

Trine Kleveland og Janne Loeng

Endringsledelse i en byråkratisk organisasjon

Opplevd lederrolle og handlingsrom

Masteroppgave i Master of Public Administration

Veileder: Trond Stiklestad

Mai 2020

Trine Kleveland og Janne Loeng

Endringsledelse i en byråkratisk organisasjon

Opplevd lederrolle og handlingsrom

Masteroppgave i Master of Public Administration
Veileder: Trond Stiklestad
Mai 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for økonomi
NTNU Handelshøyskolen



Førord

Vi er endelig på oppløpet av et 2,5 års mastermaraton. Det har vært interessante og begivenhetsrike år, både som studenter og som ansatte i NAV. Da vi startet på studiet var vi midt i en sammenslåing av NAV-kontor, noe som nok har bidratt til vår interesse for endringsledelse i NAV. Det å ta en mastergrad i organisasjon og ledelse samtidig som organisasjonen vi jobber i er i endring både organisatorisk, kulturelt og faglig, har vært veldig lærerikt.

Da vi startet på studiet, var det flere rundt oss som sa «bare vent til dere går inn i masterbobla, det kommer ikke til å bli tid til så mye annet». Vi skjønnte ikke helt hva de mente, før vi plutselig innså at vi hadde havnet i den selv. Vi kan bare håpe at vi fremdeles har noen venner som venter på utsiden. Det er mange som fortjener en takk. Først til lederne våre som lot oss starte på studiet og har gitt oss fri fra jobb og oppmuntring på veien. Trond Reitan som har vært vår partner in crime. NAV Trøndelag som lot oss studere organisasjonen. Alle informantene som deltok og snakket åpent og ærlig om egne erfaringer som NAV-ledere. Trond Stiklestad som har veiledet oss med stor ro og faglig tyngde. Kristin Pallesen som leste korrektur da vi hadde blitt blinde for egne feil. Og ikke minst takk til familiene våre, som har vært tålmodige gjennom disse årene.

De siste månedene har vært hektiske og annerledes. Ikke bare på grunn av oppgaveinnsjutt, men også som følge av koronapandemien. Vi ble kastet ut i en ny arbeidshverdag med hjemmekontor, kriseberedskap og endringsledelse i praksis. Det så mørkt ut for masteroppgaven et par uker der, men etter hvert som situasjonen roet seg innså vi at isolasjonen også hadde sine fordeler. Det er veldig mye enklere å være i masterbobla når det sosiale livet rundt oss har stanset opp. Det har vært noen heftige måneder, men vi kom oss gjennom. Da gjenstår det bare å takke hverandre for innsatsen, selskapet, tålmodighet, endringsvilje og takhøyde gjennom det siste halvåret.

26.05.20

Janne Loeng og Trine Kleveland

Abstract

This study presents a qualitative study on leaders' perception of their possibilities to identify, prioritize and initialize local change processes. The study is conducted in a Norwegian public, nationwide organization called NAV, owned by both the state and local municipalities, where the researched leaders are to be considered as middle managers. Leaders at NAV are expected to embrace change and development and to be change agents in their own organization.

Nine NAV-leaders has been interviewed on how they perceive their potential of working with local change processes within their organization. Webers bureaucracy, principal-agent-theory, change management and managerial discretion has provided the theoretical framework for the study.

We argue that the NAV-leaders, in spite of bureaucratic boundaries and shortness of resources, experienced themselves as having substantial room for maneuver. The principals seem to leave authority and discretion to the NAV-leaders as agents, as well as supporting the NAV-leaders' search for managerial discretion. Top-down change processes has given room for local adaptation, and there seems to be structures in and around the organization supporting the NAV-leaders room for maneuver. Such as co-determination acting as support and change agent. Other drivers of change are amongst other central employees in the organization.

The researched leaders face diverging expectations from both owners and employees, subsequently balancing operational and organizational development. This research suggest that this balancing act is a greater in smaller organizations with a single leader. This, in addition to limited resources, seems to be the major influence on leaders' abilities to prioritize and initialize local change processes.

Innhold

1	Introduksjon.....	1
1.1	Tema og bakgrunn for vår undersøkelse – NAV	2
1.2	Tidligere forskning på NAV.....	3
1.3	Forskningsspørsmål.....	3
1.4	Hvorfor er dette interessant?	4
2	NAV	7
2.1	Organisering.....	7
2.2	Oppdrag	8
2.3	Endring og utvikling i NAV.....	9
2.4	Ledelse i NAV	10
2.5	NAV Trøndelag.....	11
3	Teori.....	12
3.1	Byråkratiske organisasjoner.....	12
3.2	Prinsipal-agent-forhold	14
3.3	New Public Management.....	15
3.4	Strukturperspektiv på organisasjoner og byråkratiet.....	16
3.5	Kultur i organisasjoner	17
3.6	Hva er endring?.....	18
3.7	Endring av/i organisasjoner – unntak eller normaltstand?.....	19
3.8	Organisasjonen i stadig endring – et nytt perspektiv	21
3.9	Endringstyper – planlagte eller fremspirende	21
3.10	Ledelse – endringsledelse og mellomlederen som en strategisk aktør.....	24
3.10.1	Ledelse i stadig endrende organisasjoner.....	25
3.10.2	Strategisk ledelse og mellomlederens rolle	26
3.11	Endringsagenter	27
3.12	Handlingsrommet som leder	28
4	Metode.....	31
4.1	Hvorfor metode?.....	31
4.2	Valg av forskningsstrategi	31
4.3	Kvalitativ forskningsstrategi.....	33
4.4	Utforming av intervjuguide.....	34
4.5	Rekruttering av informanter	35
4.6	Datainnsamling	37

4.7	Databehandling og analyse	37
4.8	Etikk og personvern	39
4.9	Validitet og reliabilitet	43
5	Drøfting og analyse	45
5.1	Hvordan ser lederne på handlingsrommet for å identifisere behov for, prioritere og initiere lokale endringsprosesser?	45
5.2	Rammene i byråkratiet	52
5.2.1	Prinsipalene.....	53
5.2.2	Mål- og resultatstyring.....	54
5.2.3	Økonomi og ressurser	56
5.2.4	Organisasjonskultur	59
5.2.5	Medbestemmelsesapparatet.....	61
5.2.6	Oppsummering av handlingsrom og byråkratiske rammer	62
5.3	Lederrollen ved identifisering av behov for lokale endringsprosesser.....	63
5.4	Lederrollen ved prioritering av lokale endringsprosesser	68
5.5	Lederrollen ved initiering av lokale endringsprosesser	73
6	Konklusjon og oppsummering	79
6.1	Forslag til videre undersøkelser	82
7	Litteraturliste	83
8	Vedlegg	88
8.1	Vedlegg 1 – Ledelsesplattform i NAV.....	88
8.2	Vedlegg 2 – Brev til NAV Trøndelag	92
8.3	Vedlegg 3 – Anbefalingsbrev fra NAV Trøndelag.....	93
8.4	Vedlegg 4 – Godkjenning fra NSD	94
8.5	Vedlegg 5 – Intervjuguide	96
8.6	Vedlegg 6 – Informasjonsskriv og samtykkeskjema.....	98
8.7	Vedlegg 7 – Epost til informanter	101

Figurer:

1. Organisasjonskart over NAV	s. 7
2. Endringsfaser	s. 22

1 Introduksjon

Byråkrati. For mannen i gata er ordet ofte forbundet med sendrektighet, motstand og ikke minst med offentlig sektor. Den byråkratiske organisasjonsformen er mest vanlig i den offentlige forvaltningen, men vi finner innslag av byråkrati i privat sektor og andre organisasjoner også. Enkelte store, private virksomheter kan sies å være byråkratiske, eller ha byråkratiske trekk; eksempelvis forsikringsselskaper, der saksbehandlere i ulike avdelinger fatter vedtak ut fra regelverk, kompetanse og fullmakter. De viktigste kjennetegnene er at organisasjonen er hierarkisk oppbygd, med fordeling av makt og fullmakter nedover i organisasjonen, og der ansvarsfordeling er basert på formell kompetanse. Mange store offentlige enheter i Norge har karakteristika som byråkrati. Eksempler på dette er NAV, Vegvesenet og Skatteetaten. Byråkratier er i dagligtale ansett å være statiske, trege og selvbeskyttende. Hvis endringer skal skje må reformer igangsettes, og disse gjennomføres da fra topp til bunn i hierarkiet.

Oppgaven skal imidlertid ikke handle direkte om byråkratiet og den offentlige forvaltning. Vår nysgjerrighet er rettet mot endring og ledelse i byråkratiske organisasjoner. Men hvilket rom er det i byråkratiet for å jobbe med lokale endringer, langt nede i et stort byråkrati? Kan mellomlederen i byråkratiet opptre som en selvstendig strateg for egen enhet/egget ansvarsområde? Hva slags handlingsrom har mellomlederen til å velge mellom og sette i gang lokale endringsprosesser?

Disse spørsmålene melder seg ut fra uttalte forventninger til offentlige ledere. Ledere i offentlig sektor forventes å være endringsagenter. Forventingene er gjerne nedfelt i lederplattformer, lederplakater eller på annen måte tydeliggjort i organisasjonen. I tillegg kommer generelle samfunnsstrømninger knyttet til at endring er bra, utvikling er ønskelig, stillstand og status quo er gammeldags og uttrykk for en dårlig drevet organisasjon. Også fra regjeringshold kreves det en stadig effektivisering av driften gjennom avbyråkratiserings- og effektiviseringskutt i bevilgninger. Det er i de fleste tilfeller opp til hver enkelt organisasjon eller enhet hvordan de tilpasser seg til krav og forventninger, og fullmaktene til å løse dette legges stadig lengre ned i hierarkiet ut fra en tanke om at den som er nærmest «problemet» kan komme opp med de beste løsningene. Kravene til endring treffer mellomlederne i de store offentlige byråkratiske organisasjonene. Men har de mulighet til å være de endringsagentene som kreves for å møte forventningene?

Hvordan leder opplever muligheten til å møte disse kravene, kan avhenge av mange faktorer: egen og ansattes erfaring med endringsprosesser, hvilket handlingsrom man har i form av ressurser, handlingsrom i form av mulighet til å ta lokale beslutninger, sentrale regler og styring, og motivasjon hos leder og ansatte. Vi ønsker å se på om leder ser et handlingsrom for seg selv som en strategisk aktør i egen organisasjon, eller om vedkommende hovedsakelig ser på seg selv som en utfører av strategiske beslutninger i toppledelsen eller det politiske sjikt.

For å kunne ha en rolle i strategiformuleringen, må lederne se og ta et handlingsrom. Hvis enhetene i en organisasjon ikke klarer å løse det oppdraget de har og levere de tjenestene de skal, vil de få problemer med legitimiteten og eksistensgrunnlaget for organisasjonen.

1.1 Tema og bakgrunn for vår undersøkelse – NAV

Vi har valgt å bruke NAV som utgangspunkt for vår undersøkelse. NAV er en av de største offentlige organisasjonene i Norge, og har en utpreget byråkratisk organisering. Vi kommer til å presentere NAV mer utførlig i neste kapittel. NAV er en mangfoldig organisasjon, med stort ansvarsområde og tilstedeværelse over hele landet. Alle kommuner har et NAV-kontor eller tilgang til NAV-kontor. Og nettopp NAV-kontoret og NAV-lederen er det som interesserer oss. NAV-lederen er en mellomleder i NAV, fordi de befinner seg langt nede i byråkratiet. Alle NAV-kontorene er et samarbeid mellom stat og kommune, altså har NAV-leder to eiere, to ledere og to ulike byråkratier å forholde seg til. Dette er et relativt komplekst styringsregime, med strategiske beslutninger som tas ulike plasser og som kan komme i konflikt med hverandre og utfordre NAV-leder.

Det er altså NAV-kontoret vi vil se nærmere på i vår undersøkelse. Vi har en oppfatning av at NAV-leder har et visst handlingsrom for lokal tilpasning og hvordan tjenester utøves i eget kontor. Vi ønsker å se nærmere på hvordan dette handlingsrommet oppfattes. Hvordan NAV-kontoret løser det som omtales som «samfunnsoppdraget» har stor betydning for NAV sin legitimitet. Med samfunnsoppdraget menes primært å bistå brukere med å komme ut i arbeidslivet eller tilbake til jobb, for å minske antallet innbyggere som ikke klarer å forsørge seg selv. NAV er nødt til å endre seg i takt med resten av samfunnet for å kunne levere på sine områder og dermed bestå som organisasjon og samfunnsaktør. Det er både nødvendig og forventet.

Hva legger så NAV-lederne vekt på i den prosessen der behov eller muligheter for lokal endring vurderes og prioriteres? Er det egne ressurser, personalressurser, sentrale

prioriteringer og behov, lokale prioriteringer og behov eller andre eksterne krefter (samarbeidsparter som helsevesen eller utdanningssystem)? Hva gjør leder hvis hun opplever konflikter i forventninger til endring, eksempelvis fra ulike styringslinjer eller ved at en endringsprosess vil ta ressurser slik at resultatoppnåelse (midlertidig) vil reduseres?

1.2 Tidligere forskning på NAV

Etter NAV-reformen har NAV vært gjenstand for forskning og utredninger (Aars & Christensen, 2011; Bay, Breit, Fossetøl, Grødem & Terum, 2015; Fimreite, 2008; Fossetøl, 2016; Fossetøl & Andreassen, 2011; Fossetøl, Breit & Borg, 2016; Vågeng et al., 2015), og mange av dem har pekt på utfordringene mellom sentral styring og lokal handlefrihet i NAV som en byråkratisk oppbygd organisasjon, attpåtil med to styringslinjer. Den første Solberg-regjeringen satte ned et ekspertutvalg i 2013. Utvalget ble ledet av Sigrun Vågeng, som den gang ikke hadde noen forbindelse med NAV. Ekspertutvalget hadde en full gjennomgang av NAV og har levert flere rapporter. Utvalget peker på at «*Sterk sentral styring og standardisering begrenser det nødvendige lokale handlingsrommet for prioritering, valg av virkemidler og individuell tilpasning.*» (Vågeng et al, 2015, s. 8). Dette trigget vår nysgjerrighet. Stemmer dette med opplevelsene som NAV-ledere har, knyttet til handlingsrom som endringsleder i eget kontor?

En effektevaluering av NAV-reformen fra 2016 viser at man så langt ikke kan si at de ønskede effekter av reformen er oppnådd (Fossetøl, 2016). Tidligere evalueringer har også vist dette, men da har det vært usikkerhet knyttet til at årsakene til dette var at selve reformperioden var nokså kaotisk og at dette har medvirket til at målene ikke ble nådd. Nå viser det seg at selv etter flere års drift, og med synkende arbeidsledighet og mangel på arbeidskraft i deler av arbeidsmarkedet, så er det stadig store grupper som står utenfor arbeidslivet. Dette kan være med å true organisasjonens legitimitet, og det er en faktor som påvirker at endring må skje. Rapporten mener å vise at det er behov for at det drives utviklingsarbeid i lokalkontorene knyttet til arbeidsformer og samarbeid både internt og eksternt (Fossetøl, 2016).

1.3 Forskningsspørsmål

Vår undersøkelse vil dreie seg om hvordan den enkelte NAV-leder ser på sine muligheter til å være en strategisk aktør, gjennom å initiere lokale endringsprosesser innenfor de rammene de har. Med rammer mener vi den byråkratiske organisasjonen, styring og ledelse, økonomi, ansatte og deres kompetanse – forhold som har betydning for ledernes jobb, men som er

vanskelig for den enkelte å få gjort noe med og som de bare må forholde seg til som en del av jobben.

Vårt overordnede forskningsspørsmål er som følger:

«Hvordan opplever NAV-ledere muligheten til å identifisere behov for, prioritere og initiere lokale endringsprosesser på NAV-kontoret?»

Vi har valgt å ha en bred tilnærming når vi ser på endringsprosesser. Når vi ser på NAV-ledernes muligheter til å drive endringsprosesser, ønsker vi å se på både handlingsrommet, hvordan de identifiserer behov for lokale endringsprosesser, velger mellom ulike prosesser og hvordan de ser på sin rolle i gjennomføringen. Vi vil også se på hva som er en støtte og gir muligheter, og hva som er begrensninger eller hindringer i en endringsprosess fra et behov for endring oppstår og frem til faktisk gjennomføring av endringen.

Med lokale endringsprosesser mener vi utvikling av tjenester eller metoder som har sprunget ut av det lokale NAV-kontoret. Vi ønsker å undersøke hvordan NAV-ledere oppfatter at handlingsrommet for lokale endringsprosesser er. Hvordan velger de og prioriterer mellom behov for ulike endringer og utviklingsprosesser? Hvordan vurderer de sin egen rolle i lokalt utviklings- og endringsarbeid? Hva ser NAV-lederen på som en støtte, og hva er hindringer for å velge og igangsette endringsprosesser?

Vi har nå snevret inn det området innenfor ledelsesfaget som vi ønsker å belyse – nemlig endringsledelse gjennom strategisk ledelse og igangsettelse av endringsprosesser.

Vi mener at strategisk ledelse handler om å tydeliggjøre visjoner, verdier og mål, og valg av vei mot målet. Mens ledelse handler om å praktisk sørge for at den valgte veien blir gått slik at målet forhåpentligvis blir nådd. Strategisk endringsledelse handler i så fall om å velge nye veier mot nye mål, og er en del av det vi vil undersøke.

1.4 Hvorfor er dette interessant?

Offentlig sektor er i stadig endring. Hvordan dette speiles i krav til ledere i NAV ser vi blant annet i Statens lederplakat, NAV sin lederplattform og KS' guide til bedre ledelse. Ledere skal jobbe med utvikling, forbedring og omstilling og være nyskapende. Dette vil være spesielt utfordrende i en byråkratisk organisasjon, som er innrettet for å være stabil og uforanderlig.

Samtidig stiller eierne krav til ledere gjennom mål- og resultatstyringen, og dette påvirker hvordan leder kan bruke sin energi og sine ressurser. Endrings- og utviklingsprosesser beslaglegger ressurser som leder da kanskje ikke kan benytte til å få god måloppnåelse på kort sikt. Selv om disse prosessene kan gi bedre måloppnåelse på lengre sikt, vil leder få en utfordring på kort sikt. I tillegg står offentlig sektor i en situasjon der årlige avbyråkratiserings- og effektiviseringskutt begrenser tilgjengelige ressurser. Dette er en virkelighet som offentlige ledere står i, og som må balanseres og kommuniseres både oppover og nedover i organisasjonen for å skape rom for nødvendig endring.

Det forhold vi vil undersøke dreier seg om skjæringspunktet mellom strategisk og praktisk ledelse – hva er det som påvirker de valg som lederen gjør når man står mellom løpende krav til resultatoppnåelse og en erkjennelse av at endring må skje? Vi har en oppfatning av at lederrollen står i et spenn mellom daglig drift og mål- og resultatstyring, og det å drive lokalt utviklingsarbeid. Hvordan balanserer leder dette?

Vi mener at dette vil ha overføringsverdi også til andre lederroller i større organisasjoner med byråkratisk struktur, både i offentlig og privat sektor. Vi har en oppfatning av at det stilles store krav til ledere i dagens arbeidsliv med hensyn til det å jobbe med endring og utvikling. Samtidig som det i staten utøves relativt streng mål- og resultatstyring, og det er økonomiske og strukturelle rammer i organisasjonen som legger sterke begrensninger på lederens handlingsrom. Det å se nærmere på hvordan ledere faktisk oppfatter sin rolle i dette spenningsfeltet, vil kunne gi kunnskap om muligheter til å jobbe med endring ut fra eksisterende forventninger og hva lederne selv legger vekt på når de skal balansere disse kravene og føringene. Vi tenker at den kunnskapen vi kommer frem til kan være nyttig for alle ledere. Ressurser og krefter kan settes inn der man har størst mulighet til å gjennomføre gode endringsprosesser, slik at de og deres ansatte kan unngå endringsprosesser med lite sjans til å lykkes. Temaet bør også være interessant for toppledelsen i store byråkratiske organisasjoner og politikerne som kan påvirke det offentlige byråkratiet. Hvordan mellomledere langt nede i byråkratiet opplever og bruker sitt handlingsrom, er relevant for hvordan organisasjonene bør styres og ledes, hvordan man kan bruke ressursene og hvordan de bør gi og følge opp forventninger til mellomlederne. Det er topplederne og politikerne som er best i stand til å endre rammene som mellomlederne har å forholde seg til, hvis vi finner at disse er en hindring for endringsledelse. Videre kan vårt arbeid være interessant for kommende ledere i offentlige organisasjoner. Forhåpentligvis klarer vi å vise hvordan det er å jobbe med lokal endringsledelse i en stor offentlig organisasjon. Også ansatte i NAV og

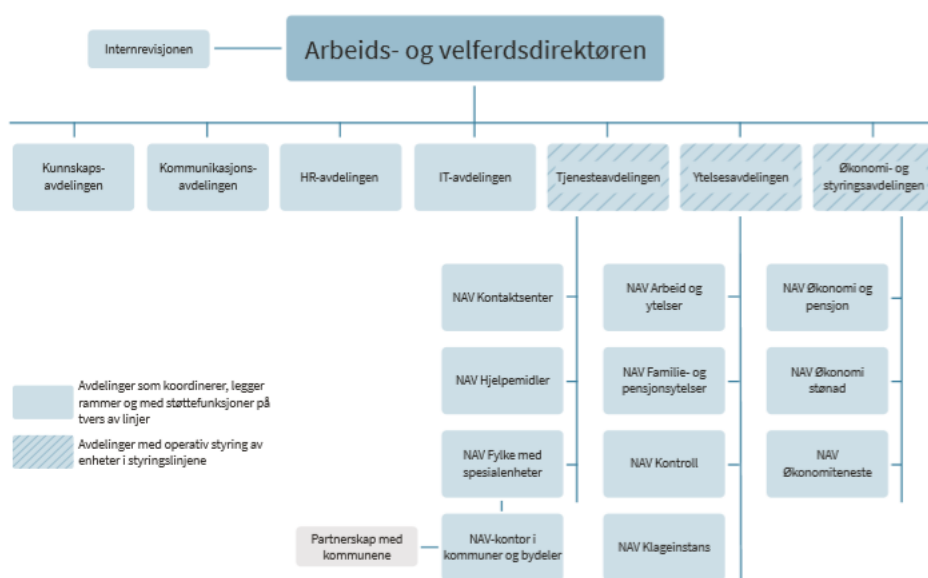
offentlig sektor vil kunne lære noe om ledelse i NAV-kontor og kanskje få en større forståelse for både lederrollen og egen rolle og ansvar i endringsarbeid.

2 NAV

Arbeids- og velferdsetaten (NAV) ble opprettet i 2006, og NAV består nå av de tidligere statlige etatene Aetat og Trygdeetaten. I tillegg er den kommunale sosialtjenesten en del av alle NAV-kontorene i Norge. NAV-kontorene eies altså av både staten og den enkelte kommune, og samarbeidet reguleres av partnerskapsavtaler. Avtalene er inngått mellom fylkesdirektør i NAV og den enkelte kommune, og regulerer det kommunale innholdet i hvert enkelt NAV-kontor. Bakgrunnen for NAV-reformen var for å kunne gi bedre tjenester til brukere med sammensatte behov. Målene var å få flere i arbeid og aktivitet og færre på trygd, og en brukerrettet og effektiv velferdsforvaltning (NOU 2004: 13)

2.1 Organisering

NAV er underlagt Arbeids- og sosialdepartementet, og styres fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Etaten er inndelt i tre linjer -Ytelseslinjen, Økonomilinja og Arbeids- og tjenestelinjen. I vår oppgave vil vi konsentrere oss om Arbeids- og tjenestelinjen. Den er inndelt i fylkesenheter, som igjen har ansvar for NAV-kontorene i fylket.



Figur 1: Organisasjonskart over NAV (nav.no, 2020b)

Partnerskapet mellom stat og kommune var en ny form for organisering og samarbeid i det offentlige Norge, det kan sies å være en organisatorisk innovasjon. Lederen i NAV-kontoret får styringssignaler fra både fylkesdirektør og rådmann og skal rapportere til begge styringslinjer. De fleste NAV-kontor har enhetlig ledelse, men enkelte NAV-kontor har todelt ledelse, det vil si at de har en leder som har ansvar for de statlige tjenestene og en som har ansvar for de kommunale. NAV skal være tilgjengelig i alle kommuner. Men det er flere

kommuner som har inngått et samarbeid om NAV-kontoret, hvor en kommune er vertskommune for flere andre kommuner og er ansvarlig for drift av NAV-kontoret på vegne av alle kommunene. De største byene i Norge har flere NAV-kontor i sin kommune. Det finnes altså mange varianter, og variasjonen er det i stor grad kommunene som er opphavet til. NAV har ca. 19000 ansatte, og av dem er ca. 14000 ansatt i staten og 5000 er ansatt i kommunene (nav.no, 2020a).

Medbestemmelsen i staten er forankret i hovedavtalen, som beskriver samarbeidet og både arbeidsgivers og arbeidstakerorganisasjonenes plikter og rettigheter. I NAV skal alle enheter ha et medbestemmelsesapparat (MBA), der både arbeidsgiver, tillitsvalgte og verneombud deltar. MBA skal ha møter minst en gang i måneden, men kan også bli enige om å møtes oftere ved behov. Arbeidsgiver, i dette tilfellet NAV-leder, plikter å holde organisasjonene informert om viktige saker. Noen saker skal også drøftes, og i enkelte saker har organisasjonene forhandlingsrett. Arbeidsgiver skal informere på et så tidlig tidspunkt som mulig (Hovedavtalen i staten, 2019).

2.2 Oppdrag

Det er som nevnt Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) som har ansvar for NAV. Etatens ansvar beskrives på følgende måte: «Arbeids- og velferdsetaten (NAV) skal bidra til å skape et inkluderende samfunn, et inkluderende arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked. Etaten skal ivareta vanskeligstilte gruppers behov og bekjempe fattigdom, bl.a. ved å stimulere til arbeid og deltakelse. Etaten har også ansvar for å sikre inntekt ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall» (regjeringen.no).

NAV har en byråkratisk oppbygning. Vi kommer nærmere inn på byråkratisk teori senere i oppgaven. Arbeids- og velferdsdirektoratet mottar hvert år tildelingsbrev fra ASD. Dette fungerer som styringssignaler til NAV, og oppsummerer hva slags strategi, mål, rammer, retningslinjer og satsningsområder NAV skal jobbe etter det neste året. Tildelingsbrevet inneholder også budsjettet til den statlige delen av NAV for inneværende år. Den enkelte kommune bevilger penger til NAV-kontoret i kommunebudsjettet. Der gis det også en tildeling av midler til økonomisk sosialhjelp. Mens de statlige ytelsene er rettighetsbaserte (med noen få unntak), er de kommunale ytelsene behovsprøvde.

Med utgangspunkt i tildelingsbrevet, utarbeider Arbeids- og velferdsdirektoratet mål- og disponeringsbrev til alle linjene, hvor de angir mål og prioriteringer for det kommende året, samt budsjettet for driftsenhetene. Mål- og disponeringsbrevet er styringsdokumentet for de enkelte linjene i NAV. NAV er en stor statlig organisasjon, og har tradisjon for en sterk sentral styring av tjenestene. NAV-kontorene skal yte de samme tjenestene, men hvordan det enkelte NAV-kontoret er organisert internt, finnes det ingen mal eller føringer på. Det er opp til NAV-leder å velge den organiseringen som passer best med kontorets behov og sammensetning.

2.3 Endring og utvikling i NAV

Arbeids- og velferdsdirektoratet er fagdirektorat, både for de statlige og kommunale tjenestene og ansvarsområdene. Direktoratet har ansvaret for utvikling av arbeidsmetodikk og fag. Men når det gjelder kompetansetiltak og tilsyn av de kommunale tjenestene i NAV, er det fylkesmannen som har ansvaret. Fylkesmannsembetene er underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (nav.no 2020a, Bay, 2015).

Det er altså en kompleks organisasjon å skulle drive endrings- og utviklingsarbeid i. NAV skal drive saksbehandling og levere standardiserte tjenester til alle innbyggerne, og folk skal oppleve å bli behandlet på samme måte uavhengig av hvor de bor. Samtidig skal NAV være god på å se hver enkelt bruker og vurderes deres individuelle behov gjennom å utøve skjønn både i saksbehandling og tjenesteyting. Hovedoppgaven til NAV er å bistå folk som står utenfor arbeidslivet, inn igjen i jobb. For å det til, er NAV-kontorene avhengige av å samarbeide godt med næringslivet, arbeidsgivere og andre offentlige og lokale aktører. Arbeidsmarkedet er ikke det samme over hele landet, derfor krever samarbeidet lokale tilpasninger og lokale løsninger for å møte arbeidsgivernes behov i den enkelte kommune. Brukermassen er heller ikke lik, og også i oppfølgingsarbeidet må man gjøre individuelle og lokale tilpasninger og prioriteringer.

Til sammen gir det en stor og krevende kompleksitet i tjenesteytingen. Samfunnet er stadig i endring og NAV må endre seg i takt med omverden. NAV skal altså drive opplæring og endringsarbeid som både skal ivareta standardisering og individet. Med 19000 ansatte i tre linjer, 12 fylker og over 400 NAV-kontor hovedsakelig organisert med en leder og to eiere.

2.4 Ledelse i NAV

En så stor organisasjon som NAV har ikke bare mange ansatte, men naturlig nok mange ledere på ulike nivåer. I vår oppgave skal vi snakke med NAV-ledere, og det er derfor naturlig å komme inn på den rollen her. Det er en rekke dokumenter som er med og styrer NAV-leder, som virksomhetsstrategier inklusive visjoner og verdiger, etiske retningslinjer, partnerskapsdokumenter, kompetansestrategier og mange flere. Vi har valgt å legge vekt på de dokumentene som spesifikt handler om lederrollen til NAV-ledere, og som tydeliggjør hvilke forventninger som er knyttet til utøvelse av lederrollen i NAV.

Det er utarbeidet en ledelsesplattform for NAV, som bygger på verdiene Tydelig, til stede og løsningsdyktig. Ledelsesplattformen bygger på statens lederplakat, og kravene til ledere i NAV er som følger:

- Representerer arbeidsgiver
- Har gjennomføringskraft og skaper resultater med riktig kvalitet
- Utvikler ledere, medarbeidere og arbeidsmiljø
- Driver forbedring, endring og omstilling
- Samhandler og kommuniserer tydelig

Om punktet «Driver forbedring, endring og omstilling» formuleres kravene på denne måten:

«Du er aktivt oppsøkende for å tilegne deg kunnskap om hva som vil kreves av din organisasjon fremover. Du tar initiativ til kontinuerlig forbedring av våre tjenester, arbeidsprosesser og organisasjon. Du eier og driver endrings- og omstillingsprosesser.»

