

13. Krav, val og avgrensingar – endring av handlingsrom for leiarar under omstilling

LEIF LONGVANES

Høgskulen på Vestlandet

MAGNE EIKÅS

Høgskulen på Vestlandet

SAMANDRAG Denne studien drøftar korleis lokale NAV-leiarar vurderte sitt handlingsrom under iverksettinga av NAV-reforma, og om handlingsrommet endra seg i løpet av oppstarts- og etableringsfasen. Vi tek utgangspunkt i ein modell som Rosemary Stewart har utvikla om kva som gjev leiarar handlingsrom (Stewart, 1976, 1982, 1982). Studien er basert på intervju med ti NAV-leiarar på tre ulike tidspunkt over ein periode på om lag eitt år.

NØKKEWORD Handlingsrom | leiing | omstilling | endringsleiing | NAV

ABSTRACT The paper discusses how local managers in the Norwegian Labour and Welfare Administration considers their space of action during the implementation of a reform. Rosemary Stewart's model on choices for managers (Stewart, 1976, 1982, 1982) is the paper's theoretical base. Ten managers were interviewed at three different times over one year as the reforms were implemented.

MERKNADER

Forfattarane har ingen interessekonfliktar.

13.1 INTRODUKSJON

Føremålet med denne studien er å finne ut korleis dei lokale NAV-leiarane vurderte sitt handlingsrom under iverksettinga av NAV-reforma, og om handlings-

rommet endra seg i løpet av eit år. Vi vil også kome innpå kva faktorar som i størst grad påverka handlingsrommet til NAV-leiarane i denne perioden. For å forklare kva handlingsrom desse hadde, tek vi utgangspunkt i ein modell som Rosemary Stewart har utvikla (Stewart, 1982). Vi har intervjuet ti lokale NAV-leiarar på tre ulike tidspunkt. Det var om lag eit år mellom første og siste intervju. Alle intervjuet vart gjennomførte under etableringsfasen av dei lokale NAV-kontora.

Store og omfattande organisasjonsendringar er, og har vore, kvardagen til mange tilsette og leiarar dei seinare åra. Forklaring av korleis leiarar handterer utfordringane i ei tidleg fase av store omstillingar er viktig kunnskap for framtidige omstillingsprosessar. NAV-reforma representerte i si tid ei av dei største offentlege reformene i Noreg då både innhald (trygde- og sosialfagleg), organisering (samanslåing av Trygdeetaten og Aetat) og den nye hybridmodellen med partnerskap mellom stat og kommune vart gjennomført i ei reform (Alm Andreassen og Aars, 2015). Reforma omfatta så mange som 16 000 tilsette.

Partnerskapen mellom stat og kommune er i tråd med det Gjerde, Torsteinsen og Aarseth (2014) omtaler som døme på «soft law». Dei skriv at slike avtaler ikkje legg opp til å instruere kommunane (på detaljnivå) om korleis oppgåvene skal løysast. Det er heller tale om å sikre ein betre balanse gjennom likeverd, partnerskap og samarbeid. Dette vert omtala som eit *svakt reformdesign*, der dei nasjonale styremaktene gjev kommunane og staten fridom til å finne lokale løysingar (op.cit.). Gjerde mfl. (2014) brukar samhandlingsreforma som case, men her er det tydelege likskapar med NAV-reforma.

I litteraturen om leiing av reformer og organisasjonsendringar finn vi mange som freistar å svare på korleis leiarar kan gjennomføre endringar på ein best mogeleg måte (Jacobsen, 2018; Hennestad og Revang, 2017; Meyer og Stensaker, 2011). Resultatfokuset (Hennestad og Revang, 2017) under omstillingsprosessar er lett å forstå. Oppdragsgjevarar, omverda, ålmenta, og ikkje minst dei tilsette, har interesse av korleis ein kjem igjennom omstillingsprosessen på ein god måte. Ein variant av dette er Røvik (1989 og 2007) som syner korleis leiarar omset og tolkar styringssignal og set i verk endringar.

Leiarar er sentrale aktørar i omstillingsprosessar, og vi finn dei på ulike organisatoriske nivå. Nokre er på «toppnivået» medan andre er plassert lægre i organisasjonshierarkiet. Dei leiarane som er tettast på omstillings- og endringsprosessane, og som i stor grad er med på å påverke utfallet av desse, er gjerne nærmast den daglege produksjonen. I litteraturen vert desse ofte omtala som «front-line managers» (Purcell og Hutchinson, 2007). Leiarane i dei lokale NAV-kontora kan plasserast i denne kategorien, som vi på norsk vil kalle frontlinjeleiarar. Desse leiarane har fått delegert personal- og økonomiansvar frå overordna nivå. Ved mange

NAV-kontor vil det også vere eit leiarnivå under desse frontlinjeleiarane utan delegert personal- og økonomiansvar. Vi brukar nemninga mellomleiarar om desse, men ute i NAV-kontora vert dei omtala som teamleiarar eller fagansvarlege.

Rosemary Stewart (1982) har utvikla ein modell for å synleggjere og forklare leiarar sitt handlingsrom. Vi vil nytte denne modellen til å forklare endringar av handlingsrom for dei lokale NAV-leiarane frå vi møter dei første gang til det siste møtet. Med dette som utgangspunkt skal vi svare på følgjande problemstilling:

Kva faktorar påverkar handlingsrommet til lokale NAV-leiarar i samband med gjennomføringa av NAV-reforma, og korleis endrar handlingsrommet seg over tid?

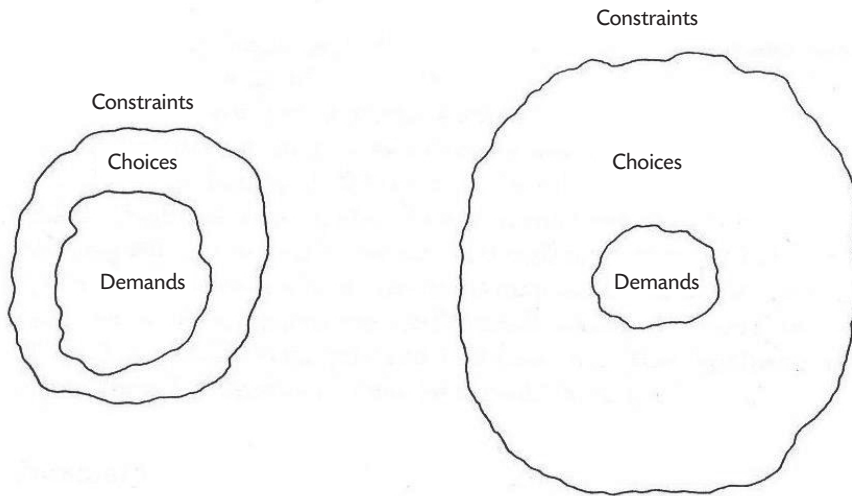
Intervjua med NAV-leiarane vart gjennomførde i ein periode med stort og relativt negativt mediefokus på iverksettinga av NAV-reforma. Konteksten for desse leiarane var prega av ein turbulent og hektisk kvardag, der deira oppgåve var å «omsetje» og tilpasse styringssignala og intensjonane frå overordna politisk og administrativt nivå, og gjennomføre desse lokalt (Røvik, 1989). Dette skulle dei gjere samstundes som det vart forventa at dei skulle halde oppe kvaliteten i møtet med brukarane, gjere vedtak og iverksette dei.

