



OsloMet - storbyuniversitetet

**Line Andersen Skavhaug**

**Roy Frode Skavhaug**

---

# **Belønning av innsats, prestasjoner eller resultater?**

En undersøkelse av ønskede og utførte lederhandlinger ved døgneheter i barnevernet

**Masteroppgave i Styring og ledelse**

**OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2020**

## **Forord**

Det har vært et privilegium å tenke på, være i, snakke om og lære av forelesere og medstudenter i et fagfelt vi ledere er plantet i hver eneste dag. Det har gitt næring og mulighet til å vokse i egen utførelse.

Tusen takk til informantene som har tatt seg tid i en ellers hektisk arbeidsdag. Vi vet det jobbes hardt for å sikre at både beboere og medarbeidere har en trygg og forutsigbar hverdag og vi vet at det utføres handlinger som ikke kommer fram i besvarelsene. Vi håper dette prosjektet setter noen sentrale utfordringer på agendaen og på sikt kan bidra til å forbedre hverdagen som ledere.

Mange finner vår entusiasme om akkurat dette underlig, men vi opplever styring og ledelse i offentlig sektor som et veldig spennende felt. Og selv om det snakkes mye om ledelse har vi sett at mye gjenstår før ledelse og styring blir integrert som en naturlig del av våre handlinger og begrepsapparat. Det er lett å gå seg vill i jungelen av lover, forskrifter, retningslinjer, veiledere, rundskriv, tolkningsuttalelser, handlingsplaner, revisjoner, programmer og andre muntlige og skriftlige styringssignaler. Vi håper derfor at av vår oppsummering og systematisering av informasjon knyttet til drift av døgnenheter kan bidra til økt forståelse og videreutvikling av lederfaget generelt og tilpasninger til virksomheters egenart, risiko og vesentlighet.

Takk til vår veileder Chris Rønningstad for hans tålmodighet og at han har delt sin kunnskap med oss. Takk til kolleger for deres innspill, og en spesiell takk til avdelingslederne i fosterhjemtjenesten som var prøvekaniner for spørreundersøkelsen.

Å bo, leve, jobbe, studere og skrive sammen har vært en sann glede, dog med noen utfordringer underveis. Sist men ikke minst takk til gutta hjemme. Nå er mamma og pappa endelig ferdig med masteren!

Bærum 30. mai 2020

Line og Roy

## Sammendrag

Selv om styring og ledelse får mye oppmerksomhet i vår virksomhet, opplever vi lite bevissthet og refleksjon over ledelsesfaget og lederes handlinger. Samtidig opplever vi både i egen organisasjon, men også generelt innen barnevernssektoren, at ledelsesfaget blir degradert og må vike i forhold til «barnevernfaget».

Vi har gjennom spørreundersøkelse og dokumentstudie forsøkt å få oversikt over ønskede og utførte lederhandlinger med utgangspunkt i døgnenheter i statlig barnevern.

Vi har funnet grunnlag for å si at lederhandlingene preges av relasjonelt fokus, dialog – og tillitbasert ledelse. Handlingene fremstår i liten grad å preges av styring og bevissthet rundt hvilke muligheter som eksisterer innenfor ledelse og styring. Videre tyder våre funn på lite bruk av risikovurderinger som utført lederhandling. Disse funnene samlet tilsier høy sannsynlighet for at handlingene ikke er tilpasset døgnenheters egenart, risiko og vesentlighet.

Undersøkelsen viser at beskrivelser av handlinger i liten grad sikrer at medarbeidernes prestasjoner fører til økt gjennomføringskraft, bedre resultater eller måloppnåelse. Dette handler om uønsket variasjon i måten ledere sikrer at medarbeidere tilegner seg og anvender kompetanse, mangelfulle myndighetskrav, forenkling av kompetansebegrepet og måleproblemer av tilstrekkelig kompetanse i forhold til oppdrag og målsetting.

