



Høgskulen  
på Vestlandet

# MASTEROPPGÅVE

**Endringsstrategiar sentralt og handlingsrom lokalt i  
statleg verksemd /**

**Change strategies centrally and in-place action rooms  
in state business**

**Mona Teigen Kvam**

Masterstudium i organisasjon og leiing, helse- og velferdsleiing  
og utdanningsleiing – MR691

Fakultet for økonomi og samfunnsvitskap/Institutt for samfunnsvitskap

Eksamensdato: 14. juni 2019

*Eg stadfestar at arbeidet er sjølvstendig utarbeida, og er i tråd med Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 10.*



## **FØREORD**

Denne oppgåva er eit resultat av ein lengre prosess som har pågått over tid, og botnar i mi brennande interesse for organisasjonsendringar og leiarskap. Tida som har gått med til oppgåva har vore svært inspirerende, motiverande og lærerik. Prosessen har også gitt meg bølgedalar kor det har vore utfordrande og tungt å komme vidare.

I prosessen har eg hatt gode hjelparar og motivatorar rundt meg. Tusen takk til mine to små, Brian og Camilla, som har vore undrande og litt stolte over at eg må sitte så ofte med «lekser». De har tolmodig godteke at eg skal bli flinkare til å vere med dykk på aktivitetar når eg har levert den store oppgåva mi. Tusen takk til min mann, som har bidrege i dei prosessar og praktiske gjeremål som er mogleg, for å lette på trykket i ein travel kvardag. Og takk til gode veninner, foreldre og andre, som har heia meg fram, og stadig godtek at eg må «melde meg ut» av aktivitetar for å jobbe med forskning og tekstar. Takk til gode kollegaer ved HVL for gode råd og motivasjon undervegs, og spesielt til min leiar, som har motivert og lagt til rette for at eg skal komme i mål med oppgåva. Og til slutt ei stor takk til Bibliotek-gjengen i Sogndal for god hjelp, og ikkje minst til min rettleiar ved HVL, professor Oddbjørn Bukve, for eineståande rettleiing og passeleg dosar «pushing» for å få meg vel i hamn.

*Mona Teigen Kvam*

*Sogndal, 6. juni 2019*



## **Samandrag**

Oppgåva handlar om leiing av organisasjonsendringar i statleg bedrift.

Organisasjonsendringar er ein kontinuerleg prosess, som pågår for bedrifter som ynskjer eller må, endre seg i takt med samfunnsendringar. Dei seinare åra har det vore gjennomgripande organisasjonsendringar i nær sagt alle statlege bedrifter, spesielt som følgje av kommune- og fylkessamanslåingar, kor uttalte mål som oftast dreiar seg om å effektivisere.

Tematikken i oppgåva dreiar seg om å sjå etter endringsstrategiar frå sentral leiing rundt desse prosessane. Oppgåva tek utgangspunkt i korleis regionale leiarar opplever desse, og korleis dei opplever eige handlingsrom. I forskinga var det naudsynt å gå i djupna for å få informasjon rundt slike opplevingar. Tre regionleiarar i NAV og tre i Innovasjon Norge vart intervjuet.

Opplevingane informantane fortalte om viste seg å vere i stor grad like internt i bedriftene. Leiarane i NAV opplevde gode endringsstrategiar sentralt, og eit stort handlingsrom lokalt. Leiarane i Innovasjon Norge opplevde å bli lite involverte og høyrde, men opplever likevel å ha eit godt handlingsrom lokalt.

## **Summary**

*The task is about management of organizational changes in government business.*

*Organizational changes are a continuous process, which in progress for businesses that want or must, change in step with community changes. In recent years, there have been pervasive organizational changes in virtually all state enterprises, particularly as a result of municipal and county merger, where stated targets are often about streamlining.*

*The theme of the task revolves around looking for change strategies from central management to these processes. The task assumes how regional leaders experience these and how they experience their own room for action. In the research, it was necessary to go in depth to get information about such experiences. Three regional leaders in NAV and three in innovation Norway were interviewed.*

*The experiences informants told about, proved to be largely similar, internally in enterprises. The managers in the NAV have experienced good change strategies centrally, and a large action room locally. The leaders of innovation Norway experienced being little involved and heard centrally, but still experience having a good room to maneuver locally.*



<b>INNHALDSREGISTER</b>	Side:
Føreord	3
Samandrag / Summary	5
<b>1. INTRODUKSJON</b>	11
1.1. Bakgrunn, kontekst og formålsskildring	12
1.2. Statsforvaltninga og fakta	12
1.3. Forvaltningsorgan i sentraladministrasjonen	14
1.4. Statseigde selskap	16
1.5. Styringsverktøy i staten	20
1.6. Mitt utval til undersøkinga	22
1.7. Oppsummert	23
<b>2. KUNNSKAPSSTATUS</b>	25
2.1. Treff med relevans for mi problemstilling	26
2.2. Oppsummert	34
2.2.1. Faktorar som påverkar handlingsrom	34
2.2.2. Opplevd handlingsrom	35
2.2.3. Handlingsrom og gjennomføringskraft	35
<b>3. TEORI</b>	39
3.1. Endringsleiing som planlagt og styrt endring	39
3.2. Leiing av endringsprosessar	40
3.3. Teori med relevans for mitt prosjekt	45
3.4. Analyseramme	46
<b>4. DESIGN OG METODE</b>	49
4.1. Forskingsdesign	49
4.2. Caseorientert analyse	49
4.3. Metode	50
4.4. Strategisk utval	51
4.5. Formål med kvalitativ metode	51
4.5.1. Reliabilitet	52
4.5.2. Validitet	52
4.6. Innsamling av data	52
4.6.1. Prosessen rundt intervju	52
4.6.2. Intervjuguiden	53

<b>4.7. Databehandling og analyse</b>	53
4.7.1. Bandoptak	53
4.7.2. Anonymisering	54
4.7.3. Koding og analyse	54
<b>5. PRESENTASJON AV FUNN</b>	55
<b>5.1. Kontekst</b>	55
5.1.1. Oppgaver og styringsverktøy	55
5.1.2. Endringsstrategiar frå sentral leing	61
5.1.3. Sentral endringsstrategi og opplevd handlingsrom	65
5.1.4. Opplevd handlingsrom ved implementering	65
5.1.5. Opplevd handlingsrom og rammevilkår	67
5.1.6. «Ulydigheit i organisasjonen»	69
5.1.7. Oppsummering kontekst	71
<b>5.2. Trekk ved leiar</b>	72
5.2.1. Opplevde og fastlagde vilkår	73
5.2.2. Opplevd involvering	75
5.2.3. Oppsummering Trekk ved leiar	77
<b>5.3. Leiarstrategiar</b>	78
5.3.1. Leiarstrategi mellomleiar	79
5.3.2. Oppsummering leiarstrategi	81
<b>5.4. Opplevd Handlingsrom</b>	82
5.4.1. Oppsummering handlingsrom	85
<b>5.5. Oppsummering analyse</b>	85
<b>6. DRØFTING OG KONKLUSJONAR</b>	87
<b>6.1. Funn i høve anvendt teori</b>	87
6.1.1. Styring og leiing	87
6.1.2. Styringsverktøy i statleg institusjon	87
6.1.3. Endringsleiing som planlagt og styrt endring	88
<b>6.2. Leiing av endringsprosessar</b>	88
<b>6.3. Dekopling av strategiar</b>	98
<b>6.4. Kjenneteikn på suksessrike endringsstrategiar</b>	98
<b>6.5. Oppsummering teori og funn</b>	99
<b>6.6. Forskingsspørsmål og funn</b>	100
<b>6.7. Problemstilling og funn</b>	102



**6.8. Vidare studiar** 103

**Litteraturliste**

**Vedlegg**

- Intervjuguide
- Informasjonsdokument og samtykkeerklæring
- NSD godkjenning

**Tabelloversyn**

Tabell 1.1: Ulike tilknytingsformer i staten. 2014	14
Tabell 2.1: Søkelogg	25
Tabell 3.1: Oversikt over hovudforskjellane mellom strategi E og O	41
Tabell 6.1: Oversikt over hovudforskjellane mellom Strategi E og O	89
Tabell 6.2: Leiarstrategi lokalt – NAV	89
Tabell 6.3: Leiarstrategi lokalt – Innovasjon Norge	91

**Figuroversyn**

Figur 1.1: Organisasjonskart som viser sentral leiing i NAV	16
Figur 1.2: Organisasjonskart som viser sentral leiing i Innovasjon Norge	19
Figur 3.1: Dei sentrale element i ein teori om planlagt endring der endringsstrategi og endringsleiing er inkludert	43
Figur 3.2: Analyseramme i prosjektet	46
Figur 5.1: NAV si organisatoriske oppbygging frå sentral leiing til distriktskontor under NAV lokalt si leiing	56
Figur 5.2: Innovasjon Norge si organisatoriske oppbygging frå sentral Leiing til hovudkontor og likestilt lokalkontor si leiing	57



## 1. INTRODUKSJON<sup>1</sup>

*«Å vere mellomleiar er litt «dritten i midten» innimellom. Du får ikkje vere med å ha påverknad på alle prosessane du må sitje å implementere. Det er litt sånn dritten med det, men eg får lov til å vere med nok. Det er eigentleg heilt greitt.»*

*sitat mellomleiar L i Innovasjon Norge.*

Ytringa frå mellomleiararen stadfesta litt mine «mistankar» om at det ikkje alltid er like lett å vere mellomleiar når avgjerder frå sentral leiing kjem lokalt. Og det viser litt av essensen i det eg ynskjer å byggje denne oppgåva rundt:

### **Korleis opplever mellomleiarar i statlege organisasjonar styringa frå sentral leiing og eige handlingsrom, i høve planlagd endring?**

I ei tid der organisasjonar stadig må endre seg for å halde takt med tida og det publikum dei skal tene, vil leiinga iblant måtte ta større strategiske grep og foreta planlagde endringar. I statlege organisasjonar har ein fleire nivå, kor gjerne toppleiinga tek avgjerder om gjennomgripande endringar utover i dei regionale og lokale nivåa. Formålet med denne oppgåva er å få meir kunnskap om korleis mellomleiarar i statlege organisasjonar opplever styringa frå sentral toppleiing og eige handlingsrom. Er det typisk å få pålegg frå sentral leiing utan høve til å påverke? Finns det likevel eit handlingsrom som leiar kan gripe? Er til dømes ytringa frå direktøren i NAV eit typisk døme på korleis dette fungerer:

*«...Men det er klart, det er jo ikke alt vi gjør som er like vellykka. Men asså, det trenger jo ikke å komme opp til nivået over, så lenge jeg holder meg innafor økonomien, og leverer i forhold til bestillingen..»*

*Sitat direktør NAV*

For å forstå meir om statlege mellomleiarar sin situasjon har eg valt å sjå på to statlege etatar med ulike oppgåver; Innovasjon Norge og NAV. Eg har fått intervjuet tre mellomleiarar på regionnivå i NAV og tilsvarande 3 mellomleiarar i Innovasjon Norge. I resten av dette

---

<sup>1</sup> Deler av denne teksten er henta frå eksamensoppgåvene mine i kurs ME6-500 Forskingsstrategiar og metode, haust 2017, og OR6-502 Styring, omstilling og leiing, vår 2018. Desse oppgåvene var førebuande arbeid til metode- og teordelen i masteroppgåve i organisasjon og leiing.

kapitlet gjer eg greie for organisering og styringsverktøy i statleg forvaltning, som eit bakteppe for å studere leiarane sin situasjon.

### **1.1 Bakgrunn, kontekst og formålsskildring**

Statlege verksemdar har dei seinare åra vore gjennom til dels drastiske pålagde endringar og reformer, som har påverka leiarar og tilsette i stor grad. Eg tenker spesielt på NAV-reforma, men også på dei stadige samanslåingane av kontor og organisasjonsstrukturar som blir endra. Endringane blir oftast sett i lys av ein toppstyrt strategi som inneber at ein må endre seg lokalt og regionalt, for å kunne møte omgjevnader i endring på ein betre måte.

Det har vore snakka mykje om dei tilsette sin motivasjon ved dei store og pålagde endringane, men eg har høyrte lite om kva det gjer med mellomleiarar i desse verksemdene. Å leie endring ser ut til å vere ein kontinuerleg prosess.

Oppgåva vil handle om dei endringar som er bestemt på toppnivå, og som skal handterast av mellomleiar lokalt. Strategiar blir lagde og pålagde resten av organisasjonen. Korleis blir det opplevd og handtert av ein statleg mellomleiar? Kva handlingsrom opplever leiar å ha når denne skal gjennomføre lokalt?

Eg ynskjer å sjå nærare på dei tema som omhandlar leiaren sitt syn på endringsstrategi og – leiing, og opplevd handlingsrom.

### **1.2 Statsforvaltninga og fakta**

**Statsforvaltninga** i Norge er den delen av offentleg sektor som inneheld regjeringa og statsadministrasjonen med departement, direktorat og andre typar statlege verksemdar. Regjeringa består av statsministeren og 17 statsrådar. Statsrådene er leiarar i sine departement, og vi har i dag 15 departement samt statsministeren sitt kontor (ref. [www.Regjeringen.no](http://www.Regjeringen.no)).

Forvaltninga si rolle endra seg vesentleg frå 1814 til 2014, ved å gradvis legge mindre og mindre vekt på regelfortolking, til å ha meir vekt på mål-middel-kunnskap, og innsikt i konsekvensane i det å utforme forvaltninga sin struktur på bestemte måtar. I desse nesten 200

åra utviklar staten, og dermed forvaltninga seg, frå å vere liten og homogen, til å bli stor, fragmentert, kompleks og heterogen, s. 48 (Christensen, Egeberg, Læg Reid & Aars, 2014).

### **Sentraladministrasjonen**

Sentraladministrasjonen omfattar departementa, samt forvaltningsorgan utanfor departementa som har heile landet som virkefelt (ofte kalla direktorat, tilsyn eller forvaltningsbedrifter).

Den organisasjonsmessige oppbygginga er viktig, av di det er ein sentral faktor for å forstå utforminga og iverksettinga av offentleg politikk. Organisasjonsstrukturen fordeler makt; den gir i varierende grad ulike interesser og omsyn innpass i avgjerdsprosessen. Det dreiar seg om å gi grupper eller saker ei endra rolle i den politiske prosessen, s. 51 (Christensen et al., 2014).

### **Departementa**

Utviklinga av departementa viser ei kompleks utvikling over tid. Endring i departementsstrukturane reflekterer eit politisk ynskje om å vektleggje nye område, ivareta interesseorganisasjonar sine ynskje, trekk i samfunnsutviklinga og løysing av ulike regjeringsskabalar, s. 47 (Christensen et al., 2014). Utviklinga dei siste tiåra i moderne forvaltningspolitikk, er prega av påverknaden av fleire reformbølger og inneber ei blanding av fleire organisasjonsformer, s. 49 (Christensen et al., 2014).

Departementa sine oppgåver er å vere fagleg sekretariat for politisk leiing. Dei skal mellom anna utarbeide regjeringa sine forslag til Stortinget. Dei skal også styre og følgje opp underliggende verksemdar (etatsstyring) og statseigde selskap (eigarstyring), og gjennomføre sektorpolitikk over for mellom anna kommunar, næringsliv, organisasjonar og borgarar innan politisk gitte rammer.

### **Tilknytingsformer i Staten**

Ein finn ulike tilknytingsformer i staten, som ein hovudsakleg deler inn i forvaltningsorgan i sentraladministrasjonen og statseigde selskap. Også i dei to hovudformene finn ein ulike tilknytingsformer, som vi kan sjå i tabell 1.1, s. 62 (Christensen, Egeberg, Læg Reid, & Aars, 2014):

Tabell 1.1: Ulike tilknytingsformer i staten. 2014

Forvaltningsorgan i sentraladministrasjonen			Statseigde selskap			
Departement	Direktorat / tilsyn	Forvaltningsbedrift	Særlovs-selskap	Statsføretak	Statsaksjeselskap (100%)	Deleigd selskap (minst 50%)
Eksempel: Samferdselsdep., olje- og energidep., nærings- og fiskeridep.	Eks.: <b>Arbeids- og velferdsdir.</b> , skattedir., jernbane-tilsynet, post- og teletilsynet, luftfarts-tilsynet	Eks.: Statens pensjonskasse, Statsbygg, Statens kartverk	Eks.: Vinmonopolet, norsk tipping, <b>Innovasjon Norge</b> , folketrygd-fondet, Petoro AS	Eks.: Statskog SF, Statnett SF, Enova SF	Eks.: Norsk Rikskringkasting, NSB, Posten Norge, AVINOR Mesta	Eks.: Statoil, Telenor, ASA, Norges Kommunalbank

Vidare vil eg sei litt om dei to tilknytingsformene i høve NAV som forvaltningsorgan i sentraladministrasjonen, og Innovasjon Norge som statseigd selskap:

### 1.3 Forvaltningsorgan i sentraladministrasjonen

#### Direktorat

Eit direktorat er eit statleg forvaltningsorgan som har myndighetsoppgåver, og som har heile landet som verkefelt. Det har ein fagleg rolle, altså at det utviklar, forvaltar og formidlar kunnskap om sitt fagfelt/saksområde. Denne kunnskapsfunksjonen vil ofte vere knytt til det laupande arbeidet med myndighetsoppgåver, men kan også vere uavhengig av dette. Alle tilsynsorgan blir rekna som direktorat. Direktoratata er underlagt ein direktør. Ref.

<https://no.wikipedia.org/wiki/Direktorat>

## **Arbeids- og Velferdsdirektoratet (NAV)**

Under Forvaltningsorgan i sentraladministrasjonen finn vi **Arbeids- og Velferdsdirektoratet (NAV)**. Direktoratata sin øvste leiar er direktør, som leiar fleire avdelingar som er direktorat med avdelingsdirektørar. Ein kan oftast seie at organisasjonsstrukturen støttar opp under profesjonelle orienteringar og fagleg uavhengigheit blant mange direktoratstilsette, s. 56 (Christensen et al., 2014).

Generelt blir det oppfatta eit sterkt hierarkisk kontaktmønster i sentralforvaltninga. Og dei signal og premiss som avgjerdstakar er påverka av, avheng mykje av deira formelle stilling, s. 64 (Christensen et al., 2014).

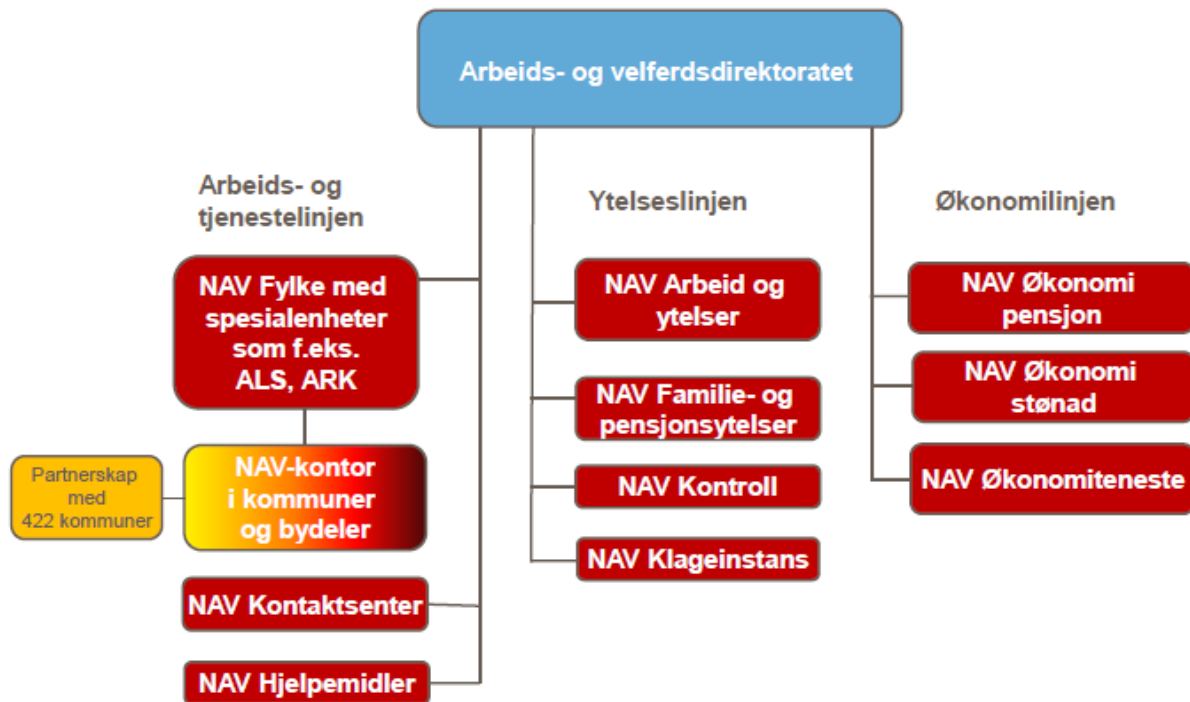
## **Generelt om NAV**

NAV eller Arbeids- og velferdsforvaltninga, har om lag 19 000 medarbeidarar. Av desse er om lag 14 000 tilsette i staten, Arbeids- og velferdsetaten, og om lag 5 000 er tilsette i kommunane. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for å styre, leie og utvikle etaten. Direktoratet har overordna ansvar for at NAV når dei måla og resultata som er sette og omset politiske føringar til praktisk handling.

NAV-reforma var omfattande og startskotet gjekk i 2005. Men innen fem år var gått, hadde den nye NAV-etaten blitt omorganisert. I tillegg er det stor variasjon i korleis dei ulike kommunane organiserer si NAV-teneste, s. 243 (Christensen et al., 2014). Historisk sett har vi innan arbeids- og velferdsforvaltninga fått ei integrering av trygd- og arbeidsforvaltninga i eit eige departement, og gjennom NAV-reforma også ei full integrering av dei to oppgåvene i eit samla og nytt arbeids- og velferdsdirektorat, s. 245 (Christensen et al., 2014).

## **Leiing og organisasjon i NAV**

Direktoratet ligg under Helse- og Sosialdepartementet. Einingane er delt inn i avdelingar med underliggande avdelingar: Toppoleing er arbeids- og velferdsdirektoratet, med tre underliggjande nivå; arbeids- og tenestelinja, yting-linja og økonomilinja:



Figur 1.1: Organisasjonskart som viser sentral leiding i NAV

I organisasjonskartet finn vi NAV fylke under Arbeids- og tenestelinja. Fylkesleiarane er statlege mellomleiarar, som er interessante i forhold til forskning av problemstillinga i denne oppgåva. Fylkesleiarane vil oppleve at endringar gjeldande for lokalt nivå i organisasjonen, blir planlagde frå sentralt hald.

#### 1.4 Statseigde selskap

Statseigde selskap har nokre sentrale trekk felles. Dei er egne sjølvstendige rettssubjekt, noko statlege forvaltningsorgan (inkludert forvaltningsbedrifter) ikkje er, og har egne styringsorgan og ansvar for økonomi. Det er eit eigarforhold mellom sentrale statlige myndigheiter og selskapa som staten eig. Staten styrer frå sine organ, og elles gjennom ulike styringsdokument og ein laupande styringsdialog i formelle og uformelle møte. Staten har avgrensa sitt direkte ansvar for selskapa si økonomiske verksemd. Staten har vidare lagt formelle avgrensingar på sine styringsmoglegheiter overfor selskapa, fastlagd i lovgevinga. Staten skal ha overordna ansvar og styre strategiske forhold og overlata den laupande drifta til selskapa, s. 61 (Christensen et al., 2014).



I dette finn vi ein skilnad i høve NAV, då Innovasjon Norge er meir uavhengig frå sentral styring enn NAV. Eg er interessert i om dette gir regionale leiarar ulike opplevingar av kor stort handlingsrom ein har ved planlagde endringar på lokalnivå.

**Under Statseigde selskap finn vi fire selskapsformer;** særlovsselskap, statsføretak, statsaksjeselskap (100% statleg eigd) og deleigd selskap (minst 50% statleg eigd), jamfør tabell 3.4, s 62 (Christensen et al., 2014).

### **Særlovselskap**

Særlovselskap er ei norsk selskapsform. Eit særlovselskap skil seg frå andre statlege aksjeselskap og statsføretak ved at kvart enkelt av selskapa er oppretta og blir drivne med heimel i eiga lov.

Særlovselskapa er i hovudsak oppretta der hovudverksemda er eit monopol, eller blir nytta som eit politisk instrument. Oppgåvene varierer frå pengespelforvaltning, næringsverksemd og bankverksemd til disponering av budsjettpolitiske verkemiddel, ref.

<https://no.wikipedia.org/wiki/Særlovselskap>.

### **Innovasjon Norge (IN)**

**Innovasjon Norge** er eit særlovsselskap og er tilknytt statseigde selskap. Statseigde selskap har svært blanda eller hybrid organisasjonsform, som skal ivareta spesielle behov, med element både frå statsaksjeselskapa, statsføretaka og forvaltningsbedriftene. Særlovsselskapa har historisk sett vore monopolbedrifter – noko som har endra seg for fleire av desse dei seinare åra – og staten har særlege sektorpolitiske interesser å ivareta gjennom dei, s. 63 (Christensen et al., 2014).

### **Generelt om IN**

Innovasjon Norge bidreg til nyskaping i næringslivet, utvikling i distrikta og utvikling av konkurransedyktige norske bedrifter. Innovasjon Norge profilerer norsk næringsliv og Norge som reisemål. Som ein global organisasjon er dei representerte i fleire enn tretti land. I land

der dei ikkje er representert med eige kontor, dreg dei veksler på større internasjonale nettverk gjennom Norge sine ambassadar. I tillegg er Norge representert i alle norske fylker.

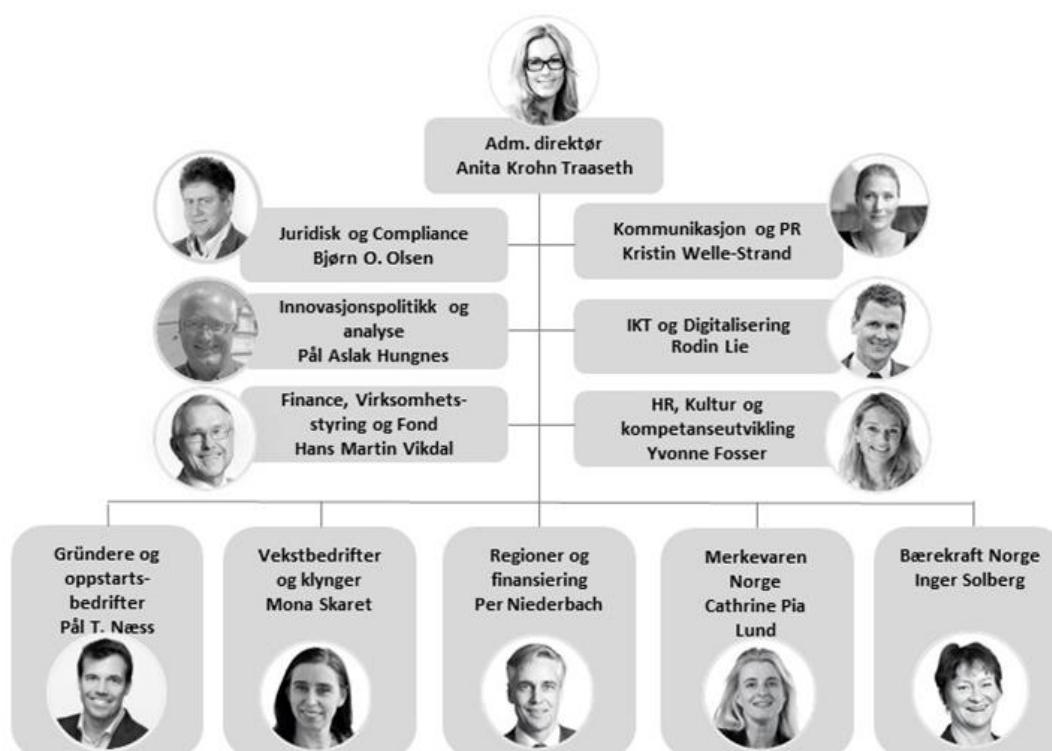
Nærings- og fiskeridepartementet er hovudeigar med 51 prosent, og fylkeskommunane eig 49 prosent. Innovasjon Norge blir forvalta av eit hovudstyre og leia av administrerande direktør.

