

LEDELSE, STYRING OG VERDIER



GRO LADEGÅRD har sin doktorgrad fra NHH i Bergen. Hun arbeider som førsteamanuensis ved Universitetet for Miljø- og Biovitenskap i Ås, og ved Høgskolen i Oslo, avdeling for samfunnsfag. Sentrale forskningsområder er ledelse og lederutvikling, coaching og kvinner i ledelse.



SIGNY IRENE VABO er utdannet dr. polit. fra Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hun arbeider som førsteamanuensis ved Høgskolen i Oslo, avdeling for samfunnsfag. Sentrale forskningsområder er flernivåstyring, samstyring, kommunal organisering og lokaldemokrati.

SAMMENDRAG

Ledere som i praksis står overfor valget mellom styring og ledelse som virkemidler for koordinering i konkrete saker, vil i prinsippet først og fremst vurdere det økonomisk rasjonelle i dette valget. Men i praksis reises mange verdispørsmål. Vi diskuterer hvordan verdivurderinger blir aktuelle når ledelse og styring er i bruk som virkemidler, og om det er noen forskjell mellom de to virkemidlene når det gjelder hvordan de i praksis bidrar til bruk og videreutvikling av organisatoriske verdier. Styring defineres som formålsfokuset i utgangspunktet, som et spørsmål om å velge et standardisert system. Ledelse handler om å etablere formål og mer personorientert tilrettelegging for måloppnåelse – og åpner dermed mer

for verdimeslige vurderinger. Med utgangspunkt i tre empiriske eksempler illustrerer vi at innføring av et hvilket som helst styringssystem gir signaler om visse verdier – det vil si at noe er viktigere enn noe annet, og at det vil styre atferd og dermed bidra til å endre normer og kultur i en organisasjon. Eksemplene illustrerer også at det typisk er styring som etterspørres når noe skal kritiseres, selv om det ut fra våre definisjoner av ledelse og styring ville vært nærliggende å etterspørre ledelse. Når det i praksis snakkes om ledelse, snakkes det ofte om det som mangler i økonomisk rasjonell forstand. Mens det som etterlyses, kanskje er verdibaserte diskusjoner og valg, ser vi ut til å være lite villige til å sette merkelappen «ledelse» på dette.

INNLEDNING

Med utgangspunkt i ledelses- og styringslitteraturen definerer vi i boken *Ledelse og styring* (Ladegård og Vabo 2010) ledelse og styring som virkemidler for å løse koordineringsutfordringer i og i tilknytning til organisasjoner. Mens ledelse og styring har det til felles at de begge betegner virkemidler, representerer de to ulike typer slike i idealtypisk forstand. Når ledelse og styring oppfattes som virkemidler for å oppnå bestemte mål, befinner vi oss innenfor et formålsrasjonelt perspektiv slik Weber definerte dette (Grimen 2000:172–175). Dette fordi vi forutsetter aktører som bruker disse virkemidlene bevisst, for eksempel eiere av en virksomhet, politikere overfor en institusjon, eller ledere på ulike nivåer i en organisasjon. Vi antar at disse virkemidlene har en hensikt og skal tjene et formål, og vi avgrensner oss dermed til den instrumentelle betydningen av begrepene. Den typen rasjonalitet vi her beveger oss innenfor, er den generelle formen for rasjonalitet i økonomisk betydning, der vi antar at vi har å gjøre med *aktører som maksimerer nytte i sin streben etter å nå spesifikke mål*.

Ledere som i praksis står overfor valget mellom ulike virkemidler for koordinering i konkrete saker, vil selvsagt først og fremst vurdere det økonomisk rasjonelle i valget av virkemiddel. Dersom målet er å endre strategisk kurs, for eksempel mot å fokusere på kjernevirksomheten, vil egnede virkemidler kunne være etablering av presise kravspesifikasjoner og økt kontroll av denne virksomheten (styring) eller å ansette og utvikle ledere som gjennom visjoner, verdier og relasjonsbygging kan samle organisasjonen om fokus på kjernevirksomheten (ledelse). Eller begge deler. I et slikt økonomisk rasjonelt perspektiv er det bare effektivitet målt opp mot målene vi er opptatt av. Imidlertid vil det i praksis reises mange etiske spørsmål omkring hvilket virkemiddel som velges, noe vi skal vise i denne artikkelen. Bruken av ledelse og styring som virkemidler vil alltid relatere seg til verdier, om dette er åpent eller skjult. Men i litteraturen omkring ledelse og styring er verdier lite påaktet.

I denne artikkelen skal vi utdype definisjoner av hva ledelse og styring er, og – som en kommentar til den økonomiske rasjonaliteten som ligger bak bruken av disse virkemidlene – hva verdier betyr i sammenhengen. *Spørsmålene vi vil diskutere, er for det første hvordan verddivurderinger blir aktuelt når ledelse og styring er brukt som virkemidler, og for det andre om det er noen*

forskjell mellom de to typene virkemidler når det gjelder hvordan de i praksis bidrar til utvikling og videreutvikling av organisatoriske verdier.

Vi skal definere verdier og vise hvordan verdier er grunnlag for eller kommer til uttrykk som *konsekvenser* av hvilke virkemidler som er valgt. Formålet er å se ledelse og styring i et etisk perspektiv, der interesser og verdier får spille en rolle sammen med mål og formålseffektivitet.