(Ledelsesplattformen i NAV)

Ledere for NAV-kontor har også en kommunal lederrolle, og KS har laget en guide til god ledelse som gjelder for alle ledere i kommunesektoren. Tre dimensjoner ved lederrollen trekkes frem: oppgaveorienteringer, relasjonsorientering og endringsorientering, hvorav den siste dimensjonen stiller en del krav til NAV-leder som en endringsleder (ks.no). Disse styringsdokumentene viser at det ligger tydelige krav og forventninger til en NAV-leder knyttet til endring og endringsledelse.

Hvordan NAV-kontorene er organisert under NAV-leder, varierer fra kontor til kontor. Noen ledere har en nestleder, andre har en eller flere avdelingsledere som kan bistå dem i lederoppgavene. Det er mange små NAV-kontor i Norge, og der er ofte NAV-leder den

eneste med en formell lederrolle i kontoret. Det vil derfor variere hvem NAV-leder kan støtte seg på eller hente bistand fra, når de skal jobbe med endring og endringsledelse.

2.5 NAV Trøndelag

Vi har valgt å gjøre vår undersøkelse i NAV Trøndelag. NAV Trøndelag ble opprettet 1.januar 2018, som følge av sammenslåing av fylkene Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag. NAV Trøndelag består altså av de tidligere to fylkesenhetene NAV Nord-Trøndelag og NAV Sør-Trøndelag, og er en ung organisasjon. Fylkessammenslåingen fikk ikke noen direkte organisatoriske konsekvenser for NAV-kontorene, men endring av fylkesledelse og dermed strategisk styring og ledelse av fylkesenheten har medført endring for dem alle og for lederne i den nordlige delen av fylket spesielt. I tillegg til fylkessammenslåing har det vært flere kommunesammenslåinger i fylket de siste årene. Det har den konsekvens at NAV-kontorene i de tidligere kommunene også er slått sammen. Antall NAV-ledere har derfor blitt færre de siste årene. Pr. i dag er det 21 NAV-kontor i Trøndelag. Noen av dem dekker flere kommuner, gjennom en vertskommunemodell og et interkommunalt samarbeid. Alle NAV-kontorene i Trøndelag har enhetlig ledelse, det vil si at det er en NAV-leder i hvert kontor. Det varierer om det formelle ansettelsesforholdet er i stat eller kommune, og dette avtales i partnerskapet.

3 Teori

«Arent organizations changing all the time? The trick is to get them to change in the direction that you have in mind»

(Beer & Nohria, 2000, s. 83)

Endring og ledelse av endringsprosesser er et akademisk felt med mange spørsmål og få klare svar. Vår undersøkelse dreier seg om leders opplevelse av lokalt handlingsrom for endringsledelse i en byråkratisk organisasjon. Dette handler om rammer i organisasjonen, ledelse og opplevd handlingsrom. Vi ønsker å se på hva det er lederen legger vekt på når hun vurderer om endring må til for at målene skal nås, hvordan oppfatter leder sitt handlingsrom? Leder må balansere mål, verdier og visjoner mot omgivelser og ressurser, samt den mål- og resultatstyringen som han eller hun følges opp på.

Vi ønsker å se nærmere på NAV-lederens rolle i lokale, planlagte endringsprosesser i NAV-kontoret. I organisasjonsfaget er NAV-leder å anse som en mellomleder, toppledelsen i NAV er nasjonal, og den organisatoriske oppbygningen i NAV har vi redegjort for i kapittel 4. Vi mener på mange måter at NAV er en byråkratisk organisasjon, med noen spesielle forhold knyttet til to styringslinjer som styrer sammen i et partnerskap.

Vi vil derfor starte med å se nærmere på teoretiske rammer for byråkratiske organisasjoner – hva er særtrekk, hva kjennetegner dem, og hva har disse særtrekkene å si for den lederrollen vi ønsker å se nærmere på. Vi vil også gå litt nærmere inn på endringsbegrepet i en organisasjonsteoretisk kontekst. Vi vil særlig se på ulike endringstyper og faser i endringsprosesser. Ikke minst vil vi redegjøre nærmere for ledelsesbegrepet, hva strategisk ledelse er, hva en endringsagent er, hva som bestemmer en leders handlingsrom og hvordan dette er relevant for det vi ønsker å belyse videre i vår undersøkelse.

3.1 Byråkratiske organisasjoner

Vi har i kapittel 4 gjennomgått organiseringen i NAV, og mener at dette viser at NAV i hovedsak er en byråkratisk organisasjon, med en hierarkisk oppbygning.

Den første, og kanskje fremste, teoretikeren, som drøftet organisasjonsformen byråkrati, var Max Weber. Weber så på byråkratiet som en legal-rasjonell autoritet. Han tok utgangspunkt i det moderne embetsverket og kom fram til noen prinsipper som ligger til grunn i en byråkratisk organisasjon. Et byråkrati har faste kompetanseområder for utøvelse av

myndighet. Det har en hierarkisk oppbygning med over- og underordnede stillinger, avgjørelser og bestemmelser dokumenteres i skriftlige vedtak eller saksdokumenter. Personer ansettes i stillinger som følge av kvalifikasjoner og utdanning, de ansatte har jobben i embetsverket som sin hovedjobb og de skjøtter jobben sin etter formelle lover og regler. Byråkratiet er bundet av lover og regler og sikrer likebehandling for innbyggerne. Når de ansatte primært ikke har andre jobber, sikrer det at de har fokus og prioritet på oppgavene som skal gjøres. De er også ansatt i kraft av sin kunnskap og kompetanse, og skal da ha forutsetninger for å ta gode avgjørelser basert på innsikt. Vedtakene og jobben som gjøres blir skriftliggjort, noe som betyr at informasjonen kan etterspores, den er adskilt fra privat sfære og det dokumenterer at vurderingene er basert på lover og regler og ikke på saksbehandlers personlige motiver. Den hierarkiske oppbygningen gjør at de overordnede ansatte har oppsyn med de underordnede og at en innbygger kan klage en avgjørelse til en høyere instans. Faste kompetanseområder tydeliggjør de enkelte virksomhetens ansvar og en klar arbeidsdeling, virksomhetenes plikter, regulering av deres tvangsmidler og at det ansettes personale etter kvalifikasjonsregler og ikke etter for eksempel nedarvet posisjon eller personlige bekjenskaper (Weber, Fivelsdal & Østerberg, 2010; Østerud, 1996).

Det offentlige byråkratiet består altså av personer som er ansatt i kraft av sin kompetanse, og som skal forvalte lovverket og den politikken som den til enhver tids sittende regjering fører. Det er et spenn mellom selvstendighet og avhengighet i den byråkratiske organisasjonen. På den ene side skal byråkratiet være lojalt, på den andre side skal det være faglig uavhengig. Tyngdepunktet kan skifte over tid for de enkelte deler av offentlig sektor. Stram politisk kontroll kan føre med seg en mindre grad av uavhengighet for byråkratiske organisasjoner og etater. Den byråkratiske organisasjonsmodellen er mest typisk i offentlig forvaltning, men det fins også elementer eller grader av en type organisering også i private organisasjoner. Styrkene ved et byråkrati er at avgjørelser tas etter formelle lover og regler, av personer som har kunnskap og utdanning innen fagområdet og ikke selv har noen interesser som kan påvirke vurderingene. Det gir forutsigbarhet og upersonlig regelanvendelse. Men et byråkrati har også sine svakheter. Det er vanskelig å få en forvaltning til å være helt blottet for egeninteresse, et hierarkisk byråkrati kan bli rigid, sendrektig og lite effektivt, og den rasjonaliteten som er byråkatiets styrke, er også begrenset. Byråkratiet kan aldri ha full oversikt over et fag eller saksområde og vil aldri kunne forutse alle alternativer og konsekvenser. For å motvirke byråkatiets største svakheter, kan man for eksempel sette noen saks- eller ansvarsområder ut til profesjoner eller yrkesgrupper, og man kan øke

brukerinnflytelsen, for eksempel gjennom desentralisering eller rådgivningsorganer med brukerrepresentanter (Østerud, 1996).

3.2 Prinsipal-agent-forhold

I det offentlige byråkratiet er det nødvendig å delegere fullmakter nedover i organisasjonen for å sikre både effektiv drift og oppnå de målene som er satt for organisasjonen. Da oppstår det man i økonomisk teori kaller et prinsipal-agent-forhold. Leif Opstad (2013, s. 255) har forklart prinsipal-agent-teorien på følgende måte: «Hovedpoenget i prinsipal-agent-teorien er at det inngås en kontrakt mellom prinsipal og agent, der oppgavene blir delegert fra prinsipalen til agenten: Sistnevnte utfører tjenestene og handler på vegne av prinsipalen og skal ivareta prinsipalens interesser. Dette blir et forhold mellom overordnede og underordnede, mellom leder og de ansatte». Hvis vi bruker NAV som eksempel, så er det mange prinsipal-agent-forhold i hierarkiet som NAV-leder tilhører og må forholde seg til. Hvis vi starter med arbeids- og sosialministeren, som gir oppdraget til NAV, så er det minister – NAV-direktør, NAV-direktør – Arbeids- og tjenestedirektør, Arbeids- og tjenestedirektør – Fylkesdirektør før vi kommer til Fylkesdirektør – NAV-leder. I tillegg har NAV-ledere enda en prinsipal å forholde seg direkte til, nemlig rådmannen i kommunen. NAV-leder kan også delegere et oppdrag videre ned til avdelingsledere eller ansatte og dermed skape et prinsipal-agent-forhold under seg. En prinsipal kan altså også være en agent.

Prinsipalen har ansvaret for at de målene som er satt blir oppnådd, og må sørge for å lage spilleregler som for eksempel belønning, motivasjon, kontroll og sanksjoner som gjør at ressursene blir utnyttet best mulig og at man gjennom agenten(e) oppnår de målene som er satt. Agenten er prinsipalens redskap for å nå målene og prinsipalen er avhengig av at agenten utfører jobben for at målene skal oppnås. For at agenten skal få utført jobben, er myndighet delegert fra prinsipalen, noe som gir et visst handlingsrom for agenten (Busch, 2010).

Utfordringen er at agenten noen ganger har andre mål eller interesser enn prinsipalen, eller ikke er tilstrekkelig lojal til oppdraget som prinsipalen har gitt. Det kan handle om at agenten ikke ser hele bildet og de overordnede målene som prinsipalen ser. Agenten er nærmere brukerne og legger mer vekt på deres behov enn prinsipalens. Det kan være at agenten har en egeninteresse som går på tvers med målene som er satt og nedprioriterer prinsipalens mål til fordel for personlige interesser. Prinsipal og agent kan ha ulik virkelighetsoppfatning, de kan ha forskjellig holdning til risiko eller det kan skje en målforskyvning (Opstad, 2013).

For å redusere muligheten til agenten for å opptre på andre måter enn prinsipalen ønsker, kan prinsipalen gjennom ulike former for styring forsøke å kontrollere agentens atferd. Dette kan

gjøres via å bygge opp systemer som understøtter ønsket atferd, som et byråkratisk system, eller via resultatstyring (Busch, 2010). Utfordringen med slike forsøk på å styre agenten, er at det er ressurskrevende, og kan medføre redusert motivasjon hos agenten (Johnsen, Vanebo, Valstad & Busch, 2007).

I offentlige virksomheter er det vanlig at det er mange prinsipaler og agenter samtidig. Det som ikke er vanlig, er at en offentlig organisasjon har to eiere, og dermed to i utgangspunktet like sterke prinsipaler. NAV-kontoret eies av både stat og kommune, og NAV-lederen har dermed to prinsipaler som begge har satt mål som de ønsker oppnådd. Det kan derfor skje at prinsipalene til NAV-leder har ulike mål, og at prioriteringene og valgene som NAV-leder gjør påvirker måloppnåelsen til den ene eller andre prinsipalen. Agenten står da i en målkonflikt, og vi ikke kunne oppnå alle målene, og må velge mellom de ulike målene og prinsipalene. Prinsipalene vil også kunne oppleve økt usikkerhet om hvorvidt agenten vil jobbe for å nå deres mål eller ikke (Waterman & Meier, 1998, s. 179). Dette er faktorer som vi må ha med oss når vi skal undersøke hvordan NAV-ledere vurderer muligheten for, behovet for, og prioriterer mellom endringsprosesser i NAV-kontorene.

3.3 New Public Management

Fra midten av 1980-tallet ble det utviklet nye prinsipper og metoder for organisering og drift av offentlig sektor. Denne reformbevegelsen har fått navnet New Public Management (NPM), eller på norsk Ny offentlig styring (NOS) (Christensen & Lægreid, 1997; Hanssen, Helgesen & Vabo, 2005). Bakgrunnen for reformen, som ble en forvaltningspolitisk bevegelse innenfor OECD-området, var at offentlig forvaltning var blitt for stor, for kostbar og for lite effektiv. NPM baserte seg mye på mekanismene i privat marked, og målet var å redusere og effektivisere offentlig sektor. Også i Norge ble forvaltningen preget av denne tankegangen, gjennom blant annet gjennom desentralisering av oppgaver, konkurranseutsetting og privatisering av offentlige oppgaver, mål- og resultatstyring, resultatmål og resultatkontroll og kostnadskutt (Christensen & Lægreid, 1997). Mål- og resultatstyring er fremdeles et prinsipp som alle statlige organisasjoner skal styres gjennom. Mål- og resultatstyring kan defineres som «Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten (Senter for statlig økonomistyring, 2010). Også NAV preges av denne formen for styring, og hvert år settes det mål for organisasjonen, og styringsparametere helt ned på NAV-kontornivå. NAV-lederne blir fulgt opp og kontrollert på disse parameterne av sine eiere, som også er prinsipaler. Parameterne

legges inn i et målekort, og hvert NAV-kontor har et eget. Det er også mulig å legge inn lokale parameter som enten eierne eller NAV-leder selv ønsker å ha med, for eksempel måleindikatorer på aktiviteter som leder ønsker å holde fokus på. I NAV skiller man på aktivitetsindikatorer og resultat/effektindikatorer. Den sistnevnte gruppen indikatorer er ment å si noe om måloppnåelse direkte på styringsparameterne, for eksempel overgang til arbeid (Roaldsnes, 2018). Hvordan prinsipalene følger opp leder eller styrer leder gjennom målekortet, kan variere.

Et annet moment fra NPM som blant annet den nåværende regjeringen har lagt vekt på, er kostnadskutt. Regjeringen Solberg innførte en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform i 2015, noe som innebar at alle statlige virksomheter fikk et nedtrekk på 0,5 prosent av alle driftsutgiftene som ble bevilget over statsbudsjettet (Finansdepartementet, 2014). Dette betyr at NAV har fått en reduksjon i sine budsjetter de siste årene, og er en del av rammen som NAV-lederne jobber innenfor.

3.4 Strukturperspektiv på organisasjoner og byråkratiet

I et strukturelt perspektiv vil man ofte se på en organisasjon ut fra hvordan arbeid og oppgaver er fordelt, og hvordan deler av organisasjonen samhandler (Bolman, 2014, s. 76). Ved å se på organisasjonskartet vil man ofte få et godt bilde på hvordan arbeid og myndighet er fordelt. Utgangspunktet for det strukturelle perspektivet på organisasjoner er rasjonelt, ut fra en tanke om at hvis man vil forstå organisasjoner, må man se på mål, organisering, samhandling, kontroll og strukturer. Tanken er at hvordan arbeidet struktureres og organiseres vil påvirke produktivitet og effektivitet, kort sagt hvordan organisasjonen fungerer.

Vurderingene er ofte i hvor stor grad arbeidet skal spesialiseres, hvordan ulike oppgaver skal koordineres og hvordan myndighet skal fordeles (Jacobsen, 2013, s. 73). Spesialiseringen kan gjøres ut fra oppgave, funksjon eller markeder. Koordineringen kan gjøres gjennom gjensidig tilpasning, direkte ordre, standardisering av arbeidsoppgaver, resultater, kunnskap eller normer, eller via horisontale ordninger (teamjobbing, samlokalisering eller lignende) (Jacobsen, 2013, s. 75-91). Myndighet kan desentraliseres i organisasjonen eller kan beholdes hos toppledelsen.

Henry Mintzberg introduserte en typologi der organisasjoner ble forsøkt klassifisert ut fra hvordan en del grunnleggende oppgaver var fordelt; operativ kjerne (det arbeidet

organisasjonen gjør), mellomledelse, toppledelse, teknostruktur (opplæring, kontroll) og støttestruktur (støttefunksjoner som renhold, kantine, lønn, sentralbord) (Jacobsen, 2013). I en entreprenørorganisasjon er det en enkel struktur som stort sett består av toppledelse og operativ kjerne. I maskinbyråkratiet er det en klar horisontal arbeidsdeling og utstrakt bruk av regler og rutiner. Organisasjonen er hierarkisk bygd opp. Det profesjonelle byråkratiet kjennetegnes av at profesjoner styrer i den operative kjernen, og mye beslutningsmyndighet er delegert til denne delen av organisasjonen. Standardisering skjer gjennom rekruttering av fagkunnskap. Den innovative organisasjonen – eller ad-hoc-kratiet – kjennetegnes ved flytende eller uklare styringslinjer, desentralisert myndighet og ofte matrisestruktur. Organisasjoner som har ulike divisjoner som er uavhengige av hverandre, men som styres av felles regler og hierarkisk kontroll, kalles divisjonaliserte organisasjoner.

Det kan utledes fra den strukturelle tankegangen at det finnes en optimal måte å organisere seg på for hver organisasjon. Alle organisasjoner har noen kjerneprosesser som er de produktene de lager eller de problemene de prøver å løse. Hvordan organisasjonen ser ut vil ifølge et strukturelt perspektiv avhenge av kjerneprosessene (Bolman, 2014). Ut fra dette perspektivet handler endring om at strukturene må endres for å sikre varig endring i organisasjonen (Jay Galbraith i Beer & Nohria, 2000). Hvordan strukturen er i en organisasjon påvirker hvordan organisasjonen presterer (Hennestad, Revang & Strønen, 2006). Endring vil representere et brudd med det bestående. Innenfor dette perspektivet finnes også et syn på at det er krefter i organisasjonen som virker i retning av stabilitet – equilibrium (Nadler, 1981). Et ønske om endring medfører etter denne tankegangen at man må jobbe mot disse stabiliserende kreftene. Endring blir på en måte et wicked eller uregjerlig problem. Når organisasjonen henger sammen på den måten som beskrives, er det vanskelig å vite hvordan en endring i en del av organisasjonen virker inn på andre deler, og man kan få utilsiktede effekter av igangsatte endringstiltak (Rittel & Webber, 1973).

3.5 Kultur i organisasjoner

Det rasjonelle fokuset i det strukturelle perspektivet på organisasjoner tar ikke i tilstrekkelig grad opp i seg menneskene i organisasjonen, og at de ikke alltid handler på den måten organisasjonskartet forutsetter. For et mer utfyllende bilde av organisasjoner vil vi også se litt på hva organisasjonskultur er, og hvorfor det er viktig å se på hva som faktisk skjer i organisasjonen og hvordan menneskene i organisasjonen handler og hvorfor enkelte handler på samme måte. Jacobsen (2013, s. 130) skriver at

«Et sentralt kjennetegn ved de fleste definisjonene av organisasjonskultur er at de har et eksplisitt fokus på opplevelser, tanker og meninger som er felles for flere personer i en bestemt sosial sammenheng»

Den sosiale sammenhengen er her organisasjonen, og organisasjonskultur handler altså om felles meninger, verdier og oppfatninger som også kan gi retningslinjer for hvordan medlemmene i organisasjonen handler. Et slikt felles verdsett i en organisasjon utvikles over tid, og kan medvirke til å understøtte de oppgaver som organisasjonen skal løse. De sikrer stabilitet, samarbeid og forpliktelse, men kan også gå på tvers av organisasjonens oppgave, og også medvirke negativt på måloppnåelse og funksjon (Jacobsen, 2013). Negative effekter handler gjerne om styringsproblemer, gruppetenkning eller lite innovasjon og nytenkning. Styringsproblemer får vi hvis grupper i organisasjonen distanserer seg fra andre grupper, for eksempel at ansatte distanserer seg fra ledere, og saboterer eller motarbeider styringsmekanismer i organisasjonen. Gruppetenkning kan handle om kollektivt press og lite rom for kritiske røster, og en forsterking av avstand til andre grupper. Lite innovasjon og nytenking henger sammen med gruppetenkning, og et sterkt press innad i en gruppe til å forholde seg til eksisterende normer og verdier gir lite rom for nytenkning og annerledeshet (Jacobsen, 2013).

3.6 Hva er endring?

Hva skal så til for at man kalle en utvikling for en endring? En definisjon på organisasjonsendring kan være å legge vekt på endring som en tilpasning til omgivelsene, som Hage i Hall (1991, s. 183):

«...the alteration and transformation of the form so as to survive better in the environment.»

I Busch (2003, s. 124) sies det at «*Organisasjoner tvinges til å tilpasse seg tekniske, økonomiske og sosiale forhold i sine omgivelser*». Endringer kan komme innenfra organisasjonen, som bottom-up-initiativ til utvikling, eksperimentering og forbedringsarbeid (Alvesson, 2008, s. 16-17). Noen endringsprosesser kommer av kriser, krav til store endringer for å overleve, noen endringer springer ut av organisasjonen selv (Alvesson, 2008). Noen endringer kommer ut fra at ledelsen ser muligheter for eller behov for å styrke organisasjonens posisjon i et marked, eller rett og slett for å overleve. Prosesser som kommer fra toppen av en organisasjon kalles ofte top-down. Mange vil si at de fleste organisasjoner er i stadig endring, små eller store ting endres i løpet av et år eller tre. Men det er fortsatt i

mange tilfeller slik at større endringsprosesser settes i gang, og da er det gjerne fordi noen (ledere eller interessenter) mener at til tross for stadig endring har ikke organisasjonen endret seg tilstrekkelig sammenlignet med andre organisasjoner, lønnsomhet eller i forhold til forventninger (Hennestad et al., 2006, s. 82). Jacobsen (2018) peker på at endring kan handle om endringer i organisasjonens struktur, endring av prosesser eller metoder, bruk av ny teknologi, en annen måte å forholde seg til omgivelsene på eller endringer i symboler, kultur og mer uformelle elementer. Endring handler om en eksisterende situasjon og en fremtidig ønsket situasjon. Fasen mellom disse kan kalles en endringstilstand.

Drivkraften bak endringer kan være ulike. Den kan oppstå som et behov, at noen ser på en endring som en løsning på et problem eller en utfordring, eller for å nå et nytt mål. Dette vil være en planlagt endring (Jacobsen, 2018). Andre ganger kan endringen skje som en del av livssyklusen til en organisasjon, en organisasjon som øker i størrelse krever en annen måte å struktureres, styres og koordineres på (Jacobsen, 2018). Et annet perspektiv ser på naturlig utvelgelse som en drivkraft bak endring – flere organisasjoner jobber i samme felt, der små variasjoner gjør at noen overlever og vokser, mens andre dør, slik at endring kommer av et ønske om å overleve gjennom å etterligne de som klarer seg. I dette perspektivet må organisasjoner ikke bare forholde seg til å finne «best practice» men også å forholde seg til enkelte tanker for «legitim» organisering innenfor gjeldende fagfelt, forventninger om hvordan organisasjonen skal jobbe. Man kan også se på interessekonflikter som drivkraften bak endring, det vil si at all endring skjer som et resultat av en maktkamp mellom de dominerende og de som utfordrer maktforholdet i organisasjonen (Jacobsen 2018).

3.7 Endring av/i organisasjoner – unntak eller normaltilstand?

Endring er et begrep som brukes i dagligtale om mange fenomen. I denne oppgaven hvor endringsledelse er tema, vil vi gi en redegjørelse for ulike syn og perspektiv på endring i organisasjoner. I et perspektiv kan man se på organisasjoner som i utgangspunktet stabile og forutsigbare, endring vil da være et uttrykk for at endring er tilført utenfra, gjennom drivkrefter som kan være endringer blant annet i økonomi, teknologi eller politikk (Jacobsen, 2018). Hvis man ser på organisasjoner som systemer som skal sikre stabilitet og forutsigbarhet, vil endring måtte skje når organisasjonen ikke makter å endre seg like mye gjennom drift som krav i eller utenfor organisasjonen krever. Endring kan også komme som uttrykk for at ledelsen ser at det er behov for endringer for å utnytte nye muligheter for organisasjonen (Hennestad et al., 2006, s. 82).

Som ansatte eller ledere i en organisasjon er det nok flere som kjenner seg igjen i utsagn som at «arbeidslivet er i stadig endring», «vi har hatt flere endringsprosesser de siste årene». Det synes å være en utbredt oppfatning av at arbeidslivet er i konstant endring, et søk på Google på «arbeidsliv i endring» gir 1,3 millioner treff, som går til bedriftshelsetjenester, avisartikler, studier og konsulentfirmaer. Samfunnet er i stadig endring, og det er nærmest blitt en verdi i seg selv å være i stadig utvikling; statisk er dårlig og man «følger ikke med i tiden». Det forskes og skrives stadig mer om endring i organisasjoner (Jacobsen, 2018, s. 15). Et annet perspektiv på endring kan altså være at organisasjoner ER endring. Likevel er jobben og arbeidsplassen for de aller fleste relativt lik fra dag til dag og år til år, og det kan sies å være en forventning knyttet til forutsigbarhet, noe som kan gjøre at det å drive med endring kan støte på motstand. De to perspektivene over viser to ulike måter å se på endring i organisasjonslitteraturen; organisasjoner er stabile, eller organisasjoner er i stadig endring.

Med utgangspunkt i Webers byråkrati, vil strukturene knyttet til forutsigbarhet og faglig skjønn være selvforsterkende og til slutt medvirke til at organisasjonen ikke klarer å tilpasse seg endrede omgivelser, det som kalles «inertia» (Pfeffer, 1977). Å se på organisasjonen som struktur, gir et statisk bilde. Ledelse i byråkratiet handler om å instruere, dirigere og kontrollere de ansatte (Caldwell, 2003). Men organisasjoner består av mennesker, og i dette ligger det en forventning om en viss dynamikk, som kommer til uttrykk gjennom utskifting av medlemmer, justeringer av rutiner, ny teknologi som tas i bruk, forbedrings- og utviklingsarbeid slik at en organisasjon aldri vil være helt uforanderlig over tid. Hall (1991, s. 183-184) viser til flere teoretikere som argumenterer for at organisasjonen stadig er i endring og at dette stammer både fra eksterne omgivelser og interne krefter. Å lede i endring krever andre ting av en leder, og det forventes at ledelse utøves gjennom kommunikasjon, teambygging, forhandling og avgivelse av myndighet (Caldwell, 2003). Disse kravene har medført at mange teoretikere, forskere og ledere har forsøkt å finne en «oppskrift» som kan sikre at ledere og organisasjoner lykkes i sine endringsprosesser. Kurt Lewin, som ofte henvises til i litteratur om organisasjonsendring og endringsledelse, lanserte en oppskrift for endring som omfattet å se på endringsprosesser som oppdelt i faser, med en opptining av organisasjonen for å gjøre den klar for endring, en endringsfase, etterfulgt av en nedfrysingsfase der endringen skulle befestes. Han skriver om at den tilsynelatende stabile strukturen i en organisasjon egentlig er en situasjon der krefter som virker for og mot endring er i en slags balanse. Dette understøtter et syn på organisasjoner der de er i stadig bevegelse, og at det er mange krefter som er i sving. Det er når disse er i balanse at organisasjonen

fremstår som stabil og statisk (Lewin, 1947). De mekanismer som fremheves for å beskrive organisasjoner som stabile, kan være verdt å studere hvis man ønsker å oppnå endring. Dette er faktorer som gjerne jobber mot endringen, og som kan oppfattes som motstand mot endring i endringsprosesser (Hall, 1991).

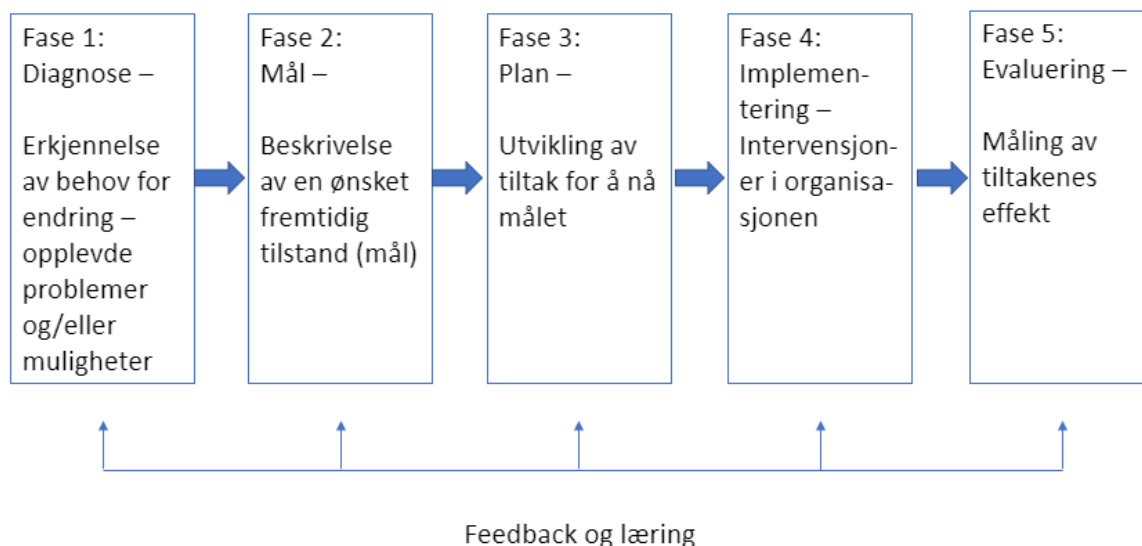
3.8 Organisasjonen i stadig endring – et nytt perspektiv

Etter hvert kom en reaksjon på det strukturelle synet på organisasjoner. Organisasjoner viste seg å ikke være så mekaniske og forutsigbare som det som lå til grunn for dette perspektivet. Weick sa at vi må kvitte oss med substantivet organisasjoner, og heller se på verbet organisere, noe som tilsier et mer dynamisk syn på organisasjoner (Tsoukas & Chia, 2002, s. 573). Burnes mente at dette krever at for å forstå endring eller kunne jobbe med endring så må man forstå dette ut fra flere perspektiv, ikke bare det gjeldende om planlagt endring som et unntak fra normalen (Burnes, 2004). Dette kan forstås som et ontologisk skifte (Tsoukas & Chia, 2002), og Tsoukas og Chia argumenterer for at dette perspektivet vil være fruktbart da det kan hjelpe oss å se på mikroendringsprosesser, og ut fra dette forstå hvordan endring vokse frem og hvordan endring kan få utilsiktede konsekvenser. Å se på organisasjoner som i stadig endring vil også kunne medvirke til større kunnskap om hvordan endring faktisk skjer i det daglige (Tsoukas & Chia, 2002). Endringsprogram som lanseres ut fra en forståelse av at det innebærer en endring fra en stabil situasjon i organisasjonen til en annen stabil situasjon tar ikke inn over seg alle de små endringsprosesser som hele tiden skjer, og mislykkes derfor ofte (Beer & Nohria, 2000). I en organisasjon der mennesker jobber sammen for å nå mål, produsere gjenstander eller tjenester etter gitte rutiner eller prosedyrer eller tradisjoner, vil ikke alle gjøre det på akkurat samme måten hele tiden (Balogun, 2005; Tsoukas & Chia, 2002). Gjennom denne formen for eksperimentering og tilpasning skjer endringer kontinuerlig. Forskning og litteratur i denne retningen drar blant annet paralleller til improvisasjon (Hennestad et al., 2006).