Hovudmålet er å utløyse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønsam næringsutvikling og ulike regionar sine næringsmessige moglegheiter. Varige konkurransefortrinn blir skapte når bedrifta er økonomisk berekraftig og samstundes tek ansvar for verksemda sin verknad på menneske, samfunn og miljø. Frå heimesida til Innovasjon Norge, kan vi lese eit utdrag frå årsrapporten 2017, som seier noko om tildelingar og interesser:

“I 2017 bevilget Stortinget og fylkestingene til sammen 3,8 milliarder kroner til Innovasjon Norge. Sammen med våre låneordninger, bidro Innovasjon Norge i 2017 med 7,3 milliarder kroner til næringslivet. Dette omfattet lån, tilskudd, rådgivning, profilering og nettverk gjennom Innovasjon Norges ulike tjenester. Midlene utløste investeringer i privat næringsliv på 20,8 milliarder kroner. Én krone fra Innovasjon Norge utløste nesten to kroner i egenfinansiering.”

Innovasjon Norge skal fylle rollen som staten og fylkeskommunane sitt middel for å realisere verdiskapande næringsutvikling i rask endringstakt. Innovasjon Norge som selskap er i omstilling og gjennomgår eit omfattande endringsarbeid, for å sikre relevans for omstillinga dei står i. I 2015 reviderte hovudstyret selskapet sin strategi for perioden 2016-2020.

## Innovasjon Norge



Figur 1.2: Organisasjonskart som viser sentral leiing i Innovasjon Norge

Organisasjonskartet er henta frå Innovasjon Norge si eiga heimeside. Det er ikkje oppdatert på deira heimesider etter 2017. Nokre personutskiftingar har det vore, men eg kan ikkje sjå at det har noko innverknad på mitt vidare arbeid. Ut frå dette organisasjonskartet finn vi Innovasjon Norge sitt fylkesnivå i leddet under dette kartet med sentral leiing. Fylkesleiarane er statlege mellomleiarar, som er interessante i forhold til forskning av problemstillinga i denne oppgåva. Fylkesleiarane vil oppleve at organisasjonsendringar gjeldande for lokalt nivå i organisasjonen, blir planlagde frå sentralt hald.

### Kjenneteikn på skilnaden mellom direktorat og særlovselskap

Hovudforskjellen er at eit direktorat har eit fagleg utviklingsansvar for heile landet. Eit særlovsselskap på si side, er eit selskap nytta som politisk verkemiddel der hovudverksemda er monopol.

### **1.5 Styringsverktøy i staten**

Prosedyrar utgjer ein viktig del av forvaltninga si oppbygging. Ein har spesialisering, arbeidsdeling og hierarkisk inndeling, slik det kjem til uttrykk gjennom organisasjonskart. Og ein har etablerte reglar, saksbehandlingsrutinar og standardiserte handlingsprogram, som er viktige element i den formelle strukturen. Alt dette legg føringar på korleis dei forvaltningstilsette kan utøve skjønn når dei handlar. Statsforvaltninga har vidare sine eigne prosedyrar for personaladministrasjon, løn og saksbehandling. Det blir lagt vekt på generelle prosedyrar som skal avgrense fridommen til offentlege funksjonærar, når det gjeld bruk av personalmessige og økonomiske ressursar. Dette er for å avgrense rommet for personleg skjønn for den enkelt tilsette. Dei tradisjonelle prosedyrane blir i dag utsett for nye og «moderne» reformer som til dømes «New Public Management». Desse reformene tek sikte på å byggje ned ulikheitene mellom offentleg og privat sektor, og auke dei tilsette sitt handlingsrom og skjønn, s. 67 (Christensen et al., 2014).

Mykje tyder på at ein New Public Management-inspirert forvaltningspolitikk, påverkar dei særeigne prosedyrane og regelverka som er utvikla for offentleg verksemd. Ein ser at dei blir svekka og erstatta av eit felles regelverk og ordningar, som gjeld for heile arbeidslivet i både offentleg og privat sektor. Samla sett har utviklinga i prosedyrane i sentraladministrasjonen bidrege til å auke rommet for dei tilsette si individuelle skjønnsutøving ved utføring av sitt daglege arbeid, s. 83 (Christensen et al., 2014).

### **Ansvarleggjering**

Vanlegvis skil ein mellom politisk og administrativt ansvar. Politisk ansvar inneber at forvaltninga er ansvarleg overfor sine politiske leiarar som statsråd og regjering. Medan administrativt ansvar inneber at underordna forvaltningsorgan er ansvarlege overfor overordna forvaltningsorgan gjennom hierarkisk autoritet. På spørsmålet om kva ein er ansvarleg for, skil ein gjerne mellom ansvaret for å følge gjeldande reglar, framgangsmåtar og prosedyrar (ansvar for budsjett og pengestraumar), og ansvar for resultat. Dei seinare år med reformer har vridd ansvaret frå politisk ansvar til sterkare administrativt ansvar. Dei same reformene har også vridd det administrative ansvaret mot å bli meir utvida. Det har gått i retninga frå prosedyre-messig ansvar, til også å vere ansvarleg for oppnådde resultat. Når noko går gale, står ein ofte overfor spørsmålet om enkeltpersonar kan lastast, eller om det er noko gale med systemet, s 68-69, (Christensen et al., 2014).

## **Mål- og resultatstyring**

Alle statlege verksemdar har ein årleg plan for verksemda. Planen er basert på mål- og resultatstyringsteknikk, og inneheld 3 hovudkomponentar:

- 1) Verksemda sine mål presiserast og ordnast i eit målhierarki med hovudmål og delmål, og blir nytta som målestokk for vurdering av oppnådde resultat
- 2) Det etablerast eit resultatmålingssystem med vekt på tilbakeføring av informasjon til overordna myndigheit om oppnådde resultat.
- 3) Informasjon om oppnådde resultat skal ha åtferdsmessige, organisatoriske eller ressursmessige konsekvensar for verksemdene.

Tanken bak denne planen er å premiere for suksess, medan fiaskoar blir straffa, s. 72 (Christensen et al., 2014).

## **Budsjett- og økonomistyringssystem**

I tillegg til planen for verksemda, har ein mål- og resultatstyring nedfelt i budsjett- og økonomisystemet, og i løns- og personalsystemet i staten. Mål- og resultatstyring er eit grunnleggjande styringsprinsipp i staten. Det er forankra i tildelingsreglementet og reglementet for økonomistyring i staten. Sistnemnde reglement inneheld også eit krav om at styring og kontroll i staten skal tilpassast verksemda si eigenart, denne sin risiko og kor vesentleg den er.

Forvaltningsorgana får tildelingar for eit kalenderår om gangen gjennom statsbudsjettet. I dette ligg det klare prosedyrar for kva dei enkelte forvaltningsorgan kan eller skal gjere. Sjølv oppbygginga av statsbudsjettet legg føringar på korleis forvaltningsorganet kan bruke tildelingane sine, s. 73 (Christensen et al., 2014).

Det blei slege fast gjennom økonomireglementet for staten frå 1996, at kvart departement skal fastsetje mål- og resultatkrav for kva som skal realiserast på sine område. Dette skal vere innan råma av dei vedtekne tildelingane. Dei underliggjande verksemdene skal dessutan utarbeide resultatindikatorar som skal nyttast i etterkant. Dei blir då nytta i ei vurdering av om verksemda har oppnådd resultat, og at det er i samsvar med det som var fastsett i budsjettet. Presiseringa av mål, resultatkrav og resultatindikatorar skjer gjennom *tildelingsbrevet* som departementet sender til dei enkelte underliggjande verksemdene før budsjettåret byrjar. Gjennom årsrapportar og budsjettforslag for neste år, må dei i etterkant gjere greie for det som

faktisk er realisert. Opplegget for budsjett- og økonomisystem, blir gjerne blir kalla *etatsstyring*. Dette inneheld mellom anna også fast møte-kalender og styringsdialog mellom departementa og dei enkelte underliggjande verksemdene. Systemet gir mykje styringsinformasjon til overordna organ, men det er også kostnadskrevjande. Det blir kritisert for å ha utvikla seg til eit lite hensiktsmessig rapporteringsregime, der ein vrir ressursbruken frå tenesteproduksjon til kontroll og aktivitetsmåling, s. 76 (Christensen et al., 2014).

## **1.6 Mitt utval til undersøkinga**

I mitt utval har eg valt å undersøke to institusjonar, som er NAV og Innovasjon Norge (IN).

### **NAV på fylkesnivå**

NAV hadde 19 fylkeskontor då eg starta forskinga mi, men med fylkessamanslåingane vart talet redusert. Frå 1.1.2019 har NAV 12 fylkeskontor, og kvart fylkeskontor har sin fylkesdirektør i leiinga. Fylkeskontora føl opp, koordinerer og støttar lokalkontora og andre spesialeiningar som fylket har ansvaret for, gjennom resultatmåling, opplæring og kompetansedeling.

NAV-kontora lokalt i kvar kommune, er brukarane sitt fysiske møtepunkt med NAV, og dørå inn til arbeids- og velferdstenester i stat og kommune. Alle kommunar har lagt økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsstønad til NAV-kontora. Mange kommuner har også lagt ytterligere tenester til NAV-kontoret.

Som leiar av NAV fylke, vil leiar måtte halde seg til pålegg som kjem frå leiinga over, samstundes som dei også må halde seg til sine tilsette lokalt, ved planlegging og utføring av organisasjonsendringar. Det er leiar på fylkesnivå eg ynskjer å intervjuje.

### **Innovasjon Norge på fylkesnivå**

I dei fylkesvise kontora finn vi direktør på toppen, fleire avdelingsleiarar/leiarar til lokalkontor på nivået under direktør, og under desse igjen finn vi seniorrådgivarar og konsulentar. Dei tilsette er spesialiserte inn mot ulike fagområde, og ber med seg dette under

presentasjon (Eg tenker her på presentasjonar frå dei fylkesvise kontora sine heimesider, <https://www.innovasjon norge.no/no/Kontorer-i-Norge/>)

### **NAV og Innovasjon Norge (IN)**

Dei to institusjonane har relativt lik formell struktur, ved at dei har regionale avdelingar over heile landet, og hovudkontor som er landsdekkande. Det som kan sjå ut til å vere ulikskapen, sett utanfrå, er at NAV har mange regelstyrte oppgåver og somme utviklingsoppgåver. Medan IN i hovudsak har utviklingsoppgåver.

Ut i frå ulikskapen mellom dei to institusjonane, tenker eg at ein truleg vil finne eit strammare styringssystem i NAV enn i Innovasjon Norge, då NAV er kjend for å vere ein byråkratisk og regelstyrt institusjon. Innovasjon Norge er ein institusjon som skal vere nyskapande og framoverlent, og eg tenker dette vil vise igjen i eit styringssystem som er involverande og opent for dei tilsette til å meine og utføre.

Begge institusjonane er likevel to institusjonar som er styrde i rett linje under kvart sitt direktorat, og det kan tenkast at styringssystema frå sentral leing likevel har mange like trekk.

### **1.7 Oppsummert**

I ei statsforvaltning med aukande kompleksitet, representerer dei sentrale gjennomgåande regelverka som budsjett- og økonomisystemet, løns- og personalsystemet og revisjonssystemet, eit bindemiddel som held laust kopla forvaltningsorgan i saman. Mål- og resultatstyring illustrerer imidlertid spenninga mellom autonomi, fleksibilitet og desentralisering på den eine sida, og sentral kontroll og styring på den andre. Dette illustrerer også spenningane mellom ulike verdiar som ligg innebygd i ordninga. Krava om kostnadseffektivitet, fleksibilitet og rask saksbehandling må vegast opp mot krava om grundigheit, pålitelegheit og likebehandling. Og prosedyrane må heile tida utviklast i spenninga mellom desse to kryssande omsyna, s. 83 (Christensen et al., 2014).

Medan personalet i det klassiske byråkratiet først og fremst kunne stillast til ansvar for om dei hadde følgd gjeldande lover og reglar og etablerte saksbehandlingsrutinar og prosedyrar, har dei tilsette i den seinare tid i aukande grad også blitt ansvarlege for konsekvensar og resultat av dei avgjerder, tiltak og verkemiddel dei er satt til å handheve. Det er resultatata som tel.

Utviklinga frå regelorientering til mål-middel-orientering, heng saman med ei langsiktig utvikling av sentraladministrasjonen som eit reiskapsbyråkrati for regjeringa i oppbygginga av den moderne velferdsstaten, der juristane sin posisjon blir svekka til fordel for økonomar og samfunnsvitarar, s. 84 (Christensen et al., 2014).

Statsforvaltninga er prega av felles gjennomgåande regelverk. Over tid er det ein tendens til auka integrasjon mellom prosedyrar på dei ulike områda. Det er ei spenning mellom sentralisering og standardisering på den eine sida, og desentralisering og fleksibilitet på den andre sida, når det gjeld saksbehandlingsaspekt og prosedyrar i staten, s. 84 (Christensen et al., 2014).

Dei to statlege organisasjonane presentert over, har like trekk i styringsform og oppbygging. Men vi finn også ulikheiter i det at NAV er eit direktorat direkte underlagt sentraladministrasjonen, medan Innovasjon Norge er eit statseigd selskap og særlovsselskap, jamfør tabell 3.4, s. 62 (Christensen et al., 2014). Dette betyr ulike styringsformer. Det er interessant å sjå om det at Innovasjon Norge er meir uavhengig frå sentral styring enn NAV, gir statlege mellomleiarar ulik oppleving av kor stort handlingsrom dei har til endringsleing lokalt. Opp mot dette blir det også interessant å sjå kor sterkt involverte dei opplever å vere i sentrale føringar ved lokal organisasjonsendringar, og kor sterkt styrde dei opplever at dei er på det lokale planet.



## 2. KUNNSKAPSSTATUS

Ved søk etter masteroppgåver i HVL-biblioteket sin database Oria, har eg prøvd meg fram meg ulike søkeord (sjå vedlegg 1). Eg har også fått god og nyttig rådgjeving ved biblioteket HVL i Sogndal, og av min rettleiar Oddbjørn Bukve.

I søket etter kunnskapsstatus rundt forskningstemaet mitt, har eg avgrensa det til å vere på norsk, då det er norske statlege bedrifter eg ynskjer å undersøke. Vidare er søket avgrensa til å vere avhandlingar, artiklar og masteroppgåver i databasen Oria - «norske fagbibliotek».

Tabellen under viser kva søkeomgrep eg har nytta, og tal treff på det enkelte søkekriteriet i perioden 1999-2018:

Tabell 2.1 Søkelogg

<b>Omgrep søkt på i Oria</b>	<b>Tal treff:</b>
«Mellomleder» Utan avgrensing; «alle»	49 treff på avhandlingar 33 treff på artiklar 29 treff på masteroppgåver
«mellomleder» avgrensa: «emne»	8 treff på avhandlingar 0 treff på artiklar 4 treff på masteroppgåver
«Handlingsrom» Utan avgrensing: «alle»	507 treff Har ikkje sett over alle 507, men vel å avgrense utvalet ytterlegare ved å søke på «emne»
«Handlingsrom» avgrensa: «emne»	47 treff på Avhandlingar 0 treff på artiklar 25 treff på masteroppgåver
«Handlingsrom» OG «leder» Utan avgrensing: «alle»	31 treff på avhandlingar 379 treff på artiklar 11 treff på masteroppgåver  Her har eg ikkje gått grundig inn på alle artiklane. Utover det fann eg ikkje relevante treff utover tidlegare omtala treff, i høve

	mellomleiarar i statleg verksemd og deira handlingsrom.
«Handlingsrom» OG «leder», avgrensa: «emne»	7 treff Ingen relevante treff
«Endringsledelse» OG «handlingsrom»	6 treff på avhandlingar 7 treff på masteroppgåver 3 treff på artiklar

Ein del av treffa er nær det området eg ynskjer å undersøke, men dei fleste treff dreiar seg om andre typar organisasjonar, som til dømes i privat næringsliv, helse- og omsorgssektoren eller i skulen. Nokre treff er tett på det eg ynskjer å undersøke, og eg vil kort referere til undersøkingar og funn i desse.

## 2.1 Treff med relevans for mi problemstilling

- Eit treff i høve mellomleiar sitt handlingsrom i offentleg bedrift: «[Hvordan opplever og utnytter mellomledere i offentlig sektor sitt handlingsrom for å utvikle endringskapasitet?](#)», Botillen, Amund; Hauge, Heidi, 2016.

Avhandlinga har relevans ved at den omhandlar mellomleiar sitt handlingsrom i offentleg bedrift:

Dei intervjuar fire mellomleiarar frå fire ulike offentlege institusjonar, som alle hadde erfaring med endringsarbeid. Til grunn for intervjuguiden la dei hovudelementa som Meyer og Stensaker held fram som spesielt viktige for leiarar å vektlegge i ein endringsprosess; for å skape endringskapasitet i den enkelte prosessen, for å ivareta omsynet til dagleg drift parallelt med endringsarbeidet - og ikkje minst for å kunne skape varig og gjenbrukbar endringskapasitet i organisasjonen.

Kort oppsummert har dei konkludert med at funna frå deira fire informantar indikerer at for mellomleiarar i offentleg sektor, heng grad av handlingsrom for å utvikle endringskapasitet i høg grad saman med kva som er bakgrunnen for endringa, og kven som har initiert den; alt

frå toppstyrte og raskt implementerte fusjonsprosessar, til mindre, inkrementelle endringar, på eige initiativ. Dei konkluderer også med at i kva grad mellomleiarane sjølve grip og utviklar det handlingsrommet som finns, i stor grad avheng av i kva grad dei er medvitne rundt hovudfaktorane som utgjer i Meyers og Stensakers modell (rammer/bakgrunn, informasjon, tempo, involvering, struktur/rutinar, rekruttering)

Underforstått, dess betre mellomleiarane har kjennskap til og forstår betydninga av desse faktorane, dess betre føresetnader har leiarane til å gripe og utvikle sitt handlingsrom.

Gjennom drøftinga og analysen kom det fram at mellomleiarane opplevde å ha til dels varierte oppfatningar for kva handlingsrom dei hadde til å utvikle endringskapasitet. Forfattarane opplevde at måten mellomleiarane greip handlingsrommet på, i stor grad var påverka av endringa sin karakter. Og at i kva grad dei greip handlingsrommet, varierte i forhold til kven som initierte endringa. Avslutningsvis trakk dei fram at det var dei mellomleiarane som involverte seg i endringane, og som såg handlingsrommet, som i størst grad stod fram som om dei hadde moglegheita til å påverke utviklinga av endringskapasitet.

Denne oppgåva har relevans for mi forskning ved at forfattarane har undersøkt korleis mellomleiarar i offentleg verksemd, opplever sitt handlingsrom. Og korleis ulike faktorar påverkar det opplevde handlingsrommet i ulik grad og samanhengar.

- Vidare fann eg ei avhandling som er spennande i høve det eg ynskjer å forske på. Denne undersøkinga er utført i ein av dei to utvalde organisasjonane til mitt forskingsprosjekt, som er NAV: [«Handlingsrommet - hvilket rom er det? Et studie av mellomlederens handlingsrom i NAV»](#), Mustaparta, Unn Amundsen, 2017.

Dette er ei avhandling om at organisasjonar tek i bruk styring og leiing for å koordinere organisert atferd. Forholdet mellom styring og leiing vil variere, og ut frå teorien vil dei enten kunne erstatte kvarandre, konkurrere eller betinge kvarandre. Forfattaren seier ein del om omgrepa «styring» og «leiing», som er verdt å ta med seg vidare:

«**Styring** definerast som ”en sentralisert, direktivliknende påvirkning utøvd indirekte, bl.a. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner” (Røvik, 2007:46). Et viktig trekk ved styring som virkemiddel er at det alltid innebærer en form for

standardisering av atferd (Ladegård & Vabo, 2010). Standardisering er i organisasjonsteorien et av de viktigste virkemidlene for å effektivisere organisasjonsatferd (Mintzberg (1983) referert i Ladegård & Vabo (2010)). Gjennom stor grad av styring f.eks. gjennom prosedyrer og rutiner vil mellomleder kunne oppleve lite mulighet for valg, å oppnå målet blir det viktigste. Dette har vært noe av kritikken mot NAV, hvor organisasjonen og mellomledere har blitt for opptatt av å rapportere i forhold til måltall at man i mindre grad har klart å bevare fokus på brukerne som henvender seg til NAV for å få hjelp (St. Meld nr. 33, 2015).

Ledelse som virkemiddel for å påvirke og koordinere atferd defineres av Røvik (2007:46) som en «desentralisert», direkte og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte». Hope formidler at ledelse som «leadership» handler om relasjonene mellom en leder og underordnede/medarbeider, hvor begreper som innflytelse, visjoner, verdier og personlige egenskaper spiller en stor rolle. Den amerikanske ledelsesforskeren Gary Yukl (2006) definerer ledelse, «leadership» på følgende måte; ”Ledelse er å påvirke andre til å forstå og bli enige om oppgaver som skal løses og hvordan de skal løses, og prosessen med å legge til rette for individuell og kollektiv innsats for å oppnå felles delte mål.” Yukl (2006:8) Ledelse er ut i fra disse definisjonene dialogbaserte og noe som skjer i et samspill for å påvirke og legge til rette for at medarbeidere utøver arbeidsoppgaver som et ledd i at organisasjonene skal nå sine mål. Ledelse blir også sett på som drivkraft for organisasjonsmessig tilpasning til nye krav, utfordringer og muligheter (Espedal & Kvitastein, 2012). Her fremkommer det at; «ledelseslitteraturen beskriver en rekke egenskaper og betingelser som trengs for at ledere skal kunne være endringsagenter». Bak disse egenskapene og betingelsene er det imidlertid et fundamentalt ledelseskrav; Ledelsen må ha handlingsrom eller frihet til å kunne velge å gjennomføre valg «(Espedal & Kvitastein, 2012).»

Forholdet mellom styring og leiing er forventa å påvirke handlingsrommet. Handlingsrom er moglegheit til å gjere val i rommet mellom avgrensingar (lover, avtaleverk, økonomi etc.) og krav (forventningar frå omgjevnadene og seg sjølv, standardar, mål, tidsfristar etc.). Studiet er gjennomført som eit casestudie ved bruk av kvalitativ analyse. Undersøkinga har blitt gjennomført gjennom intervju av mellomleiarar; sju NAV-leiarar i Sør-Troms. Funna frå studiet viser at mellomleiarar forstår styring og leiing, og

forskjellen på desse, likt. Forståing av og opplevd handlingsrom definerast derimot svært ulikt. Det eksisterer ikkje ein felles definisjon av kva handlingsrom er i NAV. Funna dokumenterer ikkje at det har blitt mindre styring og meir leiing i NAV. Ei forklaring på dette kan vere at styring og leiing er gjensidig avhengig av kvarandre i NAV. Nye styringssystem, gjennom resultatkrav kan krevje meir leiing samstundes som summen av styring blir opplevd uendra. Informantane formidlar også at deira handlingsrom er uendra. Funna viser at dei av mellomleiarane som opplever å ha eit stort handlingsrom, også er dei som aktivt brukar det subjektive handlingsrommet.

Denne avhandlinga har forska på område og faktorar som er svært relevante for det eg ynskjer å undersøke. Dei undersøker opplevd handlingsrom og faktorar rundt dette, hjå mellomleiarar i statleg verksemd. Og spesielt spennande at dei har undersøkt i akkurat NAV. Oppgåva er ferdigstilt i 2017, er såleis så fersk, at det blir spennande å sjå om mine funn kan samsvare med dei funn som oppgåva over viser til.

- Ei anna avhandling er spennande på tema, og er ei forskning innan privat næringsliv med fokus på endringskapasitet: «[Den lojale iverksetteren - mellomleders handlingsrom i endringsprosesser: en kvalitativ studie av mellomledere oppfatning av eget handlingsrom](#)», Kleiven, Caroline F; Ottersen, Frank-Robert, 2015.

Utgreiinga ser på korleis lojale mellomleiarar oppfattar sitt handlingsrom, samt kva for implikasjonar lojalitet og handlingsrom kan ha for endringskapasitet. Målet med studien var å gi eit bidrag til teori om mellomleiarar, lojalitet og handlingsrom, samt eit praktisk bidrag til korleis ein kan byggje endringskapasitet i organisasjonen. Undersøkinga var eit case-studie, basert på dei lojale mellomleiarane i DNB.

Utredninga sine hovudfunn indikerer ein samanheng og mønster mellom mellomleiarar og deira opplevde handlingsrom. I undersøkinga kategoriserer ein dei lojale mellomleiarane i DNB som endringsvillige og resignerte. Ut frå funna har forfattarane utvikla ROM-modellen: Reaksjonsmønster og opplevd handlingsrom hjå mellomleiar. Modellen gir ei grafisk framstilling av samanhengane i deira funn. I tillegg viser utredninga til kva implikasjonar samanhengen mellom reaksjonsmønster og opplevd handlingsrom kan ha for den organisatoriske endringskapasiteten. Det viser seg at dei endringsvillige vil ha eit betre

utgangspunkt enn dei resignerte, for å meistre balansen mellom endring og drift, ein balanse dei har definert som endringskapasitet. Oppgåva seier noko om handlingsrom og kva som gir mellomleiar kjensla av større eller mindre handlingsrom. Vidare handlar oppgåva om endringskapasitet. Dette er interessant då det ligg nær opp til leiar si gjennomføringskraft som Busch og Ramstad undersøker, og dei konkluderer i si undersøking med at handlingsrom påverkar gjennomføringskraft. Det er fleire dimensjonar i desse funna som er relevant forskning å sjå til i mi oppgåve.

- Eg fann også ei spennande masteroppgåve i verdibasert leiing; «[Dirigerte dirigenter. Om handlingsrom for ledelse i offentlig sektor](#)», Håkon Steigum Løes, 2015.

Formålet med undersøkinga var å undersøke om leiarar i offentlig sektor er fullstendig styrt ovanfrå, og dermed manglar handlingsrom for å leie verksemda mot sitt formål. Det empiriske grunnlaget er samtaleintervju med fem leiarar. Alle fem har toppleiarfunksjonar i offentlig sektor. Samstundes er dei underlagt overordna strukturar i form av lovverk, forskrifter, øyremerkningar i statsbudsjettet, nasjonale faglege retningslinjer m.m. Dermed representerer dei også typisk mellomnivåleiing. Deira fridom er avgrensa av indre og ytre forhold. Dei har eit reflektert forhold til samanhengen mellom dei styringsverktøya dei er underlagt eller pålagt å bruke, og verksemda sine verdiar og formål.

Problemstillinga var: «Hvilket handlingsrom for ledelse finnes i offentlig sektor?»

Forfattern skriv at resultata av intervjuet er gruppert under tre forskingsspørsmål, drøfta i lys av aktuell teori og oppsummert i ein konklusjon.

**1) Både teori og empiri gir haldepunkt for å meine at handlingsrom alltid finns.**

Alle leiarroller vil vere ramma inn av krav og avgrensingar. I tillegg finns eit rom for egne val, som varierer i storleik. Storleiken er avhengig av både strukturelle forhold og individuelle forhold, som leiar sine egne verdiar, kompetanse, preferansar og modenheit. Dette er også gyldig for leiarar i offentlig sektor.

Omfanget av krav og avgrensingar for offentlege verksemdar aukar. Det endrar leiar sitt handlingsrom, men eliminerer det ikkje.