Vi starter med å definere hva ledelse og styring er som virkemidler, hva som skiller dem, og hvordan ledelse og styring brukes i praksis for å oppnå mål. Så redegjør vi for hvordan begrepet verdi kan forstås i en organisatorisk kontekst, og hvilken rolle verdier spiller for organisasjoner som en del av kulturen. Deretter diskuterer vi, med basis i tre eksempler på ulike organisatoriske nivå – styring av landbrukspolitikken, opsjonslønn til toppledere og soldatkultur i Afghanistan – hvordan styring og ledelse, gitt våre definisjoner, forholder seg til utvikling og videreutvikling av verdier. Artikkelen konkluderes med en kort oppsummering.

LEDELSE OG STYRING SOM ULIKE VIRKEMIDLER

Et viktig prinsipielt skille mellom styring og ledelse ligger i at ledelse er *personorientert*, mens styring – på samme måte som administrasjon – er *systemorientert*. Christensen mfl. (2009:121) forbinder styring med «... et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formaliserte styringsinstrumenter». Den etymologiske betydningen av ordet styring er «... å kunne gi retning til et skips bevegelser ved bruk av ror, bruke rattet på en bil» (Byrkjeflot 1997:14). Ordet har altså en mekanisk analogi. I tråd med dette oppfatter Røvik (2007:46) styring som «... en sentralisert, direktivliknende påvirkning utøvd indirekte, bl.a. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner». Studier av styring omfatter typisk virkemidler som for eksempel mål- og resultatstyring, prosessstyring, regelstyring og insentivstyring. Et enkelt eksempel kan illustrere styring som virkemiddel: rormannen i en båt – han *styrer*. Det endelige målet for båten er bestemt av kapteinen eller rederiet, kursen er lagt av navigatøren, og det er rormannens oppgave å styre båten dit den skal. Det inkluderer å justere kurs, vurdere endringer i vær og vind, og så videre.

Rormannen styrer ved å kontrollere båtens retning, ved hjelp av de virkemidler han har, mot et gitt mål.

Når lederen leder, derimot, bruker hun sin autoritet og sitt skjønn som person til å initiere og koordinere atferd. Lederen er kapteinen på båten og den som gir ferden retning eller mål. Ledelse defineres av Røvik (2007:46) som en «desentralisert, direkte og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte». Denne avgrensningen av ledelsesbegrepet tilsvarer det som i engelskspråklig litteratur benevnes *leadership*. Lederen bruker seg selv som person for å utøve innflytelse for eksempel gjennom sosiale relasjoner, verdier og normer, eller gjennom å fremstå som en rollemodell for sine ansatte. Videre kan lederen påvirke andre gjennom for eksempel å definere arbeidsoppgaver, lage regler for beslutninger eller andre strukturelle trekk. I den grad påvirkningsforsøkene struktureres (gjærne kalt indirekte ledelse), overlapper dermed funksjonen ledelse med det vi ovenfor har definert som styring – slik at de to funksjonene vanskelig kan skilles helt. Vi bruker imidlertid det typiske i forskjellene som karakteriserende her. Sentralt i ledelsesbegrepet ligger at lederen som person må ha legitim autoritet, slik at medarbeidere og kolleger aksepterer å la seg påvirke. Denne autoriteten kan være sterkt knyttet til lederen som person, men autoritet følger også av lederens formelle posisjon. Et enkelt og grunnleggende eksempel på ledelse er speiderlederen. Denne lederen har kompasset i hånda og går foran sin gruppe av speidere, hun definerer hvor de skal, og hvordan de skal komme dit. Og hun definerer regler underveis: Når gruppen skal raste, hvem som skal gå først, og hvordan arbeidsoppgaver skal fordeles. Hennes oppgave er å være rollemodell, motivere og bidra til at gruppen klarer å komme frem til det målet som er definert.

Definisjonen av ledelse i organisasjoner inkluderer også lederatferd rettet mot andre deler av organisasjonen, det vil si både oppover i hierarkiet og på tvers mot andre lederkolleger. Tian Sørhaug (1996:24) skriver at «den mest abstrakte definisjonen av ledelse er *grenseregulering*. Det som er særegent for ledelse, er den utøvelsen av *skjønn* som inngår i enhver definisjon av lederrollen». Lederens skjønn utfyller på ulike måter styringen, forstått som det formaliserte og systembaserte. Sørhaug (1996:25) beskriver dette slik: «Det helt spesifikke ved ledelse avdekker seg imidlertid gjennom

dens makt og myndighet til å bestemme over unntaket eller det ikke-regulerte. [...] Så lenge en organisasjon kan følge sine regler, trenger den strengt tatt ikke noen ledelse. Men i det øyeblikket noe uforutsett og uregulert oppstår, oppstår også behovet for en ledelse som setter en retning og om nødvendig skaper regler.» Lederens personlige atferd er hovedfokus i ledelsesforskningen, og i den internasjonale litteraturen har det vært vanlig å skille mellom to hovedtyper lederatferd. Den ene er atferd som er direkte rettet mot medarbeidere, og inkluderer å støtte, motivere og sørge for deres velferd, som vi kan se på som det å vise *hensyn* (Bass 1990). Den andre typen er å skape *strukturer*, som inkluderer å definere egne og medarbeideres roller og å utvikle mål og kommunikasjonsformer i organisasjonen, altså en mer indirekte form for påvirkning (Judge, Piccolo og Ilies 2004). Å skape strukturer inkluderer også grenseregulering mot andre deler av organisasjonen, ikke bare mot egne medarbeidere.

