

Lederrollen i endring?

En studie av hvordan endringer i styring og organisering påvirker den lokale
lederrollen i det offentlige

Hanne Fagerli

Mastergradsoppgave i profesjonsetikk

Universitetet i Oslo, Det teologiske fakultet

Veileder: Lisbeth Thoresen

august 2010

Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven har vært en lang og mangfoldig prosess. Skriveprosessen har gått i takt med livet selv. En tanke går til min mamma som døde før arbeidet ble slutført. Hennes kunnskap og engasjement omkring mellommenneskelige forhold har betydd mye for meg og min tenkning.

Først og fremst vil jeg takke min veileder Lisbeth Thoresen for kloke og nyttige tilbakemeldinger underveis. Det har vært en inspirerende og lærerik veiledningsprosess.

Jeg vil også takke mine medstudenter på Profesjonsetikk og diakoni, spesielt Elin Indseth, Berit Kolberg og Helena Berglind for faglig inspirasjon, støtte og oppmuntring.

Til slutt vil jeg takke familie, venner og kolleger som på ulike måter har bidratt underveis.

Eidsvoll, august 2010

Hanne Fagerli

1.0 Innledning	5
1.1 Tema og bakgrunn	5
1.2 Problemstilling	7
1.3 Relevans	7
1.4 Eget ståsted og forforståelse	8
1.5 Oppgavens struktur med en kort presentasjon av anvendt teori	9
2.0 Organiseringen av det statlige barnevernet og NPM - tenkningen	12
2.1 Overgang fra fylkeskommune til stat	12
2.2 Strategi	14
2.3 Målbilde	15
2.4 Uttalte verdier i etaten	16
2.5 Hva er New Public Management?	17
2.5.1 Kostnadsbevissthet / effektivisering	20
2.5.2 Organisasjon og ledelsesformer	20
2.5.3 Målstyring	21
2.6 Hva er reformen i barnevernet et uttrykk for?	23
2.7 Oppsummering	24
3.0 Ledelse og forvaltningsreformenes konsekvenser	25
3.1 Organisasjon og institusjonalisering	25
3.2 Hva er ledelse?	26
3.3 Verdibasert ledelse	27
3.4 Forvaltningsreformenes konsekvenser	28
3.4.1 Hvordan påvirkes de forvaltningsansatte?	28
3.4.2 Lojalist, profesjonist og modernist	29
3.4.3 Organisatoriske tiltak, mål- og resultatstyring og markedsreformer	30
3.4.4 Effekt	31
3.4.5 Ansattes prioriteringer	32
3.4.6 Forskernes konklusjoner	32
3.5 Endringer i lederroller	33
3.6 Oppsummering	35
3.7 Velferdsstatens grunnleggende motsetninger	35
3.8 Lederes sårbarhet	36
4.0 Metode	38
4.1 Kvalitativ metode	38
4.2 Det kvalitative forskningsintervju	39
4.3 Intervjuerens egen rolle	40
4.4 Psykologiske prosesser	41
4.5 Egen intervjuguide	42
4.6 Egen erfaring i intervjusituasjonene	43
4.7 Transkripsjon	45
4.8 Analyse og tolkning	45
5.0 Analyse og drøfting	47
5.1 Informasjon om informantene	47
5.2 Lederrollen	48
5.2.1 Samarbeid og kontakt med overordnet nivå	48
5.2.2 Kunnskap	51

5.2.3 Profesjonalitet.....	53
5.2.4 Forholdet mellom frihet og styring	55
5.2.5 Forholdet mellom ansvar og myndighet.....	58
5.2.6 Oppsummering – lederrollen.....	59
5.3 Det moderne	60
5.3.1 Faglig identitet.....	60
5.3.2 Virksomhetsplanlegging og målstyring	62
5.3.3 Barne-, ungdoms- og familieetatens uttalte verdier – respekt, åpenhet og deltakelse	68
5.3.4 Lederrollens utvikling	70
5.3.5 Oppsummering – det moderne	73
5.4 Motivasjon.....	74
5.4.1 Hva motiverer i lederrollen?.....	74
5.4.2 Hva gjør lederrollen utfordrende?	75
5.4.3 Oppsummering - motivasjon	76
5.5 Oppsummering - hovedproblemstilling	76
6.0 Avslutning	78
6.1 Re-institusjonalisering?	78
6.2 Det fremmede språket	79
6.3 Sosialt arbeid er beslektet med kunst	80
6.4 Avsluttende diskusjon	81
6.5 Hva videre? Et utblikk.....	82
Litteraturliste.....	85
Vedlegg nr. 1 - INFORMASJONSSKRIV	88
Vedlegg nr. 2 - INTERVJUGUIDE	90
Vedlegg nr. 3 - KVITTERING - NSD	92

1.0 Innledning

1.1 Tema og bakgrunn

Tema for denne oppgaven er lokal ledelse i det offentlige, med særlig fokus på *endringer* i lederrollen. Jeg har valgt å se nærmere på lokal ledelse i det statlige barnevernet, en organisasjon i stadig endring. Jeg valgte barnevernet fordi det er det fagfeltet jeg selv kjenner og har erfaring fra, men studien kunne like gjerne vært gjort i andre deler av offentlig velferdssektor, og vil nok ha en generell relevans for ledelse der oppgaver utføres i praksis.

1. januar 2004 gikk den fylkeskommunale delen av barnevernet over til å bli statlig virksomhet. Det har ført til vesentlige endringer i oppbygning, styring og organisering. Det er ikke slik at endringene er utført, det ser ut til at stadig endring er en del av det nye. Jeg setter søkelys på ledelse nærmest brukerne, ledelse der oppgavene skal utføres, det vil si ledelse av institusjoner og andre tiltak ute i enhetene. Jeg undrer meg over hva endringene gjør med ledelse på dette nivået. Slik jeg ser det er barnevernreformen en representant for New Public Management (NPM)-tenkningen, selv om det er delte meninger om hva slags endringer den representerer. Vi ser den samme utviklingen i andre deler av offentlig sektor, i beslektede fagområder som sykehus, barnehager, skoler og utdanningsinstitusjoner.

Ledere på ”utfører-nivå” har et spesielt ansvar. De skal målbare, og har ansvar for at beslutninger tatt av andre blir omgjort til praksis. De sitter i en mellomposisjon hvor de både må stå til ansvar oppover og nedover i organisasjonen. De kan ikke distansere seg fra noen av nivåene, gjør de det vil det få synlige konsekvenser de ikke kan leve med over tid.

Velferdsstaten og dens utfordringer debatteres jevnlig i media. Det har vært en del fokus på mennesker som ikke blir behandlet som de skal, for eksempel pasienter som må vente (for) lenge på den behandlingen de trenger eller eldre på sykehjem som må legge seg (for) tidlig fordi det er for få pleiere på vakt. Det er også et visst fokus på omsorgsprofesjonene, det at de ansatte stadig presses til et høyere tempo og ikke har nok tid til hver enkelt pasient. Kostnadsutviklingen når det gjelder de offentlige velferdsordningene er også gjenstand for oppmerksomhet i media.

Jeg har selv vært offentlig ansatt i over ti år og fått erfare utviklingen i ulike posisjoner ”nedenfra”, enten som ansatt i direkte arbeid med barn og unge eller som avdelingsleder. Slik jeg ser det er det stadig mer fokus på økonomi, uavhengig av hvilken stilling man har i en organisasjon. I løpet av masterutdanningen, spesielt i emnet ”ledelse og etikk”, fikk jeg løftet blikket, noe som ga grunnlag for en bedre forståelse av et globalt perspektiv og et bedre innblikk i hva som skjer på samfunnsnivå. Jeg ble kjent med noe av den kritikken som fremkommer fra faglig hold, som hovedsakelig retter seg mot det som betegnes som New Public Management (NPM). Til tross for denne kritikken fra fagmiljøer og også fra enkelte politikere, er det etter min oppfatning ikke kritikk og bekymring som preger helhetsbildet, men mer en stilltiende aksept av utviklingen mot det som kan ses som et forsøk på effektivisering av velferdsstaten, og som medfører store endringer i styring, oppbygging og organisering av offentlige virksomheter. Siden det ser ut til at store endringer kommer inn i det stille, er det nærliggende å spørre seg om hvem som *vil* dette nye, hvem som har tro på denne måten å tenke på i offentlig velferdssektor. Slik jeg ser det kan dette nye oppfattes som en *trend*, en trend hvor troen på det enkle ser ut til å få forrang. Med det enkle mener jeg her prosedyrer, standarder, metoder, retningslinjer og et syn på kunnskap som kan sette til side helheten i kunnskapsbegrepet. Språkbruken er også i ferd med å endre seg, det kommer først og fremst til syne i skriftlige dokumenter. En kan spørre seg om hvilke konsekvenser innføringen av et språk hentet fra økonomien får for våre fagfelt hvor dette kan virke fremmed. Til tross for kritikken, er det også viktig å være opptatt av om reformene i det offentlige fører med seg noe positivt, og i tilfelle hva det kan være.

Det er med dette bakteppet og disse tankene jeg bestemte meg for å fokusere på lokal ledelse i denne oppgaven. Jeg ble opptatt av om ledere på lokalt nivå opplever et økende press, siden de både sitter med et totalansvar, men også er ledere i en kjede med mange beslutningsnivåer. Slik jeg ser det har ledelse som helhet lett for å bli skåret over en kam, mens jeg tenker at ledere på dette nivået er i en spesiell situasjon, de innehar et særlig ansvar for å få satt både egne og andres beslutninger ut i praksis. De kan sies å være i en skvis, med et stort og mangfoldig ansvar. Det er lett å anta at lederrollen forandrer seg i takt med endringer i styring og oppbygning av virksomheten. Det kan også tenkes at når arbeidsoppgaver og rolle er i endring, kan det komme inn nye motivasjonsfaktorer i det daglige arbeidet.

1.2 Problemstilling

På bakgrunn av det beskrevne tema har jeg kommet frem til følgende hovedproblemstilling som jeg ønsker å undersøke nærmere:

- *Hva forteller lederne egne erfaringer om utvikling av lederrollen på tiltaksnivå i det statlige barnevernet i tiden etter reformen i 2004?*

Følgende underpunkter vil være en del av undersøkelsen:

- *Hvilken forståelse har tiltaksledere av egen lederrolle?*
- *På hvilken måte har tiltaksledere internalisert den nye organiseringen, og de nye oppgavene organisasjonsendringen medfører?*
- *Medfører endringer i lederrollen til endrede motivasjonsfaktorer hos tiltaksledere?*

For å undersøke problemstillingen med dens underpunkter har jeg intervjuet sju ledere på tiltaksnivå i det statlige barnevernet, ledere som befinner seg ute i enhetene der oppgavene utføres.

1.3 Relevans

Studiens mål er å formidle erfaringer fra praksis, fra de fagpersoner som erfarer organisasjonsendringer direkte i hverdagen, og kan si noe om hva de betyr der oppgavene utføres. Slik jeg ser det er erfaringer fra praksis et viktig tillegg til litteraturen på området, et bidrag til et helhetsbilde.

Det er relevant å se nærmere på hva NPM-tenkningen og de endringene den medfører gjør med offentlig velferdssektor. Slik jeg ser det blir vi ofte presentert for et svart-hvitt bilde, fra en klokkeetro på at dette er anvendbart i det offentlige og fører til noe positivt nytt, til at dette kun er ødeleggende krefter som forderver offentlig sektor og de verdiene den er bygget på. Denne studien forsøker å fange opp ulike erfaringer, og synspunkter på de siste seks års

endringer i det statlige barnevernet, og drøfter det opp mot aktuell litteratur og forskning på feltet.

Det er et poeng for meg å fokusere på ledelse i nærkontakt med profesjonsutøverne og brukerne, og det spesielle ansvaret som vi finner på dette nivået. Mye av litteraturen som omhandler konsekvensene av NPM, dreier seg om konsekvenser for profesjonsutøverne og mottakerne av omsorg/hjelp/behandling.

1.4 Eget ståsted og forforståelse

Som barnevernpedagog har jeg erfaring fra kommunal, fylkeskommunal og statlig virksomhet innen fagfeltet. I januar 2004, da barnevernreformen trådte i kraft, var jeg fylkeskommunalt ansatt og fulgte derfor med over til staten og har vært statsansatt siden. Jeg har vært ansatt i ulike stillinger, som miljøterapeut i direkte arbeid med ungdom, som avdelingsleder og som prosjektleder med regionale oppgaver. I disse årene har jeg vært en del av endringene, men samtidig kunnet observere helheter og undre meg over hva det er som skjer. Da jeg var prosjektleder med regionale oppgaver hadde jeg kontakt med institusjonsledere ute og ansatte på regionalt hold, jeg hevet blikket og fikk en bedre forståelse av hvordan organisasjonen fungerer som helhet.

Som utgangspunkt var jeg positiv til reformen, jeg tenkte den ville skape en ryddigere og mer ensartet virksomhet og mer profesjonalitet, det jeg vil kalle statsbyråkratiets fordeler. At den skulle påvirke det faglige arbeidet og dagliglivet ute i tiltakene hadde jeg ingen tanker om. Noe av det første jeg undret meg over var den endrede tankegangen rundt antall akutt plasser som skulle være til rådighet i regionen. Fra å tenke at en gjennomsnittelig beleggsprosent på 70-80 var opp imot riktig, skulle det nå være tett opp mot 100 % belegg. Det er for meg en måte å tenke på som ikke passer til oppgaven, all den tid akuttarbeid er alt annet enn planarbeid, og behovet for plasser av den grunn er nødt til å svinge.

Masterutdanningen i profesjonsetikk, som avsluttes med denne studien, har ført til at jeg har fått en bedre forståelse for hva som skjer på samfunnsnivå, og ut fra det igjen et ønske om å

undersøke nærmere hvordan ledere på tiltaksnivå oppfatter de endringene som barnevernreformen fører med seg.

Jeg merker et økt fokus på økonomi, jeg har arbeidet nært opp til en leder som sa opp sin stilling hovedsakelig fordi han var uenig i måten å tenke på, jeg undrer meg over den nye språkbruken som virker fremmed i vårt fagfelt. Jeg mener alt arbeid med mennesker er komplekst, og at det sjelden finnes lettvinde løsninger. Ingen metoder kan erstatte erfaringskunnskap og personlige egenskaper i sosialt arbeid. Slik jeg ser det er personlige egenskaper en viktig faktor som er underkommunisert i arbeid med mennesker og i ledelse, et syn som er en del av min forståelse og som jeg derfor har med meg.

Selv om jeg kan sies å være kritisk til NPM-tenkningen og det den fører med seg, vil jeg ikke uten videre slå fast at den er ”roten til alt ondt” i det statlige barnevernet eller at alt kan relateres tilbake til NPM. Jeg er åpen for at det finnes positive konsekvenser av endringer i styring, oppbygning og organisering. De siste årene har jeg blitt opptatt av ulike ansvarsforhold. Min forståelse er at det ansvar en leder på enhetsnivå har, er spesielt krevende. Ikke sånn å forstå at de som arbeider direkte med barn og ungdom ikke har et stort ansvar, men det er en annen type ansvar.

1.5 Oppgavens struktur med en kort presentasjon av anvendt teori

Oppgaven er delt inn i seks kapitler. Etter innledningen følger kapittel to og tre som er oppgavens teoridel, og danner en bakgrunn for det videre arbeidet. Kapittel fire beskriver bruk av metode, og er plassert rett før analyse- og drøftingskapitlet for å forsøke å få en god sammenheng i beskrivelsen av hva som skal gjøres og resultatene av det som ble gjort. Kapittel fem er analysen av samtalematerialet, med drøfting av problemstillingen ut fra interessante funn i hvert tema med inndragning av den teoretiske bakgrunnen. Både tendenser, men også enkeltuttalelser av interesse blir trukket frem her. Kapittel seks avslutter oppgaven med et utblikk, noen aktuelle tema som kunne vært interessant å ta for seg, men som det på grunn av oppgavens begrensede omfang ikke er rom for.

Når jeg omtaler eget arbeid bruker jeg betegnelsen oppgaven og studien om hverandre i teksten. Det samme gjelder når jeg omtaler intervjupersonene, der bruker jeg også

betegnelsene ”de intervjuede”, informantene og lederne vilkårlig i teksten. Ved omtale av intervjupersonene bruker jeg ”han”, uavhengig av kjønn. ”Han” betyr i denne sammenheng personen, mennesket. De øverste lokale lederne blir omtalt som enhetsledere eller tiltaksledere, da begge betegnelser blir brukt i organisasjonen. Ledere under disse igjen blir omtalt som seksjonssjefer, men kan også benevnes avdelingsledere

I metodekapitlet bruker jeg hovedsakelig teori fra Tove Thagaard og Jette Fog for å beskrive hva kvalitativ metode er, og hva som er spesielt for det kvalitative forskningsintervjuet.

Kapittel to begynner med en presentasjon av bakgrunnen for å overføre ansvaret for deler av barnevernet fra fylkeskommune til stat. Ut fra aktuelle dokumenter som blant annet rundskriv og strateginotat gjør jeg rede for viktige tanker og mål for den nye etaten.

Videre knytter jeg dette opp til NPM, og forsøker å beskrive enkelte utvalgte hovedtrekk i denne tenkningen som jeg ser som relevante i min studie. Selv om det ikke er enighet om hvorvidt organiseringen og oppbygningen av det statlige barnevernet er et uttrykk for NPM eller noe annet, vil jeg hevde at det er så mange gjenkjennelige faktorer at det er snakk om en NPM-vennlig reform. I presentasjonen av NPM har jeg hovedsakelig benyttet teori fra Helge Ramsdal og Egil J. Skorstads bok *Privatisering fra innsiden*. Forfatterne presenterer, slik jeg ser det et interessant perspektiv på de endringene vi er vitne til i det offentlige. Jeg gir på ingen måte en uttømmende presentasjon av NPM, det ville blitt for omfattende i forhold til oppgavens omfang, men har valgt ut områder jeg finner mest relevante for min problemstilling. Til slutt i kapitlet trekker jeg inn en artikkel fra fagbladet Fontene som drøfter hvorvidt endringene i barnevernet er uttrykk for NPM-tenkning eller ikke.

Det tredje kapitlet begynner med en presentasjon av ledelsesteori, hvor jeg redegjør for hva ledelse er (kan være). Hoveddelen av det tredje kapitlet tar for seg Tom Christensen og Per Lægreids studier av forvaltningsreformene fra de ansattes (ansatte i departement og direktorat) ståsted. Dette nivået (departement og direktorat) kan synes fjernt fra det ledelsesnivået mitt arbeid dreier seg om, men jeg finner det relevant fordi det sier noe generelt om hvordan endringer virker på mennesker i det offentlige. Slik jeg vurderer, vil mange av virkningene være sammenliknbare, og det er interessant å trekke paralleller. Departements- og direktoratnivå, og virkningene der, vil i sin tur være avgjørende for hvordan reformene virker lenger nedover i systemet. Lederne på enhetsnivå i det statlige barnevernet lever ikke i et

vakuum, og det er av avgjørende betydning hvordan endringene virker på nivåene over. Christensen og Lægreids studie viste at reaksjoner på reformene ikke varierer i sterk grad med trekk som individuelle bakgrunnsegenskaper, organisasjonsfaktorer eller hvilken organisasjonskultur man er vevd inn i.

Jeg sier også noe om Halvard Vikes arbeid i dette kapitlet. Hans perspektiver på de samfunnsendringer vi står midt oppe i finner jeg relevante for min problemstilling. Spesielt hans perspektiver på hva som skjer med ansvar i organisasjoner i endring, er av interesse.

Etter min oppfatning gir Christensen og Lægreid et inntrykk av en mer beskrivende form, et nøytralt utgangspunkt i forhold til NPM-reformene enn det både Ramsdal og Skorstad, og også Vike gjør i sine arbeider. De sistnevnte oppfatter jeg som mer ideologikritiske i sine fremstillinger.

Kapittel fem er analyse- og drøftingsdelen i studien. Her tar jeg for meg intervjumaterialet, gjennomgår det systematisk og presenterer relevante funn. Både gjennomgående trekk og interessante beskrivelser fra enkeltpersoner blir vektlagt, sett opp mot oppgavens problemstillinger. Underveis drøftes viktige perspektiver som fremkommer i materialet, og som er relevante i forhold til tema fra teoridelen i oppgaven.

Det sjettede kapitlet oppsummerer og avslutter oppgaven. Her løftes blikket, trådene trekkes og jeg reflekterer over tre sentrale temaer jeg har blitt opptatt av underveis og som det hadde vært interessant og tatt for seg nærmere dersom oppgavens omfang hadde gitt rom for det.

2.0 Organiseringen av det statlige barnevernet og New Public Management-tenkningen

I dette teorikapitlet vil jeg først presentere skriftlig materiale som beskriver bakgrunn for barnevernreformen og hva som legges vekt på i den nye statlige virksomheten. Videre forsøker jeg å gi en beskrivelse av NPM, med hovedvekt på det jeg ser som mest relevant for oppgavens tema og som kan tenkes å ha en påvirkning på den lokale lederrollen.

2.1 Overgang fra fylkeskommune til stat

1.januar 2004 overtok staten ansvaret for den delen av barnevernet som inntil denne dato hadde tilhørt fylkeskommunen. Bakgrunnen for å overføre ansvaret fra fylkeskommune til stat hadde sammenheng med flere forhold; variasjon i standarden på det hjelpetilbudet som ble gitt barn og unge i ulike deler av landet, mangelfull kontroll med private institusjoner, for dårlig bistand til kommunene mange steder, dårlig samarbeid med barne- og ungdomspsykiatrien samt en alarmerende kostnadsutvikling (Rundskriv nr. Q-19/2003).

Målene med den statlige reformen var:

- å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet
- å sikre likeverdige tilbud i hele landet
- å utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene
- å sikre god kvalitet i alle ledd innen barnevernet
- å bidra aktivt til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet i barnevernet
- å bidra til bedre samarbeid med tilgrensende tjenester

Og for å nå disse målene ble det fremhevet at statens barnevern måtte bygges slik at den nye organisasjonen:

- baserer seg på høy kompetanse nær brukerne
- vektlegger forebyggende tiltak
- har god, tydelig og stram økonomisk og faglig styring
- sikrer sammenhengen i, og samarbeidet mellom tiltakene
- etablerer et system for forskning, evaluering og kvalitetsutvikling

I det samme rundskrivet poengteres det at ”i det statlige barnevernet og familievernnet vil det være *krevende* ledelsesoppgaver på ulike nivåer, fra ledelse av faglig virksomhet knyttet til den enkelte sak til overordnet styring av hele organisasjonen” (Rundskriv nr. Q-19/2003 s.3). Det er Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet som har ansvar for den overordnede styringen (ved overgangen i 2004; Barne- og familiedepartementet). Ledelsens oppgaver var å utvikle mer enhetlige kulturer både med tanke på faglig analyse og forståelse, og på strategisk faglig og økonomisk styring i alle tiltak. Videre ble det sagt at ledelsen må lage rammevilkår som kan få fagfolk til selv å utvikle løsninger på de utfordringer de er stilt overfor, innenfor de faglige rammer som organisasjonen har stilt opp. Disse faglige rammene vil bli utviklet videre.

Som sagt er det departementet som har ansvar for den overordnede styringen. Under der ligger Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, og landets fem regioner (Barne-, ungdoms- og familieetaten - region øst, sør, vest, midt og nord). Direktoratet har ansvaret for den faglige og administrative ledelsen av regionene. Direktoratet skal legge til rette for en sentralisering av egnede oppgaver fra regionene på barnevernområdet, samordne etatens virksomhet, utvikle felles normer og standarder og implementere felles systemer osv. (Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2009). I den enkelte region er det fra fire til åtte fagteam (som har ansvar for å yte bistand til det kommunale barnevernet), og fra 20 til 40 tiltak (institusjoner). Hvert fagteam og tiltak har en leder som rapporterer til neste ledernivå, som befinner seg på regionnivå.

Et overordnet mål var å få til bedre økonomisk og faglig styring med virksomheten. God økonomisk styring krever god økonomisk kompetanse, gode styringssystemer og rutiner. Klar, entydig ledelse i tråd med de prinsipper som er nevnt ovenfor er nødvendig for å sikre at forvaltningen av de økonomiske og administrative ressurser bidrar til høyest mulig måloppnåelse for de som har behov for tjenestene (Rundskriv nr. Q-19/2003).

I tildelingsbrevet for 2009 poengteres det at direktoratets arbeid med å redusere utgiftsveksten skal ha høy prioritet. Det henvises til Riksrevisjonens merknader for tidligere år, og at slike skal unngås i 2009. Det skal legges til rette for benchmarking, og å utvikle felles faglige standarder og retningslinjer. Videre står det at direktoratet skal gjennomføre risikostyring i etaten, og risikostyring skal være en integrert del av styringen i etaten. For å kunne måle og

evaluere driften av det statlige barnevernet ble det uttalt at hvert enkelt resultatområde måtte identifiseres og gis presise mål i prosesser mellom de respektive fagmiljøer og ledelsen. Etter at målene er endelig vedtatt, rapporteres det etter disse.