- 2) **Heilskapleg leiing handlar om meir enn å virke i alle rollar, hugse på alle element og vie merksemd til alle område av verksemda.** Skilla mellom styring og leiing er tydelegare i teori enn i praksis. Heilskapleg leiing er sjølvve integrasjonen av dei ulike elementa.
- 3) **Verkemidla i styring og leiing må tilpassast lokalt.** Dette gjeld uavhengig av om verkemidla blir etablert internt eller introdusert som pålegg ovanfrå. Detaljeringsnivået kan vere ulikt, men systematikken i å integrere og dermed tilpasse styringsverkemidla i ein heilskapleg organisasjonspraksis retta mot verksemda sitt formål er gjennomgåande, og synest vesentleg for effekten. Til nokre formål og i nokre samanhengar er styring og styringssystem ueigna. Enten fordi styringa sin logikk ikkje matcher behovet, eller fordi systemet eller utøvinga har for dårleg kvalitet. Handlingsrom blir påverka av leiarane sjølvve. For effektiv styring må leiarar ha forståing for verktøya og indikatorane sin heilskaplege samanheng med bakanforliggjande strukturar, kvalitetar, verdiar og overordna formål. Gjennom refleksjon og øving kan dette utviklast som individuelle og organisatoriske ferdigheiter.

Forfattaren rundar av med å seie at dei ulike faktorane påverkar opplevinga av kor stort handlingsrom dei har: Handlingsrommet varierer avhengig av situasjonelle, strukturelle og individuelle forhold. Leiaren si forståing av samanhengar mellom styringskrav, virksomheitsverdiar og virksomheitsformål har betydning for kva handlingsrom dei opplever å ha. Vidare skriv forfattaren at leiaren sin bruk av handlingsrommet har betydning for korleis styring i organisasjonen blir oppfatta som hensiktsmessig i samanheng med verksemda sine verdiar og formål.

Denne oppgåva er spennande for mitt prosjekt, då den intervjuar mellomleiarar i offentleg verksemd. Og deira oppleving av kor mykje dei er styrde frå toppen, og korleis dei opplever eige handlingsrom. Oppgåva er frå 2015, så undersøkinga er relativt fersk. Det blir spennande å sjå om mi undersøking vil få samanfallande funn rundt opplevd styring og handlingsrom.

- I desse søka fann eg også ein spennande artikkel som analyserer ei allereie gjennomført reform. Reforma var kommunal, og den gir eit bilete av korleis mellomleiarar i denne organisasjonen blir forma i ulike situasjonar undervegs. **Og korleis stort eller lite handlingsrom gir ulik gjennomføringskraft på ulike nivå nedover i organisasjonen: «Modernisering av offentlig sektor ; endring, legitimitet og løse koblinger.»**, Busch, T. & Ramstad, L. S. (2006).

Sjølv om artikkelen ikkje speglar direkte det eg ynskjer å forske på, vil eg tru at svært mange faktorar frå denne forskinga, vil vise seg også i det eg ynskjer å undersøke. For å vise kor omfattande og komplekst det er med styring og leiing i større offentlege organisasjonar, og kor mange ulike faktorar som spelar inn ved planlagd organisasjonsendring frå sentral leiing, ynskjer eg å kort referere til ein del av forskinga som er attgjeven i artikkelen:

Artikkelen viser til omfattande omorganisering, og tek føre seg svært mange omsyn av både kontekst, interne tilhøve i organisasjonen og ulike former for leiarskap. Resultata viste ulikt leiarskap og ulike grad av suksess for prosjektet. Endringsleiing vil vere påverka av mellom anna kontekst, leiarstrategiar og leiar sine eigenskapar, og organisasjonen si organisering og tilsette.

Artikkelen frå Tor Busch og Lone Slettbakk Ramstad ser på endringsprosessane, og har fokus på årsaker til det dei kallar «lause koplingar». Undersøkinga blei gjennomført som ei casestudie, og analysen hadde som formål å undersøke kva betydning valde endringsstrategiar og endringa si legitimitet hadde for grad av dekopling mellom struktur og åtferd.

### **Resultata frå undersøkinga viser til to hovudpunkt:**

**Forankring og legitimitet:** Respondentane hevda at behovet for endringane stod fram som uklære og at prosessane for å avklare i liten grad tok utgangspunkt i korleis organisasjonen reelt sett fungerte. Prosessane blei styrde frå toppen og endringsbehova blei definerte av leiinga. Dette skapte uklårheit som førte til mange ulike tolkingar av kva som var bakgrunnen for og formålet med dei store endringsprosjekta. Respondentane sakna også ein visjon for kommunen si utvikling, som kunne setje dei ulike prosjekta inn i ei større



samanheng. Det blei hevda at dette hadde stor betydning for prosjekta sin legitimitet og forandring og for medarbeidarane si grad av engasjement og motivasjon. Vidare hevda respondentane at enkelte prosjekt blei presentert under såkalla «falske flagg» - dei blei medvite marknadsført under mål som hadde høg legitimitet i organisasjonen.

**Endringsprosessen:** Alle store endringar blei organisert som egne prosjekt, og dei gjekk gjennom normalt tre fasar; utredning, avgjerd og implementering. I den første fasen blei det etablert ein formell prosjektorganisasjon med eigen prosjektleiar. Prosjekta var forankra i rådmannen si leiargruppe og ein av kommunaldirektørane tok i vare den overordna styringsfunksjonen. Prosjektleiarane opplevde det som eit problem at styringsfunksjonen blei ivareteken svært ulikt – avhengig av kva kommunaldirektør som hadde ansvaret. Nokre la opp til tett og direkte styring, medan andre let prosjektleiinga nærast få frie tøylar. Det blei hevda at leiargruppa hadde ei uklår haldning til korleis styringsrollen skulle ivaretakast.

**Av andre faktorar som blei opplevd som viktig og/eller problematisk var involvering og medverknad,** at politiske prosessar gjekk føre seg undervegs og ulike grupper nytta seg av maktstrategiar for å ivareta egne interesser. Etter utredningsfasen blei prosjektorganisasjonen oppløyst og saka blei fremja politisk. Etter politisk avgjerd gjekk ein over til implementeringsfasen. Ein hadde klar ein tidsplan og informasjonen fungerte godt. Men nedover i organisasjonen blei ansvaret gitt til leiinga, og ein opplevde etter kvart at prosjektet «forsvann» - ein etterlyste informasjon om alle aspekt i endringsprosessen. Noko av grunnen til at dette skjedde hevda ein kunne vere manglande ressurstildeling. Vidare blei tett kommunikasjon mellom einingsleiar og medarbeidarar trekt fram som eit kritisk punkt, og manglande endringskompetanse på leiarnivå. Prosjektleiarane opplevde å få stort ansvar utan å ha den naudsynte endringskompetansen. Det blei opplevd positivt å ha eksterne konsulentar i endringsarbeidet. Desse fungerte som veilledarar og tilførte prosjekta viktig kapasitet. Dermed avlasta dei prosjektleiinga og kompenserte for eventuell manglande kompetanse.

**Resultata** viser at grad av dekopling kan knytast til leiinga sine val av endringsstrategiar. I endringsprosjektet har ein endra strategi i fleire omgangar; i utredningsfasen dominerte teknisk-rasjonell strategi med innslag av humanistiske strategiar, i avgjerdsfasen dominerte

politiske endringsstrategiar, og implementeringsfasen var prega av eksplorative strategiar.

Dei fire endringsstrategiane som blir vist til er kategorisert av Borum, F. (1995).

*Ein konkluderer med* at resultata frå undersøkinga viser at fleire forhold kan påverke implementeringsprosessen og grad av dekopling mellom nye organisasjonsstrukturar og medarbeidarane si åtferd. For det første er det viktig å skilje mellom strukturelle endringar som påverkar design av stillingar og gruppering av oppgåver, og endringar som er knytt til forventningar om ei anna utnytting av medarbeidaren sitt handlingsrom – det vil sei utøving av leiing. For det andre synest legitimitetskonfliktar å ha større betydning for grad av dekopling enn konflikt mellom legitimitet og effektivitet. Til sist er det klåre indikasjonar på at dei valde endringsstrategiane ikkje har vore optimale for å sikre ein god implementeringsprosess.

## **2.2 Oppsummert**

Fleire avhandlingar og oppgåver eg finn i ulike kunnskapssøk, er om mellomleiar sitt handlingsrom. Det er interessante funn. Dei fleste funna rundt det opplevde handlingsrommet, er spennande og har relevans for mitt forskingsprosjekt, ved at fleira av dei målte faktorane kan vise seg å også vere gjeldande i den undersøkinga som eg skal gjere.

Dette gjeld til dømes korleis organisasjonar nyttar styring og leiing for å koordinere organisert åtferd, og korleis forholdet mellom styring og leiing kan påverke det opplevde handlingsrommet. Vidare finn vi faktorar rundt mellomleiar sin fridom, som kan vere meir eller mindre avgrensa av indre og ytre forhold. Her ser ein på ulike faktorar som ein meiner påverkar mellomleiar si oppleving av kor stort handlingsrom dei har. Eg vil vidare sjå litt på funn rundt tre områder i dei omtala studia; Kva faktorar dei finn som påverkar grad av handlingsrom, opplevd handlingsrom, og handlingsrom og gjennomføringskraft.

### **2.2.1 Faktorar som påverkar grad av handlingsrom**

Botillen og Hauge oppsummerer funna sine med at grad av handlingsrom i høg grad heng saman med kva som er bakgrunnen for endringa, og kven som har initiert den (alt frå toppstyrt til eige initiativ). I kva grad mellomleiarane sjølvte grip og utviklar handlingsrommet som finns i stor grad avheng av kva dei er medvitne om rundt hovudfaktorane i Meyers og Stensaker sin modell: Rammer/bakgrunn, informasjon, tempo, involvering, struktur/rutinar, rekruttering. Mustaparta finn at forhold mellom styring og leiing vil påverke

handlingsrommet. Medan Steigum meiner ein kan gå ut i frå at handlingsrom alltid finns innan ramma av krav og avgrensingar. I rommet for egne val finn han at desse er avhengige av Strukturelle forhold og individuelle forhold. Av individuelle forhold trekk han fram mellomleiar sine egne verdiar, kompetanse, preferansar og modenheit.

### 2.2.2 Opplevd handlingsrom

Når det kjem til mellomleiarar si subjektive oppleving av grad av handlingsrom, finn ein at ulike faktorar spelar inn på denne. Mustaparta definerer **handlingsrom** som *moglegheita til å gjere val i rommet mellom avgrensingar og krav, forventningar frå omgjevnadene og seg sjølv*. Mustaparta finn at dei mellomleiarane som opplever å ha stort handlingsrom, også er dei som aktivt brukar det subjektive handlingsrommet. Botillen og Hauge finn at mellomleiarane til dels hadde varierte oppfatningar rundt grad av handlingsrom. Og at det var dei mellomleiarane som involverte seg i endringa som også framstod som om dei hadde moglegheita til å påverke utviklinga. Kleiven og Ottersen kategoriserer mellomleiarane som endringsvillige eller resignerte. Dei finn at dei endringsvillige mellomleiarane har eit betre utgangspunkt for å meistre balansen mellom endring og drift, enn dei resignerte. Steigum oppsummerer med to sentral område han meiner påverkar mellomleiar si oppleving av kor stort handlingsrom ein har. For det første meiner han at handlingsrommet varierer avhengig av situasjonelle, strukturelle og individuelle forhold. Vidare til at leiar si forståing av samanhengar mellom ulike krav og verdar, har betydning for kor stort handlingsrom dei opplever å ha.

### 2.2.3 Handlingsrom og gjennomføringskraft

I dei gjennomførte studiane finn ein ulike faktorar rundt mellomleiar sitt handlingsrom, som ein meiner har påverka gjennomføringskrafta i ulik grad, i planlagde endringar. Steigum finn at leiar sin bruk av handlingsrommet har betydning for korleis styring i organisasjonen blir oppfatta som hensiktsmessig i samanheng med verksemda sine verdiar og formål. Han meiner at handlingsrommet blir påverka av leiaren sjølv. At effektiv styring føreset forståing for verktøya og indikatorane sin heilskaplege samanheng med bakanforliggjande strukturar, kvalitetar, verdiar og overordna formål. Han finn at verkemidla i styring og leiing må tilpassast lokalt. Busch og Ramstad har i sine analysar funne ulike faktorar dei meiner har

påverka mellomleiar sitt handlingsrom og gjennomføringskraft. Endringsstrategiar frå leiinga påverkar grad av dekopling. Endringa si legitimitet hadde betydning for grad av dekopling mellom struktur og åtferd. Det at styringa kom frå toppen gjorde at endringsbehova blei definerte utan medverknad lokalt. Det skapte uklårheit som førte til ulike tolkingar av kva som var bakgrunnen for formålet. Ein sakna også ein visjon som viste måla med endringane i ein større samanheng. Vidare meiner dei å konkludere med at endringsprosjekta si forankring og legitimitet i organisasjonen var avgjerande for grad av god gjennomføringskraft. Og at involvering og medverknad påverka graden av gjennomføringskraft mellomleiarane hadde. Respondentane ga også klare signal om at manglande ressurstildeling og kommunikasjon mellom leiar og medarbeidarar, var sterkt medverkande til korleis og i kva grad endringane blei gjennomført på dei ulike nivåa. Også Busch og Ramstad fann at manglande endringskompetanse på leiarnivå hadde påverknad på leiar sitt handlingsrom og gjennomføringskraft.

**Kort oppsummert** finn vi at veldig mange faktorar spelar inn, og at forfattarane peikar på mykje ulikt. Det er situasjonelle, strukturelle, formelle og individuelle forhold. Det er leiar si forståing av samanhengar mellom styringskrav, verksemda sine verdiar og verksemda sitt formål. Det er påverknad utifrå om mellomleiar opplever større eller mindre handlingsrom, utifrå kor sterkt styrde dei er frå toppleiinga, og kor mykje dei sjølve har blitt involverte, og medverka før avgjerder blir tekne. Sjølv om ikkje alle oppgåvene er frå statleg verksemd, er det frå større verksemdar med store organisasjonar, og mellomleiar si oppleving av handlingsrom i desse. Faktorar rundt grad av handlingsrom og mellomleiar si oppleving av dette, vil eg truleg kunne sjå att likskapar i, uavhengig av om det er i statleg eller privat bedrift. Kor vidt ein finn likskap og/eller ulikskap i kor sterkt styrde ein er frå toppleiinga, og korleis dette kan påverke det opplevde handlingsrommet av mellomleiar lokalt, vil vere spennande å undersøke ut frå mi problemstilling:

***Korleis opplever mellomleiarar i statlege organisasjonar styringa frå sentral leiing og eige handlingsrom, i høve planlagd endring?***

Kompleksiteten i tidlegare funn, tilseier at ei open tilnærming til datainnsamlinga kan vere nyttig. Ein rimeleg forskingsstrategi er då å gå ope ut i undersøkinga, og ikkje binde meg til bestemte hypotesar eg vil undersøke. Men for å gje arbeidet ei retning, vil eg la undersøkinga

blir informert av sentrale teoriar på feltet. Ut frå desse vurderingane vil eg legge samsvarsdesign til grunn. I samsvarsdesign etablerast ei teoretisk ramme eller modell, og forventningar, før ein byrjar å analysere casen. Etter at eg har analysert, vil eg vurdere dei forventningane eg har danna meg på førehand, opp mot dei faktiske funna i undersøkinga. Eg vil nytte teoriinformert analyse av casen, utan ambisjonar om prøving eller utvikling av ny teori, s. 155 (Bukve, 2016).

I neste kapittel vil eg presentere ulike teoriar som ei teoretisk ramme for undersøkinga. Til slutt visualiserast ein analysemodell som eg ynskjer å legge til grunn for analysen av casane.



### 3. TEORI

I det kommande kapittelet vil eg kort presentere teoretisk grunnlag for forskinga mi.

#### Styring og leiing

Først vil eg tydeleggjera dei to nøkkelomgrepa *styring* og *leiing*:

Felles for begge er at det dreiar seg om «verkemiddel» for å kanalisere tilsette si åtferd, og andre organisatoriske ressursar, slik at best mogleg resultat blir oppnådd.

Medan «*leiing*» handlar om *desentralisert direkte og gjerne dialogbasert påverknad primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leiar og tilsette*, inneber

«*styring*» ein *sentralisert, direktivliknande påverknad utøvd indirekte, mellom anna gjennom formelle strukturar og formaliserte prosedyrar og rutinar*. I etymologisk forstand, betyr styring det å kunne gi retning til ein bil eller eit skip si rørsle ved hjelp av eit ratt eller eit ror, s. 146 (Røvik, 2007).

#### 3.1 Endringsleiing som planlagt og styrt endring

Det er endra føresetnader i samfunnet som skaper behov og føresetnader for leiing av endring. Dei organisatoriske føresetnadane for å leie endringane må ein legge til grunn.

Endringsleiing handlar om å implementere ein ny kvardagsverkelegheit. Det er lite hjelp i nye planar, om dei ikkje blir etterlevde:

*«Det dreier seg om å reorientere virksomhetens måte å fungere på. Det handler om å gå fra gammel og etablert praksis i ny og ønsket retning.»* s. 139, (Hennestad & Revang, 2017)

I avgrensinga i forskingsprosjektet vil eg spisse oppgåva til å handle om leiing av planlagd organisasjonsendring, og korleis fylkesleiar opplever å ta imot, planlegge og implementere organisasjonsendring, som kjem som pålegg frå sentral leiing.

I eit rammeverk for handtering av styrt endring, er det blitt synleggjort kor viktig det er å ikkje berre planlegge, men kor viktig det er med endringsleiing som implementering. Skal

endringsprosjekt gi resultat, er handteringa undervegs kritisk, og det vil krevje både endringsleiing og leiarendring.

### **Fire typar endringsstrategiar**

Jacobsen meiner at endringsstrategiar kan klassifiserast langs to dimensjonar:

- 1) omfang (evolusjon versus revolusjon)
- 2) om endringsprosessen er basert på samarbeid og konsultasjon eller på ordre og tvang

Ved å kombinere desse dimensjonane får ein 4 hovudtypar av endringsstrategiar:

- 1) Diktatorisk omforming (Revolusjon/Basis i ordre og tvang)
- 2) Karismatisk omforming (Revolusjon/Basis i samarbeid og konsultasjon)
- 3) Tvungen utvikling (Evolusjon/Basis i ordre og tvang)
- 4) Deltakande utvikling (Evolusjon/Basis i samarbeid og konsultasjon)

### **3.2 Leiing av endringsprosessar**

«Organisasjonsendringar og endringsledelse» (Jacobsen, 2012) presenterer i kapittel 7 ulike teoriar kring leiing av endringsprosessar. Han presiserer at det kan vere ulike personar som styrer endringsstrategiar og endringsleiing. Med det meiner han at mens endringsstrategiar i hovudsak dreiar seg om ulike måtar å styre endringsprosessane på, så er endringsleiing i større grad knytt til dei aktivitetar endringsagentane – altså personar – utøver i endringsprosessen. Sjølv om ikkje skillet på nokon måte er heilt klart, vil leiing vere personorientert, medan styring i større grad vil fokusere på strukturar og system, s. 183 (Jacobsen, 2012)

Den grunnleggande tanken bak Jacobsen sin teori, er at planlagt endring er mogleg å gjennomføre viss to forhold er tilfredsstillt:

- 1) At ein har valt rett endringsstrategi  
Som vil sei at ein har lagt opp endringsprosessen slik at den er tilpassa den typen endring det er intensjon om å gjennomføra.
- 2) At endringa blir leia på rett måte



Som vil sei forma for leing som utøvast, passar til endringsprosessen og til konteksten.

Med dette opnar han for ulike tilnærmingar/strategiar for å oppnå endring i organisasjonar, og mange måtar å leie endringsprosessar på.

### **Idealtypar og hovudformer for leiarstil**

Kva leiarstil og kva strategi kan vi finne hjå ein mellomleiar/regional statleg leiar? Jacobsen skildrar to idealtypar og hovudformer for leiarstil. Desse omtaler han som strategi E og strategi O. I røynda vil ein finne ei overlapping og ulike variantar og grader av dei to idealtypane. Som to idealtypar og deira analytiske funksjon, er særtekka ved kvar av dei oppstilte i tabell 1.1, s. 180 (Jacobsen, 2012):

Tabell 3.1: Oversikt over hovudforskjellane mellom strategi E og strategi O:

	Strategi E	Strategi O
Mål	Økonomisk forbetring	Læringsevne
Leing	Instruerande og kommanderande	Delegerande og støttande
Innhald	Strategi, struktur og system	Menneske, grupper og kultur
Planlegging	Sekvensiell og analytisk	Interaktiv, eksperimenterande og inkrementell
Motivasjon	Bruk av finansielle incentiv	Indre motivasjon, deltaking
Konsulentar	Eksterne spesialistar	Prosesskonsulentar

**Elementa i strategi E** vil for mange danne eit bilete av det ein oppfattar som ein «hard» endringsstrategi. Det er behova til organisasjonen som blir sett i sentrum (overleve, inntening og liknande), og ikkje menneska som arbeider i organisasjonen. I strategi E er det lite rom for deltaking, då sentrale avgjerder blir gjort av den formelle toppleiinga med god hjelp frå eksterne spesialistar. Tilnærminga til endring er analytisk og planlagt og inneheld lite for menneskelege kjensler og behov. Endringane fokuserer også på det vi kan kalle dei harde element i organisasjonen (struktur, strategi og system). Tilnærminga legg stor vekt på sjølv planleggingsfasen, og ikkje til sjølv iverksetjingsfasen. Ein kan drive endringa fram med makt og menneska blir oppfatta som hinder ein kan overkomme ved hjelp av belønning eller

straff. Menneskeleg atferd må designast for å oppnå maksimal avkastning for eigarane, s 180 (Jacobsen, 2012).

**Elementa i strategi O** vil fortone seg som meir positive og «mjuke», der menneska blir sett i fokus, samt deira evner til å lære og eksperimentere. Strategien opnar for ei meir leikande haldning, der ulike ting blir prøvd ut, og tilsette får påverke utviklinga like mykje som toppleiinga. Sjølv iverksetjinga blir også via meir merksemd, og ein legg vekt på at endring kunn vil skje dersom mange nok i organisasjonen ynskjer det. Menneskesynet er grunnleggande positivt, og resultata blir like mykje målt i betre arbeidsforhold og sosiale relasjonar, som på økonomisk avkastning

I følgje Jacobsen ber storparten av organisasjonsendingane preg av maktbruk og strategi E i endringsarbeidet. Strategi E syner seg ofte å vere vellukka, men ikkje alltid. Utifrå dette sluttar ein at begge strategiane kan vere gode og effektive, men under ulike føresetnader. I tillegg må strategiane koplust med ulik utøving av leiing, s. 181 (Jacobsen, 2012).

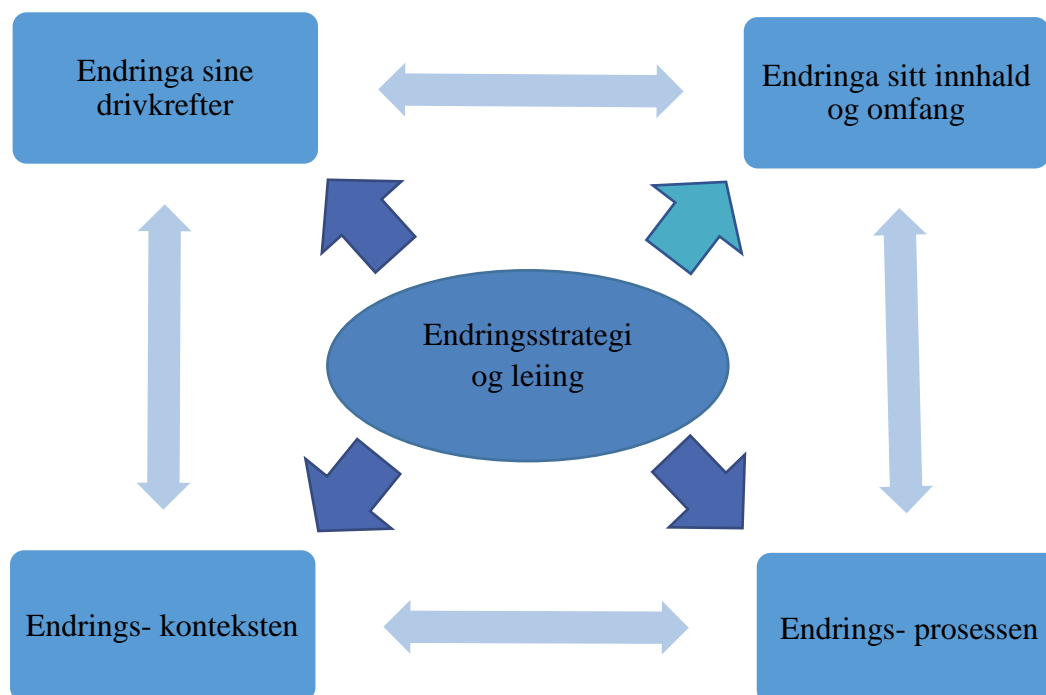
### **Kombinasjonar og hybride modellar**

Jacobsen ser vidare på dei to reindyrka strategiane og leiarstilane, med grunntanken om at endring og stabilitet kan sjåast på som to motsatsar. Den empiriske forskinga på området viser i hovudsak at dei enkle oppskriftene – «den beste løysinga» - i lita grad har rot i røynda. I røynda står endringsprosessar ofte fram som rotete, uføreseielege og fulle av overraskingar, der leiarar etter beste evne forsøker å «rote seg gjennom» med dei verkemiddel og ressursar dei har til rådvelde.

Det «situasjonsavhengige perspektiv» er ei tilnærming som er svært vanleg i det ein kan kalle den moderne organisasjonsteori. Hovudsakleg kan ein sei den byggjer på:

- Det finns ingen beste måte å organisere på
- Ikkje alle måtar å organisere på er like effektive

Teorien blir påstått å gjelde også for val av endringsstrategi. For at ein av dei to endringsstrategiane med tilhøyrande leiarstil skal kunne lukkast, må dei tilpassast til den situasjonen organisasjonen står i. Den konseptuelle modellen viser «heilheita» kor også endringsstrategi og endringsleiing er inkludert:



*Fig. 3.1 Dei sentrale element i ein teori om planlagt endring der endringsstrategi og endringsleiing er inkludert (Jacobsen, 2012).*

Figuren illustrerer at val av endringsstrategi/leiarstil i så stor grad som mogleg bør ta omsyn til drivkrefter, innhald og omfang, prosess og kontekst. Tanken er at jo betre tilpassa strategi og leiarstil er til den endringa som skal gjennomførast, desto større sannsynlegheit er det for at endringa skal lukkast, i den forstand at endringsagentane oppnår dei resultatane dei har satt for seg, s. 214 (Jacobsen, 2012).

Dei to idealtypene innan strategi og leiarstil - E og O – finn ein nok sjeldan eller aldri i ei reindyrka form. For å synleggjere under kva forhold idealtypene kan fungere, ser Jacobsen på ideelle føresetnader.

Dette har han delt inn i 6 ideelle føresetnader, og følgjande inndeling i den konseptuelle modellen, som vist i figur 4.1.:

- 1) Drivkrefter
- 2) Innhald
- 3) Omfang

- 4) Tid
- 5) Motstand/Oppslutnad
- 6) Maktforhold

Empirisk sett er det ei viss støtte for at dei to strategiane og leiarstilane kan kombinerast. Av dei mest kjende eksempel for kombinasjon av E og O, finn vi i John P. Kotters «åtte steg for å lukkast med endring»:

- 1) Skap ei sterk oppleving av at endring er viktig («urgency»)
- 2) Få på beina ein styringsdyktig koalisjon
- 3) Utvikle visjon og formuler ein klar, men fleksibel strategi for å nå den
- 4) Kommuniser visjonen og strategien på mange måtar og i mange kanalar
- 5) «bemyndigelse» av tilsette gjennom å fjerne strukturelle barrierar, og gjennom opplæring og trening
- 6) Identifiser tidlege og «små» singlar, bygg vidare på desse
- 7) Konsolider oppnådde endringar, og foreta nye tilpassingar for å bringe endringa endå eit steg vidare
- 8) Forankre nye normer, verdiar og oppfatningar i ein ny kultur.