3.9 Endringstyper – planlagte eller fremspirende

Vi har tidligere skrevet om de to ulike perspektivene for endring i organisasjoner. Hvis man ser på organisasjoner som stort sett stabile, som man gjerne gjør med byråkratiske organisasjoner, vil endring handle om planlagte, organiserte prosjekt med en start og en slutt, der organisasjonen vil se annerledes ut ved slutten enn ved starten. Denne endringen starter gjerne i ledelsen av en organisasjon, ut fra konkrete mål om en ønsket fremtidssituasjon (Jacobsen 2014, s. 387). Jacobsen knytter videre denne tanken om endring til strategisk

ledelse, der valg tas for å tilpasse organisasjonen til krav og forventninger i omgivelsene. Å jobbe med planlagt endring handler da om en analyse av både organisasjonen og omgivelsene, som munner ut i nye mål og tiltak for å oppnå endring i organisasjonen. Selve endringen gjennomføres, og for å vite om endringen faktisk har skjedd bør man måle eller evaluere dette.



Figur 2 – Endringsfaser (Jacobsen, 2018, s. 32)

I en analyse- eller diagnosefase oppdager man gjerne selv eller gjennom tilbakemeldinger fra omgivelsene at ting ikke fungerer optimalt (lenger). For NAV sin del kan dette være at antall unge arbeidssøkere øker, at det er mange misfornøyde brukere eller at de ansatte ikke har kompetanse til å ta i bruk nye verktøy. Her kommer man til en erkjennelse av at noe må skje, noe må endres. Man finner ut hva som man mener er årsaken til dette, hva er problemet, gjennom kartlegging, samtaler og sammenstilling av opplysninger. I målfasen tydeliggjøres hva organisasjonen ønsker å oppnå. Den ønskede fremtidige situasjonen beskrives så gjennom mål. I planfasen operasjonaliseres og konkretiseres målene. I denne fasen tas noen valg av ansvarsforhold, løsninger og veien videre og det settes opp tidsplaner. I gjennomførings- eller implementeringsfasen gjennomføres den planlagte endringen via de tiltak og oppgaver som ble beskrevet tidligere. I evalueringsfasen vil man se på om endringen faktisk skjedde, og om den hadde de effekter eller virkninger som man hadde lagt til grunn (Jacobsen 2018, s. 33).

Det er flere teoretikere som har sett på ulike faser i en endringsprosess, Lewin hadde sin 3-steps modell (Lewin, 1947), Nadler skrev også om 3 faser, en før-analyse, formulering av ønsket fremtidstilstand og en plan for implementering av endringen (Nadler, 1981), og det er også andre teoretikere som har jobbet med denne faseforståelsen av en endringsprosess (Hennestad et al., 2006, s. 144). Kritikken mot en slik skjematisk fremstilling av endringsprosesser, er at det ikke tas hensyn til at en endringsprosess er mer organisk, og at endring skjer i bølger og runder, mer enn i et sett oppgaver i rekkefølge (Hennestad et al., 2006). Caldwell (2003) oppsummerer også at det ikke foreligger kunnskap om at endring faktisk skjer lineært og i faser. Denne måten å se endringsprosesser på kan likevel være med på å strukturere informasjon om prosessene, og gi en teoretisk ramme å se på empiri innenfor, og vil vi derfor bruke Jacobsens endringsfaser når vi skal se på hvordan våre informanter beskriver sin rolle i en endringsprosess. Vi har ikke sett på implementerings- og evalueringfasen, men vil konsentrere oss om fasene diagnose, mål og plan, da det er disse fasene i en endringsprosess vi har spurt våre informanter om.

Utfordringen med planlagt endring er at nettopp det som gjør at organisasjonen må endres, en slags stivhet eller «inertia», er det som gjør det vanskelig å endre organisasjonen (Hennestad et al., 2006, s. 86). Organisasjoner som er utformet for å være stabile, vil ha opparbeidet seg god kompetanse på å gjøre det de gjør, og på et teoretisk nivå er det ikke vanskelig å se at et forsøk på å endre det som anses som suksessfullt med organisasjonen vil møtes med motstand. Hvordan organisasjonen virker, blir selvforsterkende, og det vil kreves konkrete grep av en viss kraft for å endre organisasjonen (Hennestad et al., 2006, s. 85).

Som vi berørte i punkt 5.3, så trenger ikke all endring i organisasjoner handle om en planmessig og styrt prosess. Organisasjoner består av mennesker, som ikke alltid oppfører seg som planlagt. Tilfeldige sammenfall mellom anledninger til endring og personer som tar dem, endringer som skjer gjennom at organisasjonen vokser eller minker og ulike prosesser innad i en organisasjon (Jacobsen, 2014). Disse typene av fremspirende endring har ledere begrenset påvirkning på. Når vi i det videre ønsker å studere lederrollen, så er det hovedsakelig de planlagte, intensjonelle endringsprosessene vi ønsker å se på. Planlagte endringsprosesser forutsetter altså at det må tilføres drivkrefter for at en endring skal skje, og drivkreftene er intensjonelle, det vil si at det er aktører som tolker virkeligheten og omsetter det til handling i organisasjonen (Jacobsen 2018). Disse aktørene er de vi gjerne kaller endringsagenter, og de fanger opp signaler i eller utenfor organisasjonen, oppdager behov for

endring og omformer dette til endringsprosesser (Jacobsen, 2018, s. 47), og vi kommer nærmere tilbake til endringsagentbegrepet i kapittel 3.11.

3.10 Ledelse – endringsledelse og mellomlederen som en strategisk aktør

«Ledelse er en spesiell atferd som mennesker utviser i den hensikt å påvirke andre menneskers tenkning, holdning og atferd» (Jacobsen, 2013, s. 416).

Dette er en definisjon som ikke tar hensyn til om den som utøver denne atferden har en formell lederrolle eller ikke. Vi vil imidlertid se på mennesker i NAV som har en formell lederrolle, hvordan de selv vurderer sin ledelsesatferd i organisasjonen, og eventuelt legger til rette for andre endringsagenter i enheten.

Det finnes flere perspektiv på ledelse, blant annet trekk-teorier som ser på personlighetstrekk blant ledere, og der det kan undersøkes om det er en sammenheng mellom det man kan vurdere som «vellykket ledelse» og kombinasjon av ulike personlighetstrekk (the big 5). Andre perspektiv kan betone den politiske prosessen det er å lede, med analyser av maktforhold, interessenter og forhandlinger. Det har også etter hvert blitt vanlig å skille administrasjon og ledelse, der man med administrasjon mener styring, koordinering, kontroll, «å få det eksisterende til å fungere» (Jacobsen, 2018, s. 178). Denne ledelsesformen kan medføre at medarbeideres kompetanse ikke utnyttes og at kunnskapsrike, kreative og kompetente medarbeidere ikke trives (Jacobsen, 2013:444). Man kan også se på ulike lederroller ut fra forskjellige perspektiv på organisasjoner (Bolman, 2014); i et strukturelt perspektiv handler ledelse om å lage gode strukturer, leder bygger på analyser og planer, men faren er at lederen blir for opptatt av detaljer i sin styring. I et human resource-perspektiv vil lederrollen bære mer preg av å legge til rette for de ansatte, og å styre energien i rett retning, gjennom å gi fra seg fullmakter. Faren med en slik rendyrket rolle er at lederen ikke lenger leder, men har gitt fra seg all makt til de ansatte. I et politisk perspektiv betones lederens rolle som en forhandler og megler mellom ulike behov, som trenger å bygge koalisjoner, og fallgruvene handler om at lederen kan bli manipulerende for å oppnå egne mål. Perspektivet som ser på den symbolske rammen rundt organisasjoner fremhever en lederrolle som fungerer som et symbol for organisasjonen, der rollen innebærer å inspirere og danne felles forståelse, men en slik måte å lede på kan også vippe over i å røyklegge virkeligheten og skape illusjoner. Disse måtene å se ledelse på handler ikke om at ledere er det ene eller det

andre, men at det kan være fruktbart å vurdere lederrollen fra ulike sider, noe som vil gi et nyansert bilde i ulike organisasjoner og situasjoner (Bolman, 2014).

Endringsledelse er de ledelsesaktiviteter som utføres i en endringsprosess. Johnsen og Johnsen (2011) gjengir en definisjon vi kan ta utgangspunkt i: «*Med endringsledelse mener vi ledelse av prosesser hvor «stabile rutiner og prosesser brytes opp, at etablerte oppfatninger utfordres, og at maktforhold endres»*» (s. 226). Endringsledelse kan også handle om «de handlingene endringsagenter utfører for å øke sannsynligheten for en vellykket gjennomføring av endring» (Jacobsen, 2018, s. 178). Ledelse i mer stabile tider handler, som vi innledet dette punktet med, om å påvirke andre mennesker, og da påvirke til å gjøre det som er den løpende oppgaven i en organisasjon. Ut fra dette er det grunn til å argumentere for at ledelse er spesielt viktig i endringsprosesser, der det altså handler om å gjøre noe annet enn det man vanligvis gjør, og det er behov for noen som trygger, tar avgjørelser og har en slags oversikt i en situasjon som kan oppfattes som kaotisk (Jacobsen, 2018, s. 178). Det er skrevet utallige bøker om endringsledelse, og blant annet Klev og Levin målbærer en kritikk av den god del av litteraturen, som etter deres vurderinger er dårlig teoretisk og empirisk fundamentert. Ledelseslitteratur er et marked der muligheten til å tjene penger er en drivende kraft (Klev & Levin, 2010).

I en hierarkisk organisasjon vil planlagte endringer komme som en ordre fra toppledelsen, og mellomledere i organisasjonen vil da både ha en mottaker- og en utførerrolle i slike endringsprosesser. (Balogun & Johnson, 2005) viser gjennom sin studie av en organisasjonsendring hvordan endringer fra oven tolkes gjennom hverdags erfaringer (sensemaking), og gjennom dette blir endringene fremvoksende og uforutsigbare, og dette skjer både hos mellomledere og de ansatte. Ut fra dette blir endring til gjennom nye fortolkningsrammer, og å lede endring vil da handle om å legge til rette for felles fortolkningsrammer for den endringen som skal skje. En viktig lederoppgave er da å bidra til oversettelse av en top-down-endring til lokale forhold (Balogun & Johnson, 2005).

3.10.1 Ledelse i stadig endrende organisasjoner

Hvis man forstår organisasjoner ut fra at de er i stadig endring, vil ledelse handle om å kanalisere de prosesser som er på gang, og understøtte de prosesser som går i «rett» retning (Balogun, 2003; Hennestad et al., 2006, Tsoukas & Chia 2002). Endringsprosesser vil virke hvis de i større grad justeres og endres underveis (Tsoukas & Chia, 2002). Senge (1990) har skrevet om lederrollen i lærende organisasjoner (underforstått organisasjoner i stadig

endring). I stedet for det han beskriver som den tradisjonelle, individualistiske, autoritære leder som helt-rollen, der leder peker ut retning, tar avgjørelsene og motiverer sine ansatte, må ledere i en lærende organisasjon ha roller som designer, lærer og vert. Oppgavene består i å bygge felles visjoner, ta frem i lyset og utfordre gjeldende modeller, legge til rette for systematiske tenkesett, og legge til rette for at medlemmer i organisasjonen er i stadig utvikling. Også innenfor dette perspektivet vil man se at den løpende/inkrementelle endringen av og til skjer for sakte sett i forhold til krav i omgivelse, slik at uansett vil organisasjoner måtte forholde seg til endringer som representerer et brudd med det bestående. Ledelsens rolle i planlagt endring handler da om å gi nye rammer som gir de ansatte mulighetene til å se nye sammenhenger i arbeidet og således nye måter å tenke og handle på (Tsoukas & Chia, 2002).

3.10.2 Strategisk ledelse og mellomlederens rolle

Når leder vurderer og prioriterer ulike endringsprosesser i en enhet, handler dette om strategiske vurderinger (Johnsen et al., 2007). Strategi handler om mål, hvordan nå målene innenfor en organisasjons muligheter og i relasjon til omgivelsene. I en offentlig organisasjon handler strategi om hvordan skape verdier for mange/ hele samfunnet (Johnsen, 2014). Åge Johnsen skriver at strategisk ledelse handler om hva ledere gjør innenfor de prosesser og strukturer som påvirker verdiskapingen (i organisasjonen – altså strategisk styring). En leder utøver altså strategisk ledelse når hun velger hvilke endringsprosesser som skal prioriteres og gjennomføres i sin enhet (Johnsen, 2014).

Tradisjonelt har strategiformulering vært forbundet med beslutninger som tas i en toppledergruppe (Johnson, 2016). Johnson (2016) viser at strategiske avgjørelser etter hvert desentraliseres, også i offentlige organisasjoner, på bakgrunn av spesialisert ekspertise i administrasjonen, utskillelse av offentlige oppgaver i offentlige selskap og desentralisert ansvar. Dette, sammen med de generelle strømningene i samfunnet med høyere utdanning for mellomledere og kompetanseintensiv tjenesteproduksjon i stedet for kapitalintensiv vareproduksjon, har banet vei for mellomledernes større innflytelse i strategiformuleringen. Mellomlederen er ikke lenger kun en «mottaker» av endringer, men bidrar i strategiformulering som blant annet informasjonskilder, oversettere av strategier, retolkning og justering og som forvaltere av nye ideer. Dette støttes også av andre forskere, som også ser på mellomlederens rolle som endringsagenter (Balogun & Johnson, 2004).

3.11 Endringsagenter

En endringsagent er en (eller flere) aktør i en organisasjon som analyserer situasjonen, forutser endringspress, initierer, utvikler og leder endringsprosesser (Caldwell, 2003; Jacobsen, 2013; Jacobsen, 2018). Dette er en rolle som ikke nødvendigvis bekles av en leder, men i mange tilfeller opptrer både toppledere og mellomledere som endringsagenter. Rollen som endringsagent anses viktig for at endringsprosesser går som planlagt, men forskning rundt denne rollen er stort sett knyttet til planlagt endring (Caldwell 2003). For planlagt endring er det en forutsetning at aktører tilfører drivkraft til endringsprosessen (Jacobsen, 2018).

Vi vil i vår undersøkelse snakke med personer med en formell mellomlederrolle i en organisasjon og hvordan de jobber med endringsledelse. Formell leder har en viktig rolle i endringsprosesser, som innehaver av formell myndighet og derfor også med makt i form av kontroll over belønningssystemer og sanksjonsmuligheter (Jacobsen, 2018). Balogun og Johnson (2004) mener at mellomlederens rolle som endringsagent blir enda viktigere hvis organisasjoner blir mer komplekse og geografisk spredte, selv om det er toppledelsen som formelt sett er det strategiske nivå. Dette er relevant for vår undersøkelse av mellomledere i en organisasjon som nettopp må anses å være geografisk spredt og kompleks, og altså en god grunn til å se på mellomlederens rolle som endringsagent i NAV. Mellomlederen er både en mottaker av endring – hun må altså endre seg selv – i tillegg til å være endringsagent, altså den som fremmer, legger til rette for og driver endring (Caldwell, 2003). Med sin nærhet til toppledelsen, men også til de ansatte på det nivå der verdiskapingen skjer, blir mellomlederen sentral i endringsprosesser. Mer tradisjonelle ledelsesfunksjoner må legges vekk, og kravene til mellomlederen som endringsagent er knyttet til kommunikasjon, teambygging, fasilitering, forhandling og konfliktløsning. Og ikke minst å distribuere fullmakter til endringsagenter videre i organisasjonen (Caldwell, 2003).

Caldwell har oppsummert forskning på endringsagenter og finner fire innfallsvinkler for å se på endringsagentrollen; topplederen som endringsagent gjennom å gi visjoner og ta strategiske avgjørelser, og de krav dette måtte sette til ledelsesstil og kompetanse; mellomlederen med sin nærhet både til verdiskapingen og toppledelsen i en organisasjon som en fasilitator i endringsprosesser; som en konsulent som tilbyr teknisk, spesialist- eller prosess-støtte i endringsprosesser samt endringsteam for å holde oversikt i kompliserte organisasjoner eller endringsprosesser og få en bredde i eierskapet i endringsprosesser

(2003). Dette viser at endringsagentrollen kan bekles av mange i og utenfor en organisasjon, gjerne også av mange ulike personer/roller samtidig.

3.12 Handlingsrommet som leder

Mye av forskning på ledelse har handlet om i hvor stor grad lederen har påvirkningskraft på en organisasjons prestasjon, og utfallet er ikke entydig (Jacobsen, 2013, s. 460). Når vi ønsker å se nærmere på et begrep som handlingsrommet, er det fordi det kan si noe om hvilken mulighet leder har for å påvirke organisasjonens ytelse. Man kan si at handlingsrommet handler om hvilke mulige handlinger en leder oppfatter at hun har å velge mellom, og en leder må være oppmerksom på en aktuell handling for at den skal være en del av handlingsrommet. Dette handler om lederens erfaring, overblikk, innsikt og sensitivitet (Hambrick & Finkelstein, 1987, s. 373). Handlingsrommet til en leder er ikke enkelt å fastslå. Hambrick og Finkelstein skrev i 1987 en artikkel som flere teoretikere i etterkant har hatt som utgangspunkt for videre forskning og bearbeiding av dette begrepet (Carpenter & Golden, 1997; Wangrow, Schepker & Barker III, 2015). Hambrick og Finkelstein argumenterte for at handlingsrommet består av mulige handlinger, og ikke bare av de faktiske valgene som ledere gjør. Dette skillet mellom reelle valg en leder har, og de handlinger en leder gjør, gjør det utfordrende å definere eller bestemme handlingsrommet. De færreste ledere har full oversikt over alle aktuelle handlinger i en gitt situasjon. En rekke forhold, ved lederen selv, omgivelsene og organisasjonen kan påvirke hvilke alternativer en leder oppfatter at hun har, og dette innebærer at lederen ikke vil kunne ha kunnskap om alle aktuelle handlingsmuligheter (Hambrick & Finkelstein, 1987). Årsaken til at det er antall valgmuligheter for en leder som har størst betydning, handler om at det er lettere for en leder å bruke sin erfaring og kunnskap til å vurdere ulike alternativ. Det å ha en stor bredde i potensielle handlinger for en leder blir altså viktigere, og det man bør søke mot hvis man ønsker et større handlingsrom (Hambrick & Finkelstein, 1987). Effektene av de valgene ledere har, har ingenting med handlingsrommet å gjøre, de ser man uansett ikke før etter at valgene er gjort og handlingene utført, og det er ikke mulig å se effektene av de handlingsmulighetene man valgte å ikke gjennomføre. Selv om leder ikke kan vite om en handling er innenfor handlingsrommet, mener Hambrick og Finkelstein at en av måtene lederne vurderer dette på, kan være å vurdere muligheten for tap av innflytelse ved valg av et handlingsalternativ. De handlingsalternativ lederne vurderer kan medføre umiddelbart tap av innflytelse, fjerning eller overvåking, og vil være valg som lederen plasserer utenfor det hun oppfatter som handlingsrommet sitt (Hambrick & Finkelstein, 1987, s. 375). Andre metoder

for leder for å finne ut av om handlinger er innenfor handlingsrommet, kan være gjennom «prøveballonger» eller å lufte ideer for så å vurdere reaksjonen på dem, eller ved å ha fortrolige som kan si noe om hvorvidt en handling anses innenfor leders handlingsrom eller ikke (Hambrick & Finkelstein, 1987, s. 377).

Omgivelsesforhold som påvirker handlingsrommet beskrives som mulighet til å differensiere produkter, om markedsstrukturer og markedssituasjonen, behov for produktet, regelverk og viktige maktfaktorer i omgivelsene. Hambrick og Finkelstein har oppsummert at omgivelsesforhold som gir stort handlingsrom til lederne, er stor mulighet til å tilby differensierte produkt, økende marked og varierende etterspørsel. Omgivelsesforhold som begrenser handlingsrommet er regulert markedssituasjon, legale reguleringer og sterke maktbaser i omgivelsene. Organisatoriske forhold som påvirker handlingsrommet er størrelse, alder, kultur, om produksjonen er kapitalintensiv eller ikke, tilgang på ressurser og om det er mektige faktorer innad i organisasjonen. Organisatoriske forhold som underbygger et stort handlingsrom for leder er tilgang på ressurser, mens på den andre siden vil store, gamle organisasjoner med sterke kulturelle elementer, kapitalintensiv produksjon og sterke interne maktbaser begrense handlingsrommet for en leder. Oppsummert kan vi si at disse mer formelle delene av handlingsrommet handler om krav og forventninger og de rammer som omgir lederen i form av hierarki, makt, regler og normer. Mange krav og faste rammer gir lite rom for lederen til å selv velge endringsprosesser eller mål.

Den subjektive delen av handlingsrommet påvirkes av forhold hos den enkelte leder, som kompetanse og motivasjon, og i tillegg hvordan lederen tolker forventningene og strukturene rundt seg (Rønning et al., 2013). Faktorer hos lederen kan bestå blant annet av leders formelle fullmakter og uformelt opparbeidet mandat. Hvordan leder oppfatter handlingsrommet kan handle om leders egenskaper, tilgang til informasjon og hvilke belønningsfaktorer leder rår over (Strand, 2007). Det kan også knyttes til hvilken makt leder oppfattes å ha (Carpenter & Golden, 1997). Hvordan lederen opplever å bli styrt er en faktor som virker inn på opplevd handlingsrom (Wangrow et al., 2015). Hambrick og Finkelstein pekte på at det er flere faktorer hos lederen som virker inn på handlingsrommet, der et høyt ambisjonsnivå hos leder, toleranse for tvetydighet, kognitiv kapasitet, syn på seg selv som en aktør, lederens maktbase og politisk dømmekraft vil kunne gi lederen et stort handlingsrom. Lojalitet og en oppfatning av seg selv som en brikke i systemet er faktorer som vil begrense lederens handlingsrom, gjennom at det vil gi færre aktuelle valg for lederen (Hambrick og Finklestein, 1987). Den

subjektive delen av handlingsrommet kan utnyttes i den grad leder oppfatter at hun har det (Carpenter & Golden, 1997). Dette er derfor et begrep som det har vært vanskelig å definere eller måle innen forskningen. Det har vist seg utfordrende å kunne si noe om hvilket handlingsrom en leder har som vedkommende ikke ser eller oppfatter. Hvordan vet man da at det er der? Det er likevel skrevet en del om dette begrepet, og vi har tatt utgangspunkt i det som vi mener har relevans for vår problemstilling.

Et stort handlingsrom gir leder valg mellom mange alternativer for handling. Dette, sammen med leders bruk av kompetanse og erfaring i valget mellom de ulike handlingsalternativene, gjør at lederen gjennom sine valg kan påvirke organisasjonens prestasjon/effekter (Carpenter & Golden, 1997; Hambrick & Finkelstein, 1987).

4 Metode

4.1 Hvorfor metode?

«Hensikten med forskning er å frambringe gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten» (Jacobsen, 2015, s. 15).

Vi ønsker at masteroppgaven skal ende i ny kunnskap, særlig for oss og for NAV, men også for andre som interesserer seg for endringsledelse i byråkratiske organisasjoner. Da er det viktig at vi går fram på en vitenskapelig anerkjent måte. Ringdal (2018, s. 37) definerer vitenskap som «systematiske studier av fysiske eller sosiale fenomener». For at kunnskap skal sies å være vitenskap, må den være etterprøvbart. Og for at en undersøkelse skal være etterprøvbart, må det være tydelig beskrevet hvordan forskeren har gått fram for å innhente empiri som er brukt og hva slags empiri det dreier seg om. Metode kan sies å være de teknikker som er brukt for å innhente kunnskap fra virkeligheten (Jacobsen, 2015). Ingen metoder er perfekte, men når vi beskriver framgangsmåten for innhenting av data, kan vi også peke på styrker og svakheter ved forskningsmetoden og hvordan det virker inn på resultatene.

4.2 Valg av forskningsstrategi

Valg av forskningsstrategi er viktig når man skal gjennomføre en vitenskapelig undersøkelse. Teorien er tydelig på at valg av metode skal styres av problemstillingen og hva vi ønsker å undersøke (Tjora, 2017). Hva er den beste strategien for å få belyst forskningsspørsmålene våre - kvantitativ eller kvalitativ metode? Ringdal (2018, s. 109-110) skisserer de viktigste forskjellene mellom kvantitativ og kvalitativ metode:

«En kvantitativ forskningsstrategi bygger på at sosiale fenomener viser en så stor stabilitet at måling og kvantitativ beskrivelse er meningsfylt, En kvalitativ forskningsstrategi bygger på at den sosiale verdenen konstrueres gjennom individers handlinger. Dette betyr at sosiale fenomener varierer etter konteksten de opptrer i»

Kvantitativ forskning har gjerne en deduktiv tilnærming, med utgangspunkt i teori. Kvalitativ forskning er som oftest induktiv, den tar utgangspunkt i empirien og søker å skape mening i det som er samlet inn av empiri. Et annet skille mellom de to forskningsstrategiene er avstanden til det man skal studere. Kvalitativ forskningsstrategi bruker som hovedregel et lite

antall analyseenheter, men går mer i dybden og får på den måten ut en mer rik og dyp informasjon enn kvantitative undersøkelser som har større utvalg men går mer i bredden og henter inn sammenlignbar og strukturert informasjon (Ringdal, 2018, s. 110-111). I samfunnsforskning er det etter hvert mange som ser på kvantitativ og kvalitativ metode som komplementære (Ringdal, 2018). Selv om forskningsstrategiene er ulike, har de begge noen styrker og svakheter, og en kombinasjon kan derfor ofte være en løsning for å fange opp tilstrekkelig informasjon om det temaet man ønsker å studere.

Tema for oppgaven er ledelse og endring, nærmere bestemt hvordan NAV-ledere opplever muligheten til å initiere, prioritere og gjennomføre lokale endringsprosesser. Vi er interessert i å få vite mer om hvordan NAV-leder reflekterer rundt sin egen rolle, om de opplever endring som en forventning, hva som påvirker dem til å foreta endringer og hva som begrenser endringsprosesser i NAV-kontoret. Vi ønsker også å få informasjon om konteksten som svarene blir gitt i. Opplysningene vi ønsker å innhente handler om en subjektiv sannhet – vi vil vite noe om, og hvordan, de objektene vi har valgt ut opplever noe. Vi vurderer at våre forskningsspørsmål og vår undersøkelse best lar seg belyse gjennom en kvalitativ forskningsstrategi, basert på en fortolkende tradisjon. En kvalitativ tilnærming til temaet vil gi oss flere nyanser og mer ny kunnskap om temaet ledelse og endring i NAV-kontor enn en kvantitativ undersøkelse ville gitt. Hvis vi bruker kvantitativ metode for å hente inn data, vil vi naturligvis kunne nå flere informanter og dermed ha større mulighet for å generalisere. Men spørsmålene må da være av en type som lar seg operasjonalisere i tall, for eksempel skalerte spørsmål. For å få det til, må vi formulere noen antakelser om det temaet vi ønsker å undersøke. Da mister vi muligheten til å stille åpne spørsmål og hente inn lederne opplevelser av temaet. Vår vurdering er at en kvantitativ tilnærming vil legge begrensninger på innhenting av de data vi trenger for å få svar på våre forskningsspørsmål, men kvalitativ metode gir oss muligheten til å gå i dybden på de temaene vi ønsker å få belyst, ved å komme tettere på informantene og kunne stille oppfølgingsspørsmål til de temaene som de tar opp. Et studiedesign med både kvantitativ og kvalitativ metode, såkalt metodetriangulering, hadde også vært mulig når vi skal ha en undersøkelse endringsledelse i NAV-kontor. Men vi vurderer at bruk av kvantitativ metode i vår undersøkelse ikke ville ha gitt oss så mye interessant informasjon at det er verdt tidsbruken. Vi har vært nødt til å avgrense datainnsamlingen slik at den lar seg gjennomføre i en masteroppgave. Da har vi prioritert å bruke den forskningsstrategien som vil gi oss det beste utgangspunktet for å besvare forskningsspørsmålene våre – kvalitativ metode.

4.3 Kvalitativ forskningsstrategi

Utgangspunktet for kvalitativ metodikk er at virkeligheten er for kompleks til at man kan beskrive den gjennom tall. Kvalitative metoder beskriver virkeligheten med ord, ikke uttrykt gjennom tall (Jacobsen, 2015). Kvalitativ metode hører vitenskapsteoretisk inn under konstruktivismen. Et annet uttrykk for konstruktivisme er fortolkningsbasert tilnærming. Denne retningen kom som en reaksjon mot positivismens metodiske tilnærming, som springer ut fra naturfagene og hvor kvantitativ metode tilhører. Hovedinnvendingen er at det er forskjell på å studere naturgitte ting og samfunnsskapte fenomener.

Ontologisk og epistemologisk er det tre sentrale teser i konstruktivismen: Virkeligheten er hele tiden i endring. Siden den hele tiden endrer seg, kan den ikke sies å være objektiv, men heller flere virkeligheter som må studeres ved at forskeren setter seg inn i forskningsobjektets situasjon og fortolker denne. Konstruktivistiske metoder er induktive, det vil si at man går fra empiri til teori. Forskeren samler inn data uten å ha formulert klare forventninger først, og tolker deretter innsamlet data. Empirien må også fortolkes i sin kontekst. Den fortolkningsbaserte tilnærmingen er også av den oppfatning at forskeren ikke kan og må være nøytral, men må være nær for å kunne sette seg inn i andres situasjon og på den måten få kjennskap til det som forskes på. Forskeren må ha empati til objektene sine. Det er kompleksiteten og tolkningen av virkeligheten som er viktig i den konstruktivistiske metoden. Det medfører imidlertid at det ikke er mulig å generalisere på samme måte som ved bruk av kvantitative metoder (Jacobsen, 2015).