Tildelingsbrevet blir sett på som en kontrakt mellom departementet og dets underliggende etater og virksomheter om hvilke ressurser som tildeles og hvilke resultatkrav som forventes oppfylt (Christensen og Læg Reid 1998).

2.2 Strategi

Strategi defineres som etatens overordnede veivalg og satsninger, og viser hvilke endringer som må prioriteres de nærmeste årene. For at målene skal nås skal etatens strategier være retningsgivende for *hvordan* ledere og medarbeidere i etaten skal utvikle fag og tjenester.

I strateginotatet av 10.12.2007 beskrives tre strategier; en **utviklingsstrategi** (et kunnskapsbasert barne- og familievern som krever at ledere og medarbeidere tilegner seg ny kunnskap, lærer å omdanne denne i praktiske arbeidsmetoder og iverksetter disse i praksis), en **samarbeidsstrategi** (gjensidig og forpliktende samarbeid med viktige aktører som bl.a kommuner, helseforetak, universiteter og høyskoler) og en **kvalitetsstrategi** (kvalitet i alle ledd).

I forbindelse med strategiprosessen ble det identifisert en rekke risiki som må prioriteres gjennom forbedret risikohåndtering for at etaten skal lykkes i å nå sine mål.

I forordet til Barne-, ungdoms- og familieetatens (Bufetats) strateginotat datert 10.12.2007 uttales det at ”tilpasning til de til enhver tid gjeldende økonomiske rammer samtidig som etatens kompetanse økes og utvikles i tråd med ny kunnskap er krevende”. I den forbindelse ønsker etaten å komme frem til en felles forståelse av hvor den skal være og hva som skal være oppnådd innen 2012, hvilke strategier og tiltak som må gjennomføres samt utfordringer knyttet til dette. Arbeidet startet med en analyse av bakgrunnsdokumentasjon fra etaten, etterfulgt av et fokus på identifikasjon og vurderinger av Bufetats utfordringer og hvordan disse påvirker mulige strategiske valg for etaten. Dette ble gjort gjennom en analyse av etatens nåværende styrker, svakheter, muligheter og trusler (SWOT-analyse). Videre ble det

utført en interessentanalyse. Resultatet av disse to analysene utgjør, sammen med gjennomgang av bakgrunnsdokumentasjon, grunnlaget for det videre strategiarbeidet i etaten.

Når det gjelder rammebetingelser for styring og rapportering uttales det at det stilles høye krav til rapporteringsomfang og detaljering, noe som kan føre til uforholdsmessig mye fokus mot støtteoppgaver som drift og administrasjon istedenfor mot virksomhetens kjerneområder som er utvikling av drift av tjenester med tilstrekkelig faglig kvalitet (Bufetat - strateginotat 2007). Flere av regiondirektørene opplever manglende samsvar mellom etatens eksisterende rammebetingelser når det gjelder rapportering, ressursbruk og detaljstyring på den ene siden, og interne prioriteringer og forventninger til etatens arbeid på den andre siden. Dette fører til et misforhold mellom tjenesterelevansene etaten er ansvarlig for og de ressurser den har til rådighet for å utføre forventede tjenester (ibid).

Ifølge regionledelsen har ikke det statlige barnevernet hatt kapasitet og datagrunnlag til å kunne gjøre gode analyser, og at den har utilstrekkelig kunnskapsgrunnlag til å kunne bygge tilfredsstillende kompetanse. Mye av det daglige arbeidet består i å møte kortsiktige utfordringer. Større grad av langsiktighet og profesjonalitet etterlyses for å oppfylle etatens ambisjon om kvalitet.

2.3 Målbilde

Ifølge målbildet for 2012 skal hovedmålet ivareta formålet med etaten og være overordnet. Hovedmålet er ”vekst og utvikling for barn, unge og familier”. Delmålene skal bidra til å operasjonalisere hovedmålet. Delmålene tydeliggjør hva etaten skal oppnå innenfor de ulike tjenesteområdene. Innenfor området barnevern uttrykkes delmålet på denne måten: ”Etaten bidrar til at barn og unge mestrer sine liv og videreutvikler egne ressurser slik at de kan leve trygt og selvstendig”.

For å kunne måle etatens resultater må delmålene konkretiseres gjennom styringsparametere. En styringsparameter måler eller beskriver hvorvidt virksomheten når sine mål i en gitt periode.

Kritiske suksessfaktorer defineres som de forhold som det er viktigst å lykkes med for å nå mål på ulike nivåer i virksomheten. Kritiske suksessfaktorer er faktorer som etaten selv har

mulighet til å sikre at oppfylles. Forhold utenfor etatens kontroll og påvirkning, og som påvirker måloppnåelse, er å betrakte som rammebetingelser.

Etatens kritiske suksessfaktorer:

- profesjonell ledelse (ledere på alle nivå)
- attraktiv arbeidsgiver (et arbeidsmiljø som bidrar til å rekruttere og beholde kompetente medarbeidere)
- god kompetanse (medarbeidere har god kompetanse og forstår sine roller)
- effektive, administrative funksjoner
- aktiv kommunikasjon (aktiv, tydelig og troverdig kommunikasjon både internt og eksternt)
- god forvaltningsskikk (etaten driver sin virksomhet i tråd med lover, regler og god forvaltningsskikk)

På samme måte som delmålene, må de kritiske suksessfaktorene konkretiseres og følges opp ved hjelp av en eller flere styringsparametere for å kunne vurdere i hvilken grad disse reduserer risiko for manglende måloppnåelse.

2.4 Uttalte verdier i etaten

Viktigheten av et felles verdigrunnlag blir også fremhevet i det tidligere nevnte strateginotatet. Etter en prosess i etaten ble det besluttet at tre verdier skal være overordnede for etaten:

- respekt – betyr å se, lytte og anerkjenne andre personer, grupper, synspunkter
- åpenhet – betyr å dele kunnskap og informasjon, gjennom å snakke *med* den og de det gjelder, ikke *om* dem
- deltakelse – i samtaler og samarbeid gjennom invitasjon og forventninger der det betyr noe å få være med, og der en kan bidra

Verdiene skal være retningsgivende og få konsekvenser på individnivå, organisasjonsnivå og på samfunnsnivå. Etatens verdier er ikke bare en veiledning til medarbeidere i etaten om hvordan de skal utføre sitt arbeid internt og i samarbeid med hverandre og andre, men også

hvordan etatens medarbeidere opptrer i samfunnet. I en organisasjon der lovhjemling, målformuleringer og kontroll står sentralt, og i en tid med mye fokus på metoder, implementering og kvalitetssikring, representerer disse verdiene en betydelig utfordring. Hvis de skal bli mer enn talemåter, må det gis rom for stadig refleksjon og kritiske blikk på praksis (Bufetat - strateginotat 2007).

2.5 Hva er New Public Management?

NPM oppfattes vanligvis som en ideologisk overbygning over moderniseringsprogrammene i den vestlige verden. Ideene kommer fra USA på 1970-tallet, og i europeisk sammenheng har England vært et foregangsland, spesielt etter Thatcher-regimets krav om at offentlig virksomhet skulle begynne å opptre som forretningsforetak. New Zealand har også vært et foregangsland, hvor norske politikere har hentet inspirasjon. Norge har blitt betegnet som en forsiktig etterløper, men det er liten tvil om at tankegangen også har fått fotfeste her, og preger reformene i offentlig sektor (Ramsdal og Skorstad 2004).

Offentlig velferdssektor i Norge er bygget opp på et verdigrunnlag, og har tradisjonelt sett ligget langt fra privat sektors idealer. Likevel ser vi at offentlig velferdssektor endres fra innsiden og får flere likhetstrekk med det private. Økonomi blir hovedfokus, normative spørsmål får mindre plass. Politikerne er opptatt av å representere modernitet og kommer ofte med enkle populistiske løsninger på komplekse spørsmål i offentlig velferdssektor (ibid).

Arbeidslivet preges av endringer og omstillinger, og offentlig velferdssektor er ikke noe unntak. Viktige stikkord for den tiden vi er inne i er kostnadsreduksjon, beslutningseffektivitet, måloppnåelse, strategi, brukermedvirkning, endringsvilje. En kan si at sektoren er mer markedsrettet enn tidligere, enkelt sagt nærmer seg organisering og idealer fra privat sektor. Det dreier seg om en ny historisk fase, prosesser som har sitt utgangspunkt i 1970- og 1980-årene, og noen ser på denne utviklingen som avviklingen av den moderne velferdsstaten (Ramsdal og Skorstad 2004).

Disse moderniserings- og omstillingsprosessene, er omsluttet av en fundamental tvetydighet, som har sammenheng med at NPM er et kompromiss mellom ny-liberale ideer og den velferdsstatlige rasjonalitet de moderne vestlige samfunn er tuftet på. Kompromisset gir

inntrykk av en slags vaghet, både når det gjelder hvilke teoretiske grunnlag NPM hviler på, og hvilke endringer i måten å styre offentlig virksomhet på som kan innordnes betegnelsen (ibid).

Det er viktig for regjerende politikere å fremstå som endringsvillige og dynamiske, og sammen med rådende fagmiljøer leverer de premissene for ”moderniseringen” av offentlig velferdssektor. Endrede rammebetingelser fordrer strukturelle endringer. Eksempler på strukturelle endringer er nye måter å fordele og koordinere arbeidsoppgaver på og endringer i styring og kontroll av organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik 2002).

En konkret endring er styring gjennom strategiske beslutninger, med behørig avstand til spørsmål omkring den daglige driften. Vi kan på flere nivåer snakke om en oppsplitting av myndighet og ansvar. I offentlig sektor kan vi se eksempler på parallelle desentraliserings- og sentraliseringsprosesser, ansvar for lokale tjenester flyttes fra sentral til lokal styring mens beslutningsmyndighet flyttes motsatt vei, noe som betyr en omfordeling av makt og posisjoner (Kvande 2002). Men vi ser også en ny type sentralisert ledelses- og bedriftskultur, preget av markedsorientering og kostnadskontroll, betegnet ”new managerialism” (ibid). Vi kan altså snakke om både desentralisering og sentralisering når det gjelder endringer i offentlig velferdssektor. Kvande er opptatt av hva denne desentraliseringsprosessen gjør med arbeidssituasjonen til mellomlederne i en helse- og omsorgsinstitusjoner.

Det pekes på to ulike, men sammenvevde prosesser når det gjelder ”moderniseringen” av offentlig sektor, på den ene siden en overordnet prosess hvor en etablerer endringer i organisasjons-, styrings- og ledelsesformer som i sin tur legger til rette for den andre prosessen, en mer kostnadseffektiv produksjon av tjenester. (Ramsdal og Skorstad 2004 s. 42). Selv om det hersker uenighet om hvorvidt endringene i offentlig sektor i Norge kan benevnes som NPM, ser vi mange av de samme elementene. Følgende seks grunnelementer kjennetegner NPM – reformer (ibid):

- vektlegging av økt kostnadsbevissthet/effektivisering
- vektlegging av et brukerperspektiv
- innføring av nye organisasjonsmodeller (divisjoner, resultatenheter)
- helhetsledelse/totalansvarsledelse
- målstyring som viktig planleggingssystem

- resultatevalueringssystemer

Vi ser et økende fokus på brukermedvirkning, et eksempel på det er fritt sykehusvalg her i landet som ble innført for få år siden. Idealet er at et slikt perspektiv tvinger fram bedre tjenester. Brukerne skal selv definere og gi uttrykk for sine behov, ikke lenger være passive mottakere av offentlig hjelp og tjenester.

Offentlig velferdssektor preges av formelle strukturelle endringsprosesser, en stadig utprøving av nye organisasjonsmodeller. Gjennom klart utskilte organisatoriske enheter legges det tilrette for styringsmekanismer som åpner for effektivisering (Ramsdal og Skorstad 2004). Denne omorganiseringshyppigheten kommer av ønsket om å være moderne og dynamisk, og det engasjeres konsulentfirmaer og forskningsinstitusjoner når disse presenterer nye modeller for organisering. Organisering av offentlig velferdssektor ligner på konsernorganiseringen i større private bedrifter, med vektlegging av strategisk ledelse på toppen. Enheter integreres men mister noe av sin autonomi og blir i stedet divisjonert ut med relativ autonomi (ibid).

Dersom belastningen på toppledelsen blir for stor, kan det føre til administrasjon i stedet for ledelse. Lederoppgaver desentraliseres til divisjonene og gjennomføring og organisering står relativt fritt opp til den enkelte divisjon å bestemme. Hver enkelt divisjon skal være økonomisk ansvarlig og ha de ressursene som trengs for å være uavhengig. Dette åpner for kostnadsberegning og kontroll med den enkelte enhets måloppnåelse.

Det skapes sosial og geografisk avstand slik at det skal være enklere for toppledelsen å ta drastiske beslutninger ute i divisjonene. Avstanden gjør at ansvaret for slike beslutninger kan være til å leve med.

Hver enkelt divisjon må styres innenfor de rammer og mål som er fastlagt av toppledelsen. Faglig, økonomisk og personaladministrativt arbeid samles i et totalansvar for virksomhetene på alle nivåer i organisasjonen, noe som gir klare autoritetsstrukturer, noe som igjen øker beslutningseffektiviteten. En viktig forutsetning for å lykkes med denne modellen er at toppledelsen lar være å engasjere seg i enkeltsaker og detaljer som hører til lenger ned i systemet, men konsentrerer seg om strategiske oppgaver og resultatkontroll.

Innføring av målstyring krever at ledelsen på alle nivå er innstilt på harde prioriteringer og er endringsvillig. Ansvar for måloppnåelse desentraliseres. Ledere for selvstendige

resultatenheter kan fritt velge virkemidler for måloppnåelse, men vanskeligere er det å be om økte ressurser eller redusere ambisjonsnivå (Ramsdal og Skorstad 2004).

Slik denne modellen er bygd opp må ledere på enhetsnivå målbare også de upopulære beslutningene som toppledelsen fatter, og lederrollen forutsetter dermed bred kompetanse som ”manager”, både innad og utad.

2.5.1 Kostnadsbevissthet / effektivisering

Det er bred enighet om at NPM er en strategi for kostnadseffektivisering og formåls effektivitet (Ramsdal og Skorstad 2004). Kostnadseffektivisering handler om å organisere produksjon og tjenesteyting på billigst mulig måte. Formåls effektivitet dreier seg om å sikre at virksomheten er best mulig innrettet i forhold til å nå de mål en har satt seg. Det kan også hevdes at formåls effektivitet handler om kvalitetssikring, men denne måten å tenke på forutsetter at det tidligere ikke har vært tilstrekkelig kvalitetssikring av virksomheten.

Profesjonene, som søker å påvirke den politiske ressursfordelingen, må bli tildelt en annen rolle, det må skje en omdefinering av rollen., profesjonene må ”disiplineres”. Det betyr at en må styrke ”disiplinerende” elementer på operativt nivå, i praksis innebærer dette at en må bruke mer muskler for å sette rammer for ressursbruken for den enkelte offentlige virksomhet, noe som igjen påvirker valg av organisasjons-, ledelses- og styringsformer. Dette innebærer sentralisering, selv om det i den politiske retorikken er desentralisering som er mantra når det snakkes om modernisering av offentlig sektor (ibid).

2.5.2 Organisasjon og ledelsesformer

Endringer i formell organisasjonsstruktur oppfattes i organisasjonsteorien som et instrument for å endre organisasjonsmedlemmenes atferd (Ramsdal og Skorstad 2004). De nye organisasjonsmodellene kan ses på som fragmentering og eksperimentering, men det kan også hevdes at det er en underliggende konsernlogikk som gjøres gjeldende hvor den grunnleggende ideen er effektivisering av beslutningssystemene lik privat sektor (ibid). Det innebærer mindre aktiv styring av driften fra overordnet ledelse i de offentlige virksomheter, noe som tilsynelatende kan virke som en desentralisering med mer frihet til underenheter i

organisasjonen. Konsernorganisasjon vektlegger strategisk ledelse fra et organisatorisk toppunkt (ibid). Strategisk toppledelse må markere sosial og geografisk avstand til divisjonene, slik at det er lettere å gjennomføre drastiske endringer i den enkelte divisjon. Strategisk tenkemåte innebærer at det prinsipielt skal være mulig for toppledelsen til enhver tid å vurdere om den enkelte divisjon fungerer optimalt i forhold til mål. Det skal kunne foretas strategiske beslutninger som kan føre til motreaksjoner, som å nedlegge virksomheter, uten at den sosiale belastningen av å ha ansvaret for dette blir for stor.

Hvorvidt det er mulig å opprettholde denne organisasjonsformen over lengre tid, forutsetter at en etablerer og fastholder (Ramsdal og Skorstad 2004):

- at det er en klar arbeidsdeling mellom hovedkvarter og divisjoner
- at kommunikasjonen mellom hovedkvarter og divisjoner er mest mulig formell
- at hovedkvarter avviser detaljsaker, og konsentrerer seg om strategiske oppgaver og resultatkontroll
- at hovedkvarteret etablerer økonomisk-administrative og faglige støttesystemer, for eksempel databaser og rapporteringssystemer der informasjon fra divisjonene kan bearbeides

Ifølge et hovedfunn i en undersøkelse av lederatferd i offentlig sektor, gjennomført av Gammelsæther og Strand i 1989, tok det mellom fem og ti år før lederatferd og lederorienteringer var i samsvar med forutsetningene i modellen når konsernorganisasjon ble innført (Ramsdal og Skorstad 2004). Det viste seg at konsernledelsen hadde en tendens til å intervensere i detaljsaker heller enn å konsentrere seg om strategiske spørsmål.

2.5.3 Målstyring

Alle statsinstitusjoner i Norge var pålagt å utføre virksomhetsplanlegging innen utgangen av 1990, og målstyring er av den grunn kanskje det mest kjente elementet i managerialismen (Ramsdal og Skorstad 2004). Mål- og resultatstyring bygger på tre elementer (Christensen og Lægreid 1998):

- målene skal presiseres, konkretiseres, spesifiseres og ordnes i et målhierarki med hovedmål og delmål, og de skal være operasjonaliserbare, klare, konsistente og stabile slik at det er mulig å vurdere oppnådde resultater.
- det skal utvikles målesystemer som gjør det mulig systematisk å etterprøve måloppnåelse, blant annet gjennom utvikling av tallfestede resultatindikatorer og økt vektlegging av evaluering av hvordan offentlige tiltak virker
- informasjon om oppnådde resultater skal få atferdsmessige, ressursmessige og organisatoriske konsekvenser for virksomhetene

På denne måten kan en si at målstyring er en metode som generelt består av kombinasjonen prosess og plan. Ledere og medarbeidere arbeider sammen gjennom en systematisk samarbeids- og planprosess for å sikre at forpliktende målsettinger realiseres ved at ulike mål og strategier er forstått og blir fulgt innen en angitt periode. Lederne skal ikke kun påse at virksomheten vurderes og styres etter målene, men de enkelte enheter innen virksomheten får også ansvar for resultater og rapportering (Ramsdal og Skorstad 2004).

Målstyring som prosess påvirker personal-, ledelses- og organisasjonsutvikling innad. Evalueringsmetoder, årsrapporter og tertialrapporter inngår som en del av arbeidsprosessen for å vurdere om målstyring gir ønskede resultater. Ledelsesformen krever også at man kan prioritere bruk av ”knappe” ressurser mot behov som forandrer seg, for å skape de resultater man i fellesskap har blitt enige om (ibid).

Det kan være en utfordring å operasjonalisere mål, men jo mer komplekse oppgavene er jo mer nødvendig er det. Her står en i fare for å konsentrere mål- og resultatvurderinger om de oppgaver eller aspekter ved disse som kan måles kvantitativt, noe som kan føre til banalisering av komplekse og intellektuelt utfordrende oppgaver. Banalisering og forenkling gjennom indikatorsystemet er en særlig utfordring i offentlig virksomhet, der mange oppgavetyper, kunnskapsformer og profesjoner risikerer å tape i kampen om ressursene fordi arbeidet ikke kan tilpasses de kravene til enkel mål som effektiviseringskravene stiller (Ramsdal og Skorstad 2004).

Målstyring er en administrativ teknikk for effektivisering, og fører med seg et nytt og ukjent språk inn i offentlig virksomhet, hentet fra det private næringsliv (Eriksen 1999)

2.6 Hva er reformen i barnevernet et uttrykk for?

Det er delte meninger om hvorvidt reformen i barnevernets organisering faller inn under NPM-begrepet eller ikke. I en artikkel i fagbladet for Fellesorganisasjonen (FO), Fontene nr. 2/2009 (Scheistrøen 2009) drøftes dette spørsmålet. Bruk av regnskapssystemer hentet fra næringslivet er ett tiltak som er satt i verk. Det kan høres uskyldig ut, men realiteten er en annen. Det innebærer full åpning for bedriftsøkonomiske spilleregler i offentlig tjenesteyting, noe som er et dramatisk brudd med grunnlaget for velferdsstaten. Direktør i Senter for statlig økonomistyring, Marianne Andreassen uttaler på sin side at hun tar kraftig avstand fra likhetstrekkene som settes mellom NPM og mål- og resultatstyring. Det er lenge siden NPM-tenkningen var tema i statsforvaltningen, mener hun, og sier videre at det er en selvfølge at de folkevalgte ønsker styring og kontroll med pengene som bevilges. Den viktige debatten er hva som er god og dårlig resultatstyring. Utfordringen i offentlig sektor er i en del tilfeller å finne de gode resultatmålene. Virksomhetene har ofte mange oppgaver, og effektene kan være vanskelige å måle. Kvalitative målinger bør løftes mer fram. Professor i statsvitenskap Tom Christensen karakteriserer den nåværende regjeringen for NPM-vennlig, og ser foreløpig ikke noe stort oppgjør med NPM (ibid). En arbeidsgruppe bestående av fagpersoner og SV-politikere har beregnet at markedsorientering av offentlig sektor fører til effektivitetstap som koster samfunnet minst 12 milliarder kroner årlig. Tjenesten svekkes og arbeidsvilkårene til ansatte blir dårligere. De foreslår en alternativ organisasjonsform som de kaller for ”Samhandlingsmodellen” (www.frifagbevegelse.no). Modellen handler først og fremst om å ha tillit til folk – å bruke mindre ressurser på kontrollfunksjoner og byråkrati.

Flere fagfolk og politikere påpeker at NPM har blitt et skjellsord i den norske debatten, og at drøftingene mangler nyanser. I positiv retning pekes det på at NPM-bølgen også har ført noe godt med seg, *for eksempel bidratt til økt oppmerksomhet på effektivisering og bedre tjenester og tilbud til brukerne, og at det er både riktig og nødvendig med mål- og resultatstyring*. Forskere uttaler at NPM er på retur internasjonalt, men at pendelen trolig ikke vil slå helt tilbake (Scheistrøen 2009).

2.7 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg forsøkt å gi et bilde av hva som har vært, og fortsatt er viktig i den forholdsvis nye organisasjonen som det statlige barnevernet er. Videre har jeg knyttet dette opp til en presentasjon av sentrale momenter i NPM, for så å gjøre rede for en artikkel hvor sammenhengen drøftes. Slik jeg ser det, er det belegg for å si at reformen i barnevernet er NPM-vennlig, noe som igjen skaper en forventning om spesielle utfordringer i lokal lederrolle.

3.0 Ledelse og forvaltningsreformenes konsekvenser

I dette kapitlet vil jeg først redegjøre kort for ulike tanker og teorier omkring hva ledelse er. Ledelsesteori er et enormt stort felt, og mitt teorigrunnlag er hovedsakelig valgt ut fra aktuell litteratur som ble benyttet og anbefalt da jeg tok emnet ”ledelse og etikk” som del av masterstudiet i profesjonsetikk og diakoni. I utvelgelsen har jeg lagt vekt på det jeg ut fra egne erfaringer og tanker mener har relevans for ledelse på det nivået jeg undersøker. Videre presenterer jeg hovedfunn i to studier som omhandler forvaltningsreformenes konsekvenser. Selv om disse undersøkelsene er gjort på nivåer som ligger langt over det ledernivået jeg er opptatt av i min studie, mener jeg det kan si noe generelt om hvordan ansatte i det offentlige tar til seg endringer i styring og organisering. Det er også relevant på den måten at nivåene i det offentlige påvirker hverandre, og er avhengig av hverandre. For eksempel vil det få betydning for en lokal leder, på hvilken måte en reform blir tatt i mot og får konsekvenser på direktoratnivå. Til slutt i dette kapitlet trekker jeg frem de forhold som Vike kaller velferdsstatens grunnleggende motsetninger, og hvilke konsekvenser han mener dette får for ledere på lokalt nivå, altså det nivået min studie omhandler.

3.1 Organisasjon og institusjonalisering

Det kan skilles mellom organisasjon og institusjonalisering i store administrative virksomheter. Organisasjoner kan administreres (styres, eller forvaltes i enkel forstand), institusjonelle prosesser må ledes og lederfunksjonen består i å forsvare og å utvikle virksomhetens integritet. De vesentlige beslutningene om integritet kan ikke rutineres, de handler om å bygge opp ansvar og forpliktelser av en total karakter, og dette er nødvendigvis alltid et etisk prosjekt (Selznick 1997/1957).