Ved sidan av å vere sterkt inspirert av Kurt Lewins idear om «opptining», endring og «nedfrysing», ser vi at dei åtte trinna inneheld element av både E og O. Det blir samstundes lagt på vekt på toppleiinga si rolle, og at den må vere ein sterk og mektig koalisjon, s. 223 (Jacobsen, 2012).

### **Dekopling av strategiar**

Forsøk på å kombinere og/eller sekvensiere ulike strategiar kan føre til store problem knytt til at det kan opplevast som «hykling» eller «pseudomedverknad», som igjen kan skape motstand, resignasjon og apati. Ei hypotese kan vere at begge strategiane kan nyttast, men at det vil krevje ei viss dekopling mellom dei. Slik dekopling kan i alle fall skje på tre måtar:

- 1) Ulike endringsstrategiar nyttast i ulike deler av organisasjonen
- 2) Ulike endringsstrategiar kan knyttast til ulike leiarar
- 3) Symbolsk brot med fortida

### **Kjenneteikn på suksessrike endringsstrategiar**

Vidare ser vi føresetnader for ei vellukka endring, og ein viser til omfattande empirisk forskning på kva som kjenneteiknar suksessrike endringsstrategiar. Sjølv om det ikkje er perfekt samanfall mellom funna i dei ulike studiane, er det fleire som går att. Kort kan ein oppsummere kjenneteikn som går att:

- 1) Det er skapt ei kjensle av krise
- 2) Det er utforma ein klar visjon
- 3) Visjon og strategi blir kommunisert ut i heile organisasjonen
- 4) Ein endrar/tilpassar strukturelle trekk til beste for endringsprosessen
- 5) Klar og sterk koalisjon eller team bak endringa
- 6) Det presiserast kortsiktige mål
- 7) Endringar som fungerer blir «vedtekne»
- 8) Utvikle kultur rundt det nye og skape avstand til den gamle

### **3.3 Teori med relevans for mitt prosjekt**

Eg ynskjer å forske på kva endringsstrategi og endringsleiing som ligg til grunn ved planlagd endring frå sentralt hald. Eg vil forsøke å kartlegge kva endringsstrategi som ligg til grunn frå sentralt hald, og korleis mellomleiar opplever eige handlingsrom i desse samanhengane. I kartlegginga vil det vere sentralt å sjå på om mellomleiar opplever å ha handlingsrom til å gjere eigne val, eller om det er rigid styring frå sentralt hald.

Slik det ser ut no vil endringsstrategi E og O vera sentral teori knytt til oppgåva mi. Ved å intervjuje og kartlegge endringsstrategiar og tankar kring eiga endringsleiing, kan eg prøve å plassere dei ulike statlege leiarane inn mot idealtypene, eller ulike kombinasjonar av desse. Vidare kan eg sjå etter mønster, og om det viser seg ei overvekt av den eine eller andre sorten endringsstrategi – frå sentralt hald, og på lokalt nivå. Ved kartlegging av kva statleg leiar legg vekt på lokalt ved endringsleiing, kan eg sjå etter funn opp mot dei 8 suksesskriteria.

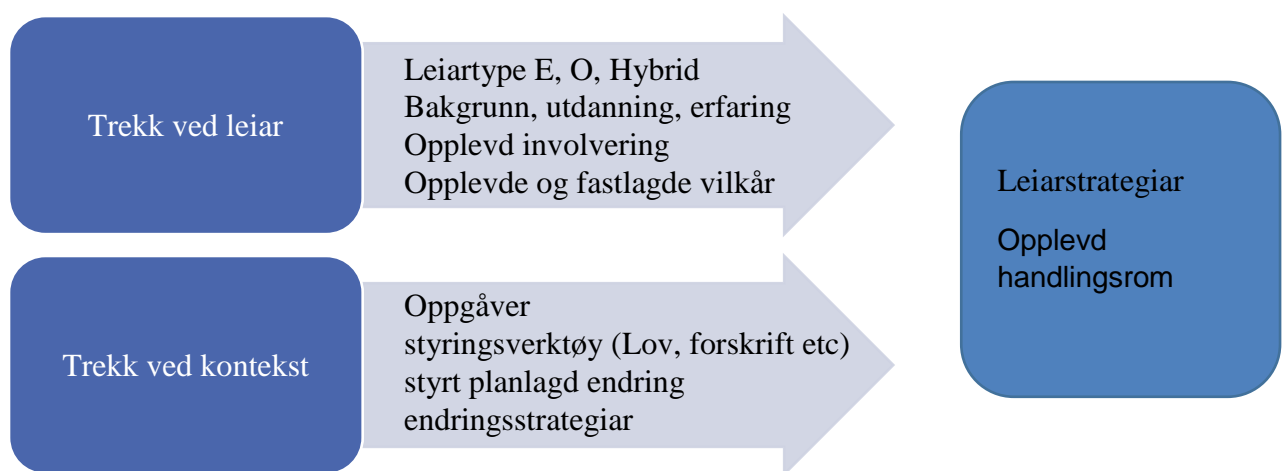
Når det gjeld opplevd handlingsrom, vil det mest truleg kunne målast i korleis leiar sjølv opplever dette. Deira uttalte opplevinga av kort stort handlingsrommet er, kan vera interessant å måle opp mot kartlegginga av kva endringsstrategi som ligg til grunn frå sentralt hald, dersom denne er tydeleg.

Jacobsen sin teori knytt til 4 ulike endringsstrategiar vil vere nyttig å ta utgangspunkt i ved kartlegging av endringsstrategiar frå sentralt hald, og ved planlegginga lokalt. Kan kartlegginga plassere endringsstrategiane innan denne klassifiseringa? Vidare vil dei 8 suksesskriteria kunne vere eit grunnlag å gå utifrå for å leite etter mønster mellom statlege leiarar, og kva dei legg vekt på i eige endringsleiing og i sine endringsstrategiar.

Oppgåva vil bli plassert i «leiing av endring», som kjenneteiknar endringsleiing som leiing av planlagd endring.

### 3.4 Analyseramme

Analyseramma baserer seg på problemstilling og forskingsspørsmål i forskinga mi. Gjennom intervju har leiarane blitt spurt om dei ulike elementa i analysemodellen, som eg ynskjer å analysere for å finne svar rundt leiarstrategiar og opplevd handlingsrom. Dette er spørsmål rundt trekk ved leiar, for å mellom anna sjå på deira bakgrunn, kva leiartype dei er, og korleis dei opplever involvering og fastlagde vilkår. Vidare er spørsmåla i intervjuguiden knytt til trekk ved kontekst, kor eg ynskjer å høyre meir om type oppgåver, styringsverktøy og styrt planlagd endring hjå sentral leiing, og kva endringsstrategi ein kan sjå mønster av frå sentral leiing. I Figur 3.7.1 ynskjer eg å visualisere forskingsprosjektet med ei tenkt analyseramme:



Figur 3.2: Analyseramme i prosjektet

Ved å analysere dei ulike delane rundt trekk ved leiar og trekk ved kontekst, er målet å finne svar på type leiarstrategiar og opplevd handlingsrom i dei to institusjonane. Det vil eg analysere for kvar institusjon, og samanlikne vidare mellom dei to institusjonane. Etter gjennomført analysearbeid, ynskjer eg å sjå etter funn og mønster rundt problemstillinga for forskingsprosjektet:

***Korleis opplever mellomleiarar i statlege organisasjonar styringa frå sentral leiing og eige handlingsrom, i høve planlagd endring?***

Utifrå problemstillinga har eg utarbeida 4 forskingsspørsmål:

**1) Korleis forstår og opplever mellomleiarar i offentleg verksemd handlingsrommet sitt?**

Her ynskjer eg å høyre korleis mellomleiar forstår handlingsrommet sitt: om ein kjenner seg styrt, eventuelt kontrollert, og derav føl «bestillingar» frå sentral leiing detaljert. Eller om ein har stor fridom og kjenner ein kan ta seg litt til rette som mellomleiar lokalt.

**2) Korleis involverer dei seg i prosessar sentralt, som vil ha noko å seie for lokal avdeling?**

Her ynskjer eg høyre om mellomleiarane ynskjer å involvere seg og vere med å påverke avgjerder sentralt, eller ikkje.

**3) Korleis opplever og held dei seg til endringsstrategiane frå sentralt hald?**

Her ynskjer eg å sjå om eg kan finne mønster rundt opplevd endringsstrategiar frå sentral leiing, og om eg kan finne att suksesskriterier frå teori som viser til kva som gjer endringsprosessar meir eller mindre vellukka.

**4) I kva grad opplever dei at handlingsrommet gjev lokal gjennomføringskraft?**

Her ynskjer å høyre korleis leiarane opplever å kunne gjennomføre lokalt med eiga kraft, eller om dei kjenner seg bundne til å gjennomføre detaljert frå sentral leiing, sjølv om det gjerne ikkje alltid passar like godt inn i lokal organisasjon.





#### 4. DESIGN OG METODE

I dette kapittelet vil vise til design og metode eg har nytta i forskning og ved arbeidet med oppgåva.

##### 4.1 Forskingsdesign

Eit forskingsdesign er ein overordna plan for korleis ein skal gå fram for å gjennomføre ei empirisk studie , kor målet er å finne svar på ei stilt problemstilling eller hypotese.

Ved å intervju fleire mellomleiarar i ulike organisasjonar vil eg få ei fleircasestudie, s. 123 (Bukve, 2016). Her har eg ein tanke om å nytte komparativt design med faste rammer. Eit **komparativt design** kombinerer ofte ulike strategiar, ved at ein nyttar ein strategi for å analysere trekk ved den enkelte casen og ein annan strategi for å samanlikne mellom casane, s. 154 (Bukve, 2016). Ein kan definere komparativ design som:

*«...ein samanliknande studie av eit avgrensa tal casar, der formålet er å studere variasjon ved bruk av ikkje-statistiske design og metodar» s. 155 (Bukve, 2016).*

##### 4.2 Caseorientert Analyse

Hovudstrategien for kunnskapsutvikling i den komparative studien er tenkt å vere ein kombinasjon av ei strukturert samanlikning mellom casane med caseorientert analyse innan kvar case. Analysestrategien som er nytta er kjent i litteraturen som «directed content analysis», ref. Hsieh and Shannon 2005, «Three Approches to qualitative content analysis».

Komparasjonane vil basere seg på typar og typologiske teoriar, og typiske ytterkantar i analysen vil vere «E» og «O» i endringsstrategi og endringsleiing. Dei reine typane er nyttige for å skildre og finne mønster i eit komplekst materiale, men ut i frå dei dimensjonane som inngår i typane, regnar eg med å kunne finne ulike variantar og blandingsformer, s. 157-158 (Bukve, 2016). Typane i typologien vil gi eit grunnlag for å kunne gruppere casane, slik at eg kan samanlikne avgrense tal typar, i staden for å gjere ei statistisk analyse av mange einingar, s. 159 (Bukve, 2016.)

### 4.3 Metode

Innan metode har ein hovudsakleg valet mellom dei to hovudformene innan forskning som er kvantitativ metode og kvalitativ metode. Medan kvantitative metodar fokuserer på variablar relativt uavhengig av den samfunnsmessige kontekst, omhandlar den kvalitative tilnærminga prosessar som tolkast i lys av den kontekst dei inngår i. Kvantitative studiar omfattar gjerne eit stort utval, og avstand mellom forskar og informantar. Medan kvalitative studiar kan gi mykje informasjon om få einingar og gir forskaren nær relasjon til informantar ved intervju og observasjon, s. 17 (Thagaard, 2009).

I forskinga treng eg data frå mellomleiarar i regionale statlege organisasjonar. Eg søker data om den endringsstrategi mellomleiar synast å vere pålagd, og kva endringsstrategi leiar sjølv vil nytte ved planlagd organisasjonsendring. Forskingsopplegget vil bli basert på kvalitative studiar som kan gi meg mykje informasjon om få einingar, og gir forskaren nær relasjon til informantar ved intervju og observasjon, s. 17 (Thagaard, 2009). I prosessen har eg også nytta dokument frå dei to institusjonane, som fortel noko om styring og organisering i dei to casane.

Då eg søker data rundt informanten sine tankar og val av strategi, ser eg det nødvendig å gå i djupna med den enkelte informant. Eg ynskjer å kunne spørje dei om dei aktuelle tema, som korleis styringa er frå toppen og ned til dei. Og korleis dei opplever eige handlingsrom ved val av strategi, og kva dei vel å vektlegge i eigen endringsstrategi.

Ved å nytte kvalitativ metode vil det vere mogleg å ha eit fleksibelt design, og nær kontakt med kjeldene, som gir gode moglegheiter for relevante tolkingar, s. 18 (Thagaard, 2009).

Eg har valt å intervjuje enkeltvis, og etter samråd med rettleiar, var valet 3 mellomleiarar i kvar organisasjon. Dei tre leiarane sit i felles leiargruppe i sine organisasjonar.

For å få tilgang og kontakt med leiarane, nytta eg organisasjonane sine heimesider. Der eg ikkje fann denne informasjonen, tok eg kontakt med oppgitt presseansvarleg på heimesida, som sendte meg informasjonen. Utifrå denne informasjonen tok eg i første omgang kontakt per telefon. Alle seks leiarane var positive til å møte meg, og syntes temaet var veldig spennande. I løpet av ei forholdsvis kort periode hadde eg reist rundt å møtt leiarane, og fått ein spennande prat med kvar av dei. To av avtalane gjekk skeis i høve det å møtast, så vi avtalte å ta det på skype – der både såg og høyrde vi kvarandre. Eg vurderte det dit hen, at i høve den informasjonen eg er ute etter til forskinga mi, var det ikkje noko informasjon eg vil miste ved å ikkje sitje i same rom. Erfaringa tilseier at det var grei framgangsmåte denne gangen.

Leiarane i begge organisasjonar formidla at dei syns temaet er spennande, då ein har opplevd store omorganiseringar og organisasjonsendringar siste tida. Og ein jobbar framleis med å få endringane på plass, og for å få lokalkontor og tilsette inn i nye organisasjonsformer og oppgåver.

#### **4.4 Strategisk Utval**

Tanken er å ha eit strategisk utval, og velje informantar eg oppfattar har eigenskapar eller kvalifikasjonar som er strategiske i forhold til problemstillinga og mi undersøking av det teoretiske perspektivet, s. 55 (Thagaard, 2009). Ei utfordring ved å nytte strategisk utval, er at informantar som stiller seg til disposisjon, kan vere akkurat dei som føler at dei – i større grad enn det som er vanleg – meistrar sin livssituasjon, og at dei difor ikkje har noko imot innsyn frå forskaren. Denne og andre typar skeivheit, er viktig at eg ser på i høve utvalet sin samansetnad, og dei konklusjonar undersøkinga kjem fram til, s 57 (Thagaard, 2009).

#### **4.5 Formål med kvalitativ metode**

Formålet med å intervjuje er å få fyldig og omfattande informasjon om korleis leiar opplever sin situasjon, og kva synspunkt og perspektiv leiar har rundt eige handlingsrom og endringsstrategiar. Eg tenker at ein «delvis strukturert intervjuguide» vil vere ein god måte å undersøke tema på. På denne måten er tema og intervjuguide utforma på førehand, men eg kan endre rekkefølge undervegs i intervjusituasjonen. Ved å opne opp for denne måten å intervjuje på, kan eg følgje leiar si forteljing, men likevel sørge for å få informasjon om dei tema som er fastlagde i utgangspunktet, s. 89 (Thagaard, 2009).

Det er viktig for meg som intervjuar å vere medviten på dei allsidige aspekta som vil vere rundt intervjusituasjonen, og meg sjølv som intervjuar. Thagaard (Thagaard, 2009) framhevar at intervjuar ikkje berre bør ha kunnskap om dei tema som blir tekne opp, men også om sosiale relasjonar. Vidare legg ho vekt på at intervjuar bør ha erfaring i å takle menneskelege situasjonar, då ein nyttar seg sjølv som «instrument», og nyttar seg av ein måte å forstå på som gir unik tilgang til leiar si «verd», s. 90 (Thagaard, 2009). For meg vil det vere viktig å ha god kunnskap om den organisasjonen leiar er i, og setje meg inn i leiar sin situasjon på førehand. Eg vil kunne gjere dette til ei viss grad, men må vere merksam på at det alltid vil

kunne vere relasjonar og kontekst, og eigenskapar hjå leiar, som eg ikkje alltid vil kunne klare å setje meg godt nok inn i på førehand.

#### **4.5.1 Reliabilitet**

Reliabilitet vil seie at ein må kunne kritisk vurdere om prosjektet gir inntrykk av at forskinga er utført på ein påliteleg og tillitsvekkande måte. Eg må mellom anna reflektere over konteksten for innsamlinga av data, og korleis relasjonen til informanten kan influere på den informasjonen eg får. Eg må sjå på korleis forskingsprosessen utviklar seg, korleis relasjonen til informant har vore, og sentrale trekk rundt denne. Alt kan påverke dei svara informanten vil gi i intervjusituasjonen, s. 200 (Thagaard, 2009).

#### **4.5.2 Validitet**

Validitet er knytt til tolking av data, og handlar om gyldigheit av dei tolkingane eg kjem fram til, s. 201 (Thagaard, 2009). Ved analysen må eg gjere greie for korleis den har gitt grunnlag for fortolkingar til dei konklusjonar eg kjem fram til, noko Thagaard skildrar som «gjennomsiktighet». Vidare kan eg styrke validiteten ved å gå kritisk gjennom analyseprosessen. Utover dette må eg mellom anna også vurdere mi tilknytning til miljøet eg studerer, då tolkinggrunnlaget kan vere ulikt utifrå forskar sin ståstad, s. 202-203 (Thagaard, 2009).

Forskinga vil gjerne bli det vi kallar eit teoriinformert prosjekt, med strukturerte rammer. Ved hjelp av eit komparativt design vil eg analysere trekk ved den enkelte casen, og så samanlikne casane. Utifrå analysane vil eg sjå etter mønster eller funn som eg vil plassere inn mot typar og dimensjonar i den teorien eg har teke utgangspunkt i.

### **4.6 Innsamling av data**

I dette avsnittet vil eg sei litt om prosessen rundt intervju.

#### **4.6.1 Prosessen rundt intervju**

Vi møttes i intervjuobjekta sine lokale, enten på eige kontor, eller i ledig møterom. Her fekk eg servert kaffi, og innleia med å sei litt generelt om oppgåva og meg sjølv. Eg informerte om

teieplikta, anonymitet og fekk samtykke til å ta opp samtalanane på band. Kwart av intervjuet var på mellom 60 og 75 minuttar.

#### **4.6.2 Intervjuguiden**

Intervjuguiden utarbeida eg etter gode innspel frå min rettleiar, og den blei delt inn i 4 hovuddeler:

Del 1 var kortfatta med enkle spørsmål rundt leiar sine oppgåver, denne sin bakgrunn og erfaring frå tidlegare og noverande yrke. Del to inneheldt spørsmål rundt korleis mellomleiar opplever endringsstrategien frå sin leiar og sentral leiing. Utifrå denne delen ynskte eg å sjå om eg kunne finne spor av endringsstrategiar utifrå valt teori, noko eg i ettertid syns eg har lukkast godt med. Del tre omhandla mellomleiar sitt syn på endringsstrategi. I denne delen opplevde eg ofte at leiarane allereie hadde omtala fleire av desse emna i del to, og allereie fortalt om eksempel som var komme frå sentral leiing, og korleis ein hadde handtert dette lokalt. Men intervjuobjekta utdjupa gjerne, og var tydeleg opptekne av dei planlagde endringane og kva endringsstrategiar ein legg til grunn. I siste del fekk leiarane spørsmål rundt opplevd handlingsrom. I denne delen av intervjuet vart samtalen gjerne meir ustrukturert, men det var som regel i denne delen av intervjuet det kom fram utdjuping av planlagde endringar som ein hadde lagt seg på minnet.

I det avsluttande spørsmålet som er veldig opent, var det varierende respons. Fleire kjende dei hadde fått sagt det dei tenkte og meinte om emna. Somme var tydeleg engasjerte i emne litt på sida av guiden, som dei gjerne ville sei litt om. Men det kom sjeldan fram informasjon med relevans for forskinga mi under desse siste svara.

#### **4.7 Databehandling og analyseprosessen**

I dette avsnittet skildrar eg analysen og bearbeidinga av intervjumaterialet:

##### **4.7.1 Bandopptak**

Etter å ha intervjuet med bandopptakar, vart det mange timar med transkribering. Det var eit omfattande arbeid, men prosessen gjorde meg veldig godt kjent med materialet. Etter kvart som intervjuet kom på «papir», anonymiserte eg kvart intervju. Vidare laga eg egne kodeark, som eg oppbevarte separat frå dei anonymiserte intervjuet.

#### **4.7.2 Anonymisering**

Etter litt vurderingar i lag med min rettleiar, konkluderte vi med at oppgåva ville bli mindre interessant dersom eg anonymiserte institusjonane. Eg valte difor openheit kring kva to institusjonar som er casane, men har anonymisert frå kva regionar eg har henta informantar frå. I dei to institusjonane var utvalet ein direktør og to avdelingsdirektørar. Regionane og informantane er anonymiserte i si heilheit. Ved omtale i forkinga vil kontora i regionane bli omtala som hovudkontor(H) og lokalkontor(L). Og leiarane vil bli omtala som mellomleiar H(i hovudkontor) og mellomleiar L(i lokalkontor), medan direktør blir nytta for å vise til mellomleiar for heile den gjeldande regionen. Då eg har nytta sitat i dette materialet, har eg sendt informasjon til informantane om korleis anonymiseringa er gjort, og gitt dei høve til å be om utfyllande informasjon, eller komme med innvendingar, innan 4 veker. Det har ikkje kome.

#### **4.7.3 Koding og analyse**

I analyseringa av materialet, valte eg å kode med fargar for dei tema eg har skissert i analysemodellen min. Etter dette blei tema samla i excel-ark, men eg var framleis tydeleg på kven av intervjuobjekta som har uttalt kva. Vidare nytta eg excel-arka til å sjå på uttalelsane på tvers av dei tre mellomleiarane i kvar organisasjon, for å sjå etter mønster internt i organisasjonen og deira leiargruppe. Til slutt analyserte eg dei same variablane mellom organisasjonane, for å sjå etter grader av likskap og ulikskap mellom tema dei var spurte om.

## **5. PRESENTASJON AV FUNN**

Etter mange timar med spennande lesing og studering av tekstane, byrja eg å sjå ein del mønster og samanhengar. Utover i dokumentet vil eg vise til utsegner frå informantane. Utsegnene eg siterer blir presenterte utover i ulike kapittel og avsnitt, men vil bygge under tolkingar i fleire samanhengar. I det følgjande vil eg skildre funn og mønster oppsummert under tema vi finn i analysemodellen:

### **5.1 Kontekst**

I dette avsnittet vil eg sjå litt på dei ulike faktorane vi finn i analysemodellen som seier litt om konteksten. Det omhandlar korleis dei er organiserte i lokalt regionkontor, og om kva oppgåver, styringsverktøy, endringsstrategiar, handlingsrom og rammevilkår vi finn.

#### **5.1.1 Oppgåver og styringsverktøy**

Det er likheit i dei to leiargruppene ved at dei er i kvar sin statlege organisasjon. I begge leiargruppene har eg intervjuet direktør og to mellomleiarar frå same leiargruppe i organisasjonen.

Begge direktørane har sin leiar i institusjonen si sentralleining, og begge sentralleiningane har kontorstad i Oslo. Begge direktørar uttaler at dei har lite direkte kontakt med sin leiar, men at dei får sine bestillingar der i frå.

#### **Personalansvar og direkte kundekontakt**

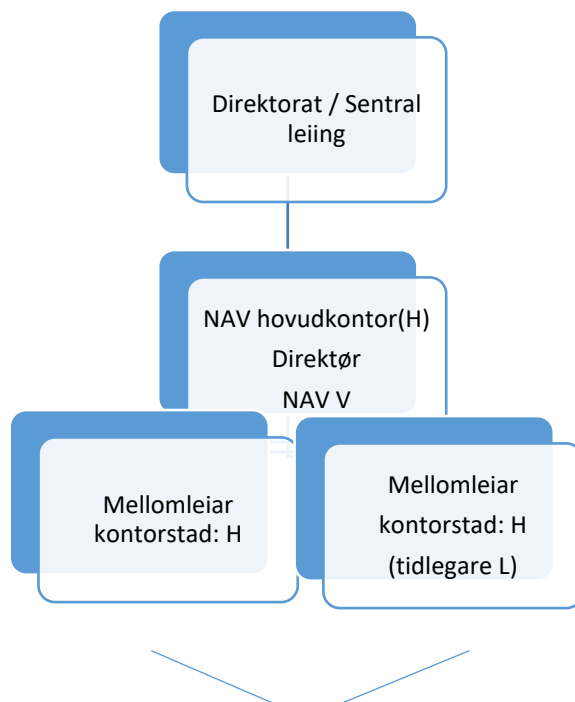
Ein skilnad i dei to leiargruppene finn vi i ansvarsområde, og nivået under desse:

Mellomleiarane i **NAV** har ansvar for alle leiarane i distriktskontora i regionen, men med ulike fag- og ansvarsområde inn mot dei same kontora. Leiarane i distriktskontora har eit nivå med tilsette under seg i distriktskontora, og desse har den direkte kundekontakten.

Mellomleiarane i **IN** har ansvar for tilsette i det kontoret dei sjølve jobbar i. Direktør og mellomleiar H deler på personalansvaret i hovudkontoret, medan mellomleiar L har personalansvar for alle i lokalkontoret. Dei tilsette i kontora har den direkte kundekontakten i kvar sine område.

Eg har prøvd å gjengi det slik det er blitt forklart frå leiarane i intervju, og vil forenkla visualisere det slik:

## NAV

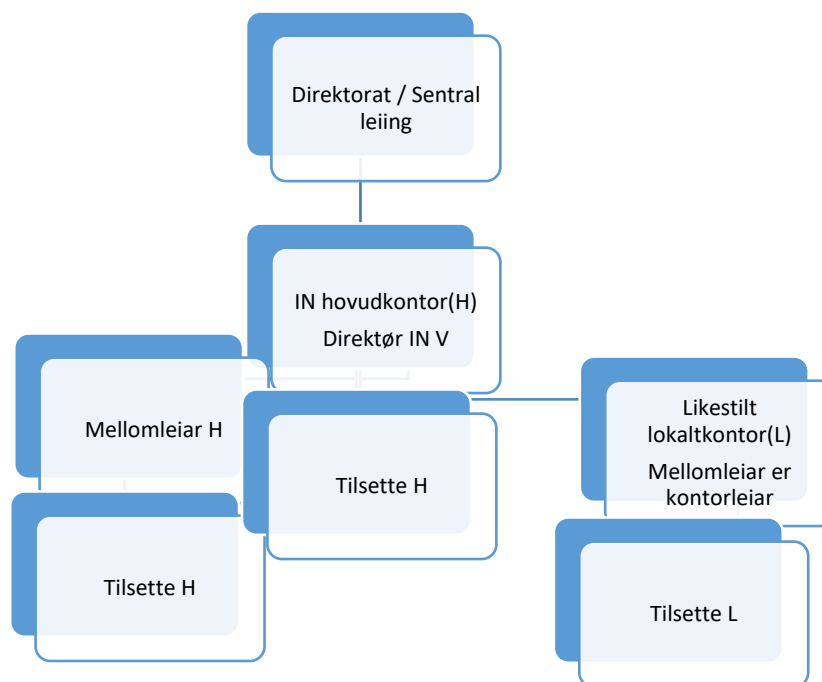


Mellomleiarane har ansvar for alle distriktskontora i regionen, men har ulike ansvarsområde knytt til desse. Oppgåver og oppfølging skjer gjennom avtalar med leiarane for distriktskontora.