En organisasjons leder benytter selvsagt både styring og ledelse som virkemidler – det ene er ikke tenkelig uten det andre (Sørhaug 2010). I våre definisjoner skiller vi imidlertid mellom styring som lederens *systemorienterte* og ledelse som hennes *personorientert* påvirkning og koordinering av atferd.¹ Påvirkning gjennom et system krever alltid en form for *standardisering* på tvers av og uavhengig av personer, selv om antallet personer som omfattes av et styringstiltak, kan være meget begrenset. På samme måte som administrasjon og forvaltning «alltid» har

1 Verken ledelse eller styring betegner imidlertid noen klassiske, veldefinerte og klart avgrensede teoretiske eller praktiske fenomener. Det finnes flere mellomposisjoner mellom det vi har definert som systemorientert versus personorientert. Sosiale normer er en slik mellomposisjon. Normer kan fungere som styringsredskap, f.eks. når staten får utarbeidet fagplaner for spesifikke utdanninger. Da er normene formelt fastsatt av staten og fungerer som formelle rettesnorer for atferd. På den andre siden kan normer være en viktig del av verdisert ledelse. En leder som konsekvent spiser lunsj sammen med sine ansatte kan ønske å signalisere hvilke verdier vedkommende har som person (likeverd, uformell tone) og som lederen ønsker skal prege det sosiale livet i organisasjonen. Men lederen kan neppe bruke dette som styringsredskap, i betydning «formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner» slik vi har definert styring som funksjon. I mellomposisjonen er normer uformelle, atferdsregulerende mekanismer, som blant annet drøftes som en styringsmekanisme i økonomisk organisasjonsteori (Berthon mfl. 2003). I samarbeidsrelasjoner mellom organisasjoner kan mangel på tilgang til formelle virkemidler som styringsredskaper erstattes av normer (Heide og John 1992). Ledelse og styring kan altså i praksis være overlappende og ha uklare grenser, slik som ofte er tilfelle med analytiske idealtypiske begreper.

gjort, gir styring gjennom systemer *stabilitet* både i tid og rom. Det er ofte også formålet med bruk av styringsvirkemidler: å gjøre påvirkningen uavhengig av person, og stabil og forutsigbar over tid. Derimot skjer påvirkning fra ledelse som virkemiddel alltid gjennom en person, i en *relasjon*, der autoritet og personlig skjønn er utgangspunktet for påvirkningen, og relasjonen betinger hvilke konsekvenser påvirkningen får. Videre forventes lederen i moderne organisasjoner i økende grad å skulle målbære *forandring og utvikling* heller enn standardisering og stabilitet.

Et spørsmål som reises når styring og ledelse skal vurderes som en leders virkemidler i konkrete situasjoner, er hvilke *konsekvenser* de ulike virkemidlene har. Bruk av styringsredskaper som for eksempel avviksrapportering eller resultatbasert finansiering kan i utgangspunktet se ut som et spørsmål om hva som er mest effektivt. Men i et etisk perspektiv er det grunnleggende spørsmålet om det finnes styringsvirkemidler som er uakseptable i seg selv, eller om det er *måten et virkemiddel benyttes på* som eventuelt er umoralsk (Hood og Margetts 2007). Videre vil innføring av et system for avviksrapportering for det første gi signaler om visse verdier, det vil si at noe er viktigere enn noe annet. I dette tilfellet er det avvik, mens det å satse for eksempel på et resultatbasert finansieringssystem ville ha bygget opp under helt andre mål og verdier (Dobel 2005). For det andre vil innføring av styringssystemer ha verdimessige konsekvenser idet de ikke bare signaliserer verdier, men også styrer atferd og dermed bidrar til å endre normer og kultur. Vi skal se nærmere på verdier og hva det egentlig er, før vi drøfter hvordan verdier spiller sammen med ledelse og styring som virkemidler i praksis.

VERDIER I EN ORGANISATORISK KONTEKST

En verdi kan enklest defineres som noe man vurderer som bedre, sannere eller riktigere enn noe annet. Edgar Schein (1980) drøfter verdier som en del av organisasjonskulturen, der kulturen består av tre elementer: grunnleggende antakelser, verdier og normer, og kulturelle artefakter. Verdier utfordrer den økonomiske rasjonaliteten vi har beskrevet ovenfor når det gjelder bruk av virkemidler, fordi verdier er definert som de sosiale prinsipper, mål og normer som i en bestemt gruppe eller organisasjon antas å ha iboende verdi – det vil si at de er *viktige i seg selv*, ikke fordi de fører til

noe annet. Verdier kan representere *normative føringer* for hva som er passende tenkning og handling (March og Olsen 2006, Jacobsen og Thorsvik 2007:122–128, Christensen mfl. 2009:100). Da er verdiene omsatt i uskrevne regler i organisasjonen, som vi kaller normer.

