i staten. I samtalene uttrykte alle fire at de hadde et avslappet forhold til rapportering og at lite tid ble brukt på det. De var imidlertid tydelige på at ledelse gjennom styring er en nødvendighet, men styringen ble i praksis utøvet svært ulikt. På den annen side viste lederne et ønske om å lede verdibasert, sette den enkeltes behov i sentrum og de etterstrebet å tilpasse arbeidsoppgavene for at hver enkelt medarbeider skulle kunne yte maksimalt. Jeg mener NAV Forvaltning som organisasjon, og ledelse innenfor organisasjonen, befinner seg i et skjæringspunkt mellom de to ulike søylene innenfor NPM (Klaudi Klausen 2011: 53-54). På den ene siden er det et stort behov for kontroll og på den annen side å lede verdibasert (Busch 2011), og det gjenspeiles i dilemmaene disse fire lederne står ovenfor. Ulike resultatområder (ytelser) krever ulik rapportering og ulik styringsmetodikk. Videre ser man også motstridende tendenser i form av sentralisering gjennom økt vekt på lederskap og desentralisering gjennom økt vekt på markeder, i dette henseende brukerne (Byrkjeflot 2002: 58).

Som følge av min begrensede kjennskap til lederne og korte observasjonstid, kan jeg ikke hevde at deres individuelle særegenheter og personlighetstrekk hadde innvirkning i lederutøvelsen den ene eller andre veien. Likevel vil jeg tørre å påstå at informantenes forskjellige bakgrunn, både utdanning og arbeidserfaring, spiller inn i både

kontrollperspektivet og styringsperspektivet. Uavhengig av det har man jo sett en dreining mot økt fokus på effektivisering i det offentlige vel inspirert av det private næringsliv (Klaudi Klausen 2011).

6.2.4 Motivasjon og samhandling

”Jeg tenker at det å lede er å vise vei. Å prøve å være tydelig, klar og motiverende for å nå dit hvor jeg mener vi skal. Eller dit hvor andre mener vi skal, eller har bestemt at vi skal.” I intervjuene beskrev lederne motivasjon og det å motivere på ulike måter, men var tydelige på at det å nå fastsatte mål var en stor motivasjon for medarbeiderne i seg selv. **”Motivasjon oppnås gjennom resultater”** og er alene en trivselsfaktor og en årsak til mestringsfølelse.

Jeg observerte ikke mye motivasjon kommunisert gjennom ord, men jeg opplevde at fremsnakking ble brukt som et verktøy for å inspirere og motivere. Det motsatte av å baksnakke som er et mer negativt ladet ord. Avdelingslederne skrøt mye av medarbeiderne til både meg som observatør og intervjuer, men også til andre. Jeg så mindre av dette i samhandlingen med medarbeiderne det gjaldt direkte, men motivering kommer også gjennom handlinger uten en synlig agenda, som en uoppfordret samtale i gangen (Kotter 1982), en klapp på skulderen og tilrettelegging i spesielle situasjoner. Atferd jeg observerte gjennom aktiviteter og gjennom ord i etterkant.

”Vi kunne godt hatt litt mer på dagsorden det med ’godt nok’. Det er mye kvalitet i høy kvantitet...” Lederne kommuniserte at de ønsket at flere medarbeidere skulle tørre mer, tørre ta ansvar, tørre begi seg ut på utrygg grunn, tørre prøve og feile. Samtidig så er bestillingen til hver ytelse så klar at det er ikke gitt at medarbeiderne føler seg trygge nok til å handle utenfor den trygge ’rammen’. I likhet med lederne har også medarbeiderne tydelige rammer å forholde seg til i arbeidshverdagen og handlingsrommet begrenser seg innenfor kravene, begrensningene og valgene arbeidsgiver legger føringer for (Stewart 1982).

Utfordringene ligger i å lede og å samarbeide med de som er ulike en selv, slik også Hill og Mintzberg opplevde (Tengblad 2012). Kritikk av tidligere forskning består blant annet av at

man ikke har hensynstatt likestilte forhold, altså relasjoner på samme ledelsesnivå (Sayles 1964; Stewart 1982). To av lederne uttrykte i forhold til medarbeiderne at det skal være rom for å være forskjellige og at en må respektere det så lenge man yter etter beste evne. Samtidig observerte jeg at to av avdelingslederne påtok seg ansvar for å organisere sine avdelinger i forhold til arbeidsmetodikk uten direkte samarbeid eller avklaring med sine respektive kollegaer, ledere for tilsvarende ytelser ved samme enhet. Det kan være at en ser på sine kollegaer som konkurrenter, avdelingene måles og sammenlignes i forhold til måloppnåelse. I tillegg kan det oppleves som vanskelig å skulle samarbeide tett med mennesker som utfører arbeidsoppgavene på en annen måte enn en selv eller man er redd for å miste kontroll og oversikt. Flere av punktene omtales av Morten E. Berg (2002: 140) som barrierer ved delegering og for å lykkes med det må det være en enighet om hva som er målet, de må være positive til hverandre og medarbeiderne må ikke minst være kompetente (Yukl og Fu 1999 i ibid.). Mange årsaker kan gjøre sidestilte forhold betente, men jeg har for lite empiri på feltet til å gjøre annet enn antakelser.