*Figur 5.1 NAV si organisatoriske oppbygging frå sentral leing til distriktskontor under NAV lokalt si leing*



## INNOVASJON NORGE



*Figur 5.2 Innovasjon Norge si organisatoriske oppbygging frå sentral leing til hovudkontor og likestilt lokalkontor si leing*

### **Styringsverktøy**

Utover dei organisatoriske rammene og «kommandolinjene», finn eg hovudsakleg to styringsverktøy frå sentral leing, som alle dei 6 leiarane referer til som sine rammer under intervjua. Det er rammer i form av «bestillingar» og økonomiske rammer frå sentral leing:

#### Rammer frå sentral leing

Begge direktørane får sine arbeidsinstruksar/«bestillingar» frå sentral leing. På førespurnad frå meg har både direktør i Innovasjon Norge og i NAV, sendt meg sine oversiktar over overordna rammer og formål. Dette har eg bedt om for å sjå om det er relativt like rammer i dei to statlege institusjonane, og om dette kan ha noko å seie for korleis dei opplever

handlingsrommet sitt lokalt. Då det ikkje var umiddelbar respons på å sende meg dette, har eg måtta etterspørje det nokre ganger. Eg har difor ikkje etterspurt ytterlegare dokument, då eg ikkje ynskjer å bry leiarane meir i ein travel kvardag, og det ikkje har vesentleg påverknad for mi forskning. Det kan sjå ut til at leiarane har noko ulik oppfatning av kva ein meiner når eg etterspør overordna rammer, og mål- og disponeringsbrev, så det er ikkje direkte likskap mellom dei to dokumenta.

Først vil eg presentere utdrag av dokumenta slik dei er sendt meg, for så å kommentere det kort i etterkant. Utdraga er direkte kopi frå dokumenta til NAV og IN, og frå NAV er det direkte kopierte tekstar frå deira dokument:

## INNOVASJON NORGE

Frå IN viser eg tilsendt strategikart og ambisjonskort:

### Strategikart 2016 – 2020

**Formål:** Innovasjon Norge skal være statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet.

**Hovedmål:** Innovasjon Norge skal utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling, og utløse regionenes næringsmessige muligheter.



## Ambisjonskort 2019 - hvorfor



### NAV

Frå NAV viser eg til utvalgte tekstar frå deira mål- og disponeringsbrev:

#### «Innleiing

*Mål- og disponeringsbrevet tar utgangspunkt i tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet og langtidsplanen for 2018-2021. Mål- og disponeringsbrev med budsjettammer gir de overordnede føringer for virksomheten, og skal legges til grunn for virksomhetsplanleggingen 2019. Det forventes at enhetene overholder alle relevante bestemmelser som er nedfelt i lov, rundskriv, retningslinjer og strategier, selv når disse ikke er omtalt i Mål- og disponeringsbrevet.»*

#### «1. Hovedprioriteringer for Arbeid- og tjenestelinjen 2019

*De langsiktige og overordnede føringene for NAV er: Flere i arbeid, Bedre brukermøter, Pålitelig forvaltning.»*

#### «2.7. Pålitelig og effektiv forvaltning

##### 2.7.1. Myndige NAV-kontor: Vitalisere partnerskapet

*NAV fylke må bidra til at partnerskapene kan videreutvikle NAV-kontorene i tråd med forslagene i rapporten «Utvikling av NAV-kontor – større handlingsrom og ansvar». Det er*

*viktig å enes om hvordan samfunnsoppdraget kan løses og etablere et felles ståsted for mål og styring av NAV-kontoret.»*

### **«2.7.2. Regionalisering**

*Regionaliseringsarbeidet fortsetter i 2019. Fylkene skal følge opp arbeidet med gevinstrealisering og bidra til at det omfordeles 125 millioner kroner til NAV kontorene i 2020. Fylkene skal etablere nye fylkeskontor og spesialenheter i tråd med oppdrag som er gitt, sikre at det innføres god drift, styring og ledelse, samt videreutvikle organisasjonen innen rammene for nye regioner i NAV. Fylkene skal gjennomføre planlagte kontorsammenslåinger vedtatt i Stortinget og vertskommunesamarbeid sammen med partnerskapet i aktuelle kommuner. I denne prosessen er det viktig at det jobbes frem en god servicekultur i enhetene. Fylkene skal bidra til at den nasjonale satsingen med utvalgte spydspisskontor blir vellykket, ved samarbeid knyttet til egne kontor som er kandidat i spydspisskontor-gruppen, eller ved å stille ressurser og kompetanse til disposisjon slik at spydspisskontorene utvikles som forutsatt. Direktoratet v/Etableringsstøtteprosjektet (ESP) bistår og følger opp kontorsammenslåinger og vertskommunesamarbeid etter mal for regionetableringen. ESP vil også inneha en koordinerende og drivende rolle mot spydspisskontorene.»*

### **«2.7.5. Økonomistyring**

*NAV fylke skal sikre god styring og kontroll både med administrasjonsbudsjettet og budsjettet for de rammestyrte virkemidlene. Det skal sikres god internkontroll, herunder etterlevelse av statens etiske retningslinjer.»*

### **«3. Planlegging, resultatoppfølging og styringsparametere**

*Arbeidet med risikostyring og internkontroll skal være en integrert del av virksomhetsstyringen. Det gjennomføres risikovurderinger knyttet til planprosessen for 2019, og fylkene skal iverksette tiltak på områder som vurderes som kritisk. Risikoreducerende tiltak som har blitt iverksatt rapporteres i virksomhetsrapportene.*

*Resultatoppfølging gjennom virksomhetsrapportering / budsjettrapportering (administrasjonsbudsjettet og tiltaksbudsjettet) og resultat- og delingsdialoger gjennom året.»*

Rammer frå sentral leiing – mine kommentarar:

Då oversikten frå Innovasjon Norge kan sjå ut til å vere meir overordna og generell, enn den eg har motteke frå NAV, er det ikkje direkte samanlikningsgrunnlag. Ein finn likevel mål og prioriteringar for perioden i begge dokumenta, og noko av dette finn eg att i utsegnene hjå dei ulike informantane.

Hjå **Innovasjon Norge** ser vi at det er eit mål å vere gode lokalt. Ein finn også eit mål om å tilby kundane spisskompetanse uavhengig av geografi. I utsegnene til informantane i IN kan det virke som at dei opplever at sistnemnde mål overskygger det første, og at dette kan kjennast noko truande for lokal eksistens?

I mål- og disponeringsbrevet frå **NAV** finn vi tekstar som støttar opp under måten informantane har uttalt seg om omorganiseringa og budsjettrammer på.

Eg finn ikkje noko ulikskap i rammene i desse dokumenta som har stor grad av betydning for mi forskning. Vi ser at direktørane får relativt like rammer rundt mål og prioriteringar for ein 4 års-periode. Mål og prioriteringar er kunderetta, og vidare er det utvikling av gode mål rundt desse som er prioritert. Ut frå dei generelle dokumenta eg har motteke ser eg ikkje at det er vesentleg ulikheiter i rammer, mål og prioriteringar, som dei to statlege bedriftene får ute i regionane Det ser difor ikkje ut til at det kan ha særleg påverknad på rammene for handlingsrom ein har lokalt, slik eg tolkar det.

I tillegg får dei budsjett og økonomiske rammer dei må halde seg innan på lokalt nivå. Desse dokumenta har eg ikkje fått tilsendt eller vurdert å samanlikne i denne forskinga, då eg ikkje ser at det har vesentleg betydning for forskningsspørsmåla og problemstillinga i oppgåva.

### **5.1.2 Endringsstrategiar frå sentral leiing**

I søk etter funn og mønster i korleis leiarane opplever og oppfattar endringsstrategiar frå sentral leiing, vil eg i det kommande avsnittet trekke fram det eg syns skil seg ut og viser «retning» for kvar av leiargruppene. Internt i leiargruppene opplever eg at dei gir uttrykk for stor grad av lik oppleving når det gjeld sentral leiing på dette området.

### 1) Mellomleiarane i NAV:

Leiargruppa til NAV sit samla i hovudkontoret for regionen. Dei uttrykker entusiasme og einigheit internt i si leiargruppe. Dei opplever:

- Å få **delta, involvere seg og bli høyrde** «oppover» til sentral leiing, og
- Gir uttrykk for at dette **gir dei betre løysingar** og endringar når det blir bestemt sentralt, og sidan skal implementerast lokalt
- Denne involveringa og påverkinga i forkant av endringane, uttrykker dei stor entusiasme og motivasjon rundt, som **kan tolkast som ei oppleving av stort handlingsrom lokalt**
- **Når endringa kjem er dei førebudde**, og har allereie tankar om korleis dei ynskjer å utnytte sitt handlingsrom lokalt for å implementere og setje i verk endringar lokalt i distriktskontora.

Dei tre mellomleiarane i NAV er «overraskande einige» og entusiastiske i sine skildringar av involvering hjå sentral leiing. For å vise til utsegner eg bygger vurderinga på, har eg trekt ut nokre sitat som blir gjengitt under:

NAV-Direktøren:

*«asso jeg har veldig stor frihet altså, fordi atte jeg får et mål- og disponeringsbrev. Det skal jeg levere på. Og det er e det er...når jeg får det, så står jeg stort sett fritt til å gjøre det jeg vil. ...Altså eg opplever egentlig ikke at det e så veldig mye som blir bestemt , altså du kan si – fylkessammenslåingen er noe som ble bestemt over oss... ...Og at når sånne endringer kommer, så tenker eg okay, kordan ska vi gjøre det beste ut av dette. Og så begynner vi då å jobbe med involvering og de tingene der, som vi har snakket om. Så....»*

NAV-mellomleiar L støttar direktøren i utsegnet om eit stort handlingsrom innan gitte rammer:

*«Fylkeskontoret skulle ligge til «H» var bestemt. ...Ja, og i landet skulle ein spare 175 millioner. Ikkje som skal sparast, men som skal flyttast ut til fyrstelinja... ...Og det var liksom stort sett, marsjorden. Så det var ingen detaljert oppskrift på korleis ting skal gjerast, men*

*det var nokre overordna mål; vi skal spare på administrasjonen og styrke tenestene ute. Det var liksom ramma.»*

*«...Det er ganske omfattande, og personalendringar vi gjer i denne prosessen. Sant, og det gjer vi som det einaste fylket i landet, sant. Og slik at , og det betyr at, når du spurte i stad om det er ein eksperimentell del av det, ja. Men eg trur ikkje at direktoratet såg at det skulle komme ei slik løysing. Og dei føl jo oss med interesse»*

Også NAV-mellomleiar H støttar dette:

*«Ja. Nei asså sånn formelt, så får vi jo disse oppdragsbrevene sant. Som kommer ovenfra. Men sånn ellers da, så e vi jo veldig ofte inne og jobber i ulike arbeidsgrupper og så vidare...» og «eee det e egentlig mange ulike måter og ulike nivåer. Men vi føler vi har stor påvirkning på...stor påvirkning oppover.»*

## **2) Mellomleiarane i Innovasjon Norge**

I leiargruppa til IN er dei fordelte på to uttalt likeverdige kontor som servar ulike område i regionen. Direktør og 2 mellomleiarar er delte geografisk, der direktør og mellomleiar H har kontorstad i det sentralt bestemte hovudkontoret, medan mellomleiar L er geografisk plassert på det andre kontoret. Mellomleiar L fungerer også som leiar for kontoret lokalt. Alle tre uttrykker seg forsiktig om si leiargruppe, der eg oppfattar at mellomleiar i hovudkontor ikkje nemner mellomleiar L i heile teke, men kunn snakkar om direktør. Mellomleiar L uttrykker at dei har ei god leiargruppe, men kjem i blant med utsegn som til dømes; «dei andre to», at ho saknar informasjon og involvering, og at ho mellom anna må ta avgjerder lokalt sidan direktør er ein anna plass.

Leiargruppa hjå Innovasjon Norge:

- Gir alle uttrykk for at dei **IKKJE kjenner seg høyrde eller involverte sentralt**, når der blir drøfta og bestemt endringar som skal skje lokalt
- Alle tre uttrykker at **avgjerdene skjer i sentral leiing, og at deira rolle blir å «rulle det ut» lokalt**

- **Når endringa kjem er dei lite førebudde, og har litt «piggane ut».** At dei er skeptiske uttrykker dei mellom anna ved å fortelje om at det alltid ligg ei **sentraliseringskraft i endringane**, og at ein «må passe litt på».

For å vise litt til kva eg byggjer desse vurderingane på, vil eg her gjengi nokre uttalelsar:

IN-direktøren:

*"...det blir jo diskusjon mellom det som er sentralt og det som er distrikt ikke sant. ....Når du samler ting for å gjøre ting mer effektivt, så kan du jo samtidig da bli oppfattet som en sentralisering av oppgaver. Det er man jo observant på når man sitter ute i regionene ikke sant.» og «...asså vi håper jo at, vi ønsker å vere involvert veldig tidlig i strategiutviklingen, sånn at ikke ting er lagt før vi har fått sagt vårt»*

IN-mellomleiar L:

*«Og så er en jo, ligge det ein slags sentraliseringskraft i ein hver organisasjon trur eg da. Ein ønske jo på ein måte å...innerst inne å dra alt til seg da, ehehehe. Om det er Oslo eller et anna sted...sjøl om det ikkje er uttalt, så e det jo det som skjer om ein ikkje passar litt på da. Vi føler vel kanskje det at vi må passe på litt hele tiden. Ja.. så ikkje vi...det er jo ikkje en desentr...sjølv om de sier at vi skal være en desentralisert organisasjon, så er det likevel ikkje det – viss de hadde fått lov til å være det en skulle...leve helt fritt da. Du må passe på. Det ligg ei sentraliseringskraft i..i alle sånne omorganiseringa, åå.. ja. M-m...»*

*Og "... meir instruksjon kanskje , enn direkte leiarskap da. ...at det er styring meir enn leiing kanskje..."*

Vidare seier denne:

*"...ein må forklare kvifor det blir gjort, og den forklaringar bør vere betre enn at noen har bestemt det. Men av og til er det faktisk det som er forklaringa, og då må du berre skape forståing for at vi har ikkje noko val her. Her må vi bare gjennomføre."*

IN-mellomleiar H har også denne oppfatninga;

*"Vår endring skjer jo - beslutningane blir gjort i Oslo."*



**Oppsummert** opplever leiarane i NAV at sentral leiing involverer og lar dei påverke før beslutningar blir tekne. Men leiarane i IN opplever at beslutningane blir tekne i sentral leiing utan at dei får bli høyrde eller involverte i forkant. Dei opplever også at endringsstrategiane ber meir preg av styring enn av leiing, og at ein har ei rolle for å gjennomføre det som er bestemt sentralt.

### **5.1.3 Sentral endringsstrategi og opplevd handlingsrom**

NAV si leiargruppe uttrykker stor begeistring for at dei deltek i mange arbeids- og prosjektgrupper knytt til direktoratet, som gjer at dei har tidleg og god involvering. Dette gir i sin tur stor påverknad til korleis endringar lokalt blir bestemt. I det store og heile er dei nøgde og godt førebudde når endringane kjem for implementering og gjennomføring lokalt, noko som gir ei oppleving av romslig handlingsrom lokalt.

Hjå **Innovasjon Norge** har leiarane ei oppleving av at handlingsrommet lokalt blir litt påtvunge/strammare i høve kva som skal skje, då avgjerdene om endringar kjem bestemt frå sentralt hald. Leiargruppa saknar forankring, og tidlegare involvering og deltaking, som kan påverke dei endringar som skal setjast i verk lokalt. Dette gir ei kjensle av litt «påtvungne» endringar og derav eit litt strammare handlingsrom.

### **5.1.4 Opplevd handlingsrom ved implementering**

#### **1) NAV**

NAV sine leiarar er samstemte i sine svar når dei formidlar ei oppleving av stort og fritt handlingsrom. Dei gir uttrykk for å kunne jobbe fritt utan særlege føringar, og planlegg og gjennomfører slik dei ynskjer og er einige om. NAV-direktør seier mellom anna:

*«Ja, jeg føler at jeg har et stort handlingsrom. Innenfor de rammene jeg får. Sant. Altså jeg får et mål- og disponeringsbrev, og jeg får et budsjett. Innenfor det så har jeg veldig stort handlingsrom. Ja.»*

Nav-mellomleiar L seier:

*«Ja, nei, det er...det er veldig stort. Det er..det skal noko til at det eg ynskjer å gjennomføre blir stoppa.»*

Og NAV-mellomleiar H:

*«Det opplever eg er veldig stort. Eg gjør nesten, skal ikkje si at eg gjør som eg vil, men eg vet veldig godt kva som er jobben min, og innenfor rammene av det så løser eg det stort sett ting slik eg velger...»*

## **2) Innovasjon Norge**

Alle i leiargruppa gir uttrykk for at dei har eit godt handlingsrom lokalt. Dei syns dei får implementere ganske fritt, og legg til rette for endringar i organisasjonen etter dialog med dei tilsette og lokale tilpassingar. Men desse tilpassingane gir dei uttrykk for at dei gjer på eige initiativ og at det kanskje ikkje alltid ville vore greitt for sentral leiing, dersom desse fekk vite det. Dette heng saman med at ein lokalt føler ein ikkje har fått vore med å påverke når avgjerdene blir tekne sentralt, og at ein då ikkje finn dei nye løysingane som optimalt tilpassa lokale tilhøve. Direktør IN seier mellom anna:

*«Ja, jeg føler jo at jeg har en til en viss grad handlingsrom. Men jeg tenker at handlingsrommet av og til kunne vært litt større. Ja. Eeeh, for det at, det er jo blitt et sånt mantra at når du skal utnytte teknologi, så er du nødt til å standardisere mer. Og man skal behandle likt...»*

IN-mellomleiar L:

*««...har nok ein del lokal friheit til å på ein måte implementere ting, sånn som det høver seg best på den enkelte plass" og «Det er ganske stort det tenker eg. Eg føler at eg har ganske stor friheit til å vere, til å kunne bruse med fjøra, å få lov utfolde meg.»*

IN-mellomleiar H:

*«Ja, egentleg synes eg det. Må tenke meg om - kva som er grunnen til det. ...eg oppfattar egentleg at me har, at eg som mellomleiar har rammer til å bevege meg innanfor firkantane som er rammeverket.»*

**Oppsummert** opplever leiarane eit godt handlingsrom ved implementering. NAV-leiarane gir uttrykk for at dei kan gjennomføre omtrent akkurat slik dei vil, medan IN-leiarane er litt meir forsiktig i utsegnene sine, men gir uttrykk for å ha eit stort handlingsrom ved implementering.

### **5.1.5 Opplevd handlingsrom og rammevilkår:**

Dei er samstemte om at dei gjerne skulle hatt større økonomisk fridom og at dette er avgrensande for dei i handlingsrommet. Men dei gir alle uttrykk for at det er ein del av handlingsrommet som «berre er slik», og det legg ein ikkje mykje krefter i å irritere eller frustrere seg over. Utover økonomi seier fleire at tid sjølvsagt er ein knapp ressurs, som avgrensar lokalt handlingsrom noko. IN-leiar L skil seg noko ut ved å gjentekne ganger uttaler at denne saknar informasjon.

Vidare vil eg vise til ulike utsegner rundt opplevd handlingsrom og rammevilkår:

#### **1) NAV**

NAV-mellomleiar L:

*«...man må jo forholde seg til styringssignala som kjem frå overordna nivå sant... ...som dukkar opp som styringssignal for oss sant, som økonomi – vi må halde oss innanfor dei pengane vi har sant, det er nokre ting som er sånn..»*

NAV-mellomleiar H:

*«Budsjett har vi selvfølgelig.»*

NAV-mellomleiar L:

*«ja, sant altså, økonomi ja - det er jo av og til litt plagsomt å måtte forholde seg til virkelegheita, hehehe, men nei, altså handlingsrommet er stort. Veldig stort. ...men måten dei gjer det på, og løysingar vi finn, der er handlingsrommet ekstremt stort.»*

## **2) Innovasjon Norge**

IN-direktøren seier:

*«Litt sånn, budsjetter er jo selvsagt et handlingsrom ikke sant.»*

IN-mellomleiar H seier:

*«Me har som statleg bedrift eit gitt kostnadsbudsjett. Og det å få endre på det... - me prøver ikkje der. ...Men eg oppfattar og at vi har, innafor den ramma då, gjere det me vil. Innafor ramma.»*

IN-mellomleiar L seier:

*«Det er av og til mangel på informasjon, at eg ikkje er i dei fora der den informasjonen blir gitt. Eller den involveringa som skjer, fordi eg er ikkje på det nivået. Og den personen som er på det nivået, som på ein måte skal ivareta oss, er ikkje der fordi at den personen sit ein anna stad. Og geografisk avstand har litt å seie.»*

## **Oppsummert**

Alle tre leiarane i NAV fortel om ei endringsleing og ein endringsstrategi som er «revolusjonerande» i NAV, og at denne eininga er den første i heile organisasjonen. Dei uttaler at sentral leing støttar dei og «ser til dei» for å vurdere å innføre det i andre regionar. Dei opplever stort handlingsrom innan rammevilkåra, og ser ikkje på desse som spesielt hemmande, sjølv om dei gjerne skulle hatt større økonomisk ressurstilgang.

Lokalt er dei to underleiarane samstemte om at dei har eit stort handlingsrom og får stor fridom og tillit frå sin leiar. Dei gir uttrykk for tett dialog, deltaking og det å bli høyrde, i møter med sin leiar, direktør for NAV «region».

Dei tre leiarane i Innovasjon Norge uttrykker at budsjett sjølvsagt er noko dei må forholde seg til. Det er direktøren som gir uttrykk for å ha størst forhold til dette, og ho skulle gjerne hatt litt betre økonomiske rammer. Også leiarane i Innovasjon Norge gir uttrykk for at dette berre «er slik», og det må ein halde seg til. Mellomleiar L har eit budsjett i lag med dei andre i leiargruppa, men meiner at det er eit greitt budsjett, og at dei «nok har det litt betre i «L» enn i «H»».

Her oppfattar eg likheit mellom dei seks leiarane i at ein alltid vil ha stramme økonomiske rammer, men at dette får ein ikkje gjort noko med. Ein må nytte det handlingsrommet ein har innanfor rammene, og sjå etter best mogleg lokale tilpassingar.

Skilnaden eg les ut av intervjuet, er at alle tre leiarane i NAV er veldig oppdaterte på dei økonomiske rammene, og har eit «tett forhold» til rammene frå sentral leiing. Hjø IN får ein eit inntrykk av at direktøren har meir ansvar og «forhold» til dei økonomiske rammene, enn dei to mellomleiarane.

Totalt sett opplever leiarane å ha eit godt handlingsrom innanfor rammevilkåra.

### **5.1.6 «Ulydigheit i organisasjonen»**

Innan rammene, finn eg visse like trekk hjå mellomleiarane, i korleis ein viss «ulydigheit i organisasjonen» er blitt greitt, for å utnytte handlingsrommet til å gi lokal tilpassing. Dei fleste leiarane nyttar uttrykk som «at ein må velje sine slag», «ikkje kan lese det firkanta», «bare lar vær å gjør det» eller «litt sånn ulydigheit i organisasjonen». Det kan virke som at det er kultur i begge leiargruppene for å ta seg litt til rette lokalt, eller kanskje vi kan sei at dei utnyttar handlingsrommet veldig godt? Litt av uttalelsane blir gjengitt under:

NAV-direktøren:

*«Nei asså, te å ta grep lokalt, så mener jeg jeg kan gjør det jeg vil innen de rammene jeg er tildelt altså. Og det å prøve ut nye ting, det gjør vi jo hele tiden. ...Nei så jeg syns atte.. men jeg spør jo ikke om jeg får lov, jeg bare gjør ting, hehe. Og det er jo en fordel.» og*

*«...Men det er klart, det er jo ikke alt vi gjør som er like vellykka. Men asså, det trenger jo ikke å komme opp til nivået over, så lenge jeg holder meg innafor økonomien, og leverer i forhold til bestillingen. Ja.»*

NAV-mellomleiar L:

*«Ja, det altså , det er heilt...hadde vi lest trangt desse her retningslinjene som vi fekk frå direktoratet sant, så kunne jo ein kanskje oppfatta at her va... eeemm vi fann ut at vi gjer endringar som vi har tru på i forhold til å bedre tenestekvaliteten, så trur vi at det med økonomi, det ordnar seg.»*

IN-mellomleiar L:

*«Eee av og til så er det sånn at ting blir...vi bare gjør det likevel da. Du får på ein måte ein instruks som du føler at «dette her, passar ikkje oss», og så bare lar du vær å gjennomføre, eller du gjør det på din måte, utan å egentlig si det, hehehe. Ja, så det er litt sånn ulydighet i organisasjonen, for å få det til å passe, ja.»*

IN-direktøren:

*«Ja, litt bestillinger. Men men...nå har vi jo...så ser vi jo det at viss du, at av og til så må du jo på en måte ignorere litt det, hehehe, være litt sånn, vere litt ulydig. Og gjøre det som du tror er best for, for organisasjonen her da. Ja. Det går på å utnytte handlingsrommet. Men det er klart atte alle har jo budsjetter, enten man sitter på toppen eller her, så har man budsjetter.»*

### **Oppsummert – «ulydigheit i organisasjonen»**

Både direktørane og deira mellomleiarar seier rett ut at ein tek seg litt til rette, og at det nok kan sjåast på som litt «ulydigheit i organisasjonen». Ein utnyttar handlingsrommet lokalt ved å ikkje lese retningslinjene «firkanta», altså tolkar dei litt slik ein ynskjer?! Ein «ignorerer litt» beskjedar frå sentral leiing når det ikkje passar lokalt, og håpar det ikkje blir lagt merke

til. Eller at det går ei stund før det blir lagt merke til. Men at ein vurderer kva kampar ein skal ta rundt dette, og kan ikkje ignorere kva som helst av beskjedar.

I NAV seier ein også at ein til tider gjer slik ein ynskjer, og reknar med at økonomien; «det ordnar seg». Medan ein i IN uttrykker at økonomien får ein ikkje gjort noko med.

### 5.1.7 Oppsummering kontekst

I avsnittet kor eg analyserer funn og mønster rundt kontekst, er analysen fokusert inn mot seks underoverskrifter. Det er «oppgåver og styringsverktøy», «endringsstrategiar frå sentral leiing», «sentral endringsstrategi og opplevd handlingsrom», «opplevd handlingsrom ved implementering», «opplevd handlingsrom og rammevilkår» og «ulydigheit i organisasjonen»:

Under **oppgåver og styringsverktøy** finn ein ikkje store forskjellar. Den som uttaler noko ulik oppleving av fleire av faktorane, er mellomleiarane i Innovasjon Norge, som sit som kontorleiar i eige lokalkontor. Det kan sjå ut til at strukturen og leiargruppa si fungering, kan påverke leiarane i form av sterk lojalitet mot dei tilsette i lokalkontoret. Og ei oppleving av å heile tida måtte passe på for ytterlegare sentraliseringar. Dei ulike kontorstrukturane gir ulikt personalansvarsfordeling, men elles ganske lik kundekontakt. Av styringsverktøy finn vi hovudsakleg mål- og disponeringsbrev/oppdragsbrev og økonomiske rammer og tildelingar, som kjem frå sentralleiing.

Ved analyse av **opplevde endringsstrategiar frå sentral leiing**, opplever leiarane i NAV at sentral leiing involverer og lar dei påverke før avgjerdene blir tekne. Leiarane i IN opplever at avgjerdene blir tekne i sentral leiing utan at dei får bli høyrde eller involverte i forkant. Dei opplever også at endringsstrategiane ber meir preg av styring enn av leiing, og at ein har ei rolle for å gjennomføre det som er bestemt sentralt.

**Sentral endringsstrategi verkar inn på opplevd handlingsrom** slik eg tolkar utsegnene deira. Dei 3 leiarane i NAV opplever begeistring og klare planar for iverksetting, då dei opplever å ha vore med på, og vorte høyrde, sentralt, når avgjerdene for lokale endringar blei bestemte. I motsett fall finn eg litt resignasjon og skepsis til det som blir presentert frå sentral leiing, hjå leiarane i Innovasjon Norge. Dette finn eg utifrå at dei ikkje opplever å bli høyrde eller involverte før avgjerdene blir tekne.

NAV-leiarane gir uttrykk for at dei kan gjennomføre omtrent akkurat slik dei vil, medan IN-leiarane er litt meir forsiktig i utsegnene sine, men gir uttrykk for å ha eit stort handlingsrom ved implementering.