I begrepet verdi ligger altså i utgangspunktet noe som er ønskelig eller godt, som verdsettes – og som vi er opptatt av å ivareta og fremme. Verdier innebærer at vi har tatt et bevisst valg om at noe er godt, og noe er dårlig – og derfor foretrekker vi visse tilstander fremfor andre (Schein 1980:25). Verdier og organisasjonskultur henger nøye sammen (Selznick 1957). Organisasjonskultur kan defineres som en gruppes innlærte respons på hendelser over tid og gjenspeiler i praksis individuelle verdier. Men kulturen kan representere bestemte gruppers verdier, og ulike verdsett kan stå i motstrid til hverandre i en organisasjon (Schein 1996). Individuelle verdier kan være personlige, og de kan handle om hvilke prosesser og løsninger den enkelte av oss foretrekker. På den andre siden er verdier oftest et felles tankesett som deles av individer i små eller store grupper, de kan være internasjonale eller globale. Politikere fra hele verden samles for eksempel jevnlig for å drøfte miljøspørsmål, og da er ideologi og verdier en viktig del av diskusjonen. Tilsvarende har ulike faggrupper i en organisasjon gjerne verdier som knytter dem til faget eller profesjonen de er en del av.

Dersom vi anlegger et historisk perspektiv på de verdiene som reflekteres i arbeidslivskulturen både i private og offentlige organisasjoner, var oppbyggingsfasen av norsk næringsliv etter andre verdenskrig preget av at amerikanerne som en del av Marshall-hjelpen sendte en bedriftskonsulent ved navn George Kenning til Norge. Kenning bidro til spredningen av den amerikanske *management*-tenkningen i Norge, som stod særlig sterk fra midten av 1980-årene, da ideene nærmest ble mote gjennom boken til Nils Schjander (1987). *Management*-tenkningen la stor vekt på verdien av lederens personlige totalansvar og på det vertikale hierarkiet, og var utpreget individualistisk. Imidlertid har også andre krefter bidratt til å utvikle norske verdier rundt ledelse. Samarbeidsforsøkene mellom LO og NAF i 60-årene og forskningen som ble gjort i miljøet rundt Einar Thorsrud og i ettertid særlig ved Arbeidsforskningsinstituttet, har skapt en egen tradisjon (Sørhaug 1994). Dette er godt uttrykt gjennom arbeidsmiljøloven, som legger sterke begrensninger på

ledelsens frihet overfor arbeidstakerne. Denne historiske utviklingen har gjort at norsk arbeidsliv i stor grad preges av demokratiske verdier, og bedriftsdemokrati er fremdeles en bærende ideologi også i det private næringslivet, både formelt og uformelt.

Samtidig er det åpenbart at det private næringsliv i sitt vesen er profittmaksimerende og i en konkurranse-situasjon vil måtte fokusere på økonomisk effektivitet. Økende konkurranse og globalisering er trekk i tiden som gjør fokus på effektiv produksjon enda mer sentral. Dette ser imidlertid ut til å komme i konflikt med verdier som for eksempel lokale arbeidsplasser og miljøhensyn. Og i de seinere årene er bedrifters samfunnsansvar og etikk i næringslivet i økende grad aktualisert (Karlsen 2010). Akkurat hva samfunnsansvar omhandler, er et definisjonsspørsmål, men perspektivet innebærer at også næringslivet må forholde seg til forventninger og normer i samfunnet og verdiene knytter seg til typisk til menneskerettigheter og bærekraftig utvikling. Tradisjonelle mantra som at «the business of business is business» ser ut til å tape terreng. Selv om omfanget av bedriftenes sosiale ansvar diskuteres både i teori og i praksis, tangerer disse verdiene dem som har vært offentlig sektors enemerker.

Dersom vi så ser på verdiene typisk knyttet til offentlig virksomhet, har også disse vært under debatt de seinere årene. Med utgangspunkt i en økende samfunnskritikk mot en byråkratisert offentlig forvaltning har *New Public Management*-tilnærmingen vært preget av behovet for en resultatorientert heller enn regelorientert ledelse og styring (Hermansen 2004). Selv om tilnærmingen samtidig har vært preget av ideen om å engasjere innbyggere og brukere i moderniseringsarbeidet, har hovedfokus vært rettet mot å øke den økonomiske effektiviteten i offentlig sektor gjennom fristilling og dermed å gi mer rom for ledelse (Pollitt og Bouckaert 2004:187–189, Lie og Christensen 2007).

At offentlig sektor på denne måten har blitt mer lik privat sektor når det gjelder verdier, har bidratt til å øke konflikten mellom de tradisjonelle og de nye verdiene introdusert i offentlig sektor. I norsk sammenheng har Egeberg (1997) definert prinsippet om flertallsstyre, partsstyre, fagstyre samt rettssikkerhet, rettigheter og politiske friområder som grunnleggende verdier for statsstyret. Disse står åpenbart i et spenningsforhold til hverandre. For eksempel kan prinsippet om flertallsstyre fort komme i konflikt med prinsippet om fagstyre

– som når politikerne strammer til kommunebudsjettet, mens profesjonene hevder at konsekvensene er faglig uforsvarlige. Noen av disse verdiene vil også kunne komme i konflikt med det økte effektivitetsfokus. For eksempel vil rettssikkerhet, med formelle prosedyrer for saksbehandling og omfattende klageadgang, kunne fordyre saksbehandlingen og redusere effektiviteten. Og den kanskje mest diskuterte motsetningen finner vi mellom den grunnleggende forutsetningen om flertallsstyre ivarettatt av politikere og kravene om økonomisk effektivitet.