Det er en ting å kommunisere og samhandle med kollegaer og medarbeidere i egen avdeling og eget hus, noe annet å kommunisere med 'de' oppover i systemet. På spørsmål om lederne føler det er god kommunikasjon mellom leddene, beskrev en av dem at det ikke eksisterte noen påvirkning utover ytelseslinjen. Opplevelsen av frihet til å lede er individuelt. En av lederne vil ha klare bestillinger **"Si hva jeg skal gjøre, så gjør jeg det."** Tydelig kommunikasjon forventes fra styringsenheten og egne ledere. Skal mellomlederne være klare i sine forventninger til medarbeiderne må direksjonene ovenfra også være klare og oppleves som hensiktsmessige (Watson 1994). Jeg observerte imidlertid en god samhandling mellom Anja og Liv og deres egne ledere samtidig som Geir og Henrik fortalte om at godt samarbeid med sine i intervjuene.

6.2.5 Opplevd handlingsrom

En av motivasjonsfaktorene mine for denne oppgaven utover å studere ledelse i praksis var å se hvilket handlingsrom mellomledere i NAV Forvaltning *har* og *tar*. Det er gitt at det kontekstuelle rammeverket som staten og NAV som arbeidsgiver setter direkte og indirekte legger sterke føringer for hvordan ledelse kan utøves. Forvaltning er jobben (Barley og Kunda 2001; Hales 2002), en tjeneste skal ytes til sine mottakere og man lykkes med det gjennom å produsere vedtak. Ikke nødvendigvis innvilge stønader, men behandle søknader

og henvendelser fra publikum. I likhet med Stewart (1982) ser jeg at handlingsrommet i stor grad er svært begrenset og kun sirkler rundt de få valg de kan ta i forhold til det de har råderett over. I motsetning til Stewart opplevde jeg lederne som flinke til å utnytte det handlingsrommet de faktisk disponerte, selv om det var snevert i utgangspunktet.

Til tross for det utenforstående vil oppleve som en noe begrenset handlingsrom, så uttrykte samtlige av mine informanter at de hadde det. Handlingsrom til å lede, til å disponere ressurser, til å organisere og fordele arbeidsoppgaver slik de mener det er mest hensiktsmessig i forhold til å oppnå de resultater som er forhåndsbestemt i Mål- og disponeringsbrev for ytelseslinjen og innenfor ledelse beskrevet i plattform for ledelse i staten. En av lederne valgte å kun sette av en ressurs til å betjene telefoni selv om en av de universelle målingsfaktorene i NAV er på servicegrad i forhold til hvor raskt og hvor mange innkommende samtaler blir besvart. Som følge oppnår hans avdeling ikke målkravene for telefoni, ressursene er satt andre steder og dette med stille samtykke fra seksjonsleder. Det er åpenhet om at det ikke kan prioriteres slik lenge, men for en periode er det nødvendig.

Regler er nødvendig i denne type arbeid og kan ses på som verktøy for å få utført jobben og preger naturligvis handlingene til ledere innen forvaltning, men også medarbeidernes handlinger (Stewart 1982). Byråkrati er i mange sammenhenger nødvendig og bra (Barley og Kunda 2001) og i stedet for å hige etter nye og mer moderne teoretiske innfallsvinkler argumenteres det for et tilbakeblikk mot nettopp denne typen ledelsestenkning (Barley og Kunda 2001; Hales 2002).

Kort oppsummert kan vi si at arbeidets art preger og definerer ledelse i forvaltning og setter rammer for arbeidet som skal utføres. Det er veldig kontekstuel og grad av opplevd handlingsrom uttrykkes etter min oppfatning som større enn hva den i realiteten er. På samme måte som lederne uttrykte at de ikke bruker mye tid på styring og kontroll når de i realiteten har flest arbeidsoppgaver tilknyttet til denne aktiviteten. Ledelsespraksis er knyttet til den jobben man er satt til å gjøre (Barley og Kunda 2001), og kan forklares i den forenklete modellen presentert innledningsvis i dette kapitlet (figur 4).

6.3 Fellestrekk

Gjennom observasjon og utfyllende kommentarer i etterkant fra de fire informantene vil jeg si at det er en rekke trekk som er felles for dem alle fire. I lys av Mintzberg (2009: 90) integrerte ledermodell har jeg kommet til noen generaliseringer innenfor de ulike handlingene *kommunisere, styring, lede, linking, handle og forhandle* over de tre planene *informasjonsplan, aktørplan og handlingsplan*. Det tas utgangspunkt i resultatene fremstilt i tabell 5 i resultatkapittelet som oppsummerer analysen. Det er viktig å bemerke at fellestrekkene for ledelse ikke kan generaliseres verken internt i NAV Forvaltning eller eksternt med bakgrunn i den korte observasjonstiden og utvalgets størrelse. De representerte ledertrekkene er imidlertid distinkte i denne konteksten. Jeg bruker fellesbetegnelsen forvaltningsleder som representerer lederen på avdelingsledernivå.

6.3.1 Kommunisere

- Forvaltningslederen prioriterer å hilse på sine medarbeidere hver eneste dag. Hensikten med det er nok todelt; medarbeideren opplever å bli sett og lederen får verdifull informasjon om tingenes tilstand tidlig nok til å få muligheten til å agere.
- Forvaltningslederen holder det overordnede helikopterperspektivet, er samlingspunktet for ytelsen og avdelingen i tillegg til at hun siler informasjon fra 'topp til bunn'.
- Forvaltningslederen er bindeleddet mellom avdelinger, informasjonskanal, avdelingens ansikt utad og kontaktperson for utenforstående.