Artikkelen er bygd opp ved at vi først presenterer relevant teori, med hovudvekt på Stewart (1982) sin modell. Deretter gjer vi greie for data og metode. I siste del av artikkelen presenterer vi empiri og drøftar denne opp mot teori, før vi avsluttar med konklusjon og ei vurdering av relevansen av modellen til Stewart for vidare studiar.

13.2 TEORI

13.2.1 LEIARAR OG HANDLINGSROM

Rosemary Stewart har i fleire ulike publikasjonar utvikla eit omgrepsapparat (modell) for å forklare kva faktorar som gjev leiarane handlingsrom i utøvinga av leiarrolla, og kva faktorar som avgrensar (Stewart 1976, 1982). Sentralt i Stewart si tilnærming er omgrepa «demands», «constraints» og «choices» (op.cit.). Strand (2001) har omsett desse omgrepa til «krav», «rom for valg» og «begrensningar». I Stewart (1982) sine studiar er det lista opp fleire faktorar som inngår i omgrepa «demands», «constraints» og «choices». I modellen til Stewart vert variasjonane i krav, høve til å gjere val og avgrensingar i ulike leiarstillingar visualisert slik figur 13.1 syner.



FIGUR 13.1 Figuren til Stewart syner korleis «choices» (handlingsrom) varierer frå leiarstilling til leiarstilling, eller over tid i same leiarstilling. Variasjonen i handlingsrom kjem av om «demands» (krav) vert opplevd som høge eller låge, og av leiaren sin oppfatninga av «constraints» (avgrensingar).

Stewart skriv at rom for val kan variere for stillingar som ser meir eller mindre identiske ut (Stewart, 1982). Strand (2007) tolkar dette slik: «Den enkelte har i virkeligheten stor mulighet til å påvirke størrelsen på handlingsrommet. Handlingsrommet er ikke definert en gang for alle, men kan utvides og trekkes sammen» (Strand 2007, s. 398), og vidare omtaler han kva leiaren sjølv gjer med dette slik: «Men stor variasjon i handlingsrommet for samme formelle rolle er avhengig av ledernes oppfatning av grensene, kunnskap om muligheter og erfaringer med risiko og utprøving» (Strand, 2007, s. 398). Leiaren vil, på grunn av egne erfaringar og modning i leiarrolla over tid, kunne endre oppfatning av handlingsrommet. I tillegg vil organisasjonen over tid kunne endre seg, og slik påvirke det faktiske handlingsrommet leiaren har.

Stewart sin modell legg opp til at det finst to typar avgrensingar i val. Den eine typen avgrensing er positiv, i den forstand at den seier noko om kva leiaren må gjere («demands»). I vanleg språkbruk kan vi seie at dette er «må-oppgåver» eller kanskje meir korrekt; det som av leiaren vert oppfatta som «må-oppgåver». Stewart (1982) listar opp fleire døme på slike krav som leiaren i større eller mindre grad kan vurdere å bruke arbeidstida si til. Det kan vere graden av personleg involvering i arbeidet i den eininga ein leier. Det kan også vere relasjonane ein har til dei personane ein skal samarbeide med. Krav og forventningar om kva leiaren skal

gjere kjem også «utanfrå», og leiaren må vurdere konsekvensane av ikkje å ta omsyn til desse. Andre krav, som er viktige i det daglege arbeidet, er å følge byråkratiske prosedyrar som leiar korkje kan ignorere eller delegere til andre. Leiar må også vurdere kva møte ein må delta på og kva møte det er mogleg å la vere å delta på.

På den andre sida vil det til ei kvar tid vere slik at den enkelte leiar erfarer negative avgrensingar for kva han har høve til å sysle med. I daglegtale blir det mellom anna snakka om «at han gjekk utover sine fullmakter» når ein leiar har måtte forlate ein posisjon. I Stewart sin terminologi blir denne negative avgrensinga kalla «constraints» (avgrensingar). Sentrale avgrensingar i handlingsrommet er legalitet knytt til lover og avtaleverk. Andre avgrensingar kan vere tilgang på økonomi og personell, bygningar, teknisk utstyr og geografisk lokalisering. Stewart (1982) er særleg oppteken av i kor stor grad leiaren har ei veldefinert jobbskildring. Nokre leiarar vil vere sterkt bundne av detaljerte jobbskildringar, andre ikkje. Haldningar som underordna medarbeidarar har til endring, kan også avgrense handlingsromet. Motstand mot organisatoriske endringar hos medarbeidarar er eit mykje omtalt fenomen i organisasjonslitteraturen (Meyer og Stensaker, 2011). Leiarar kan ha stort handlingsrom grunna manglar i organisasjonen, og det kan vere lite som følgje av detaljstyring frå overordna eller det som Bolman og Deal omtaler som «smålig byråkrat eller tyrann» (Bolman og Deal, 2014, s. 396).

I området mellom det positive (må) og negative (kan ikkje) ligg altså «choices». Stewart (1982) seier følgjande om høvet til å gjere val: «The extent of the opportunities for exercising these common choices will vary in different jobs, and in similar jobs in different companies. They may also vary at different times in the same job» (Stewart, 1982, s. 21). Ein anna måte «choices» blir definert på, er det ein *kan gjere* som leiar, men ikkje nødvendigvis *må gjere*. Eit døme er det som ligg innanfor omgrepet forventningar. Er forventningane store, vil det av enkelte bli oppfatta som krav («demands»), er forventningane mindre vil dei fleste oppfatte det som «choices». Vi kan ha situasjonar der ein leiar kan oppfatte å ha lite handlingsrom på grunn av store krav («demands»), medan ein annan leiar kan oppfatte å ha lite handlingsrom på grunn av sterke avgrensingar («constraints»).