Handlingene er i liten eller ingen grad fokusert på effektmålinger av opplæring og medarbeiderprestasjoner. Det vises ikke til etablert baseline som utgangspunkt for å måle effekt av behandling, noe som også gjør det vanskelig å måle resultater på individ og samfunnsnivå. Dette kan være en følge av at føringer for ønskede handlinger er fokusert mot innsats og prosess, ikke resultater og samfunnseffekt, såkalt *throughput*-styring. Med dette kan vi med stor sannsynlighet konkludere med at handlinger, slik de er beskrevet av ledere med personalansvar for døgnenheter i barnevernet, i liten grad sikrer avdelingenes måloppnåelse.

## **Abstract**

Even though management holds a high priority and focus in our organization we experience little consciousness and reflection over the subject management or the actions of leaders. At the same time, we experience that the subject of management are degraded compared to the subject of child care. We have conducted a survey to examine this claim and if there are consistency between wanted and executed actions of leaders in residential care homes.

We have found reasons to claim that the described executed actions of leaders can be characterized as relational, dialogue based and to a little extension conscious of the possibilities that exists in the range of management actions. The answers give little indication that it is common to use contingency or risk assessments to prioritize actions, which leads us to claim that it is highly possible that actions executed is not adjusted to the organizations distinctiveness, risk and materiality.

The survey shows that described executed actions of leaders to a little degree secures the workers the necessity competence to improve implementation force, performance or results. This is mainly the result of a vast variation and little consensus of actions to secure that workers acquire and use the necessity skills, inadequate regulatory requirements, assessment issues regarding government approval of competence.

The described executed actions are to a little extent focused on measuring the effect of training or worker performance. It is not established a baseline as a starting point to measure the effect of treatment, which makes it hard to measure effect both on the individual and society level. This mainly regards that the census of wanted leader actions are concerned of effort and process, not output, outcome or impact on individuals or society, so called *throughput-steering*. Together we claim that this makes it highly probable that the described leader actions to little extend secure the organizations goals. There is no ground to support that actual executed actions of leaders do the same based on the limits of this survey.

## **Innhold**

Forord .....	I
Sammendrag.....	II
Abstract .....	III
1 Innledning.....	1
1.1 Tema .....	1
1.2 Problemstilling.....	3
1.3 Presisering og avgrensing .....	4
1.4 Begrepsavklaringer .....	4
1.4.1 Lederhandlinger .....	4
1.4.2 Egenart, risiko og vesentlighet .....	5
1.4.3 Kompetanse og medarbeiderprestasjoner.....	6
1.5 Disposisjon .....	6
2 Barne -, ungdoms – og familieetaten (Bufetat) .....	7
3 Teori .....	9
3.1 Leders handlinger .....	9
3.1.1 Detektorer og effektorer .....	10
3.1.2 Ledelse og styring .....	12
3.2 Leders bevissthet .....	13
3.2.1 Kontroll, tillit og mistillit .....	13
3.2.2 Hierarki og begrenset rasjonalitet .....	14
3.2.3 Prinsipal agent – teori.....	15
3.2.4 Ansvarlighet og legitimitet.....	16
3.3 Gjennomføringskraft og resultatorientering .....	17
3.3.1 Leders rolle som verdiskaper .....	17
3.3.2 Hard og myk resultatstyring og - ledelse .....	18
3.3.3 Oppsummering teori.....	19

4	Metode.....	20
4.1	Metodisk tilnærming.....	20
4.1.1	Utvalg av informanter .....	20
4.1.2	Om informantene.....	22
4.1.3	Spørreundersøkelse .....	23
4.1.4	Dokumentstudie .....	25
4.2	Kvalitet i prosjektet .....	27
4.2.1	Pålitelighet.....	27
4.2.2	Gyldighet.....	27
4.3	Etiske betraktninger .....	29
5	Funn.....	31
5.1	Stor variasjon i beskrivelser og språk.....	31
5.2	Relasjonsorientert og tilrettelegger, ikke systemorientert og delegerende.....	35
5.3	Lite vektlegging av risikovurderinger og kontrollaktiviteter som detektorer.....	37
5.4	Innsatsorientert, ikke resultatorientert som effektorer.....	38
6	Drøfting .....	41
6.1	Drøfting av kjennetegn og lederhandlingers detektorer .....	41
6.1.1	Relasjonsorienterte lederhandlinger .....	41
6.1.2	Liten grad av bevissthet og begrenset rasjonalitet .....	42
6.1.3	Høy grad av tillit, lite bruk av risikovurdering.....	44
6.2	Drøftinger av lederhandlingers effektorer .....	46
6.2.1	Tilstrekkelig kompetanse .....	46
6.2.2	Medarbeiderprestasjoner .....	49
6.2.3	Resultatfokus .....	50
7	Oppsummering .....	52
	Referanser.....	55
	Vedlegg .....	60