6.3.2 Styring

- Forvaltningslederen leder i stor grad gjennom styring og bruker mye av sin arbeidstid på kontroll og rapportering av produksjonstall.
- Forvaltningslederen er opptatt av å lede sine medarbeidere korrekt i henhold til de retningslinjer som er satt på det kontekstuelle plan, men også gjennom medmenneskelighet.
- Forvaltningslederen innehar en uformell lederstil, men styrer likevel med en fast hånd.
- Forvaltningslederen er en tilrettelegger, ansvarsdelegerer og beslutningstaker.
- Forvaltningslederen bruker organisatoriske endringsprosesser som et virkemiddel for å 'skjult' styre avdelingen i ønsket retning.

6.3.3 Lede

- Forvaltningslederen ønsker å lede gjennom verdier, men verdiene uttrykkes ulikt.
- Forvaltningslederen setter utrolig stor pris på sine medarbeidere og ønsker å tilrettelegge for at de skal kunne gjennomføre sine arbeidsoppgaver på best mulig måte.
- Forvaltningslederen ser løsninger når de møter utfordringer og er veldig operative i sin lederstil.
- Forvaltningslederen er positiv, inkluderende, ansvarliggjørende og pliktoppfyllende.

6.3.4 Linking

- Forvaltningslederen er utenforståendes kontaktperson og avdelingens ansikt og stemme både internt i NAV og eksternt.
- Forvaltningslederen er pliktoppfyllende og gjør sitt ytterste for å møte sitt mandat i form av alle tall som skal rapporteres.
- Forvaltningslederen samarbeider tett med egen seksjonsleder.
- Forvaltningslederen savner kontakt med ledelsen høyere opp og klarere ledelse fra toppen og ned.

6.3.5 Handle og forhandle

- Forvaltningslederen styrer den daglige driften i NAV Forvaltning gjennom blant annet ressurs- og oppgavefordeling, problemløsning, detaljstyring, saksbehandling og rapportering.
- Forvaltningslederen opprettholder ro og orden og daglig brannslukker. En multitasker.
- Forvaltningslederen skaper og implementerer rutiner nærmest før nødvendigheten for endring er oppstått.
- Forvaltningslederen er løsningsorientert og etterstreber å holde et godt samarbeid med andre avdelinger samtidig som de aktivt kjemper for sine ressurser.
- Forvaltningslederen er der for sine medarbeidere og tilrettelegger ved behov.

Ovenfor har jeg i korte trekk beskrevet de ulike funn som kan sies å beskrive avdelingslederrollen i NAV Forvaltning. Endel svarte til forventningene jeg hadde i forkant basert blant annet på forskning gjort av Mintzberg (2009) selv. I likhet med Mintzberg opplevde jeg at de tre planene hadde noe utydelige grenser og at lederaktivitetene gikk på kryss og tvers av dem. Konseptuelt er det lett å skille rollene fra hverandre, men ikke i praksis (ibid.: 91). Mintzbergs funn viste at relasjoner mellom likestilte ledere ble utøvet gjennom samarbeid, men mellom medarbeidere og overordnede ble det utøvet ved kontroll. Til en viss grad stemmer det med mine funn. Lederne ledet hovedsakelig medarbeidere med styring og kontroll, men vertikalt og horisontalt opplevde jeg linjene som mer utydelige. Samarbeidet med kollegaer på samme nivå kunne variere og jeg hadde inntrykk av at informantene også hadde en slags lederposisjon her. Samhandlingen med deres overordnede var tydelig preget av respekt og de uttrykte sterkt fokus på å prestere etter forventninger ovenfra. Grad av kontroll fra avdelingsdirektør og ned på avdelingsledernivå kom lite til uttrykk de dagene jeg tilbrakte med dem.

Jeg vil påstå at Mintzberg sin modell ikke tar høyde for hvor stor grad det kontekstuelle rammeverket setter føringer for hvordan lederrollen utøves, og som følge er ikke modellen optimal. Det er i vesentlig grad størst fokus på det som skjer innenfor organisasjonens fire vegger og i liten grad på det som foregår i utenfor. Dette strider i mot den generelle tankegang om den postbyråkratiske leders fokus på nettverksledelse (Barley og Kunda 2001; Kotter 1982). Som følge preges lederrollen mer av interne forhold innenfor den kontekstuelle rammen som er satt, samtidig som ledelse må være dynamisk og avbalansert for å kunne tilpasse seg ulike situasjoner (Mintzberg 2009).

I likhet med andre studier er et fellestrekk for lederne at de er svært operative og deltar ved behov i aktiv handling (Askeland 2012, 2015). Dette støttes av Rajesan (2013) som har observert tre ledere ved et lokalkontor i NAV. Det jeg imidlertid finner spesielt interessant ved aktuelle sammenligningsgrunnlag er det at ledelse ikke nødvendigvis har flere fellestrekk innad i NAV enn hva de har med ledere i en religiøs virksomhet som Diakonhjemmet Sykehus. Det er en vesentlig høyere oppgavefrekvens hos mellomledere i NAV Forvaltning enn i tilsvarende studier. Spørsmålet er hvorfor det er slik og om det er hensiktsmessig i forhold til ledernes egen effektivitet og produktivitet. Det kan være at det er helt naturlig innen forvaltningsledelse, at man som mellomleder er forventet å skulle gå hyppig inn og ut

av oppgaver. En frekvens på nye oppgaver hvert fjerde til syvende minutt gjennom en hel arbeidsdag og hvor tre av dem ligger på nedre halvdel, viser at en må ha en 'hans on' lederstil i denne type organisasjon. At ledelse i stor grad avhenger av jobben (Barley og Kunda 2001).