Når det gjeld **opplevd handlingsrom og rammevilkår** oppfattar eg relativt like trekk mellom dei seks leiarane i at ein alltid vil ha stramme økonomiske rammer, men at dette får ein ikkje gjort noko med. Ein må nytte det handlingsrommet ein har innanfor rammene, og sjå etter best muleg lokale tilpassingar. Skilnaden eg les ut av intervjuet, er at alle tre leiarane i NAV er veldig oppdaterte på dei økonomiske rammene, og har eit «tett forhold» til rammene frå sentral leiing. Hjø IN får ein eit inntrykk av at direktøren har meir ansvar og «forhold» til dei økonomiske rammene, enn dei to mellomleiarane. Totalt sett opplever leiarane å ha eit godt handlingsrom innanfor rammevilkåra.

«**Ulydigheit i organisasjonen**» var nok det funnet i analysen som overraska meg mest. Det er mest synleg og uttalt hjå leiarane i Innovasjon Norge. Og eg tenker det kan ha med den motstanden dei kjenner på mot avgjerdene som kjem frå sentralt hald, som ein ikkje har fått høve til å vere med å påverke lokalt. Men også i NAV finn vi liknande utsegner, og her opplever jo leiarane å vere involverte og høyrde i stor grad. Så truleg kan ein sjå denne «ulydigheita» som ei form for utnytting av handlingsrommet lokalt. Det at ein tek seg litt til rette for å i vare ta miljø, organisasjon og oppgåver best mogleg lokalt?

## 5.2 Trekk ved leiar

I det neste avsnittet blir trekk ved leiarane presentert. Vurderingane er basert på utsegner i intervjuet. Det vil såleis også i dette avsnittet bli sitert ein del, for å underbygge mine vurderingar. Her vil det bli lagt fram funn og mønster rundt leiar sine opplevde og fastlagde vilkår, opplevd involvering og strategiane E og O. Dei ulike tema heng tett saman, og leiarane seier gjerne noko om fleire tema i ein og same setning. Eg har valt å sortere utsegner under ulike avsnitt, men som lesar vil ein finne igjen utsegn fleire plassar i dei følgjande avsnitta. Utsegnene under dei ulike avsnitta støttar gjerne fleire faktorar i vurderingane mine, og vil bli vurdert samla i ei oppsummering i slutten av kapittel 5.2.



### 5.2.1 Opplevde og fastlagde vilkår

Leiarane opplever at visse rammer er fastlagde frå sentral leiing. Det meste av dette heng saman med mål- og disponeringsbrev/oppdragsbrev, og økonomiske og ressursmessige vilkår. I dette avsnittet vil eg trekke fram utsegner rundt ressursar som leiarane kan oppfatte som rigide eller knappe. Fleire kommenterer at budsjett og økonomi er fastlagd, nokre trekker fram tid som knapp ressurs både for seg sjølv og tilsette. Alle kommenterer at det er mål- og disponeringsbrevet/oppdragsbrevet som legg dei faste vilkåra, for kva dei skal utføre og oppnå. Men at ein har eit opplevd handlingsrom innan desse rammene. For å bygge under mine vurderingar i analysen vil eg trekke fram litt utsegner frå mellomleiarane rundt dei ulike faktorane:

#### 1) NAV

Leiarane i NAV har ei relativt lik oppleving av dei nemnde vilkåra:

*NAV-direktøren seier:*

*«Asså der er det jo opp til meg å disponere det jeg har innenfor de rammene jeg har. Og det er klart – jeg synes jo akkurat nå.. ..i år synes jeg ikke jeg har fått de rammene og budsjettene jeg har behov for for å klare å gjøre oppgaven. Men det betyr jo at du blir nødt til å prioritere hva du skal gjøre og hva du ikke skal gjøre.»*

*«Ja asså, større eller bedre. Det som jeg er helt overbevist om, er at vi kunne gjort en bedre jobb, og fått flere i arbeid, viss vi hadde hatt en bedre økonomi. ...jeg blir jo bare dårlig jeg asså, at ikke vi får mere penger til å gjøre jobben vår asså. Ja.»*

*NAV-mellomleiar L:*

*«Jaaa, asso.. du kan sei at når direktoratet i fjor endra sin budsjettfordelingsmodell for Norge. Asso, sant... når NAV...får eit nedtrekk på 13 millionar... ..så skulle ein sjølv sagt ynskje at ein fekk meir pengar. Men det er no slik det er..»*

*NAV-mellomleiar H:*

*«Det er alltid travelt for meg også, men det er ikkje sånn at det er noen ressurser som eg har bedt om eller ønsket som eg ikkje har fått.»*

Av utsegnene finn vi at **leiarane opplever økonomi** som ein knapp ressurs, men som er eit fastlagd vilkår. Dette fører til at ein må prioritere kva oppgåver ein kan gjennomføre. Dette viser seg også igjen ved at ein har for lite tilsette til å utføre oppgåver ut mot kundane, som igjen skal gi det resultatet sentral leiing etterspør. På leiarnivå opplever ein at tida er ein knapp ressurs.

## 2) INNOVASJON NORGE

IN-mellomleiar H:

*«Me har som statleg bedrift eit gitt kostnadsbudsjett. Og det å få endre på det...me prøver ikkje der! Du har ei økonomisk ramme som du faktisk må greie deg innforbi. Og sjølv om du ser at her må du faktiske gjere noko – det er ikkje lett. Men eg oppfattar og at vi har, innafor den ramma då, gjere det me vil. Innafor ramma.»*

Når det kjem til ressursar opplever både IN-direktøren og mellomleiar H at det alltid er knapt eller for lite:

IN-direktøren:

*«Asså det er klart at, det er alltid sånn mangel på ressursar. Det vil jo alle si. Men asså jeg, så..det er jo...jeg tenker at vi som ledere av et regionkontor, vi sitter i en litt sånn skvis på en måte ikke sant, for det atte det kommer jo mange, kall det bestillinger, vi skal levere på. Litt sånn ukoordinerte og uprioriterte. Men så må jo vi sile da. Hehehe»*

IN-mellomleiar H:

*«Nei, me vil nok alltid seie at me burde hatt meir ressursar. Det vil me. ...Vår ressursfordeling dette året er gitt. Kjem det nye oppgåver, så må vi ta dei.»*

Her finn eg litt nyansar internt i leiargruppa i Innovasjon Norge, då mellomleiar L opplever at ein har litt betre vilkår i L enn dei har i H:

*«Eg trur vi har det litt betre i «L» enn i «H». Vi har det ganske greitt. Eg opplever det. ...vi har felles budsjettansvar med dei eg sit i leiargruppa med. Dei to andre som sit i «H». Nei, det er i veldig liten grad avgrensande egentleg.»*

Mellomleiar L opplever derimot vilkår rundt manglande informasjon som avgrensande:

*«Det er av og til mangel på informasjon ...at eg ikkje er i dei fora der den informasjonen blir gitt. Eller den involveringa som skjer, fordi eg er ikkje på det nivået. Og den personen som er på det nivået, som på ein måte skal ivareta oss, er ikkje der fordi at den personen sit eit anna stad. Og geografisk avstand har litt å seie.»*

**Oppsummert opplever leiarane** at økonomi er ein knapp ressurs for utføringa av oppgåvene ut mot brukar/kundar. Men dette opplever dei at er eit vilkår ein ikkje får gjort noko med – «slik er det berre». Vidare opplever alle at det er mål- og disponeringsbrevet som set vilkåra for kva ein skal prioritere av oppgåver og endringar. Og dette er vilkåra for å bli målte på god og dårleg utføring når resultatata av desse, blir rapporterte inn til sentral leiing. Fleire opplever at tid er ein knapp ressurs, som ein ikkje får gjort noko med. Og viser til dei økonomiske vilkåra som ikkje gir rom for til dømes fleire tilsetjingar. Dei opplevde og fastlagte vilkåra blir opplevd likt i større eller mindre grad hjå alle seks leiarane.

### 5.2.2 Opplevd involvering

Rundt dette temaet hadde eg ulike spørsmål og innfallsvinklar under intervjuet. Ved analyse av tekstane er det tydeleg at alle tre leiarane i NAV opplever høg grad av involvering, medan alle tre leiarane i Innovasjon Norge opplever låg grad av involvering. For å vise kva eg byggjer vurderingane mine på, vil eg gjengi nokre utsegner:

#### 1) NAV

Leiarane hjå NAV opplever å vere involverte i stor grad, og ha stor påverknad på avgjerder som blir tekne i sentral leiing. Sjølv er dei opptekne av å «melde seg på» og vere deltakande sentralt. Dei ynskjer å vere framoverlente og ta grep i lokal organisasjon, framfor å få løysingar frå sentral leiing.

## 2) INNOVASJON NORGE

Leiarane hjå Innovasjon Norge opplever lite involvering. Dei opplever at avgjerdene blir tekne i Oslo hjå sentral leiing. Og at desse avgjerdene ofte ikkje speglar røynda i lokalt kontor, og korleis ein best tener kundane lokalt, eller løyser oppgåver lokalt. Det har vore endringsprosessar nyleg kor ein gjorde store omorganiseringar av oppgåver, som dei opplevde at «alle» på mellomleiar nivå og tillitsvalde, meina ikkje var eigna for organisasjonen eller for kundane. Avgjerda var gjort, og det stod att å setje i verk. Her gjorde mellomleiarar og tillitsvalde meir som eit opprør og seier dei måtte «rope litt høgt» for å bli høyrde. Dei blei til slutt høyrde, og sentral leiing la planen på is. Ein høyrer her ikkje noko om at sentral leiing tok innover seg dette og la ut informasjon eller «høyring» i etterkant. Mellomleiarane håpar sentral leiing har lært av dette, og trur det skal bli betre på det området. Dei opplever at det er «det dei seier» i sentral leiing, men dei gir ikkje uttrykk for at det har vore noko auka deltaking eller oppleving no 1-2 år etter hendinga.

IN-direktøren:

«..måtte rope litt høyt ja!»

IN-mellomleiar i H skulle gjerne ha vore involvert/påverka meir rundt korleis oppgåver og ressursar blir fordelt:

*«Det eg kanskje kunne tenkt meg meir handlingsrom på er å seie at denne oppgåva her, denne tenesta her, den er så viktig for oss og for oss og vår region... ..at den burde ligge her og ikkje i Oslo. Altså ein del denne type ting som ikkje aukar kostnader, men seie at her bør ein ha eit større regionalt ansvar, og regional styring på ting, enn at det skal sitje i Oslo.»*

IN-mellomleiar L seier at avgjerdene sentralt ville ha spegla kvardagen deira betre, dersom dei hadde fått blitt meir involverte og dei hadde fått ha større påverknad:

*«I den grad ein blir involvert, så vil ein ha større påverknad. Sånn sett kan svaret vere at meir involvering i dei avgjerande prosessane, så hadde ting vore betre. For min eigen del da. Da hadde kanskje beslutningen spegla betre vår kvardag til ei kvar tid. Men i ein verden der*

*tid er knapp ressurs. Kor vi er travle og... så er det ikkje sikkert det er realistisk å få til så mykje meir. At vi til ein viss grad – når vi er ein del av ein større organisasjon, så blir ein styrt.»*

Dei tre leiarane i Innovasjon Norge opplever lite involvering. Det er uttalt frå sentral leiing at ein skal bli betre på å involvere og tilby deltaking. Men det er «varsam optimisme» som rår over desse uttalelsane til mellomleiarane. Dei har ikkje opplevd auka grad av involvering enno.

### 5.2.3 Oppsummering Trekk ved leiar

I dette avsnittet har eg trekt ut faktorar rundt «opplevde og fastlagde vilkår», «opplevd involvering» og «leiartype».

I **opplevde og fastlagde vilkår** ser eg ikkje nokon store ulikheiter. Dei opplever at mål- og disponeringsbrev/oppdragsbrev og budsjett, er faste vilkår. Utover dette er det knappheit på tid, som blir nemnt av fleire. Dei opplever at knappe ressursar i desse vilkåra er tildelte økonomiske ressursar, knapp med tid i høve pålagde oppgåver, og i varierende grad manglande informasjon.

Når det gjeld **opplevd involvering** finn eg den største skilnaden. Skilnadane finn ein ikkje internt i nokon av dei to leiargruppene, men mellom leiargruppene. Der NAV-leiarane opplever stor involvering sentralt og lokalt, finn vi ei oppleving av lite eller ingen involvering sentralt for IN-leiarane. Internt hjå IN finn ein også ein liten skilnad; den ligg i at leiar for lokalkontoret ikkje opplever god nok involvering og informasjon frå sin direktør si side. Og leiaren meiner det heng saman med at direktøren sit geografisk plassert ein anna stad.

Ein finn mange **likheitstrekk** mellom leiarane og mellom dei to leiargruppene rundt trekk ved leiar. Den store skilnaden finn vi mellom leiargruppene og den opplevde involveringa. Hjå IN finn vi også ein intern skilnad i opplevinga av involvering, knapt med tid og informasjon, men gode økonomiske vilkår. Det er mellomleiar L i Innovasjon Norge som opplever fleire av faktorene i litt mindre eller større grad enn dei andre. Eg opplever at denne mellomleiararen sit litt «på vakt» for å passe på lokalkontoret sitt, og er prega av den geografiske avstanden og korleis leiargruppa fungerer.

### 5.3 Leiarstrategiar

I dette avsnittet ynskjer eg å vise kor dei ulike leiarane plasserer seg sjølv når det gjeld leiarstrategi dei nyttar lokalt. Eg vil innleiingsvis gjengi ein del utsegner for å synleggjere nokre av dei eg har gjort mine vurderingar ut i frå. Deretter vil eg punktvis vise til analysar per bedrift, før eg samanfattar i eit oppsummerande avsnitt til slutt.

Til å byrje med eit sitat frå NAV-direktøren som viser at involvering og deltaking er viktig og motiverande:

*«Jeg syns atte vi gjør så mye positivt nå, at det er de som kommer til oss i stedenfor atte de kommer og trer ting ... og det sier jeg åsså – det er mye bedre at vi er frampå, og får lov å legge føringene, eller vere med på atte ...ja.. de føringene som vi kommer til å få seinere.»*

*«Så viss du er litt frampå, så får du lov til å vere med å påvirke, sånn at det sluttproduktet som kommer ut til oss i etterkant – det er vi ganske fornøyde med.»*

Vidare finn eg at leiarane nyttar handlingsrommet sitt ved å ta seg litt til rette lokalt, dersom det kjem avgjerder frå sentral leiing dei ikkje er einige i:

IN-mellomleiar L:

*«Ja, det gjer vi jo ganske jamt egentlig. ...av og til tek vi berre ein «spansk» ein og berre seier at, nei vi gjer det på vår måte. Elles prøver vi litt, og så ser vi at det går ikkje, så går vi berre tilbake til gamlemåten å gjere ting på.»*

IN-direktøren uttaler om sin rolle at:

*«Må jo gjennomføre lokalt ikke sant... ..Åsso gjør du jo det. ...jeg syns jo at vi til syvende og sist da, har fått noe gjennomslag for en del som jeg syns hadde vært feil om vi hadde gjort. ...Jeg må stå inne for en del, kall det prinsipper, i måten vi skal behandle våre medarbeidere på. Viss det går veldig mye ut over, altså på min integritet, så vil jeg jo ikke – da vil jeg ikke være her!»*

NAV-direktøren:

*«... jeg prøver jo først å sjekke ut om må vi gjøre det på den måten, viss vi syns vi gjør det på en bedre måte sjøl. Men så er det ting du bare er nødt til å gjøre...»*

NAV-mellomleiar L:

*«...vi fann ut at vi gjer endringar som vi har tru på i forhold til å bedre tenestekvaliteten, så trur vi at det med økonomi, det ordnar seg. ...eg måtte jo ha gjennomført, ja sjølv sagt. Eg er jo ein del av eit system. Så det ...slik er det. Privat praksis – viss det er det ein er interessert i, då får ein...då må ein jobbe ein anna plass.»*

### **5.3.1 Leiarstrategi mellomleiar**

I dette avsnittet følgjer opplisting av funn og mønster i kvar av bedriftene rundt det som er del av endringsstrategiar:

**NAV**

- Stor grad av tillit internt i leiargruppa
- Utveksling av informasjon i faste leiarmøte
- Dialog og faste møter i leiargruppa. Einigheit om endringsstrategiar, omorganisering, (snudd opp-ned) styringssystem
- Stor grad av delegering av ansvar til leiarar/tilsette i distriktskontora(DK) – sender mål- og disponeringsbrev direkte ut til DK.
- Stor grad av deltaking – DK-leiarar og tilsette utarbeider mål- og handlingsplanar tilpassa sitt lokale kontor, som blir ein avtale mellom DK og fylkeskontor. Utifrå denne avtalen blir det enkelte kontoret følgt opp; passa på i høve budsjett, men mest følgt opp på at ein føl planen. Og ein gir rom for at DK kan ta opp att planen for korrigere dersom ein ser undervegs at andre mål er meir effektfulle.
- Felles Visjon: ynskjer sjølvgåande DK, med meir ressursar i DK(mindre i adm), kunnskap i førstelinja – støttefunksjon i fylkesnivået, brukar er prioriteten, vere ein kunnskapsorganisasjon som er tilpassa lokalt.
- Avgrensa eller ingen bruk av eksterne konsulentar. Likar å utføre sjølve, og meiner ekspertane er eigne tilsette som sit i førstelinja.

- Driv ikkje detaljstyring av førstelinja – har tillit til, og forventar, at ein kan og utfører kvalitativt gode tenester til brukar.
- Kan føre til kommanderande leiing dersom ein ser at DK ikkje gjer som ein har avtalt. Men vil helst heie fram dei tilsette ute i DK.
- Einigheit om å ta seg til rette innan gitte rammevilkår for å tilpasse best mogleg lokalt. (Stort handlingsrom(?))
- Motivasjon gjennom indre driv: meiner tilsette og dei sjølve kjenner på at dei gjer eit viktig samfunnsbidrag og har eit sterkt ynskje om å hjelpe kunden.
- Nyttar ikkje finansielle insentiv til å motivere/premiere tilsette, og har heller ikkje høve til det.
- Endringsvillige: Alle leiarane uttaler at dei likar endring og det å sjå moglegheiter i dette. Men opplever i dette at dei gjennomfører endringar dei sjølve har ynskt velkomne, og har bidrege til å få vedtekne  
>>> Stor motivasjon for implementering og gjennomføring.

## INNOVASJON NORGE

- Ei viss grad av tillit internt i leiargruppa. Dei to mellomleiarane signaliserer litt «kamp» for eige kontor. Direktøren jobbar med å utvikle felles kultur.
- God informasjonsflyt mellom direktør og mellomleiar H. Eit stort sakn av informasjon frå mellomleiar L
- Dialog og faste møter i leiargruppa, som fungerer godt.
- Mellomleiar L tek avgjerder som direktøren meiner direktøren burde tatt, men ein viss aksept for det.
- Alle leiarane ynskjer informasjon, involvering og deltaking til/med dei tilsette lokalt – oppfordrar til ein kultur kor ein er glad, interessert og tenker «ja» før det er lov å tenke nei. Men ein tek ikkje omkampar når noko er bestemt.
- Alle leiarane ynskjer kultur tilpassa lokalt miljø, og tek seg til rette innan rammene for å få det til. Også internt mellom H og L merkar ein dette.
- Visjon og mål om å bli enklare å bruke for kunden og kunden skal bli meir sjølvhjelpen.



- Avgrensa eller ingen bruk av eksterne konsulentar – høyrest ikkje ut til at det har vurdert om moglegheita er der. Tek oppgåvene sjølve – kjem det ekstra oppgaver, så tek ein dei også.
- Når det blir knapt med ressursar vs rammevilkår/knapt budsjett, blir strategien å prioritere lokalt innan dei bestillingar ein får ovanfrå.
- Er ikkje kommanderande. Einigheit om å ta seg til rette innan gitte rammevilkår for å tilpasse lokalt best mogleg lokalt (grad av handlingsrom?).
- Motivasjon gjennom indre driv: viktig samfunnsoppdrag, score card (kundetilfredsheitsmåling), tilsette som er dedikerte og sjølvgåande til oppdraget sitt. Nyttar ikkje finansielle insentiv – har ikkje høve til det. Ein av mellomleiarane kunne tenke seg å nytte dette.
- Endringsvillige: Alle leiarane uttaler at dei likar endring og det å sjå moglegheiter i dette. Men dei opplever at dei blir lite involverte før endringane er bestemte, og dei skal implementere og gjennomføre lokalt. Dette fører til ei viss grad av motstand/skepsis

>>> Mindre grad av motivasjon for implementering og gjennomføring

>>> Stor grad av motivasjon for å finne lokale tilpassingar

Dei to leiargruppene har mange likheitstrekk, men ein finn også skilnader. Eg vil i neste avsnitt, kort oppsummere analysen i leiarstrategiar. I kapittel 6 kor eg ser på funn opp mot anvendt teori, vil denne delen blir drøfta meir inngåande, og synleggjort inn mot strategi «E» og «O».

### **5.3.2 Oppsummering leiarstrategi**

Hjå NAV-leiarane har ein fokus på betre utnytting av ressursane, og då også dei gitte økonomiske ressursane ein får tildelt frå sentralt hald. Ein uttaler eit tydeleg mål om læringsevne hjå dei tilsette i førstelinja, då ein vil ha best mogleg kunnskap hjå ekspertane i organisasjonen, som møter kundane.

Hjå IN-leiarane har ein også fokus på å utnytte dei økonomiske ressursane, men eg opplever ikkje eit så uttalt mål om læringsevne hjå dei tilsette. Heller meir eit mål om å ivareta dei

tilsette lokalt. Samstundes uttaler dei at dei har svært kompetente tilsette, og at dei har kunden lokalt i fokus.

Begge bedriftene uttaler at involvering er viktig, og at omsynet til mennesket og kulturen på lokalkontoret er viktig å ivareta. Ein er elles opptekne av at ein må gjennomføre, så sant beslutningane ikkje truar eins eigen integritet. Motivasjon får dei i indre driv, og det at jobben deira er eit viktig samfunnsoppdrag. Men ein finn ikkje finansielle insentiv eller eksterne konsulentar i måten å leie på. Direktørane uttaler at å leige inn eksterne konsulentar kunne dei finne plass til i budsjettet, men ein ynskjer å gjere jobben sjølv.

Sjølve gjennomføringa har større preg av å vere planlagd og «tradisjonell» hjå innovasjon Norge-leiarane enn av NAV-leiarane. NAV-leiarane er noko meir eksperimentelle i måten dei har omorganisert styringssystemet i regionen, og har gjort eit omfattande inkluderingsarbeid inn mot distriktskontora. Ein finn også hjå NAV at strategien har stort preg av sekvensiell og analytisk planlegging, sjølv om det er nyskapande det dei gjennomfører i denne organisasjonen.

I det store og heile er det lite skilnader på korleis leiarane framstår med tanke på vald leiarstrategi lokalt.

#### **5.4 Opplevd handlingsrom**

Leiarane i dei to organisasjonane opplever alle at dei har relativt stort handlingsrom lokalt. Og at dette handlingsrommet er innanfor dei opplevde og faste rammevilkåra for sentral leiing. Rammevilkåra opplever dei å ikkje få gjort noko med.

Det interessante er ein nyanse i opplevd handlingsrom mellom dei to leiargruppene, som eg finn at heng saman med grad av opplevd involvering hjå sentral leiing:

- 1) **NAV-leiarane** opplever stor grad av involvering og påverknad på organisasjonsendringar avgjort sentralt, og det kan virke som at dette kjem til uttrykk i stor grad av entusiasme og handlingskraft lokalt. Det kan sjå ut til at det gir dei opplevinga av eit enda større og friare handlingsrom når endringa kjem til lokalt nivå og dei skal setje i verk og implementere lokalt. Dei har eit eigarforhold til det som blir avgjort, og dei har planane klare for korleis dei skal vidareføre dette lokalt.

- 2) **Innovasjon Norge-leiarane** opplever liten eller ingen involvering på organisasjonsendringar avgjort sentralt, og det verkar som dette kjem til uttrykk i stor grad av skepsis når endringane kjem, og at ein har litt motstand og piggane ute. Det kan sjå ut til at dei ut i frå dette opplever at effektivisering må passasast på, då det kan vere eit uttrykk for sentralisering. Og at denne skepsisen fører til ei oppleving av påtvungne endringar utan rot i lokal høyring (og tilpassing), og derav ei oppleving av eit mindre handlingsrom lokalt.

**Sjølv om det har vore mange sitat gjennom dette dokumentet, vil eg gjerne vise til litt sitat også rundt opplevd handlingsrom:**

NAV-mellomleiar H:

*«Internt i NAV har vi stort handlingsrom, både i forhold til direktorat og internt hos oss, så er det eit veldig stort handlingsrom.»*

IN-mellomleiar L er godt fornøgd med lokalt handlingsrom, og seier;

*«Ja, relativt godt fornøydd. Det er eg. Og så er det på ein måte slik at ein har ein plikt til å melde seg på. Å rekke opp handa og si at hei; her vil eg inn. Eg opplever at vi har ein organisasjon som.., at då kan eg komme inn i ein del fora. Viss ein melder seg litt på.»*

**På spørsmål om korleis dei tenker at dei klarer å nytte handlingsrommet sitt lokalt svarer dei alle tre at dei i det store og heile syns dei utnyttar det bra.**

IN-mellomleiar H:

*«Eg tenker at det klarer me bra, men det krev at du jobbar med folka, litt sånn ein til ein. Og er med på å etablere eining om at dette er vegen vi skal gå. Dette er retninga me skal gå i.»*

IN-mellomleiar L seier:

*«Eg føler jo at eg skulle hatt bedre tid til å vere leiar, det føler eg jo. Hadde eg hatt betre tid så kunne eg nok fått gjort meir og, men det er litt sånn dagleg drift og alt sånn som bare spiser deg litt. Eg føler jo at eg gjer tilstrekkeleg stort sett. Greitt nok på ein måte. Heilt greitt.» og «..du må velge dine slag. Det er litt det.»*

IN-direktøren uttaler:

*«I det store og det hele så syns jeg å klare å benytte det bra. Ja. Jeg gjør det! Jeg er jo ganske sånn rimelig meningsberettiget person da, hehehe»*

NAV-direktøren:

*«Ja, det syns jeg at jeg gjør altså. For jeg har god...asså vi har en organisasjon nå, en organisasjonsmodell – jeg har nå kjempegode ledere, som har hvert sitt ansvar.»*

NAV-mellomleiar H:

*«I det store og hele så trur eg at eg klarer å utnytte det godt, veldig godt egentlig.»*

NAV-mellomleiar frå L:

*«ja, det, det tenker eg, det er eg.»*

**Vil handlingsrommet til tider kjennast som at du må gå mot egne prinsipp som leiar:**

NAV-mellomleiar L:

*«Ja, det tenker eg at...det...det er stadig tilbakevendande dette med økonomi. At ein blir tvinga til å gjere valg som du...ja, som du kunne tenka deg å gjera annleis, men...! Det er som eit eksempel. Og så kan det jo henda at du havnar opp i situasjonar der du rett og slett ser at, ja, i ein region så skjer ikkje det – det som burde skje. Vi må kanskje inn og styre meir enn vi egentlig har lyst til, sant. Ja, litt kommanderande, for å tenestene...framdriften. Ja, altså, gjer ein ikkje jobben lokalt, så får ikkje folk dei tenestene dei skal ha. Og det kan vi ikkje leve med. sant. Og då kan det hende at må gjere ting som du ideelt sett skulle ynskje du slapp å gjere, sant. Men då, det er no slik det er det, sant.»*

NAV-mellomleiar H:

*«Ja, det har eg opplevd. Kanskje særleg innanfor dette tiltaksområdet som vi har snakket om.»*

*«Man må jo også klare det. Og så handler det då også om å prøve å finne – er det også noe positivt med dette? Kan vi prøve å få dette til å passe inn i den øvrige driften vår. Kan vi klare å få dette til å bli noe positivt, tross alt? For alt skal jo på en måte oversettes, uansett hva som kommer så skal det oversettes til lokalt nivå. Og då gjerne involvere noen kloke hoder. Korleis kan vi klare å integrere dette på ein god måte. Det er nesten sånn man må gjere det.»*

#### **5.4.1 Oppsummering handlingsrom**

Ein finn at alle leiarane opplever å ha eit rimeleg stort handlingsrom lokalt, og at ein tek seg litt til rette for å utnytte handlingsrommet til lokale tilpassingar og til beste for dei lokalt tilsette. NAV opplever veldig stort handlingsrom medan Innovasjon Norge har eit godt handlingsrom som dei utnyttar etter beste evne.