Ledelsesfunksjoner kan aldri reduseres til instrumentelle og formelle rasjonalitetsformer, det vil si til ”teknikker”, enten de er teknologiske, økonomiske eller psykologiske. Som leder har man først og fremst ansvar for en langsiktig reproduksjon av et verdssystem for institusjonen (ibid).

Uttrykket organisasjon refererer til et enkelt og saklig system av bevisst samordnede virksomheter, et utskiftbart lederskap, et hensiktsmessig instrument, utformet for å gjøre en

jobb. Uttrykket institusjon refererer til et naturlig produkt av sosiale behov og påtrykk, en mottakelig og tilpassningsdyktig organisme. En enkel inndeling passer ikke for de fleste virksomheter. De er kompliserte blandinger av både tilsiktet og tilpasset atferd (Selznick 1997/1957).

Institusjonalisering er en prosess. Den skjer over tid, avspeiler organisasjonens egen spesielle historie, menneskene som har inngått i den, de gruppene den legemliggjør og de verdiene de har skapt, og den måten den har tilpasset seg sine omgivelser på. Når en organisasjon får et ”jag”, en klar identitet, blir den en institusjon (ibid).

3.2 Hva er ledelse?

En institusjonell leder er i første rekke en ekspert på å fremme og bevare verdier (Selznick 1997/1957). Vedkommende må både være i stand til å behandle aktuelle problemer på kort sikt, og å tenke langsiktig utvikling. Lederskap fastsetter virksomhetens grunnleggende oppdrag og oppgave, og skaper en sosial organisme som er i stand til å fullføre oppgaven. Ansvarlig lederskap er en blanding av engasjement, forståelse og besluttsomhet. Disse elementene kombinerer lederens personlighet og institusjonens identitet (ibid). Gode ledere er makthemmet i personalisert forstand, og maktorientert i sosialisert forstand (Sørhaug 2004). Med det menes at de er opptatt av å oppnå mål knyttet til et fellesskap og ikke opptatt av egne mål og å forstørre sin egen person.

Sørhaug (2004: 30-41) skriver om makt at det handler om å tro, og å gjennomføre det man tror på. Man må satse på, og overgi seg til maktens kapasitet til å virkeliggjøre sin egen referanse. Denne satsningen og overgivelsen understreker en personlig dimensjon i sitt forhold til ledelse. Ledelse forankrer sosiale prosesser og prosjekter i konkrete personer, der det konkrete, det unike og sammensatte ved personene bærer fram og artikulerer disse prosjektene. Sosiale prosesser og prosjekter vil alltid farge lederne, men ledernes personlighet fargelegger også prosessene. Så hvis man ikke kan operere med muligheten for at individer og enkelthendelser kan bety noe, og for at de av og til kan bety mye, så blir ledelse en meningsløs virksomhet. Ledere garanterer for struktur og strategi. At ansvar for fellesvirksomhet blir personifisert har to enkle, grunnleggende årsaker; unntak og motstand. Personlig håndtering av unntak og motstand er en indre nødvendighet i ledelsesfunksjonen.

Enhver leder får tildelt mer ansvar enn myndighet, og ledelse består i å lukke dette gapet (ibid). Slik jeg tolker dette utsagnet, kan gapet lukkes ved å plassere ansvaret tilbake der myndigheten befinner seg, eller tilkjempe seg den nødvendige myndighet for å ta sitt tildelte ansvar.

Ledelsesforskningen anvender en typologi karakterisert ved tre sosiale ”logikker”: Kausal, transaksjonell og transformativ (Sørhaug 2004). Den kausale logikken er relasjonelt sett ensidig, lederen kommuniserer noe som den underordnede gjør, utelukkende på grunn av noe ved lederen. Den transaksjonelle logikken er en gjensidig dimensjon, men ikke nødvendigvis likeverdig. Det handler om et bytteforhold, eller ”belønning/straff”. Den transformative logikken baserer seg på at leder og underordnede deler verdier. Ledelse er et bevegelig kompleks av alle de tre logikkene (ibid).

Politisk ledelse, de folkevalgte, fungerer som talspersoner for folkemeningen, og tradisjonelt sett vil vi ikke tenke at dette gir det største rom for frihet og kreativ utøvelse av det vi tenker på som ”ledelse” (Strand 2001) De utøvende organer, forvaltningen, vil vi tenke på som et byråkratisk system med lite frihet og mye kontroll, og en kan si at god administrasjon har vært nødvendig i det offentlige. Utviklingen mot mer effektivisering og konsernlogikk medfører nye krav til de ulike lederroller. De fleste teorier om ledelse kommer fra studier av privat sektor, og vil følgelig ha større aktualitet i det offentlige den senere tid.

En leder kan defineres som produsent, administrator, integrator eller entreprenør (ibid). Tradisjonelle ledere kan benevnes som produsenter (faglig basert tjenesteyting) og administratorer, mens politisk ledelse ivaretar entreprenørskap og integrasjon (hvilke oppgaver, ressurser, avveininger og hvordan forsvare seg mot kritikk)

Nye krav til ledere i offentlig virksomhet går mot at de må være ”litt mer av alt” på sine ulike nivåer (Strand 2001). I tillegg til å være produsenter og administratorer (roller hvis innhold og forventninger også er i endring) må de være gode på samarbeid (entreprenør) og personalpolitikk (integrator).

3.3 Verdibasert ledelse

Verdier er grunnfjellet i enhver bedriftskultur. Verdier fungerer som essensen i bedriftens filosofi for å oppnå suksess ved at de gir en følelse av felles retning for alle ansatte samt

retningslinjer for de daglige aktivitetene (Jacobsen og Thorsvik 2002). Ledelse er først og fremst å skape et felles verdigrunnlag i organisasjonen. Ledelse er å velge noen nøkkelverdier og skape en sosial struktur som bygger opp rundt dem (Selznick 1997/1957).

Dette kan problematiseres ved at det ofte kan være et misforhold mellom hva en person sier og tror om de verdiene som styrer vedkommendes atferd, og hva som faktisk styrer hans eller hennes atferd. De uttalte verdiene er ofte noe man smykker seg med, bevisst eller ubevisst, mens det egentlig er andre oppfatninger som styrer atferd (Jacobsen og Thorsvik 2002).

Transformasjonsledelse, som nevnt ovenfor, er en sentral og ny tradisjon innen verdibasert ledelse, og innebærer blant annet å utvikle en visjon som viser ut over rene organisatoriske mål. Det handler om en prosess der ledere må aktivisere og sette ord på de følelser som befinner seg i andre mennesker (ibid). Ledere og personalet deler verdier, og ledere fremstår som bærere og utviklere av et nytt språk. Transformasjonsledelse er relevant for å håndtere grunnleggende forandringer i en virksomhets rammebetingelser og verdier, samt forandring på permanent basis. Fire komponenter inngår i transformativ ledelse: Idealisert innflytelse (leders kapasitet som rollemodell, herunder også karisma), inspirerende motivasjon, intellektuell stimulering og individualiserte hensyn. Mange av utfordringene som ligger i transformasjonsledelse må forskyves fra person til struktur i dagens arbeidsliv hvor det kan sies at forandring er det stabile (Sørhaug 2004).

3.4 Forvaltningsreformenes konsekvenser

Her vil jeg presentere interessante funn fra studier Christensen og Lægreid har gjort i det offentlige, og som jeg mener har relevans for min undersøkelse.

3.4.1 Hvordan påvirkes de forvaltningsansatte?

Christensen og Lægreid påpeker at reformarbeidet i Norge *til en viss grad* er farget av reformperioden fra 1980 og fremover, kalt New Public Management (Christensen og Lægreid 1998). De har studert forvaltningsreformene fra den enkelte forvaltningsansattes (ansatte i departement og direktorat) ståsted, og utgangspunktet er at endringsprosessene påvirkes av eksisterende institusjoner og deres normer og verdier. Det er mange forhold som vil påvirke

hvordan de ansatte reagerer på omstilling og reformarbeid; egen bakgrunn og yrkeskarriere, hvor man er plassert i stillingshierarkiet og arbeidsdelingssystemet, hvilke sosiale og profesjonelle verdier og normer man er vevd inn i (ibid).

Dette er en studie av hvordan de ansattes vurderinger av forvaltningsreformenes gjennomføring, effektoppfatninger og ønsket utviklingsretning varierer i et samspill med hvor de er plassert i organisasjonsstrukturen, hvor de ansatte kommer fra, hvilken organisasjonskultur de er sosialisert inn i og hvilken nærhet de har til det konkrete reformarbeidet (Christensen og Læg Reid 1998). Et sentralt spørsmål i studien er hvor sterk kopling det er mellom overordnede forvaltningspolitiske utspill (policydokumenter, NOU osv) og den faktiske gjennomføringen og resultater.

Det er mange forhold som påvirker hvordan en forvaltningsansatt tenker og handler. Noen av disse forholdene er antakelig mer preget av kortsiktighet og tilfeldigheter, mens andre er mer langsiktige, systematiske og stabile. Beslutningstaking blir et spørsmål om å tilpasse seg ulike identiteter og rolleidentifikasjoner til ulike situasjoner. Dess mer rollen er internalisert, dess lettere er det å finne frem til adekvate premisser for beslutninger, uten å gå gjennom kompliserte analytiske prosesser (ibid).

3.4.2 Lojalist, profesjonalist og modernist

Christensen og Læg Reid viser til tre trekk ved forvaltningsrollen: *lojalist*, *profesjonalist* og *modernist* (Christensen og Læg Reid 1998). Disse trekkene preger de ansattes tanke- og handlingsmodeller, og hvilke beslutningspremisser de vil legge vekt på i myndighetsutøvelsen. De argumenterer for at forvaltningsrollen i økende grad er kompleks og preget av potensielt krysspress mer enn av klarhet og enkelhet, og at det i denne kompleksiteten er mønstre når det gjelder hvilke signaler og hensyn som er viktige. Lojalisten vil vektlegge politiske hensyn, profesjonalisten faglige hensyn og modernisten fornyelse og omstilling (ibid).

De peker på at lederne i staten tradisjonelt har oppfattet seg mer som faglige ledere enn som arbeidsgiverrepresentanter eller direktører, men at dette kan være i ferd med å endre seg som et resultat av fornyelsesarbeidet. Nyere hensyn som krav om kostnadseffektivitet,

brukermedvirkning, fornyelse, omstilling og medbestemmelse fra de ansatte ser imidlertid ut til å komme inn som supplerende hensyn, de fortrenger ikke de etablerte, tradisjonelle rollene, noe som vitner om økt kompleksitet. Mye tyder på at den faglige identiteten til lederne fortsatt står sterkt (Christensen og Lægreid 1998).

3.4.3 Organisatoriske tiltak, mål- og resultatstyring og markedsreformer

I studien er det et skille mellom tre hovedformer av reformer: Organisatoriske og oppgavemessige tiltak, mål- og resultatstyring og markedsreformer. Ingen av reformtiltakene tillegges hver for seg stor eller meget stor betydning av over halvparten av de ansatte i sentraladministrasjonen. Tiltak som kan knyttes til mål- og resultatstyring har gjennomgående relativt størst oppslutning. Dette kan tyde på et delvis gjennomslag for en ny type styringssystem, men forfatterens fortolkning er at det først og fremst viser at innføring av mål- og resultatstyring bryter med etablerte saksbehandlingsrutiner i sentraladministrasjonen i langt mindre grad enn det som kunne forventes ut fra det tradisjonelle skillet mellom målstyring og regelstyring. Dette kan dels komme av at mål- og resultatstyring modifiseres i retning av det som er dominerende arbeidsmåter i forvaltningen, men kan også være et uttrykk for at det å oppnå mål har vært noe man alltid har vært opptatt av i statsforvaltningen, noe som har vært innebygd i regelstyringen (Christensen og Lægreid 1998). Forfatterne poengterer at man må være forsiktige med å trekke slutninger fra endringer i formelle regelverk på den ene siden og det praktiske arbeidet på den annen side.

Behovet for enhetlig styring, likt servicetilbud og lik dekningsgrad for ulike tjenester i ulike deler av landet setter grenser for hvor langt desentralisering kan gå. Kravet om at det skal være et likt tjenestetilbud og forsvarlig standard på tjenestene for alle deler av befolkningen, kan komme i konflikt med ønsket om utstrakt lokal autonomi. De iverksettende offentlige administrative enhetene har sine spesielle interesser, sine rutiner, perspektiver og tradisjoner som påvirker hvordan reformtiltakene gjennomføres (ibid).

Studien viser at NPM-tiltak ikke har fått fullstendig gjennomslag i forvaltningen. Det er lederansvar som skiller seg ut med relativt stor forklaringskraft, noe som indikerer at det er ledere som har det primære ansvaret for å håndtere de nye forvaltningsreformene (ibid).

Denne analysen har tatt for seg i hvilken grad ulike forvaltningsreformer og tiltak *faktisk er tatt i bruk* og blitt en del av arbeidshverdagen (ibid).

3.4.4 Effekt

Videre er også *effekten* av de tiltak som ble nevnt som de viktigste av flest respondenter, mål- og resultatstyring, undersøkt nærmere. Effekt er her et utvidet begrep, og inneholder politiske effekter, administrative effekter, samfunnsmessige effekter, økonomiske effekter og kognitive effekter. Det er gjort ved å spørre de som har det daglige ansvaret for reformene om deres ”subjektive” vurderinger. De ble spurt om mål- og resultatstyringen hadde ført til økt bevisstgjøring og bedre kommunikasjon om mål- og resultater på eget saksområde, bedre politisk styring og om de var enig i at mål- og resultatstyring hadde ført til bedre kostnadseffektivitet. *På bakgrunn av studien kan en antyde at mål- og resultatstyring ikke har etablert seg som effektivt virkemiddel i fornyelsen av offentlig sektor. Det kan argumenteres for at de viktigste effektene av mål- og resultatstyring så langt, er av meningsdannende karakter (Christensen og Lægveid 1998).*

Nær en tredjedel av de departementsansatte meder å kunne påvise at mål- og resultatstyringsteknikken har bedret den politiske styringen. 40 % mener mål- og resultatstyringen har ført til bedre styring og kontroll av underliggende etater, i underkant av en tredjedel mener den har ført til økt kostnadseffektivitet og om lag 20% mener den har ført til at klienter og brukere har fått bedre tjenesteyting og service. *En tolkning av svarene er at mål- og resultatstyring først og fremst har blitt et managementverktøy for intern kontroll.*

De to kanskje mest overraskende funn er at ansatte med erfaring fra privat virksomhet ikke ser sterkere effekter enn andre, og at juristene med sin sterke profesjonelle identitet, ikke generelt er mer skeptiske til effektene av en reform de innholdsmessig står langt fra (ibid). Fra øverste ledernivå i departementene rapporteres det om mindre rom for skjønnsutøvelse, en indikasjon på at mål- og resultatstyring gir mindre og ikke mer frihet for lederne. Hvor mye av disse vurderingene som er basert på tro og ideologi og hvor mye som kan føres tilbake til systematiske og håndfaste effektmålinger, har vi ingen sikker kunnskap om. Mangel på sikker kunnskap om hvordan teknikken fungerer i praksis, står i kontrast til de ideologiske synspunktene som ofte er knyttet til slike styringsteknikker.

3.4.5 Ansattes prioriteringer

Christensen og Lægreid har også analysert de ansattes ønsker om å prioritere de ulike reformtiltakene i forhold til de fremtidige utfordringer sentraladministrasjonen står overfor, og undersøkt om, og eventuelt hvordan de ansatte mener vektleggingen av ulike aspekt ved forvaltningsrollen bør endres. De ser for seg fire mulige scenarier: En lineær utvikling (”mer NMP”), motreaksjoner (bølger eller pendelbevegelser), en ny syntese (management-reformer og etablert kultur tilpasses og forenes) eller status quo (tilfredshet med dagens situasjon).

Hovedinntrykket i ønsker om endringer i den generelle forvaltningsrollen trekker i retning av økt rollekompleksitet, fordi tendensen går i retning av sterkere prioritering langs flere dimensjoner uten en tilsvarende nedprioritering langs andre. Respondentene trekker imidlertid i alternative utviklingsveier, men det trekket som synes å være mest fremtredende kan forbindes med et syntesesenario samt trekk av status quo (Christensen og Lægreid 1998).

Ansatte med lederansvar og med samordningsoppgaver vil styrke modernistrollen og svekke profesjonalistrollen, noe som kan antyde at ønsket i forvaltningspolitikken om et skifte i lederrollen fra faglig leder til sterkere vektlegging på managerrollen, er i ferd med å få et visst gjennomslag. Det bildet som tegnes antyder at det ikke er ønsker om å vende tilbake til de ”gode gamle dager” i sentraladministrasjonen, men heller ikke klare ønsker om å peke ut en helt ny kurs (ibid).

3.4.6 Forskernes konklusjoner

Ifølge denne studien har det ikke foregått en forvaltningsrevolusjon. Den viser kontinuitet, men økende kompleksitet. Et viktig spørsmål er hvor langt det er mulig å rendyrke en type hensyn, for eksempel kostnadseffektivitet, uten at det går på bekostning av andre verdier og hensyn.

Denne studien har vist at de forvaltningsansattes reaksjoner på reformene ikke varierer i sterk grad med trekk som individuelle bakgrunnsegenskaper, organisasjonsfaktorer eller hvilken organisasjonskultur man er vevd inn i. Det indikerer homogenitet i normer og verdier. Christensen og Lægreids tolkning er at forvaltningspolitisk reformarbeid er avhengig av

evnen til å mobilisere oppmerksomhet og energi mot reformtiltakene. Det må ofte søkes kompromisser når forvaltningsreformer skal omsettes til den administrative hverdagen. Den praktiske gjennomføringen av reformene i Norge kan vanskelig sees som en generell akseptering av en universell reformbølge basert på NPM-doktriner, og studien har vist at den klassiske byråkratiske styringsformen preget av hierarki og spesialisert arbeidsdeling, er robust, men den er heller ikke uforanderlig (Christensen og Lægreid 1998).

3.5 Endringer i lederroller

Endringene i lederrollene (både rolleutforming og rolleutøvelse) skjer gjennom en kombinasjon av robusthet og fleksibilitet (Christensen og Lægreid 2002). I en studie har Christensen og Lægreid fokusert mer spesifikt på variasjoner mellom tre ulike typer ledere (politiske ledere, administrativ toppledelse og etats- og selskapsledere) og deres roller. De formelle lederrollene påvirkes direkte og endres formelt som følge av NPM- inspirerte reformer, men indirekte effekter kan være vel så relevante. Betydningen av å tenke mer i retning av mål, resultat og effektivitet, og en utvikling av en mer managementorientert kultur, og å være mindre opptatt av prosesser og prosedyrer. Tradisjonell faglig ledelse suppleres med forestillingen om ledelse som en profesjon hvor generelle lederegenskaper vektlegges i større grad (ibid).

NPM inneholder spenninger mellom sentraliserende og desentraliserende trekk, mellom management-teori og institusjonell økonomisk teori, mellom ønske om å styrke sentral ledelse og lokal ledelse samtidig. Dette kan åpne for betydelige variasjoner i rolleutforming, alt etter hvilke elementer man vektlegger, og dermed økt uklarhet. Ledelse har ikke hatt noen selvsagt plass i offentlig virksomhet, men NPM-reformene stiller nye krav til organisering og ledelse i det offentlige (Christensen og Lægreid 2002).

Studien har sett på hvordan ulike grupper av politiske og administrative ledere oppfatter sine egne roller, hva som er de viktigste komponentene i rollen, hvilke særlige utfordringer gir lederrollene, hva lederne bruker tiden sin på og hvordan og i hvilken grad de ulike komponentene eventuelt endrer seg som følge av reformer i styringsapparatet eller endringer i omgivelsene (ibid).

Slik statsrådene ser på seg selv, og som er i samsvar med hvordan departementsrådene ser på dem, er at statsrådsrollen oppfattes å være vanskelig, grensende til umulig. De spurte ser klare forskjeller i utformingen av rollen, noe som understreker manglende standardisering i rollen på tross av relativt stabile formelle rammer. I departementsrådsrollen er det faglig- og administrativ ledelse og kvalitetssikring som er dominerende. Siden lederne har et spesielt ansvar for reformtiltak, viser funnene i denne undersøkelsen at dette ansvaret er vanskelig å utøve på grunn av symbolpreg og uklart innhold i reformene. Mange administrative ledere legger vekt på at god kommunikasjon mellom politisk og administrativ ledelse i reformarbeidet er avgjørende for suksess. Det uttrykkes at det mangler en verdimeisig retning på hva og hvor man vil, og på den styrken som følger med det at man faktisk vil noe mer prinsipielt. Samlet vurdert synes ikke funnene å indikere at de administrative topplederne aktivt klarer å fylle den rollen de var tiltenkt i det praktiske reformarbeidet, noe som henger sammen med at de politiske ledernes rolleutøvelse har klare symbolske trekk (Christensen og Lægreid 2002).

Studien tar også for seg ledernes vurderinger av mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring har en innebygd spenning mellom autonomi og kontroll. Autonomi i valg av virkemidler og et mer rigid og detaljert resultatrapporteringsystem når det gjelder disponering av tildelte ressurser, slik at overordnede instanser kan utøve styring og kontroll. Hovedresponsen i studien viser en ambivalens, men en positiv grunnholdning. Bevisstgjøringskomponenten blir understreket av flere etatsledere. Man blir tvunget til å si hva man gjør, hva man vil, hvilke ressurser man har, hva man har fått til og det oppleves positivt (ibid).

Undersøkelsen bekrefter tidligere funn når det gjelder innføring av mål- og resultatstyring i staten. Styringsteknikken kommer som et supplement til og ikke som en erstatning for, den tradisjonelle regelstyringen, og smelter til en viss grad sammen med denne til en regelorientert målstyring (Christensen og Lægreid 2002).

NPM har forsterket den rasjonalistiske retorikken med vekt på mer presis og planlagt styring, samtidig som betingelsene for slik styring synes å være dårligere enn noensinne. NPM forutsetter enhetlige preferanser, mens det økte mangfoldet i samfunnet, i forvaltningen og i politikken fører til motstridende mål som det er en politisk oppgave å balansere og prioritere mellom (ibid).

3.6 Oppsummering

Christensen og Lægreids studier har vist at forvaltingsrollen er kompleks og preget av potensielt krysspress, og at den faglige identiteten til lederne fortsatt står sterkt. Videre at innføring av mål- og resultatstyring bryter i langt mindre grad med etablerte saksbehandlingsrutiner enn hva man kunne forvente, og at mål- og resultatstyring ikke har etablert seg som et effektivt virkemiddel i fornyelsen av offentlig sektor men har fått en effekt av meningsdannende karakter. Det har også ført til mindre, og ikke mer frihet for lederne. NPM-tiltak har ikke fått fullstendig gjennomslag i forvaltningen, og studien indikerer en homogenitet i normer og verdier hos de forvaltingsansatte. Det er interessant å se dette i forhold til funn som kommer frem i min studie av den lokale lederrollen.

3.7 Velferdsstatens grunnleggende motsetninger

Halvard Vike peker på velferdsstatens grunnleggende motsetning, nemlig det at de politiske målene ikke lenger henger nær sammen med de rådende forestillinger om økonomisk politikk (Vike 2004). Vike setter et skille mellom samvittighetspolitikere og handlingspolitikere. De førstnevnte har moralske kvaler, er opptatt av svake gruppers behov og er i liten grad i stand til å gjøre sin opplevelse av ansvar overfor de svake gruppene betinget av kommunens til enhver tid rådende budsjettsituasjon. Handlingspolitikerne på sin side er mer villig til å legge moralske kvaler til side, har større distanse til de svake gruppene, tar grep om politiske muligheter og fordeler de ressursene som finnes på best mulig måte. Moralske kvaler og ansvarsfølelse er to ulike måter å tenke om ansvar på (ibid).

Troen på at forvaltningsmessig ingeniørkunst kan løse politiske problemer (NPM), er befestet. Spørsmålet om hvor velferdsstatens grenser skal gå, stilles ikke direkte. Hva velferdsstaten faktisk skal yte og til hvilken pris. Her står vi overfor et mulig kapasitetsproblem (Vike 2004).

De nærmest den praktiske oppgaven må bære det som vi kan kalle ansvarsoversvømmelsen, og mitt utgangspunkt er at det hviler et spesielt stort ansvar på de *lederne* som er nærmest den praktiske oppgaven. Vike viser til erfaringer fra USA som sier at ledere i det offentlige har en tendens til å ofre kvalitet når de vier seg til effektivitetshensyn (ibid).

”Desentralisering av ansvar er en attraktiv løsning når maktens frihet skrumper inn. Muligheten for å gjenerobre friheten består i at sentrale beslutningstakere gjør seg selv i stand til å frigjøre seg fra det konkrete virvaret av forpliktelser, innhold, tvetydighet, dilemmaer, relasjoner, variasjon – kort sagt: alt det som er vanskelig å rømme fra, og som er bundet til et stedfaste, ikke-mobile og konkrete. Moderne organisasjoner, staten og offentlig sektor inkludert, legger stadig større vekt på at ledere skal gis frihet til å gjøre sin innflytelse gjeldende ved at ressursene de disponerer, kan flyttes på. Dette er en viktig del av det maktpolitiske innholdet i NPM. Selv om et sentralt mål i NPM er å gjøre det mulig å plassere ansvaret tydelig, bidrar midlene som brukes, til at flere blir i stand til å avgrense seg fra det.” (Vike 2004 s. 116).