Med omgrepa «demands», «constraints» og «choices» har vi fått på plass eit sett med omgrep for å kunne forstå kva leiarar oppfattar at dei skal handle innanfor og i tråd med. I det følgjande vil vi argumentere for at figuren til Stewart (figur 13.1) kan nyttast som modell. Vi legg her til grunn at modellar har ulike formål og ulike krav, men det som er grunnleggjande er at den syner kompleksitet på ein enkel måte (Lave og March, 1975). Undersøkingane til Stewart (1982) av 160 leiarar i ulike bransjar forklarar korleis leiarane oppfattar handlingar dei kan og ikkje kan

utføre, og som summert og forenkla gjev eit bilete av arbeidskvardagen deira. Vårt formål med å nytte Stewart sin modell, er å synleggjere dei endringane som leiarane har i oppfatning av handlingsrom frå eit tidspunkt til eit anna, med andre ord er vi innanfor det som Clarke og Primo (2007) omtaler som ein modell med forklarande føremål.

Leiarar må til ei kvar tid ta stilling til ulike problemstillingar som det ikkje er rutinar for, og Strand (2007) seier det skil leiarrolla frå andre roller. I offentleg sektor vil det vere slik at medarbeidarar og leiarar kan oppleve at regelstyring kan gje eit redusert handlingsrom (Busch, 2012). Kirkhaug (2013) syner likevel at berre halvparten av avgjerdene i offentleg sektor er styrte av lover, reglar og rutinar.

Endringsprosessar kan auke handlingsrommet, fordi endringa i seg sjølv medfører utfordringar som det ikkje er ein praksis eller kutyme på korleis ein skal handtere (Hennestad, 2009). Vi vil her skissere to moglege utviklingsretningar leiarane kan oppleve i handlingsrom i fasen der organisasjonen er i endring.

For det første kan ein leiar oppleve eit stort handlingsrom som følge av at organisasjonen er ung. Bolman og Deal (2018) skriv at organisasjonar kan forståast med utgangspunkt i fire ulike perspektiv: struktur, HR, politikk og symbol. I kvart av perspektiva vil ei større organisasjonsendring kunne medføre endringar i handlingsrommet. Det vil ikkje vere fastsett reglar, prosedyrar eller innarbeidde praksisar som gjev eit stort handlingsrom (struktur). Leiarane vil også kunne oppleve at medarbeidarane sin situasjon med omsyn til motivasjon, jobbtryggleik og meistring vert utfordra i ein omstillingsprosess (HR). Opparbeidde formelle og uformelle maktstrukturar blir utfordra som følge av store endringar (politikk). Under ei omstilling som medfører fusjon/samanslåing av ulike organisasjonar, vil det ta tid å opparbeide nye førestillingar av kva som er rett og gale, «korleis gjer vi det her», og å ta i bruk nye symbol og forteljingar. Situasjonen der ein som leiar skal bidra til å skape noko nytt basert på tidlegare praksisar vil med andre ord kunne gje stort handlingsrom for leiarane.

For det andre vil både medarbeidarar og leiarar i ein organisasjon som gjennomgår store endringar akseptere at det tek tid å få alle avgjerder, prosedyrar og formelle og uformelle strukturar på plass. Nye leiarar vil verken utfordre overordna leiarar eller medarbeidarane, og ei «vente-og-sjå-haldning» kan få aksept, ikkje minst fordi det i minst grad utfordrar det eksisterande. Leiarar som opplever arbeidskvardagen slik, vil truleg omtale handlingsrommet som lite, og at den umodne organisasjonen og den nye leiarskapen er årsak til det.

Dersom vi nyttar dei to eksempla over, og ser på moglege utviklingstrekk, så vil ei modning av organisasjonen kunne medføre at leiarar som opplever eit stort handlingsrom under endringa få dette innskrenka som følge av byråkratisering av

organisasjonen, eller som Strand (2007, s. 264) skriv: «Vi antar at den byråkratiske sjefen har stor autoritet, men forholdsvis lite spillerom, da reglene setter klare grenser for hva som kan bestemmes, og hvilke valg en kan treffe». Leiaren som i utgangspunktet opplevde lite handlingsrom, vil kunne oppleve å få dette auka av fleire årsaker. For det første vil avklaringar kome undervegs og leiarrolla vert meir definert. For det andre vil ein sjå kva andre leiarar gjer (dersom ein har kollegaer med liknande rolle), og for det tredje vil dei uformelle sidene vere klårare. Eit siste element er at den daglege drifta kan krevje mindre merksemd frå leiaren og han kan få høve til å fokusere på og sette sitt eige avtrykk på organisasjonen.

13.2.2 LEIING I NAV OG NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)

NAV-reforma som vart sett i verk frå 2006 må kunne seiast å vere prega av styringssystemet New Public Management (NPM), der fokuset på leiaren si rolle er sentral (Klaussen, 2001). NPM er ei internasjonal reformbølge for modernisering av offentleg sektor, der nyliberalistiske idear om effektivisering, mål- og resultatstyring står sentralt (Olsen, 1988; Djupvik og Eikås, 2016). Ifølgje Læg Reid (1997) var det sterk institusjonell motstand i sentralforvaltninga mot endringar basert på NPM, noko som medførte at NPM-baserte reformer fekk avgrensa gjennomslag i Noreg. På det lokale nivået hadde NPM-reformene eit større omfang, både i statleg og kommunal forvaltning (Djupvik og Eikås, 2016). I tråd med styringsideala i NPM, der leiarane har ei sentral rolle når det gjeld iverksetting av politisk vedtekne reformer som NAV-reforma, er det rimeleg å sjå på denne reforma som sterkt toppstyrt. Ein konsekvens av det var at handlingsrommet til dei nyttilsette leiarane vart prega av nasjonalt fastsette standardar som skulle gjelde for alle kontor.

NPM har hatt som effekt at det også i velferdssektoren er blitt eit tydelegare skilje mellom styring og leiing (Byrkjeflot, 1997; Ladegård og Vabo, 2010; Ladegård, 2011). Pedersen (2005) omtaler dette skiljet ved å bruke omgrepa formell forvaltning og «managementstat». Skiljet frå formell forvaltning til management går både på organisatorisk nivå (større fridom for den enkelte organisasjon/avdeling), strategiutvikling med påfølgjande resultatmåling, kvalitetsstyring og brukarundersøkingar, og på avgjerdskompetanse og leiaransvar (Pedersen, 2005). Fruergaard og Rybirk (2004) peikar på at handlingsrommet til danske leiarar har minka under NPM-bølgja, ved at ein føyer til nye krav utan at dei gamle forsvinn. I ei masteroppgåve har Håkon Steigum Løe (2015) synt det same i ein norsk kontekst: «Omfanget av krav og begrensninger for offentlig virksomheter øker. Det endrer lederes handlingsrom, men eliminerer det ikke» (Steigum Løe, 2015, s. 2).