Organisatoriske verdier er altså kontekstavhengige standarder for hva som er ønskelig og uønskelig, og vi har beskrevet noen av de verdiene som typisk knytter seg til offentlige og private virksomheter. Det er i seg selv et poeng at verdiene i offentlig og privat sektor kan sies å ha konverget over tid: Mens kravet til økonomisk effektivitet, som jo er en kjerneverdi i privat sektor, har tiltatt i det offentlige, har vi vist ovenfor at næringslivet ser ut til å stå overfor et tiltakende krav om å ta samfunnsansvar – som jo er selve verdigrunnlaget for offentlig virksomhets eksistens. Samtidig vil utvikling og videreutvikling av offentlige og private organisasjoners verdier handle om konkrete tilpassninger til disse mer overordnede verdiene i samfunnet som sådant. Også de individuelle verdiene en leder ivaretar, kan selvsagt prege beslutningene i en organisasjon. Spørsmålet er hvordan henholdsvis ledelse og styring kan bidra til å utvikle og videreutvikle slike organisatoriske verdier.

VERDIER OG VERDIUTVIKLING I PRAKSIS - TRE EKSEMPLER

I det videre skal vi diskutere hvordan de to virkemidlene – ledelse og styring – fungerer når det gjelder utvikling og videreutvikling av verdier. Utgangspunktet for diskusjonen er tre praktiske eksempler hentet fra den senere tids medieoppslag. Det interessante er at vi ved hjelp av disse tre eksemplene kan studere bruk av styring og ledelse på tre nivåer i samfunnet: det politiske nivået, det strategiske organisasjonsnivået og det operative nivået internt i organisasjonen. Spørsmålet om hvorvidt ledelse eller styring skal tas i bruk som virkemiddel, er i noen grad knyttet til hvilket nivå vi befinner oss på (Ladegård og Vabo 2010). Slik er det med verdier også, verdier har andre uttrykk på det politiske nivået enn på mellomledernivå i en organi-

sasjon. Analysenivået har altså betydning for hvordan kombinasjonen av styring og ledelse er utformet, hvilke virkemidler som brukes, og som vi skal se, for hvilke uttrykk verdispørsmålet får.

LEDELSE, STYRING OG VERDIER PÅ SAMFUNNSNIVÅ

Riksrevisjonen hadde i 2010 en gjennomgang av hvordan landbrukspolitikken gjennomføres i Norge. Den rettet flengende kritikk mot Landbruks- og matdepartementet, som har det overordnede ansvaret, og mener at departementet manglet *styring* over hva som skjer i sektoren. Ifølge Aftenposten (Willgohs 2010) går hovedkritikken på at måloppnåelse er vanskelig, fordi Landbruks- og matdepartementet ikke har definert klare nok mål for bruk av ressursene som er satt av i landbruket. På et overordnet samfunnsnivå er oppgavene så komplekse at virkemidlene nødvendigvis må være sofistikerte, mangfoldige og overgripende. Dermed er det vanskelig til enhver tid å finne de virkemidlene som er mest effektive – i objektiv forstand. Spørsmålet er hvilke virkemidler som vil være mest effektive for å oppnå bedre styring, slik Riksrevisjonen definerer det. Men om vi bruker våre definisjoner av ledelse og styring som utgangspunkt, er spørsmålet kanskje ikke om departementet mangler styring over sektoren, men om problemet snarere er mangel på ledelse.

For det første nevner ikke Riksrevisjonen, ifølge artikkelen i Aftenposten, hva slags mål som er for uklare – det defineres ikke hvilke verdier landbruket skal tjene. Fokuset er på styring: Det forventes at Landbruks- og matdepartementet skal holde i roret. Hvem som definerer målene, og hvilke verdier landbruket skal fremme, diskuteres ikke. Dersom målene og verdiene er uklare, har vi mangel på ledelse, og det må defineres hvem som skal bestemme kursen. Men i diskusjoner om effektiv styring kan målene lett komme i bakgrunnen. For det andre er det i tradisjonell statsvitenskapelig tenkning politikerne som skal definere overordnede mål, basert i ideologiske ståsteder – altså skal utgangspunktet være verdibasert. I prinsippet kan politikerne vedta tiltak basert på at disse er i samsvar med egne verdier og politiske ståsteder. Men i praksis kommer ikke politikerne utenom å kunne legitimere de fleste handlinger ut ifra et økonomisk rasjonelt ståsted: Det stilles strenge krav til de målene som skal være utgangspunkt for iverksetting. Dersom politikerne ikke lykkes i å etablere tydelige mål, kan vi for eksempel tenke oss

en svært produktiv offentlig sektor som ikke betjener publikum på en måte som er politisk ønskelig, eller som produserer feil tjenester ut fra politisk definerte behov.