Hvis vi forstår velferdsstaten som et organisasjonsfenomen, kan det sies at den er dypt splittet mellom motsatte hensyn og det finnes ingen instans som er villig til å ta ansvar for konsekvensene av at disse blir forsøkt realisert samtidig. Det er tale om et organisasjonssystem, en organisasjonskultur og et sett av individuelle selvreguleringsregimer som åpner de kanalene som gjør at statlige dilemmaer kan desentraliseres, og som samtidig lukker dem som tidligere ga mulighet for feedback nedenfra. ”Effektivisering” innebærer sannsynligvis oftest at den gjensidige forpliktelsen, mellom ledere og utøvere, mellom makt og ansvar, mellom stat og kommune, svekkes. Det mest interessante ved den sentrale statens forvaltning av velferdsutopien er at den er i stand til å overføre belastningene, eller de dilemmaene som skapes, til andre. Forholdet mellom makt og ansvar har forandret seg etter hvert som nye styringssystemer har blitt introdusert, og avlastet den moralsk forankrede gjensidigheten (Vike 2004).

3.8 Lederes sårbarhet

Vike har fokus på hva denne utviklingen gjør med den lokale lederrollen i det offentlige, og beskriver det i ganske dramatiske ordelag. Han uttaler at ”alle øyne rettes nå mot ledere”, og sier videre at deres sårbarhet kanskje er i ferd med å øke dramatisk, og består særlig i at de svært sjelden er i stand til å opparbeide den nødvendige autonomi i relasjon til de høyere nivåene som styrer dem. Avstand, nøytralt og presist språk, handlingsevne og kontroll er nødvendige redskaper når målet er å unngå å bli avhengig av ansvars konsekvenser. Gjensidigheten mellom dem som spesialiserer seg i maktutøvelse, og dem som mottar

desentralisert ansvar, forandrer karakter. Ansvar et kjennetegnes ikke av frihet, men tvert imot av en økende avhengighet. Tanken om desentralisering rommer ikke den avgjørende forutsetning at ansvaret er avgrenset, og heller ikke muligheten for å sette ned foten og gi beskjed tilbake (til makten) om at kapasiteten ikke kan strekkes lenger. Tilliten til dem som ivaretar ansvaret er tilstrekkelig undergravd slik at deres tilbakemeldinger ikke anses som legitime (Vike 2004). Denne virkelighetsbeskrivelsen er svært relevant for min studie, og det er interessant å se om mitt materiale inneholder funn som indikerer slike forhold.

4.0 Metode

I denne delen av oppgaven vil jeg si noe om valg av metode, det kvalitative forskningsintervju. Jeg vil belyse og reflektere over ulike aspekter i prosessen, både forberedelser og forarbeid, erfaringer i intervjusituasjonene og arbeidet med materialet i etterkant.

4.1 Kvalitativ metode

Jeg har valgt kvalitative intervjuer for å belyse problemstillingene mine. I kvalitativ metode er det et gjensidig påvirkningsforhold mellom utforming av problemstilling, innsamling av data, analyse og tolkning i en syklisk modell (Thagaard 1998). Jeg har vært opptatt av å få informasjon om hvordan informantene opplever sin situasjon, en målsetting om å forstå virkeligheten slik den oppfattes av dem. Slik jeg ser det er informasjon fra de som opplever problemstillingene på kroppen verdifullt materiale for å analysere forhold i arbeidslivet. De kan sies å være en mer vital form for kunnskap enn å studere tekstmateriale.

Jeg benyttet det som kan kalles en delvis strukturert tilnærming (Thagaard 1998). Med det menes på forhånd fastlagte temaer, men rekkefølgen bestemmes underveis. Intervjuet ses på som en samtaleprosess som både har intellektuelle og følelsesmessige aspekter (ibid). Jeg utformet en temabasert intervjuguide, med underspørsmål under hvert av temaene.

På forhånd tenkte jeg at et sted mellom fem og ti informanter ville være et tilstrekkelig antall for å belyse problemstillingene mine. Jeg ønsket å intervjuere tiltaksledere i det statlige barnevernet fordi de er de øverste lederne ute på tiltakene, og sitter med et helhetlig ansvar for ”sin(e)” institusjon(er). Min begrunnelse for å velge det statlige barnevernet er at jeg har vært ansatt der selv siden overgangen fra Fylkeskommunen 1.januar 2004. Jeg har innehatt ulike stillinger i disse årene, miljøterapeut, avdelingsleder og prosjektleder. Det betyr at jeg har betraktet tiltakslederrollen fra ulike hold. Å ha kjennskap til miljøet som studeres, kan være både en styrke og en begrensning (Thagaard 1998). Av den grunn valgte jeg en ”mellomløsning”, en etat jeg kjenner men en annen region enn den jeg selv er ansatt i, og med en annen organisering. Slik kan jeg forhåpentligvis trekke veksler på min egen kjennskap og

kunnskap, samtidig som jeg ikke tidligere har møtt de lederne jeg intervjuet eller kjenner regionen som sådan.

Barne-, ungdoms- og familieetatens ledelse ga tillatelse til å ta kontakt med tiltaksledere med tanke på informanter til studien. For å få tak i informanter la jeg ut en forespørsel med en kort beskrivelse av prosjektet på etatens intranettsider. Jeg fikk ganske umiddelbart respons fra fire personer, men så ble det stille. Deretter tilskrev jeg noen få tilfeldig utvalgte tiltaksledere på e-post, og ringte de opp en uke eller to i etterkant for å høre om de var villige til å delta i prosjektet. Til slutt endte jeg opp med syv informanter, fire kvinner og tre menn. I tillegg var en leder i egen region villig til å stille opp i et pilotintervju. Før intervjuene fikk informantene tilsendt informasjon om hva prosjektet handler om. Intervjuene ble gjennomført i løpet av en tre måneders periode. Det ble en utfordring i forhold til avstand og koordinering. Jeg forsøkte å få til to intervjuer pr. dag, så det ikke skulle bli så mye reising, men det lot seg ikke gjennomføre i praksis. En fordel med det var at det ble god tid til å tenke igjennom hver enkelt samtalesituasjon i etterkant.

Før oppstart ble forskningsprosjektet meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskaplig datatjeneste AS. Denne instansen har som oppgave å sikre at personopplysninger blir behandlet på riktig måte av forskeren, slik at de som deltar i forskning er sikret personvern. Kvittering på meldingen er vedlegg til oppgaven.

4.2 Det kvalitative forskningsintervju

Formålet med å bruke et kvalitativt forskningsintervju er å få fatt i de betydninger som personer, ting og forhold har for intervjupersonen, og/eller avdekke de betydninger som han/hun ser i sin egen måte å forvalte sitt liv og sine betingelser på (Fog 2005). Det å fange subjektets/aktørens perspektiv, det vil si hans kognitive og følelsesmessige organisering av verden. Det å fremskaffe empirisk materiale som består av den intervjuedes egne beskrivelser/fremstillinger av seg selv og den livsverden han må forholde seg til (ibid). Målet er dokumenterbar innsikt, praktisk og teoretisk, i aktørens perspektiv på de saksforhold prosjektet tar for seg.

4.3 Intervjuerens egen rolle

Som en forberedelse til intervjuet er det alltid nødvendig å undersøke egne meninger og følelser, og forsøke å bringe både rasjonelle og irrasjonelle følelser for en dag. Det er viktig å søke et bevisst forhold til sine egne fordommer og sin egen forforståelse. Det er likevel begrenset hvor langt dette lar seg gjøre, fordi vi aldri kan analysere oss selv frem til en sannhet om hva vi selv bringer inn ved å være et menneske som møter et annet. Videre er det viktig å gjøre egne følelser og interesser klart som en del av det nødvendige metodiske arbeidet (Fog 2005). Jeg skal bruke meg selv som instrument, og jeg må derfor undersøke hva slags instrument jeg er.

Et forhold som jeg har prøvd å være bevisst på er min egen farging når det gjelder NPM-tenkningen, både påvirkninger i forbindelse med emner i masterstudiet, lesning og egne erfaringer som ansatt i det offentlige i mange år. Jeg har bestrebet meg på å beholde min moderate skepsis til NPM fordi jeg faktisk er betenkt, samtidig som jeg har ønsket å gi nok rom til hver og en informants meninger og erfaringer, slik at jeg møter deres livsverden med interesse og åpenhet, og ikke tolker det de forteller for mye inn i mine egne forestillinger.

Fog utaler at ”man kan berede sitt sinn så man er åpen nok overfor den andre personen til at man kan fornemme hva de riktige spørsmål er” (Fog 2005). Dersom prosjektet skal ha noe verdi, må det være minst mulig forutbestemt av meg og mine meninger, samtidig som jeg ikke kan løsriveres fra det. Et annet forhold jeg tenkte en del på før intervjuene var min egen kompetanse som intervjuer, min egen usikkerhet i forhold til en ny situasjon. Akkurat denne rollen var ny for meg, og jeg måtte tidvis kjempe litt med troen på prosjektet. Det pendlet litt mellom devaluering av eget prosjekt og en følelse av at dette har jeg tyngde og kompetanse nok til å mestre. Også her mener jeg det er viktig med balanse; tilstrekkelig tro på seg selv men med nødvendig selvinnsikt.

Fog uttaler at for å bli en bedre intervjuer må man bli oppmerksom på å fjerne det som stiller seg i veien for at man kan utnytte sin sensitivitet, sin oppmerksomhet og sin kreativitet fullt ut. Videre må man ha evne til å bære usikkerhet som innebærer større eller mindre grad av uforutsigbarhet, å gjøre seg bevisst egne følelser som kan bli ”støy” og ”rense” sin sensitivitet. I videst mulig omfang ”hvile i seg selv” når man møter den andre, spontaniteten er et uvurderlig redskap mens impulsstyring er en feilkilde (Fog 2005). Det krever personlig

mot å møte et annet menneske i åpen kontakt, uten mange av de personlige og konvensjonelle forsvarsverk man ellers benytter seg av. Det er også fort gjort å ville for mye. I et kvalitativt intervju forplikter man seg på den kontekst som intervjupersonen er og har.

4.4 Psykologiske prosesser

Det er interessant å spørre seg hva som skjer i en samtalsituasjon mellom to individer som ikke har møtt hverandre tidligere, og hvor den ene skal "hente ut" informasjon fra den andre. Begge vil normalt sett ha et visst fokus på seg selv som person, i tillegg til de temaer det snakkes om. Hvem vi er som personer vil tre frem i materialet, like fullt som kunnskap om det som tas opp. Sluttmaterialet vil bestå av kunnskap om den intervjuedes erfaringer og opplevelser, men det vil også bestå av hvem vi er som personer. Vi er våre fortellinger og vår historie.

Den profesjonelle samtales forutsetninger er allment menneskelige kapasiteter, som utvikles og spesifiseres i hver enkel persons historie (Fog 2005). Samtale er ingen på forhånd lært teknikk, men intervjueren skal handle spontant og la seg flyte i den strømmen som samtalen er, men denne flyten skal ikke være tilfeldig. Intervjueren bruker sin subjektivitet med det formål å oppnå en høyere grad av objektivitet (ibid). På grunn av de menneskelige faktorene som alltid er til stede i en samtalsituasjon vil det ikke være alle personer man får til gode samtaler med. Dårlige samtaler er også en speiling av egen person. Det er ubehagelig, men man kan lære av det (Fog 2005).

Intervjurens oppmerksomhet retter seg både mot innhold, måten innholdet uttrykkes på, prosessen, og seg selv som person. Jo lenger intervjuet beveger seg bort fra faktaopplysninger, jo viktigere er det at den empatiske forståelsen er til stede. Det kvalitative intervju er ad-hoc etablert og kortvarig, men ofte intenst forhold. Når kontakten mellom intervjuer og den intervjuede er der, går samtalen av seg selv, tiden går og begge er opptatt av det felles tredje. En "blindhet" som kommer av følelsesmessige forstyrrelser hos intervjueren får konsekvenser ut over selve forholdet mellom to parter, det empiriske materialet mister pålitelighet og gyldighet (Fog 2005).

Grunner til at kontakten forstyrres kan være overinvolvering i tema, i den andre, i seg selv, eller det kan være intervjuerens vanskeligheter med grenser og kontakt. Overinvolvering i seg selv som person kan bero på nervøsitet, selvpoptatthet eller redsel for fortrolighet og kan føre til abstrakte spørsmål (ibid).

Det er nødvendig, men vanskelig å sette sansningen foran begrepene; å unngå intellektualisering, noe som krever en avlæring av den utidige begrepsdannelsen, den utidige klassifiseringen (Fog 2005). Det krever at intervjueren kan motta de konkrete uttrykk uten nødvendigvis å sette de ”i bås”, og uten nødvendigvis å ta stilling til dem. Legge kategoriseringer, klassifikasjoner og vurderinger på hylla inntil man har erfart nok til at de kan brukes. Det dreier seg om å ikke vite før man har fått vite, å formode; man holder seg fra å vite til man er sikker på *at* man vet og *hva* man vet (ibid). Da må man tåle å sitte sammen med den intervjuede i den til tider angstfylte spenningstilstand det er å være uvitende.

Felles for de konkrete vanskeligheter er at intervjueren ikke i tilstrekkelig grad er oppmerksom på sine egne grenser og blander sine og den intervjuedes interesser sammen. Synet på personen blir (mis)farget av de behov intervjueren selv har, den angst eller de lidenskaper som er hans/hennes egne (Fog 2005). De fleste intervjuere vil oppleve en eller flere ganger at de tidvis, eller gjennom et helt intervju ikke oppnår kontakt eller kun dårlig kontakt med intervjupersonen (ibid).

4.5 Egen intervjuguide

Intervjuguiden består av tre hovedoverskrifter (tema) med underspørsmål. Hovedoverskriftene har jeg kalt: Lederrollen, det moderne og motivasjon. Disse hovedoverskriftene viser tilbake til de tre underpunktene i problemstillingen. Problemstillingen med underpunkter, samt intervjuguidens hovedoverskrifter og underspørsmål har blitt til i et samvirke mellom egne tanker og erfaringer og den teorien jeg presenterer i oppgaven. Intervjuguiden, og spesielt underspørsmålene, skulle fungere som en huskeliste for min egen del, og ikke følges punkt for punkt. Intervjuspørsmål bør som en hovedregel være korte og lett forståelige, og en bør unngå å stille to spørsmål på en gang (Fangen 2004). En intervjuguide bør ikke følges slavisk, for da avstenges muligheten til å få ut nok informasjon om hver av de tingene personen forteller om. Det må åpnes opp for spontant å følge opp det som kommer frem underveis i intervjuet (ibid).

Et bevisst valg fra min side var å ikke sende ut intervjuguiden på forhånd. Grunnen til det er at jeg ser det spontane som en foretrukket verdi fremfor det forberedte. Jeg tenker at de som skal intervjues lettere kan svare det de tror forventes, dersom de tenker gjennom og planlegger ut fra intervjuguiden. Det ble gjort ett unntak fra dette, da en av personene ba om at intervjuguiden ble tilsendt pr. e-post på forhånd. Jeg erfarte da at vedkommende ble forstyrret av at jeg stilte et spørsmål som ikke sto på papiret, fordi jeg hadde gjort noen endringer siden utkastet personen fikk tilsendt. Jeg utarbeidet et informasjonsskriv til informantene som jeg sendte de i god tid før intervjuene skulle finne sted. Informasjonsskrivet og intervjuguiden er å finne som vedlegg til oppgaven.

4.6 Egen erfaring i intervjusituasjonene

Det første intervjuet var et pilot-intervju med en person jeg kjenner fra egen region. Erfaringene fra dette er at samtalen fløt godt, og den intervjuede responderte på temaene og spørsmålene på en slik måte at jeg tror de hadde relevans for vedkommende. Pilot-intervjuet var også en test på om teknikken fungerte og om tidsbruken ble som jeg anslo på forhånd. Tidsbruken ble som jeg ønsket, mellom en og en og en halv times samtale. Jeg brukte en digital opptaker som for meg var ukjent og avansert. Det gjorde at jeg uforvarende slettet samtalen da jeg skulle skru av opptakeren. Da var jeg glad det kun var et pilot-intervju.

I den annonsen jeg la ut på intranettet søkte jeg etter institusjons- og fagteamledere. Poenget med det var at jeg ønsket å intervju de øverste lederne på tiltakene, for de sitter med et helhetlig ansvar, noe for eksempel avdelingsledere ikke har. Det jeg ikke tenkte på, og som ble gjenstand for en misforståelse, var at den aktuelle regionen har andre stillingsbenevnelser enn det jeg er kjent med fra egen region. Det medførte at jeg uten å vite det endte opp med tre ledere og fire ”nestledere”. Dette oppdaget jeg først da jeg begynte å intervju. Jeg anser allikevel nestledernes opplevelser og erfaringer som relevante for prosjektet.

Jeg hadde som sagt et mål om å koordinere slik at jeg fikk gjennomført to intervjuer pr. dag, siden jeg hadde lang reisevei. Det lot seg imidlertid ikke gjennomføre i praksis, da de jeg skulle intervju var opptatte personer. En fordel med dette var at jeg fikk god tid til å reflektere over hvert enkelt intervju i etterkant, og notere eller lese inn på opptakeren de

tanker jeg hadde. En ulempe var at intervjuperioden trakk veldig ut i tid, og det ble lange opphold mellom enkelte av intervjuene.

Hvordan opplevde jeg så samtalsituasjonene? Jeg opplevde å få god og naturlig kontakt med de fleste av de intervjuede. Det var ingen intervjuer som gikk dårlig, men et par fløt ikke så lett som de andre. Jeg følte meg så og si ikke nervøs, noe som overrasket meg litt, i og med jeg ikke tidligere hadde hatt denne rollen eller gjennomført et slikt prosjekt.

I all hovedsak fløt samtalene lett, jeg mener jeg ga de intervjuede stort rom til å komme med sine refleksjoner og assosiasjoner. Samtalene gikk for det meste av seg selv, og jeg lot personene snakke fritt selv om enkelte til tider kom langt vekk fra det som var tema i utgangspunktet.

I ettertid, under transkripsjon av intervjumaterialet, ble jeg litt overrasket over meg selv. Jeg hører at jeg altfor ofte spør opp igjen om det som akkurat er sagt, som om jeg hele tiden trenger gjentakelser eller bekreftelser. Det virker unødvendig, og av og til forstyrrende. Til tider høres jeg også servil ut, som om jeg underordner meg den intervjuede i stedet for å være en samtalepartner på lik linje. Disse erfaringene overrasket meg noe, fordi jeg ikke erfarte dette da jeg satt i samtalene, men oppdaget det da jeg hørte på opptakene og skulle skrive ned samtalene i ettertid.

Intervjupersonene var engasjerte mennesker, de fleste holdt samtalen gående i lange sekvenser uten at de trengte oppfølgingsspørsmål. Av og til kom de automatisk inn på temaer i intervjuguiden uten at jeg som intervjuer hadde presentert dem. Tidsbruken ble ganske jevn, fra i underkant av en time til rett i overkant av en og en halv time.

I ett tilfelle gjorde jeg en ny feil med opptakeren, slik at ikke noe av intervjuet kom med. Dette oppdaget jeg først etter at jeg hadde kommet hjem. Til tross for at det var pinlig, valgte jeg å spørre intervjupersonen om han var villig til å stille opp å gjøre det hele på nytt, noe vedkommende var positiv til. Dette var noe jeg antakelig ikke hadde gjort med alle intervjupersonene, men vedkommendes uhøytidelige væremåte var nok medvirkende til avgjørelsen.

Gjentakelse strider mot samtaleens karakter av spontan livsyttring, dette må man vite hvis man allikevel prøver å gjenta samtalen etter et sammenbrudd av båndopptakeren (Fog 2005). Min erfaring er at samtalen ble mer naturlig og fløt bedre enn det man kunne tenke seg på grunn av gjentakelsen. Jeg tror noe av grunnen kan være at det gikk ganske lang tid mellom første og andre samtale, samt at kontakten mellom oss var god.

4.7 Transkripsjon

Utskriftene er frukten av et samarbeid og av et forhold mellom to mennesker (Fog 2005). Når samtalen blir en tekst forsvinner mange aspekter: hvordan en setning blir uttrykt, toneleie, kroppsspråk etc. Det fullt forståelige og den faktisk fungerende presisjon tar seg ofte helt annerledes ut når tale blir transformert til skriftspråk (ibid).

Det er to måter å transkribere intervjuene på. Den ene er å skrive ned ”kremt”, pauser, dialekt osv, den andre er å redigere materialet (Fangen 2004). Jeg valgte å redigere så lite som mulig, men dialektord er omgjort til bokmål. Tenkepauser er markert med ”prikker”. Dersom intervjuutskriftene skal sendes tilbake til intervjupersonene, bør de kanskje redigeres, og det sagte fremstilles på en mer sammenhengende måte, så en ikke risikerer at de intervjuede blir fornærmet og trekker seg fra videre samarbeid (Kvale 1997). Det var kun en av mine intervjupersoner som ønsket utskriften tilsendt, og etter mine vurderinger var det riktig å sende det i sin opprinnelige form, uredigert, tilbake til vedkommende.

4.8 Analyse og tolkning

For å analysere samtalematerialet delte jeg det først inn i de tre kategoriene som problemstillingens underpunkter og intervjuguidens temaer består av; lederrollen, det moderne og motivasjon. Deretter tok jeg for meg hver og en kategori og dens underspørsmål. Enkelte av underspørsmålene slo jeg sammen, der det følte naturlig. Jeg brukte markeringstusj for å fremheve det som var interessant, og deretter skrev jeg et sammendrag for hvert underspørsmål. På den måten kunne jeg sammenlikne svarene, tolke likheter, ulikheter og også finne interessante enkeltuttalelser. Analysearbeidet var svært omfattende og tidkrevende. Jeg bestrebet meg på å beholde blikket for både detaljer og store linjer samtidig, både et makro- og mikroperspektiv. Thagaard uttaler at analyse og tolkning kan sees som to

sider av samme prosess, fordi vi ikke kan beskrive og kategorisere hendelsesforløp uten å samtidig tillegge hendelsene en mening (Thagaard 1998). På tross av dette bestrebet jeg meg på å ikke slippe tolkningen helt til i analysearbeidet, da jeg så det som nødvendig å forsøke å skille de to prosessene noe. Jeg tenker også at en slik bestrebelse kan bidra til en bedre ivaretagelse av intervjumaterialet og dermed også informantens perspektiv. Thagaard peker på at det er viktig å være bevisst på ivaretagelse av informantens perspektiv og integritet. Analysen kan ses på som en dialog mellom forskerens forståelse og informantens forståelse, men det er forskerens faglige perspektiv som strukturerer analysen og tolkningen av materialet fordi en viktig målsetting for forskeren er å bringe sin egen tolkning inn i materialet (ibid).

Hvilke vitenskapsteoretiske briller kan jeg si å ha hatt på meg i prosessen med intervjumaterialet? Jeg tror de intervjuedes beskrivelser i stor grad er kontekstbundne (på grunn av relasjon). Beskrivelsene skapes i situasjonen, men jeg tror også de i noen grad gjenspeiler hva som oppleves i arbeidshverdagen utenfor samtalsituasjonene. Materialet vil preges av hvordan den som intervjuer og informanten oppfatter hverandre, men materialet vil også fortelle noe om hvordan informanten oppfatter virkeligheten utenfor samtalsituasjonen. Dette er en mellomposisjon mellom konstruktivisme og positivisme (Thagaard 1998).

I tolkningen av materialet har jeg forsøkt å ha et hermeneutisk perspektiv. I et slikt perspektiv forteller de enkelte delene noe om helheten, og helheten noe om delene, i en sirkulær prosess. Ved å veksle sirkulært mellom helhet og deler i fortolkningsarbeidet, oppnås en stadig sikrere, mer detaljert og nyansert forståelse (Jacobsen, Schnack og Wahlgren 1995).

5.0 Analyse og drøfting

I dette kapitlet vil jeg presentere det materialet som fremkom gjennom intervjuene med sju lokale ledere i det statlige barnevernet. Det blir presentert i den tilsvarende tre-delingen som underpunktene i problemstillingen og temaene i intervjuguiden består av; lederrollen, ”det moderne” og motivasjon. Under disse temaene igjen vil en del av underspørsmålene danne overskrifter. Jeg vil gjennom dette belyse oppgavens problemstilling som handler om hva ledernes egne erfaringer forteller om utviklingen av lederrollen på tiltaksnivå i det statlige barnevernet i tiden etter reformen i 2004. Jeg drøfter underveis i fremstillingen, og trekker inn teorien i drøftingene.