Diskursen om styring versus leiing blir, slik vi ser det, ein viktig premis for kva forventningar som vart stilte til dei lokale NAV-leiarane.

Etableringa av dei lokale NAV-kontora og diskursen om leiing versus styring kan også sjåast i lys av kva endringsstrategi dei lokale NAV-leiaren skulle velje. Jacobsen (2018) skil mellom strategi E og strategi O, der E er maktbasert og hard, med ein parallell til styring, medan strategi O er mjuk og lærande. Klemsdal (2008) har i sin studie av to lokale NAV-kontor analysert forskjellen på eit NAV-kontor som gjennomførte ei radikal endring basert på intensjonane i dei tidlege styringssignala om fullintegreerte tenester mellom kommune og stat, og eit NAV-kontor som gjennomførte ein hybridmodell med ein stegvis (inkrementell) endringsstrategi. Klemsdal (2008) har følgjande vurderingar om kva ein radikal endring versus ein stegvis strategi krev:

Den radikale modellen oppleves dermed som en krevende modell som skaper en krevende situasjon å handtere, som fordrer mye kompetanse og følgelig tid til å utvikle både kompetanse og nye arbeidsformer som kan svare til modellen i praksis. Det vil si tid til opplæring, prøving, improvisering etc. Med andre ord, i den grad enn radikal modell skal nå reformmålet meir effektivt, er det mye som tyder på at det må brukes mer ressurser på selve den konkrete håndteringen av endringsprosessen (Klemsdal, 2008, s. 28–29).

13.3 METODE OG DATAGRUNNLAG

Vi gjorde eit strategisk utval (Bukve, 2016) av elleve leiarar ved lokale NAV-kontor som vi gjennomførte personlege intervju med på tre ulike tidspunkt. Ein av leiarane, som var med i første runde, slutta i stillinga før andre runde og det vart derfor gjennomført tre intervjurundar med til saman ti leiarar. Utvalet er frå tre ulike fylke og tek omsyn til at det i gjennomføringa av NAV-reforma vart lagt opp til at ein kunne velje mellom einskapleg leiing og delt leiing mellom kommune og stat. Vidare var det ønskje om at bakgrunnen til leiarane (aetat, trygdeetaten og kommunal sektor) var representert, og at det var med både større og mindre NAV-kontor. Utvalet, med unntak av vårt ønskje om å sjå spesifikt på delt versus einskapleg leiing, vart gjort for å ha variasjon i materialet. Det er dei fire leiarane C1 til C4 som er leiarar i NAV-kontor med delt leiing. Tabell 13.1 syner samansetninga av det strategiske utvalet.

TABELL 13.1

Fylke	Leiar	Bydel/ bygd	Tal innbyggjarar (ca)	Leiarmodell	Bakgrunn til leiar
A	A1	By	12 000	Einskapleg leiging	Kommunal
	A2	Bygd	3 000	Einskapleg leiging	Trygdeetaten
	A3	Bygd	3 000	Einskapleg leiging	Trygdeetaten
B	B1	Bygd	5 500	Einskapleg leiging	Kommunal
	B2	By	25 000	Einskapleg leiging	Kommunal
	B3	By	28 500	Einskapleg leiging	Aetat
C	C1	Bydel	13 500	Delt leiging	Kommunal
	C2	Bydel	13 500	Delt leiging	Aetat
	C3	Bygd	15 500	Delt leiging	Aetat
	C4	Bygd	15 500	Delt leiging	Trygdeetaten

Tabellen syner ei oversikt over dei ti informantane (NAV-leiarane), tal innbyggjarar som NAV-kontoret gjev teneste til, leiarmodell og kor leiarane har vore tilsett tidlegare.

Lokale NAV-kontor, med både statlege og kommunale tenester, vart oppretta over ein periode på tre år, medrekna dei 25 pilotkontora som vart oppretta i 2006 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2009). Utvalet vårt var NAV-kontor i ein oppstartsfase. Det fanst NAV-kontor som var oppretta tidlegare som dei kunne hente lærdom frå, og nokre tekniske og organisatoriske utfordringar i den tidlegaste fusjonsfasen var på plass då vi starta vår studie. Føremålet var å følgje NAV-leiaren i eitt år i oppstarts- og etableringsfasen. I ettertid ser vi at det kunne vore interessant å møte desse leiarane både før dei tok til i stillinga som NAV-leiar og eit år etter vi avslutta studien, og gjennom det sett korleis heile omstillingsprosessen påverka dei. Vi meiner likevel at oppstarts- og etableringsfasen på eitt år, med tre intervju, gjev oss eit godt utgangspunkt for å analysere kva endringar som skjer med dei lokale NAV-leiarane i denne fasen.

Intervjua vart tekne opp på band og deretter transkriberte. Ved eit høve svikta teknologien og det vart skrive resymé av intervjuet basert på notata frå intervjuet. Sitat av NAV-leiarane er i denne artikkelen omsette til nynorsk. Leiarane vart intervjuja på tre tidspunkt frå september 2008 til oktober 2009. Den første runden med intervju varte noko lenger (opp mot 1,5 time) enn den siste runden (rundt 1 time). Det vart nytta semistrukturerte intervjuguidar (Kvale og Brinkmann, 2015),

der malen langt på veg følgde trinna til Tjora (2012) med oppvarmingsspørsmål, refleksjonsspørsmål og avrundingspørsmål. Intervjuguiden vart tilpassa til intervjusituasjonen i runde to og tre. Spørsmåla gjekk i første runde mest på nosituasjonen, medan dei to siste rundane hadde spørsmål som var retrospektive (Repstad, 2007) ut frå endringar sidan førre gong vi besøkte dei.

Dataanalysen er gjennomført som ei blanding av open datainspirert tilnærming (Merriam, 1998) og kategoriar baserte på Stewarts teori og modell (Miles og Huberman, 1994). Vidare var eit vesentleg punkt i analysen å få fram endringar hos leiarane over tid, og såleis vart det utvikla ein tabell med oversikt over funn om dei innleiande kategoriane på dei tre ulike datainnsamlingstidspunkta. Dette materialet vart så utvikla vidare til å utgjere dei hovud- og delkategoriane, som vert presentert under kapitlet resultat og drøfting.