Når dei får avgjerder dei ikkje er einige i har dei strategiar for å omgå desse i større eller mindre grad, dersom dei ser det er mogleg. Viss ikkje er dei einige om at ein må jo gjennomføre, men at ein då også er så lojale mot tilsette at ein er ærleg på dette.

#### **5.5 Oppsummering analyse**

**Kontekst** er forholdsvis lik for dei to leiargruppene. Det gjeld type oppgåver som er utviklingsorientert og lokalt tilpassa for kundar. Det gjeld styringsverktøys om lover, reglar, mål- og disponeringsbrev/oppdragsbrev, økonomiske rammer og fastlagde vilkår.

Skilnadene finn vi i at kontora er ulikt organisert etter samanslåinga. NAV har lagt ned lokalkontoret i eitt av dei «gamle» fylka, medan IN har oppretthalde sitt lokalkontor. Både NAV og IN har si sentralleing i Oslo. Den store skilnaden inn mot sentral leing finn vi i grad av involvering, leing og styring. Der NAV-leiarane seier dei er veldig involverte og deltakande sentralt, seier IN-leiarane at dei ikkje blir høyrde eller involverte sentralt, og at sentral leing blir opplevd som noko meir styrande enn leiande.

**Leiarstrategiar** er å involvere og informere lokalt. Ein ynskjer å gjere tilsette gode på kompetanse og sjølvstendige, og heie fram sine tilsette. Ein ynskjer ivareta lokal kultur og menneska lokalt.

**Opplevd Handlingsrom** er stort hjå alle leiarane. Dei opplever ikkje kontroll eller detaljstyring, og seier dei stort sett gjer som dei vil innanfor rammene. Dei seier også at ein

viss ulydigheit i organisasjonen er greitt – det er ikkje alt som treng å komme sentral leiing for øyre. NAV-leiarane viser ei større begeistring rundt stort handlingsrom, noko eg opplever heng saman med deira store involvering og deltaking i sentrale avgjerder. Det motsette syns eg å spore hjå IN-leiarane, som ikkje er like begeistra; dei seier dei ikkje blir høyrde eller involverte sentralt.

I neste kapittel vil eg sjå på funna i lys av dei teoretiske perspektiva.

## 6. DRØFTING OG KONKLUSJONAR

I dette kapittelet vil eg no bruke funna til å svare på forskingsspørsmåla og den overordna problemstillinga. I første del vurderer eg funna opp mot anvendt teori, og i siste del vil eg vurdere funna opp mot problemstilling og forskingsspørsmåla.

### 6.1 Funn i høve anvendt teori

Her vil eg ta for meg dei ulike teoriane eg har nytta, og sjå dei i lys av funn:

#### 6.1.1 Styring og Leiing

Felles for begge er at det dreiar seg om «verkemiddel» for å kanalisere tilsette si åtferd, og andre organisatoriske ressursar, slik at best mogleg resultat blir oppnådd.

Medan «*leiing*» handlar om *desentralisert direkte og gjerne dialogbasert påverknad primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leiar og tilsette*, inneber

«*styring*» ein *sentralisert, direktivliknande påverknad utøvd indirekte, mellom anna gjennom formelle strukturar og formaliserte prosedyrar og rutinar*. I etymologisk forstand, betyr styring det å kunne gi retning til ein bil eller eit skip si rørsle ved hjelp av eit ratt eller eit ror, s. 146 (Røvik, 2007).

Leiarane i NAV gir uttrykk for at sentral leiing faktisk leiar gjennom dialogbasert påverknad, medan leiarane i IN V gir uttrykk for at sentral leiing er meir styrande gjennom direktivliknande påverknad.

#### 6.1.2 Styringsverktøy i Statleg institusjon

Det som kjem sterkt til uttrykk hjå begge leiargruppene er at ein har mål- og resultatstyring frå sentral leiing. Ein tek i mot mål- og disponeringsbrev og har budsjett- og økonomistyringssystem. Desse angir kva mål ein skal nå, kva resultat som skal leverast, og kva midlar ein har til disposisjon for å utføre oppdraga, s. 72-76 (Christensen et al., 2014). Dette er styringsverktøy frå sentral leiing som alle seks mellomleiarane er godt kjende med, og som dei uttaler at ein ikkje har påverknad på frå lokalt hald. Desse føringane kjem, og det har ein godteke – «slik er det».

### **6.1.3 Endringsleiing som planlagt og styrt endring**

Det er endra føresetnader i samfunnet som skaper behov og føresetnader for leiing av endring. Endringsleiing handlar om å implementere ein ny kvardagsverkelegheit. Det er lite hjelp i nye planar om dei ikkje blir etterlevde, s. 139 (Hennestad & Revang, 2017).

I intervjua blir det synleggjort kor stor betydning det har for implementeringa, at leiarane har kjent seg involverte og høyrde i planleggingsprosessane sentralt. Leiing av endring hjå NAV sentralt opnar for involvering og deltaking frå mellomleiarane lokalt. Dette gir mellomleiarane uttrykk for at er avgjerande for ei god implementering og endringsleiing lokalt. Mellomleiarane hjå IN gir derimot uttrykk for at dette er fråverande hjå deira sentral-leiing. Dei kjenner på manglande forankring og «hol» i informasjonen, når dei skal implementere lokalt. Dei uttrykker at dei i stor grad, er lojale mot lokalt tilsette. Dei bygger sin eigen kultur og søker etter tilpassingar til lokale forhold, utan å melde frå om dette til sentral leiing.

I følge Hennestad & Revang, er handteringa undervegs kritisk, for kva som blir resultatet i eit endringsprosjekt.

Ut frå det som blir uttalt, kan det sjå ut til at NAV si handtering frå sentralt hald gir gode føresetnader for implementering av endringane. Det ber preg av endringsstrategien «deltakande utvikling», med fokus på utvikling av heile organisasjonen, med basis i lokal deltaking, samarbeid og konsultasjon.

Ut frå det som blir uttalt hjå IN-leiarane kan det sjå ut til at ein vil oppleve større motstand og frustrasjon lokalt, og varierende grad av kor godt planane blir følgde. Sentral leiing hjå IN kan sjå ut til å bevege seg meir innan endringsstrategien «tvungen utvikling», med fokus på utvikling av heile organisasjonen. Men her er basisen lagt hjå sentral leiing, og kan opplevast som ordre og tvang, når endringane blir presenterte for lokale kontor ute i organisasjonen.

### **6.2 Leiing av endringsprosessar**

Den grunnleggande tanken bak denne teorien er at planlagt endring er muleg å gjennomføre viss to forhold er tilfredsstilt:

- 1) At ein har valt rett endringsstrategi
- 2) At endringa blir leia på rett måte



I intervjuet søkte jeg etter svar på de ulike særtrekka som støtter opp under Strategi E og Strategi O;

Tabell 6.1: Oversikt over hovudforskjellane mellom strategi E og strategi O:

	Strategi E	Strategi O
Mål	Økonomisk forbetring	Læringsevne
Leiing	Instruerande og kommanderande	Delegerande og støttande
Innhald	Strategi, struktur og system	Menneske, grupper og kultur
Planlegging	Sekvensiell og analytisk	Interaktiv, eksperimenterande og inkrementell
Motivasjon	Bruk av finansielle incentiv	Indre motivasjon, deltaking
Konsulentar	Eksterne spesialistar	Prosesskonsulentar

Tabell 6.2: Leiarstrategi lokalt - NAV

	Strategi E	Strategi O
Mål	Flytte administrative ressursar ut til distriktskontora, pluss budsjettkutt frå sentralt	Ressursar ut til DK - der brukaren er/der ein løyser problemet
Leiing	Instruerande og kommanderande: har alle fått sagt ja til at den nye metoden er slik ein vil jobbe på? Litt innslag av instruerande...?	Delegerande og støttande: Flyttar ressursar ut til distriktskontora – gir ansvar for utvikling av eigne mål. Ynskjer å vere støttefunksjon i fylkeskontoret.
Innhald	Strategi, struktur og system: Bevist strategi å la mål- og disponeringsbrevet gå frå sentral leiing og ut til DK.	Menneske, grupper og kultur: Ja, ynskjer at det enkelte kontor får eigarskap til «eigne» lokale utfordringar og løysingar til desse.

Planlegging	<p>Sekvensiell og analytisk:</p> <p>Ja. Frå workshops til innføring, gjennomarbeiding av «avtalar» - oppfølging og gjennomføring</p>	<p>Interaktiv, eksperimenterande og inkrementell:</p> <p>Har omorganisert – lagt ned einingar – flytta ut ressursar til DK. Snudd styringssystemet/pyramiden på hovudet, og ynskjer ein «bottom up»-politikk – det første fylkeskontoret som forslår og gjennomfører dette, på eige initiativ.</p>
Motivasjon	<p>Bruk av finansielle incentiv:</p> <p>Nei.</p>	<p>Indre motivasjon, deltaking:</p> <p>Ja, i stor grad gjennom omfattande workshops og deltaking frå tilsette utover i fylkesorganisasjonen. Vidare gjennom deltaking og utarbeiding av eigne mål og planar i DK'a.</p> <p>Sterkt samfunnsengasjement/driv</p>
Konsulentar	<p>Eksterne spesialistar:</p> <p>Nei, ynskjer ikkje dette.</p>	<p>Prosesskonsulentar:</p> <p>Eigne tilsette er ekspertane – utarbeider, vedtek, gjennomfører.</p>

Tabell 6.3: Leiarstrategi lokalt – Innovasjon Norge

	Strategi E	Strategi O
Mål	Effektivisering og standardisering (og skjult sentralisering?)	Gjere kunden meir sjølvhjelpen, nærleik til kunden
Leiing	Tek ikkje omkampar	Delegerande og støttande
Innhald	Strategi, struktur og system: Ved å i vare ta kundar og tilsette lokalt innan dei rammevilkår ein må halde seg til	Menneske, grupper og kultur: Sterk lojalitet til sine tilsette lokalt og den lokale kulturen (kunn direktøren som tenker at begge kontora er éin felles kultur)
Planlegging	Sekvensiell og analytisk: Grad av dette for å planlegge gjennomføring og tilpassing lokalt når det kjem bestillinga frå sentral leiing	Interaktiv, eksperimenterande og inkrementell: Prioriterer oppgåver, og ignorerer visse bestillingar frå sentralt, for å tilpasse lokalt
Motivasjon	Ingen finansielle insentiv	Indre motivasjon; for faget og kunnskapsoppdraget – og lojaliteten til lokalt kontor, tilsette og kultur.
Konsulentar	Ingen eksterne spesialistar	Prosesskonsulentar i seg sjølve

## **Leiarstrategi lokalt – funn/mønster mellom NAV og IN:**

### **Mål**

Både NAV og IN har det lokale perspektivet, og har mål om å gi kunden betre tenester. NAV si leiargruppe har eit uttalt mål om å flytte ressursane ut til distriktskontora, og nytte eigne tilsette som spesialistar. IN ytrar same mål, men har ikkje same organisasjonsmodell, og ikkje same moglegheit for å flytte ressursar frå fylkesnivå til eit distriktskontor, då avdelingskontora er på fylkeskontor og representerer distriktskontor-tanken.

NAV er tydelege på ein kombinasjon av økonomisk forbetring og betre læringsevne i sin leiarstil. Dei ynskjer at tilsette skal verte meir sjølvgåande og dermed få meir effektiv jobbing, og i dette ligg auka kunnskapsnivå hjå dei tilsette i førstelinja, som skal vere ekspertane i organisasjonen lokalt, og som skal gi kundane best mogleg tenester. Dersom tilsette lokalt ikkje har lært det dei treng for å yte god jobb ut mot kunde, er det prioritet å gi desse påfyll av læring og kunnskap.

IN er meir prega av at ein ynskjer å effektivisere og digitalisere, og ein liten redsel for at dette kan bety sentralisere/miste arbeidsoppgåver. Lokal leiarstrategi ber preg av ein kombinasjon av økonomisk forbetring gjennom å følge mål om meir effektiv jobbing og digitalisering lokalt. Dei er også svært opptekne av at tilsette i førstelinja er ekspertane og sjølvgåande, slik at dei kan serve kundane lokalt på ein god måte.

Eg finn likheit i leiarstrategi mellom dei to leiargruppa i at dei ynskjer både strategi E, økonomisk forbetring, og strategi O, Læringsevne, ut til sine tilsette.

### **Leiing**

Begge leiargruppene ynskjer å heie fram sine tilsette, og vere delegerande og støttande. Medan NAV si leiargruppe uttaler ein tydeleg leiarstrategi og er svært samkøyrde i korleis dei ynskjer å leie, delegere, ansvarleggjere og støtte, er det litt meir ukklarheit hjå IN.

IN opplever eg strevar litt meir med å vere samstemte som leiargruppe, og eg oppfattar at dette heng saman med den lokale organisasjonsstrukturen. Her finn vi eit hovudkontor og eit lokalkontor, men det er uttalt at begge kontora skal vere likeverdige. Mellomleiar H har svært lite omtale om kollegaer i L, anna enn litt uttrykt frustrasjon rundt det å måtte endre arbeidsmønster til team, og at dette inkluderer å jobbe på tvers med nye folk og i L.

Mellomleiar L omtaler sine to leiarkollegar som «dei andre to», og uttrykker ein god del frustrasjon knytt til at direktør er i H. Mellomleiar L seier det er mangel på informasjon, og til tider tek L avgjerder for lokalkontoret som leiar i H uttrykker noko misnøye med, då leiar burde ha vore involvert/teke avgjerda. Men mellomleiar seier det er ein viss aksept for det i etterkant likevel.

IN uttaler såleis at dei ynskjer å vere delegerande og støttande, men eg oppfattar at det er ein viss drakamp mellom kontora i IN, og at leiarar er svært lojale til sine tilsette i lokalkontoret. Innad i lokalkontoret verkar det til å vere flat struktur og jambyrdigheit, og mellomleiar utfører her sitt leiarskap med å vere delegerande og støttande.

Leiar for IN er tydeleg på eit ynskje om at dei to kontora skal opplevast som eit fellesskap. Leiar verkar til å delegere mykje ansvar til dei to mellomleiarane i kvar sin region, og uttrykker ikkje spesielt mykje samlande om dei tre i leiargruppa. Det er mykje «eg» og «vi», og i «vi» oppfattar eg at det omhandlar alle tilsette i IN. Det er lite omtale om leiargruppa frå alle tre leiarane, og svært ulikt i høve korleis leiarane i NAV omtalar si leiargruppe. Her kjem det fram eit sterkare fellesskapskjensle med ein tydelegare strategi, styringssystem og visjon.

I NAV si leiargruppe er det sterkt innslag av strategi O, med delegering og deltaking av tilsette. Ein finn i liten grad innslag av instruering og kommandering. Det er likevel ikkje sagt noko om den nye styrings- og organisasjonsmodellen blei avgjort i leiargruppa, og heller ikkje noko om dei tilsette var involverte heile vegen i avgjerdene.

IN si leiargruppe ynskjer sterkt å delegere og støtte, og utfører det i den grad dei finn det mogeleg i lokalt handlingsrom. Endringane kjem oftast som melding frå sentral leiing, og lokal leiarstrategi ber preg av å gjennomføre. Eg syns leiarstrategien er prega av gjennomføring og instruering, samstundes som ein lokalt delegerer og støttar etter beste evne.

Ein kan sei at begge organisasjonar har sterkt innslag av strategi O; delegerande og støttande lokalt. Men at IN har eit lite preg av strategi E, med noko instruering.

## **Innhald**

NAV si leiargruppe har ein tydeleg strategi, struktur og system for korleis dei ynskjer at organisasjonsendringane skal foregå lokalt. Forankra i dette ligg omsynet til menneska og kulturen lokalt hjå dei tilsette og dei lokale omsyna.

Dei har eigarskap til eigen strategi som er utarbeida lokalt.

IN er noko meir famlande og ikkje spesielt tydelege på dette i lokal leiargruppe. Ein finn likevel felles strategi og system i måten ein vil at dei tilsette skal jobbe på ut mot kundar. Og også i at ein ynskjer å implementere likheit i arbeidsmetodar som blir pålagt frå sentralt hald, men med eit sterkt ynskje i leiargruppa om tilpasse den lokalt.

I dette finn eg at alle tre leiarane ynskjer å utføre endringar som er pålagt, og dei har ein strategi på korleis det skal utførast. Men likevel har dei også eit sterkt ynskje om å ta omsyn til menneska og kulturen lokalt. Ekstra utfordrande er det for desse å få eit fylkeskontor til å fungere som eitt, då dei er geografisk delt i to med stor avstand. Eg opplever at alle tre leiarane strevar med å finne felles strategi som ein kan køyre heilt ut, og at ein strevar med å bygge bru mellom dei to kontora for å få ein felles kultur. Grunnen ser ut til å bygge på skepsis til kvarandre og ein redsel for å «miste» arbeidsoppgåver eller «kontorsjela si». Ein finn ikkje dei gode arbeidsformene på tvers, og leiargruppa framstår ikkje som eit like sterkt fellesskap med høg grad av tillit internt, som hjå leiargruppa til NAV.

Det kan sjå ut til at IN-leiarane ikkje har særleg stor grad av eigarskap til den nye organisasjonsforma. Og at strevar med å finne ut av korleis dei skal få den til å fungere.

### **Planlegging**

I NAV si leiargruppe har dei sjølve delteke i organisasjonsendringane, og dei har sjølve planlagt gjennomføringa. Dei seier dei har snudd opp ned på tradisjonell styringsmodell. Det dei har innført av nytt system kan oppfattast som noko midt mellom inkrementell innovasjon og radikal innovasjon. Den er inkrementell på den måten at det nye skal gjere vesentlege forbetringar av gammal styringsmodell og organisasjon. Den heller mot radikal innovasjon på den måten at det nye snur opp ned på pyramiden, og det gamle hierarkisk oppbygde NAV fylke, kor ordrane gjekk ovanfrå og ned. Dei har her eit uttalt ynskje om «bottom up»-strategi, og har planlagt strategi for organisasjonsendring og styringssystem ut frå denne planen.

Vidare har NAV V jobba stegvis(sekvensielt) for å gjennomføre dette, med å involvere og forankra strategien og visjonen hjå dei tilsette. Der starta dei med stort omfang av workshops, og mykje grunnlagsdokumentasjon for analyse og neste steg i organisasjonsendringa. Dei har ein gjennomsyra strategi for organisasjonsendringa både i leiargruppa og etter kvart utover i organisasjonen.

Hjå NAV finn vi ein balanse mellom Strategi E og O, der begge omsyn talar like sterkt i den uttalte leiarstrategien lokalt.

I IN si leiargruppe ser eg ikkje ein tydeleg leiarstrategi frå leiargruppa, og derav heller ikkje at organisasjonsendringa ber veldig preg av det eine eller andre. Strategien og systemet kan sjå ut til å vere at direktør står for informasjon om kva endring som skal utførast. Det skjer hovudsakleg når pålegga kjem frå sentral leiing. Etter informasjon frå leiar, har mellomleiarar i H og L sine egne måtar å iverksetje desse på. Dei uttaler begge ei noko sekvensiell og planlagd iverksetjing, ved at dei snakkar med tilsette i kontoret, set seg ned gjerne ein-til-ein, og fortel kva som skal skje av endringar. Dei er også opne med tilsette på om dette er noko dei må gjennomføre, sjølv om det skulle vise seg at ein er ueinige. Dei har ikkje like tydeleg framgangsmåte lokalt som NAV, ved gjennomføring av organisasjonsendringar.

Den ber likevel preg av vere sekvensiell og analytisk, ved at ein tek det stegvis lokalt, og analytisk ved å sjå på korleis kan vi gjennomføre dette på ein måte som gagnar oss lokalt både i metode, til beste for kunden og til beste for lokal kultur/arbeidsmiljø. Ein har fokus på å gjennomføre (med lokale tilpassingar så langt det er mogleg), og ein uttaler ikkje noko form for eksperimentell eller inkrementell planlegging i endringsleiinga.

IN sitt innhald i leiarstrategi lokalt har sterkt preg av strategi E slik dei fortel om planlegging av organisasjonsendringar i organisasjonen lokalt.

Ein ser såleis likheitstrekk mellom dei to leiargruppene sine strategiar i planlegging som er sekvensiell og analytisk, men noko tydelegare hjå NAV enn hjå IN. Hjå IN er det dette som pregar planlegginga, medan vi finn eit sterkt innslag av eksperimentell og inkrementell planlegging i leiarstrategien til leiarane i NAV.

## **Motivasjon**

Både IN og NAV uttaler at det ikkje er bruk av finansielle incentiv, og at det er bruk av indre motivasjon og deltaking som er den sterke motivasjonsforma. NAV har aktivt invitert tilsette til deltaking i workshops og involvert svært mykje. IN har ikkje denne tydelege gjennomføringsforma, men også IN involverer og inviterer til deltaking. Dei held mellom anna møter med dei tilsette lokalt der ein får uttale seg, og ein ser etter lokale arbeidsformer og gjennomføring som passar lokalt.

Ein finn strategi O som leiarstrategi i begge leiargruppene/hjå alle seks leiarane. Ein mellomleiar uttaler eit ønskje om å til dømes kunne honorere ein tilsett økonomisk, men at dette ikkje er ein moglegheit ein har.

### **Konsulentar**

Begge leiargrupper uttaler at ein ikkje nyttar innleigde eksterne konsulentar som del av ein leiarstrategi ved endringar i organisasjonen. Dei uttaler også at ein har eit sterkt ynskje om å utføre med eigne folk. NAV seier dei sikkert kunne funn plass økonomisk til å leige inn viss dei ville, men dei ynskjer det ikkje. Det er dei tilsette som er ekspertane.

IN uttaler også at ein ynskjer å gjennomføre sjølv, og at det er dei som jobbar lokalt som kjenner til kundane, og korleis ein best kan tene desse med sine tenester.

Begge leiargruppene uttaler at dei ikkje får tildelt ekstra ressursar til gjennomføringane, og at alt blir i tillegg til ordinær drift. Til tider har ein ikkje ressursar til å gjennomføre alt sentral leiing ber om, og ein må prioritere kva som skal gjennomførast, og til dels kva ein kan ignorere.

Begge leiargruppene er samstemte i strategi O under endringar i organisasjonen. Det er eit uttalt ynskje å nytte eigne tilsette, og det verkar ikkje som handlingsrom avgrensar dette i særleg grad.

Begge uttaler likevel at dei gjerne skulle hatt meir ressursar i form av fleire tilsette lokalt til å serve kundane, nok tid til å gjere ein kvalitativt betre jobb(både som leiar, og for dei tilsette ut mot kundar) og nok økonomi til å få desse ressursane på plass. At dette er ein knapp ressurs medfører at ein ikkje alltid får gjere dei prosessane og oppgåvene ein gjerne ynskjer.

### **Oppsummert**

Under intervju har alle dei seks leiarane halde seg tett inntil ein reindyrka strategi O, når dei blei spurte om dei ulike punkta. Men alle leiarane seier også at målet i tillegg til å vere læringsevne, også er økonomisk forbetring. Dei uttaler at det er omsyn til menneske, grupper og kultur, men også at det inneheld strategi, struktur og system i endringsprosessane. Den største forskjellen ligg slik eg ser det, i opplevinga og uttalelsane rundt «leiing». Der NAV opplever sterkt innslag av «delegerande og støttande» frå sentral leiing, og har fokus på det i



eiga leiing lokalt. Så opplever og uttaler leiarane i IN ei meir instruerande og kommanderande linje frå sentral leiing. Medan dei sjølve uttaler at dei ynskjer å vere delegerande og støttande lokalt.

Under analysen ser det ut til at vi nok finn kombinasjonar og hybride variantar i begge organisasjonane. John P. Kotter sine «åtte steg for å lukkast med endring» viser til eit av dei meste kjende eksempla for kombinasjonen av strategi E og O:

- 1 Skap ei sterk oppleving av at endring er viktig («urgency»)
- 2 Få på beina ein styringsdyktig koalisjon
- 3 Utvikle visjon og formuler ein klar, men fleksibel strategi for å nå den
- 4 Kommuniser visjonen og strategien på mange måtar og i mange kanalar
- 5 «Bemyndigelse» av tilsette gjennom å fjerne strukturelle barrierar, og gjennom opplæring og trening
- 6 Identifiser tidlege og «små» singlar, bygg vidare på desse
- 7 Konsolider oppnådde endringar, og foreta nye tilpassingar for å bringe endringa endå eit steg vidare
- 8 Forankre nye normer, verdiar og oppfatningar i ein ny kultur.

Ved sidan av å vere sterkt inspirert av Kurt Lewins idear om «opptining», endring og «nedfrysing», ser vi at dei åtte trinna inneheld element av både E og O. Det blir samstundes lagt på vekt på toppleiinga si rolle, og at den må vere ein sterk og mektig koalisjon, s. 223 (Jacobsen, 2012).

Kotter sine 8 steg er ikkje ulike dei 8 suksesskriteria eg oppsummerte rundt tidlegare. Utifrå desse kriteria, ser vi igjen at NAV si leiargruppe meir eller mindre held seg til alle dei 8 kjenneteikna som Kotter viser til, og som er ein kombinasjon av Jacobsen sin strategi E og O.

Utifrå dei same 8 stega ser vi også at IN si leiargruppe i mindre grad kan krysse ut på dei 8 punkta.

Den grunnleggande tanken bak denne teorien er som tidlegare nemnt, at planlagt endring er mogleg å gjennomføre viss to forhold er tilfredsstillt:

- 3) At ein har valt rett endringsstrategi
- 4) At endringa blir leia på rett måte

Ut frå dei funn eg har gjennom analysane, kan det sjå ut til at NAV har lukkast betre i sin endringsstrategi enn IN. Det kan tyde på at dei har valt rett endringsstrategi, og at endringa blir leia på rett måte. Tilsvarande funn IN kan tyde på at ein har valt noko feil endringsstrategi frå sentral leiing, og at endringane ikkje er forankra lokalt.

### **6.3 Dekopling av strategiar**

Hjå NAV finn eg ikkje spor av dekopling når det gjeld kombinasjonen av ulike strategiar. Hjå IN kan det sjå ut til at det er ei viss dekopling ved at ein opplever ein endringsstrategi frå sentralt hald, som ein ikkje er heilt tilfreds med. Dette prøver ein å gjere noko med ved å til ei viss grad etterleve eigne endringsstrategiar lokalt.

### **6.4 Kjenneteikn på suksessrike endringsstrategiar**

Med utgangspunkt i empirisk forskning på kva som kjenneteiknar suksessrike endringsstrategiar, vil eg kort ta for meg funna mine med omsyn til kvart av dei åtte kjenneteiknar:

Eg finn ikkje utsegner som tyder på at det skapt ei kjensle av krise. Men alle leiarane er klare i oppfatninga av at endring er nødvendig, for at organisasjonen skal endre seg og tilpasse seg i takt med endringar i omgjevnadene.

Alle leiarane uttaler at det er utforma ein visjon frå sentralt hald rundt det å vere «gode» i førstelinja, og å ha kunden i fokus. Utover dette har eg ikkje fanga opp nokon tydeleg visjon for endringsvedtaka frå sentralt hald, som mellomleiarane ser klart for seg eller uttaler.

Visjon og strategi blir kommunisert ut i heile organisasjonen hjå NAV, og er ekstra forsterka i denne regionen, då mellomleiarane her har valt stor involvering nedover i organisasjonen. Visjon og strategi om å gjere det enklare for kunden hjå IN, er uttalt hjå eine mellomleiarane. Men dei to andre nemner på at det er effektivisering som gjeld.