Innenfor kvalitativ metode er det også flere valgmuligheter for å samle inn empiriske data. De vanligste formene for innsamling er dokumentundersøkelse, observasjon, fokusgruppeintervju og individuelt intervju (Jacobsen, 2015). Vi vurderer at dokumentundersøkelse og observasjon ikke er brukbare metoder for innsamling av de data vi ønsker. Vi ønsker å få fram meninger og oppfatninger om ledelse av endringsprosesser i NAV-kontor. Det er få eller ingen tilgjengelige dokumenter på temaet og vi vurderte at det heller ikke er mulig å få inn data på temaet gjennom observasjon. Vi har derfor valgt intervju som datainnsamlingsmetode. Vi vurderte både fokusgruppeintervju og individuelle intervju. Fokusgruppeintervju ville ha gitt oss data om hvordan NAV-lederne som gruppe reflekterer rundt tema ledelse og endring i NAV-kontor. Vi kunne også ha intervjuet andre grupper, for eksempel avdelingsledere eller ansatte i NAV-kontor, og dermed fått inn vurderinger fra flere synsvinkler. Men vi ønsker informasjon om hva den enkelte leder oppfatter sine muligheter til å drive lokale endringsprosesser i NAV-kontoret. I et gruppeintervju er det risiko for at gruppedynamikken vil føre til at gruppen oppnår enighet om en oppfatning, gjennom at

enkelte av medlemmene i gruppa er dominerende og påvirker andre. Konteksteffekten, det stedet der intervjuet utspiller seg og relasjonene i konteksten, er også en faktor som gjør at vi vurderer at fokusgruppeintervju ikke vil være en god innsamlingsmetode i vår empiriske studie (Jacobsen, 2015). Vi har derfor valgt å foreta individuelle dybdeintervju. Fordelen med individuelle intervju er at vi får fram intervjuobjektens personlige meninger, refleksjoner og oppfatninger om de temaene vi tar opp, og at det blir en annen kontekst og dynamikk i intervjuene. (Jacobsen, 2015; Tjora, 2017) Vi ønsker at lederne skal få fortelle om sin egen virkelighet, besvare våre spørsmål fra eget ståsted og uten påvirkning fra andre. Konteksteffekten mener vi blir mindre, siden alle intervjuene unntatt ett er gjort på intervjuobjektens arbeidsplasser. Intervjuereffekten, det vil si betydningen av vår tilstedeværelse i intervjuene, vil fremdeles være en faktor som vi må ta hensyn til og være oss bevisst. Vi kommer tilbake til det senere i oppgaven.

4.4 Utforming av intervjuguide

Det er vanlig å ha en intervjuguide når man skal gjennomføre dybdeintervju med informanter. En intervjuguide kan variere i utforming og struktur. Noen har lav strukturingsgrad, med noen få stikkord om et tema. Andre velger å ha en høyere grad av struktur, med et sett med formulerte spørsmål (Jacobsen, 2015). Spørsmålene må ha en åpen karakter, slik at informantene kan komme med sine betraktninger rundt temaene. Erfaring er også en faktor i en intervjusituasjon. En dreven intervjuer trenger kanskje ikke mer enn noen stikkord, mens en uerfaren intervjuer finner trygghet i å ha formulerte spørsmål å støtte seg til (Ringdal, 2018). I og med at vi aldri hadde gjennomført et dybdeintervju før, valgte vi å utforme en intervjuguide før vi gikk i gang med intervjuene. Intervjuguiden er vedlegg til denne oppgaven.

Vi startet intervjuguiden med noen innledende kartleggingsspørsmål, om informantens alder, utdanning, ledererfaring og antall ansatte og ledere i kontoret som informanten har ansvar for. De er med for å beskrive bakgrunn og konteksten som informantene jobber i. Så gikk vi over på spørsmål som skulle belyse forskningsspørsmålene våre. Vi ønsker å få vite mer om ledernes egne opplevelser av handlingsrommet til å sette i gang endringsprosesser i eget kontor, så vi har med spørsmål om hvordan informantene identifiserer behovet for endring, hvordan de prioriterer mellom ulike behov for endring, hvordan de skaper rom og mulighet for å drive en endringsprosess i kontoret og hva som er støtte og hindringer i de ulike fasene av en planlagt endringsprosess. Gjennom disse spørsmålene ønsket vi å få belyst hva slags

handlingsrom lederne har til å vurdere, prioritere og sette i gang endringsprosesser, og hva som påvirker handlingsrommet. Vi har også med et spørsmål om hvordan informantene, som alle er ledere, ser på sin egen rolle i endringsprosesser. Vi laget også noen stikkord til hvert spørsmål, som intervjueren kunne bruke hvis informanten ikke var så pratsom. Stikkordene kunne også brukes i oppfølgingsspørsmål til det informantene hadde sagt. Deretter har vi noen spørsmål som er litt mer lukket og konkrete, som for eksempel «Kan det bli for mye endring?», «Er det noen endringer som du ser som nødvendige, men ikke får til å gjennomføre nå», «Kan du beskrive noen konkrete lokale endringsprosjekter hvor du har vært initiativtaker?» og «Hvordan ser du på det å gjennomføre en endringsprosess og ikke lykkes?». Disse spørsmålene er med for å utfylle det bildet som informantene har gitt gjennom de mer åpne spørsmålene, de berører noen av de samme temaene og kan også være med og gi et tydeligere bilde av konteksten og informanten sine kunnskaper, holdninger, rolle og evne til endringsledelse. De var også med som en støtte hvis vi kom til å møte informanter som ikke utbroderte så mye på de åpne spørsmålene.

Vi har vurdert intervjuguiden vår til å være semistrukturert, altså med en middels struktur, men vi ser at den siste delen av intervjuguiden har en sterkere grad av struktur enn den midterste.

4.5 Rekruttering av informanter

Med kvalitative metoder blir informantene og utvalget av dem svært viktige for kvaliteten i undersøkelsen, fordi antallet vanligvis er ganske lite. Informantene har gjerne ulike erfaringer, og det kan avhenge av for eksempel kjønn, alder, utdanning, ansiennitet m.m. (Grenness, 2012, s. 158). Vi ønsket å intervjuere ledere av NAV-kontor i vår undersøkelse. Det er i dag over 400 NAV-ledere, fordelt i 12 fylker/regioner. Fylkene er bygd opp og styrt på samme vis, og fylkesdirektørene svarer til samme leder i direktoratet, derfor vurderer vi at de er så like at vi kunne ta utgangspunkt i ett fylke og de NAV-lederne som er tilhørende i fylket. Vi har valgt å gjennomføre undersøkelsen vår i Trøndelag. Hovedårsaken til at vi valgte Trøndelag, er at vi mente vi lettere ville få tilgang til informanter der siden vi er ansatt i NAV selv. Både fylkesdirektøren og NAV-lederne kjenner til oss og vet hva vi står for. Vi søkte om tillatelse fra fylkesdirektøren om å få intervjuere NAV-ledere i Trøndelag, og fikk godkjent søknaden. Det at vi jobber i NAV Trøndelag gir imidlertid noen etiske utfordringer, som vi skal komme tilbake til senere i oppgaven. Det å velge Trøndelag som utgangspunkt for intervjuene var også et praktisk valg, siden vi bor i Trøndelag selv. Det vil koste mindre tid og penger å dra ut og intervjuere ledere der de jobber. Hvis vi skulle intervjuet

ledere i andre fylker, ville nok måttet intervju informanter på video og dermed kanskje ikke fått den samme nærheten og flyten i samtalen. Valget om å foreta intervjuene i NAV Trøndelag kan sies å være et bekvemmelighetsvalg, altså at vi velger det utvalget som er lettest å få tak i (Jacobsen, 2015). Men samtidig mener vi at kvaliteten på intervjuene ble bedre siden alle, unntatt ett, er gjennomført ansikt til ansikt.

Med utgangspunkt i forskningsspørsmålene våre, var alle NAV-lederne i NAV Trøndelag aktuelle som informanter i vår undersøkelse. Det er flere måter å lage et utvalg på, innenfor kvalitativ metode. Utvalgskriteriene kan være tilfeldig utvalg, bredde og variasjon, informasjon, det typiske, det ekstreme, snøballmetoden eller en kombinasjon av flere metoder (Jacobsen, 2015). Vi vurderte løsningen med å trekke et tilfeldig utvalg blant NAV-lederne. Men da er det stor risiko for å få et skjevt utvalg. Vi ønsket å ha størst mulig variasjon i utvalget vårt, både med tanke på geografisk spredning, ledere fra nord og sør i fylket, ledere med kort og lang fartstid som leder i NAV, ledere i sammenslåingsprosesser og både menn og kvinner. Derfor gikk vi bort fra tanken om tilfeldig utvalg og valgte ut informanter som ga den bredden og variasjonen som vi ønsket. Hvem som kunne gi mest interessant informasjon var også med som kriterium. Med utgangspunkt i disse kriteriene, sendte vi en kort epost med informasjonsskriv til 8 aktuelle intervjukandidater der vi ba om at de tok stilling til å delta på et intervju. Ganske umiddelbart fikk vi positivt svar fra 4 ledere, og etter en purrerunde fikk vi positivt svar fra en til. Vi vurderte så om vi skulle gå videre med purringer eller ta kontakt med andre kandidater. Vårt utvalg var plukket ut for å få mest mulig geografisk, størrelsesmessig og erfaringsmessig spredning. Basert på dem som hadde sagt ja, så vi at vi etter hvert trengte å supplere med mindre enheter og gjerne ledere med relativt kort fartstid.

Vi kontaktet til sammen 14 ledere. En sa nei, fire svarte ikke og ni ledere sa ja til å snakke med oss. Vi mener at vi har klart å få et bredt utvalg med ledere som har vært i NAV kort eller lenge, leder større og mindre NAV-kontor, for ett eller flere kommuner. Det er 3 menn og 6 kvinner i utvalget, og de er spredt geografisk på tvers av den gamle fylkeslinja mellom Nord- og Sør-Trøndelag. Kandidatene fikk tilsendt informasjon om prosjektet og tema på forhånd og har gitt skriftlig samtykke til å bli intervjuet, tatt opptak av og at transkripsjonene oppbevares til oppgaven er levert.

4.6 Datainnsamling

Intervjuene ble gjennomført på NAV-ledernes arbeidsplass, med unntak av to. Ett intervju ble gjennomført i møtelokaler til NAV Trøndelag, og ett ble gjennomført på video.

Videointervjuet ble gjennomført slik av praktiske årsaker, det var enklest for lederen og det var tidsbesparende for oss. Vi valgte å foreta intervjuene på arbeidsplassen til lederne av flere årsaker. Det å møtes ansikt til ansikt er en fordel i intervjuer, fordi det er lettere å etablere tillit og åpenhet, samtalen flyter lettere og intervjuer har kontroll på intervjusituasjonen. Vi var ikke i posisjon til å be lederne om å komme til oss, og det ville også vært vanskeligere å bevare anonymiteten om vi skulle ha møttes på en av våre arbeidsplasser.

Vi hadde på forhånd utarbeidet en intervjuguide med noen kartleggingsspørsmål om bakgrunn og noen tematiske spørsmål knyttet til ledelse og endring i NAV-kontor. For å gjøre intervjuene mest mulig like, fordelte vi rollene slik at den samme personen var intervjuer i alle møtene, mens den andre tok opptakene, observerte og stilte supplerende spørsmål. Intervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte, med intervjuguiden som utgangspunkt, men med relativt fri mulighet til resonnering hos intervjuobjektet. Vi stilte også oppfølgingsspørsmål relatert til det intervjuobjektet fortalte om, og det kom til formuleringer og tema underveis i datainnhentingsperioden. Intervjuobjektene ble informert om at transkripsjonene ville være uten navn på personer eller geografiske plasser, og at eventuelle bruk av sitat ville bli avklart før bruk. Likevel oppfattet vi at minst tre av de intervjuede underveis i sine refleksjoner henviste til at dette ikke måtte refereres. Vi hadde i utgangspunktet tenkt at de tema vi skulle snakke om var lite sensitive, men det viste seg altså at flere intervjuobjekter opplevde det slik. Intervjuene varierte i varighet, alt fra 40 til 70 minutter. De første intervjuene var noe kortere enn de siste, men variasjonen var i stor grad personavhengig.

4.7 Databehandling og analyse

Alle intervju ble tatt opp på en opptaker. Vi hadde på forhånd søkt om og fått godkjenning av Norsk Senter for forskningsdata, om å ta opptak og oppbevare disse til prosjektet er over og masteroppgaven levert. Vi ser det som en fordel at vi hadde alle intervjuene i sin helhet tilgjengelig i analysefasen, og det gjorde også at vi kunne vie oppmerksomheten til intervjuobjektene og det som ble sagt i intervjuene. Vi mener det førte til at vi i større grad stilte oppfølgingsspørsmål og fulgte de retningene som intervjuobjektene førte oss i enn vi ville ha klart uten å gjøre opptak. Vi har selv transkribert intervjuene i etterkant. Transkripsjonene ble gjort så godt som ordrette, men på bokmål. Kun gjentakelser

og småord som ikke ble fullførte setninger ble utelatt. Navn er utelatt og erstattet av X eller angivelse av rolle/tittel. Navn på byer, kommuner eller fylker er også tatt ut og erstattet av X eller beskrivelse. Dette er gjort for å ivareta anonymiteten til intervjuobjektene på best mulig måte.

Vi har brukt mye tid på bli kjent med dataene som vi har samlet inn. Ifølge Tjora (2017, s. 195) krever kvalitativ analyse “mye intenst tankearbeid, sensitivitet for hva som finnes i empirien utover problemstillinger og forventinger, og en evne til å arbeide systematisk”. Analyse av kvalitative data bør være induktiv, det vil si at retningen går fra empiri til teori. I stedet for å lage en hypotese som man prøver å få bekreftet eller avkreftet av empirien, slik som i kvantitativ metode, tar man utgangspunkt i hva empirien forteller og prøver å finne mønstre eller funn som kan bli til teori som belyser det man ønsker å studere (Tjora, 2017; Ringdal, 2018). Det finnes ikke noen standardisert teknikk for hvordan man analyserer kvalitative data, men det er flere anbefalte framgangsmåter og modeller for hvordan man kan gå fram i en analyseprosess av kvalitative data (Ringdal, 2018, s. 252). De ni intervjuene vi har gjennomført resulterte i over 120 sider med transkribert tekst som vi skulle analysere. For å kunne dra ut interessante funn i en så stor datamengde, måtte vi først redusere kompleksiteten i dataene (Jacobsen, 2015; Ringdal, 2018). Det gjøres som oftest ved å kode dataene. Tjora (2017) har utviklet en stegvis deduktiv-induktiv metode (SDI) for koding og analyse av data. Med denne metoden starter man med å lage empirinære koder, med vekt på det som den enkelte informant sier. Med empirinære koder får man veldig mange koder i starten, som man kan redusere til kodegrupper med koder rundt samme tema og også ta bort koder som er irrelevante for temaet man studerer. Det er også viktig å ikke tenke i variabler når man koder, men bruke det som står i selve teksten. Vi brukte Nvivo for å organisere og kode dataene våre. Nvivo er et softwareprogram som forskere kan bruke som et verktøy for å kode og analysere kvalitative data (NTNU, 2020). I tillegg gikk vi gjennom intervjuene og grupperte dataene i tema, for å få en oversikt over hvem som hadde sagt hva om de ulike temaene som kom fram i intervjuene. Det kan diskuteres om den operasjonaliseringen har for stor grad av variabeltenkning, men i kombinasjon med koding i Nvivo ga det en god oversikt over dataene vi hadde til rådighet. Vi har også brukt intervjuene aktivt gjennom hele analysefasen, og gått tilbake til dem for å bygge ut analysen med flere momenter, sjekke konteksten for kodebiten vi satt med eller finne sammenhenger mellom utsagn som de ulike informantene våre har sagt.

Det å framstille funnene på en god måte, har nok vært det mest krevende i oppgaven vår. Vi har ønsket å få fram funnene våre på en måte som informantene kjenner seg igjen i, og som er

informativt for leserne. Vi har også lagt vekt på at funnene våre skal være tydelige. I presentasjonen av dataene, har vi derfor valgt å bruke sitater for å underbygge funnene vi presenterer. Det ble tydelig i gjennomgangen av den innsamlede empirien, at det er noen hovedfaktorer som alle lederne trekker fram når de snakker om muligheten og handlingsrommet de har til å sette i gang lokale endringsprosesser. Derfor har vi presentert disse først i analysen, og deretter gått litt nærmere inn på ulike faser av endringsprosesser og sett på hva som ligger i lederrollen når de skal identifisere behov for endring, vurdere om endringen skal gjennomføres og når de skal sette i gang en endring i kontoret. Det gjennomgående temaet er handlingsrommet og hva som påvirker handlingsrommet som lederne opplever at de har – altså muligheten til å kjøre endringsprosesser i eget kontor.

4.8 Etikk og personvern

«Etikk er læren om moral, om hva som er rett og galt. Forskningsetikk er de grunnleggende moralnormene for vitenskapelig praksis». (Ringdal, 2018, s. 57). Det er viktig å ha med seg et etisk perspektiv gjennom hele forskningsprosessen, fra problemstilling til den ferdige oppgaven. Forskningen ble tidligere styrt av uformelle normer, som stikkordsmessig kan oppsummeres som felleseie, universalisme, upartiskhet, originalitet og organisert skepsis (Ringdal, 2018). Normene har siden blir utviklet og skriftliggjort til retningslinjer som forskere må forholde seg til for å få anerkjent sin forskning. Det er spesielt medisinske forsøk som har synliggjort behovet for etiske retningslinjer i forskningen, for å sikre at forsøkspersoner ikke tar skade av deltakelsen i forskning. I samfunnsforskning er ikke risikoen for skade så stor, men det er viktig at de som deltar i et forskningsprosjekt kan føle seg sikre på at for eksempel personopplysninger blir ivaretatt på en god måte (Ringdal, 2018). Jacobsen (2015, s. 47) peker på tre grunnleggende krav i relasjonen mellom forsker og individene det forskes på: informert samtykke, krav til privatliv og krav på å bli korrekt gjengitt.

Grunnlaget for informert samtykke er at deltakeren har kompetanse til selv å avgjøre om han eller hun vil delta, at deltakelsen er frivillig, at deltaker har full informasjon om undersøkelsens hensikt og eventuelle konsekvenser for dem selv, og at deltaker har forstått informasjonen som gis. Vi vurderer at alle lederne vi har snakket med, har kompetanse til selv å avgjøre om de ville delta. Når det gjelder frivillighet, måtte vi være oppmerksomme på at avgjørelsen ble tatt uten press fra for eksempel leders leder eller andre personer høyere oppe i hierarkiet. Vi var bevisste på at ingen andre skulle vite hvem vi henvendte oss til, slik

at lederne ikke skulle oppleve et press til å delta. Så vidt vi er kjent med, har de heller ikke blitt oppfordret av sin leder til å delta i undersøkelsen vår, selv om vi på forhånd hadde innhentet tillatelse til å kontakte lederne. Så vi vurderer at lederne deltok frivillig. Full informasjon er vanskelig å oppnå i vår undersøkelse, fordi om vi hadde forklart utførlig om mål og hensikt, ville vi kunnet påvirke lederne før undersøkelsen er gjennomført. Men vi hadde som mål å gi deltakerne tilstrekkelig informasjon som grunnlag for avgjørelsen om deltakelse. Forståelsen for prosjektet henger tett sammen med kriteriet om full informasjon. Det kan være vanskelig å forstå et prosjekt som man har begrenset informasjon om. Men vi opplevde at lederne viste forståelse for prosjektet og også var interessert i temaet som vi ønsket å fordype oss i og spørre dem om. Vi har vurdert at alle deltakerne har gitt informert samtykke.

Krav til privatliv handler om hva som skal undersøkes. Jacobsen (2015, s. 48-49) viser til tre elementer i diskusjonen rundt etiske dilemma knyttet til krav om privatliv: Hvor følsom er den informasjonen som samles inn? Hvor privat er den? Og hvor stor mulighet er det for å identifisere enkeltpersoner ut fra data? I vår undersøkelse er informasjonen i utgangspunktet ikke så følsom og privat. Men lederne måtte reflektere rundt egen rolle og kunnskaper og holdninger til endring, og det kan være avslørende. I intervjuene kom vi nødvendigvis også inn på tema som omhandlet eget kontor, ansatte, ledernes ledere og andre forhold som påvirker ledernes mulighet til å drive endringsledelse. Noen av dataene kan vurderes å ha en privat karakter og må behandles med nennsomhet. Det tredje elementet må vi imidlertid være mer oppmerksomme på, særlig siden vi har valgt å ha informanter fra eget fylke. Lederne kom med holdninger, meninger og utsagn gjennom intervjuene som i noen grad kan være med på å identifisere vedkommende og som de også ga uttrykk for at de ikke ønsket ble gjengitt. Dette har vi vært oppmerksomme på i analyse og gjennom oppgaven. Utsagn, navn, ord og uttrykk som vi vurderte kunne ha identifisert en leder, er ikke brukt i oppgaven. Utsagn som brukes direkte som sitat, er sendt til den lederen som ga utsagnet. Det er gjort både for å sjekke ut om leder selv synes det er greit at vi bruker sitatet og for å sjekke om vi faktisk har riktig tolkning av hva leder mente med utsagnet. Det er tilstrekkelig med NAV-ledere til at det i utgangspunktet skal være mulig å opprettholde anonymiteten. Men intervjuene har en slik karakter og innhold at lederne vil kunne identifiseres hvis en leser med kjennskap til NAV i Trøndelag får tilgang på intervjuene i sin helhet. Intervjuene er derfor ikke vedlagt i oppgaven. Alle undersøkelser som inkluderer behandling av personopplysninger, må meldes til Datatilsynet. Man må søke om konsesjon hvis det er en

risiko for at data ikke lar seg anonymisere. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) har være behjelpelig med å vurdere om prosjektet vårt er konsesjonspliktig eller ikke, og det er vurdert at det ikke er krav til konsesjon i dette prosjektet.

Det tredje kravet handler om å bli korrekt gjengitt. For å bli helt korrekt gjengitt, vil man måtte inkludere for eksempel hele intervju i sluttrapporten. Det er praktisk umulig, og på grunn av risiko for identifisering kan vi ikke gjøre det i denne oppgaven. Analyse av innsamlet data vil medføre at data blir gjengitt på et mindre detaljnivå enn ved innsamling av data. Men vi har strebet etter å gjengi informasjonen så riktig som mulig. Noe av det viktigste er at forsker ikke forfalsker data, for eksempel ved å tillegge informanter uttalelser som de ikke har sagt eller utelukker funn som ikke støtter opp om problemstillingen eller behovene til en oppdragsgiver. Derfor er det et mål om at innsamlet empiri skal være tilgjengelig for alle. Åpenhet gjør at de valg som er tatt i prosessen blir synlig og dermed kan kritiseres (Jacobsen, 2015).

Vi er begge ansatt i NAV i Trøndelag, som avdelingsledere i NAV-kontor og tiltaksenhet. Begge har jobbet over ti år i NAV og har hatt fylkesovergripende roller i NAV i Trøndelag. Det er derfor naturlig at det temaet diskuteres i et etisk perspektiv. Det er viktig at vi er oppmerksomme på hva det vil si å forske på egen organisasjon. Hvordan kan det påvirke datainnsamlingen, kvaliteten på empirien og tolkningen av data? Det er både fordeler og ulemper knyttet til det å forske på egen organisasjon. Fordelene er at det kan være lettere å få tilgang på informasjon, man er kjent med både formelle og uformelle strukturer, språk og kultur, og man kjenner organisasjonens historie, slik at det informantene forteller kan settes inn i en historisk sammenheng (Jacobsen, 2015, s. 56). Nielsen og Repstad (2006) peker på at forskere som ser på egen organisasjon ofte har et stort engasjement for temaet og også stor endringslyst. Endringslysten, for eksempel til å påvirke makthaverne, kan være en fordel, fordi den kan øke engasjementet til forskerne. Nielsen og Repstad (2006) mener også at forskere i egen organisasjon kan ha med seg en nysgjerrighet og åpenhet overfor organisasjonens problemer, og kjennskap til organisasjonens hverdag – språk, kultur, det som snakkes høyt om og det som ikke snakkes om. Man har kjennskap til den uformelle organisasjonen. Denne lokalkunnskapen er spesielt fordelaktig hvis man skal foreta intervjuer, fordi det er lettere å tolke kontekst og språk når man kjenner organisasjonen. Men det er viktig å være oppmerksom på de utfordringene eller ulempene det gir å være forsker i egen organisasjon. Wadel (2014, s. 27) peker på at det er lett å ta ting for gitt, og at

forskere i egen kultur ikke stiller spørsmål som det hadde vært helt naturlig å stille hvis forskeren var utenforstående. Nielsen og Repstad (2006, s. 253) oppsummerer utfordringen på en enkel måte: «*Som direkte involvert kan det som nevnt ofte være vanskelig å se skogen for bare trær*». Hvis forskeren er for tett på, kan man bli nærsynt og gjerne tro på de lokale forklaringene på utfordringene i organisasjonen. Det kan også være vanskeligere å få gode og valide data hvis informantene oppfatter forskeren som en aktør i organisasjonen, uavhengig av om intervjueren er overordnet eller underordnet informanten. Det kan også skje at forsker eller informant tror at forskeren er godt informert. Informanten kan lar være å si ting som han eller hun mener at forskeren vet fra før, eller forskeren kan la være å følge opp tema med spørsmål fordi man tror man har nok informasjon. I tolkningen av data kan forskeren få vanskeligheter med ikke bli påvirket av egne meninger, og kan i tillegg komme opp i et dilemma hvis funnene er kritiske til makthaverne i organisasjonen – en organisasjon som forskeren selv skal fortsette å jobbe i etterpå (Nielsen & Repstad, 2006). Dette peker også Jacobsen (2015) på, det kan være en fare for at forskeren legger bånd på seg i analysen. Jacobsen (2015, s. 57) peker også på utfordringen med å holde en nødvendig kritisk avstand, at forskeren ikke blir oppfattet som nøytral og faren for at forskeren i egen organisasjon oppsøker de uformelle strukturene som er kjent og dermed mister informasjon fra den delen av organisasjonen som forskeren ikke kjenner fullt så godt.

Vi har hele tiden vært bevisst på at det at vi jobber i organisasjonen vi skal studere, kan påvirke prosjektet på flere måter. Vi har jobbet med å være så objektive som mulig og ikke basere oppgaven på antakelser og det vi tror at vi det. Videre har vi vært bevisst på at vi kjenner mange av lederne, og har derfor prøvd å ikke legge press på lederne når vi har spurt dem om deltakelse. Vi sendte ut forespørsler på e-post, sånn at det skulle være enklere å si nei enn om vi hadde ringt dem opp eller oppsøkt dem. Vi har tatt nei for et nei, kun sendt en påminnelse til dem som ikke svarte og har ikke tatt opp temaet med dem siden. Avtalene om intervju lå ikke i våre kalendere, så det skal ikke være mulig å spore hvor vi har vært.

Lederne har ikke gitt uttrykk for at de syntes det har vært ubehagelig å bli intervjuet av noen fra egen etat. Samtidig kan vår tilknytning til organisasjonen være en fordel, fordi vi har lettere for å forstå kontekst, språk, faguttrykk, forutsetninger og rammene i organisasjonen. Flere ledere ga uttrykk for det i intervjuene, men samtidig sa også flere av lederne at de antok eller visste at enkelte tema visste vi noe om fra før. Det er en risiko for at det er nyanser som ikke kom fram i intervjuene fordi informantene vurderte det som unødvendig å utdype siden vi jobber i NAV, eller det var ting de ikke ønsket å fortelle nettopp fordi vi er kolleger. Men vårt inntrykk er at lederne var åpne om de temaene som vi snakket om. Og at de nok var enda

mer åpne om forhold internt i NAV enn de ville vært om forskerne hadde kommet utenfra, fordi de visste at vi kjenner organisasjonen og stolte på at intern sensitiv informasjon forblir mellom oss. Vi må anta at våre roller i NAV Trøndelag har en påvirkning på oppgaven, men i et etisk perspektiv mener vi at vi har opptrådt så ryddig og riktig som mulig. Vi har ikke holdt tilbake funn av den oppfatning at det kan være skadelig for vår framtidige karriere i NAV. I analysefasen har vi diskutert funn og lett etter tilsvarende funn i andre intervjuer, for å unngå at våre tolkninger og forventninger farger analysen. Det er likevel trolig at hva vi har vektlagt i analysen, er noe påvirket av at vi jobber i samme organisasjon.

4.9 Validitet og reliabilitet

I en forskningsprosess er det viktig å vurdere validiteten og reliabiliteten på empirien som er samlet inn. Validitet kan oversettes til gyldighet, og handler om hvorvidt noe er sant eller virkelighetsnært, og i hvor stor grad det er mulig å generalisere de funnene vi gjør. Ordet bekreftbarhet brukes også gjerne når man skal vurdere validiteten av kvalitative data.

Overførbarhet brukes gjerne i stedet for generalisering. Reliabilitet sier noe om påliteligheten til innsamlet empiri, hvor troverdige dataene er (Ringdal, 2018).

Når det gjelder validiteten eller gyldigheten av våre data, så må vi spørre oss om vi har spurt om og samlet inn empiriske data som kan belyse forskningsspørsmålene våre. Har vi målt det vi skulle måle? Vi ønsket å høre om informantenes opplevelser knyttet til muligheten de har til å drive lokale endringsprosesser. Vi mener at empirien vi har samlet inn, svarer ut de spørsmålene vi har stilt i oppgaven og at de beskriver den virkeligheten som informantene lever i. Det mener vi også å ha ivaretatt gjennom analysen. Vi har snakket med ni informanter, det er et stort antall og det minsker risikoen for at dataene ikke er valide, siden mange av informantene har lagt vekt på de samme faktorene. Vi vurderer altså funnene våre til å være valide i seg selv og også for NAV i Trøndelag. Men siden vi har funnet at rammene for handlingsrommet til lederne har så stor betydning og vi dessuten har tatt utgangspunkt informantenes egne opplevelser, er det vanskeligere å si at alle funn vi har gjelder for andre fylker i NAV eller generelt for endringsledelse i byråkratiske organisasjoner.