Ytterligere forskning ved hjelp av ustrukturert følgeobservasjon vil bidra til større innsikt i hverdagsledelse på tvers av organisasjoner og over det ganske land. LIP-prosjektet er en stor bidragsyter til denne forskningsretningen og vil også på sikt kunne svare på om 'ledelse er ledelse' og 'organisasjon er organisasjon' i tro med tankegangen innen NPM (Klaudi Klausen 2011). Jeg har ikke kunnet identifisere de 'usynlige prosessene' i den grad jeg skulle ønske og det skyldes i stor grad det lille handlingsrommet jeg opplevde at lederne i realiteten hadde. Forhåndsdefinerte arbeidsoppgaver vil ikke kunne gi et like godt bilde av den enkelte leders handlingsrom som det det ville gjort i en 'friere' organisasjon.

Videre vil jeg anbefale at ytterligere studier innen norsk forvaltning fokuserer på arbeidsmetodikken mellomledere fører. I lys av det økte fokus på 'tidstyver' i staten vil det være naturlig å se på hva de stadige avbrytelsene og hopping fra oppgave til oppgave som en 'gresshoppe' (Stewart 1982) har å si for lederatferd og egen effektivitet.

I dette kapitlet har jeg hatt som hovedmål å drøfte noen av de funnene empirien har lagt grunnlaget for sett i lys av forskning gjort på MWB (managing work behaviour) og som nevnt i innledningen er det behov for ytterligere studier innen ledelse i praksis. Jeg har til tross for søken ikke funnet annen forskning som omhandler det samme som denne studien innenfor ledelse i forvaltning, og som følge eksisterer det ikke noen direkte referansepunkter og sammenligningsgrunnlag. Med andre ord har jeg stilt med til dels 'blanke ark' som kan argumenteres for å være både en svakhet og en styrke ved oppgaven. Svakheter ved at det ikke kan konkluderes med overførbarhet, styrke ved at man får større innsikt i det som til nå har vært upløyd mark. Ny innsikt, bedre forståelse.

7 Konklusjon

Problemstillingen hadde som hensikt å få svar på hvordan ledelse i NAV Forvaltning utøves og hvilken rolle det kontekstuelle rammeverket har for lederatferden. Empirien opparbeidet gjennom denne studien viser at utøvet ledelse i NAV Forvaltning ikke viser seg å være veldig annerledes enn ledelse i praksis ved ideelle organisasjoner i dag eller fra private organisasjoner på syttitallet.

”Managers share a common and probably inescapable preoccupation with routine, day-to-day maintenance of the work processes and people for whom they are responsible”

Hales (2001: 52) oppsummerer det funnene i denne studien og andre har kommet frem til i sin forskning. Mine resultater distanserer seg ikke bemerkelsesverdig fra tidligere empiriske funn og således er ikke denne forskningen oppsiktsvekkende i det henseende. Det som imidlertid er distinkt for forvaltningsledere er at de ikke er prinsipielle, men har en svært operasjonell og pragmatiske lederstil. De tenker og agerer nærmest samtidig og det vises gjennom det høye antall registrerte aktiviteter i løpet av arbeidshverdagen. Lederens lederatferd og lederens atferd (Johnsen et al. 2011) vises gjennom hyppige interaksjoner og mange aktiviteter hovedsakelig utført ved egen kontor plass. De utøver arbeidet som oppgavefordeler, tilrettelegger, rådgiver, kontrollerer og rapporterer samtidig som de holder den overordnede oversikten og er avdelingenes kommunikasjonskanal. Arbeidsoppgavene preges i stor grad av jobben som skal utføres (Barley og Kunda 2001; Stewart 1982).

Om funnene i denne undersøkelsen er representative for øvrige ledernivåer eller andre organisasjoner skal jeg ikke spekulere i. Det er imidlertid gjengs blant disse fire lederne at deres aktiviteter ikke foregår over epost eller telefon, men heller ansikt til ansikt.

Objektene for denne studien er uten tvil bevisste sin samfunnsoppgave. Det er stort fokus på å oppnå resultater i henhold til Mål- og disponeringsbrev og det gjøres blant annet gjennom å tilrettelegge for at medarbeiderne skal yte maksimalt. Jeg vil tørre å hevde at i denne typen lederjobb vil det kontekstuelle rammeverket sette større føringer for utøvet ledelse enn det de

individuelle forutsetninger har. Forvaltning er jobben (Barley og Kunda 2001), alt annet kommer i bakgrunnen.