Vedlegg 1: Invitasjon til deltagelse i forskningsprosjekt .....	60
Vedlegg 2: Spørreundersøkelse.....	62

# 1 Innledning

Barnevernets innblanding i privatlivets sfære engasjerer landets innbyggere, og spesielt de saker hvor utfallet vurderes som ikke til det beste for barnet får mye oppmerksomhet i media. Både det kommunale og statlige barnevernet har måttet tåle medias kritiske blikk. Barne- ungdom og familieetaten (Bufetat) som blant annet har ansvar for å gi tilbud til barn og unge som av ulike årsaker bor utenfor hjemmet, er intet unntak.

## 1.1 Tema

Hovedoppgaven til barnevernet er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg. Flere alvorlige hendelser har funnet sted i tiltak Bufetat har ansvaret for, saker som har fått mye omtale i media og igjen hatt stor innvirkning på utviklingen av tjenestetilbudet i barnevernet. Den såkalte «Barnevernsbanden», bestående av tenåringer i 13-14 års alderen, alle i barnevernets omsorg, begikk tusen lovbrudd på få måneder i 2010 (NRK 2018). I 2014 ble en miljøterapeut drept av en beboer på en barneverninstitusjon i Asker (Hansen, 2014) og i 2017 begikk en jente plassert ved en barneverninstitusjon på Sørlandet drap på en tilfeldig ung butikkmedarbeider på et kjøpesenter (Kristensen, 2018).

Videre har store mediasaker som «Glassjentasaken» også kalt “Idasaken” satt fokus på manglende medvirkning for barn i barneverninstitusjoner (Ergo, 2016). Saken om «Vestlundveien» hvor to unge jenter hadde ruset seg tungt mens de bodde på ungdomssenteret og hvor begge jentene i 2017 døde i rusmiljøet i Bergen (Hansen og Jarlsbo, 2018) stilte spørsmål vedrørende forsvarlig omsorg. Felles for disse sakene har vært kritikken av barnevernets manglende kvalitet i ivaretagelsen av sårbare barn, og også påpekt mangler i og ved ledelse.

Etter Dagbladets artikkelserie om Vestlundveien og det som der kom frem besluttet Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) våren 2018 å nedsette en ekstern gruppe for å undersøke institusjonsdriften og forsvarligheten ved Vestlundveien. Konklusjonen var at behandlingen for målgruppen ikke var forsvarlig. Rapporten redegjør for store utfordringer i personalgruppen og betydningsfulle svakheter i den faglige behandling. Denne rapporten ga grunn til å undersøke om faglige metoder, bemanning og kompetanse var på plass i lignende institusjoner Bufetat har et ansvar for. Det ble således, på bestilling fra ansvarlig statsråd,



gjennomført en utvidet undersøkelse av 51 avdelinger og som i rapporten Gjennomgang av institusjoner – del 2 Endelig rapport, videre omtalt som «Institusjonsgjennomgangen», konkluderte med at selv om ikke tiltakene var uforsvarlige var der store mangler knyttet til blant annet kompetanse (Bufdir. 2018).

I rapporten Utredning om kompetansehevingstiltak i barnevernet konkluderes det med at kompetansen i barnevernet ikke er tilstrekkelig, og følge Bufdir (2019, 4) er det gjennom flere år pekt på en asymmetri mellom barnas behov og de ansattes kompetanse i barnevernsinstitusjoner. Det er ikke bare påpekt kompetansemangel hos ansatte, men at der også er utfordring knyttet til ledelse.