13.4 RESULTAT OG DRØFTING

13.4.1 DELT VERSUS EINSKAPLEG LEIING – MINDRE KRAV OG VANSKELEGARE FORHANDLINGAR

Eit viktig skilje i materialet vårt er at to av NAV-kontora hadde ein toleiarmodell, med ein kommunal og ein statleg leiar. Løysinga med delt leiing var ikkje veldig utbreidd og utgjorde berre sju prosent av kontora, men sidan det først og fremst er dei større byane som har valt denne løysinga, omfatta dei ein større del av innbyggjarane (20 prosent) (Fimreite, 2011). Delt leiing i dei lokale NAV-kontora medfører at dei to leiarane har ulike overordna leiarar (kommunale eller statlege) og kvart sitt ansvarsområde, og ikkje ei delt leiing mellom eit fagleg og eit økonomisk-administrativt ansvar, slik Fjellvær (2010) omtaler delt leiing i sjukehus, universitet, kulturinstitusjonar og aviser.

Utan å gå nærmare inn på den formelle arbeidsdelinga mellom leiarane, avtalt i partnerskapsavtalen mellom kommune og NAV (Fimreite, 2011), vil vi her drøfte korleis desse leiarane opplever å kunne utøve sitt leiarskap og kva som skil dei frå kontor med einskapleg leiing. Dette gjer vi med utgangspunkt i dei to omgrepa «demands» og «constraints» som det er gjort greie for i teoridelen.

På den eine sida opplever leiarane i desse kontora at det er færre utfordringar knytt til å sette seg inn i heile porteføljen til kontoret, fordi dei har med seg fagbakgrunn frå enten den statlege eller den kommunale delen av tenestene som skal utførast. Den kommunale leiaren C1 seier dette slik:

Eg opplever det positive, for det første så er det blitt ein overkommeleg jobb. Skulle eg lært meg alle dei statlege rapporteringane og det som det krev av per-

sonale, så hadde eg hatt ein kjempeoppgåve i forhold til kontoret, og på same måte så ville det vore for den statlege å skulle gå inn i den sosialbiten.

Det som følgjer av dette er at «demands» blir fordelt på to (sidedelte) leiarar, som både av bakgrunn og kompetanse har kapasitet til å nå over dei praktiske utfordringane i dei nye NAV-kontora.

Fleire av leiarane i kontor med ein leiar trekkjer fram at all deira kapasitet i den tidlege fasen vart nytta til å få innsikt i og gjennomføre forventningar til to ulike system, slik B2 uttrykkjer det:

Eg tykkjer det er mykje praktiske utfordringar, akkurat i desse dagar handlar det om tidspunktet for budsjett og årsplanar og alle desse her praktiske tinga, som ikkje i det heile tatt er samkøyrt og som på meg er veldig vanskeleg å ikkje samkøyre, i forhold til å drifte eitt kontor. Elles tykkjer eg det gir utfordringar i forhold til leiing. Mine to sjefar er veldig forskjellige på leiing, og ikkje minst så gir det ulike utfordringar på meg tilbake igjen.

Leieren (B2) forklarar vidare utfordringa med å ivareta to overordna system (kommune og stat) slik: «du må forholde deg til to verder og så skal du internt i eige hus prøve å gjere det til ein, det trur eg er den største utfordringa».

Har så leiarane i kontor med delt leiing andre utfordringar enn dei som har ein-skapleg leiing? Dei fire leiarane i kontor med delt leiing, trekkjer fram at dei har mest kontakt med, og er mest forplikta overfor den styringslinja som dei kjem frå. Dei føler seg i mindre grad forplikta overfor den styringslinja som dei ikkje rapporterer til, og er redde for å kome til kort når det gjeld prioriteringane internt i kontoret. Ved starten av etableringa uttalte C1 det slik:

Nokre meiner at kommunen har vore altfor ettergivande på ein måte og gitt staten styringa. Innimellom så går jo det også utover dei tilsette. Då er det tilbake til utfordringa med det å vere på eit lokalt NAV-kontor der det er to styringslinjer, det blir den andre (i vårt materiale C2) sitt problem og det blir mitt problem.

Det vi ser av denne og andre uttalar er at ansvaret for at ikkje ein av partane overkøyer den andre er delegert ned til desse leiarane, og at dei må ivareta sine oppdrags-gjevarar. Dette ansvaret er altså delegert og ein får revirhevdning, som kontor med berre ein leiar slepp unna, her formulert av B3: «Det som trengjer seg fram endå tydeligare, det er ein rein prioriteringsutfordring mellom stat, mellom kommune, internt i kommune, internt i stat, kva skal vi bruke dei ressursane me har her til?»

Utfordringane som ein har i den delte modellen med at ansvaret for å ivareta interessene til si styringslinje, nyttar C1 ein metafor til å forklare i det siste intervjuet vi hadde: «Vi har jo spøkt med å bruke familiemodellen, med svigerforeldre for dei to over oss». Forklaringa på metaforen er at leiarane over (fylkesdirektør i NAV og rådmann i kommunen) har mest merksemd retta mot sin leiar, sine tilsette og sin portefølje og i liten grad den andre delen av NAV-kontoret. Kva verknad har dette på leiarane sitt handlingsrom? Det at dei opplever å vere sterkt forplikta til å ivareta sin oppdragsgjevar medfører at desse leiarane må trø varsamt for ikkje å kome over på feil banehalvdel i NAV-kontoret. I modellen til Stewart (1982) ligg det at i den ytre sirkelen «constraints» er det rom for forhandlingar om kva ein skal gjere. For leiarane i kontor med delt leing er denne forhandlingssituasjonen tydeleg, då dei to leiarane er medvitne om at dei har ein lokal leiar som tek vare på sitt domene. Den negative avgrensinga i desse stillingane innskrenkar handlingsrommet deira, samanlikna med det vi ser hjå leiarar i NAV-kontor med einskaplege leing.

Vi skal no sjå nærmare på om tidsaspektet verkar inn på utviklinga av handlingsrommet til leiarane i kontor med delt leing. For det første viser desse leiarane til dei same utfordringane som leiarar i dei andre kontora, med media og presset som dette gav (vert drøfta seinare i artikkelen). For dei kommunale leiarane i kontor med delt leing er dette likevel noko annleis. Presset påverkar dei meir indirekte, fordi det er den statlege delen som har størst medietrykk.

For det andre påpeikar leiarane i kontor med delt leing at dette medfører kunnskapsutveksling og læring på ein annan måte enn om det berre var ein leiar i kontoret. Effekten av det ser ein på to område, det eine er at over tid blir grensegangen mellom eige ansvarsområde og den andre sitt ansvarsområde både klarare og mindre utfordrande. Dette kan sjåast i samanheng med det som Strand omtaler som: «Fullmakter kan forhandles, vellykkede initiativ gir rom for et nytt forsøk» (Strand, 2007, s. 398). Det blir fleire lokale forhandlingar og desse utvidar leiarane sitt handlingsrom. Det andre som denne kunnskapsutviklinga medfører for desse leiarane er at dei saman står sterkare i forhandlingane overfor oppdragsgjevarane sine.