Å jobbe i NAV innebærer et samfunnsansvar og 'rett ytelse til rett tid' har hovedprioritet, men det er flere veier til Rom. Nå har imidlertid NAV-direktøren gått av og NAV befinner seg trolig i startgropen av ytterligere endringsprosesser. Et av organisasjonens fremtidige hovedgrep er å utøve tydelig ledelse og helhetlig styring. Som vi ser henger ordene 'ledelse' og 'styring' sammen som perler på en snor i de dokumenter som setter føringer for ledere i NAV, hvordan ledelse utøves i praksis, og i beskrivelsen avdelingslederne selv gir om hvordan de leder. Formålet har vært å identifisere noen av de faktorene og prosessene som ligger bakenfor ledernes handlinger, årsaken til hvorfor de gjør som de gjør (Hales 1986; Kingsley 2000). Det vi ser er at individuelle forutsetninger har innvirkning på hvordan ledelse utøves også i NAV Forvaltning, men vil ikke i like stor grad kunne påvirke aktivitetene slik det kontekstuelle rammeverket i sin byråkratiske form gjør (Barley og Kunda 2001; Hales 2002). De 'usynlige prosessene' har kanskje ikke like stor innflytelse som jeg i forkant av denne studien antok og erstattes i stor grad av det byråkratiske rammeverket og dets faste grep.

Med bakgrunn i arbeids- og sosialministerens utspill om NAV sitt fremtidige fokus på mennesker fremfor system sammen med statens ønske om å fjerne unødige tidstyver i arbeidshverdagen, er jeg spent på hvordan disse henger sammen og hvordan det skal gjennomføres i praksis.

Igjen ønsker jeg å vende tilbake til oppgavens undertittel som sier at vi må etterstrebe forbedring, hvis ikke slutter vi med å være gode. NAV som organisasjon må forsøke å bli bedre, og ledere må også ha et ønske om å øke egen lederkompetanse. Det er et fokus på det innad i etaten og en rekke kompetansehevende tiltak er tilgjengelige om ønskelig. Om det er tid i en svært hektisk arbeidshverdag for gjennomføring av slike kunnskapsløft er en annen sak.

Formålet med denne oppgaven har som nevnt vært å bidra til å øke forståelsen for ledelse i praksis i norsk forvaltning med bakgrunn i ledernes egen forforståelse og det kontekstuelle rammeverket. Studien er en del av en større forskningssammenheng og det er et stort behov for økt forståelse for hvordan ledelse utøves i praksis, og da spesielt med hensyn til de 'usynlige prosessene' som ligger bak lederens handling, individuell bagasje og kontekstuell rammeverk. Nå viser det seg at de 'usynlige prosessene' kanskje ikke har så stor innflytelse på utøvet ledelse i NAV Forvaltning, men jeg mener likevel at det er et fortsatt uttalt behov for mer forskning tilknyttet det bakenforliggende for den synlige lederatferden. Jeg mener det vil være interessant med tilsvarende studier i andre offentlige instanser samt i private foretak for å se om det offentlige nærmer seg det private slik NPM antyder (Klaudi Klausen 2011; Vanebo et al. 2011). Eller om hverdagen i offentlig forvaltning er enda mer oppstykket og fragmentert slik den viser seg å være i sammenligning med diakonale og kirkelige ledere og til og med ledere i egen organisasjon, men ved et lokalkontor (Askeland 2012, 2015; Rajesan 2013; Sirris 2013).

Litteraturliste

- Administrasjonsdepartementet, F.-o. (2008). *Plattform for ledelse i staten*. Hentet fra https://http://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/lonns--og-personalpolitikk/ledelsesplattformen_bm.pdf
- Askeland, H. (2011). *Ledelse i praksis. Prosjektnotat*. Diakonhjemmet Høgskole. Oslo.
- Askeland, H. (2012). *Diakoniledelse i praksis. I*. Trondheim: Akademika forl., cop. 2012.
- Askeland, H. (2013). *Ledelse og verdiarbeid i praksis: Diakonhjemmet Høgskole*.
- Askeland, H. (2015). Managerial practice in faith-based welfare organizations. *Nordic Journal of Religion and Society*, 28(1), 37-58.
- Barley, S. R. og Kunda, G. (2001). Bringing Work Back In. 12(1), 76-95.
doi:10.1287/orsc.12.1.76.10122
- Berg, M. E. (2002). Superledelse: Å lede medarbeidere til å lede seg selv. I S. Einarsen, & A. Skogstad (Red.), *Ledelse på godt og vondt : effektivitet og trivsel* (s. 125-146). Bergen: Fagbokforl.
- Busch, T. (2011). *Nye trender i offentlig ledelse. I*. Oslo: Universitetsforl., cop. 2011.
- Byrkjeflot, H. (2002). *Ledelse på norsk : motstridende tradisjoner og idealer? I*. Bergen: Fagbokforl., cop. 2002.
- Carlson, S., Mintzberg, H. og Stewart, R. (1991). *Executive behaviour* (Bind 32). Uppsala.
- Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving for studenter* (5. utg. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Glomnes, M. L. o. Ø. L., Sol Sigurjonsdottir, Jeanette Sjøberg, Roar Østgårdsgjelten. (2015, 100415). Eriksson om hvorfor NAV-sjefen fikk sparken. *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Eriksson-om-hvorfor-Nav-sjefen-fikk-sparken-7975358.html>
- Hales, C. (1986). What do managers do? A critical review of the evidence. *Journal of Management studies*, 23(1), 88-115.
- Hales, C. (2001). Does It Matter What Managers Do? *Business Strategy Review*, 12(2), 50-58.
doi:10.1111/1467-8616.00174