Når det gjelder reliabilitet, så opplever vi at informantene har snakket med utgangspunkt i egne opplevelser, kunnskap og meninger. Det hendte imidlertid også at de trakk inn utsagn om hva andre sier eller mener om et tema, eller reflekterte over hvordan det er i andre kontor. Vi har prøvd å være bevisst på å ikke bruke de utsagnene, siden de ikke er betraktninger om egen, men andre ledes situasjon. Det er også et spørsmål om vår tilstedeværelse i intervjuene har påvirket kvaliteten på empirien. Vår vurdering er at informantene ikke holdt

tilbake informasjon, men heller var mer åpne enn de ville ha vært overfor en fremmed. Hvis vi skal kritisere oss selv i innsamlingen av data, så er det at vi nok kunne fulgt opp utsagnene til informantene og fått belyst enkelte tema enda bedre om vi hadde vært mer nysgjerrige.

5 Drøfting og analyse

Vi har snakket med 9 NAV-ledere med utgangspunkt i vår problemstilling om hvordan leder opplever muligheten til lokale endringsprosesser. Med lokale prosesser mener vi planlagte endringsprosesser med utspring i det enkelte kontoret. Utgangspunktet for intervjuene var vår problemstilling:

«Hvordan opplever NAV-ledere muligheten til å identifisere behov for, prioritere og initiere lokale endringsprosesser på NAV-kontoret?»

Våre intervju har dreid seg om noen hovedtema; handlingsrom, lederrollen og støtte/hindringer i endringsprosessene. Disse temaene vil vi videre knytte opp mot teori og analysere, for å se om vi fikk svar på de spørsmål vi hadde med oss inn i samtaler med de 9 lederne.

5.1 Hvordan ser lederne på handlingsrommet for å identifisere behov for, prioritere og initiere lokale endringsprosesser?

Handlingsrommet består av en del objektive rammer og fullmakter, men også av en subjektiv del, som handler om hva lederen selv oppfatter. Når vi ønsket å undersøke hvordan lederne oppfatter handlingsrommet sitt, spurte vi i intervjuene om hva de opplevde som en støtte i å velge eller sette i gang endringsprosesser, og vi spurte om hva de opplevde begrenset mulighetene til å sette i gang endringsprosesser. Dette tenkte vi ville gi oss et bilde av handlingsrommet fra lederens eget perspektiv. I tillegg spurte vi om hva lederne mente skal til for å få en større mulighet til å ta initiativ til lokale endringsprosesser, og svarene her mener vi gir oss opplysninger om hvordan lederne ser på muligheten til å utvide handlingsrommet sitt.

Generelt sett er det mange elementer i og rundt NAV som, i følge Hambrick og Finkelsteins teoretiske innramming av handlingsrommet, virker i retning av å begrense leders handlingsrom. NAV er en organisasjon som har eksistert i 14 år, men som har en mye lengre historie knyttet til de etatene som da ble sammenslått til NAV. Det er en stor organisasjon, med begrensede økonomiske ressurser, og har interne maktbaser som et sterkt medbestemmelsesapparat. Dette er elementer som virker i retning av å gi leder lite handlingsrom. På den andre siden driver organisasjonen kunnskapsintensiv tjenesteproduksjon, som vil trekke i den andre retningen og gi leder handlingsrom. Omgivelsene til NAV, i form av politiske styringsorgan i stat og kommune og sterk lovregulering som styrer mye av tjenesteproduksjonen, er også med på å begrense

handlingsrommet for ledere i NAV. Det er vanskelig for oss å si noe generelt om grunnlaget for handlingsrom som ligger til lederens egenskaper, men vi vil kommentere i det videre der vi ser uttrykk for lederens oppfatning av eget handlingsrom, og hvilke strategier eller hvilke egenskaper eller kompetanse de bygger på for å utforske og bruke et handlingsrom som ledere.

Det er en utfordring med teorigrunnlaget at for handlingsrommet er det stort sett skrevet om topplederens handlingsrom. Topplederen i NAV er den nasjonale Arbeids- og velferdsdirektøren. Vi mener likevel at mye av teorien vil gi fruktbare drøftinger av NAV-lederen som en mellomleder som har blitt gitt et strategisk handlingsrom gjennom desentralisering av fullmakter og mål- og resultatstyring i en byråkratisk organisasjon.

Vi ser en del fellestrekk for hvordan lederne snakker om hvordan de oppfatter handlingsrommet sitt til oss. De aller fleste fremholder at de opplever å ha et til dels stort handlingsrom. Noen av dem utdyper det med at så lenge du leverer resultater, i betydningen oppnådde krav i mål- og resultatstyringen, så har du et stort handlingsrom lokalt.

«leverte du grønt på målekortene så var det ikke så mange som brydde seg om hva du gjorde. Da hadde du...da kunne jeg holde på med det jeg ville. Og det som jeg syntes var våre muligheter. Og sette i gang de prosessene som kom» (informant 2)

De aller fleste sier også at de sjekker ut med sine eiere underveis i endringsprosesser – er de på rett vei, er det noe styringslinja reagerer på? De fleste informantene sier at de får stor støtte fra sine eiere i styringslinja, og opplever at eierne ønsker at det skal skje utvikling.

«Og så har, opplever jeg at jeg har et handlingsrom for min ledelse også, hvis vi lokalt her kommer på lure ting så får vi «go» for det, hvis det ikke er helt utenfor da, at vi må ta noen runder på det.» (informant 4)

Her ser vi at leder jobber med å avklare handlingsrommet, gjennom å teste ut med sine ledere om aktuelle handlingsalternativ er innenfor handlingsrommet. Gjennom dette vil leder få mulighet til å justere sine valg for å unngå å trå utenfor handlingsrommet, men ulempen med å bruke prøveballonger eller avklare med eiere på forhånd, er at aktuelle handlinger kan bli forkastet, selv om de faktisk er aktuelle for leder å velge.

Selv om alle stort sett er enige i at de opplever å ha et stort handlingsrom og støtte fra sine eiere, så er bildet ellers litt mer ulikt fra leder til leder. Det kommer noen utsagn som tyder på at den statlige styringssiden er noe tettere på, og gjennom dette innskrenker handlingsrommet, og dette samsvarer med erfaringer fra evaluering av NAV-reformen og partnerskapet.

*«Ja, spesielt på stat har det vært de endringene som har kommet ovenfra. Men på kommunen har vi ikke den sterke føringen sånn på innholdet og på organiseringen i kontoret, da er det mer vi som har initiert at her gjør vi noen endring og satsninger»
(informant 1)*

*«Men så er det jo klart at den statlige styringslinjen er tettere på, på et vis, på oppdraget vårt enn hva kommunen er da. Og det kan jo være ulike grunner til det altså, men det er klart at en rådmann har et stort felt, da, han har ikke bare NAV, han har skole og helse og som sikkert oppleves som viktigere enheter i en kommune da.»
(informant 4)*

Når det gjelder den kommunale eiersiden oppleves det mer ulikhet. To av lederne sier at de opplever stor frihet opp mot kommunal ledelse, mens to av lederne opplever det motsatte, altså lite handlingsrom fra kommunal eier, men da særlig knyttet til ressurser.

Kommuneøkonomien blir da en faktor som kan spille en stor rolle for hvordan NAV-leder oppfatter handlingsrommet sitt. Ledere i kommuner med god økonomi kan oppleve at NAV-kontoret får tilført midler til satsinger, mens ledere i kommuner med dårlig økonomi opplever kutt i stillinger til sosialhjelp hvis de bruker for mye av budsjettet.

Det viste seg gjennom intervjuene at de 9 lederne i vår undersøkelse ikke skiller veldig mye mellom endringsprosesser som er lokale eller endringsprosesser som kommer ovenfra gjennom sentrale styringslinjer. De trekker frem at mange initiativ kommer fra kontoret, og er spesifikt knyttet opp mot lokale behov for endring, men at de sentralt bestemte endringsprosessene på mange måter behandles på samme måte som de lokale.

«Men sånn som det har vært de senere årene i NAV så er det nå mange endringer som kommer ovenfra eller at det er endringer som skjer og så blir det litt rollen å ta det ned og sørge for at vi har en plan og en gjennomføring av det. Og så har jeg jo mye støtte i både avdelingsledere og andre folk i kontoret til selve gjennomføringen. Men, men så det blir enten å sørge for at vi tar ned de endringene som kommer og så er det

*å være med og initiere nødvendige endringer som vi selv identifiserer i kontoret da.»
(informant 1)*

En leder sa det slik når vi spurte om det er mer utfordrende å jobbe med endring som kommer ovenfra enn endring som kommer nedenfra:

«kanskje litt vanskelig å gi et sånt generelt svar på det, men det er ulikt hvem de blir forbannet på (ler)» (informant 7)

Denne måten for ledere å forholde seg til sentrale pålegg kan vi se i lys av prinsipal-agentteorien, der en forutsetning er at til tross for at en prinsipal er den som setter rammer for agenten, og som på ulike måter ønsker å styre agentens atferd, så har agenten et visst handlingsrom til å forfølge egne mål. Men det viser også at leder ser ut til å ha godtatt sin rolle i byråkratiet, og at endring, det være seg oven- eller innenfra, er noe organisasjonen skal gjennomføre under deres ledelse. De lederne som trekker frem statens rolle viser til at de endringsprosessene som kommer ovenfra, fra statlig styringslinje, er med på å minske det de oppfatter som sitt handlingsrom. Flere av lederne sier at det finnes en grense for hvor mange endringsprosesser de kan gjennomføre til enhver tid. Endringsprosesser krever ressurser, og hvis det kommer for mange top-downprosesser, blir det mindre ressurser til å starte opp lokale endringsprosesser. Men noen av lederne sier noe om at store top-downprosesser krever mer forankring, oversettelse eller overbevisning. Dette er en oppgave som lederne bekrefter at ligger til dem. Det ser ikke ut til at lederne skiller veldig på det å lede top-down eller bottom-up-prosesser. Disse to ulike utgangspunktene for endring ser ut til å bli mottatt og vurdert relativt likt. Men lederne er tydelige på at det å drive endring tar energi og ressurser, slik at det finnes en grense for hvor mye endring de kan jobbe med. Pålagte prosesser vil da kunne fortrenge lokale endringsprosesser og på den måten påvirke handlingsrommet for NAV-leder.

For å ha et handlingsrom trenger leder å få innspill til lokale endringsprosesser. Hvis ikke blir lederen avhengig av å selv komme med forslag til mulige lokale endringsprosesser. Dette vil stille store krav til leder, og en mulighet til å skaffe seg et handlingsrom for å få opp alternative endringsprosesser, blir da å sørge for at innspill faktisk kommer til leder. Dette vil påvirke hvordan ledelse og styring i kontoret utøves, og er noe vi vil komme tilbake til senere i kapittelet. Prinsipal-agentteori viser at dersom det er for sterk styring med preg av overvåking og sanksjoner, så kan motivasjonen hos medarbeiderne falle, og leder vil ikke få

innspill til utvikling og endring. For å øke muligheten for innspill må derfor leder gi handlingsrom til endringsagenter i kontoret. Dette ser vi nærmere på når vi vurderer krav til lederrollen ved vurdering av endringsprosesser.

Flere av lederne trekker frem sin egen fagkunnskap når de skal vurdere lokale endringsprosesser.

«Jeg tror kanskje jeg har en fordel med at jeg har så mye fagkompetanse, i at jeg ser kanskje hva som kan være smart» (informant 2)

Dette rører ved en sentral problemstilling knyttet til ledelsesfaget; er ledelse et eget fag slik at en god leder kan lede hvem som helst? Lederne vi har snakket med trekker frem det motsatte. Kjennskap til faget til de man leder anses som viktig. Selv om ikke alle trekker frem egen fagkompetanse så tydelig som i sitatet over, så er det mange som i stor grad må lene seg på slik kompetanse i eget kontor når man ønsker tilgang til lokale endringsprosesser. Vi mener at dette også viser frem det subjektive handlingsrommet som leder her ser ut til å være oppmerksom på. Lederen her fremhever at nettopp personlige egenskaper som faglig kompetanse og erfaring fra organisasjonen gir handlingsrom. En leder som ikke kjenner organisasjonen innenfra, eller har erfaring fra arbeidsmåter og fagområder, vil ikke kunne se potensielle endringsprosesser som kan føre til bedre tjenesteyting eller mer effektiv drift på samme måte. Her ser vi altså hvordan handlingsrommet påvirkes av egenskaper ved lederen selv. En leder som er oppmerksom på denne subjektive delen av handlingsrommet vil også kunne være i stand til å påvirke det, gjennom å vite hvilke valg eller handlinger som kan utvidet det dersom det er ønskelig fra leders side.

Flere ledere nevner en ambivalens knyttet til handlingsrommet, der de på en måte savner tydeligere signaler, men også ser at dette vil påvirke det handlingsrommet de har som leder. Flertallet av de vi har snakket med trekker særlig frem at de er glade for at det ikke er fastlagte rammer for hvordan et NAV-kontor skal organiseres. Flere av dem trekker frem at dette har vært et ønske i kontoret, at noen skal si hvordan de skal organisere seg. Dette trekkes særlig frem av ledere som nettopp har stått eller står i omorganiseringsprosesser, typisk grunnet kommunesammenslåinger, men også av andre grunner.

«Jeg har jo tenkt det mange ganger at, jo det hadde jo vært lettvis det, og hatt en sånn organis.... Ja sånn cirka sånn skal NAV-kontoret se ut, med litt sånn lokale

tilpasninger. Men så tenkte jeg jo det i dette her at, for det var jo litt snakk om rett før vi begynte med etableringsprosjektet her, men hvis malen til direktøren hadde sett veldig annerledes ut enn sånn jeg ville hatt det, så hadde jeg jo kommet til å reagere ganske sterkt på det. Så jeg setter jo pris på at det ikke er det (ler).» (informant 3)

«Så det er på en måte noen sånne, som kanskje hadde vært et savn noen ganger da, at noe sånn styring ovenfra kunne det ha vært noen ganger da. Men da dreper du jo det lokale handlingsrommet også da, ikke sant.» (informant 5)

Vi kan tenke oss, og lederne antyder også dette, at dette skyldes at det er krevende å stå i omorganisering. Prioritering og fordeling står på spill, og ulike deler av kontoret kjemper om de samme ressurser. Det å ha en mal, en fasit, vil da kunne oppleves som en lettelse. Men de samme lederne ser også at de da ikke ville kunnet ta høyde for lokale og interne forhold. Rammene i byråkratiet viser seg gjennom ledernes frykt for å «trå utenfor». Mer enn i en annen type organisasjon, vil en frykt for sanksjoner eller at prosesser strander, være med å påvirke også ledelsen i byråkratiske organisasjoner i en retning som oppfattes som innenfor lederens fullmakter fra sin prinsippal.

På samme måte som vi så tidligere, der top-down endringsprosesser legger beslag på ressurser som kunne vært benyttet til lokale endringsprosesser, vil også sterk styring kunne innskrenke handlingsrommet. Ved mange måleparametere som kontoret følges tett på, må ledere sette inn ressursene på å få måloppnåelse, og derav mindre ressurser å bruke på å drive sine egne lokale endringsprosesser. Dette setter kanskje fingeren på en viktig del av lederrollen som oppleves som vanskelig, å balansere de ulike behovene i organisasjonen, både fra eiere og de ansatte. Så handlingsrommet synes ønsket av lederne, men gjør også jobben som leder mer utfordrende og krevende.

Når vi snakker om handlingsrommet, trekker lederne frem ulike momenter som de opplever begrenser handlingsrommet sitt. En leder snakker om usikkerhet knyttet til om man gjør de rette tingene, holder seg innenfor rammene. Samme leder trekker også frem at mange sentrale pålegg, føringer og prioriteringer og selve det å være en del av et byråkrati, gjør det lokale handlingsrommet mindre. Flere av lederne trekker frem ressurser som en viktig faktor for opplevelsen av handlingsrom. En leder opplever å få noen ressurser fra kommunal side for å øke sitt handlingsrom, ellers sier tre av informantene at de mangler ressurser for å oppleve å

ha et handlingsrom til å drive endringsprosesser på lokalt nivå. Noen av lederne trekker også frem at den påvirkningen selve organisasjonen NAV har på handlingsrommet, forstått som at en forventning om at NAV skal gi et likeverdig tilbud over hele landet, begrenser handlingsrommet noe.

Når vi ønsket å se på handlingsrommet til ledere, var dette ut fra en nysgjerrighet på hvordan lederne oppfattet dette selv, og om det var noen forskjeller mellom dem, eller mange likhetstrekk. Det vi ser er at mange av lederne i tillegg snakket om hva de anser kan bidra til å øke opplevelsen av et handlingsrom. Dette er interessant, da vi mener at dette virkelig viser at NAV-lederen ser på seg selv som en strategisk aktør som jobber med nye veier mot de målene de skal løse innenfor de rammene de har. En relativt ny leder i NAV, men med lang ledererfaring fra tidligere, trekker frem at det å opparbeide seg et handlingsrom er noe som tar tid. Flere trekker frem at det å bygge relasjoner, både eksternt og internt, er noe de vektlegger og opplever som viktig. En annen leder trekker frem at det å lykkes med en endringsprosess er noe som skaper et større handlingsrom internt i organisasjonen.

Vi har i vår gjennomgang av NAV i kapittel 2 vist at som mellomleder i et stort byråkrati som NAV er, så er det en del pålegg, beslutninger og prioriteringer som skal gjennomføres gjennom styringslinjer og hierarki. I tillegg har NAV-lederne flere ledere, eller prinsipaler, som gjennom sine beslutninger ønsker å påvirke hvordan NAV-leder/agent handler i sin organisasjon. Likevel sier de aller fleste informantene at de opplever at de har et handlingsrom til selv å vurdere i eget kontor hvordan de prioriterer og velger. Vi mener gjennom teori og empiri å kunne vise til at lederne i vår undersøkelse opplever å ha en mengde ulike endringsprosesser å ta stilling til, og opplever at de faktisk kan ta stilling til dem og ha mulighet til å prioritere (og ikke prioritere) blant dem. For oss viser dette at NAV-leder kan sees på som en strategisk aktør som ikke bare bidrar med utføring av endringsprosesser på oppdrag fra andre, men også kan være en sentral part der strategien formes og legges for egen enhet. Med vårt teoretisk utgangspunkt vil vi hevde at handlingsrommet er ulikt for alle lederne, den subjektive delen som handler om lederen, vil variere. Flere av de delene som handler om omgivelser og forhold innad i organisasjonen vil også variere. Kommunene er forskjellige, ressurser og maktbaser i NAV-kontoret er forskjellige. Vi vil se mer på lederrollen og hvordan den beskrives i kapitlene 5.3-5.5. Før dette vil vi se nærmere på de mer objektive og observerbare delene av handlingsrommet, nemlig forhold i organisasjonen og omgivelsene som oppleves som rammer for

handlingsrommet for lederne. Selv om de i større grad er mulige å observere, er det fortsatt et subjektivt element, som handler om hvordan den enkelte leder tolker og opplever disse rammene.

5.2 Rammene i byråkratiet

Vi spurte i intervjuene både om hva lederne anså som støtte i å velge og igangsette endringsprosesser, og hva som var hindringer eller begrenset mulighetene deres. I svarene så vi at det var en del faktorer som de omtalte som hindringer som gikk igjen hos de aller fleste av lederne, og som ut fra svarene deres viste at de virket inn på både handlingsrommet og hvordan de utøver sin lederrolle. Vi velger derfor å presentere i dette kapittelet hovedinnholdet i det som vi anser viser hvilke rammer lederne trekker frem og knytter dette til byråkratiet og de ulike rammene vi har vist ligger i denne organisasjonsformen.

Styrkene i byråkratiet knyttet til forutsigbarhet og rasjonalitet, kan være en hindring i endringsprosesser. Vi har i vår gjennomgang av NAV i kapittel 2 vist at NAV-kontoret er en selvstendig enhet, men også en del av en større statlig og kommunal organisasjon. Eierne formulerer sine mål i kommunebrev og statlige Mål- og disponeringsbrev, som følges opp med tanke på måloppnåelse. Innenfor denne organisasjonen har vi vist at det likevel er et visst handlingsrom for det enkelte NAV-kontor og leder for hvordan man organiserer seg løser sine oppgaver. Vår gjennomgang av ulike ledelsesforventninger i organisasjonen viser at det til og med er en forventning til at man skal jobbe med utvikling og nyskaping for å yte bedre tjenester for mindre ressurser og innenfor de rammene som eksisterer, som lovverk, rutiner og styringssystemer.

De fleste lederne snakker om de byråkratiske rammene og styringen ovenfra som noe som er der, og som de ser som en naturlig del av jobben sin og noe de bare må godta.

«vi har jo mulighet for noen lokale valg og tilpasninger i det også, men samtidig så er nok jeg av en sånn type at jeg finner meg i sånne endringer uten noen store protester. For hvis, altså jeg jobber nå tross alt i staten, og det er nå NAV, og hvis jeg ikke tåler sånne typer endringer, så får jeg heller finne meg noe annet å gjøre, for sånn vet vi at det er, vi er ganske styrt.» (informant 3)

Spennet mellom lojalitet og uavhengighet i byråkratiet er noe vi ser går igjen i vårt datamateriale. Rasjonaliteten som en grunnleggende verdi i byråkratiet blir en utfordring i endring. Det er ikke mulig å ha en oppskrift for endringsprosesser, som ofte er organiske og kan få uventede resultat eller effekter. Det lederne sier som berører temaet, viser at de står i

dette spennet, er oppmerksomme på det, og forsøker å balansere og manøvrere i dette landskapet. Dette sammenfaller med det synet på at mellomlederen i større grad er en strategisk aktør, og også har en politisk rolle som handler om å mekle mellom ulike interesser, enn å være en viljeløs utøver av prinsipalens pålegg.

Rammene i byråkratiet utgjør avgrensninger for handlingsrommet. Vi har sett nærmere på det våre informanter har sagt om disse rammene, som vi mener nærmest ligger over alle de vurderinger og tanker NAV-lederne vi har snakket med gjør i den delen av sin ledergjerning der de jobber med vurdering, prioritering og igangsetting av endringsprosesser. Dette er tema som går igjen i alle intervju, og innen de fleste områder og tema vi har berørt. Vi har derfor valgt å omtale denne delen av vårt datagrunnlag separat, før vi går nærmere inn på de enkelte elementene fra vår problemstilling.

5.2.1 Prinsipalene

Vi har i vår gjennomgang av NAV vist til at NAV-leder er agent, med to prinsipaler – statlig og kommunal eier. NAV-lederen som agent styres av den kommunale og statlige prinsipalen. Noen av NAV-lederne har til og med flere kommunale prinsipaler. Alle informantene våre trekker fram mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet som et viktig styringsdokument for dem, og mange nevner også kommunebrevet. Lederne synes altså å ha stort fokus på de målene som prinsipalene har satt for dem. Gjennom sin styring vil statlig og kommunal prinsipal forsøke å lage systemer for belønning, motivasjon, kontroll og sanksjoner som påvirker NAV-lederen til å utføre en jobb som gir måloppnåelse. I den grad de to prinsipalene har motstridende mål, kan dette være et forhold som kan passivisere lederen som en strategisk aktør.

Vi ønsket i vår undersøkelse å se på lokalt initierte endringsprosesser og hvordan lederen ser på egen rolle i disse prosessene. Når vi har snakket med 9 ledere i vår undersøkelse, viser det seg at de ikke på samme måte som vi gjorde, ser et så stort skille på endringsprosesser som er lokale eller endringsprosesser som kommer ovenfra gjennom sentrale styringslinjer. De trekker frem at mange initiativ kommer fra kontoret, og er spesifikt knyttet opp mot lokale behov for endring, men at de sentralt bestemte endringsprosessene på mange måter behandles på samme måte som de lokale.

Denne måten for ledere å forholde seg til sentrale pålegg kan vi se i lys av prinsipal-agentteorien, der en forutsetning er at til tross for at en prinsipal er den som setter rammer for agenten, og som på ulike måter ønsker å styre agentens atferd, så har agenten et visst

handlingsrom til å forfølge egne mål eller til selv å finne ut hvordan målene til prinsipalen skal nås. Vi ser i intervjuene at lederne har handlingsrom til å prioritere eller forme endringsprosesser ut fra lokale forhold. De kan tilpasse etter de ansatte, lokale forhold i kommune, arbeidsmarkedet eller behov hos brukergrupper, og de blir således en megler mellom prinsipalen og de lokale forholdene. Årsaken til at de kan gjøre dette, er at prinsipalens styring gir rom for det. Blant annet er det flere ledere som trekker frem at de ikke opplever at den statlige eieren detaljstyrer i særlig stor grad. Dette viser tydelig at hvordan prinsipalen styrer generelt, og ikke bare når det gjelder top-down-endring, har stor innvirkning på agentens handlingsrom.

«Du har jo mål & disp, og så har du kommunebrevet. (...) Det er dette som er mine styringsdokumenter. Og så blir det opp til meg, og ledergruppa, hvordan vi leverer i forhold til det. Hva er det vi skal prioritere her? Skal vi prioritere alt? Går ikke, sant, og det blir ostehøvel til slutt. Nei vi har plukket ut de tre punktene som blir riktige for oss, ut fra de føringene som har kommet. Så sånn har vi jobbet med de overordnede føringene» (Informant 6)

Prinsipalens mål kan også i seg selv føre til lokale endringsprosesser:

«Mål og disp kommer jo ikke sant, kommer sentralt av. Men da må vi jo se, okei lokalt så er vi organisert sånn som dette her. Treffer vi målgruppene i mål&disp? Nei det gjør vi ikke. Okei, da er vi nødt til å endre oss, da er vi nødt til å gjøre om, det må vi, ikke sant. Så det henger jo litt sammen da». (Informant 5)

Dette er i tråd med prinsipal-agentteori, og viser tydelig at NAV-leder som agent er svært klar over dette handlingsrommet, og ønsker å bruke det.

5.2.2 Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring er både et prinsipp som offentlig sektor skal styre etter, og et verktøy som prinsipaler kan bruke for å sikre at agenten når de målene som er satt. Mål- og resultatstyring må sies å være en del av det byråkratiske rammeverket og NPM-tradisjonen som leder må forholde seg til, og vi hadde en forventning om at dette kunne være et hinder for å få til endringsprosesser i NAV-kontorene. En av lederne kommer inn på målstyring og hvordan den påvirker mulighetene til å utøve endringsledelse:

«I forhold til endringsledelse så kan jo den her målingen eller målstyringen vår være en begrensende faktor da, hva som måles på området som fører til at vi må gjøre en

del oppgaver som jeg ikke tror nødvendigvis fører oss mot målet. Men vi må gjøre det fordi vi er bedt om det». (Informant 4)

Den samme informanten reflekterer imidlertid over at måleindikatorene har endret seg over tid, og på forskjellen mellom effektindikatorer og aktivitetsindikatorer:

«Jeg tror vi har blitt bedre på disse måleindikatorene i forhold til hva vi måles på. Det har mer verdi det vi måles på nå, men det er noen indikatorer nå også som vi kan ha brukt lang tid på å snakke om, men jeg er ikke sikker på om de som har funnet dem frem, vet egentlig hva de måler da, på noen indikatorer. Men så er det jo litt sånn sikkert forskjellig argument for at vi skal måles på det og, for eksempel dette med bruken av aktivitetsplan eller antall aktiviteter. Vi måles sikkert på det for at vi skal komme opp på bruken av aktivitetsplan, ikke nødvendigvis for at de kommer ut i jobb». (Informant 4)

Målstyringen er nok fremdeles en begrensende faktor, men det har en mindre fremtredende plass hos lederne enn vi hadde forventet. De virker å være mer opptatt av målene og selve oppdraget enn av resultatstyringen. De kommer ikke helt bort fra resultatstyringen, men flere av informantene viser at de likevel ser muligheter til å gjøre endringer og bruker handlingsrommet som kan oppstå når resultatene er gode:

«Leverte du grønt på målekortene, så var det ikke så mange som brydde seg om hva du gjorde. Da kunne jeg holde på med det jeg ville» (Informant 2)

Hvis prinsipalen har stort fokus på måleindikatorene, kan det også øke handlingsrommet når det gjelder hvordan resultatene skal skapes. Hvis prinsipalene ikke stiller spørsmål ved hvordan den enkelte leder velger å lede kontoret sitt for å oppnå målene og resultatene, kan det skape rom for både å prøve og feile:

«Fordelen med disse lederne er vel at de ikke er, de er jo ikke så detaljstyrt, sant, og dermed så blir det jo også automatisk litt rom for å mislykkes da. For det er jo ikke sikkert at de merker det annet enn hvis det går for langt, da merker de det jo på målekort og sånt, sant, og da blir det jo reaksjoner» (Informant 3)

Likevel sier alle lederne at alle endringsprosesser vurderes opp mot driftsoppgavene, og at driften, resultatene og oppdraget alltid er det viktigste. Det tyder på at målstyringen fremdeles har en sterk posisjon i organisasjonen og at dette påvirker hvordan lederne prioriterer og handler.

5.2.3 Økonomi og ressurser

Dette er et gjennomgående tema for ledelse i byråkratiet, og særlig i offentlige organisasjoner. Som vi kommer nærmere inn på senere, er økonomi en faktor som alle informantene trakk fram som en hindring for dem i sin rolle, særlig ved prioritering og initiering av endringsprosesser. NAV-kontorene får sine inntekter gjennom budsjett-tildelinger fra stat og kommune. På statlig side er det fylkesdirektøren som tildeler midler til NAV-kontorene, ut fra en tildeling som NAV Trøndelag har fått fra direktoratet. Det var ingen av NAV-lederne som trakk fram budsjettprosessen som noe de forsøkte å påvirke, men en leder ga uttrykk for at budsjettprosessen burde vært bedre forankret hos lederne. Budsjettet de får tildelt hvert år, er det lederne har å jobbe med, men hvis det kommer overraskelser i budsjettet, for eksempel i form av store nedtrekk i tildelingen, skaper det utfordringer for lederne. Flere av informantene pekte på reduserte budsjetter som en faktor som begrenser satsning på endringsprosesser i egne kontor. NAV har som prinsipp at NAV-kontorene skal prioriteres, men flere av informantene kommer inn på temaet budsjettfordeling i intervjuene:

«Det som en kan stusse på nå i disse budsjett-tider, tenker jeg er, for det sies jo at NAV-kontorene prioriteres, og det gjør man sikkert, men man ser det ikke i form av økte rammer. Men en ser det kanskje i forhold til at rammene har blitt enda mindre da, sant, men man kan jo noen ganger stille spørsmål om ressursene som blir brukt i NAV Trøndelag kontra NAV-kontor, men, så det er kanskje der, på ressursiden, begrensningene føles størst da.» (informant 3)

Men NAV-kontoret er ikke bare finansiert av staten, de får også en tildeling fra den andre eieren sin - kommunen. Mens staten bruker en fordelingsmodell og tildeler budsjett etter demografiske forhold som for eksempel antall innvandrere, antall arbeidsledige, antall personer med nedsatt arbeidsevne, tildeler kommunen midler ut fra lokale forhold, økonomisk situasjon i kommunen og egne ønsker om hva NAV-kontoret skal prioritere og oppnå. Dette gjør at det økonomiske handlingsrommet til lederne kan være litt ulikt, avhengig av kommunens økonomi og satsning i NAV-kontorene. Flere av informantene sa imidlertid at de brukte tid på å prøve og påvirke kommunen i den økonomiske prosessen, for å få økte budsjetter eller ekstratildelinger til prosjekter. Det var også en oppfatning blant informantene om at kommunene er ulike når det gjelder satsning på NAV og på utviklingsprosjekter.