Konklusjonen her er at bruken av sterkere styring som virkemiddel uten basis i uttrykte verdier vil gjøre det vanskelig for dem som skal iverksette politikken, og vil sannsynligvis ikke bidra til måloppnåelse. Samtidig er det politiske nivået paradoksalt nok kanskje det vanskeligste å uttrykke verdier på, dersom målene må være så konkrete at ulike interesser kan komme i konflikt. Mangelen på klare mål kan være bevisst, og bruken av styringsvirkemidler kan være tenkt å komme i stedet for ledelse som virkemiddel. Dersom departementet velger å følge Riksrevisjonens råd og lage klarere mål for landbruket, innebærer det at verdiene landbrukspolitikken bygger på, må defineres. Kanskje dette er vanskelig for departementet fordi det handler om politiske beslutninger, som oftere vil være resultat av forhandlinger og kompromiss enn uttrykk for rene og pure verdivalg (Christensen mfl. 2009:107–110). Samtidig er det ingen tvil om at jo klarere verdiene er, jo lettere blir det å styre på en økonomisk rasjonell måte. Klar, verdibasert politisk ledelse gjør slik sett styringsvirkemidlene mer effektive.

LEDELSE, STYRING OG VERDIER PÅ STRATEGISK ORGANISASJONSNIVÅ

Eieres styring av virksomheter, såkalt *corporate governance*, er et svært relevant tema for drøfting av verdier i styring og ledelse. På den ene siden er toppledere i bedrifter ansatt for å lede virksomheten. På den andre siden ønsker eierne styring over virksomhetens strategiske disposisjoner og muligheten for økonomisk utbytte. Det eksisterer en mulig interessekonflikt mellom eiere og toppledere som også kan være en motsetning i verdier – der eierne typisk kan være interessert i kortsiktig utbytte, mens konsernledelsen ønsker å fokusere på langsiktig industribygging og vekst. Et mye brukt og svært omdiskutert virkemiddel som noen eiere bruker til å styre bedriftsledelsen, er økonomiske insentiver som for eksempel opsjonslønn. Bruk av opsjonslønn har vakt spesielt stor oppmerksomhet i media, ikke minst i forbindelse med finanskrisen, da staten måtte redde flere banker som samtidig hadde gitt kjempebonuser til sine sjefer (Bjerkholt 2010, Dagens Næringsliv). Belsom og Strønen (2010) argumenterer for at opsjonslønn verken

er særlig økonomisk effektivt eller etisk gangbart, og dermed heller ikke fremstår som et samfunnsmessig legitimt styringsvirkemiddel.

Innenfor et ledelses- og styringsrammeverk er spørsmålet hvilke mål eierne har, og hvilke virkemidler som er mest effektive for å nå disse målene. Fra eierens synspunkt vil det ut ifra en økonomisk effektivitetslogikk kunne være rasjonelt å bruke økonomiske insentiver for at ledelsen skal handle i eiernes interesser – fordi formålet med organisasjonen er å sikre avkastning på investert kapital. Utfordringen er at eiere og ledelse har ulike interesser, slik at toppledelsen ikke påvirkes gjennom definerte mål, visjoner eller verdier – antakelsen er at disse ikke vil bli fulgt. Når toppledelsen antas å være opportunist, kan altså ledelse være et lite effektivt virkemiddel, slik at bestemte styringsvirkemidler foretrekkes.

Det viser seg imidlertid at opsjonslønn som styringsvirkemiddel ikke nødvendigvis er økonomisk effektivt, i den forstand at det sikrer eierne større avkastning (Belsom og Strønen 2010). Men dette er ikke det viktigste argumentet for avvisning av dette styringsvirkemiddelet. Det er derimot at opsjonslønn betraktes som uetisk i seg selv, uavhengig av hvilket formål det skal tjene, og derfor ikke er legitimt. Samtidig argumenteres det for at dette formålet tjener bare en gruppe av organisasjonens interessenter, og at denne typen insentiver ikke blir mer etiske av at bruken av dem kan gå på bekostning av organisasjonens eller samfunnets interesser – dersom disse er motstridende. Organisasjoner er sosiale systemer som tradisjonelt er rettet mot å etablere felles formål, mål og interesser mellom medlemmene. Det legitime, etiske fundamentet for bruken av økonomisk rasjonelle styringsvirkemidler ligger i enigheten om formålet for organisasjonen. Og ledelsen som person eller gruppe er i prinsippet garantist for dette grunnlaget – lederen må støtte opp om og bekrefte hva organisasjonen driver med, utover bare det å tjene penger. Dermed er det fundamentet for ledelse – autoritet og skjønn – som egentlig er grunnlaget for kritikken av opsjoner som styringstiltak, fordi opsjoner fjerner skjønnet og tvinger lederen til å prioritere kortsiktig børsverdi framfor andre verdier.

Bruk av opsjoner er i teorien utenfor en verdivurdering. Det er resultatet av et økonomisk regnestykke basert på sannsynligheter og teori. Men kritikken mot

virkemiddelet er i hovedsak fundert på at verdiene opsjonslønn baseres på – at konsernledere er opportuniste som best styres av økonomiske virkemidler – er urettferdige, umoralske og illegitime. Dermed tolkes opsjoner som sterkt verdibærende, de uttrykker at økonomisk kompensasjon er den viktigste motivator og styringsfunksjon for ledere. Den store motstanden mot opsjoner tyder på at dette nettopp er sterkt verdiladet, og at opsjoner også oppfattes å fremme dårlige verdier.