- Hales, C. (2002). 'Bureaucracy-lite' and Continuities in Managerial Work. *British Journal of Management*, 13(1), 51-66. doi:10.1111/1467-8551.00222
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg. utg.). Kristiansand: Høyskoleforl.
- Johnsen, E., Andersen, J. A. og Vanebo, J. O. (2011). Mot en ny ledelsespraksis. I *Modernisering av offentlig sektor: Trender, ideer og praksiser*. Oslo: Universitetsforl., cop. 2011.
- Kingsley, H. (2000). Administrative Practice - New meanings through unstructured observational studies.
- Klaudi Klausen, K. (2011). Fra Public Administration over New PA til NPM : en fortolkningsramme for reformer. I *Modernisering av offentlig sektor: Trender, ideer og praksiser* (3. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl., 2011.
- Kotter, J. P. (1982). *The general managers*. New York: Free Press.
- Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen, T. M. og Rygge, J. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lægred, P. og Christensen, T. (2011). *The Ashgate research companion to new public management*. Farnham: Ashgate.
- McDonald, S. (2005). Studying actions in context: a qualitative shadowing method for organizational research. *Qualitative Research*, 5, 455-473.
- Mintzberg, H. (1973). *The nature of managerial work*. New York: Harper & Row.
- Mintzberg, H. (2009). *Managing*. Harlow: Prentice Hall Financial Times.
- Rajesan, V. (2013). *Ledelse og kommunikasjon i kontekst*, Master i verdibasert ledelse, Diakonhjemmet høgskole). Oslo.
- Regjeringen.no. (2008). *Plattform for ledelse i staten*. Hentet fra <https://http://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/plattform-for-ledelse-i-staten/id526203/>
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag* (4. rev. utg. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

- Sayles, L. R. (1964). *Managerial behavior : administration in complex organizations*. New York: McGraw-Hill.
- Sirris, S. (2013). Pastoral ledelse i praksis : en empirisk undersøkelse av forholdet mellom soknepresters utøvelse av ledelse og forståelse av egne lederroller. I.
- Stewart, R. (1982). A Model for Understanding Managerial Jobs and Behavior. *Academy of Management Review*, 7, 7-13.
- Tengblad, S. (2012). *The Work of managers: towards a practice theory of management*. Oxford: Oxford University Press.
- Thagaard, T. (2011). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode* (3. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- Vanebo, J. O., Klaudi Klausen, K. og Busch, T. (2011). *Modernisering av offentlig sektor : trender, ideer og praksiser* (3. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Vie, O. E. (2009). *Shadowing managers engaged in care : discovering the emotional nature of managerial work*, Norwegian University of Science and Technology, Faculty of Social Science and Technology Management, Department of Industrial Economics and Technology Management). Trondheim.
- Vie, O. E. (2012). Ledelse på norsk. *MAGMA*,(4), 60-67. Hentet fra <http://www.magma.no/ledelse-pa-norsk>
- Watson, T. J. (1994). *In search of management : culture, chaos and control in managerial work*. London: Routledge.
- Watson, T. J. (2008). Managing Identity: Identity Work, Personal Predicaments and Structural Circumstances. *Organization*, 15(1), 121-143.
- Watson, T. J. (2009). Narrative, life story and manager identity: A case study in autobiographical identity work. *Human Relations*, 62(3), 425-452.
- Aadland, E. (1994). *Organisasjonskultur ved to familievernkontor: ei gransking av opne og løynde verdiar ved eit kyrkjeleg og eit offentleg familievernkontor*. Oslo: Samlaget.

Interndokumenter

Kapittel 2: Slik er NAV organisert

Kompetansestrategi for NAV 2013-2020

Mål- og disponeringsbrev for ytelseslinjen – 2014

Virksomhetsstrategi for NAV 2014

Vedlegg

Vedlegg 1: Forespørsel om informanter til deltakelse i masterstudium – Ellen Christiansen

Vedlegg 2: Forespørsel om informanter til deltakelse i masterstudium – forvaltningsenhetene

Vedlegg 3: Samtykkeerklæring

Vedlegg 4: Orientering om LIP-prosjektet

Vedlegg 5: Observasjonsskjema

Vedlegg 6: Intervjuguide

Vedlegg 1: Forespørsel om informanter til deltakelse i masterstudium – Ellen Christiansen

Fra: Christiansen, Ellen
Sendt: 23. september 2014 08:22
Til: Djupvik, Heidi Kvaal
Emne: SV: masteroppgave i forvaltning

I dette omfanget (en person i fire enheter) tenker at hun bør kunne gå direkte på enhetene v/ledelsen – og så er det opp til avdelingsdirektør å beslutte om dette er noe som man ønsker at det skal brukes tid på eller ei. Jeg regner da også med at lederne som forespørres gjør en vurdering av seriøsiteten ved ulike henvendelser ☺

Større undersøkelser som omfatter mange ansatte er noe annet.

Ellen Chr.

Fra: Djupvik, Heidi Kvaal
Sendt: 22. september 2014 20:04
Til: Christiansen, Ellen
Emne: masteroppgave i forvaltning

Hei !

En tidligere ansatt hos oss (hun gikk ut i svangerskapspermisjon for 10 uker siden og begynner ved nav Sandefjord etter endt permisjon) er nå i full gang med masteroppgave i verdibasert ledelse.

I den forbindelse ønsker hun å observere 4 avdelingsledere ved ulike forvaltningsenheter. Siden ikke jobber hos oss lengre ønsker hun å følge en avdelingsleder i Vestfold én dag, i tillegg til å ha et intervju på ca 45-60 minutter ved en senere anledning. Hun tenker å gjøre den prosessen i 3 andre forvaltningsenheter i Østlandsområdet. Kan hun ta direkte kontakt med lederne av de ulike enhetene eller bør dette gå via styringsenheten?