«Utvikling og endring? Jajaja, ikke noe problem. Penger? Nei det har vi ikke. Så det der må du ordne selv, innenfor de rammene du har. (...) Når jeg snakker med forskjellige NAV-ledere i mitt fylke i hvert fall, så er det stor variasjon. Veldig stor variasjon på kommunene. (...) Det er nå bare å se til [X kommune], hvor, det er jo en digresjon det, men som jeg oppfatter det, så smeller man på noen kjempeoverforbruk på sosialhjelp og så svarer kommunen med å spytte inn mer penger i NAV-kontorene for å få flere ansatte, ikke sant? Mens i mange andre kommuner, så er det helt stikk motsatt. Der kutter man i antall ansatte og så kutter man sosialhjelpssatsene og så skal man begynne å bli strengere» (informant 5)

Det som skjer i statlige styringslinje kan også påvirke kommunale utgifter og NAV-kontoret direkte. En av informantene kom med et eksempel på slike mekanismer:

«Og så ser vi jo en dreining i NAV da, at det stadig blir kutt i en del statlige ting, og så veltes det over på kommunen. Blant annet i forhold til, altså det er jo litt artig da, når man sier at man skal satse på ungdom, kutter i AAP-en til ungdom, tildeler penger til NAV-kontor, og så tar vi effektiviseringskuttet, noe som i praksis gjør at vi uansett går ned. Flere å følge opp for veilederne. Og så får vi dem igjen i andre enden, for da kommer de og søker sosialhjelp og må ha supplerings. Og da blir det merarbeid på den kommunale, og sånn holder vi på, ikke sant» (informant 5)

Hovedoppgaven til NAV-kontoret er å følge opp brukerne og bistå dem med å komme seg ut i jobb eller finne andre løsninger til dem som ikke har mulighet til det. Den daglige driften handler om det oppdraget, og alle prioriteringer må veies opp mot driftsoppgavene og resultatoppnåelsen. Derfor er økonomi en viktig faktor når NAV-lederne skal vurdere om de kan sette i gang endrings- eller utviklingsprosesser.

«Med en gang du begynner å snakke utvikling, så stjeler det tid. Og det stjeler ressurser. Som i praksis skulle gått til oppfølging eller annet arbeid» (informant 5)

Flere av informantene trakk fram utfordringer knyttet til økonomi i omstillingsprosesser. De siste årene har det vært mange kommunesammenslåinger i Trøndelag, og det har medført at

NAV-kontorene også har blitt slått sammen. Dette er endringsprosesser og omstillinger som NAV-kontorene må gjøre, det er ikke en selvvalgt prosess. Men endringene koster like fullt både ressurser og penger. Kostnadene til ombygging og flytting har de ofte fått dekket som ekstrautgift, men informantene sier at de ikke har fått ekstra midler til å gjennomføre endrings- og omstillingsprosesser med de ansatte i kontoret.

«Man går inn i sånne endringsprosesser og får ikke en krone ekstra i ressurs hverken til drift eller noe annet, vi får bare flere oppgaver lagt på en måte lag på lag, og det gjelder på en måte både på kommunal side og statlig side» (informant 3)

Den eneste muligheten som NAV-kontorene har til å få tilført ekstra økonomiske ressurser utenom tildelinger fra eierne sine, er å få tildelt prosjektmidler eller tilskudd. Flere av informantene refererer til prosjektmidler som de har mottatt tidligere, har fått nå eller kommer til å søke om for å finansiere utviklingsprosjekter. Det finnes mange tilskuddsordninger i Norge. Disse er finansiert av staten, og forvaltningen av tilskuddsordningen kan ligge hos departementer, kommuner, fylkeskommuner eller andre offentlige organisasjoner eller foretak. Målet med tilskuddsordningene er å styrke mottakerne av tilskuddene på de fagfeltene de skal virke på, for at de skal kunne oppnå og realisere politiske mål som er satt på fagfeltene. Fylkesmannen i Trøndelag forvalter en tilskuddsordning som omhandler helse- og sosialfeltet, og flere av informantene har erfaring med å søke om og motta tilskudd derfra. Det skaper rom for å jobbe med utvikling.

«Og så er jo disse prosjektmidlene også med på å gi oss noen muligheter da, sant. (...) Det er jo gjennom den type prosjekt man får til endringer og får det lille ekstra som gjør at en har ressurs til å drive på med utviklingsprosjekt» (informant 3)

Samtidig sier den samme informanten, og flere andre, at de er forsiktige med å søke om prosjektmidler. Ressursene som brukes på et prosjekt er mer enn det de får tilført av prosjektmidler, så informantene søker ikke om prosjektmidler før de har vurdert at dette er et fagområde som de ønsker å ha en satsning på eller som de trenger å gjøre endringer på. De må være villige til å investere en egenandel for å gå inn i et prosjekt som får tilskudd.

Samtlige ledere var altså unisont enige i at den største hindringen de opplever når det handler om å sette i gang og gjennomføre lokale utviklings- og endringsprosesser i NAV-kontor, er økonomi. En leder oppsummerer det slik:

«Tror at de har for høye forventinger til lokalkontorene i forhold til hvordan lokalkontorene er ressursatt. Må slutte å si at det går an å være innovativ med trange, altså, at det ikke er ressurser det står i. Klart det står i ressurser! Gi oss handlingsrom da. Gi oss mer ressurser, gi oss muligheter til å kunne ha workshops, til å kunne, sant, boltre oss litt i kreativitet og muligheter.» (informant 6)

Det kommer tydelig fram i intervjuene at informantene ønsker å være endringsledere, men at mulighetene er sterkt begrenset av ressursmangel. Ifølge prinsipal-agent-teorien bør prinsipalen legge til rette for at agenten skal nå målene som er satt. Når det gjelder økonomi og ressurser, så kan det her se ut til at prinsipalene ikke har noe belønningssystem for ledere som ønsker å jobbe med utvikling- og endringsprosjekter. NAV-kontor som er i omstilling tilføres ikke mer ressurser, og det er heller ikke lagt til rette for at gode endringsforslag støttes med ekstra midler. Vår vurdering, basert på intervjuene med lederne, er at hvis stat og kommune ønsker mer utvikling og endring i NAV-kontorene, må det tilføres mer ressurser til NAV-kontorene slik at lederne får muligheten til å satse mer på utvikling og endring i kontorene sine.

5.2.4 Organisasjonskultur

Det varierer om kontoret har kultur for endring eller ikke. I tillegg er det noen spesifikke kulturelle faktorer som påvirker hva som er mulig og ikke. NAV er en organisasjon i stadig utvikling, og lederne gir uttrykk for at det å stå i endring er en del av jobben til både ledere og ansatte.

«Men så tror jeg at vi i NAV står i endring hele tida. I store prosesser tror jeg folk kan bli litt lei, men vi driver hele tiden de små endringsprosessene. (...) Det tenker vi ikke over i hverdagen, for oss har det gått suksessivt. Vi har stått i endring sikkert hver dag, men det blir som en del av måten vi jobber på er å være i endring. Så jeg opplever ikke trøtthet i etaten på endring eller i eget kontor. Jeg tror vi er så vant til å stå i endring at vi ikke tenker på at vi står i endringsprosesser, sånn er hverdagen vår» (informant 1)

Nesten halvparten av informantene trekker inn en faktor som de opplever å påvirke valg av endringsprosesser, som vi mener kan knyttes til kulturelle faktorer i organisasjonen. Det

vises til at flere forsøk og utviklingsprosjekt knyttet til utviklingen av NAV-kontoret handler om at noen veiledere får spesialisert ansvar eller får ansvar for et mindre antall brukere, og gjennom dette kan vise til bedre resultat og måloppnåelse. Ledere i mindre kontor trekker frem at dette er vanskelig for dem å gjennomføre på grunn av størrelsen på kontoret. Å trekke ut ressurser på denne måten gir stor belastning på de andre ansatte og stor sårbarhet ettersom størrelsen på kontoret tilsier at kun en veileder kan settes av til å ha ansvar for en satsing. Informantene snakker om at denne måten å utvikle tjenestene på har «satt seg» som en slags fasit for utvikling av tjenestene, som gjør at det er vanskeligere for dem å sette i gang endringsprosesser som omhandler endring i hvordan kontoret yter sine tjenester, fordi det er en forventning til at de som deltar i dette skal ha mindre antall brukere eller de som ikke deltar vil få et større antall brukere og en større arbeidsbelastning.

«det er jo kanskje NAV sin måte å sette fokus på noen områder da, og det er jo litt sånn å halvspesialisere noen. Ikke sant – si at nå skal noen spesielt ha ansvar for det. Jeg er ikke alltid like enig i det, for vi er så veldig ulike på størrelse da, fra små til stor. Så for oss er det ikke så enkelt å ta ut noen ansatte og si at nå skal dere ha spesielt ansvar for det området, for da blir vi for sårbare på det området» (informant 4)

En av lederne som har en lengre lederkarriere fra utenfor NAV sier det slik:

«vi er jo spesialisert i NAV, sant, men det går an å rigge seg sånn at en er både spesialisert og samtidig klarer å være tverrfaglig» (informant 7)

Denne tverrfagligheten trekkes frem av flere ledere som et ønske de uttrykker er vanskelig å oppnå. NAV-reformen der de tre tidligere etatene ble slått sammen i et partnerskap hadde sin begrunnelse i et ønske om mer samkjørte og tverrfaglige tjenester til brukere med sammensatte behov. Imidlertid viser evalueringer av reformen at denne tverrfagligheten var vanskelig å oppnå, og det har vært et tema i organisasjonen i mange sammenhenger. Det kan se ut som at dette ønsket om en endring i en mer tverrfaglig retning er noe som flere ledere har, men at det kan synes å være (kulturelle?) forhold i organisasjonen som likevel gjør at hver enkelt leder ikke får dette til i sin enhet.

På spørsmål om hindringer eller hva som jobber mot endring sier en av lederne dette:

«Kultur. Internkultur. Selvfølgelig. Det er jo ikke akkurat 99% i kontoret som synes det er råkult med endring da». (Informant 6)

De kulturelle elementene som lederne har trukket frem i intervjuene viser hvordan organisatoriske forhold virker inn på ledernes handlingsrom for å drive lokale endringsprosesser.

5.2.5 Medbestemmelsesapparatet

Medbestemmelse i staten er forankret i Hovedavtalen, og en faktor omtrent alle ledere vi har snakket med trekker frem at de tar hensyn til i endringsprosesser. Mange ledere forholder seg til medbestemmelsesapparatet på en strategisk måte, for å skape støtte, forankring og for få tillitsvalgte som medspillere.

Nesten alle informantene våre peker også på de faste møtene i medbestemmelsesapparatet (MBA) i kontoret som en støtte og diskusjonspartner, og det er virker å være viktigere i små kontor med få andre formelle roller enn i større kontor med mer ledelse eller fagstillinger. En annen forklaring på at medbestemmelsesapparatet er så sentralt i kontorene, kan være at det er et forum som har som oppgave å løfte blikket og se på hele kontoret og dets behov under ett. Hvis det er et lite kontor med få ansatte og bare en leder, kan det å ha et møte som man må prioritere å sette av tid til og hvor strategisk ledelse av kontoret er sentralt, være nyttig både for leder og ansatte. En leder for et lite kontor sier følgende:

«Så er det medbestemmelsesapparatet som er viktig for oss. Vi opplever å ha et veldig godt medbestemmelsesapparat, og holder fast på en fast møtstruktur der. Selv om det ikke er noe som brenner på hvert møte så må vi prøve å få samlet oss og løftet oss litt ut og tar på oss den hatten innimellom og at det er viktig da ja» (Informant 4)

Lederne er etter Hovedavtalen forpliktet til å sette opp endringsforslag på dagsorden i medbestemmelsesapparatet, og de tillitsvalgte blir da en diskusjonspartner. Flere av informantene oppgir også at de ber om ekstraordinære møter med medbestemmelsesapparatet når de har behov for å diskutere forslag til utviklings- eller endringsprosesser. En informant beskriver egen bruk av medbestemmelsesapparatet slik:

«De bruker jeg som hel gruppe og som deler, ja flere ganger i uka egentlig. Men vi har fast struktur på møtene, så har vi en god del haste-MBA, som vi kaller det, eller ekstra-MBA hvis det er enkeltsaker som trenger å avgjøres ganske fort. (...) Vi kan sette ned arbeidsgrupper i MBA, vi kan ta det ut til fagforbundene en god del sånn. Og veldig mye når vi jobber med ressurs og kompetanse, arbeidsmiljø, dette her – hva tenker vi? Fordi de kjenner jo enda mer hvor skoen trykker enn hva vi gjør, og det er kjempeviktig, og vi har jobbet mye med utviklingen av MBA også» (informant 7).

Som nevnt står medbestemmelsen sterkt i den statlige delen av NAV, og det er flere av informantene som trekker fram det som noe de ikke har vært vant med fra tidligere arbeidsplasser.

«Det skal forankres i medbestemmelsesapparatet og hvis man ikke forankrer i medbestemmelsesapparatet, så får man heller ikke med seg den innovasjonsevnen som ligger under, til alle ansatte. Det var litt dyrekjøpt lærdom, men spennende» (informant 6).

Medbestemmelsesapparatet trekkes fram som en støtte fra flere av informantene, men det kommer samtidig fram at MBA er et forum de er helt nødt til å ha støtte fra hvis de skal gå videre med en endringsprosess eller et utviklingsarbeid. En av informantene sier det slik, på spørsmål om hva vedkommende ser på som en støtte i endringsprosesser:

«Jeg opplever jo naturligvis, eller medbestemmelsesapparatet er en støtte i det. Man må på en måte ha ryggdekning derfra.» (informant 4)

Medbestemmelsesapparatet virker å fungere både som drøftingsarena, lederstøtte, en viktig arena for forankring og som en termometer for om en endringsprosess kan eller bør gjennomføres. Men det er også en del av byråkratiet, nedfelt i avtaleverket i staten. Det er ikke mulig for lederne å velge bort medbestemmelsesapparatet, det er et forum som de er forpliktet til å samarbeide med. De fleste av informantene våre ser imidlertid på medbestemmelsesapparatet som en styrke og en støtte i endringsprosesser, selv om det også kan oppleves som et forsinkende ledd og enkelte ganger et hinder.

5.2.6 Oppsummering av handlingsrom og byråkratiske rammer

Vi har sett at NAV-lederne sier selv at de oppfatter å ha et til dels stort handlingsrom til å identifisere, prioritere og initiere lokale endringsprosesser. Men det er mange elementer som begrenser handlingsrommet, og som mange av lederne sier at de godtar og ikke stiller mange spørsmål ved eller utfordrer. Så lenge handlingsrommet har en subjektiv del, og ikke kan måles eller observeres, så vil den eneste måten å finne ut hvor de ytre grensene er, være å trå over dem og få en reaksjon eller tilbakemelding på det. Flere sier at de ikke har opplevd å trå utenfor grensene, ved at de ikke har opplevd å få «nei» eller andre reaksjoner fra sine eiere. Det kan indikere at det ligger et handlingsrom der som lederne ikke er klare over. Årsaken kan ligge i oppfatningen av sin rolle som mellomleder i et byråkrati og en lojalitet til

rammene og systemet. Det er mange av faktorene som lederne trekker frem som ifølge teorien om handlingsrom er med på å snevre inn handlingsrommet; de sentrale føringene og styringen, en del faktorer ved NAV som virker i retning av inertia, mektige eller innflytelsesrike deler av organisasjonen (som MBA), og ikke minst det som handler om ressurstilgang. Så det som ikke handler om lederen selv, gir NAV-leder et utfordrende utgangspunkt for å selv velge endringsprosesser og kunne påvirke organisasjonens ytelse. Det som står igjen da er hvordan lederen selv påvirker handlingsrommet, gjennom hvordan de selv ser på lederrollen og hvordan den kan utøves.

5.3 Lederrollen ved identifisering av behov for lokale endringsprosesser

Ett av områdene vi har ønsket å se på er nettopp denne delen av lederoppgaven som handler om valg og prioriteringer av endringsprosesser. Vi ønsket å undersøke hva lederne legger vekt på i vurderingen av ulike endringsmuligheter. I intervjuene spurte vi lederne om hvordan de identifiserer behov for endring i kontoret, og om hvor de får impulser og input fra. Vi skal i senere kapittel se på hvordan lederne prioriterer og setter i gang endringsprosesser, så når vi nå skal se på hvordan lederne ser på sin rolle for å identifisere endringsprosesser, så handler det om hvordan lederne jobber i eget kontor for å få opp kunnskap og innspill, og hva eller hvem som bistår, og hva som kan oppleves som en hindring for å få opp initiativ og forslag til lokale endringsprosesser.

Denne delen av lederrollen kommer innenfor det vi oppfatter som strategisk ledelse, og svarene mener vi kan si noe om hvordan en mellomleder i en stor, byråkratisk organisasjon kan opptre som en strateg. Dette har vi ønsket å undersøke nettopp ut fra en interesse for det spennet som finnes mellom de rammene en mellomleder må forholde seg til og de krav og forventninger og muligheter som ligger til denne rollen til å være en strategisk aktør.

Informantene trekker frem at det handler om å se et behov for endring, å fange opp hva kontoret strever med, å sette i gang de ideene kontoret skal gå videre med.

«Jeg er jo en igangsetter. Og i utgangspunktet så er det å fange opp, liksom, hva er det som, hva folk plages med eller hva strever vi med, hvor er flaskehalsene.»
(informant 2)

Det er særlig en faktor som alle informantene våre trekker frem når vi spør om hvordan de velger og prioriterer, og det er at de støtter seg på et analysearbeid. Her trekker de frem analyser av situasjon på kontoret, hvilken type utfordringer de har, forventninger og krav i organisasjonen og forhold i omgivelsene. Dette kan vi tolke som et uttrykk for de rammer det

er rundt handlingsrommet for en mellomleder innenfor et byråkrati. Som mellomleder i byråkratiet kan dette systemet som er utformet for å sikre likebehandling, effektivitet og forutsigbarhet medføre et behov for å sikre at de valg man tar er innenfor det man oppfatter som sitt handlingsrom.

«Så vi ser jo det gjennom å evaluere oss, hvordan er vi, hva fungerer og hva fungerer ikke, fungerer måten vi jobber på. Så det kommer på en måte på tilbakemeldinger fra ansatte, forventninger og krav fra oven, skulle jeg til å si, eller ting som jeg selv som leder, eller ledergruppa finner ut at det her må vi gjøre annerledes.» (informant 9)

«Vi er jo litt sånn at vi sier at det har blitt så mange flere, at det har kommet så mange flere ungdommer, og da tenker jeg det er viktig å finne ut: Er det det, eller er det bare noe vi kjenner på akkurat nå? Så at vi er på en måte helt nedpå, hva er det vi snakker om? Det er viktig for meg da» (informant 4)

Denne analyse- eller diagnosefasen før man beslutter å gå videre med en endringsprosess, viser at de endringsprosesser som NAV-lederne går videre med er å anse som planlagt endring, og således noe som ut fra en forståelse av organisasjonen som stabil, krever at kraft og retning settes inn for gjennomføring. NAV-lederne uttrykker at de tydelig ser seg selv som en endringsagent, ved at de fremhever det de gjør eller ansvar de har som ligger til en endringsagent. Som endringsagenter fortolker lederne virkeligheten, og både hvilket press de oppfatter i retning av endring, og hvordan de oppfatter nåsituasjonen i og rundt organisasjonen er et uttrykk for en subjektiv oppfatning. Analysearbeidet trekkes frem generelt når det gjelder endringsprosesser, og dette betyr at lederne ikke slutter å jobbe med dette etter denne innledende fasen hvor endringsprosesser eller problemområder identifiseres.

Lederne sier i intervjuene at de er opptatt av å stadig se på muligheter for utvikling. Det er stor bredde i hvor lederne sier at de får innspill eller henter inspirasjon fra når det gjelder lokale endringsprosesser. Nesten alle nevner innspill fra kontoret: Fra fagansvarlige, fra enkeltansatte, fra medbestemmelsesapparatet og fra lederne selv og ledergruppa (for de som har en). Mange av lederne snakker om fagkompetanse, både hos seg selv og de ansatte. Dette presenteres som en kunnskap om de tjenester som NAV yter, om ulike fagområder som fagkompetanse om helse eller ulike målgrupper som innvandrere eller ungdom. Nesten alle informantene trekker frem dette å hente inspirasjon til endring og utvikling fra andre. De trekker i tillegg frem innspill fra utenfor kontoret, gjennom det å delta i ulike nettverk som næringsforeninger, ledernetverk og å delta på konferanser og andre steder der erfaringer

deles. Ut fra dette kan vi trekke at de forventninger som ligger i lederrollen til en NAV-leder knyttet til utvikling og endring, er oppfattet av de fleste. På spørsmål om de oppfatter at det er en forventning til at de skal drive lokale endringsprosesser, svarer de fleste at det opplever de at både deres kommunale og statlige eiere, men også de ansatte forventer dette av dem.

Selv om de som ledere i NAV-kontor sitter med ansvaret for utviklingen i det enkelte kontor, er de ikke alene i arbeidet. Lederne støtter seg på andre personer og funksjoner, i alle fasene av en endringsprosess. Den største ressursen i et NAV-kontor er de ansatte, det er de som skal utføre tjenestene og det er de som blir påvirket og må involveres i en endringsprosess. Informantene vi har snakket med, leder kontor som er ulike i størrelse og sammensetning, og det har betydning for hvem de trekker fram som en støtte i endringsprosesser. Informantene som leder kontorer som har avdelingsleder, trekker naturlig nok fram avdelingsleder som en støtte. Informantene som ikke har andre formelle ledere i eget kontor, oppgir teamkoordinatorer, andre fagpersoner eller medbestemmelsesapparatet som en støtte når de skal vurdere, prioritere og sette i gang endringsprosesser i kontoret sitt. Alle informantene uttrykker et behov for å ha noen og diskutere med når det gjelder endring, i alle fasene av en slik prosess. Ledere som har en eller flere avdelingsledere, sier at de gjerne bruker ledermøtene som drøftingsarena. Der får de inn endringsforslag, vurderer dem og diskuterer behovet, prioriteringer og eventuell igangsetting. De informantene som ikke har avdelingsleder, støtter seg til andre ressurspersoner i kontoret. De fleste har organisert kontoret i team og har utpekt teamkoordinatorer som bistår NAV-leder med faglig ledelse og koordinering av oppgavene i kontoret. Noen kontor har fagansvarlige som har fått et utvidet ansvar for å holde seg oppdatert på et fagområde. I NAV i Trøndelag har de utviklet et nettverk av ansatte som har en formell rolle som endringsagenter. Alle kontor skal ha en eller flere endringsagenter som har et ansvar for å holde seg orientert om metode- og fagsystemutvikling. Flere av informantene peker på endringsagentene som en støtte i utviklings- og endringsprosesser.

Flere av informantene i vår undersøkelse trekker frem at de til stadighet må gjøre valg knyttet til fremtiden for sin enhet, det kan være valg for hvordan de organiserer seg, hvordan nye verktøy skal utnyttes lokalt, hva de skal prioritere å jobbe med av de sentrale føringene, hvordan ressurser skal brukes, hvordan de rekrutterer. Hvis man har ansatte med roller som inneholder forventninger til eller uttalt ansvar for utvikling og endring vil det kunne påvirke antall alternativer for leder. En leder på et lite kontor sa det slik:

«Mine ansatte synes det er vanskelig å skulle begynne å tenke på alternative måter å jobbe på bestandig liksom. For de er vant med at det kommer kanskje noen maler på hvordan vi skal gjøre ting, og noen styringer. Så jeg kan skjønne de kan synes at vi noen ganger kan være litt mer innovative og gi innspill på det, men jeg tror at vi er såpass satt ut av at det er så mye som skjer at vi har mer enn nok med det som kommer ovenfra i perioder.» (informant 9)

Her ser vi at forutsetningene er forskjellige, ikke alle kontor er av en slik størrelse at det er mulig å ha roller med spesielt ansvar for utvikling og endring. Noen av informantene fremhever også at organisasjonen er tradisjonell

«Men føler kanskje at det er litt tradisjonelt der også da. Det er, det burde kanskje vært litt mer på retning, hvor skal vi? Det er litt sånn ullent, målbildet i NAV også.» (informant 8)

«Men vi er nok ikke det kontoret eller den enheten som driver mest med endring, endringsledelse. Vi er ganske sånn, vi holder fast på den modellen vi har hatt nå i ganske lang tid. Men jeg har gode argument for det også da, synes jeg, når vi ser på resultat og resultatutviklingen vår da, og de tilbakemeldingene vi får fra våre brukere og samarbeidspartnere og vi prøver nå på en måte å ha følerne ute da, i forhold til om vi er på rett vei eller ikke. Og hvis vi ikke er det så må vi endre da. Men da håper jeg nå at hvis vi ikke ser det selv, at det er noen som sier til oss at vi må se på det området kanskje» (informant 4)

Begge disse informantene peker på styringslinjene i NAV, og viser at rammene kan være med på å virke i retning av stabilitet og uforanderlighet, i stedet for å understøtte utvikling og endring.

Det å være leder i et lite NAV-kontor kan gjøre at det kommer opp færre innspill til lokale endringsprosesser. Det er en god del funksjoner og oppgaver som leder må ta seg av på tilnærmet samme måte uavhengig av om kontoret er lite eller stort, men som leder alene har man en begrenset mulighet til å delegerer bort slike oppgaver. Dette gjør at leder selv har mindre kapasitet til å komme opp med endringsforslag, eller ta innspill fra kontoret eller utenfra videre. På dette området er NAV i utvikling, som særlig har skutt fart med kommunereformen. En dreining mot større og mer robuste enheter kan derfor medføre at det på sikt blir bedre grobunn for lokale endringsprosesser i NAV-kontorene.

Vi spurte også informantene om de oppfattet at det var mulig for dem å prøve og feile i endringsprosesser. Dette er en tilnærming til endring og utvikling som kan knyttes til organisasjoner som er mer skapt for kontinuerlig endring enn byråkratiske organisasjoner. Ikke uventet så er det kun et par av informantene som oppfatter at de har et handlingsrom til å prøve ut ulike løsninger uten å være temmelig sikre på at dette er noe som kommer til å fungere.

En av informantene var veldig tydelig på at muligheten til å prøve og feile ikke er til stede:

*«Du kan ikke gå på tryne i en sånn endringsprosess. Opplever ikke jeg at jeg kan nei.»
(informant 6)*

Ut fra tilgjengelig teori vil ledelse for å sikre at initiativ og innspill i størst mulig grad kommer opp fra ansatte eller på annen måte kommer til leder, handle om å gi fra seg myndighet for å øke opplevelsen av handlingsrom for de ansatte. Vi ser i vårt datagrunnlag at flertallet av ledere trekker frem ansatte som har roller som endringsagenter, fagansvarlige, fagutviklere og tilsvarende roller som viktige støttespillere i å identifisere lokale endringsprosesser. Selve det faktum at flertallet av kontor i datagrunnlaget har denne type roller, kan indikere at lederne har ansett det som viktig og ønskelig å organisere og lede kontoret for å godt rustet til endringsprosesser, lokale som sentrale.

Det er ikke mange av lederne som trekker frem andre støttemekanismer eller store hindringer når det gjelder å få opp innspill og identifisere behov for endring. Men en av lederne nevner fagmiljøer på NAV fylkeskontor som er knyttet opp mot forskning og utvikling. Dette er et lite kontor, og en leder som har lite utviklingsmiljø rundt seg i kontoret, det er ikke andre ledere der, men vedkommende har sett en mulighet til å skaffe seg innspill på andre måter. Så det finnes muligheter også for de mindre kontorene, uten at noen andre trekker akkurat dette frem i samtale med oss.

Et par av lederne trekker fram at det ikke er tilfredsstillende muligheter til å trekke ut styringsinformasjon for enhetene. De hevder at grundig og helhetlig kunnskapsgrunnlag om enheten som kan indikere kvalitet i leveranse, effekter, styrker og utviklingspotensial ikke er tilgjengelig på en enkel måte, og at de må bruke for mye tid og ressurser på å hente ut og sammenstille informasjon.

Hvis vi sammenligner informasjon fra våre informanter med det som Jacobsen kaller diagnosefasen i en endringsprosess, ser vi at lederne her plukker opp at det er endringer i

hvordan tjenestene i kontoret ytes, at det er endringer i brukergruppene, eller at det kommer nye verktøy som kontoret ikke har kompetanse til å utnytte. Det er ingen av lederne som trekker frem typiske hjelpemidler som SWOT-analyse, eller lignende, men det de sier at de gjør, inneholder mange elementer i slike kartleggingshjelpemidler eller metoder, som handler om å skaffe seg innsikt i organisasjonen og omgivelsene. Oppsummert mener vi at vårt datagrunnlag gir grunn til å si at ressurs situasjonen ser ut til å bety lite i denne fasen av en lokal endringsprosess, Det å analysere situasjonen, plukke opp og komme med ideer er ikke utpreget ressurskrevende, så selv om NAV-lederne opplever å ha knapt med ressurser i sin organisasjon, så har de også mange potensielle endringsprosesser «tilgjengelige» for vurderinger, selv om det er noen variasjoner. Det å få opp mange potensielle endringsprosesser eller handlingsvalg for lederen, vil gi lederen et stort handlingsrom i denne fasen. Det som synes å ha størst innvirkning her, og som kan gi forskjeller mellom kontorene, er det å ha ansatte som er dedikerte til å plukke opp signaler og muligheter, da det kan være utfordrende for en leder, selv en leder som mottar store mengder informasjon til enhver tid, å kunne fordøye, fortolke og omsette alt dette til potensielle endringsprosesser. Ledere som har lite av andre ledere eller endringsagenter å støtte seg på i kontoret kan synes å ha noe færre potensielle endringsprosesser tilgjengelig av kapasitetsårsaker.