Selv om styring og ledelse får mye oppmerksomhet i vår virksomhet, gjennom styringsdokumenter, leder -og strategisamlinger, Bufetats lederskole, introduksjonskurs for nyansatte ledere med mer, opplever vi til daglig lite bevissthet og refleksjon over ledelsesfaget og lederes handlinger. Samtidig opplever vi både i egen organisasjon, men også generelt innen barnevernssektoren, at ledelsesfaget blir degradert og må vike i forhold til «barnevernfaget». Følge Johnsen (Ladegård og Vabo, red. 2010, 175) definerte Drucker ledelse og styring som fag og profesjon allerede på 1950-tallet, men det er fortsatt lite som tyder på at dette faget er integrert som en naturlig del av utførelsen eller begrepsapparatet på operativt nivå.

Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017 konstaterer at forvaltningen har utfordringer med mangel på gjennomføringskraft og resultatorientering, noe som blant annet har sammenheng med holdninger, lederskap og kultur. Økt rapportering og kontroll oppleves som uttrykk for mistillit. Det legges for mye vekt på prosess og på å involvere interessenter og for lite vekt på handling og resultat. Målene er for detaljerte, dårlig prioritert og summen av alle mål er større enn virksomheten har klart å håndtere (KMD, 2014, 3).

Sørhaug (Ladegård og Vabo red. 2010, 80) påpeker hvordan en aldri kan sikre seg fullstendig kontroll over utførelsen av oppgaver. Jo mer komplekse oppgaver er, jo mer umulig blir direkte kontrollformer, og at det alltid vil gjenstå en ukontrollert rest som da må fylles med tillit. Men med det omfanget av alvorlige hendelser og konklusjon om manglende kvalitet, ved tilfeller uforsvarlig drift, er det da tilfredsstillende at «resten» fylles med tillit eller er der handlinger benyttet av ledere ved døgnenheter i barnevernet som nå sikrer at medarbeidere

tilegner seg og anvender tilstrekkelig kompetanse i utførelsen av sitt arbeid slik at det fremmer måloppnåelse?

## 1.2 Problemstilling

I kvalitetsutviklingen av barnevernsfeltet synes det å være et område som er lite belyst i litteratur og teori, og det er ledelse og styring av døgneheter. Dette er interessant da virksomheter med døgndrift i stor grad utfører sine oppgaver uten tilstedeværelse og "tilsyn" av ledelse, da nærmeste leder med personalansvar gjerne arbeider innenfor typisk kontortid, mens medarbeidere jobber turnus med arbeidstider både på kveld, natt og helg. På dagtid når leder er tilstede er gjerne beboerne på skole eller i annet dagtilbud og leder er således ikke på avdeling når hovedvekten av kjerneoppgavene utføres; miljøterapeutiske intervensjoner fra medarbeidere til beboere.

Slik vi ser det utgjør dette en særdeles utfordring for leder med personalansvar som vi mener ikke er adressert eller systematisert tilstrekkelig innen ledelsesfaget, i Norge. Dette bekreftes ved søk i ulike registre og søkebasen og vi ønsker med dette prosjektet å være starten på litteratur om ledelse av barnevernets døgneheter. Problemstillingen er som følger:

*Hvilke handlinger utfører ledere med personalansvar for døgneheter i barnevernet for å sikre avdelingenes måloppnåelse?*

Det er flere grunner til at vi er opptatt av hvilke handlinger ledere med personalansvar faktisk utfører. Først og fremst ønsker vi å få en oversikt over handlingene og se om det er spesifikke kjennetegn ved dem. Videre vil dette gi mulighet til å undersøke sammenhengen mellom ulike typer handlinger og gi et grunnlag for å se i hvilken grad ledere er bevisst sine handlinger, samt om de er innrettet i forhold til døgneheters egenart, risiko og vesentlighet.