Dette fører til at NAV-kontor med delt leing har mindre vanskar med å ha kapasitet til å oppfylle «må-oppgåvene» («demands»), men det må forhandlast meir internt («constraints») mellom leiarane i desse kontora. Etter kvart som tida går medfører dette auka handlingsrom («choices») for desse leiarane, som resultat av positive erfaringar frå slike forhandlingar, og dei får etter kvart eit betre utgangspunkt for å kunne forhandle med sine overordna, både på kommunal og statleg side.

13.4.2 «MÅ-OPPGÅVENE» OG UTVIKLINGA OVER TID

Vi vil i denne delen fokusere på kva «må-oppgåver» («demands») som i størst grad påverka NAV-leiarane (både dei som har einskapleg og delt leiing) i vår studie, og korleis dette utvikla seg i løpet av det året vi gjorde våre intervju. Som vi var inne på i introduksjonen, var det høg merksemd i det offentlege ordskiftet og media i den tidlege fasen av etableringa av NAV og dei lokale NAV-kontora. Dagens Næringsliv hadde oppslag som: «NAV-reforma en fiasko. De ansatte sliter med sykmeldinger, høyt arbeidspress, usikkerhet og lønnskonflikter» (Dagens Næringsliv, 26.04.2007). I tillegg til rikspressa, som henta inntrykk frå heile landet, vart mediemerksemda omkring vanskanene i etableringsperioden mykje omtalt i Hordaland. Bergens Tidende oppsummerer dette på leiarplass 7. desember 2007: «De siste månedenes debatt og reportasjer i Bergens Tidende har imidlertid avdekket flere barnesykdommer. Brukere har fortalt at det ikke er blitt lettere, men tvert imot vanskeligere å få byråkratiet i tale. Saksbehandlingstiden er også blitt lenger.» Den negative merksemda som reforma fekk, kjem fleire av leiarane inn på, og det prega både leiarane og medarbeidarane. Endåtil humoristane kom på bana, og C2 kommenterte det slik: «Når du ser på ‘Nytt på nytt’ så er NAV der. NAV blir latterleggjort, så det er ikkje så enkelt å jobbe her».

Den mediemerksemda som var, særleg i starten, får direkte verknad på leiarane gjennom det negative dei opplever i kontora, og som dei gjer sitt beste for å motverke, og som B1 skildrar som at ho må «spreie det glade budskap» i NAV-kontoret. B1 opplevde her at ho var den einaste internt i kontoret som forsvarte NAV-reforma og formidla til dei tilsette at det kjem til å gå seg til på sikt.

I tillegg blir det eit sterkt press frå dei overordna med tanke på prioriteringar, og spesielt kjem det gamle trygdefaglege styringssystemet med måling av sakshandsamingstider og uferdige saker (restansar) i fokus. Dette kjem mellom anna til uttrykk gjennom at det blir sterkt trykk på «må-oppgåvene» og fylkesnivået trekjer fram omdømet for NAV som ein viktig premis. Sett i høve til det første poenget med ekstra fokus på «må-oppgåvene» uttrykker B2 det slik:

Så skjønner eg at det er alvor når leiaren for forvaltningseininga, fylkesdirektøren og ein av dei andre direktørane, reiser på rundar rundt på NAV-kontora for å sjekke korleis vi arbeider med restansar og sånn. Då tenkjer eg at det er trykk ovanfrå på det.

For den lokale NAV-leiaren blir det også problematisert i kva grad omdøme er noko som den lokale NAV-leiaren skal ha fokus på. B1 meiner at det kanskje også er ein forskjell mellom stat og kommune, der staten fryktar eit svekka omdøme,

medan kommunen er oppteiken av brukaren. Han formulerer det slik: «Drit i omdømme, eg gjer ikkje det, men det er brukarane som er viktig.» C2 omtaler stadige utskifting av fylkesdirektør i NAV i sitt fylke (5 fylkesdirektørar på 2 år) som eit uttrykk for det presset ein har frå det nasjonale nivået mellom anna på saks-handsaming, restansar og omdøme.

Biletet som teiknar seg er at i den tidlege fasa av etableringa av lokale NAV-kontor, så er det først og fremst det leiarane oppfattar som «må-oppgåver» som avgrensar leiarane sit handlingsrom. Dette gjeld også dei leiarane som oppfattar at dei har vide fullmakter, slik som B2:

Eg opplever at eg har mange fullmakter, det gjer eg på begge sider. Og eg brukar dei. Det betyr at vi også gjer nokre ting som er på grensa, som vi må seie at: veit du kva, no har vi faktisk brukt handlingsrommet vårt og eg opplever også aksept for det. På kommunesida så er det veldig lite kontroll og veldig lite avgrensingar sånn sett. På statleg side opplever eg at det har vore meir. Eg opplever at viss eg snakkar med fylkesdirektøren så er det stor aksept for å gjere ting. Eg opplever at det blir sett på som positivt. Men samstundes så er det også styring, så eg må vere veldig tydeleg på at dette er styring mi.

Erfaringane dei lokale NAV-leiarane har, er at det er «må-oppgåvene» som tek kapasiteten deira, og sjølv om opplevinga av fullmakter og styring er noko ulikt, så tek «må-oppgåvene» all kapasitet i den tidlege fasen. «Må-oppgåvene» eller krava som leiarane opplever i denne perioden knytter seg både til mål- og resultatstyring (Olsen, 1988; Djupvik og Eikås, 2016), og at tidlegare styringssystem ikkje vert avvikla, men nye kjem til (Fruergaard og Rybirk, 2004).

Lat oss no ta eit steg tilbake, og sjå dette i lys av dei typologiane som vi introduserte i teoridelen. Er det slik at opplevinga av handlingsrommet vert oppfatta som mindre, når fleire rutinar og system er på plass? Strand (2007) skriv: «Handlingsrom er også meir tilgjengelig når situasjonen er tvetydig. Ingen kan påberope seg å ha en regulerende oppfatning av hva som må gjøres i visse konfliktsituasjoner» (Strand, 2007, s. 398). Dei lokale NAV-leiarane i vår studie meiner at dei vart ståande i ein pressa situasjon, der dei på den eine sida opplevde at reforma hadde ambisiøse, men tvetydige mål. På den andre sida var det «alle mann til pumpene» og fokus på det som vert kommunisert ut som «må-oppgåver». Pedersen (2005) forklarar dette med at i «managementstaten» blir leiarane utfordra på å nytte lokal fridom knytt til utviklingsarbeid, men samstundes må dei ta omsyn til eit sterkt mål- og resultatfokus ovanfrå. Måten dette vart løyst på hos leiarane i vår studie, var å halde mest mogleg av det eksisterande produksjonsapparatet intakt og gjen-

nomføre så få endringar som råd. Dette var ikkje nødvendigvis det leiarane sjølv hadde ønskje om, men eit resultat av krav frå andre. Dette blir også eit svar i høve til den andre typologien som vi sette opp, dei leiarane som hadde ei «vente-og-sjå-haldning» fekk delvis støtte for dette, det vil seie minst mogleg endring og mest mogleg produksjon i tråd med tidlegare praksis. I den seinare iverksettingsfasa ser vi at dei som erkjente og hadde ønske om handlingsrom, byrja å ta det i bruk, som følgje av at «må-oppgåvene» ikkje tok all kapasiteten deira.