5.4 Lederrollen ved prioritering av lokale endringsprosesser

Vi ønsket å undersøke hva lederne legger vekt på når de prioriterer lokale endringsprosesser. I intervjuene spurte vi om hvordan lederne prioriterer mellom ulike behov for endring i kontoret, og om hvordan de opplevde balansen mellom drift og utvikling. Vi spurte også om det var noen endringsprosesser som de anså som viktige eller nødvendige, men som de ikke fikk til å gjennomføre. Vi tenkte at svarene på det siste spørsmålet ville gi oss opplysninger om hva som var bakgrunnen for valget om å ikke prioritere enkelte prosesser.

De fleste lederne vi har snakket med, fremholder det å klare å skape en tro på at endringen vil skape bedre arbeidsforhold, bedre tjenester eller andre forbedringer, som en faktor de legger vekt på i sine prioriteringer og valg av hvilke endringsprosesser de går videre med. De opplyser å prioritere endringsprosesser som de mener de kan skape, selge eller etablere en tro på at vil lykkes. Her kan man tenke at dette forutsetter at lederen har relativt detaljert kunnskap om de tjenester enheten yter, de prosesser som gjennomføres og de faglige krav og vurderinger som kreves av de ansatte. Man skulle da tro at de av våre informanter som ikke har lang NAV-erfaring bak seg ville svare annerledes på dette enn de som har lang NAV-erfaring. Det ser vi ikke. For de som har denne kompetansen selv, gjennom lang erfaring fra

NAV, så trekker de frem dette som en styrke. De som ikke har denne kompetansen, støtter seg ganske tett på andre ressurser i kontoret. Men dette betyr at prosesser som lederne forventer vil møte motstand i organisasjonen i større grad nedprioriteres. Dette taler for at organisasjonen gjensker seg selv, og at kulturelle trekk som taler mot disse endringene forsterkes, inertia forsterkes, og dette gjør kontroversielle endringer vanskeligere og vanskeligere over tid. Dette kan forklare en av konklusjonene i ekspertutvalgets evaluering – nemlig at det er for lite lokale endringsprosesser i NAV (Vågeng et al., 2015).

Mange av lederne trekker frem at en viktig del av rollen deres som ledere i endringsprosesser er å gi en tydelig retning for kontoret. Dette beskriver de som å være tydelig på hvilke prioriteringer som gjelder, og at dette også er styrende når de har ulike endringsalternativer til vurdering, eller skal prioritere hvilke endringsprosesser de går videre med i kontoret. Vi har i kapittel 2 gjort rede for hvordan NAV-lederne mottar føringer og styringssignaler, men vår datainnhenting viser at her gjør også NAV-lederen (gjerne sammen med sin ledergruppe eller andre ressurser i kontoret) noen prioriteringer som tar opp i seg ikke bare de sentrale føringene, men også lokale forhold i kontoret, kommunen eller området. Selv om føringer kommer ovenfra, og leder skal sørge for at de gjennomføres, så ser vi i vårt datamateriale at noen av lederne helt tydelig mener de har en rolle i å formulere lokale strategier for egen enhet, der de gir en tydelig retning mot noen lokalt definerte mål.

De fleste informantene vi snakket med trakk også frem at en av de faktorene de legger vekt på når de vurderer hvilke endringsinitiativ de går videre med, er at det er i tråd med sentrale føringer. Dette er også en faktor som viser hvilke rammer lederne oppfatter at de kan fatte strategiske beslutninger innenfor, og sier noe om hvordan de oppfatter handlingsrommet sitt. De fleste informantene legger også vekt på at de tar hensyn til styringsprosesser eller fokus på mål- og resultatstyring i valg av endringsprosesser de går videre med. Her er bildet noe bredere, noen legger vekt på at de velger endringsprosesser som vil virke positivt inn på måloppnåelse, andre legger vekt på at et bredt målingsregime tar bort handlingsrom for lokale endringsprosesser, og flere av de som vi har snakket med påpeker at et strengt resultatstyringsregime medfører pliktløp på en del oppgaver som må gjennomføres av hensyn til å oppnå gode resultater, uten at det nødvendigvis er slik at de oppgavene etter ledernes meninger gjør at de leverer gode tjenester. Slike pliktløp spiser av ressursene til kontorene på bekostning av andre oppgaver de kunne tenkt seg å prioritere.

«Og det kan jo være i forhold til endringsledelse, så kan jo den her målingen eller målstyringen vår være en begrensende faktor, hva som måles på området som fører til at vi må gjøre en del oppgaver som jeg ikke nødvendigvis fører oss mot målet. Men vi må gjøre det for vi er bedt om det.» (informant 4)

De føringer som kommer via styringslinjene er altså noe som lederne opplever påvirker hvilke endringsprosesser de kan eller bør velge. Noen av våre informanter bringer opp at de kunne ønsket at styringssignalene kunne vært mer tydelige. Dette gjelder stort sett ledere i de mindre kontorene.

«Altså handlingsrommet er stort og noen ganger er det kanskje litt for stort. At vi får for stort handlingsrom til å lage for masse modeller, slik at det blir forvirrende for hvordan vi vil ha det. Det vet jeg er etterlyst i en del ledermøter at vi kan bli enige om hvordan vi skal gjøre det i fylket.» (informant 9)

Her ser vi at lederne svarer noe ulikt ut fra om de har flere ledere i en ledergruppe på kontoret eller ikke. Stort sett alle som har flere ledere å støtte seg på, bruker ledergruppa aktivt når det gjelder å drøfte potensielle endringsprosesser eller det å foreta analyser av situasjonen til enheten med tanke på hvilke strategiske valg som må tas. Av de som ikke har en ledergruppe, så sier alle med ett unntak at medbestemmelsesapparatet, som består av tillitsvalgte og verneombud, er en støtte i valg og prioriteringer. Flere av lederne nevner også at dersom de ikke opplever at de har støtte fra de tillitsvalgte, så anser de det som lite aktuelt å gå videre med endringsprosesser. Dette kan vise at medbestemmelsen står sterkt i staten, men også at ledere føler et behov for et fora der strategiske valg kan drøftes. Det kan også være et uttrykk for at kulturen for «eneveldig» ledelse står svakt i denne organisasjonen, og kanskje at den formelle posisjonen som en mellomleder i en stor organisasjon gjør NAV-lederne mer avventende i å gjøre kontroversielle valg som går på tvers av tillitsvalgte eller faglige tradisjoner eller standarder. Det kan jo tenkes at det finnes endringsprosesser som lederne anser å være utenfor sitt handlingsrom ut fra sterke interessenter i og utenfor organisasjonen, uten at de faktisk er det. Men det vil lederne aldri finne ut, hvis de ikke tester ut disse alternativene (eller benytter seg av prøveballonger eller gjennom uformell kontakt og lufting av alternativ hos sine eiere). Det at flere av lederne sier at de ikke har opplevd å støte bort i rammene for sitt handlingsrom kan tyde på at de opererer med en stor «sikkerhetsmargin» i sitt handlingsrom. Vi ser i vårt datagrunnlag at medbestemmelsesapparatet både er en støtte for ledere uten en ledergruppe, en faktor som ledere forholder seg strategisk til, og et slags

barometer for vurdering av endringsprosesser. Ut fra teori om handlingsrom, vil vi regne MBA som en maktfaktor internt i organisasjonen (NAV-kontoret), som da er en faktor som virker begrensende på leders handlingsrom. Med sine fullmakter fra partsavtaleverket i staten, må MBA anses å være et sterk maktfaktor, og vi ser også at alle lederne er klar over det og beregner MBA som en del av organisasjonen som de må jobbe med for å klare å skape seg et handlingsrom for lokale endringsprosesser. MBA blir en del av byråkratiet som ledere forholder seg til relativt avklart, gjennom en aksept for deres rolle, og som noe som de jobber med, og ikke mot. De av lederne som har kommet fra lederjobber utenfor staten, sier også noe om at dette har de lært «på den harde måten», gjennom å ikke hensynta MBAs rolle som en maktbase, og således oppleve å få et mindre handlingsrom eller reaksjoner på de handlingsvalg de har tatt.

Vi spurte våre informanter om hvilke prosesser de ikke går videre med, for å forsøke å få et bedre bilde av prioriteringsprosessen og hvordan de tenker rundt dette. En av ledere var tydelig på at de prosesser man går videre med, skal ha et konkret grunnlag i et behov i kontoret, de driver ikke med endring kun for endringens skyld.

«Vi må gjøre endringer fordi det er nødvendig i eget kontor. Ikke fordi noen andre gjør en endring» (informant 3)

Flere nevner også at de ikke går videre med endringsprosesser som utfordrer rammer. Her kommer igjen erkjennelsen av at det er enkelte rammer som de oppfatter at det ikke er noen vits i å utfordre. Det nevnes også prosesser som må vente av hensyn til de ansatte og arbeidsmengde, dette handler om ressurser, og går igjen hos nesten alle lederne. I tillegg er det flere av lederne som snakker om forskjellige, men ganske radikale endringsforslag, som handler om hvordan NAV-kontoret jobber og møter sine brukere, som vedkommende har måttet legge på is av hensyn til kontorets ressursituasjon eller tanker om at det ikke lar seg gjennomføre på grunn av de ansatte. Her trekker de frem at det er kulturelle forhold i organisasjonen som de anser som vanskelig å utfordre, eller at det handler om kompetanse hos deler av de ansatte som berøres av forslaget. Men også i slike tilfeller har leder ofte flere alternativer enn å bare legge bort forslaget. Lederne trekker frem at kanskje kan det iverksettes i mindre omfang, kanskje kan man utsette det et halvår, kanskje er det gjennomførbart etter noen justeringer eller en lengre periode med involvering og opplæring for å trygge usikre medarbeidere. Her viser flere av lederne en type dømmekraft som også ble nevnt av Hambrick og Finkelstein i forbindelse med handlingsrombegrepet, der de viser til at

det å ikke presse gjennom endringsprosesser eller handlinger, selv om de har mulighet og makt til det, vil kunne påvirke handlingsrommet på sikt. Som vi nevnte i forrige punkt så legger ledere også vekt på muligheten til å skaffe eksterne prosjektmidler i denne fasen.

En faktor som flere ledere også trekker frem er at for å kunne prioritere en endringsprosess, så må det finnes aktuelle kandidater til endringsagentroller. Delvis handler dette om ressurser, lederne kan ikke drive alle endringsprosesser selv, dels handler det om et ønske om å slippe til de ansatte, som en mulighet til å bygge opp gode medarbeidere som lederne ser et potensiale i, og vi oppfatter også at det handler om at i mange tilfeller er andre ansatte enn lederen selv best i stand til å drive endringsprosessen. Flere ledere trekker også frem at i denne fasen begrenses de av en del rammer knyttet til ressurser, fordi det kommer en del pålegg ovenfra, eller at styringen er så tett at det gir lite rom for å drive egne prosesser. Mange pålagte oppgaver spiser av lederens tilgjengelige ressurser. Et slags paradoks ligger i at flere av lederne også trekker frem at for lite tydelige styringssignaler er en utfordring for dem når det gjelder å velge mellom ulike alternative endringsprosesser. I dette kan det ligge en utfordring i at NAV styres på mange parametere, og i tillegg av to eiere. Den uklarheten som kan ligge i målkonflikter, ser altså ut til å kunne minske handlingsrommet for enkelte ledere. Dette er i tråd med teoriene knyttet til handlingsrom, som handler om lederens subjektive fortolkning av rammene, der det en leder ser som en mulighet, ikke er det samme for en annen leder, med annen erfaring og kompetanse i et annet kontor.

Når lederne vurderer ulike alternativer for endringsprosesser, kan vi se at det er elementer fra Jacobsens diagnosefase, der ressursituasjonen vurderes opp mot hva som trengs til hvilke prosesser, men også fra målfasen, der ønsket fremtidsbilde konkretiseres og mål settes. Det er her vi ser at ressursituasjonen særlig spiller inn. Når det gjelder å få opp endringsinitiativ eller -muligheter, så vi i forrige kapittel at dette kan komme fra mange steder, fra lederen selv og nettverket, fra ordinære ansatte og ansatte med særskilt ansvar for fag eller endring eller fra impulser utenfra. I den prosessen var det få av lederne som opplevde at ressurser begrenset dem, men når de skal begynne å prioritere og velge, så blir ressursituasjonen den mest vektige faktoren, og det synes å være mange endringsinitiativ som har måttet bli lagt bort på grunn av det ledere oppfatter som manglende ressursmessig rom for å gjennomføre dem. Byråkratiske strukturer som styringssystemer virker også inn i denne fasen.

5.5 Lederrollen ved initiering av lokale endringsprosesser

For å få et bilde av hvordan lederne jobber når en endringsprosess skal gjennomføres, så spurte vi våre informanter om hvordan de ser på sin rolle i endringsprosesser. Dette er et vidt spørsmål, men vi ønsket at de skulle få bruke sine egne ord på hvordan de så på rollen sin, og hva de la mest vekt på. Svarene her sa oss noe om både hvordan de tenkte om å identifisere, prioritere og sette i gang endring, men i dette kapitlet ser vi nærmere på det de sa om selve igangsettingen av endring. Vi ba de også beskrive noen lokale endringsprosesser som de har gjennomført i kontoret, som også gir et grunnlag for å se nærmere på hva lederne legger vekt på i konkrete endringsprosesser.

Den tydeligste fellesnevneren når vi spør lederne om deres rolle i endringsprosesser er at alle vi snakket med trakk frem at de gir ansvar og myndighet videre til endringsagenter i egen enhet. Her er det tydelig at dette er ønskelig fra ledernes side, og at det er noe som de legger stor vekt på.

«Så er det jo artig å slippe løs de som er flinke i kontoret. De som har lyst til å gjøre noe (...) Ja, da tenker jeg at de her, de har kompetanse, de har energien som skal til, de må få lov til å prøve seg, og utfolde seg.» (informant 2)

«Altså, det som egentlig driver endringsprosessene, sånn som jeg tenker da, det er ikke lederen som driver endringsprosessene, det må du egentlig få forankret og få teamene til å gjøre» (informant 8)

Lederne trekker dette frem både på bakgrunn av at de i mange tilfeller ikke selv har kapasitet til å drive endringsprosessene fremover, men også for å skape motivasjon og forpliktelse hos de ansatte, og som en mulighet til å gi mer ansvar og utfordringer til ansatte som trenger det, som vi så i foregående punkt.

Vi snakket med ledere i større og mindre NAV-kontor, og det er flere kontor i NAV som er av en slik størrelse at de kun har en leder. Det å være en del av en ledergruppe og ha andre ledere å støtte seg på, diskutere med og fordele ansvar på, er noe som påvirker hvordan man utøver lederrollen.

«Så det tror jeg er viktig; at vi er litt frampå stolen og gjør oss synlige da. Så det skulle en hatt mer tid til, tenker jeg. Og det er jo utfordringen med å være leder i en så liten enhet. Du kan jo kanskje mer sammenlignes med en avdelingsleder, ikke sant, det

er på ... plutselig står vi med foten i en brukersak og så er vi litt på ledelse og så er vi litt sånn, ja...» (informant 4)

«Men det er noe med å gjennomføre det også, sant, det er noe med å få det på plass da, for det kan være utfordrende, i alle fall når man er alene som leder. Du har ikke så mange å spille på, nødvendigvis, og du kan ikke dyngne ned de ansatte med alt heller, for de har jo porteføljer og alt det. Det er jo litt sånn det henger sammen.» (informant 5)

I tillegg til støttespillere som egen ledergruppe, andre ansatte, med og uten spesifikt fagansvar, trekker lederne også frem støtte fra eierne, i form av lederstøtte, men også prosesstøtte. Den statlige delen av NAV trekkes mest frem her, og dette henger sammen med det flere av informantene har sagt om at den statlige eiersiden i NAV oppfattes som noe mer aktiv, og at de kan henge sammen med at dette er en styringslinje som kun handler om NAV, mens for den kommunale eiersiden i NAV, er NAV bare ett av mange ansvarsområder.

I tillegg fremhever tre av lederne at ved igangsetting og gjennomføring av en endringsprosess, så legger de vekt på å skape rom for den endringen som skal gjennomføres gjennom å sette av tid, hjelpe de ansatte å prioritere bort noe for å få tid, og være tydelige på forventningene i endringsprosessen. En av lederne understreker at det at leder er tydelig på prioriteringer i en endringsprosess er noe som etterspørres av de ansatte, for at de skal kunne gjennomføre endringen. Flere av lederne trekker også frem flere måter å skape rommet for endringsprosesser gjennom å planlegge, flytte ressurser og fordele og plassere ansvar, samt legge til rette for en mest mulig effektiv drift og gjennom dette frigi ressurser til endringsarbeid.

Hvis man tar utgangspunkt i at organisasjoner stort sett er stabile, og kanskje særlig en byråkratisk organisasjon som NAV, så må krefter tilføres for at endring skal skje. Denne fasen i en endringsprosess, der endringen skal settes ut i livet, er altså helt avgjørende for en leder som ønsker endring. Dette ser vi igjen i datamaterialet, gjennom at lederne snakker mye om rollen sin her, og hvilke faktorer som virker både støttende og hindrende.

For mange av informantene er involvering viktig.

«så er jo min oppgave å styre prosessen og bidra til at vi får en god prosess og at alle blir med, og det må vi også gjøre uansett hvem som kommer med det

endringsforslaget, da, for å si det sånn. Så vil jeg på en måte sikre at alle er med og at alle er hørt og at alle synspunkter kommer fram.» (informant 9)

Dette understøtter at NAV-lederen ser seg selv som en endringsleder i den forstand vi har tatt utgangspunkt i vårt teorigrunnlag, der det å legge til rette for ansattes utvikling, bygge team og forhandle mellom ulike behov i organisasjonen er viktige element.

Balogun og Johnson trakk i sin artikkel fra 2004 frem mellomlederens oppgave som oversetter av top-down-ending. Dette er det også mange av lederne vi snakket med som trekker frem.

«Hvis at du skal klare å få til en del av de tingene her, så må du klare å selge det inn. Og du må klare å selge det inn og ha med deg de ansatte på endringsprosessene, hvis ikke så går det ad undas. For det er de som skal gjøre det, ikke sant?» (informant 5)

Å klare å «gjøre det til vårt» handler om en oppgave som mange ledere legger vekt på når de har startet på en endringsprosess som kommer ovenfra.

«Men det er jo noe med, jeg tror det er veldig viktig da, at når man holder på med en del sånne ting, kall det utvikling eller kall det endring eller kall det hva du vil, så må det også tydeliggjøres hvorfor vi gjør det, og hva er, på en måte, hva er gevinsten da? Hvordan blir din hverdag bedre hvis at vi klarer å få til dette? Hva tror vi er det som kan være bra? Og ikke minst, sånn som jeg har sagt mange ganger til ansatte også, som jeg ser de nå, alle sammen bare nikker når jeg sier det, og det er dette med at denne endringen her, den kommer uansett. Enten så kan vi være i forkant, og være med og virkelig både drive den og se at vi får være med og påvirke den endelige løsningen som vi skal bruke uansett, eller så kan vi vente på at de kommer og sier nå må dere gjøre sånn.» (informant 5)

Lederen viser her hvilke vurderinger og avveininger vedkommende gjør knyttet til en prosess som ikke nødvendigvis kommer som følge av et ønske eller behov fra kontoret, men der leder velger en strategi for å få med de ansatte knyttet til en oversettelse, og det tydeliggjøres hvordan denne endringen kan bli positiv for de ansatte. Argumentasjonen til leder viser også en annen måte å utnytte det handlingsrommet som finnes innenfor et byråkrati; at det å være

med i starten av en top-down endringsprosess gjør at man faktisk er med og påvirker endringen.

Å klare å synliggjøre på hvilken måte en endring vil føre til en forbedring i tjenestetilbudet eller vil gi bedre forhold for de ansatte er noe som trekkes frem av de fleste lederne. Dette handler om å skape motivasjon hos de som skal gjennomføre en endring, og vurderes altså som en viktig del av lederrollen i en endringsprosess av våre informanter.

De aller fleste lederne vi snakket med nevnte at de mener at de har en rolle i å initiere endringsprosesser eller som igangsetter av endringsprosesser. Endringsledelse handler som vi refererte til i kapittel 3.10 om å lede i situasjoner med instabilitet og skiftende maktforhold, og å handle for å øke sannsynligheten for at ønsket endring skjer.

«Altså, min rolle som leder er veldig viktig i endringsprosesser, for man må jo på en måte gå foran og kanskje gi litt føringer for hvordan, hva man skal gjøre, hvorfor man går inn i dette, hvordan vi skal gjøre det. Så den rollen min blir jo viktig. Å sette rammene for prosessen, og styre og føre prosessen sammen med de ansatte.»
(informant 9)

Som vi nevnte tidligere i vår analyse i kapittel 6.3, er også alle lederne tydelige på at de enten selv må drive, eller sørge for at det gjøres et analysearbeid i forkant av endringsprosesser. Informantene trekker frem at et opplevd behov for endring kan være noe som oppfattes av dem selv, eller at de får tilbakemeldinger fra ansatte, eller føringer fra sine eiere som tilsier at endring er nødvendig eller ønskelig.

Analyse og initiering av endringsprosesser er typiske oppgaver som en endringsagent ivaretar, så dette er helt i tråd med teorien om planlagt endring og endringsagenten som en drivkraft i denne endringsprosessen.

De fleste lederne la også vekt på viktigheten av forankring i kontoret, blant de ansatte.

«Alle må være, altså ikke delaktig i prosjektet, men alle må være en støttespiller og tenke at jo, faktisk, vi har bestemt det sammen, at det skal brukes ekstra ressurs på dette, for det er klart, det er ikke bare den ene stillingen man bruker inn i et sånt prosjekt, man bruker mer enn det» (informant 3)

Samme leder viser også til eksempel på en endringsprosess som ikke var forankret godt nok, de ansatte var ikke involvert på et tidlig stadium, og dette påvirket prosessen gjennom at de ansatte hadde en dårlig opplevelse, selv om resultatet av prosessen ble bra. Hvorfor forankring og involvering av de ansatte er viktig, beskrives på følgende måte:

«jeg synes jo det er viktig med involvering i disse endringsprosessene og det er viktig med tydelighet på hva som, hvordan det blir, hvordan det skal være da. Og klare å stå i det, og det er vel kanskje det vi, den utfordringen vi står i nå, og derfor jeg presiserer det nå også sikkert, fordi når vi er enige om noe så må lojaliteten til det vi, det kontoret har blitt enige om, hvordan tar vi det videre når det ikke skjer»
(informant 3)

Lederne fremhever en rekke funksjoner eller måter å utøve sin lederrolle i igangsettingsfasen av en endringsprosess. I og med at lederne synes å behandle både sentralt styrte og lokale endringsprosesser på tilnærmet samme måte, har vi ikke har skilt mellom top-down eller bottom-up endringsprosesser her. Men det vi synes å se, er at lederrollen står i et slags brytningspunkt mellom et strukturelt perspektiv, og en lederrolle som er mer innrettet til en organisasjon der endring og utvikling er normalen. Lederne snakker mye om organisering, og dette kan handle om at det er her de opplever å ha det største handlingsrommet, men det kan også handle om en grunnleggende strukturell antagelse om at for å få til endring i en organisasjon så må strukturer endres. Som mellomledere i en byråkratisk organisasjon handler det også om å kjenne til prioriteringer og strategier, og å peke dette ut for sine medarbeidere, slik at man oppnår en felles forståelse av retning og kraft som skal settes inn på ulike områder. Samtidig vektlegges også en del av lederrollen som handler om det å lede i organisasjoner i stadig endring, der stikkord er oversettelse og sensemaking, myndiggjøring av og tilrettelegging for sine ansatte. Utfordringen med dette er at det krever stor bredde i de aktiviteter en leder skal involvere seg i i endringsprosesser, som kommer i tillegg til ledelse av ordinære oppgaver og løpende drift. Mange av lederne peker også på dette, og kanskje særlig de lederne som ikke har andre ledere i kontoret å støtte seg på og delegere lederoppgaver til, og dette påvirker deres oppfattelse av muligheten til å jobbe med lokale endringsprosesser.

Vi har tidligere vist at lederne har en oppfatning av at når det gjelder hvordan de former sin organisasjonsstruktur, har de et stort handlingsrom; her står de nokså fritt. Dette kan synes å

medvirke til at det nettopp er organisasjonsstrukturen som tar stor plass i endringsprosesser, og at det er dette som det brukes tid på og investeres mye arbeid i, både fra leder og de ansattes side. Dette tilkjenner at en del av ledelsesrollen i endringsprosesser handler om å lage «de riktige strukturene» slik at man oppnår det man vil. Et slikt strukturelt perspektiv på endring kan medføre at man ikke har tilstrekkelig oppmerksomhet mot andre deler av lederrollen som handler blant annet om menneskene i organisasjonen, og deres behov i endringsprosessen, eller den delen av lederrollen som handler om å bygge koalisjoner og å forhandle mellom ulike behov i og rundt organisasjonen. Vi ser imidlertid i datagrunnlaget at lederne også snakker mye om dette med å forhandle og megle mellom ulike team, grupper og behov. De snakker også mye om at de ansatte er en viktig faktor å ta hensyn til i endringsprosesser, og de kan være støttefaktorer, eller representere motstand. Men det de sier lite om, er hvordan de jobber med ansattegruppen. De snakker om å skape trygghet for ansatte som er utrygge i endring, og de snakker om å slippe løs de flinke. Men hvordan endring skapes hos den enkelte, er lite oppe i vårt datamateriale.

Når vi har snakket med NAV-lederne om å sette i gang lokale endringsprosesser, så handler det om å planlegge og sette i verk planene, og dette tilsvarer fasene plan og implementering i Jacobsens faser i en planlagt endringsprosess. Dette handler om endringsledelse, altså hvilke handlinger ledere gjør for å sikre en vellykket endringsprosess. Som mange av lederne trekker frem så handler det om å trygge de ansatte i det som kan oppfattes som en utrygg situasjon. Utfordringen for NAV-lederne er at de i mange tilfeller ikke bare er initiativtaker, men også selv en mottaker av endringsprosesser ovenfra, og således også selv er «utsatt for» endring. Dette er det ingen av lederne som trekker frem i vår undersøkelse, det er flere av dem som trekker frem at de liker endring selv og ikke har negative følelser knyttet til dette. Dette kan også handle om at den klare forventningen de opplyser at ligger til rollen med å opptre som en endringsleder, både fra eiere og ansatte, tilsier at de oppfatter at det ikke er ansett som rom for at de selv kan uttrykke denne usikkerheten overfor sine eiere eller de ansatte, eller oss.

6 Konklusjon og oppsummering

Utgangspunktet for denne oppgaven var forskningsspørsmålet «Hvordan opplever NAV-ledere muligheten til å identifisere, prioritere og initiere lokale endringsprosesser på NAV-kontoret?» Vi har i vår gjennomgang av NAV i kapittel 2 argumentert for at som mellomleder i et stort byråkrati som NAV, så er det en del pålegg, beslutninger og prioriteringer som skal gjennomføres gjennom styringslinjer og hierarki. I tillegg har NAV-lederne flere ledere, eller prinsipaler, som gjennom sine beslutninger ønsker å påvirke hvordan NAV-leder/agent handler i sin organisasjon, slik at de målene som er satt nås. Likevel sier de aller fleste informantene at de opplever at de har et handlingsrom til selv å vurdere hvordan de skal prioritere og velge i eget kontor. Vi mener gjennom teori og empiri å kunne vise til at lederne i vår undersøkelse opplever å ha mange ideer til mulige endringer, en mengde ulike endringsprosesser å ta stilling til, og opplever at de faktisk kan ta stilling til dem og ha mulighet til å prioritere (og ikke prioritere) blant dem. For oss viser dette at NAV-leder kan sees på som en strategisk aktør som ikke bare bidrar med utføring av endringsprosesser på oppdrag fra andre, men også kan være en sentral part der strategien formes og legges for egen enhet.

For i det hele tatt å kunne vurdere lokale endringsprosesser, må leder oppfatte at det faktisk er en mulighet for dem å igangsette prosesser som ikke kommer som top-down-initiativ. Dette opplever vi at informantene gir klart uttrykk for, og det viser at lederne oppfatter at de har et handlingsrom til å vurdere lokale endringsprosesser, selv om vi også har argumentert for at det er mange forhold både rundt og i selve NAV-kontoret som er med på å begrense handlingsrommet til lederne.

Informantene henviser både til forventinger fra eiere til at de skal drive med utvikling og endring, og de forventningene som de oppfatter at generelt ligger til sin lederrolle. Dette stemmer med de dokumenter vi har gjennomgått som handler om formelle forventninger til en NAV-leder, og viser også at det synes å være en sammenheng i både de formelle forventningene og de som uttrykkes i styringsrelasjonen mellom NAV-leder og sine overordnede.

Noen fremhever viktigheten av å se et behov for endring, andre å sette i gang endring. En leder utbryter spontant «Ledestjerne» når vi spør om hvordan vedkommende ser på egen rolle i endringsprosesser. Vi kan ikke se at det er sammenhenger mellom kontorets størrelse og hva ledere legger vekt på. Man kunne tenkt at de lederne som ikke har et team rundt seg i større

grad tenker at de må sette i gang endring selv, enn de som har flere å spille på i en ledergruppe eller et større kontor. Men dette ser vi ikke i vårt datamateriale. Det er omtrent halvparten som hovedsakelig trekker frem dette å ta initiativ, med en fordeling mellom de som har små og store kontor, og blant den tredjedelen som legger vekt på igangsetting av endringsprosesser så er det også ledere fra både små og store kontor. Oppsummert mener vi det er grunnlag for å si at NAV-lederne vi har snakket med oppfatter handlingsrommet for å jobbe med lokale endringsprosesser som stort, til tross for de byråkratiske og ressursmessige rammene som ligger der.

Ingen av lederne trakk frem elementer fra en mer tradisjonell, byråkratisk mellomlederrolle i vårt datamateriale. Elementer som kontroll, overvåking og styring er ikke vektlagt hos våre informanter. Dette kan tyde på at mellomlederrollen i NAV i Trøndelag i liten grad er preget av en slik rolleforståelse. Det kan også tenkes at den rådende oppfatning av en lederrolle er så langt unna dette at det ikke anses som stuerent å trekke frem slike elementer, eller at det ikke er trukket frem fordi vi først og fremst har spurt om den delen av lederrollen som handler om endring og utvikling. Vi kan oppsummere med at kulturelle forhold i organisasjonen trekkes frem av flere ledere som et element som påvirker handlingsrommet, og da som en begrensende faktor.