5.1 Informasjon om informantene

Som nevnt i metodekapitlet hadde jeg til hensikt å intervjuere ledere på enhetsnivå, fordi disse er de øverste lederne ute på tiltakene med det helhetlige ansvaret for sin enhet. Men, på grunn av at jeg ikke var godt nok kjent med organiseringen i den valgte regionen endte jeg opp med både enhetsledere og seksjonssjefer. Seksjonssjef er ledernivået under enhetsleder, og er miljøpersonalets ledere. Materialet består av intervjuer med tre enhetsledere og fire seksjonssjefer (nestledere/avdelingsledere).

Intervjupersonene har ulike grunn- og lederutdanninger. Fem personer har ulike tre-årige sosialfaglig grunnutdanninger, mens to personer har annen universitet/høgskoleutdanning. Når det gjelder lederutdanning har alle bortsett fra en person, ulik videreutdanning i ledelse. Felles for dem alle er at de har tatt lederutdanningen etter å ha praktisert en tid som leder. Etter mitt skjønn er det beskrivende for vårt fagfelt. Fagpersoner med lang erfaring arbeider seg oppover i systemet, og ender opp som ledere i kraft av sitt fag (sosialt arbeid) og ikke i kraft av ledelse som eget fag. En antakelse er at en slik bakgrunn hos ledere gjør at den nye offentlige styringen og det endrede språket virker enda mer fremmed enn dersom ledelse som fag var hovedutdanningen.

Med unntak av en person som har det meste av sin arbeidserfaring som saksbehandler i ulike etater, har alle lang arbeidserfaring fra institusjon, det vil si de vet mye om det daglige arbeidet til de ansatte de nå er satt til å lede. Når det gjelder lengden på ledererfaring har fem

av syv intervjupersoner mellom fem og ti års erfaring, mens to personer har ett til to års erfaring.

Enhetslederne er faglig, økonomisk og administrativt ansvarlig for sine enheter og har seksjonssjef(er) og kontorsjef som de har personalansvar for under seg. Seksjonssjefene på sin side har ansvar for den daglige driften i sin(e) seksjon(er), og personalansvar for 15 – 45 ansatte.

5.2 Lederrollen

5.2.1 Samarbeid og kontakt med overordnet nivå

Om den formelle kontakten med sine overordnede forteller enhetslederne at ledergruppen på regionalt nivå kalles strategisk ledelse, og at hver og en enhetsleder har en av disse som sin kontaktperson (leder). En gang i året skal de ha medarbeidersamtale. Regionen har opprettet to ulike faglige nettverk for enhetslederne; fagnettverk for de institusjonene som har sammenfallende oppgaver, og fagnettverk for alle enhetene i samme opptaksområde. Det er totalt fire opptaksområder i regionen. I det førstnevnte nettverket sitter også en representant fra regionalt hold, som da ikke er leder for alle som sitter der, men for enkelte. I fagnettverket for hvert opptaksområdet sitter også fagteamledere, de representerer regionledelsen utad, er regional myndighet på lokalt plan, om man kan si det sånn. Det er de som har inntaks- og utskrivningsmyndighet på institusjonene. Det gjennomføres to styringssamtaler pr. år i begge nettverkene. Regionledelsen innkaller til nødvendige møter og konferanser som for eksempel økonomimøter, plan- og strategikonferanser.

En av enhetslederne uttaler:.....*men det er vel kanskje det som jeg synes er litt rart med organiseringa i Bufetat....at når vi skal ta beslutninger, altså vi har jo disponeringskrivet som styrer hva vi skal gjøre, men når vi sitter og skal ta beslutninger i hverdagen vår så sitter vi masse ledere på samme nivå....og ingen har mer ansvar enn de andre. Det er litt sånn pussig greie. Så vi kan diskutere ting i det uendeligeog så har vi jo på en måte press på oss fra ledelsen vår at vi skal løse de oppgavene, så for egen del så er det i alles interesse å finne noen løsninger men jeg tenker jo at vi går veldig mange ekstra runder noen ganger fordi det ikke er noen i det rommet som kan si at ”nei, nå gjør vi det sånn”.*

Seksjonssjefene har alle ukentlige formaliserte møter sammen med sine enhetsledere. De forteller også om formaliserte møter som enkelte kaller enhetsmøter og andre benevner som seksjonsnettverk, som gjennomføres månedlig eller sjeldnere. En av seksjonssjefene beskriver det på denne måten: *Vi har et seksjonsnettverk...i regionen da, som prøver og møtes. Det er sånn at disse enhetslederne de møtes da, er det fire ganger, fire-fem ganger i året tenker jeg. Så er det noen av de...så er seksjonssjefene med, så får vi oppdrag av dem da, som vi skal utføre...så utfører vi dem...(smiler).*

Når det gjelder den uformelle kontakten med overordnet nivå gir enhetslederne et bilde av at de kan ringe sin kontaktperson i regionledelsen når de trenger en å støtte seg til eller å rådføre seg med, men at de ikke benytter seg av dette så hyppig fordi ansvar og myndighet er delegert til dem og det forventes at de løser sine utfordringer på egen hånd. En av enhetslederne fremhever positivt at det er kort vei til ledelsen, det er ingen mellom enhetsleder og regionledelsen. Likevel forteller de at lederjobben kan være en ensom jobb, og at uten de faglige nettverkene med ledere på samme nivå hadde de følt seg alene. Jeg får inntrykk av at det er i egne ledergrupper og i nettverkene de henter lederstøtte og at det ikke gis så mange tilbakemeldinger fra regionsledelsen til den enkelte enhetsleder. Men en av enhetslederne opplever av og til at kontaktpersonen ringer og spør hvordan det går, og at det er av betydning.

Seksjonssjefene beskriver i hovedsak en hyppig kontakt og et utvungent og uformelt forhold til sine enhetsledere. Det er ikke så uventet, av den grunn at enkelte av dem er fysisk plassert på samme sted, og de har felles ansvar for å drive et tiltak. Alle seksjonssjefene forteller om en utstrakt kommunikasjon på telefon og på e-post med sin leder, at de har kontakt flere ganger i uken, ja nesten daglig, og at kontakten går begge veier. De beskriver at dersom det dukker opp problemstillinger så tar man det der og da. En av seksjonssjefene som ikke har kontor på samme sted som sin enhetsleder forteller at enhetslederen kommer til institusjonen en gang pr. måned og er der hele dagen.....*enten vi har noe å snakke om eller ikke noe å snakke om så er han...bare for...så han kommer uansett på en måte, bare rett og slett for det uformelle og da kan han gjerne sitte og jobbe med sine ting hvis det ikke er noe spesielt, men det er bare så en har litt tilgang på han til de her uformelle drøftingene, for jeg synes det er minst like viktig å drøfte sånne daglige problemstillinger som dukker opp, og i tillegg at de*

ansatte faktisk kan vite hvem som er sjefen deres, eller hvem som er min sjef for å si det sånn, og som er leder for enheten.....Og se den daglige driften, ikke bare få rapportert via meg...

Kunne det tenkes at enhetslederne og deres kontaktperson i regionledelsen kunne ha et tilsvarende forhold som det som beskrives mellom seksjonssjefene og enhetslederne? En felles ansvarsfølelse som kom til uttrykk i det mellommenneskelige? En kan si at den organisatoriske oppbyggingen er med på å skape en avstand som enten kan oppfattes som nødvendig eller til hinder, alt etter hvilket ståsted man har. Når ledelse og styring går i så mange ledd, kan det lett skape et stort trykk nedover, på de som har ansvar for at oppgavene utføres, (her: enhetsledere og seksjonssjefer) og ditto mulighet for å ”unndra” seg ansvar for regionledelsen som har god avstand til det daglige ansvaret. På en måte kan vi si at systemet er med på å gjøre ansvar til en vare på et samlebånd, som går fra nivå til nivå uten at noen trenger å kjenne det på kroppen før det kommer dit hvor oppgavene skal løses. Det er dette Vike kaller ansvarsoversvømmelsen (Vike 2004).

Slik jeg tolker intervjumaterialet er det svært begrenset kontakt mellom enhetsledelsen og regionledelsen, både formell og uformell. Det er forventet at enhetene er selvgående, at de løser sine utfordringer på egen hånd, eller ved å rådføre seg i egne nettverk. Regionledelsen sitter i geografisk avstand til enhetene. Det å skape sosial og geografisk avstand er en valgt måte og organisere på, slik at det kan tas beslutninger (også drastiske) og ansvaret for dette kan være til å leve med (Ramsdal og Skorstad 2004). Avstand kan på denne måten ses på som en valgt strategi.

På tross av sosial og geografisk avstand gir intervjupersonene uttrykk for at de kan ta kontakt med sin kontaktperson i regionledelsen for eksempel på telefon dersom de trenger støtte eller noen å rådføre seg med. Muligheten er der, men det ligger forventninger i systemet om at de ikke benytter seg så mye av den. Ifølge en undersøkelse av lederatferd i offentlig sektor tok det mellom fem og ti år før lederatferd og lederorienteringer var i samsvar med forutsetningene i modellen når konsernorganisasjon ble innført (ibid). Den menneskelige dimensjon er alltid tilstedeværende i systemer. Slik enkelte informanter uttrykker, er det av betydning for kontakten hvorvidt de kjenner personer i regionledelsen fra tidligere, og hvor i systemet den enkelte har beveget seg. Det går an å si at det menneskelige konkurrerer med organisasjonsoppbyggingen.

Sosial avstand er et interessant fenomen. Ut fra egne erfaringer, og noe spissformulert, vil jeg hevde at organiseringen av det statlige barnevernet har skapt et hierarki hvor statusforskjeller kan være til å ta og føle på. Et noe forenklet bilde på dette, sett fra enhetsnivå, er en regionledelse på toppen, fagteamene deretter, med ansvar for samarbeidet med det kommunale barnevernet og dermed inn- og utskrivningsmyndighet i institusjonene, og nederst på stigen befinner tiltakene seg med institusjonene som det nederste trinnet. Dette blir naturlig nok aldri sagt i ord, men kan fornemmes i større møter og samlinger. Igjen er det organiseringen som skaper dette, og mennesker tilpasser seg systemet. Intervjupersonene ble ikke spurt direkte, men uttalelser og beskrivelser i intervjumaterialet som dreide seg om kommunikasjonen mellom leddene i organisasjonen, gir etter mitt skjønn grunnlag for å mene at det kan være hold i en slik oppfatning.

For kort å oppsummere samarbeid og kontakt med overordnet nivå kan det sies at ute i enhetene har enhetsleder og seksjonssjef tett og god kontakt, og arbeider sammen om den oppgaven de er satt til å løse. Det ser ikke ut til å være av betydning om de er fysisk plassert i samme bygning, eller ikke. Kontakten mellom enhetsleder og kontaktperson i regionledelsen er preget av distanse, slik organiseringen legger opp til. Det er likevel viktig å merke seg at enhetslederne gir et bilde av at de kan hente støtte og råd hos regionledelsen ved behov, selv om terskelen er der.

5.2.2 Kunnskap

På spørsmål om hvilken kunnskap ledere ser på som nødvendig i sin lederrolle vektlegges kunnskap og erfaring fra eget fagfelt i vesentlig grad. Langt de fleste poengterer at det er nødvendig og viktig å ha kunnskap om barnevern og hva det vil si å arbeide i institusjon.

I tillegg til fagkunnskap trekker intervjupersonene frem at det er nødvendig å ha kunnskap om ledelse, hva ledelse er. Videre trekkes det frem at det er viktig å ha kunnskap om endringsledelse, være innstilt på omstillinger, og vite noe om hvem som skal involveres i hva.

Enkelte fremhever viktigheten av å være tilgjengelig for sine ansatte, at de ansatte opplever seg sett og hørt, og det å være samlende, støttende og oppmuntrende som leder, og å kunne stole på sine medarbeidere og gi dem ansvar.

Videre vektlegger lederne systemforståelse og forvaltningsforståelse. Flere mener det er viktig å forstå hvordan eget system fungerer, men også hvordan andre deler av forvaltningen fungerer fordi det er mye samarbeid med disse. Enkelte ser det også som nødvendig, eller som en stor fordel å ha kunnskap om historikken til etaten. De har vært med i overgangen fra fylkeskommune til stat og kjenner av den grunn virksomhetens historie godt.

Det er kun en intervjuperson som spesifikt fremhever kunnskap om økonomi som nødvendig i sin lederrolle. Det er mulig de andre intervjupersonene tenker dette inn under kunnskap om ledelse, men jeg tror det likevel sier noe om hvor fagorientert vårt felt fortsatt er og hvor lite ledere på dette nivået identifiserer seg med effektivitetsfokuset i NPM-tenkningen.

Før reformen ble det uttalt at i det statlige barne- og familievern vil det være krevende ledelsesoppgaver på ulike nivå, og at god økonomisk styring krever god økonomisk kompetanse (Rundskriv nr. Q-19/2003). Videre har Bufetat definert en utviklingsstrategi som sier at et kunnskapsbasert barne- og familievern som krever at ledere og medarbeidere tilegner seg ny kunnskap, lærer å omdanne denne i praktiske arbeidsmetoder og iverksetter disse i praksis, samt en kvalitetsstrategi med ”slagordet” kvalitet i alle ledd.

Endringsvillighet og evnen til harde prioriteringer og å målbare upopulære beslutninger tatt av toppledelsen, er viktig for en leder. Lederrollen forutsetter bred kompetanse som ”manager” (Ramsdal og Skorstad 2004). Samtalematerialet bekrefter at lederne også selv mener at slik kompetanse er nødvendig, i og med at de trekker frem nødvendigheten av kunnskap om endringsledelse og vilje til omstilling. På den måten kan en si at lederne forstår at de er der for å takle unntak og motstand, de to grunnleggende årsakene Sørhaug trekker frem for å personifisere ansvar for fellesvirksomhet. Professor i filosofi, Arne Johan Vetlesen problematiserer denne omstillingsparatheten, og sier det ikke lenger kun handler om arbeidsoppgaver, men – dypere og mer utmattende, om personlighet (Vetlesen 2007). Han peker på at den nye formen for autonomi, er en ytrestyrt autonomi hvor målet med individets selvutvikling defineres utenfra. Ansvar for måloppnåelse pålegges individet, og kontrollen er ekstern (ibid). Dette kaller han rovdrift på den indre natur.

Lederne i min studie legger vesentlig vekt på kunnskap og erfaring fra det fagområdet de er satt til å lede. På den måten kan de omtales som profesjonister som vil vektlegge faglige

hensyn i sitt lederskap, og de har fortsatt en sterk identitet som faglige ledere. Det ser ut til at de legger vekt på både det tradisjonelle lederskapet og de nye kravene til omstilling. Det er i samsvar med funnene i Christensen og Lægreids studie, at lederrollen blir mer kompleks. De må kunne "litt mer av alt" på sitt nivå som Strand uttrykker det (Strand 2001). Før har de vært produsenter og administratorer, nå må de også være entreprenører (gode på samarbeid) og integratorer (gode på personalpolitikk).

Hva som konkret menes med at ledere og medarbeidere må tilegne seg ny kunnskap, lære og omdanne denne i praktiske arbeidsmetoder og iverksette disse i praksis står det ikke noe om i det ovenfor nevnte rundskrivet. Når det gjelder hjelp til barn og unge i barnevernet er det mye snakk om hva som virker og hva som ikke virker. Det ser for meg ut til å være et ønske om en søken etter enkle løsninger, hvis vi gjør A, så skjer B. Det synes også klart at det statlige barnevernet har knyttet kontakter med utvalgte utdannings- og forskningsinstitusjoner, og at disse institusjonenes kunnskapsproduksjon gis forrang fremfor erfaringskunnskap og kunnskap fra annen forskning. En kan si at hjelp til barn og unge forsøkes løst ved å tenke en mer effektiv produksjon. Det er klart at drøftingene omkring hva som er den beste hjelp for barn og unge alltid må holdes oppe, men disse spørsmålene finnes det ikke enkle løsninger på. Ingen av informantene trekker spesifikt frem tilegnelse av ny kunnskap som skal iverksettes i praksis, når de snakker om hva slags kunnskap som er nødvendig i sin lederrolle, men de peker på nødvendigheten av å være innstilt på endringer og omstillinger.

5.2.3 Profesjonalitet

Barne-, ungdoms- og familieetaten har nedfelt at profesjonell ledelse er et kriterium for å oppnå fastsatte mål. Det var ingen av informantene som var klar over hva etaten legger i begrepet profesjonell ledelse, så her snakket vi om hva de trodde var ment og hva de selv legger i det. Det som blant annet ble trukket fram var viktigheten av å følge lover, rutiner og prosedyrer for å fremstå profesjonelt. Videre ble det sett på som profesjonelt å være lojal til beslutninger, samtidig som man må være kritisk og si fra i riktige fora når det er nødvendig. En annen ting som ble nevnt var at for å være en profesjonell leder på enhetsnivå så må man klare å omsette visjoner og ideer til praksis. Man må vite i hvilken retning man skal og kunne tenke langsiktig og strategisk.

En leder på seksjonsnivå uttalte at det er manglende samsvar mellom det å si at man vektlegger profesjonell ledelse, og det å ikke gi større muligheter for lederutdanning på dette nivået. Vedkommende savnet formell kunnskap, og forsøkte å lese seg opp selv, men syntes ikke det er tilstrekkelig.

Det ble også påpekt at profesjonell ledelse fører til gode medarbeidere som igjen fører til fornøyde samarbeidspartnere. Det vil si at oppgavene med omsorg og endringsarbeid i forhold til barn og unge gjøres på en slik måte at det kommunale barnevernet ser at barna de har plassert blir godt ivaretatt. I forholdet til sine ansatte ble det fremhevet at god informasjonsflyt er viktig, og at en leder må lytte til gode argumenter fra de ansatte, men samtidig klare å ta egne, og av og til upopulære, avgjørelser og stå litt alene for å være profesjonell.

En av informantene uttalte at jo tryggere en leder er i rollen sin, jo større sjanse er det for at han/hun opptrer profesjonelt. Da vet en hvilke saker som skal bringes oppover i systemet og hva en selv må ordne opp i på eget nivå.

Det å kunne se ting i fugleperspektiv, skape nødvendig distanse og ikke være navlebeskuende, ble også poengtert. Som leder på enhetsnivå må man kunne se hele opptaksområdet i sammenheng, ta ansvar for å løse felles oppgaver på best mulig måte, og forvalte både de personalmessige og de økonomiske ressursene på en fornuftig måte.

En av intervjupersonene uttaler seg slik om etaten og profesjonell ledelse: *Jeg tenker at....det vises blant annet ved måten vi har gjort det på regionen ved å ha en enhetsleder, seksjonssjefer som liksom er knytta til den faglige driften og en kontorsjef...jeg har vært leder både i fylkeskommunal virksomhet og institusjon før det systemet kom godt i gang, og da ble det mye en leder skulle rekke over ...så det er en type profesjonalisering tenker jeg, at du får...det er mye tydeligere hvilke oppgaver en har. Jeg har mye mer sånne utviklingsoppgaver og overordna oppgaver...og...styrken ved å ha en kontorsjef med sin fagbakgrunn...det har blitt veldig bra i forhold til rapporteringer og dokumentasjon. Så det tenker jeg at er et uttrykk for at en ønsker å profesjonalisere...ledelsen av hele enheten.*

Informanten peker på den endrede organiseringen i regionen som et ledd i å profesjonalisere virksomheten. Det å ha en tydelig ansvarsfordeling, at lederne har ulike fagbakgrunn tilpasset

det de har ansvar for, er noe som bidrar til profesjonalitet. Uttalelsen ”tidligere ble det mye en leder skulle rekke over” kan være et uttrykk for at lederen ikke hadde oversikt, og ikke fikk utført oppgavene på en tilfredsstillende måte. Det kan lett oppfattes som uprofesjonell ledelse, både av lederen selv og utad. Med den nye organiseringen opplever lederen å få tid til utviklingsoppgaver og ”overordna” oppgaver. Det kan tolkes som et uttrykk for å ha fått mer tid til å tenke langsiktig utvikling, noe som både er nødvendig og tilfredsstillende i en ledelsesfunksjon.

Det er interessant at ingen av informantene hadde kjennskap til hva overordnet nivå har ment med profesjonelle ledelse, siden dette oppgis å være et kriterium (en kritisk suksessfaktor ifølge målbilde 2012) for å oppnå fastsatte mål. Dersom et kriterium skal oppfylles må de impliserte være godt kjent med hva som forventes. Dersom de ikke er det, blir oppnåelse tilfeldig og ”profesjonell ledelse” blir kun fine ord på papir.

5.2.4 Forholdet mellom frihet og styring

Jeg ba intervjupersonene beskrive hvordan de ser på forholdet mellom frihet og styring i sin lederrolle. Føler de at de har frihet nok til å kunne være kreative og oppfinnsomme i utøvelsen av sitt lederskap, eller føler de seg styrt til detaljnivå av regionledelsen og de formelle styringsdokumenter som kommer fra etaten og direktoratet? Siden jeg har intervjuet ledere på to ulike nivåer, vil det selvsagt være forskjellig frihet og styring det her er snakk om, men jeg er ute etter opplevelsen den enkelte har innenfor sin lederrolle.

Intervjupersonene beskriver en viss følelse av frihet, men innenfor gitte rammer som for eksempel i disponeringsskriv og liknende formaliteter fra nivåene over. En sier det slik at det i utgangspunktet kan se ut som om handlingsrommet er stort, men at det snevres inn når det kommer til det som er faktiske muligheter. Samme person påpeker også at regionledelsen er god til å overbringe det som kommer fra direktoratnivå på en mest mulig skånsom måte overfor enhetslederne, slik at det ikke skal oppfattes som urimelige og uløselige krav på det nivåer hvor tjenestene utføres.

Lederne opplever at det er tillit i systemet, og at det til en viss grad er mulig å få brukt sin kreativitet og komme med gode ideer til tross for de rammene som finnes. På den annen side

beskrives blant annet faglige føringer fra politisk hold som gjør at det hele er ganske så styrt allikevel. Et eksempel som trekkes frem er at om en enhetsleder ønsker å starte opp en ”mini-institusjon” på bakgrunn av sin erfaring og kunnskap om at enkelte barn ikke fungerer i beredskapshjem, så vil ikke det være gjennomførbart på grunn av at det bestemt at alle barn skal ha tilbud om beredskapshjem og ikke plasseres i institusjon. En informant som ikke har så lang ledererfaring fra etaten men kommer fra det kommunale systemet, uttaler at han begynner å ane at han er mye mer styrt enn det han opplevde til å begynne med fordi systemet og fullmaktene er annerledes. Vedkommende er ikke alene om å beskrive en slik ”oppdagelse”.

En annen beskrivelse som kommer frem er en informant som opplevde en større frihet i det kommunale barnevernet til å utforme tiltak enn vedkommende gjorde ved oppstarten i sin nåværende lederstilling i etaten, og at han trodde det skulle være stor frihet i utformingen av tjenestetilbudet også her. Da barne-, ungdoms- og familieetaten ble opprettet var det mye fokus på likhet og samkjøring, og selv om vedkommende ser at dette var både nødvendig og riktig, følte det likevel hemmende for egen utøvelse av lederskap. Etter hvert har bildet endret seg noe, og opplevelsen av frihet har blitt større igjen.

Seksjonssjefene opplever at de har tillit fra enhetslederne, at de har frihet innenfor de rammer som finnes og at det er rom for kreativitet i arbeidet. De uttaler også at de blir motivert av sine ledere til å komme med ideer og alternative forslag. På den annen side beskriver også de et byråkratisk system som til tider er krevende å forholde seg til, slik at det kan ta mye tid og energi. En informant sier det på denne måten:

...vi er jo på en måte ganske bundet av de føringene som gis i disponeringsskrivene, det er jo de vi må forholde oss til, hvordan vi skal utvikle oss...så er det jo loven, ikke sant, altså vi er en akuttinstitusjon, vi kan jo ikke si nei, vi kan jo ikke skrive ut. Så selv om jeg ser at det er en ungdom som...som truer med å ”tilte” hele institusjonen...og andre ungdommer sitter og griner borti en krok, ikke sant, livredde, og ansatte blir sykmeldt på grunn av utsatthet for vold...så kan vi ikke skrive han ut. Det jeg må gjøre da er å gå tjenestevei til regionkontor og fagteam og lage et skikkelig press. Og der kommer jo dette med sånn New Public Management inn, ikke sant, for da er det alle de leddene...avgjørelser som du liksom...det er greit å kunne si nei...for de som sier nei på toppen...de...det er ikke de som sitter og utfører ting i hverdagen. Ja i hvert fall så tenker jeg at det er veldig lett...Vi hadde en veldig utfordrende ungdom rundt årsskiftet og jeg meldte fra etter elleve dager, dette her er umulig å

klare innafør nogenlunde forsvarlige rammer...altså sånn som vi er laget da. Og han ble hos oss i tre måneder til, og den kontaktpersonen vi har i strategisk ledelse, han snakka jeg da direkte med og han sa "ja men dette er bare en oppgave, du får gi ham en seng så får politi og psykiatri orden resten". Da er du langt fra virkeligheten altså.