Dei ti NAV-leiarane har ulik oppfatning av leiarrolla og det å kunne gjere val. Frå dei som gjer alt dei kan for å finne lokale løysingar, til dømes B2 som utfordra tariffsystemet ved å innføre same fridagar for kommunalt og statleg tilsette i juleveka, til dei som først og fremst har blick for kva dei oppfattar som forventningar og retningslinjer frå overordna.

Så er spørsmålet om dette har endra seg når vi møter dei eit år seinare. Gjennom den tidlege turbulente perioden vart fleire av ideane, som vart oppfatta som premisser i NAV-reforma, modifiserte og reduserte, slik som t.d. generalistmodellen (Helgøy, 2011). Dåverande NAV-direktør Tor Saglie reduserte forventningane, ideane og ambisjonane når det gjaldt tidsaspektet for iverksetting (Paulsen, 2009; Danbolt, 2009). Presset som hadde vore på dei kritiske «må-oppgåvene» og justeringa av ambisjonar vart fanga opp av dei lokale NAV-leiarane, og det opna for andre vurderingar. Det same opplevde leiarane når det gjaldt media, slik B3 uttaler det: «Det har nok vore avgrensa av kva vi har fått av trykk i media, men eg opplever at det har blitt rolegare. Det verker som det roa seg litt». I tillegg vart det erfaringsutveksling mellom NAV-leiarane. Forsøk som var gjennomførte, med eller utan hell, ved andre NAV-kontor dannar grunnlag for kva dei ser føre seg som moglege løysingar internt. Eit eksempel som C1 trekkjer fram er at eit kontor i same fylke hadde forsøkt seg på ei fullintegrering av kommunalt og statleg tilsette, etter det som kan omtalast som ei strategi-E-endring (Jacobsen, 2018). Forsøket hadde ikkje lukkast, og C1 seier: «Det smalt skikkeleg, sånn at, den pragmatiske måten å tenkje på kanskje må vurderast». Dette er i samsvar med det Klemsdal (2008) skriv om radikal endringsstrategi versus skrittvis endringsstrategi. Diffusjon og læring som skjer ved at aktørar spreiar idear og organisatoriske løysingar, er eit relativt velkjend fenomen m.a. frå komparative studiar av sosialpolitikk (Ervik og Kuhnle, 1993).

Oppmjukinga av presset trekkjer også NAV-leiar B1 fram, og omtaler fylkesleinga si endring slik: «nokon må ha kviskra dei i øret at NAV-leiarane heldt på å gå i frø.» Samla sett så gjer dette at NAV-leiarane får redusert fokuset på «må-oppgåver» og kapasiteten vert nytta til å gjere eigne val, men òg til å utfordre den ytre avgrensinga slik B1 her uttrykkjer det etter at ho hadde fått nei frå fylkesleinga i NAV til å gå ut med informasjon om det ho frykta kunne medføre redusert service

for eigne innbyggjarar: «Eg kunne gjort det som en sånn kommunedame av omsyn til mine kommunale brukarar, neste gang kan hende eg gjør det.»

Eit anna døme på auka handlingsrom, som nokre av NAV-leiarane nemner, er høvet til å tilsette mellomleiarar i kontoret. Dei som har mellomleiarar å spele på internt, og som dei kan delegere ansvar og oppgåver til, opplever eit større handlingsrom enn leiarane ved kontor utan mellomleiarar. Dette har truleg også blitt oppfatta av fylkesleiinga i NAV, då slike stillingar hadde vorte, eller var i ferd med å bli, oppretta i fleire NAV-kontor.

Reforma med dei organisatoriske endringane skapte i starten utfordringar internt i dei lokale NAV-kontora. Konsekvensane var at restansane auka og det vart lengre sakshandsamingstider. Svaret frå overordna nivå var eit sterkt fokus på å forbetre resultatata på desse områda, gjennom sterk styring, og dette vart opplevd som «demands». I den seinare fasen er det to moment som reduserer det sterke fokuset på «må-oppgåvene» og aukar handlingsrommet. For det første blir dei nasjonale målsettingane modifiserte, og ei meir pragmatisk gjennomføring i dei lokale NAV-kontora vert akseptert. For det andre medførte det sterke fokuset på «må-oppgåvene» i den tidlege fasen at resultatata vart forbetra, og fokus kunne etter kvart flyttast over på andre leiaroppgåver.

13.5 KONKLUSJON

Vår problemstilling var å finne faktorar som påverka handlingsrommet til lokale NAV-leiarar, og å undersøke om handlingsrommet endra seg over tid. I den tidlege etableringsfasen vart NAV-leiarane sin kapasitet i stor grad brukt til «må-oppgåver» og opplevinga av kor vide fullmakter dei hadde (og som dei opplevde noko ulikt) var ikkje så viktig, fordi alt fokus var på «må-oppgåvene». Delt leiing medførte lægre press på «må-oppgåvene», men også avgrensingar på kva ein kan gjere internt. Når presset på «må-oppgåvene» vart redusert som følge av at dei nasjonale målsettingane vart modifiserte og ei meir pragmatisk gjennomføring i dei lokale NAV-kontora vart akseptert, byrja leiarane å oppleve eit større handlingsrom, der både interne erfaringar, erfaringsutveksling med kollegaer og dei formelle fullmaktene gav grunnlag for denne endringa. Over den perioden vi følgde leiarane, opplevde dei ikkje innskrenking av handlingsrommet som følge av «byråkratisering» eller modning av den unge organisasjonen NAV.

Vi har vist at Rosemary Stewarts modell, med dei sentrale omgrepa *demands*, *constraints* og *choices*, gjev innsikt i og forklarar kvardagen til NAV-leiarane vi har følgt, og at *demands*, *constraints* og *choices* endra seg over tid for desse leiarane.

Studien vår indikerer ein praktisk implikasjon for rekruttering av leiarar til omsstillingsprosessar. Uavhengig av om du rekrutterer leiarar med utviklingsfokus eller driftsfokus, så vil «må-oppgåvene» få stor merksemd og bli høgt prioriterte, særleg i den tidlege fasen av omstillingsprosessen.