LEDELSE, STYRING OG VERDIER PÅ OPERATIVT ORGANISASJONSnivå

Betydningen av enkeltpersoner og ledelse på det operative nivået i organisasjoner ble svært tydelig i debatten omkring de norske soldatene i Afghanistan. Basert på enkeltsoldaters uttalelser, blant annet at «krig er bedre enn sex», uttrykker Aftenpostens leder at «soldatkulturen trenger styring» (Aftenposten 2010). I artikkelen sies det lite om hva som legges i ordet styring, men det er en klar oppfatning at soldatene har for liten enhetlig og sunn kultur, at de ikke oppfører seg som de skal. Dermed ropes det på mer kontroll. Det blir uttrykt behov for bedre opplæring (det vil altså si sosialisering) og grundigere rekruttering. På det operative nivået i organisasjonen blir enkeltmenneskene viktige, fordi kontrollspennet er mindre. Organisasjonens styringssystemer er utformet på mer overordnede nivåer, og på operativt nivå er mye av reglene og systemene som regulerer atferd, allerede lagt. Samtidig finner vi på dette nivået størst grad av direkte ledelse i relasjoner: Der er det som regel mellomledere som leder en gruppe medarbeidere. Lederen som person er svært viktig på dette nivået, fordi verdiskapingen skjer i kontinuerlige relasjoner (Ladegård og Vabo 2010).

På det operative nivået blir forholdet mellom bruken av styring som virkemiddel og verdiene det bygger på, enda tydeligere. Som det fremkommer innledningsvis, er en kultur summen av individers innlærte responser for å tilpasse seg ulike situasjoner og relatert til enkeltpersoners verdier. Det er ikke gitt at det å øke styringen av en slik kultur vil ha ønskede effekter, eller effekter i det hele tatt, fordi vi vil anta at verdier i seg selv i liten grad kan styres. I alle fall ikke ut fra våre definisjoner av henholdsvis ledelse og styring. I debatten som fulgte i denne saken, kom det blant annet frem forslag om å ansette flere mellomle-

dere på lave nivåer som kunne være rollemodeller og mentorer for soldatene. Slike ledere skulle målbære egne, sunnere verdier og overføre disse via egen atferd og tette relasjoner med soldatene. Altså var forslaget å bruke ledelse – autoritet og skjønn – som virkemiddel for å bygge bedre soldatkultur. Vi ser at spørsmålet om verdier er helt sentralt i denne saken, og styring har i utgangspunktet liten effekt på dette, i alle fall på kort sikt. Når det gjelder soldatkulturen, etterspørres ledelse som virkemiddel nettopp fordi ledelse er verdibasert, og det viktigste virkemiddelet vil være lederens egen moral og verdier som rollemodell og mentor, og den ønskede effekten vil være styrking av grunnleggende verdier.

KONKLUSJON

I denne artikkelen har vi diskutert to spørsmål: Hvordan verdivurdering blir aktuelt når ledelse og styring er i bruk som virkemidler, og om det er noen forskjell mellom de to virkemidlene i hvordan de i praksis bidrar til utvikling og videreutvikling av organisatoriske verdier. Styring er definert som et spørsmål om måloppnåelse – som rommannens navigasjon i retning av en destinasjon, men som er bestemt av andre. Mens ledelse åpner mer for verdimeslige vurderinger, og ikke bare handler om at kapteinen bestemmer målet for ferden og gir ordre – men også om at hun fungerer som rollemodell, motiverer og tilrettelegger for å lykkes.

Vi har illustrert at det i praksis uvegerlig reises verdimeslige spørsmål når en leder benytter ledelse og styring som virkemidler. Samtidig som styring i utgangspunktet vil være et spørsmål om å velge den mest effektive fremgangsmåten for å nå målet, i tråd med vår definisjon, har vi vist at ulike styringsvirkemidler har ulike verdimeslige konsekvenser. Innføring av et hvilket som helst system gir signaler om visse verdier – det vil si at noe er viktigere enn noe annet – og vil styre atferd og dermed bidra til å endre normer og kultur i en organisasjon. Ingen beslutning om bruk av et styringsvirkemiddel kan dermed unndra seg en verdimeslig vurdering. Bruk av opsjonslønn er ett av de omdiskuterte eksemplene som illustrerer nettopp dette. Opsjonslønn kritiseres som virkemiddel ikke bare fordi det ikke gir forventede effekter og dermed har vist seg lite økonomisk rasjonelt, men kanskje først og fremst med bakgrunn i verdisignalene det sender. Grådige ledere som tar ut store opsjoner, kjører banken

i grøfta og reddes av staten, er et tilbakevendende tema. På samme måte har vi, i eksemplet med Riksrevisjonens kritikk av Landbruks- og matdepartementet for manglende måloppnåelse, vist hvordan formålseffektiv styring forutsetter verdiavklaringer. Riksrevisjonens kritikk går her like mye på at det ikke foreligger klare nok formål, og at ledelsen ikke har foretatt de nødvendige verdivalg, som at de virkemidler som er valgt, ikke er rasjonelle i økonomisk forstand. I praksis kan altså vellykket styring være avhengig av eksplisitte verdivalg.

Når det gjelder i hvilken grad henholdsvis ledelse og styring bidrar til å utvikle og videreutvikle organisatoriske verdier i praksis, viser eksemplene fra kritiske saker i media at det typisk er styring som etterspørres når noe skal kritiseres. Riksrevisjonen etterlyser bedre styring i Landbruks- og matdepartementet, selv om det er målene som kritiseres for å være vage og uklare. Slik vi har definert ledelse, som grunnleggende for å etablere mål og tilrettelegge for å nå disse, synes dette å være et bedre egnet virkemiddel enn styring. Tilsvarende ligger det et definisjonsmessig paradoks i at Aftenposten på lederplass mener at soldatkulturen i Afghanistan må styres. Ut fra våre definisjoner av ledelse og styring som mulige virkemidler en leder rår over, er det ledelse som primært vil kunne bidra til den etterspurte kulturendringen.