Som mellomledere i et offentlig byråkrati er det mange av lederne som forteller at de er veldig klare over de rammene de opererer innenfor. Mange nevner nærmest i samme setning som at de beskriver et stort handlingsrom, at de har en del rammer de forholder seg til. Dette spennet som ledere på dette nivået stadig står i, mellom handlingsrom og rammer, viser seg gjennomgående i hele vårt datamateriale. Det spiller inn på ledernes muligheter til å velge mellom ulike endringsinitiativ eller -pålegg, det er noe som påvirker hvordan de utøver sin lederrolle og det utgjør for de aller fleste en naturlig del av det handlingsrommet de opererer i. Vi har vist at det er en del elementer i byråkratiet og hva lederne legger vekt på, som begrenser valg av endringsprosesser med potensielt usikre utfall eller resultat. Vi mener at vår undersøkelse viser at NAV-lederrollen er sammensatt og komplisert, og at både rammene, styringssystemene og forventningene til å opptre som en endringsagent gjør at lederen må ta opp i seg mange fasetter av en lederrolle, både knyttet til oppfølging av daglig drift, sin plass som både agent med flere prinsipaler, og også som prinsipal for sine agenter (de ansatte), og som en leder som legger til rette for utvikling og endring. Dette er en krevende rolle, men gir også et handlingsrom for NAV-leder for å operere som en strategisk aktør i egen enhet.

Totalt sett ser det av vår undersøkelse ut til at vi har mellomledere i NAV som absolutt ser det som en del av sitt ansvar å jobbe med lokale endringsprosesser (i tillegg til top-downprosesser), de opplever at eiere og ansatte forventer det av dem og har tanker om å få opp alternative endringsprosesser. De opplever å ha et handlingsrom, de jobber med strategier for eget kontor og hvordan de skal lede for å oppnå endring. Felles for dem alle er en opplevelse av at ressurser hindrer dem i å oppnå mer. Det er også andre rammer i den byråkratiske organisasjonen vi har undersøkt, men oppsummert mener vi å kunne si at selv om lederne på mange vis har avfunnet seg med disse rammene, og har en tanke om at det er noen rammer som det ikke er vits i å utfordre, så virker de å ha opplevelsen av et stort handlingsrom. De viser til strategier for å skape seg et handlingsrom innenfor de rammene de opplever som absolutte, og de bruker kunnskap om viktige aktører i og rundt organisasjonen for å skape allianser og kraft i endringsprosesser. Vi tenker at det er et slags paradoks at til tross for de åpenbare rammene som ligger i en organisasjon som NAV, i kontorer som er plassert såpass langt nede i en hierarkisk oppbygd organisasjon, så fremholder lederne å ha et såpass stort handlingsrom som de gjør. Betyr det at rammene er internalisert i lederne i en slik grad at de ikke opplever dem som rammer lenger, eller betyr det at en økende grad av desentralisering har flyttet faktisk handlingsrom nedover i organisasjonen? Det har vi ikke grunnlag til å svare på ut fra vårt datamateriale, men det kunne vært utgangspunkt for videre undersøkelser.

Har vi da et klart svar på vårt spørsmål? Vi vet mer om hvordan NAV-lederne tenker rundt det å jobbe med lokale endringsprosesser. Det er interessant å se hvordan man kan manøvrere i en organisasjon som nærmest er en prototyp på byråkratiet, og skape og finne lokalt handlingsrom. Og for oss synes det tydelig at det handlingsrommet som NAV-leder oppfatter å ha, sannsynligvis er større enn det som det er lett å anta ut fra de tydelige rammene som ligger rundt NAV-kontoret og de som jobber der. Og vi forstår også mer om hvorfor det er slik at ekspertutvalget påpeker at det er for lite lokal utvikling, og sterkt forenklet så handler dette om ressurser. Men noen NAV-ledere får til mer utvikling enn andre, og det er ikke nødvendigvis slik at dette har en direkte sammenheng med ressurser. Så som for mange undersøkelser av kvalitativ art, så kommer flere spørsmål til, enn dem vi får besvart. Vi har med vår brede tilnærming sett at det har vært utfordrende å få et klart svar i løpet av analysen av våre data. Det å forske på egen organisasjon gir noen fordeler og noen ulemper, og det har vært utfordrende å holde egne erfaringer utenfor analysen. Det har imidlertid gitt oss et nyttig innblikk i organisasjonen som vi begge kan ta med oss videre i våre jobber i NAV, og som

gjør oss mer oppmerksomme på hvordan vi selv kan jobbe med lokale endringsprosesser og skape utvikling og endring.

6.1 Forslag til videre undersøkelser

Resultatene våre gjelder kun ett fylke i NAV. Vi har sett at hvordan mål- og resultatstyringen følges opp, er et viktig element i hvilket handlingsrom NAV-lederen oppfatter å ha. Så en undersøkelse som kunne utvidet kunnskapen om handlingsrommet til NAV-leder til å gjelde hele landet, kunne tatt utgangspunkt i hvordan mål- og resultatstyring og implementering av top-down-endring skjer i flere av fylkene.

I denne oppgaven har vi sett på NAV-lederrollen og hvordan NAV-lederne oppfatter egne muligheter til å jobbe med endringsledelse. Det hadde vært interessant å snakke med andre i organisasjonen om det samme temaet, for eksempel hvordan prinsipalene, avdelingsledere eller ansatte vurderer leders og egen mulighet til å jobbe med lokale endringsprosesser. Det vil kunne belyse temaet fra flere sider.

En mer kvantitativ tilnærming til fagfeltet kunne også vært å undersøke om det går an å operasjonalisere noen kjennetegn på kontor eller NAV-ledere som får til lokale endringsprosesser, og sett dette opp mot ressurser, eller andre kjennetegn på organisasjonen.

7 Litteraturliste

- Aars, J. & Christensen, D.A. (2011). *Styring og kontroll av partnerskap: De lokale Nav-avtalene*: Stein Rokkan Centre for Social Studies. Alvesson, M. (2008). *Changing organizational culture : cultural change work in progress*. London: Routledge.
- Balogun, J. (2003). *From blaming the middle to harnessing its potential: Creating change intermediaries*. *British journal of management*, 14(1), 69-83.
- Balogun, J. & Johnson, G. (2004). *Organizational restructuring and middle manager sensemaking*. *Academy of management journal*, 47(4), 523-549.
- Balogun, J. & Johnson, G. (2005). *From Intended Strategies to Unintended Outcomes: The Impact of Change Recipient Sensemaking*. *Organization Studies*, 26(11), 1573-1601. doi:10.1177/0170840605054624
- Bay, A.-H., Breit, E., Fossetøl, K., Grødem, A.S. & Terum, L.I. (2015). *NAV som lærende organisasjon*. Rapport-Institutt for samfunnsforskning.
- Beer, M. & Nohria, N. (2000). *Breaking the code of change*. Boston, Mass: Harvard Business School.
- Bolman, L.G. (2014). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse : struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler* (5. utg. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Burnes, B. (2004). *Emergent change and planned change - competitors or allies?* *International Journal of Operations & Production Management*, 24(9), 886-902. doi:10.1108/01443570410552108
- Busch, T. (2003). *Endringsledelse i det offentlige* (3. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Busch, T. (2010). *Organisasjon og organisering* (6. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Caldwell, R. (2003). *Models of change agency: a fourfold classification*. *British Journal of Management*, 14(2), 131-142.
- Carpenter, M.A. & Golden, B.R. (1997). *Perceived managerial discretion: A study of cause and effect*. *Strategic Management Journal*, 18(3), 187-206.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (1997). *Forvaltningspolitikk—mot New Public Management?* i T. Christensen og M. Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

- Ellingsen, P., Eriksson, R. & Røn, M. (2018). *Tall er ikke bare økonomi*. Tidsskrift for velferdsforskning, 21(01), 4-17.
- Fimreite, A.L. (2008). *Mission impossible made possible? –Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV*: Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Finansdepartementet. (2014). *Nasjonalbudsjettet 2015* (Meld.St. 1 (2014-2015)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Fossestøl, K. (2016). *Nav reformen 2014 : en oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen* Notat (Arbeidsforskningsinstituttet : online), Vol. 13/2014. E. Breit & E. Borg (red.),
- Fossestøl, K. & Andreassen, T.A. (2011). *NAV ved et veiskille : organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Fossestøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2016). *Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? Søkelys på arbeidslivet*, 32(01-02), 5-23. doi:10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-01
- Galbraith, J.R. (2000). *The role of formal structures and processes. Breaking the code of change*, 139-160.
- Grenness, T. (2012). *Hvordan kan du vite om noe er sant? : veiviser i forsknings- og utredningsarbeid for studenter, ledere, konsulenter og journalister* (2. utg. utg.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Hall, R.H. (1991). *Organizations : structures, processes, and outcomes* (5th ed. utg.). Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall.
- Hambrick, D.C. & Finkelstein, S. (1987). *Managerial discretion: A bridge between polar views of organizational outcomes*. Research in organizational behavior.
- Hanssen, G.S., Helgesen, M.K. & Vabo, S.I. (2005). *Politikk og demokrati. En innføring i stats-og kommunalkunnskap*, 1.
- Hennestad, B.W., Revang, Ø. & Strønen, F.H. (2006). *Endringsledelse og ledelsesendring: endringslæring for praktisk orienterte teoretikere og reflekterte praktikere*: Universitetsforl.

- Hovedavtalen i staten.* (2019). Avtale mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og hovedsammenslutningene LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne. Oslo.
- Jacobsen, D.I. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- Jacobsen, D.I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg. utg.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Jacobsen, D.I. (2018). *Organisasjonsendringer og endringsledelse* (3. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- Johnsen, E., Vanebo, J.O., Valstad, S.J. & Busch, T. (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforl.
- Johnsen, Å & Johnsen, H. C. G. (2011). *Fra endringsledelse til innovasjonsledelse i offentlig sektor*. I Vanebo, J. O., Klaudi Klausen, K. & Busch, T. (2011) *Modernisering av offentlig sektor: Trender, ideer og praksiser* (3. utg). Oslo: Universitetsforl.
- Johnsen, Å. (2014). *En strategisk offentlig sektor*: Fagbokforlaget.
- Johnson, G. (2016). *Exploring strategy: text and cases*: Pearson Education.
- Klev, R. & Levin, M. (2010). *Forandring som praksis: endringsledelse gjennom læring og utvikling*: Fagbokforlaget.
- ks.no (22.05.20):
https://www.ks.no/contentassets/e4db465f05944806a5544d7fd6fc6025/ks_guide-til-god-ledelse_low-res-nettversjon_f41.pdf
- Lewin, K. (1947). *Group decision and social change. Readings in social psychology*, 3(1), 197-211.
- Nadler, D.A. (1981). *Managing organizational change: An integrative perspective*. The Journal of Applied Behavioral Science, 17(2), 191-211.
- nav.no (20.02.20a): <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/partnerskapet-i-nav/to-styringslinjer>
- nav.no (20.02.20b) <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/organisering-av-nav>

- Nielsen, J. C. R., & Repstad, P. (2006). *Når mauren også skal være ørn: Om å analysere sin egen organisasjon*. In F. Nyeng, & G. Wennes (Eds.), *Tall, tolkning og tvil* (pp. 245-279). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- NOU 2004: 13 (2004). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning – Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Oslo. Sosialdepartementet.
- NTNU, 2020. <https://innsida.ntnu.no/wiki/-/wiki/Norsk/NVivo>
- Opstad, L. (2013). *Økonomistyring i offentlig sektor* (2. utg. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Pfeffer, J. (1977). *The Ambiguity of Leadership*. *The Academy of Management Review*, 2(1), 104. doi:10.2307/257611
- regjeringen.no (21.02.20) https://www.regjeringen.no/no/dep/asd/om-arbeids--og-sosialdepartementet/etatstyring/underliggende-etater/arbeids_og_velferdsetaten/id1511/
- Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (4. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). *Dilemmas in a general theory of planning. Integrating Knowledge and Practice to Advance Human Dignity*, 4(2), 155-169. doi:10.1007/BF01405730
- Roaldsnes, A. (2018). *Mål- og resultatstyring i NAV - kan det bidra til å få flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid?* *Arbeid og velferd*, 2018(1).
- Rønning, R., Brochs-Haukedal, W., Glasø, L., Mathiesen, S.B., Aff, A.S. & lederundersøkelse, A.F. (2013). *Livet som leder : lederundersøkelsen 3.0*. Bergen: Fagbokforl.
- Schreiner, R. & Markussen, S. (2012). *NAV-reformen: «Færre i arbeid og lenger på trygd»*. *Søkelys på arbeidslivet*, 29(1-02), 151-162.
- Senge, P.M. (1990). *The leader's new work: building learning organizations*. (includes related exercise and article). *Sloan Management Review*, 32(1), 7.
- Senter for statlig økonomistyring (2010) *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten*.
- Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur* (2. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.

- Tjora, A.H. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Tsoukas, H. & Chia, R. (2002). *On organizational becoming: Rethinking organizational change*. *Organization science*, 13(5), 567-582.
- Vångeng, S., Eriksen, H., Ihme, I., Markussen, S., Pedersen, N., Stene, E. & Sæther, I. (2015). *Et NAV med muligheter. Sluttrapport fra Ekspertgruppe*. https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppenav_9,4.
- Wadel, Cato (2014) *Feltarbeid i egen kultur*. Oslo: Cappelen Damm AS
- Wangrow, D.B., Schepker, D.J. & Barker III, V.L. (2015). *Managerial discretion: An empirical review and focus on future research directions*. *Journal of Management*, 41(1), 99-135.
- Waterman, R.W. & Meier, K.J. (1998). *Principal-agent models: an expansion?* *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 173-202.
- Weber, M., Fivelsdal, E. & Østerberg, D. (2010). *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (3. utg., 6. oppl. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Østerud, Ø. (1996). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

8 Vedlegg

8.1 Vedlegg 1 – Ledelsesplattform i NAV

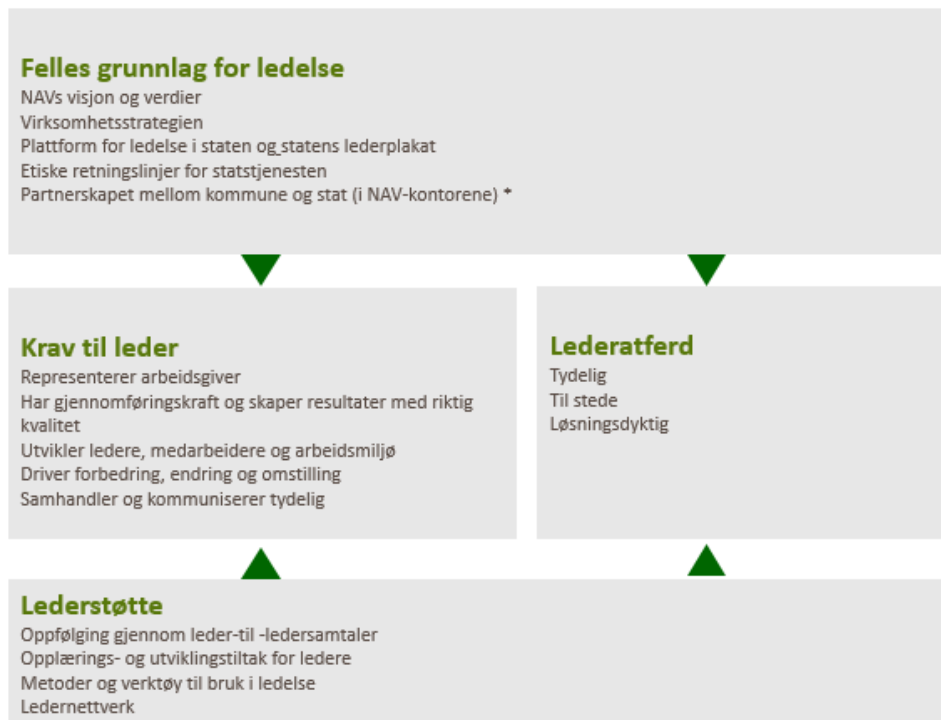


**Ledelse er å være til stede så
folk merker det!**

Ledelsesplattform i NAV

April 2018//HR-avdelingen i Arbeid- og velferdsdirektoratet

Ledelsesplattform i NAV



*Denne gjøres gjeldende i NAV-kontoret etter en behandling i partnerskapet



Krav til ledere

Representerer arbeidsgiver

Du bruker handlingsrommet og praktiserer lederrollen på en slik måte at det skaper godt omdømme i møte med brukere, samarbeidspartnere, medarbeidere, tillitsvalgte og verneombud.

Har gjennomføringsevne og skaper resultater med riktig kvalitet

Du forankrer og skaper forståelse for mål og resultatkrav blant egne medarbeidere. Du setter tydelige mål og skaper resultater med riktig kvalitet gjennom effektiv drift og oppfølging. Du har klargjort ansvar, roller og krav innenfor eget ansvarsområde.

Utvikler dine ledere, medarbeidere og arbeidsmiljø

Du gir ansvar, handlingsrom og får frem det beste hos medarbeiderne. Du utvikler team og grupper gjennom å gjøre hverandre gode.

Driver forbedring, endring og omstilling

Du er aktivt oppsøkende for å tilegne deg kunnskap om hva som vil kreves av din organisasjon fremover. Du tar initiativ til kontinuerlig forbedring av våre tjenester, arbeidsprosesser og organisasjon. Du eier og driver endrings- og omstillingsprosesser.

Samhandler og kommuniserer tydelig og godt

Du har helhetsforståelse, samhandler og kommuniserer tydelig, både internt og eksternt, for å utnytte virkemidler og skape gode løsninger til beste for brukere og samfunn.



Tydelig

Ledere i NAV inspirerer og motiverer

- Jeg kjenner målene og gjør dem relevante og inspirerende for mine ansatte
- Jeg er tydelig på hva som forventes
- Jeg synliggjør det som virker og er bra, og sier klart fra hva som må bli bedre



Til stede

Ledere i NAV skal være til stede så folk merker det

- Jeg lytter og er positivt nysgjerrig på andres oppfatninger og tilbakemeldinger
- Jeg gir medarbeidere og ledere ansvar, innflytelse og handlingsrom.
- Jeg utfordrer, støtter og stimulerer til videreutvikling og mestringstro



Løsningsdyktig

Ledere i NAV finner helhetlige løsninger

- Jeg etterspør ulike synspunkter før jeg beslutter, og følger aktivt opp at beslutninger gjennomføres
- Jeg er opptatt av å finne løsninger som også skaper resultater utover egen enhet
- Jeg er pådriver for å skape entusiasme for ny innsikt og gjensidig læring



Lederstøtte

- Lederside på navet og PULS i Læringsportalen hvor ledere får tilgang til informasjon og oversikt over hva som tilbys av ledelsesutvikling og kurs
- Metoder og verktøy for utøvelse av lederskapet
- Ledernetverk og erfaringsdeling
- Oppfølging av ledere gjennom ledersamtaler



8.2 Vedlegg 2 – Brev til NAV Trøndelag

NAV Trøndelag

v/direktør Bente Wold Wigum

Trondheim 26.11.2019

Forespørsel om å få gjennomføre undersøkelse i NAV i Trøndelag forbindelse med masterstudium

Undertegnede er ansatt i NAV og gjennomfører for tiden studiet Master of Public Administration ved NTNU Handelshøyskolen. Dette er et erfaringsbasert studium, og vi har underveis kommet til at vi ønsker å undersøke egen organisasjon innenfor tema ledelse/endring/endringsledelse.

I vår masteroppgave ønsker vi å undersøke hvordan NAV-ledere opplever og bruker sitt handlingsrom i lokale endringsprosesser. Bakgrunn for vår undersøkelse er anbefalinger fra Ekspertutvalgets rapport og påfølgende stortingsmelding nr. 33 (2015/2016) «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet» om mer myndige NAV-kontor med større handlefrihet. Dette tenker vi utfordrer NAV-kontoret og hvordan tjenester skal leveres og resultater oppnås. Hvordan manøvrerer NAV-leder i dette mulighetsrommet? Både ekspertutvalget, stortingsmeldingen og arbeidsgruppe som har sett på NAV-kontorenes resultatoppnåelse og potensiale (i rapporten «Utvikling av NAV-kontor – større handlingsrom og ansvar») nevner at det bør gjennomføres flere lokalt forankrede endrings- og utviklingsprosjekter. Det vi lurer på er hvordan NAV-lederne oppfatter sine muligheter for å få til dette, og hvordan de opplever sin rolle som endringsagent.

Vi tenker at dette er svært aktuelle tema i et samfunns- og arbeidsliv der fokus på offentlig forvaltning og hvordan samfunnsoppdrag skal løses stadig mer effektivt og kunnskapsbasert. Vi tror at de resultater vi vil komme frem til vil kunne gi innspill til en pågående utvikling i NAV der vi utnytter handlingsrommet innenfor de eksisterende styringslinjer til å få best mulig effekt ut av de tjenester NAV-kontoret leverer.

Vi ønsker å kunne intervju 5-8 NAV-ledere i Trøndelag om dette (i januar 2020), og håper NAV Trøndelag stiller seg positive til dette. Vi tar ikke kontakt med potensielle informanter før fylket har vurdert vår henvendelse. For å ha variasjon med hensyn til kontorstørrelse, tidligere fylkesinndeling, erfaring og pågående kommunesammenslåinger, har vi ønske om å rette henvendelser til utvalgte NAV-ledere i Trøndelag

Vedlagt er foreløpig intervjuguide og utkast til informasjonsskriv til deltakere.

Håper på positiv tilbakemelding!

Med vennlig hilsen

Trine Kleveland

Janne Loeng

8.3 Vedlegg 3 – Anbefalingsbrev fra NAV Trøndelag

Trine Kleveland og Janne Loeng

ANBEFALING OG GODKJENNING FRA NAV-TRØNDELAG

NAV Trøndelag har vurdert vedlagte masteroppgave som svært interessant, og støtter undersøkelsen som skal gjennomføres. Det gis med dette tillatelse til at masterstudentene Trine Kleveland og Janne Loeng sender forespørsel til et utvalg av NAV-ledere i NAV Trøndelag. Undersøkelsen er frivillig, men vi håper de lederne som blir forespurt vil være positiv til deltakelse.

NAV Trøndelag ønske kandidatene lykke til med oppgaven, og ber om at det sendes en pdf. fil av oppgaven etter at den er innlevert for sensur.

Dette brevet kan vedlegges forespørselen til NAV-lederne slik at NAV-lederne i Trøndelag ser at dette forskningsprosjektet er tatt opp til vurdering og anbefalt av forsknings- og utviklingsgruppen i NAV Trøndelag.

Med vennlig hilsen

Heidi Fossen
Koordinator forskning og utdanning NAV Trøndelag

8.4 Vedlegg 4 – Godkjenning fra NSD

NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Masteroppgave om endringsledelse i NAV

Referansenummer

501346

Registrert

04.01.2020 av Trine Kleveland - trinekl@stud.ntnu.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet NTNU / Fakultet for økonomi (ØK) / NTNU
Handelshøyskolen

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Trond Stiklestad, trond.stiklestad@ntnu.no, tlf: 99583810

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Trine Kleveland, trine.kleveland@nav.no, tlf: 98661699

Prosjektperiode

20.01.2020 - 30.06.2020

Status

08.01.2020 - Vurdert

Vurdering (1)

08.01.2020 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert

i meldeskjemaet den 08.01.2020 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte. MELD VESENTLIGE ENDRINGER Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres. TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 30.06.2020. LOVLIG GRUNNLAG Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a. PERSONVERNPRINSIPPER NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: - lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen

- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål - dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet - lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20). NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned. FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1 f) og sikkerhet (art. 32). For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon. OPPFØLGING AV PROSJEKTET NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet! Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

8.5 Vedlegg 5 – Intervjuguide

Intervjuguide – Endringsledelse i NAV-kontoret

Problemstilling:

Hvordan opplever NAV-leder muligheten til å drive lokale endringsprosesser i NAV-kontoret?

Når vi tenker på endringsprosesser, så er vi på jakt etter litt større endringer som handler om endringer av metodikk, organisering, gjerne et brudd med hvordan man har gjort ting tidligere. Gjerne endringsprosjekter som krever at man lærer seg noe nytt, og også avlæring.

Innledning	Alder Utdanning Hvor lenge har du jobbet i NAV? Hvor lenge har du vært NAV-leder? Annen ledererfaring? Har du andre ledere/avdelingsledere i kontoret? Hvor mange ansatte har du ansvar for?
------------	--

Refleksjons- spørsmål	<p>Kan du si noe om hvordan du ser på din rolle i endringsprosesser i kontoret?</p> <ul style="list-style-type: none">• Ser du på deg selv som en initiativtaker eller som en mottaker?• Er det en forventning til at du som NAV-leder skal drive lokale endringsprosesser? <p>Hvordan identifiserer du behov for endring i kontoret?</p> <ul style="list-style-type: none">• Hvor får du impulser og input fra?• Hva mener du er de største behovene for endring i ditt kontor? <p>Hvordan prioriterer du mellom ulike behov for endring i kontoret?</p> <ul style="list-style-type: none">• Hvordan opplever du balanse mellom drift og utvikling/endring? <p>Hvordan tenker du at du kan skape rom/mulighet for å drive endringsprosesser i kontoret?</p> <p>Hva ser du på som en støtte når du skal velge / sette i gang endringsprosesser i kontoret?</p> <ul style="list-style-type: none">• Egen kompetanse• Statlig eller kommunal styringslinje• Impulser i kontoret• Utenfra – samarbeidsparter? Andre NAV-ledere??? <p>Hva begrenser mulighetene dine for å velge / sette i gang endringsprosesser i kontoret?</p>
--------------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> • Egen kompetanse • Statlig eller kommunal styringslinje • Impulser i kontoret • Utenfra – samarbeidsparter? <p>Kan det bli for mye endring?</p> <ul style="list-style-type: none"> • For mye sentrale/obligatoriske endringsprosjekter? <p>Er det noen endringer du ser som nødvendige eller viktige som du ikke får til å gjennomføre nå? Hva og hvorfor?</p> <p>Hvordan ser du på det å gjennomføre en endringsprosess og ikke lykkes? Opplever du som NAV-leder å ha rom for å prøve og feile i endringsprosesser?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hva oppfatter du som forventninger fra dine ledere? <p>Kan du beskrive noen konkrete lokale endringsprosjekter hvor du har vært initiativtaker?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hva opplevde du som støtte i prosessen? • Hva opplevde du begrenset prosessen? • Andre refleksjoner rundt dette? <p>Ekspertutvalget sa i sin sluttrapport at det er for lite lokale utviklingsprosesser i NAV. Hva er dine tanker rundt det/hva tror du de mener med det?</p> <p>Hva tenker du skal til for å ha en større mulighet til å ta initiativ til lokale endringsprosjekter enn du opplever i dag?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Støtte fra ledelse (kommune, stat) • Støtte fra ansatte • Impulser/input utenfra • Kompetanse • Ressurser
--	--

Avrunding	<p>Er det noe annet du vil nevne som du synes er interessant for å belyse vårt tema?</p> <p>Informasjon om tidsplan for oppgave</p> <ul style="list-style-type: none"> • Leveres i april • Forsvares i mai
-----------	--

Vil du delta i forskningsprosjektet «Endringsledelse i NAV-kontoret?»

Dette er et spørsmål til deg som NAV-leder, om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvordan NAV-ledere opplever muligheten til å drive lokale endringsprosesser i NAV-kontoret. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet i prosjektet er å undersøke hvordan NAV-ledere oppfatter sin rolle og sitt handlingsrom i endringsprosesser i kontoret.

Vår problemstilling er: *Hvordan opplever NAV-leder muligheten til å drive lokale endringsprosesser i NAV-kontoret?*

Undersøkelsen gjennomføres som dybdeintervju med et antall NAV-ledere (5-8), og er en del av vårt masterstudium ved NTNU Handelshøyskolen.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

NTNU Handelshøyskolen ved veileder Trond Stiklestad er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Vi har valgt å henvende oss til et utvalg av ledere av NAV-kontor i Trøndelag, og det er rett i overkant av 20 NAV-ledere (kommunesammenslåinger som pågår).

Hva innebærer det for deg å delta?

Vi vil gjennomføre undersøkelsen gjennom individuelle dybdeintervju. Intervjuet vil ledes av en av studentene, mens den andre noterer. Vi ønsker å ta opptak av intervjuene, som vil bli transkribert og anonymisert. Etter prosjektets slutt vil opptaket bli slettet.

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

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

Veileder vil ha tilgang til samtykkeskjema, opptak og transkriberte intervju.

Opptak vil være lagret på personlig tilgangskontrollerte enheter med høyt sikkerhetsnivå.

Transkripsjoner vil lagres uten navn eller navn på NAV-kontor og følgelig være anonymisert. Navn på NAV-kontor og leder vil erstattes av en kode, som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data.

Avhengig av hvilke data vi får, vil uttalelser fra et intervju kunne knyttes til et kontor for de som har kjennskap til NAV. Dette kan være uttalelser om kontorets størrelse, hvilke endringsprosesser det henvises til eller andre opplysninger. Spesifikke ord og uttrykk kan også identifisere en informant. Vi vil derfor sende deg sitat vi tenker å bruke før ferdigstilling av oppgave, slik at du kan vurdere om dette er opplysninger som kan publiseres eller ikke med tanke på anonymisering.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 30.06.2020. Opptak og informasjon som knytter navn til anonymiserte intervjutranskripsjoner vil da bli slettet.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra NTNU Handelshøyskolen vil NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdere om behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Studien gjennomføres av studentene Janne Loeng (tlf. 977 08 711) og Trine Kleveland (986 61 699). Ansvarlig behandlingsinstusjon er NTNU ved Trond Stiklestad, tlf. 995 83 810.
- NTNUs personvernombud: Thomas Helgesen
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Trond Stiklestad
Prosjektansvarlig
(Forsker/veileder)

Janne Loeng og Trine Kleveland
Studenter

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Endringsledelse i NAV-kontoret», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger om meg lagres til prosjektet er avsluttet.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 30.06.20

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

8.7 Vedlegg 7 – Epost til informanter

Hei!

Undertegnede er i ferd med å ta studiet Master of public administration ved NTNU. Vi er også ansatt som avdelingsledere ved ulike enheter i NAV i Trøndelag. Vi har valgt å undersøke egen organisasjon i vår masteravhandling, med arbeidstittelen «Endringsledelse i NAV-kontoret». I den forbindelse ønsker vi å spørre om du kan delta i vår undersøkelse.

Deltakelse innebærer at vi kan gjennomføre et intervju på ca 1 time, som blir tatt opp, transkribert og anonymisert. Se vedlagte informasjonsskriv og samtykkeskjema for ytterligere informasjon. Vår undersøkelse er godkjent og anbefalt av NAV Trøndelag, se vedlegg.

Vi håper du kan ta deg tid til å lese vedlagt informasjon og dersom du kan delta ber vi deg skrive under på samtykke og returnere dette til oss. Dersom du ønsker å delta vil vi så ta kontakt for å avtale tid for intervju.

Med vennlig hilsen Trine Kleveland og Janne Loeng