Med fare for å forenkle kan det sies at informantene gir et bilde av en opplevd frihet som de reflekterer seg mer bort fra etter hvert som samtalen går. I utgangspunktet har de tenkt at de har frihet, mens refleksjonen frembringer at den er relativ. De har frihet innenfor visse rammer, og disse rammene er kanskje er strammere enn de har tenkt over. Christensen og Læg Reid uttaler at behovet for enhetlig styring, likt tilbud og lik dekningsgrad for forskjellige tjenester landet over setter grenser for hvor langt desentralisering kan gå, og at dette går ut over ønsket om utstrakt lokal autonomi (Christensen og Læg Reid 1998). Et av de uttalte målene med den statlige reformen var å sikre likeverdige tilbud i hele landet (Rundskriv nr. Q-19/2003). En reformprosess kan nok oppleves slik som en av informantene uttrykte det, innskrenket frihet når fokus er likhet og samkjøring, etterfulgt av større frihet når den nye organiseringen begynner å "sette seg". En slik prosess kan sees på som en form for institusjonalisering. I det nevnte rundskrivet står det også at "virksomheten må lage rammevilkår som kan få fagfolk til selv å utvikle løsninger på de utfordringer de er stilt ovenfor, innenfor de faglige rammer som organisasjonen har stilt opp". Dersom det er en konsernlogikk som ligger til grunn for den nye organisasjonsmodellen hvor den grunnleggende ideen er effektivisering av beslutningssystemer, innebærer det mindre aktiv styring av driften fra overordnet ledelse (Ramsdal og Skorstad 2004). Dette kan tilsynelatende virke som en desentralisering med mer frihet til underenheter i organisasjonen, men i realiteten er det ikke frihet det er snakk om men mer en fraskrivelse av et gjensidig ansvar. Vike sier desentralisert ansvar ikke kjennetegnes av frihet, men av en økende avhengighet (Vike 2004). Eksempelet fra institusjonshverdagen ovenfor er et eksempel på at lederen opplever manglende handlefrihet. Forholdet mellom frihet og styring er forbundet med forholdet mellom ansvar og myndighet.

5.2.5 Forholdet mellom ansvar og myndighet

For å få utført de oppgavene man har ansvar for må den nødvendige myndigheten følge med. Fra eget yrkesliv har jeg erfaring med at det, i et system med mange nivå, kan være slik at man blir sittende med ansvaret men at myndigheten befinner seg på nivå over. Da blir det vanskelig å få utført oppgavene på en tilfredsstillende måte. Ledernes opplevelse når det gjelder forholdet mellom ansvar og myndighet er at størrelsene i det store og hele harmonerer. Det bemerkes at det kan være vanskelig å være den som står nærmest miljøpersonalet og lengst fra pengesekken. En annen erfaring er at det av og til tas beslutninger på regionalt nivå som ikke er gjennomførbare i praksis. Det kan virke som om de har glemt å spørre de som har kunnskap og kjennskap til hva som er mulig å få til. Et eksempel på det blir beskrevet slik:

...i disponeringsskrivet i fjor sto det at innen 1.juli så skulle det være etablert et akutt-team på hver akuttinstitusjon. Det sto ingenting om midler, eller hvordan det skulle gjøres eller noe som helst, og som jeg sa, jeg skulle gjerne hatt et akutt-team men jeg har jo ikke ett menneske å sette inn i det teamet, vi er jo "short" for folk allerede. Og det var de jo andre plasser også i forhold til organisatoriske endringer.....og så... nei da skulle vi bare gi en uttalelse innen 1.desember. Ok, så ga vi en uttalelse, alle er positive til det, men det følger jo ikke midler i forhold til de der tingene. Og så ble det heller ikke noe da...så fikk vi i oppdrag av enhetsleder og utarbeide turnus som går i forhold til det med akutt-team. Åå tenkte vi, jippi, nå kan vi få det, det er jo kjempebra. Og så blir det altfor dyrt...

Et annet eksempel der det oppleves manglende samsvar mellom ansvar og myndighet er at enhetslederne har ansvar for beleggsprosenten, mens inn- og utskrivningsmyndigheten ligger hos fagteamleder. Det blir omtalt som frustrerende og lite tilfredsstillende.

Det sies også at dette er et av de forholdene lederne strever med å finne ut av. Hvor grensene går når det gjelder myndighet.....*i utgangspunktet så føler jeg at det er ganske godt samsvar, og i og med at ordlyden er laget sånn at jeg har alle fullmakter bortsett fra det...men så blir det jo sånn at man prøver ting og så får man spørsmål "hvorfor gjorde du det?", "hvorfor tok du det ikke opp med oss?". Så det...jeg opplever kanskje at det er en del sånne uskrevede regler som ikke jeg helt har skjont...som jeg ikke kan, og som jeg strever med å finne ut av. En*

annen beskriver dette som å ”skjønne signalene”, ”et spill”, ”en øvelse”, et system som det tar tid å forstå helheten av.

Jeg tolker uttalelsene fra informantene dit hen at de totalt sett ikke opplever noe stort sprik mellom ansvar og myndighet i sin lederrolle, selv om de løfter frem enkelte eksempler på et misforhold. Likevel vil jeg si at informantene også her, på samme måte som i forholdet mellom frihet og styring, reflekterer seg frem til at forholdet ikke er helt i den balansen de har først har antatt. Ser vi nærmere på påstanden om at enhver leder får tildelt mer ansvar enn myndighet, og at ledelse består i å lukke dette gapet (Sørhaug 2004) kan materialet i min studie tolkes på to ulike måter. Å lukke gapet mellom ansvar og myndighet, kan enten gjøres ved å plassere ansvaret tilbake der myndigheten befinner seg, eller tilstrebe større myndighet for å få tatt sitt tildelte ansvar. Når informantene opplever at det i det store og hele er samsvar mellom ansvar og myndighet kan det i dette perspektivet bety at de er dyktige til å lukke gapet på en av, eller begge disse måtene.

Vike hevder at forholdet mellom makt og ansvar har forandret seg etter hvert som nye styringssystemer har blitt introdusert, og avlastet den moralsk forankrede gjensidigheten (Vike 2004). Det er snakk om en sentralisering av myndighet og en desentralisering av ansvar. På bakgrunn av intervjumaterialet får jeg ikke inntrykk av at dette er noe lederne i min studie opplever som problematisk i sin arbeidshverdag. Det kan komme av at de ikke har oppdaget at det er slik det forholder seg, eller at det statlige barnevernet enda er en så ung organisasjon at den fortsatt preges mer av mennesker i sine tradisjonelle posisjoner enn av nye systemer. Kanskje forholder det seg slik at det fortsatt finnes moralsk forankret gjensidighet i organisasjonen. Hvis ikke, er det nærliggende å tenke seg at informantene hadde gitt uttrykk for mer frustrasjon rundt dette tema. På den annen side kan uttalelsene om at systemet tar tid å finne ut av og at det oppfattes som ”et spill” hvor det er viktig å forstå signalene, bety at lederne på enhetsnivå strever med å forstå den nye organisasjonen og endringenes konsekvenser.

5.2.6 Oppsummering – lederrollen

Det første underpunktet i min problemstilling var ”hvilken forståelse har tiltaksledere av egen lederrolle?” Det kunne tenkes at det statlige barnevernet, som kun har en seks år lang historie

og har vært i kontinuerlig endring siden etableringen, har gitt grunnlag for ulike oppfatning av lederrollen på enhetsnivå. Slik jeg tolker funnene i intervjumaterialet er det imidlertid samsvar i oppfatningen av rollen i den nye organiseringen. De er ledere nederst i et ”beslutningshierarki” men opplever seg tilstrekkelig autonome i forhold til ansvar og oppgaver. Det kan se ut som om regionledelsen kan oppleves for perifer, og at enhetslederne kunne ønske at de sto litt mindre alene i enkelte situasjoner. Siden noe av organiseringens ”hensikt” er å skape nødvendig avstand til ubehagelige konsekvenser av beslutninger, kunne det forventes at det i intervjumaterialet ville komme frem en mer kritisk holdning omkring egen lederrolles innhold og utvikling. Bildet ser i stedet ut til å preges av aksept og tilpasning. En interessant tanke er hvordan vi mennesker forføres. Vi blir fortalt hvordan verden skal se ut, hva som riktig og hva som virker, og tilpasser oss deretter uten særlige innsigelser. Det kan se ut som vi tiltrekkes av enkle løsninger på kompliserte forhold.

Et annet interessant aspekt er en organisasjons størrelse. Når en organisasjon blir så stor at ingen har en helhetlig oversikt, det er vanskelig å vite hvor beslutninger fattes, og man kommer ikke i kontakt med de nivåer hvor utviklingsideene kommer fra, da tror jeg det er lett å la seg forføre uten motstand. En annen måte å se det på er at når noe blir så stort at det ikke er mulig å ha kontakt med helheten, tilpasser man det nye til det eksisterende. Det nye blir mer av symbolsk karakter, og som lokal leder fortsetter man å gjøre det samme som tidligere.

Til tross for den statlige barnevernreformen og de endringene den har medført i styring og organisering, gir lederne på enhetsnivå et samstemt bilde av egen lederrolles innhold. Som ellers i det offentlige, er det statlige barnevernet kontinuerlig i endring, endring er den nye stabiliteten. Likevel kan det sies at enhetslederrollen og seksjonssjefsrollen innehar en stabilitet som baserer seg på tradisjon mer enn endring.

5.3 Det moderne

5.3.1 Faglig identitet

I denne delen som jeg kalte ”det moderne” ble lederne først bedt om å beskrive sin faglige identitet. Det er interessant om de fortsatt identifiserer seg mest med sin profesjon eller om de har gått over til en mer rendyrket ledelsestenkning. Siden fokus på økonomi, styringssystemer

og organisering har blitt så stort, lurer jeg på om faget fortsatt er viktig for dem. Jeg antar at lederrollen på dette nivået også har blitt mer kompleks de senere årene, slik beskrivelser av lederrollens utvikling på høyere nivåer viser. Det er verdt å merke seg at etaten har krav om at minst en av lederne (enhetsleder / seksjonssjef) på alle institusjoner skal ha sosialfaglig utdanning.

De fleste informantene beskriver identiteten sin som leder, men med en fortsatt sterk forankring i egen profesjon. Enkelte uttaler at de ønsker seg et mindre ansvarsområde, totalt sett blir det for mye som er skviset inn i en og samme stilling, det blir for fragmentert til å få ordentlig fokus på langsiktige ledelsesoppgaver som for eksempel utviklingsarbeid. Spesielt blir det pekt på at lederstillinger på dette nivået består av mye administrasjon og det som enkelte benevner som kontoroppgaver.

Flere svarer at de ser på seg selv både som barnevernsarbeider og leder, og uttaler at barnevernsfaget fortsatt er viktig og spennende. En av de intervjuede sier at:

innerst inne vil jeg egentlig være begge deler like mye. Men, hvis jeg ikke kan si "ja takk, begge deler" så må jeg si at jeg er leder. Det er det jeg har valgt. Ååå, selv om det river meg i hjertet (ler). Motivasjonen min ligger mest i å hjelpe de ungene og familiene vi jobber med. Men jeg liker å være med å ta beslutninger. Jeg ville aldri tatt en lederstilling i en annen del av offentlig sektor.

En annen uttaler seg tilsvarende, og sier det slik:

Foreløpig kunne jeg ikke lede "hva som helst". Jeg har diskutert det med flere, men jeg er ikke der. Det kan hende at jeg ikke er...holdt på å si flink nok, eller har kommet langt nok, men jeg kjenner i hver fall at det er mange fordeler ved å kjenne systemet, institusjonslivet godt.

En identitet som beveger seg fra profesjon til ledelse beskrives på den måten at når for eksempel personalgruppen diskuterer problemer knyttet til ungdom, er lederen opptatt av systematikken og strukturen i det - og ledelsesutfordringene - mer enn den enkelte sak. Et annet eksempel som trekkes frem er at leder er mer opptatt av overlapping mellom vaktlagene som fenomen (struktur), enn det som konkret snakkes om der, selv om det selvsagt ligger i

bunnen. Det handler om å ha et overordnet blikk på hva som rører seg i enheten/seksjonen, en bevegelse fra sak til struktur.

Når det gjelder en identitet som ”bedriftsleder” med høyt fokus på økonomi og resultater, er det ikke mange uttalelser i materialet som vitner om det. En av de intervjuede svarer at vedkommende ser på seg selv som en coach, en personalleder som skal sørge for å levere resultater, og at han er en del av et system som blir mer og mer byråkratisk. En annen svarer at det kan bli for mye fokus på økonomi, ressurser og god utnyttelse, og at han trenger påminnelser fra personalet han er leder for, om at det faktisk finnes noen som mottar tjenestene også.

Som en oppsummering av spørsmålet om identitet kan det sies at det sosialfaglige fortsatt er sterkt forankret i ledere på enhetsnivå. Christensen og Lægreid viser i sin studie til tre trekk ved forvaltningsrollen, lojalist, profesjonist og modernist. Lojalisten vil i størst grad vektlegge politiske hensyn, profesjonisten faglige hensyn og modernisten fornyelse og omstilling (Christensen og Lægreid 1998). Lederrollen på enhetsnivå vil også inneholde disse trekkene, og jeg tolker informantene dit hen at de først og fremst er profesjonister, som fortsatt har mest fokus på, og derfor vil legge mest vekt på faglige hensyn. I likhet med det som kommer frem i Christensen og Lægreids studie, ser det ut til at de endringene som kommer inn med NPM-tenkningen ikke fortrenger de etablerte, tradisjonelle lederrollene på enhetsnivå. Det nye blir mer et supplement til det eksisterende, noe som vitner om økt kompleksitet i lederollen.

5.3.2 Virksomhetsplanlegging og målstyring

De intervjuede ble spurt om å beskrive etatens virksomhetsplanlegging og målstyringsarbeid, og hvordan de arbeider i egen enhet/seksjon med dette. Det var til dels store forskjeller på hvordan lederne beskrev dette arbeidet, og hvorvidt de beskrev en prosess i regionen eller hovedsaklig var opptatt av prosessen i egen enhet/seksjon. Enkelte av seksjonssjefene var opptatt av de planer og mål som utarbeides for hver og en av de plasserte barna/ungdommene i ”sine” tiltak, noe som viser at de er forholdsvis langt inn i det daglige miljøterapeutiske arbeidet, og ikke så opptatt av den helhetlige prosessen.

En beskrivelse av prosessen for å fastsette mål for virksomheten lød som følger:

Sånn som jeg opplever det så kommer det vel noe fra departementet til direktoratet, som går ut til strategisk ledelse, og fra strategisk ledelse så går det noe ut til oss. Da kommer det, på bakgrunn av de føringene de har fått, noen mål, altså det går på kvalitetsmål...ja nå husker jeg ikke...fire områder tror jeg, og så sender de ut et disponeringsskriv med føringer, og ut i fra det så lager vi våre mål. Vi lager også en overordna målsetting i opptaksområdet. Vi lager visjoner og overordna mål som er felles for oss, og ut fra det lager hver enhet ...målsettinger som på en måte skal måles opp mot det igjen da...for å si det sånn.

En av de intervjuede forteller at han har ventet på virksomhetsplanen fra regionalt hold før han skulle gå i gang med sin egen fordi han hadde en forståelse av at prosessen skulle være slik. Men, den kom aldri og ikke kom det noe informasjon om at det var besluttet en annerledes prosess heller. Han uttaler at hans enhet nok ikke er pålagt å skrive en egen virksomhetsplan, men hvis det ikke er gjort kan de kanskje få spørsmål om hvorfor. Han uttaler at det kan være utfordrende å forstå hva som forventes.

Flere gir uttrykk for at det er veldig mye å forholde seg til i dette arbeidet, uttallige retningslinjer, rammer og planer som skal brukes som overordnet, for så å trekke det videre ned i egen enhet og i det konkrete, daglige arbeidet. En av lederne som ikke har så lang erfaring fra etaten uttaler at:

for meg som kommer utenfra så er dette enormt.

En annen informant gir en klar beskrivelse av prosessen i arbeidet med virksomhetsplanen. På bakgrunn av føringer fra regionalt hold lager han et utkast til egen virksomhetsplan som sendes ut til de andre lederne (seksjonssjefene/kontorsjef) for innspill og tilbakemeldinger, før den sys sammen.

Enkelte utarbeider felles mål for opptaksområdet. ”Sammen om barna” er visjonen og hovedmålet er at de skal ha et fleksibelt tiltaksapparat som gir barn og unge den hjelp de har behov for. ”Ikke mer operativt enn det”, som en av informantene uttrykker det.

Flere trakk frem at et av de viktigste målene siden statlig overtakelse har vært å arbeide for et mer enhetlig barnevern, mer liket i tilbudet uavhengig av hvor du bor. Dette har de også jobbet med i enhetene.

Det ble nevnt at faktorer som styrer arbeidet med målsettinger i enhetene er, i tillegg til de regionale føringene; kommuneundersøkelsen, medarbeider-tilfredshetsundersøkelsen og brukerundersøkelser. På bakgrunn av undersøkelser lages forbedringsprotokoller.

I et par av samtalene bidro jeg som intervjuer til en uheldig sammenblanding av virksomhetsplan og institusjonsplan, noe enkelte av informantene også gjorde. En av lederne oppklarte det på denne måten:

Jeg skiller litt på de to tingene jeg. Virksomhetsplan, da tenker jeg litt mer sånn overordna plan og mål for virksomheten, mens institusjonsplan er mer en beskrivelse av hva vi gjør og hvordan vi gjør det, mer i detaljene på en måte. Hva det vil si at vi bruker den og den metodikken, hvordan går vi frem i arbeidet med det.

Mange av lederne var opptatt av at det er mye rapportering, både månedlig, kvartalsvis og årlig, alt etter som hva som skal rapporteres. To ganger i året gjennomføres en styringssamtale med hver enkelt enhet.

De fleste informantene nevner Quality Assessment Framework (QAF) som et viktig verktøy. Det blir beskrevet som et måleverktøy, et kvalitetssystem som tydeliggjør og sikrer drift og utvikling. En annen måte å beskrive det på er at det måler kvaliteten i arbeidet, en metode som kan brukes for å sikre gjennomføring av det man er pålagt gjennom for eksempel disponeringsskriv, sikre kvalitet i det man gjør. På spørsmål om hvordan dette arbeidet gjennomføres, svarer en av lederne at de har satt sammen en intern egenrederingsgruppe som går gjennom ni områder og vurderer først hvert område for seg, for deretter å samle vurderingene og fremskaffe dokumentasjon knyttet til vurderingene. Arbeidet skal gjennomføres årlig.

QAF som verktøy skulle vært implementert i hele regionen, men det er ulikt hvor langt enhetene har kommet i dette arbeidet. Enkelte er godt i gang, andre har akkurat begynt mens noen kun har hørt om det. De som har tatt det i bruk beskriver det som en god metode, omfattende, men at man får mye igjen for det når man har kommet inn i systemet.

Enkelte av de intervjuede opplyser at de også skal ta i bruk risikoanalyse på hovedmålområdene, men at dette arbeidet ikke har kommet ordentlig i gang enda. Dette blir beskrevet som en metode for å identifisere risikofaktorer og sette inn tiltak for å minske risikoen. Alle enhetene skal ha fått opplæring i hvordan dette gjennomføres og det blir beskrevet som et nyttig, men omstendelig verktøy.

Slik jeg tolker samtalematerialet, foregår det ikke noe enhetlig arbeid når det gjelder virksomhetsplanlegging og målstyringsarbeid i organisasjonen. Det som synes klart er at alle enheter utarbeider egne mål som baserer seg på mål gitt av regionledelsen, som i sin tur har fått føringer fra direktoratet. Det er store ulikeheter i hvor lang den enkelte enhet har kommet med bruken av ulike verktøy som skal brukes til for eksempel kvalitetsmåling. Det kan synes som om det er opp til den enkelte leder å sette seg inn i nye verktøy og internalisere bruken i det daglige arbeidet, og det hele virker relativt vilkårlig.

Et av målene med den statlige reformen (Rundskriv nr. Q-19/2003) var å bygge en organisasjon som har ”god, tydelig og stram økonomisk og faglig styring”. Det ble poengtert at god økonomisk styring krever god økonomisk kompetanse, gode styringssystemer og rutiner, og at klar og entydig ledelse er nødvendig. I en så stor virksomhet, i et så komplekst fagfelt, synes det for meg vanskelig å få til en så strømlinjeformet organisasjon, noe materialet i studien bekrefter.

I direktoratets tildelingsbrev for 2009 står det at det skal legges til rette for benchmarking og å utvikle felles faglige standarder og retningslinjer. Det er et interessant spørsmål hvordan man oppnår dette i praksis i et så komplekst fagfelt som barnevern. En kan spørre seg hva slags fagkunnskap som skal vektlegges, og om all erfaringskunnskapen som finnes i fagfeltet blir godt nok ivarettatt når målet er at faget skal standardiseres. Dersom konformitet blir sett på som kvalitet, blir det liten plass til subjektivitet og originalitet.

I Bufetats strateginotat av desember 2007 rapporterer regiondirektørene om høye krav til rapporteringsomfang og detaljering, noe som kan føre til uforholdsmessig mye fokus mot støtteoppgaver som drift og administrasjon, i stedet for mot virksomhetens kjerneområder som utvikling av drift av tjenester med tilstrekkelig kvalitet. Det er grunn til å tro at denne opplevelsen forplanter seg videre ”nedover” i organisasjonen, noe informantene i min studie

gir uttrykk for. De snakker om omfattende rapportering, som de til tider ikke finner mening i. Videre opplever flere av regiondirektørene et misforhold mellom tjenesteleveransene etaten er ansvarlig for, og de ressurser den har til rådighet for å utføre forventede tjenester. Dette er også et forhold som i sin tur påvirker arbeidet i enhetene og gjør det vanskelig, da det er grunn til å tro at ansvaret presses nedover i organisasjonen slik Vike beskriver (Vike 2004). En av de intervjuede uttaler noe som er interessant i dette bildet, nemlig at regionledelsen bestreber seg på å ”skåne” enhetslederne så godt som mulig når drastiske beslutninger tas på direktoratnivå. Det kan være et uttrykk for at den gjensidige forpliktelsen ikke er totalt fraværende selv om det sikkert er riktig at den er på vikende front.

Ifølge målbildet for 2012 er delmålet for området barnevern (nasjonalt) at ”etaten bidrar til at barn og unge mestrer sine liv og videreutvikler egne ressurser slik at de kan leve trygt og selvstendig”. Et av opptaksområdene i den regionen min studie ble gjort har konkretisert dette ned til et mål om ”et fleksibelt tiltaksapparat som gir barn og unge den hjelp de har behov for”. Informanten ga uttrykk for at dette ikke var særlig operativt. I mål- og resultatstyring er det avgjørende at målene er operasjonaliserbare, klare, konsistente og stabile, slik at det er mulig å vurdere oppnådde resultater (Christensen og Læg Reid 1998). Målesystemene må gjøre det mulig å systematisk etterprøve måloppnåelse, blant annet gjennom utvikling av tallfestede resultatindikatorer og økt vektlegging av evaluering av hvordan offentlige tiltak virker (ibid). Ledere og medarbeidere arbeider sammen gjennom en systematisk samarbeids- og planprosess for å sikre at forpliktende målsettinger realiseres ved at ulike mål og strategier er forstått og blir fulgt innen en angitt periode (Ramsdal og Skorstad 2004). Målstyring er en administrativ teknikk for effektivisering (Eriksen 1999).

Barnevern er et fagfelt med komplekse oppgaver. Desto mer komplekse oppgavene er, jo mer nødvendig er det å operasjonalisere mål (Ramsdal og Skorstad 2004), men det er en utfordring. For eksempel hvilke tiltak som gir barn og unge den hjelp de har behov for er ikke enkelt å måle. For å få til mål- og resultatevalueringer er det lett å ty til det som kan måles kvantitativt, for eksempel hvor mange akutt plasseringer som finner sted i en region. Det blir lett fokus på tall, målbare størrelser og en enkel logikk, og en fare for banalisering av komplekse og intellektuelt utfordrende oppgaver. Det at arbeidet ikke kan tilpasses kravene til enkle mål, gjør at mange oppgavetyper, kunnskapsformer og profesjoner risikerer å tape i kampen om ressursene (ibid).

Informantene gir ikke uttrykk for noen bekymring omkring dette, og de blir heller ikke spurt direkte. De snakker heller ikke om konsekvenser av manglende måloppnåelse, noe som er et av de tre elementene mål- og resultatstyring bygger på (Christensen og Læg Reid 1998). Jeg tolker materialet på en slik måte at arbeidet med mål- og resultatstyring i organisasjonen enda ikke er preget av systematikk, men er i en oppbyggingsfase. Uttalelser fra informantene som viser at implementering av nye verktøy skjer i ulikt tempo mener jeg indikerer dette. Slik jeg forstår informantene har flere et litt abstrakt forhold til virksomhetsplanlegging og målstyring. Det kan virke som de gjør det fordi det blir forventet, men at de ikke har internalisert det som sitt eget eller tenker at det er avgjørende i det daglige arbeidet. Med fare for å mistolke kan det virke som om denne måten å arbeide på ikke blir oppfattet som et verktøy, men mer som noe pålagt som kommer i tillegg til det daglige arbeidet.