NAV påverkar sentralt og gjennomfører lokalt, når ein kjem til endring og tilpassing av strukturelle trekk til beste for endringsprosessen. IN endrar og tilpassar strukturelle trekk etter beste evne når endringar frå sentral leiing kjem på lokalt nivå.

NAV står fram som ein klar og sterk koalisjon eller team bak endringa. IN står fram samla, men er ikkje like sterke og einige som team bak endringa. Her uttrykker ein også litt ulikheiter mellom dei to lokalkontora som ein ynskjer å ta omsyn til.

Utover eigne planar for implementering lokalt, har ingen av leiargruppene presentert dei kortsiktige måla i endringsprosessane.

NAV uttaler at dei har snudd styringssystemet på hovudet, og snudd pyramiden opp ned. Dei leverer resultat og opplever motivasjon ute i organisasjonen. Dei opplever at sentral leiing føl dette med interesse, og at endringar som fungerer blir «vedtekne». IN opplever at dei må kjempe for at endringar som fungerer skal bli «vedtekne» i form av at sentral leiing ikkje gjer om på dette. Ein må «skrike litt høgt» for å bli høyrde.

Begge leiargrupper er opptekne av å bygge kultur rundt det å utvikle seg og vere positive til endring. Eg oppfattar leiargruppa i NAV som svært bevisste på å skape kultur rundt det nye og avstand til den gamle, ved å involvere og skape engasjement rundt det nye. Og ved å setje mål og visjonar rundt desse endringane lokalt. Leiargruppa i IN er svært opptekne av å utvikle og behalde kulturen rundt det å vere svært gode fagleg, og å ha god kunnskap rundt kundane lokalt for å gi best mogleg råd og støtte. Ein kjempar litt lokalt for å få gehør for dette i sentral leiing, som ein til tider opplever at bestemmer endringar som ikkje er heilt forankra i det som er best for lokale kontor. Dette gir utfordringar rundt det å ta avstand til den gamle kulturen.

**Oppsummert** finn eg at NAV uttaler og opplever dei fleste av kjenneteikna på suksessrike endringsprosessar. IN derimot er meir usikre og vage rundt dei fleste av kjenneteikna på suksessrike endringsprosessar. Eg opplever i begge tilfelle at det heng saman med sentral leiing sin endringsstrategi med mykje eller lite/ingen involvering når planane blir lagt sentralt.

## **6.5 Oppsummert teori og funn**

Utifrå funn i utsegner under intervju og analyse, har eg hatt stor nytte i anvendt teori-grunnlag. Der NAV viser stort engasjement og vilje rundt endring, kan eg finne igjen fleire suksesskriterium frå ulike teoriar. Dei er nært opp til Strategi O i sin leiarstil og val av endringsstrategi med innslag av strategi E på enkelte områder som til dømes økonomisk forbetring.

På same område finn eg noko resignasjon og skepsis rundt endring, hjå leiarane i IN, og ser igjen frå teori at ein manglar tydelege «knaggar» frå suksesskriteria, i den planlagde endringa frå sentral leiing. Lokalt saknar dei sterkt å få bli meir og tidlegare involverte, og ei sterkare forankring i det som blir bestemt sentralt. Ein finn ein leiarstrategi frå sentralt hald med eit sterkare innslag av strategi E hjå IN, ved at dei opplever lite involvering og eit sterkare innslag av direktiv. Lokalt opplever eg at leiarstilen har størst innslag av strategi O, kor ein er tydeleg på å vere lojal mot menneska og kulturen hjå dei tilsette i kontoret sitt.

## **6.6 Forskingsspørsmål og funn**

I denne delen vil eg vurdere funna opp mot forskingsspørsmåla:

### **1) Korleis forstår og opplever mellomleiarar i offentleg verksemd handlingsrommet sitt?**

Dei seks mellomleiarane opplever handlingsrommet lokalt noko ulikt. Ulikheita finn ein hovudsakleg mellom dei to leiargruppene i kvar sin organisasjon, og i mindre grad mellom leiarane internt i bedrifta.

Hjå ei samstemt leiargruppe i NAV gir dei uttrykk for eit stort handlingsrom, der dei nærast får gjere som dei vil, og at det skal mykje til for at dei blir stoppa.

I leiargruppa hjå IN finn ein litt mindre entusiasme, men alle tre gir uttrykk for at handlingsrommet er stort. Dei seier også at ein finn lokale tilpassingar, dersom det som er bestemt sentralt ikkje passar heilt inn.

Alle seks leiarane viser til det å utnytte handlingsrommet sitt. Det kan ein til dømes gjere ved å iblant ignorere meldingar frå sentralt hald, eller prøve det litt ut, og så gå tilbake til gammal ordning, viss dei syns ting fungerte betre før. Eller ein kan la vere å lese mål- og disponeringsbrev «firkanta» og utføre slik ein meiner er det beste for lokalt kontor. Og ein har ei einigheit om at litt «ulydigheit i organisasjonen» er greitt, for å ivareta lokalt miljø. Ein utfører desse handlingane, og tenker at det ikkje er alt som «treng å komme sentral leiing for øyre», så lenge ein leverer dei resultat som er satt frå sentral leiing.

## **2) Korleis involverer dei seg i prosessar sentralt, som vil ha betydning for lokal avdeling?**

Her finn eg stor ulikheit mellom dei to leiargruppene:

NAV involverer seg mykje i sentral leiing og er godt førebudde og positivt innstilte når endringane er bestemte og skal implementerast lokalt. Dei er bevisste på at dei ynskjer å vere med i grupper og prosjekt som blir danna sentralt, og møter stor vilje til denne involveringa frå sentral leiing.

IN er lite involvert hjå sentral leiing og er lite førebudde, samt noko skeptiske, når endringane er bestemte og skal implementerast lokalt. Dei signaliserer stadig at ein ynskjer større og tidlegare involvering, og saknar større forankring i dei endringar som blir bestemt sentralt.

Det er likt for begge leiargruppene at dei ynskjer å involvere seg sentralt, og vere med å påverke avgjerder for organisasjonsendringar lokalt.

## **3) Korleis opplever og held dei seg til endringsstrategiane frå sentralt hald?**

Leiargruppa hjå NAV opplever å bli høyrd og involverte, og er svært nøgde med dette. Når endringane er bestemte for lokal implementering, er mellomleiarane engasjerte og positive til iverksetjing.

Leiargruppa hjå IN opplever derimot ikkje å få moglegheita til å bli involverte, delta eller bli høyrd. Når endringane er bestemte for lokal implementering, er mellomleiarane skeptiske og avventande. Dei er på vakt mot effektivisering som dei til tider syns liknar veldig på meir sentralisering, og dei ytrar ei sterk lojalitetskjenneleie mot lokalt kontor og kollegaer.

Det er stor grad av ulike trekk i endringsstrategi frå sentral leiing i dei to institusjonane rundt dette. NAV opnar for stor involvering og deltaking, medan IN tek avgjerder sentralt, kor ein ikkje er blitt høyrd lokalt først.

## **4) I kva grad opplever dei at handlingsrommet gjev lokal gjennomføringskraft?**

NAV opplever at handlingsrommet gir stor lokal gjennomføringskraft. Dei har påverka sentralt, slik at endringane lokalt er slik ein ynskjer dei. Dei syns handlingsrommet innanfor økonomiske rammer og «bestillingar», er nærast uavgrensa. Dei viser til stor lokal

gjennomføringskraft, der dei har omorganisert stort på lokalt nivå, og dei uttaler at dei har snudd opp-ned på styringsmodellen.

IN opplever at handlingsrommet gir ei noko avgrensa gjennomføringskraft. Avgjerdene som er tekne sentralt er ikkje forankra i lokale omsyn og tilpassingar, slik at leiarane sjølve må sjå etter tilpassingar lokalt. Dette er ikkje alltid foreinleg med sentral leiing sitt mål og felles kultur og effektiviseringsgrep. Dei gongene endringane passar lokalt, gir leiarane uttrykk for stor lokal gjennomføringskraft. Utover dette opplever også leiarane i IN at dei har god gjennomføringskraft innanfor økonomiske rammer og «bestillingar» frå sentral leiing. Dei har gjort nokre grep i organiseringa lokalt, men ikkje nokon radikale gjennomføringar.

### **6.7 Problemstilling og funn**

Problemstillinga mi er: «*Korleis opplever mellomleiarar i statlege organisasjonar styringa frå sentral leiing og eige handlingsrom, i høve planlagd endring*». I prosjektet ville eg undersøke korleis mellomleiar opplever endringsstrategiar frå sentral leiing, og eige handlingsrom ved planlagd endring. Eit anna tema ville vere å sjå etter funn eller mønster rundt suksesskriterier til vellukka endringar.

**Når det gjeld funn av endringsstrategi frå sentral leiing** blir dei skildra noko likt internt i kvar av leiargruppene, medan vi finn ulikskap mellom dei to statlege institusjonane. Medan NAV-leiarane opplever stor **grad av deltaking og involvering**, opplever IN-leiarane liten eller ingen grad, av involvering og deltaking.

**Rundt rammevilkår er dei i stor grad samstemte** om at dei ytre rammene ligg i mål- og disponeringsbrevet frå sentral leiing. Dei er også i stor grad samstemte om at dei gjerne skulle hatt større økonomisk fridom, og hatt betre tid til å utføre eigne leiaroppgåver. Men dei gir også uttrykk for at det er ein del av handlingsrommet som «berre er slik» og at dette er ein del av «dritten med å vere midt i mellom». Ut over økonomi finn dei tid som knapp ressurs.

**Mønster i opplevd handlingsrom hjå statleg mellomleiar** er relativt likt mellom både leiarane i internt og også mellom dei to leiargruppene. Alle opplever å ha eit romsleg handlingsrom lokalt, og dei seier også at dei gjerne «tek seg litt til rette» for å tilpassa avgjerdene til beste for lokalt kontor.

Der eg finn ein **ulikskap, er i måten leiargruppene er engasjerte og positive til planlagde organisasjonsendringar som kjem frå sentral leiing**. Der leiarteamet opplever god

involvering og deltaking, opplever eg at leiarane i større grad er engasjerte og motivert for endringane lokalt. Dei har også planane så å seie klare for å setje i gang, og har planar for korleis implementere. Medan leiarteamet som kjenner at dei ikkje blir høyrde eller involverte, i stor grad er på vakt og noko resignerte i høve avgjerder frå sentral leiing. Dei opplever å vere på vakt og passar på lokalt når avgjerdene om planlagde endringar kjem frå sentral leiing.

Forskinga har gitt meg spennande innsikt, funn og svar på problemstillinga mi rundt desse to leiargruppene i kvar sine statlege institusjonar. Det mest spennande har vore den store ulikheita i opplevd involvering og deltaking, og ulik opplevd endringsstrategi frå sentral leiing. Her hadde eg på førehand ei formeining om at NAV var noko byråkratiske og sentralt styrde, medan Innovasjon Norge var ein meir dynamisk og framoverlent institusjon, der ein var gode på involvering i endringsstrategiane sentralt. Forskinga viser det motsette. Det har gitt meg ny og viktig kunnskap rundt endringsstrategiar sentralt og handlingsrom lokalt. Vidare er det også litt overraskande at alle leiarane opplever å ha eit stort handlingsrom lokalt, og at det er aksept for litt «ulydigheit i organisasjonen». På førehand hadde eg ei formeining om at eg ville finne ein del ulike opplevingar av dette på lokalt nivå, men det er ikkje det som blir formidla frå leiarane som er intervjuar i denne forskinga.

## **6.8 Vidare studiar**

Samtalane og analysane av tekstane har vore svært spennande og lærerike for meg. Somme tankar og refleksjonar har eg gjort meg undervegs i høve prosessane i dette prosjektet, og rundt kva som kan vere spennande å undersøke nærare. Det kunne til dømes vore spennande å høyre kva leiarar og tilsette i distriktskontora under denne NAV-leiinga syns om prosessane dei sjølve er svært nøgde med. I høve begge dei statlege institusjonane, kunne det vore spennande å høyre med andre regionar, og deira leiargruppe, om korleis dei opplever sentral leiing og endringsprosessane der (involvering etc.). Og om korleis dei ulike regionane køyrer desse planlagde endringane, for så å samanlikne mellom regionar.

Når det gjeld atterhald og vidare forskning, tenker eg at funna mine i denne prosessen kan vere prega av at organisasjonane er i ulike fasar og har ulike utfordringar når det gjeld omstilling. Det kunne difor vore interessant å sjå på korleis dei to organisasjonane vurderer same type omstillings- og endringsprosessar, i ei vidare forskning.





## Litteraturliste

- Borum, F. (1995). *Strategier for organisationsændring*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy: Talk Decisions and Actions in Organizations*. John Wiley: New York.
- Arild, A. (2015). Reformenes virkninger og fiaskoenes årsaker. *Stat & Styling*, (04), 10-15.  
Henta frå
- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre : om design av samfunnsvitenskaplege forskingsprosjekt*. Oslo: Universitetsforl.
- Busch, T. & Ramstad, L. S. (2006). Research note: Modernisering av offentlig sektor ; endring, legitimitet og løse koblinger. *Beta [elektronisk ressurs]*, 20, 51-63. Henta frå
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Hart, P. t. (2014). *Understanding public leadership*. London?: Palgrave.
- Hsieh and Shannon (2005), «*Three Approches to qualitative content analysis*»
- Hennestad, B. W. & Revang, Ø. (2017). *Endringsledelse og ledelsesendring : fra plan til praksis* (3. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Jacobsen, D. I. (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse* (2. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- Meyer, C. B., & Stensaker, I. G. (2006.) *Developing capacity for change*. *Journal of Change Management*, 6:2, s. 217-231.
- Meyer, C. B., & Stensaker, I. G. (2011). *Endringskapasitet*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner : ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforl.
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode* (3. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.

## **Innleiande prat**

Eg fortel litt om bakgrunnen for oppgåva og tema for samtalen

Forklarer kva intervjuet skal brukast til og korleis dei vil bli handtert i etterkant av intervjuet. Informere om teieplikt og anonymitet

Samtykke til opptak på bånd av samtalanene

### **1. Spørsmål**

- a. Kan du sei litt om kva dine oppgåver som leiar her er?
- b. Kva bakgrunn har du med tanke på utdanning og yrkeserfaring?
- c. Kva kompetanse tenker du at du har for å planlegge og gjennomføre endringane?

### **2. Leiing ovanfrå/Endringsstrategiar:**

- a. Kva for overordna leiarar har du mest kontakt med, og på kva måte?
- b. Korleis opplever du at desse leiarane utøver leiarrolla si?
- c. Kva innhald leiinga deira av omsyn til menneska og kulturen lokalt?
- d. Kva finn ein av strategi, struktur og system?
- e. Oppleves leiinga av endring som analytisk eller som meir eksperimentierende?
- f. Kva slags endringar i din organisasjon har vore særleg omfattande eller krevjande dei siste åra?
- g. Kva mål oppfattar du at leiarane dine er opptekne av?
- h. Kva verkemiddel nyttar leiinga di for å motivere til endring?
- i. Har leiinga eigne konsulentar i endringsprosessar, eller nyttar dei innleigde eksterne ressursar?

- j. Har du andre tankar rundt leiinga over deg og korleis dei styrer eller leiar organisasjonen?
- k. Korleis opplever du å vere delaktig i organisasjonsendringar og nye oppgåver som blir bestemt på organisasjonsnivå?
  - i. Korleis påverkar og involverer sentrale leiarar deg som mellomleiar?
  - ii. Blir du høyrd før forslaga blir bestemt?
  - iii. Korleis opplever du at leiaren din instruerer og/eller delegerer i slike prosessar?
- l. Og kva rolle får du (pålagt) når avgjerda er tatt og du skal ta fatt i den lokalt?

### **3. Dine eigenskapar som leiar**

- a. Kva legg du vekt på i di eiga utøving av ei leiarrolle?
- b. Har du nokon personlege rutinar for å håndtere endring?
- c. Får du dei ressursane du treng for å gjennomføre?
- d. Har du erfaring frå tidlegare med organisasjonsendringar?
- e. Korleis informerer du lokalt om det som er bestemt?
- f. Korleis involverer du dei tilsette?
- g. Kva tenker du hadde påverknad for at dette blei meir eller mindre vellukka?
- h. Kan du gje eit døme på vellykka endringar?
  - i. Kva faktorar meiner du har/hadde betydning for ei vellykka endring?
- i. Har du døme på endringar som ikkje blei så vellukka?
  - i. Kva tankar gjer du deg rundt kvifor det ikkje blir vellukka i større eller mindre grad?

#### **4. Mellomleiar sitt handlingsrom:**

- a. Korleis opplever du at ditt handlingsrom er som mellomleiar?
- b. Kva meiner du er avgrensande i høve din fridom som leiar til å ta grep lokalt?
- c. Kva tenker du kunne vore annleis og betre i høve større eller mindre handlingsrom?
- d. Kor motivert er du i høve alle endringar og nye oppgåver som blir pålagde frå toppleiinga? (endringsvillig/resignert),
- e. Korleis har du opplevd at avgjerder frå toppleiinga ikkje passar heilt for dykk her lokalt?
  - i. Viss ja; korleis forhold du deg til å gjennomføre lokalt då?
- f. Er du oppteken av å gjennomføre det som er bestemt?
  - i. Og kva grep kan du ta i høve lokale tilpassingar? (gjennomfører vs oppteken av lokale tilpassingar)
  - ii. Opplever du at organisasjonen er fleksibel i høve endringar?
- g. Vil handlingsrommet til tider kjennast som at du må gå i mot eigne prinsipp som leiar?
- h. Korleis?
- i. I det store og det heile, korleis tenker du at du klarer å nytte handlingsrommet som lokal mellomleiar?

#### **5. Avsluttande spørsmål:**

- a. Er det områder eller omsyn rundt det vi har snakka om som du tenker eg burde ha spurt om?

# Vil du delta i forskingsprosjektet

## *”Endringsstrategiar sentralt og handlingsrom lokalt i statleg verksemd”?*

Dette er eit spørsmål til deg om å delta i eit forskingsprosjekt kor formålet er å intervju mellomleiarar i statleg verksemd om endringsstrategiar og handlingsrom. I dette skrivet gir vi deg informasjon om måla for prosjektet og kva ei deltaking vil innebere for deg.

### **Formål**

Prosjektet er ei masteroppgåve i studiet organisasjon og leiing – helse og velferd, ved Høgskulen på Vestlandet. Formålet med oppgåva er å sjå nærare på mellomleiarar sitt syn på endringsstrategi og leiing, i ei tid med mykje omstilling i statlege bedrifter.

Problemstillinga i oppgåva mi er:

*«korleis sentral styring og endringsstrategiar påverkar lokalt handlingsrom».*

Forskingsspørsmåla i oppgåva er:

Korleis forstår og opplever mellomleiarar i offentleg verksemd handlingsrommet sitt?

Korleis involverer dei seg i prosessar sentralt, som vil ha betydning for lokal avdeling?

Korleis opplever og held dei seg til endringsstrategiane frå sentralt hald?

I kva grad opplever leiar at handlingsrommet gir lokal gjennomføringskraft?

**Høgskulen på Vestlandet er ansvarleg for forskingsprosjektet.**

**Då du har ei leiarstilling i ei statleg bedrift, får du spørsmål om delta.**

I undersøkinga mi har eg valgt ut 2 ulike statlege bedrifter, kor eg ynskjer å intervju 3 mellomleiarar i kvar av bedriftene. Totalt ynskjer eg å utføre 6 intervju.

Kontaktinformasjon for å sende denne henvendinga har eg fått gjennom heimesider og/eller mediakontakt i bedriftene.

**Kva inneber det for deg å delta?**

Eg har utarbeida ein intervjuguide som vil vere felles for dei eg intervjuar. Eg ynskjer å avtale eit tidspunkt for å møte deg ved intervjuing. Samtalen tek eg opp på bånd, for å transkribere i etterkant av intervjuet. Seinare blir opptaket sletta, og notatane mine blir anonymiserte.

- Viss du vel å delta i prosjektet, inneber det at du tek i mot meg til eit avtalt tidspunkt, kor vi samtalar oss gjennom intervjuguiden. Det vil ta deg ca. 60-75 minuttar. Intervjua vil bli anonymiserte.

**Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Viss du vel å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake utan å oppgi nokon grunn. Alle opplysningar om deg vil då bli anonymisert. Det vil ikkje ha nokon negative konsekvensar for deg viss du ikkje vil delta, eller seinere vel å trekke deg.

## **Ditt personvern – korleis vi oppbevarer og brukar dine opplysningar**

Vi vil berre bruke opplysningane om deg til formåla vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandlar opplysningane konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Eg som student, samt min rettleiar ved HVL, vil ha tilgang til opplysningane undervegs i prosjektet.
- For å sikre at ingen uvedkommande får tilgang til personopplysningane, vil navn og kontaktopplysningar bli erstatta med ein kode som blir lagra på eiga liste, adskilt frå øvrige data. Alt av datamateriell vil bli lagra anonymisert på tilvist forskingsserver hjå HVL, som er spesielt tilpassa formålet.
- Deltakarane i prosjektet skal ikkje kunne gjenkjennast i masteroppgåva
- Opplysningar som blir publisert vil omhandle opplevd endringsstrategi og handlingsom lokalt, og analysar av likheiter og/eller ulikheiter mellom dei ulike datainnsamlingane.

## **Kva skjer med opplysningane dine når vi avsluttar forskingsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttast 9. juni 2019.

Personopplysningar og opptak vil bli sletta ved prosjektslutt.

Informasjon i masteroppgåva vil vere anonymisert.

## **Dine rettar**

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

- innsyn i kva personopplysningar som er registrert om deg,
- å få retta personopplysningar om deg,
- få sletta personopplysningar om deg,
- få utlevert ein kopi av dine personopplysningar (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlinga av dine personopplysningar.

## **Kva gir oss rett til å behandle personopplysningar om deg?**

Vi behandlar opplysningar om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag frå Høgskulen på Vestlandet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlinga av personopplysningar i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

## **Kor du kan finne ut meir**

Viss du har spørsmål til studien, eller ynskjer å benytte deg av dine rettar, ta kontakt med:

- Høgskulen på Vestlandet ved meg som student, Mona Teigen Kvam, eller min rettleiar ved Høgskulen, professor Oddbjørn Bukve.
- Vårt personvernombud:
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17.

Beste helsing

Oddbjørn Bukve  
Prosjektansvarleg  
(Professor/rettleiar)

Mona Teigen Kvam  
*Student*

---

## Samtykkeerklæring

Eg har motteke og forstått informasjon om prosjektet «Endringsstrategiar sentralt og handlingsrom lokalt i statleg bedrift», og har fått høve til å stille spørsmål. Eg samtykker til:

- å delta i intervju på 60-75 minuttar

Eg samtykker til at mine opplysningar blir behandla fram til prosjektet er avslutta, ca 9. juni 2019.

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## NSD Personvern

20.01.2019 16:53

Tilbakemelding på meldeskjema med referansekode 206630:

### FORENKLET VURDERING MED VILKÅR

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet med vedlegg, vurderer vi at prosjektet har lav personvernulempe fordi det ikke behandler særlige kategorier eller personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser, eller inkluderer sårbare grupper. Prosjektet har rimelig varighet og er basert på samtykke. Vi gir derfor prosjektet en forenklet vurdering med vilkår.

Du har et selvstendig ansvar for å følge vilkårene og sette deg inn i veiledningen i denne vurderingen. Dersom du følger vilkårene og prosjektet gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet, vil behandlingen av personopplysninger være i samsvar med personvernlovgivningen.

### VILKÅR

Vår vurdering forutsetter:

1. At du gjennomfører prosjektet i tråd med kravene til informert samtykke
2. At du ikke innhenter særlige kategorier eller personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser
3. At du følger behandlingsansvarlig institusjon (institusjonen du studerer/forsker ved) sine retningslinjer for datasikkerhet
4. At du laster opp revidert(e) informasjonsskriv på utvalgssiden(e) i meldeskjemaet og trykker «bekreft innsending», slik at du og behandlingsansvarlig institusjon får korrekt dokumentasjon. NSD foretar ikke en ny vurdering av det reviderte informasjonsskrivet.

#### 1. KRAV TIL INFORMERT SAMTYKKE

De registrerte skal få skriftlig og/eller muntlig informasjon om prosjektet og samtykke til deltakelse. Du må påse at informasjonen minst omfatter:

- Prosjektets formål og hva opplysningene skal brukes til
- Hvilken institusjon som er behandlingsansvarlig
- Hvilke opplysninger som innhentes og hvordan opplysningene innhentes
- At det er frivillig å delta og at man kan trekke seg så lenge studien pågår uten at man må oppgi grunn
- Når prosjektet skal avsluttes og hva som skal skje med personopplysningene da: sletting, anonymisering eller videre lagring
- At du/dere behandler opplysninger om den registrerte basert på deres samtykke



- Retten til å be om innsyn, retting, sletting, begrensning og dataportabilitet (kopi)
- Retten til å klage til Datatilsynet
- Kontaktopplysninger til prosjektleder (evt. student og veileder)
- Kontaktopplysninger til institusjonens personvernombud

På nettsidene våre finner du mer informasjon og en veiledende mal for informasjonsskriv: [nsd.uib.no/personvernombud/hjelp/informasjon\\_samtykke/informere\\_om.html](https://nsd.uib.no/personvernombud/hjelp/informasjon_samtykke/informere_om.html)

Det er ditt ansvar at informasjonen du gir i informasjonsskrivet samsvarer med dokumentasjonen i meldeskjemaet.

## 2. TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 4.6.2019.

## 3. 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).

Dersom du benytter en databehandler i prosjektet, må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

## NSD SIN VURDERING

NSDs vurdering av lovlig grunnlag, personvernprinsipper og de registrertes rettigheter følger under, men forutsetter at vilkårene nevnt over følges.

**LOVLIG GRUNNLAG** Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Forutsatt at vilkår 1 og 4 følges, er det NSD sin vurdering 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** Forutsatt at vilkår 1 til 4 følges, vurderer NSD 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 behandles 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) og dataportabilitet (art. 20).

Forutsatt at informasjonen oppfyller kravene i vilkår 1, vurderer NSD at informasjonen om behandlingen 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.

#### MELD ENDRINGER

Dersom den planlagte behandlingen av personopplysninger endrer seg, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. På våre nettsider informerer vi om hvilke endringer som må meldes. Vent på svar før endringer gjennomføres.

#### OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

#### **Lykke til med prosjektet!**

Kontaktperson hos NSD: Lasse Raa

Tlf. personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

---

**NSD Personvern**

11.01.2019 12:42

Kvittering på at meldeskjema med referansekode 206630 er innsendt og mottatt.



# Høgskulen på Vestlandet

## Masteroppgåve i organisasjon og leiing

MR691 masteroppgåve

### Predefinert informasjon

<b>Startdato:</b>	01-06-2019 09:00	<b>Termin:</b>	2019 VÅR1
<b>Sluttdato:</b>	14-06-2019 14:00	<b>Vurderingsform:</b>	Norsk 6-trinns skala (A-F)
<b>Eksamensform:</b>	Masteroppgave	<b>Studiepoeng:</b>	30
<b>SIS-kode:</b>	203 MR691 1 MA 2019 VÅR1		

### Deltaker

<b>Navn:</b>	Mona Teigen Kuam
<b>Kandidatnr.:</b>	120
<b>HVL-id:</b>	mtku@hvl.no

### Informasjon fra deltaker

**Egenerklæring \*:**  Ja

**Jeg bekrefter at jeg har**  Ja  
**registrert oppgavetittelen**  
**på norsk og engelsk i**  
**StudentWeb og vet at**  
**denne vil stå på**  
**vitnemålet mitt \*:**

**Jeg godkjenner avtalen om publisering av masteroppgaven min \***

Ja

**Er masteroppgaven skrevet som del av et større forskningsprosjekt ved HVL? \***

Nei

Er masteroppgaven skrevet ved bedrift/virksomhet i næringsliv eller offentlig sektor? \*

Nei