Med vennlig hilsen
Heidi Kvaal Djupvik
Avdelingsdirektør // NAV forvaltning Vestfold
☎ 975 63 964
www.nav.no

Vedlegg 2: Forespørsel om informanter til deltakelse i masterstudium – forvaltningsenhetene

Undersøkelse i forbindelse med masterstudie i verdibasert ledelse

Mitt navn er Hanne Sommerfelt og jeg er masterstudent i verdibasert ledelse ved Diakonhjemmet Høyskole i Oslo. I skrivende stund er jeg i foreldrepermisjon med min fire måneder gamle datter og forut for permisjonsstart var jeg ansatt ved NAV Forvaltning Vestfold. Etter permisjon starter jeg opp ved NAV Sandefjord og skal samtidig fullføre siste av totalt fire år som masterstudent deltid.

Temaet for masterstudiet omhandler lederrollen og lederrollen i praksis sett i lys av NAV sine verdier og økte produksjonskrav. Målet er å få dypere kjennskap til hvordan verdiene kommer til uttrykk i daglig lederskap og eventuelt hvilke faktorer som bidrar eller hindrer dem i å komme til syne. Pr i dag er det lite forskning på lederrollen i praksis i offentlig forvaltning, noe som gjør temaet bare enda mer spennende.

Prosjektet er gjort kjent hos direktør for NAV Forvaltning Ellen Christiansen som har meddelt at en oppgave av slikt omfang ikke trenger annen godkjenning enn av hver enkelt avdelingsdirektør.

Datainnsamling

Jeg er nå i gang med å skaffe til veie informanter og i det henseende kontakter jeg deg som avdelingsdirektør. Det skal foretas observasjon av totalt fire avdelingsledere ved fire ulike forvaltningsenheter med en dag hver. I tillegg vil det gjennomføres intervju en tid i etterkant av de samme lederne med en varighet på ca 45 minutter til en time.

Det er ønskelig med avdelingsledere av begge kjønn. Optimalt er det derfor ønskelig å få oppgitt to informanter fra hver forvaltning så jeg er sikret jevn kjønnsfordeling.

Under observasjonstiden vil jeg innta en ikke-deltakende rolle. Jeg vil kun skygge lederen i hans eller hennes daglige gjøremål og benytte et standardisert observasjonsskjema utarbeidet ved Diakonhjemmet høyskole. I påfølgende intervju vil hver enkelt få tilsendt intervjuguiden i forkant. Under intervjuet vil jeg notere og benytte båndopptaker. Alle lydbånd vil bli slettet når oppgaven er levert.

Som forsker er jeg underlagt taushetsplikten, og all data vil bli behandlet fullstendig konfidensielt. Datamaterialet anonymiseres ved prosjektslutt, og informanten som enkeltperson vil ikke kunne bli gjenkjent i oppgaven. Ingen vil kunne ha mulighet til å spore informasjonen tilbake til ham eller henne. Deltakelse i prosjektet er frivillig, og man har mulighet til å trekke seg fra prosjektet når som helst før den er innlevert i mai 2015.

Min veileder for masteroppgaven er professor Harald Askeland ved Diakonhjemmet Høyskole i Oslo og det vises for øvrig til hans brev for ytterligere informasjon om prosjektet.

Jeg håper du har en avdelingsleder som kan og ønsker å delta, og jeg setter pris på om du gir

meg tilbakemelding så snart som mulig. Det er ønskelig å få gjennomført observasjonene i løpet av sent november, tidlig desember. Du kan kontakte meg via telefon eller epost.

Vennlig hilsen

Hanne Sommerfelt

Mobil: 90123735 Epost: hanne.sommerfelt@hotmail.com

Vedlegg 3: Samtykkeerklæring

Samtykke til deltakelse i LIP-studie (ledelse i praksis)

Jeg har mottatt informasjon om aktuelt studie innen ledelse; Temaet for masterstudiet omhandler lederrollen og lederrollen i praksis sett i lys av NAV sine verdier og økte produksjonskrav.

Du har tidligere mottatt informasjon om studiet på epost og er kjent med at du kan trekke deg når som helst.

Jeg sier meg villig til å stille på intervju og deltakelse i observasjonsstudie.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 4: Orientering om LIP-prosjektet

Harald Askeland

Professor Diakonhjemmet Høgskole
Postboks 184 Vinderen
0370 Oslo
Tlf.: 22 96 3712. Mobil: 957 56 083

Kjære ledere!

På Diakonhjemmet høgskole, seksjon for verdibasert ledelse, har vi over de siste 10 år hatt et mastergradsprogram i verdibasert ledelse. Ansattes og studenters forskning har bidratt til å øke vår forståelse av ledelse, lederrollen og lederes bidrag i verdiarbeid i ulike virksomheter. De siste 6 år har vi gjennomført ulike samordnede prosjekter innen rammen av et program som særlig fokuserer lederrollen og ledelse i praksis (LIP). Ulike studentarbeider har bestått av ulike tematiske og metodiske tilnærminger, både spørreskjema, observasjons- og intervjuundersøkelser. Dette har gitt oss mulighet for å undersøke lederrollen i en bredere sammenheng.