Ifølge Christensen og Læg Reids studie har ikke innføringen av mål- og resultatstyring ført til de store endringene som kunne forventes ut fra det tradisjonelle skillet mellom målstyring og regelstyring (Christensen og Læg Reid 1998). Det kan komme av to ting; at mål- og resultatstyring modifiseres i retning av dominerende arbeidsmåter, og/eller at det å oppnå mål er noe man alltid har vært opptatt av i statsforvaltningen (ibid). Endringer i formelle regelverk kan føre til at man tror man gjør noe nytt, men at man egentlig gjør tilnærmedesvis det samme som tidligere. En tolkning som Christensen og Læg Reid gjør i sin studie er at mål- og resultatstyring først og fremst har blitt et managementverktøy for intern kontroll og at de viktigste effektene så langt er av meningsdannende karakter.

Slik jeg tolker samtalematerialet i min studie har lederne på enhetsnivå i hovedsak en positiv holdning til virksomhetsplanlegging og målstyring, selv om de gir uttrykk for at det er mye å forholde seg til. Noe forenklet kan vi si at de gjør dette i tillegg til de tradisjonelle lederoppgavene. Et viktig spørsmål er hvor mye en leder er i stand til å ta hensyn til samtidig. Dersom det blir et sterkt fokus på for eksempel økonomi, kan det da gå på bekostning av faglige hensyn og tradisjonelle verdier? Det er nærliggende å tenke at det er begrenset hvor mange hensyn en leder kan ta samtidig.

Christensen og Læg Reids studie av endringer i lederroller viser at administrative toppledere ikke klarer å fylle den rollen de var tiltenkt i det praktiske reformarbeidet, noe som henger sammen med at de politiske ledernes rolleutøvelse har klare symbolske trekk (Christensen og Læg Reid 2002). Dette vil i sin tur påvirke reformarbeidet ”nedover” i systemet. Den samme studien viser at flere etatsledere legger vekt på bevisstgjøringens betydning når de vurderer

mål- og resultatstyring. Det oppleves positivt å si hva man vil, hva man gjør, hvilke ressurser man har og hva man har fått til (ibid). Slik tolker jeg informantene i min studie også, at bevisstgjøring i forhold til ressursbruk sees på som positivt.

5.3.3 Barne-, ungdoms- og familieetatens uttalte verdier – respekt, åpenhet og deltakelse

Alle intervjupersonene hadde god kjennskap til Bufetats uttalte verdier. Langt de fleste forteller at de har arbeidet med verdiene både på regionale ledersamlinger, i andre lederfora samt i egen enhet, for eksempel i gruppearbeid på fagdager med hele personalgruppen. Flere har arbeidet med å konkretisere og eksemplifisere hvordan de tenker verdiene skal komme til uttrykk i ledelse, og utarbeidet noen felles prinsipper for ledelse i tråd med verdiene. Videre har flere jobbet for å få personalet til å reflektere over hvordan verdiene kan komme til uttrykk i det daglige miljøterapeutiske arbeidet og ovenfor samarbeidspartnere, mens andre igjen ikke har gjort så mye mer enn å snakke om de den gangen de ble lansert.

Ord som blir brukt om verdiene er at de er sentrale, viktige, enkle og gode. En av informantene forteller at han ble introdusert for verdiene allerede på jobbintervjuet, og at temaet går igjen i samlinger, styringssamtaler, medarbeidersamtaler osv. Lederne blir i styringssamtalene spurt om hvordan de arbeider med verdiene i egen enhet. Den samme informanten sier at fordi regionledelsen er så flinke til å trekke frem verdiene i ulike sammenhenger, blir det naturlig å videreføre dette i egen enhet, det blir en del av hverdagen.

En annen informant forteller at han og flere andre undret seg litt over verdiene når de kom. Det at de kom ”fra oven”, var bestemt og ble presentert; ”slik skal vi være”. Men etter hvert har han fått et mer positivt syn på det og uttrykker seg slik:

Men nå har jeg jobba med det, eller liksom hørt om det, både når jeg jobba på regionkontoret og nå ute i institusjonsverdenen og i nettverkene, og det er...det blir jobba godt og seriøst med det. Og det har jeg blitt positivt overraska over... at det fungerte faktisk, at noen bare bestemte at sånn skal det være, så var det såpass overordna at det måtte skapes innhold lokalt. Og det er blitt gjort, og det har vært et veldig fokus på det i organisasjonen.

Det at Barne-, ungdoms- og familieetaten i vesentlig grad legger vekt på innføring av felles verdier, kan oppfattes som noe som bryter med NPM-tenkningen. Kanskje er det en

bekreftelse på at toppledelsen er genuint opptatt av andre sider ved virksomheten enn kostnader og effektivisering. Faren i en så stor organisasjon som det statlige barnevernet er at det lett kan bli pene ord på papir, som det er vanskelig å skape et felles innhold i. Siden det er så mange ledd i organisasjonen, kan arbeidet med verdier bli av instrumentell karakter.

Det å komme frem til de tre verdiene, respekt, åpenhet og deltakelse var en prosess i organisasjonen, initiert av toppledelsen, felles for alle regioner (nasjonalt). På Bufetats intranettsider ble alle medarbeidere invitert til å sende inn sine forslag til verdier, med beskrivelser og begrunnelser. Deretter ble det innsendte materialet vurdert av en sammensatt gruppe medarbeidere. De arbeidet seg frem til de tre verdiene som ble gjeldende. Disse ble presentert på intranettsidene, og skulle gis innhold lokalt. Det er et krav til alle enhetsledere at de kontinuerlig arbeider med verdiene i egen enhet, noe intervjumaterialet bekrefter at blir gjort i utstrakt grad. Det var ingen av de intervjuede som beskrev at det hadde vært en prosess for å komme frem til verdiene, tvert imot ble det beskrevet som noe som ble presentert ovenfra uten en forutgående prosess. Det kan tolkes som et tegn på hvor vanskelig det er å arbeide med noe som skal være felles i en stor organisasjon med mange ledd. Det kan være utfordrende å få et eierforhold til det som skjer. Likevel har informantene et udelt positivt syn på verdiene og arbeidet med dem. De ser nytten av refleksjon og bevisstgjøring omkring hvordan verdiene skal komme til uttrykk i det daglige arbeidet, både blant medarbeiderne og i ledelsesfora.

Ifølge Bufetats strateginotat av 2007 skal verdiene være retningsgivende og få konsekvenser på individnivå, organisasjonsnivå og på samfunnsnivå. Verdiene skal, i tillegg til å være veiledende for arbeidet internt, også være veiledende for hvordan etatens medarbeidere opptrer i samfunnet. Det blir poengtert at verdiene representerer en betydelig utfordring, fordi det er så stort fokus på blant annet målformuleringer, kontroll og metoder. Dette er en interessant ”erkjennelse”, og kan tolkes som at toppledelsen også problematiserer at det er begrenset hva det er mulig å ha fokus på samtidig. Videre poengteres det at dersom verdiene skal bli mer enn talemåter, må det gis rom for stadig refleksjon og kritiske blikk på praksis. Intervjumaterialet viser at det lokalt legges vekt på rom for refleksjon, og at arbeidet med verdiene holdes oppe av de fleste lederne. Jeg tolker de dit hen at de har tro på at bevisstgjøring fører til utvikling og endring, og at de sammen gir verdiene innhold lokalt. Bevisstgjøring og drøfting av hvordan verdiene kommer til uttrykk i det daglige arbeidet kan være med å motvirke det faktum at det ofte kan være et misforhold mellom hva vi sier og tror

om de verdiene som styrer vår atferd og hva som faktisk er styrende. På den måten kan de uttalte verdiene bli mer enn noe man bevisst eller ubevisst smykker seg med.

Verdier skal angi en felles retning, og ledelse er å skape et felles verdigrunnlag i organisasjonen. I en så stor og mangfoldig organisasjon som det statlige barnevernet er dette en betydelig utfordring. Det er vanskelig å tenke seg at verdigrunnlaget skal bli så mye mer enn å eie *ordene* respekt, åpenhet og deltakelse i fellesskap. Hva som skal legges i ordene må som sagt arbeides med lokalt, og da er det begrenset hva som bli felles. Informantene uttaler at de arbeider med hva verdiene betyr for ledelse regionalt. Dette kan sees som et ledd i å skape et fellesskap ut over enheten.

Slik jeg ser det, kan det være en motsetning i det at verdiene skal få (positive) konsekvenser på organisasjons- og samfunnsnivå, og selve etableringen og utviklingen av det statlige barnevernet. Det å bygge opp en stor organisasjon med så mange ledd, en NPM-vennlig reform med hva det inneholder, kan på mange måter være et hinder for å utvikle verdier som respekt, åpenhet og deltakelse i organisasjonen som helhet. I ett perspektiv kan en slik modell, hvor en langt på vei kan si at gjensidigheten mellom leddene i verste fall er borte, i beste fall trues, i stedet fremme manglende respekt, åpenhet og deltakelse. Selv om individene er preget av de positive verdiene, kan en si at systemet arbeider imot. Sørhaug trekker frem at mange av utfordringene som ligger i transformasjonsledelse (verdibasert ledelse som innebærer å utvikle visjoner) må forskyves fra person til struktur i dagens arbeidsliv hvor det kan sies at forandring er det stabile (Sørhaug 2004).

For å oppsummere vil jeg si at samtalematerialet gir grunnlag for å si at enhetsledere og seksjonssjefer har en positiv oppfatning av Bufetats verdier, og de fleste arbeider aktivt med dem i egen enhet, og i lederfora. Selv om verdiene ble oppfattet å komme ”ovenfra og ned” i organisasjonen, noe som i utgangspunktet ble tatt i mot med skepsis, ser det nå ut til å være en tro på at ting kan fungere lokalt til tross for at det er introdusert fra sentralt hold.

5.3.4 Lederrollens utvikling

Jeg var interessert i hvilke refleksjoner intervjupersonene gjorde seg omkring lederrollens utvikling, sett fra eget ståsted. Det er et stort og upresist spørsmål, men jeg var opptatt av hva

slags tanker den enkelte hadde om lederrollen i offentlig velferdssektor. Refleksjonene ga ikke noe entydig bilde, tvert i mot kom det frem mange ulike refleksjoner som gir et noe brokete bilde.

Det ble pekt på negative og positive sider ved lederrollen slik den oppleves i det statlige systemet sammenliknet med slik det var å være leder i Fylkeskommunen. Det negative som ble trukket frem var; mer byråkratisering, lange beslutningsprosesser, vanskelig å komme med ideer fra enhetsnivå opp til regionnivå men samme idéer kan komme andre veien, veldig korte frister, for mye rapportering og kontroll, manglende tilbakemeldinger, dårlig kommunikasjon innad i regionledelsen, stor og uoversiktlig organisasjon.

Det med mye kontroll ble problematisert på den måten at det også har positive sider, at det var for lite kontroll tidligere. Det ble nevnt som positivt at det nå er mer tydelig og synlig hva som er lov og rett, og at organisasjonen fremstår som mer ensartet og profesjonell.

En annen positiv side som ble poengtert var at man lærer mye mer i en stor organisasjon, man får ”input” fra ulike hold. Det ble også sagt at med den statlige organiseringen kan enhetene flytte penger mellom seksjonene, og på den måten spare der det kan spares og bruke mer et annet sted hvor det er nødvendig. Andre positive utviklingstrekk som ble nevnt var tydelighet på retning og mål, samt økt brukermedvirkning.

En annen interessant refleksjon var om ledere trengs i det hele tatt, og hvor mange og på hvilke nivå. Informanten hadde reflektert seg frem til at en leder må være den som leder an, viser vei. Enkelte av de intervjuede fremhevet at lederrollen innefor sosial sektor blir mer spisset som leder og ikke så mye fagperson som tidligere, ledelse har også innenfor vårt fagfelt blitt mer av en profesjon i seg selv. Det er tydeligere enn før at man er en del av et lederhierarki. En seksjonssjef uttalte at han kjenner seg stadig presset nedover i hierarkiet. Følgende uttalelse fra en informant viser at ledelse som fag har kommet mer i fokus:

Jeg skulle ansette en ny seksjonssjef og så var vi veldig uenige i intervjugruppa om hva slags person vi faktisk trengte. For jeg hadde med meg en FO'er (tillitsvalgt i Fellesorganisasjonen – min anmerkning) som da var veldig opptatt av at den her skulle være så faglig god...og kritiserte litt den ene vi hadde hatt til intervju for hun var så opptatt av lederrollen og det å være leder...Og så satt jeg og filosoferte og så kom jeg til; hvis jeg skulle ansette en seksjonssjef som ikke var opptatt av å være leder, da vil jeg ikke ha den personen...

En annen informant opplevde et skille mellom det han kaller gammel og ny lederstil i det offentlige, hvor den gamle besto i å holde kontroll, dømme og irettesette, mens den nye mer består i å ha visjoner, vite retning og få de ansatte til å yte mest mulig. Han uttalte at det er tydeligere forventinger nå enn før, til hvilke resultater man skal oppnå.

Flere tok opp dette med økt fokus på økonomi, budsjett og resultater. Slik jeg oppfattet det var det ingen som var direkte negativt innstilt til økt fokus på økonomi, det var heller flere positive uttalelser som påpekte nødvendigheten av det. En beskrivelse av situasjonen lød slik;

Jeg tenker at økt fokus på økonomi på den ene siden er positivt, men det er også en fare. Jeg tror det er bra at det stilles krav til hvordan vi skal forvalte de offentlige midlene. Jeg tror at man har brukt veldig mye penger på lite hensiktsmessige måter, så det ikke kommer ungene til gode, men at det er gjort ut fra noen ildsjeler som virkelig har trodd på det de har gjort, eller en tanke om at..vi skal i hvert fall ikke spare der...selv om det blir å sette det på spissen. Det har jo aldri vært noen overflod med penger innafor vår bransje...men jeg tror nok at det er bare sunt at vi må være litt mer bevisste, men så blir det en "kræsj" når man begynner å snakke om økonomi og barnevern, ikke sant, og når det går på bekostning av ungene eller når vi frykter at det går på bekostning av ungene, så er det grunn til å være bekymra. Så det er den balansegangen...mellom å få den der litt sånn økonomiske tenkninga inn i et felt som man aldri kan tjene penger på, ikke sant, det blir jo helt...det er helt absurd det egentlig, å begynne og snakke om...

Enkelte av lederne trakk frem at avstandene er store i organisasjonen, både fysisk og når det gjelder kommunikasjon, og en av dem uttrykte seg på denne måten;

Før (i Fylkeskommunen – min anmerkning) var veien veldig kort til politikerne og det er...den er borte den nå. Den er ikke bare lang, den er borte. Så jeg opplever vel det at muligheten til å ha virkelig innflytelse som teller, den er helt borte. Det...synes jeg nok.

Flere av de forholdene som blir beskrevet faller inn under de grunnelementer som kjennetegner NPM-reformer. utfordringer ved at organisasjonen er så stor, og at leddene er så mange blir trukket frem. Det kan gjøre kommunikasjon vanskelig og beslutningsprosesser lange. Vike peker på at velferdsstaten har blitt et organisasjonssystem som gjør at statlige

dilemmaer kan desentraliseres, og systemet er lukket for ”feedback” nedenfra (Vike 2004). Jeg tolker noe av det informantene uttaler om kommunikasjon oppover i organisasjonen inn i Vikes forståelsesramme. Det at en av informantene gir uttrykk for at muligheten til å ha virkelig innflytelse har blitt borte med den nye organiseringen, er et alvorlig signal. Videre gir informantene uttrykk for en opplevelse av for mye rapportering og kontroll, samtidig som de ser nytten av bevisstgjøring rundt bruk av tildelte ressurser. Det er det samme som kom frem i Christensen og Lægreids studie av endringer i lederroller, hvor hovedresponsen viste en ambivalens men en positiv grunnholdning hvor bevisstgjøringskomponenten ble understreket av flere (Christensen og Lægreid 2002).

Min studie viser at lederne er opptatt av endringer i lederrollen og ledelse som fag, selv om det fortsatt er sterkt forankret i barnevern og sosialt arbeid som profesjon. Det er ikke overraskende at det kommer refleksjoner rundt i hvilken grad ledelse trengs, hvor mange og på hvilke nivåer. Dette er kjente problemstillinger i ledelsesforskningen, og det finnes ingen entydige svar. Det er vanskelig å definere hva ledelse er og om det finnes. Og om det finnes, så er det ikke sikkert det virker, og om det virker så kan noe annet kanskje virke like bra (Sørhaug 2004).

Uttalelsen fra en seksjonssjef om at han føler seg presset nedover i hierarkiet finner jeg interessant. I en stor organisasjon med flere nivåer, er det lett å tenke seg det som jeg tidligere nevnte som en ny ”klassedeling”. Vike peker på at lederes sårbarhet er økende, og sier at ledere på ”lavere” nivåer sjelden er i stand til å opparbeide nødvendig autonomi i relasjon til de høyere nivåene som styrer dem. De blir i stedet avhengige (Vike 2004). Enhetene mister noe av sin egentlige autonomi, som erstattes med relativ autonomi (Ramsdal og Skorstad 2004).

5.3.5 Oppsummering – det moderne

Faget står fortsatt sterkt hos de lokale lederne, de er mer fagpersoner enn ”bedriftsledere”. Det ser ut til at de er positive til den nye tenkningen i organisasjonen med virksomhetsplanlegging, målstyring og arbeid med felles verdier, men det er ulikheter i hvordan de jobber med dette nye og hvor langt de har kommet. Totalt sett vil jeg si at lederne er lite kritiske til endringene i organisasjonen, selv om de nevner at den er stor, at det er

mange nivåer og at det kan være utfordrende med kommunikasjon mellom leddene og innad i regionledelsen. Informantene kan tolkes dit hen at det er (for) mye rapportering, men at kontroll også har positive sider.

5.4 Motivasjon

Bakgrunnen for å stille spørsmål om motivasjon og utfordringer i den lokale lederrollen var en tanke om at disse faktorene også vil si noe om lokal lederrolles utvikling, om det er en bevegelse mot en mer ”bedriftsleder-orientering” i hva som motiverer, eller om reformen og endringer i styring og organisering medfører utfordringer som kommer til syne her.

5.4.1 Hva motiverer i lederrollen?

Noe de fleste nevnte som motiverende som leder var gode tilbakemeldinger fra personalet, det å ha kunnskapsrike og tilfredse medarbeidere som trives i jobben. At det er kvalitet i de relasjonene de har med kolleger i ledergruppen og de øvrige ansatte. Det å merke at en som leder greier å motivere de ansatte, få de til å trekke i samme retning og møte utfordringer med en positiv ”stå på-holdning”. Fornøyde samarbeidspartnere ble også av flere nevnt som motiverende, og også det å bli satt krav til fra disse.

En annen motivasjonsfaktor som ble poengtert av mange var det å arbeide med utviklingsoppgaver, være med å etablere noe nytt og få til gode prosesser. Flere snakket om at de trives når ting skjer, når de må kjempe for noe, og får det til. ”Det er gøy å være leder”, som et par av informantene uttrykte det.

Det viste seg også at faget motiverer, og en leder uttrykte seg slik;

Jeg brenner for barnevernfeltet. Vi har et utrolig spennende fagfelt som jeg elsker å jobbe med, så det er det som driver meg.

Et annet utsagn i forhold til faget var at det er motiverende med faglig påfyll av god kvalitet.

Det ble også sagt at en som leder må forholde seg til utrolig mange ulike ting, at en får kunnskap om mye på forskjellig nivå, og at ingen dager er like. Dette ble betegnet som motiverende og slitsomt på samme tid.

5.4.2 Hva gjør lederrollen utfordrende?

Når det gjelder utfordringer i lederrollen som intervjupersonene la vekt på kom det frem et mangfoldig bilde. Som sagt i innledningen mener jeg utfordringer som kan virke demotiverende i lederrollen. Dette ble kanskje litt uklart i noen av samtalene, så her kom det nok frem forhold som kan karakteriseres som demotiverende, men også mer alminnelige utfordringer som er lettere å leve med.

Det kom frem en del utfordringer som gikk på hvordan organisasjonen fungerer. Det at den har blitt så stor og mangfoldig, medfører en del nye utfordringer, slik jeg tolker svarene fra de intervjuede. Det å forstå meningen med all rapportering ble nevnt som en utfordring, og å bruke tid på saker man ikke skjønner viktigheten av oppleves frustrerende. Et annet utsagn var at det er for langt opp til å få virkelig innflytelse, det man mener/sier fra om har ingen effekt. Ekstremt lange beslutningsprosesser er et annet forhold som sliter på lederne/seksjonssjefene på enhetsnivå. Stramme budsjetter nevnes også, men her blir det i tillegg tatt med at budsjettene har gått fra å være vilkårlige etter at reformen ble innført, til å virke mer realistiske nå. Manglende kompetanse i etaten slik at en ikke kan få gjennomført/løst ting på en skikkelig måte, for eksempel turnusendringer skaper også misnøye som igjen kan føre til dårlig motivasjon.

Balansegangen mellom forventninger fra regionledelsen og forventninger i egen enhet, det å være en leder i "skvis" blir også trukket frem som belastende. At man enkelte ganger må gjennomføre endringer man ikke helt tror på, eller må målbære noe man ikke helt står for i seg selv.

For liten tid til å være synlig for eget personale, mengden og kompleksiteten av gjøremål, ledere i samme enhet med sprikende fokus, dårlig samarbeidsklima samt vanskeligheter med å skape en enhetlig kultur er forhold i egen enhet som nevnes som utfordrende.

Til slutt i samtalene kom vi inn på hvordan lederne så på muligheten for at de kom til å fortsette i stillingen sin eller tilsvarende lederstilling i lang tid fremover. Her kom det svar som kan deles i tre kategorier. Noen så for seg et langt løp, andre tenkte en tre til femårsperiode i samme stilling i vårt fagfelt er passende, mens det tredje svaret var at det er utenkelig å fortsette over lengre tid. En representant for den siste kategorien uttrykte seg slik på spørsmålet om han så for seg å inneha stillingen i lengre tid;

(ler)..nei. Det er ikke mulig. Det har kanskje med min personlighet å gjøre. Det er tempo, tempo, tempo. Jeg føler ansvaret tynger. Et par år til, tenker jeg.

5.4.3 Oppsummering - motivasjon

Det som motiverer kan grovt sett deles i to kategorier, relasjoner og fag. Gode relasjoner til medarbeidere, lederkolleger og samarbeidspartnere trekkes frem av flere informanter. I tillegg står faget sterkt, også som motivasjonsfaktor. Når det gjelder utfordringer blir forhold omkring ny styring og organisering poengtert av flere. Dette kan tolkes som en kritikk av en NPM-vennlig reform.

5.5 Oppsummering - hovedproblemstilling

Jeg har nå undersøkt følgende hovedproblemstilling (ved hjelp av de tre underpunktene; lederrollen, ”det moderne” og motivasjon) gjennom kvalitative intervjuer av sju informanter, med aktuell teori som bakgrunn:

- *Hva forteller ledernes egne erfaringer om utviklingen av lederrollen på tiltaksnivå i det statlige barnevernet i tiden etter reformen i 2004?*

Med teorien (og kritikken) fra Ramsdal og Skorstad, samt Vike som utgangspunkt, hadde jeg nok forventet at den lokale lederrollen var preget av en mer kritisk holdning til de endringer barnevernreformen har medført, enn det studien viser. Mange av funnene i mitt materiale samsvarer med funnene hos Christensen og Lægread; det at den faglige identiteten fortsatt er sterk og at rollen kan se ut til å ha blitt mer kompleks. Enkelt sagt gjør man det samme som før, og noe nytt i tillegg. Målstyring blir også i hovedsak møtt med positive holdninger i både

i Christensen og Lægreids studie, og hos mine informanter. Det som kan tolkes som kritikk av reformens konsekvenser er at organisasjonen har blitt for stor, det er for mange ledd og kommunikasjon kan være en utfordring.

6.0 Avslutning

I dette kapitlet vil jeg peke på noen andre relevante forhold som berører ledelse, og som kom frem i intervjuene og i analysearbeidet. *Re-institusjonalisering, endret språkbruk og forholdet mellom, sosialt arbeid og kunst* er tema som kan være aktuelle for videre forskning. Avsluttende diskusjon og utblikk runder av kapitlet.

6.1 Re-institusjonalisering?

Informantene har ved flere anledninger i samtalene kommet inn på organisasjonens størrelse og de utfordringene det medfører for lederrollen lokalt. Flere av lederne jeg intervjuet var ansatt som ledere eller medarbeidere i ulike fylkeskommuner ved overgangen til staten, og har gjort seg sine erfaringer om fordeler og ulemper ved den nye organiseringen. Enkelte er leder ved samme institusjon som før reformen, men institusjonen har skiftet navn og stillingen har skiftet benevnelse. Hva skjer med institusjonaliseringen ved en reform som barnevernet har vært igjennom?