Studien vår gjekk berre over eitt år, og ein meir langstrakt tidsstudie ville både kunne gje meir innsikt i, og forklare endå betre endring av handlingsrom over tid. Styrkar og manglar ved Stewart sin modell ville då også kunne bli grundigare drøfta og problematisert. Regionreforma, høgskulereforma, kommunesamanslåingar og endringar i private verksemdar vil vere interessante reformer og omstillingar å forske på, viss ein vil studere endringar av handlingsrom over tid.

LITTERATUR

- Alm Andreassen, T. og Aars, J. (2015). *Den store reformen. Da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009), St.prp. nr. 51 (2008–2009) Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-51-2008-2009/-id550407/sec2>
- Bergens Tidende, 07.12.2007. *Fornuftig av NAV*. Leiar.
- Bolman, L.G. og Deal, T.E. (2014). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse*, 5. utg. Oslo: Gyldendal.
- Bolman, L.G. og Deal, T.E. (2018). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse*, 6. utg. Oslo: Gyldendal.
- Bukve, O. (2016) *Forstå, forklare, forandre. Om design av samfunnsvitskaplege forskingsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T. (2012). *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Byrkjeflot, H. (1997). Frå styring til ledelse. I Byrkjeflot, H. (Red.), *Frå styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Clarke, K.A. og Primo, D.M. (2007). Modernizing Political Science: A Model-Based Approach. *Perspectives on Politics*, 5(4), 742–753.
- Dagens Næringsliv 26.04.2007. *NAV-reformen en fiasko*.
- Danbolt, M. (24.03.2009). Beklager uklare signaler. *Kommunal Rapport*. Frå www.kommunalrapport.no
- Djupvik, A.R. og Eikås, M. (2016). *Organisert velferd. Organisasjonskunnskap for helse- og sosialarbeidarar*. (3. utg.). Oslo: Det Norske Samlaget.
- Ervik, R. og Kuhnle, S. (Red.). (1993). *Kunnskap, risiko og sosialpolitikk. Institusjonelle perspektiver på skandinavisk utvikling*. Bergen: Alma Mater.
- Fimreite, A.L. (2011). *Partnerskapet i Nav – innovasjon eller "same procedure"?* (Rokkan-notat 4-2011). henta frå <http://bora.uib.no/handle/1956/5789>.

- Fjellvær, H. (2010) Dual and unitary leadership: managing ambiguity in pluralistic organizations. 2010. PhD thesis (Norges handelshøyskole).
- Fruergaard, M. og Rybirk, J. (2004). ”Hvad leter vi efter? I *Ledelse i dag*, nr 56, 2004.
- Gjerde, I., Torsteinsen, H. og Aarseth, T. Kommunenes møte med samhandlingsreformen: om grensekryssinger med og uten kart. I Strand, Ø., Nettet, E. og Yndestad, H. (Red.). *Fragmentering eller mobilisering? Regional utvikling i Nordvest – Fjordantologien 2014* (s. 65–86).
- Helgøy, I., Kildal, N. og Nilsen, E. (2011). *Mot en spesialisert veilederrolle i Nav?* (Rokkanotat 12-2011). Henta frå <http://bora.uib.no/handle/1956/5991>
- Hennestad, B.W. (2009). Endringsledelse i endringssituasjonen. *MAGMA*, (12)1, 35–43.
- Hennestad, B.W. og Revang, Ø. (2017). *Endringsledelse og ledelsesendring – fra plan til praksis, 3. utg.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D.I. (2018). *Organisasjonsendringer og endringsledelse, 3. utg.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Kirkhaug, R. (2013). *Verdibasert ledelse: betingelser for utøvelse av moderne lederskap.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Klausen, K.K. (2001). New Public Management – en fortolkningsramme for reformer. I Busch, T. Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O. (red.), *Modernisering av offentlig sektor; New Public Management i praksis.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Klemsdal, L. (2008) Integreringsprosessen på det lokale NAV-kontoret. Tidlig fase av iverksettelsen av NAV-reformen. Arbeidsforskningsinstituttet 2008 AFI-notat (15) HIOA.
- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju. Utg. 3.* Oslo: Gyldendal akademisk.
- Ladegård, G. (2011). Ledelse og styring: «both sides now». *MAGMA*, (1/2011).
- Ladegård, G. og Vabo, S.I. (2011). Ledelse, styring og verdier. *MAGMA*, (1)1, 35–43.
- Lave, C.A. og March, J.G. (1975). *An introduction to models in the social sciences.* N.Y.: Harper & Row.
- Lægred, P. (1997) Modernisering og forvaltningsreformer. I *Norsk Statvitenskaplig Tidsskrift* 1997 (13)2, 99–120.
- Merriam, S.B. (1998). *Qualitative Research and Case Study Applications in Education. Revised and Expanded from «Case Study Research in Education».* San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Meyer, C.B. og Stensaker, I. (2011). *Endringskapasitet.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Miles, M.B. og Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: A sourcebook.* Beverly Hills: Sage.
- Olsen, J. (1988) The Modernization of Public Administration in the Nordic Countries. LOS-senteret notat 88/2. Bergen.
- Pedersen, D. (2005). Ledelserummet i managementstaten. I Pedersen, D. (red.), *Offentlig ledelse i managementstaten* (s.104–133). Fredriksberg: Forlaget Samfunnslitteratur.
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse*, utg. 4. Oslo: Universitetsforlaget.
- Paulsen, M. (20.02.2009). Løpsk reform? *FONTENE*. Henta frå www.fontene.no
- Purcell, J. og Hutchinson, S. (2007). Front-line managers as agents in the HRM-performance causal chain: Theory, analysis and evidence. *Human Resource Management Journal*, 17(1), 3–20.

- Røvik, K.A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K.A. (2007). *Trender og translasjonar Ideer som former det 21. århundrets organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Steigum Løes, H. (2015) Dirigerte dirigenter – Om handlingsrom for ledelse i offentlig sektor. Masteroppgave. Oslo: Diakonhjemmet Høgskole.
- Strand, T. (2001). *Ledelse, organisasjon og kultur*, 1. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*, 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Stewart, R. (1976). *Contrast in management: A study of different types of managers' jobs: Their demands and choices*. London: McGraw-Hill.
- Stewart, R. (1982). *Choices for the Manager: Guide to Managerial Work and Behaviour*. Maidenhead Berkshire: McGraw-Hill Inc.
- Stewart, R. (1982). A model for Understanding Manegarial Jobs and Behavior. *The Academy of Management Review*, 7(1), 7–13.
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskingsmetoder i praksis*, 2 utg. Oslo: Gyldendal akademisk.