Vi har derfor i samarbeid med studenter, som skal skrive masteroppgave, utviklet en fleksibel tilnærming (både observasjonsskjema, spørreskjema og intervjuguide) som særlig fokuserer på lederes jobb, med vekt på forhold som bidrar til å forme og profilere lederrollen. Ambisjonen er å utvikle metodiske verktøy som kan anvendes i ulike sammenhenger, men med en særlig interesse for ledelse i offentlig og ideell virksomhet.

I de reformer og endringsprosesser som finner sted i offentlig og ideell virksomhet har ledere hatt en sentral og kritisk rolle. Ikke minst synes spørsmålene om innsikten i lederrollen og personlig lederskap, samt verdigrunnlaget for denne type virksomheter, å ha fått fornyet interesse. I denne sammenheng er forskningsbasert kunnskap om ledelse og lederroller i spesialiserte sektorer av stor viktighet både for utdanningen av ledere og som innspill til ledelsesfaget mer generelt.

Derfor håper vi at du vil ta deg tid til å delta i den undersøkelsen som en av våre mastergradsstudenter nå ber om å få lov til å gjennomføre med deg/dere som informanter.

Det er en ambisjon for høgskolen å bidra til forskningsbasert undervisning og studentinvolvering i forskning. I et samarbeid med et utvalg studenter blir det derfor gjennomført undersøkelser blant ledere i ulike sektorer. Materialet fra disse undersøkelsene vil bli sammenholdt, samtidig som studentene ut fra sin egen spørsmålsstilling har utviklet egne spørsmål. Mesteparten av spørsmålene er derfor felles for ulike grupper ledere, mens det også i hver enkelt studie er enkelte spørsmålsstillinger som berører særlige temaer og er særlig sektororientert. Resultatene av arbeidet vil bli gjort allment tilgjengelig.

De innsamlede data vil selvsagt bli behandlet på en måte som sikrer anonymitet. Ingen svar vil kunne tilbakeføres til den som har svart. Hvis du har spørsmål omkring undersøkelsen, så ta kontakt med undertegnede.

Vi er klar over at det er mange henvendelser å besvare for ledere. Likevel håper vi du velger å prioritere denne.

På forhånd takk!

Med vennlig hilsen

Harald Askeland
Professor Diakonhjemmet Høgskole

Vedlegg 5: Observasjonsskjema

Registreringsskjema I Ledere og lederrollen

Aktuell leder:

Tid	Aktivitet	Ref	Sted	Innhold i aktivitet	Deltakere	Initiativ	Varighet

Intervjuguide

Ledere og lederrollen i praksis

Bakgrunnsinformasjon

Alder
Faglig bakgrunn – lederutdanning?
Veien inn i lederposisjon

Hovedtrekk i egen lederrolle

Hvordan vil du beskrive hovedansvarsområdet for din stilling eller posisjon?

Ledelse og lederrolle:
Hva legger du i det å utøve ledelse?
Hvordan vil du beskrive din egen profilering av lederrollen?
Samsvar mellom ideal og realitet?
Hva vil du si er ditt viktigste verktøy i utøvelsen av ledelse?

Andres forventninger:
Hvilke forventninger opplever du at dine ledere/medarbeidere har til deg som leder?
Hvordan kommuniseres slike forventninger til deg, slik du opplever det?
Hvor viktig er det for deg å forsøke å etterleve disse forventningene?
I hvilken grad og på hvilken måte sorterer og prioriterer du mellom disse forventningene?

Handlingsrom:
Hvor stor frihet opplever du å ha i utforming av lederrollen?
Hva mener du hindrer deg i å utøve lederskap slik du ønsker?
Har du mulighet til å forme dagen din selv, hvordan?
Hvilket forhold har du til de produksjonskrav som foreligger?
Opplever du selv at du har myndighet til å kunne ta avgjørelser?

Hva karakteriserer lederhverdagen?

Observasjonsdata - critical incidents – samtale omkring den observerte lederhverdag:

Er det mulig å karakterisere en gjennomsnittlig dag for deg som leder med hensyn til faste og uforutsette aktiviteter?
Når du ser tilbake på observasjonsdagen, er dagen representativ? Evt hvorfor ikke?

Samspill og samhandling:
Hvem samhandler du oftest med i løpet av en vanlig arbeidsdag?

-internt og eksternt

Hvem tar oftest initiativ til denne samhandlingen?

Hva handler den om (tema, saksområde osv) og hva er din funksjon eller rolle?

Hvem er de viktigste du samhandler med når det gjelder å gjøre jobben din som leder?

Forhold til medarbeidere

Hva tror du er viktige faktorer for dine medarbeideres trivsel?

Hva motiverer dine medarbeidere?

Hva gjør du for å motivere dine medarbeidere?

Erfaringer – hva fungerer eller fungerer ikke?

Verdiforing og ledelse

Hva ønsker du selv å realisere som leder?

Hvordan vil du selv formulere de(n) viktigste verdien(e) for NAV?

Ta utgangspunkt i formulerte verdier – kjenne dem, kjenne seg igjen i dem?

Hvordan vil du beskrive ditt forhold til disse verdiene?

Hvordan kommuniseres disse verdiene – uttalt og uuttalt – ved din avdeling? NAV generelt?

I hvilken grad betyr de noe i det daglige arbeidet – styring og mobilisering?

I hvilken grad blir verdiene synliggjort? Eksempel

Hva gjør du selv for å synliggjøre og/eller implementere disse verdiene?