Det vi synes å ha illustrert, er at styring som virkemiddel for en leder er atskillig mer konkret, etterprøvbart og eksplisitt enn ledelse. Når vi i praksis snakker om ledelse, snakker vi typisk om det som eventuelt mangler i formålseffektiv forstand. Mens det som etterlyses, kanskje er verdibaserte diskusjoner og valg, ser vi ut til å ha et lite utviklet språk for å definere dette. Økonomisk rasjonalitet har i stor grad kommet til å representere den grunnleggende fornuftbaserte logikken i organisasjonslivet, og det kan være vanskelig å begrunne handlinger i en organisasjonskontekst ut ifra en verdibasert logikk. Det virker i alle fall enklere å skrike på «mer styring» enn på «mer ledelse». Kanskje kan det være fruktbart å starte en undersøkelse av hvilke verdier som ikke har behov for å underbygges av økonomisk rasjonelle vurderinger i en organisasjon, men som kan begrunnes i seg selv. Er slike verdier i ferd med å forvitne, eller er de kanskje mer avgjørende i dag enn noensinne? I så fall er det viktig å samle kunnskap om dem og integrere dem i forskningen på styring og ledelse. M

LITTERATUR

- Aftenposten (2010). Soldatkulturen trenger styring. Leder, 28. september.
- Bass, B.M. (1990). *Bass and Stogdill's handbook of leadership*. New York: Free Press.
- Belsom, E. og F. Strønen (2010). Eierstyring via opsjonslønn – samfunnsmessig legitimitet. I Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo (red.): *Ledelse og styring*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Berthon, P., L.F. Pitt, M.T. Ewing og G. Bakkeland (2003). Norms and power in marketing relationships: Alternative theories and empirical evidence. *Journal of Business Research* 56 (9):699–709.
- Bjerkholt, Bård (2010). *Bonusfesten*. Dagens Næringsliv Morgen, 3. april.
- Byrkjeflot, Haldor (1997). Fra styring til ledelse. I Byrkjeflot, Haldor (red.): *Fra styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dobel, J.P. (2005). Public Management as Ethics. I Ferlie, E. L., E. Lynne. og C. Pollitt (red.): *Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Egeberg, Morten (1997). Verdier i statsstyret og noen organisatoriske implikasjoner. I Christensen, T. og M. Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Grimen, H. (2000). *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Heide, J. B. og G. John (1992). Do norms matter in marketing relationships. *Journal of Marketing* 56 (2):32–44.
- Hermansen, Tormod (2004). Den nyliberalistiske staten. *Nytt Norsk Tidsskrift* 21 (3/4):306–319.
- Hood, C. C. and H. Z. Margetts (2007). *The tools of government in the Digital Age*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jacobsen, D.I. og J. Thorsvik (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Judge, T. A., R. F. Piccolo og R. Ilies (2004). The forgotten ones? The validity of consideration and initiating structure in leadership research. *Journal of Applied Psychology* 89 (1):36–51.
- Karlsen, Siv Marina Flø (2010). Ledelsesansvar og styringsproblem knyttet til bedrifters samfunnsansvar. I Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo (red.): *Ledelse og styring*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo (2010). Ledelse og styring – teoretisk rammeverk. I Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo (red.): *Ledelse og styring*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Lie, Amund og Tom Christensen (2007). Nyliberalisme og forvaltningspolitikk – fra modernisering til fornying? I Mydske, Per Kristen, Dag Harald Claes og Amund Lie (red.): *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Læg Reid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubeckse (2009). Moderne organisasjonsoppskrifter i norske direktorat: Frå leiing til styring. *Nordiske organisasjonsstudier* 11 (2):3–25.
- March, James G. og Johan P. Olsen (2006). The logic of appropriateness, I Moran, M, M. Rein og R. E. Goodin (red.): *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Second edition. Oxford: Oxford University Press.
- Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sahlin, Kerstin (2009). Den privat-offentliga distinktionen: et komplisert samspill mellom organiserende typer. *Nordiske Organisasjonsstudier* 11 (1):92–97.
- Schjander, Nils (1987). *Hvis jeg bare hadde en bedre sjef*. Oslo: Hjemmets Bokforlag AS.
- Schein, Edgar H. (1980). *Leadership and culture*. San Fransisco, CA: John Wiley & Sons, Ltd.
- Schein, Edgar H. (1996). Culture: The missing concept in organization studies. *Administrative Science Quarterly* 41 (2):229–240.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Berkley: University of California Press.
- Sørhaug, Tian (1994). Ideer om ledelse i Norge: doktriner, makt og praksis. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 4.
- Sørhaug, Tian (1996). Om ledelse. Makt og tillit i moderne organisering. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sørhaug, Tian (2010). Lederskap: Mellom ledelse og styring. I Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo (red.): *Ledelse og styring*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Willgoths, Simen (2010). *Refser styringsmangel*. Aftenposten, 13. august.