Endringsprosesser påvirkes av eksisterende institusjoner og deres normer og verdier (Christensen og Læg Reid 1998). Jeg vil mene at enheter og institusjoner i noen grad må re-institusjonaliseres når de gjennomgår en slik reform med betydelige endringer i organisering og styring. Enkelte tiltak får også endrede oppgaver, man kan si at endring blir det stabile og at ledere og ansatte må være innstilt på stadig endring. Jeg vil hevde at det statlige barnevernet *som helhet* er å betrakte som en organisasjon hvor institusjonalisering er en utfordring, og oppbygningen gjør at det lett blir instrumentell og formell ledelse sentralt. En kan si at institusjonalisering skjer i liten grad på grunn av størrelse og mangfold.

Uttrykket organisasjon referer til et hensiktsmessig instrument for å få utført en oppgave med et utskiftbart lederskap. En institusjon er noe mer, en mottakelig og tilpasningsdyktig organisme. Institusjonalisering er en prosess som skjer over tid og avspeiler organisasjonens egen spesielle historie, menneskene som har inngått i den, de gruppene de legemliggjør og de verdiene de har skapt. Når en institusjon får en klar identitet, blir den en institusjon. (Selznick 1997/1957). De fleste virksomheter er kompliserte blandinger av organisasjon og institusjon. Det er ikke enkelt, og kanskje ikke mulig å skape en klar identitet for en så stor organisasjon

som det statlige barnevernet, selv om for eksempel innføring av felles verdier er et forsøk på å skape et ”jeg” eller et ”vi”. Organisasjoner krever kun administrasjon, mens institusjonalisering krever en policy (ibid). For å skape en policy må man for eksempel spørre seg hva omverdenen synes om virksomheten, hvordan man skal skape en identitet, og hvilke verdier virksomheten skal etterstrebe. Det er en fare for at det statlige barnevernet som helhet forsøker å ta vare på institusjonaliseringen uten at det får den store virkningen, både på grunn av størrelse og oppbygning. Det handler her om de kulturelle sidene ved virksomheten, formelle strukturer men like mye ulike holdninger og styrende ideer (Selznick 1997/1957). Det er utfordrende å gjøre identitet og overordnede målsettinger operativt i store og oppdelte virksomheter.

Hva skjer så ute i enhetene, på institusjonene? Før reformen har hver enkelt enhet utviklet en egen identitet over tid, normer og verdier er vevd inn i virksomheten. De har stått mer alene, på mange måter hatt større autonomi og kunnet utvikle seg forskjellig. Etter reformen blir enhetene/institusjonene del av en stor og ny organisasjon, mye skal endres og samkjøres. De betyr at institusjonene skal beholde noe av sin gamle identitet, men samtidig skape en ny. Det er en prosess som krever mye av de lokale ledere, noe intervju materialet viser. Ledere har et stort ansvar i endringsprosesser, de skal ta vare på det eksisterende og de ansatte, samtidig som de skal målbare og integrere det nye på en så god måte som mulig. En krevende oppgave, og det er dette jeg kaller re-institusjonalisering.

6.2 Det fremmede språket

Med de nye reformene i det offentlige kommer en ny språkbruk inn. Ord og uttrykk som kommer fra bedriftsøkonomien virker svært fremmede for mange profesjonsgrupper, og i barnevernssammenheng blir det en form for ”kulturkollisjon” når man møter det nye språket. I offentlige dokumenter, for eksempel i Bufetats strateginotat og i tildelingsbrevet for 2009, møter vi ord som risikovurdering, styringsparametre, kritiske suksessfaktorer, benchmarking og trusler. For personer med bakgrunn fra barnevern og sosialt arbeid vil nok ordet trussel assosieres med helt andre forhold enn det som er ment i denne sammenheng. Språket går i retning av det generelle, og blir mer uavhengig av sammenheng og lokalisering. Et interessant spørsmål er hva den nye språkbruken gjør med oss over tid. Så langt ser det fortsatt ut til å virke fremmed for lederne, det er ingen som bruker disse ordene i samtalen. Ordet strategi ser

imidlertid ut til å ha fått fotfeste, det blir brukt av flere under intervjuet. En kan tenke seg at når økonomi-termene brukes over lang tid, vil alle involverte få et mer naturlig forhold til det, og hva vil det føre til? Det kan tenkes at det vil være med å påvirke hva ledere fokuserer på i det daglige arbeidet, og dermed bidra til en fortrenkning av faglig fokus. Tiden vil vise.

6.3 Sosialt arbeid er beslektet med kunst

Under samtalene med informantene i studien, og i det videre arbeidet med oppgaven har det blitt tydeligere for meg hvor nært forbundet arbeidet med mennesker (også ledelse) er (burde være) til kunstens verden, men at vi beveger oss i motsatt retning i med NPM-vennlige reformer.

Utviklingen i det statlige barnevernet som ellers i det offentlig preges av en økende tro på den instrumentelle fornuft. Tendensen er at vi beveger oss fra skjønn til teknikk, fra overbevisning til overtalelse, fra refleksjon til bokholderholdning (Martinsen og Eriksson 2009). Grunnmenneskelig skam, ydmykhet, refleksjon, undring, skjønn og dømmekraft taper terreng når det rasjonelle og effektive er idealet. Det er en overdreven tro på metoder og retningslinjer, enkle løsninger på komplekse spørsmål.

Kunsten har mot til å ta ømheden og berørtheten med i språkuttrykkene, den har kommet livet på sanset hold. Kunsten kan lære filosofien og andre fag å stå i spliden og kontrasten som preger vår virkelighet (Martinsen og Eriksson 2009) Filosofi kan trekkes med inn i vitenskapelig arbeid, profesjonelt arbeid og i livet selv. I den filosofiske arbeidsmåten stiller vi oss delaktig, ikke bare interessert (ibid). Av filosofien kan vi lære å spørre, undre og beundre, i stedet for å ha et klassifiserende og inngripende utgangspunkt. Videre å arbeide med beskrivelser og fortellinger og hvordan vi gir ordene form i disse. Det å ta vare på og arbeide med et konkret og stedlig språk som har bevart det poetisk-bevegende i seg og som har vidde (Martinsen og Eriksson 2009). Martinsen og Erikssons kontekst er sykepleien, men dette er like aktuelt i barnevern.

Jeg vil trekke en parallell til Olav H. Hauge og hans syn på poesi. Han har uttalt at poesi ikke må bli så kjølig og lidenskapsløs at den forfaller til rene skildringer. Til å skrive et stort dikt skal det først og fremst ydmykhet til, ydmykhet og ærlighet. Dikting er ikke deskriptiv

vitenskap (Åmås 2004). Arbeid med mennesker i ulike profesjoner bør også ha sansningen i seg, og ikke reduseres til det rasjonelle. Det er snakk om hvordan vi ser på mennesket, hva slags menneskesyn vi har. Er vi skapt, eller står vi øverst i en kjede av biologiske vesener? Spørsmålet om vi er skapt eller ikke, er ikke nødvendigvis et religiøst spørsmål. Det handler mer om ydmykhet til livet, og at vi ser livet som gitt, uten at vi trenger å ta stilling til *hvem* som har gitt oss det. Det handler om åndelighet versus rasjonalitet. NPM-tenkningen hører hjemme i det rasjonelle. Spørsmålet er om det truer det relasjonelle, eller om det er tilstrekkelig plass til det rasjonelle og det relasjonelle side om side.

6.4 Avsluttende diskusjon

Det er overraskende få kritiske holdninger å spore, til hva de siste års utvikling i det statlige barnevernet gjør med lederansvaret blant de lokale lederne jeg intervjuet. En kunne forvente mer bekymring i forhold til hva endringene betyr for arbeidet i den enkelte enhet og for samfunnsutviklingen generelt. På den annen side har jeg lagt vekt på å få frem både positive og negative sider ved reformens (og de kontinuerlige endringene som preger organisasjonen) konsekvenser for lederrollen, valgt en beskrivende form og forsøkt å ha et nyansert utgangspunkt, noe som nok har påvirket samtalematerialet. Likevel mener jeg studien sier noe generelt om hvor lett vi mennesker tilpasser oss, hvor lett vi lar oss forføre av nye tanker, uten særlig protest eller spørsmålsstilling. Kanskje er det noe grunnleggende i oss som får flertallet til å gjøre det beste ut av enhver gitt situasjon. De som er kritiske og ikke uten videre godtar men kjemper imot, vil muligens velge en kort karriere som leder ute i enhetene. En kan tenke seg at de opplever de ikke kommer noen vei med sine tilbakemeldinger eller protester, siden organisasjonen bygges opp på en slik måte at ansvarsfraskrivelse og manglende gjensidig forpliktelse kan sies å være en strategi i systemet. Spesielt fra helsevesenet har vi sett eksempler på at ledere (leger) sier opp sine stillinger fordi de ikke lenger ser seg i stand til å ta ansvar videre uten endrede betingelser. Slik jeg ser det viser også min studie at endringer tilpasses det eksisterende, slik at endring kanskje er av mer symbolsk karakter, mens i praksis utføres lederjobben og lederansvaret i hovedsak som tidligere. Dette kan muligens forklare hvorfor det ikke er mer skepsis og kritikk omkring konsekvenser for lederrollen lokalt etter opprettelsen av det statlige barnevernet. Reformen og endringer vil selvsagt også føre med seg noe positivt, slik de intervjuede lederne trakk frem. Ikke noe vil kun være svart-hvitt. Til tross for at endringer i organisering og styring tilpasses det eksisterende, mener jeg studien gir

støtte til uttalelser om at lederrollen på ”utfører-nivå” har blitt mer kompleks de senere årene, og krysspresset vil dermed øke.

Ramsdal og Skorstad peker på to måter å se de nye organisasjonsmodellene på; enten som fragmentering og eksperimentering, eller at det er en underliggende konsernlogikk som gjøres gjeldende, hvor den grunnleggende ideen er effektivisering av beslutningssystemene lik privat sektor (Ramsdal og Skorstad 2004). Om etableringen av det statlige barnevernet skal sees på den ene eller andre måten skal jeg ha usagt, og det hersker det uenighet om, men det som synes klart er at det er en NPM-*vennlig* reform. I Bufetats strateginotat av 2007 står det at ”å etablere *en* etat av 18 fylkeskommunale organisasjoner og flere statlige enheter med forskjellig kultur og faglig ståsted er krevende, og er fortsatt en utfordring”.

6.5 Hva videre? Et utblikk

Vike hevder at rådende organisering og styring preges av manglende tillit (Vike 2004). Det samme sies i enda sterkere ordelag i det nye modellforslaget en arbeidsgruppe i SV har utarbeidet (samhandlingsmodellen), der blir NPM omtalt som mistillit satt i system. Den samme arbeidsgruppen har laget en alternativ modell for organisering og styring i det offentlige, kalt samhandlingsmodellen (Rapport fra SV’s stortingsgruppes forvaltningsgruppe 2008). Samhandlingsmodellen består av fire perspektiver. Det første er ”samordning og helhet”, hvor det dreier seg om at offentlige tjenesteytere samordner seg på tvers av områder og sektorer for å nå et felles mål. Det andre er ”kompetanse”, hvor vektlegging av kunnskap, faglige vurderinger og gjensidig læring skal være et alternativ til dagens konkurransepolitikk. Det tredje perspektivet er kalt ”brukere og ansatte”, der det å styre *med* folk, og ikke *over* folk som prinsipp fremheves. Det fjerde er ”innovasjon i offentlig sektor” hvor et styringsperspektiv om at offentlig sektor skal ligge i forkant på kvalitet, legges til grunn. Til slutt blir det poengtert at disse fire perspektivene gjensidig henger sammen med hverandre, og forsterker hverandre (ibid). Litt unyansert vil jeg hevde at beskrivelsene i denne rapporten ikke er så ulik de målene som ble beskrevet ved opprettelsen av det statlige barnevernet. Spørsmålet blir hvordan beskrivelser gis innhold i det virkelige (arbeids)liv.

Tom Christensen og professor i politisk økonomi Nick Sitter uttaler at NPM er på retur internasjonalt, men pendelen vil trolig ikke slå helt tilbake. Ifølge Christensen ser vi så langt

ikke noe oppgjør med NPM (Scheistrøen 2009). I en kommentar i Dagsavisen 17.02.2010 vises det til at norske ministre var i Skottland høsten 2009 for å se på omstillingene i helsevesenet der etter at skottene gikk bort fra foretaksmodellen i 2004 (Iversen 2010). I samme avis 09.02.2010 refereres det til en fagartikkel i British Medical Journal som konkluderer med at incentivsystemene i USA og Storbritannia ikke har vært særlig effektive (Berg 2010). Foreløpig er det ingenting som tyder på at våre politikere vil forkaste dette systemet.

Innen mars 2012 skal barnevernreformen evalueres (Bufetats intranettsider). I hvilken grad pengene kommer barna til gode og om vi har fått en utvikling i retning av for mye byråkrati og administrasjon er spørsmål statsråd Audun Lysbakken ønsker å få belyst. Evalueringen skal foregå i tre formater: en forskningsevaluering med fire deloppdrag og en oppsummering med en samlet analyse, dialogmøter som sørger for at viktige stemmer i barnevernfeltet blir hørt, et eget barnevernforum/panel–oppnevning av en gruppe med ulik kunnskap og erfaring. De fire deloppdragene i forskningsevalueringen er; samhandling og gjensidig påvirkning med hovedfokus på forholdet mellom kommune og stat, institusjonstilbudet (fleksibilitet, god nok kvalitet, brukermedvirkning), faglig og økonomisk styring, oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern - med fokus på sammenheng (ibid). Det blir interessant å høre hva som kommer frem i evalueringen.

Et sentralt spørsmål som snart må stilles er hvor grensene skal gå for hva velferdsstaten skal yte. Politikk blir forstått som (også av politikere selv) hvordan de folkevalgte skal finne penger nok til å gjøre det de aller fleste forventer at de skal gjøre (Vike 2004). Etter min mening må vi (politikere, fagmiljøer, allmennheten) nå begynne å snakke mer om hvor mye velferdsambisjonen koster hvis den er ment på alvor og hva velferdsstaten eventuelt *ikke* kan ta ansvar for i fremtiden. Det at det ikke finnes penger til alle oppgaver, kan ikke skjules i omorganiseringer og endringer for all fremtid. De senere årene har jeg ofte lurt på hvor langt kommunalt og statlig barnevern skal gå i det å ta ansvar. Slik jeg ser det, ligger det en forventning fra allmennheten om at barnevernets oppgave går mer i retning av å yte service til foreldre, i stedet for å være en instans som sikrer barn forsvarlig omsorg. For å sette det litt på spissen kan det sies at mange har den innstillingen at barnevernet kun er til for å yte. Jeg tror det er helt nødvendig at ledere og ansatte i barnevern, i likhet med profesjonsgrupper i andre sektorer som utdanning og helse, engasjerer oss mer i samfunnsdebatten og på den måten

bidrar til bevisstgjøring overfor politikere og folk flest. Da kan vi få satt søkelys på viktige perspektiver og synliggjort aktuelle problemstillinger som angår oss alle.

Litteraturliste

Barne-, ungdoms- og familieetaten (2007) *Strateginotat. Rapport 10.12.2007*. Oslo: Barne-, ungdoms- og familieetaten.

Barne-, ungdoms- og familieetaten (2010) Intranett. *Barnevernreformen skal evalueres*.
<http://301-web07/nyheter/bufetat-nytt/Barnevernreformen-skal-evalueres/>
(lesedato 26.05.10)

Berg, J. E. (2010). *Jakten på inntjening*. Innlegg publisert 09.02.2010. Oslo: Dagsavisen.

Christensen, T. og Lægroid, P. (1998). *Den moderne forvaltning. Om reformer i sentralforvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug.

Christensen, T. og Lægroid, P. (2002). *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Eriksen, E.O. (1999). *Kommunikativ ledelse – om styring av offentlige organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Fangen, K. (2004). *Deltagende observasjon*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Fog, J. (2005). *Med samtalen som utgangspunkt. Det kvalitative forskningsintervju*. København: Akademisk Forlag.

Iversen, I. A. (2010) *Herskap og tjenere*. Kommentar publisert 17.02.10. Oslo: Dagsavisen.

Jacobsen, B., Schnack, K. og Wahlgren, B. (1995). *Videnskapsteori*. København: Gyldendal

Jacobsen, D.I. og Thorsvik, J. (2002). *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. 2.utg. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Kvande, E. (2002). *Kvinnelige mellomledere i grådige organisasjoner.*

I: *Den usynlige hånd? Kjønnsmakt og moderne arbeidsliv.* Ellingsæter, A.L. og Solheim, J. (red.). Oslo: Gyldendal.

Martinsen, K. og Eriksson, K. (2009). *Å se og å innse. Om ulike former for evidens.* Oslo: Akribe AS.

Ramsdal, H. og Skorstad, E.J. (2004). *Privatisering fra innsiden. Om sammensmeltningen av offentlig og privat organisering.* Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Rundskriv Q-19 (2003). *Strategidokument – statlig overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern.* Oslo: Det kongelige barne- og familiedepartement.

Scheistrøen, L. (2009) *Reformere, strukturere, fakturere.* Oslo: Fontene, Fellesorganisasjonens medlemsblad, nr 2/2009.

Selznick, P. (1997/1957). *Lederskap.* Oversatt av Smith og Smith. Oslo: Tano Aschehoug.

Strand, T. (2001). *Ledelse, organisasjon og kultur.* Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

SVs Stortingsgruppes Forvaltningsgruppe (2008). *Utveier. "Samhandlingsmodell" som alternativ til New Public Management.* Oslo: Stortinget.

Sørhaug, T. (2004). *Managementalitet og autoritetens forvandling. Ledelse i en kunnskapsøkonomi.* Bergen: Fagbokforlaget.

Thagaard, T. (1998). *Systematikk og innlevelse.* Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2009. Oslo: Det kongelige barne- og likestillingsdepartement.

Vetlesen, A. J. (2007). *Frihet som rovdrift*. Artikkel publisert 02.02.2007 Oslo: Morgenbladet AS.

Vike, H. (2004). *Velferd uten grenser. Den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Oslo: Akribe AS.

Åmås, K.O. (2004). *Mitt liv var draum. En biografi om Olav H. Hauge*. Oslo: Det Norske Samlaget.

- vedlegg nr. 1 -

INFORMASJONSSKRIV

Jeg er utdannet barnevernpedagog med arbeidserfaring fra kommunal-, fylkeskommunal- og statlig barnevern. I dag er jeg ansatt i Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst, som avdelingsleder ved Eidsvoll omsorgssenter for barn – en institusjon for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år.

Bakteppet for dette prosjektet er de endringene den offentlige velferdsstaten er inne i, det som kan benevnes som New Public Management- inspirerte endringer. Innenfor NPM er strategi, måloppnåelse, endringsvilje, kostnadsreduksjon, beslutningseffektivitet og brukermedvirkning, i fokus.

Det statlige barnevernet er en ung organisasjon, og siden overtakelsen fra fylkeskommunene i 2004 har mye blitt endret når det gjelder ledelse og organisering. Målet med den statlige reformen var blant annet å sikre bedre faglig og økonomisk styring og god kvalitet i alle ledd innen barnevernet. Det er mange nivåer av ledelse i organisasjonen. Barne- og likestillingsdepartementet har ansvar for den overordnede styringen. Under der ligger barne-, ungdoms- og familiedirektoratet som har ansvar for den faglige og administrative ledelsen av regionene. Det er fem regioner med hver sin regionledelse som er inndelt i avdelinger etter ansvar (for eksempel fag- og utvikling, personal) I den enkelte region er det fra 20 til 40 tiltak og fra fire til åtte fagteam (serviceyter til kommunene).

Jeg vil i min undersøkelse rette søkelyset mot det ledernivået med helhetlig ansvar som ligger nærmest brukerne, det vil si ledere av tiltak og fagteam. Målet med undersøkelsen er å analysere i hvilken grad det er sammenheng i organisasjonen når det gjelder mål og verdier, hvordan tiltaksledere stiller seg til virksomhetsplanlegging, mål- og resultatstyring. På hvilken måte har tiltaksledere internalisert de forventningene som ligger til dem fra ledernivåene over? Det er den enkelte leders opplevelse av egen lederrolle som er i fokus. Er rollen i vesentlig endring? Er endringene faktiske, eller mer av symbolsk karakter? Det at organisasjonen har så mange ledernivå, hvordan oppleves det av tiltakslederne? Hvordan arbeider de med mål og verdier i egen institusjon/eget fagteam, slik at det kommer inn i den daglige virksomheten?

Det materialet jeg samler inn vil sammenliknes og drøftes opp mot aktuell teori og funn fra tidligere forskning når det gjelder endringer i lederroller i offentlig sektor den senere tid. Den aktuelle forskningen er fra departements-, direktorats- og øverste etatsnivå, og jeg mener det vil være interessant å se mitt materiale i lys av dette

Jeg vil gjennomføre kvalitative intervjuer av mellom fem og ti tiltaksledere. På forhånd vil jeg utarbeide en intervjuguide med de temaene som ønskes belyst. Jeg ønsker at intervjuene tar form som samtaler. Hver enkelt samtale vil ta mellom en og halvannen time. Jeg vil benytte meg av båndopptaker, og deretter transkribere materialet og lagre det på min private PC. Det vil kun være meg og min veileder som har tilgang på intervjumaterialet, og alle opplysninger vil bli behandlet konfidensielt.. Materialet anonymiseres i etterkant. Lydopptakene slettes etter at de er transkribert, og PC-materialet slettes når oppgaven er ferdig høsten 2010. Dersom du ønsker det kan du få tilsendt samtalen jeg hadde med deg i transkribert form. Det er selvsagt frivillig å delta, og derfor mulig å trekke seg når som helst uten særskilt begrunnelse. Dersom man trekker seg vil alle opplysninger som allerede er innhentet bli slettet.

Dersom du har anledning til å la deg intervjuer, skriver du under på den vedlagte samtykkeerklæringen. Ved spørsmål kan du ringe meg på 41515242, eller sende en e-post til hafagerl@online.no. Du kan også kontakte min veileder Lisbeth Thoresen, Høgskolen i Vestfold, tlf. 476 44484.

Hilsen

Hanne Fagerli.

- vedlegg nr. 2 -

INTERVJUGUIDE

- BAKGRUNN; *utdanning, arbeidserfaring, ledererfaring spesielt*
- ANSVAR; *beskriv hvilket lederansvar du har i den stillingen du besitter i dag*

- LEDERROLLEN

Beskriv samarbeidet/kontakten med dine overordnede

- *hvem er dine overordnede?*
- *hvordan foregår samarbeidet?*
- *Hvor hyppig er kontakten?*
- *Er den formell, uformell eller en kombinasjon? Konkret beskrivelse av det formelle.*

Beskriv den kunnskap du ser som nødvendig i din lederrolle

Etaten legger vekt på at profesjonell ledelse i alle ledd er et kriterium for å oppnå fastsatte mål. Hva legger du i begrepet profesjonell ledelse på ditt nivå?

Hvordan vil du beskrive forholdet mellom frihet og styring i din lederrolle?

Hvordan vil du beskrive forholdet mellom ansvar og myndighet i din lederrolle?

- DET MODERNE

Beskriv din faglige identitet.

Det jeg tenker på her er om du identifiserer deg mest med faget (sosialt arbeid) eller ledelse/økonomi/administrasjon. Siden fokus på økonomi og styringssystemer er så stort undres jeg over om faget fortsatt er viktig. Jeg antar at lederrollen har blitt mer kompleks de siste årene, og lurer på hvilken plass du synes faget har i din hverdag.

Er din faglige identitet i endring?

Beskriv etatens målstyringsarbeid.

Hvordan arbeider du i egen institusjon med målstyring?

Hvem involverer du i dette arbeidet?

Beskriv etatens arbeid med virksomhetsplanlegging

Hvordan arbeider du i egen institusjon med virksomhetsplanlegging?

Hvem involverer du i dette arbeidet?

Er du godt kjent med etatens uttalte verdier?

Hvordan arbeider du i egen institusjon for å gjøre disse verdiene kjent?

Hvem involverer du i dette arbeidet?

*Hvordan vil du beskrive lederrollens utvikling, sett fra ditt ståsted?
(faktiske, eller av symbolsk karakter?)*

- MOTIVASJON

Hva vil du trekke frem som motiverer deg i din lederrolle?

Hvilke faktorer gjør lederrollen utfordrende?

- vedlegg nr. 3 -

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Lisbeth Thoresen
Avdeling for helsefag
Høgskolen i Vestfold
Postboks 2243
3103 TØNSBERG

Vår dato: 02.06.2009

Vår ref: 21979 / 2 / AMS

Deres dato:

Deres ref:

KVITTERING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 10.05.2009. Meldingen gjelder prosjektet:

21979	<i>Hvilke virkninger har de siste ti-års endringer i offentlig styring på tiltakslederverollen i det statlige barnevernet, og videre ut i det daglige arbeidet på institusjonene?</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Høgskolen i Vestfold, ved institusjonens overste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Lisbeth Thoresen</i>
Student	<i>Hanne Fagerli</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

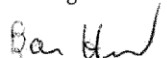
Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven/helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.


Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 15.05.2010, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen


Bjørn Henrichsen


Anne-Mette Somby

Kontaktperson: Anne-Mette Somby tlf: 55 58 33 48

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Hanne Fagerli, Tomterhagan 19 A, 2080 EIDSVOLL

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrr.svara@svt.ntnu.no
TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdntma@svt.uit.no