Dette vil også kunne si i hvilken grad lederhandlingene påvirker og bidrar til økt resultatorientering og gjennomføringskraft. Ved å se på hvordan handlingene sikrer at medarbeidere tilegner seg og anvender tilstrekkelig kompetanse, kan vi se om handlingene vil kunne påvirke medarbeiderprestasjoner slik at avdelingen når sine mål.

Vi har valgt en kvalitativ metodisk tilnærming for å få en oversikt over fenomenet lederhandling, men også for å se om handlingene er tilpasset spesifikke områder for ledelse

av døgnenheter. For å få det umiddelbare tilstandsbilde over utførte lederhandlinger beskrevet av et utvalg informanter benyttet vi spørreskjema til denne datainnsamlingen. Dette ga mulighet for informasjon fra et større utvalg informanter og slik en bredere oversikt over fenomenet. Vi benyttet også dokumentstudier i datainnsamlingen for å se hvilke styringssignaler og føringer som beskriver ønskede lederhandlinger i forvaltningen og av etaten.

### **1.3 Presisering og avgrensning**

I oppgaven har vi undersøkt lederleddet med personalansvar for medarbeidere som har direkte kontakt med brukerne. Rønningstad (2019, 4) kaller dem «frontline managers», eller førstelinjeledere og henviser da til kunnskapsledere, eller ledere med personalansvar som gjerne kombinerer styring og ledelse med fagansvar. På mange måter er mellomlederrollen generelt og den operative lederrollen spesielt preget av å være bindeleddet eller limet mellom flere vanskelig uforenelige ytterpunkter. Det være seg å forene strategier til det operative, operasjonalisere abstrakte størrelser til konkrete oppgaver og oversette føringer til utføringer.

### **1.4 Begrepsavklaringer**

I oppgaven vil vi operere med noen sentrale begreper som vi finner viktig å presisere og avklare for å unngå misforståelser.

#### *1.4.1 Lederhandlinger*

I vår undersøkelse er vi opptatt av hvordan ledelse og styring manifesterer seg som handlinger innenfor det nivået hvor forvaltningen møter beboerne, altså barna. Manifestering handler gjerne om å åpenbare, legge for dagen og kan forstås som både å vise seg, ytre seg og gi seg (fysisk) til kjenne. Vi benytter Rønningstad (2019, 4) sin definisjon av ledelse som er interpersonlige handlinger som oppleves å definere mening eller virkelighet for andre som stort sett frivillig er tilbøyelig til å akseptere en slik påvirkning. I denne studien er vi opptatt av og har kategorisert lederhandlinger på tre nivåer.

- *Ønskede lederhandlinger* er signaler knyttet til ledelse og styring blant annet i lovverk, sentrale styringsdokumenter, politiske føringer og retningslinjer. Det kan også være en virksomhets oversikt over lederhandlinger og lederstøtte som anses virkningsfulle og effektive, gjerne referert til som *lederens verktøykasse*.
- *Utførte lederhandlinger* omhandler bevisstheten om, den faktiske bruken av, selvrapporing og rapportering av handlinger, altså den teoretiske og praktiske utførelsen

av lederrollen. Gjerne koblet opp mot aktiviteter knyttet til internkontroll som omhandler planlegging, gjennomføring, evaluering og korrigerende av aktiviteter, tiltak eller handlinger.

- *Opplevde lederhandlinger* er medarbeidernes opplevelse og effekten av disse lederhandlingene, som i kombinasjon med medarbeiders egne endrings- og utviklingshandlinger, manifesterer seg i medarbeiderprestasjoner.

Undersøkelsen vil gi oss en oversikt over utførte lederhandlinger og sammenhengen mellom ønskede og utførte. Videre undersøkes informantenes grad av bevissthet rundt egne handlinger og innvirkning på medarbeiderprestasjoner og virksomhetens mål. Vi vil ikke se på opplevde handlinger i denne oppgaven, men dette nivået anser vi som særdeles interessant med tanke på videre undersøkelser og forskning

#### *1.4.2 Egenart, risiko og vesentlighet*

Et sentralt poeng i undersøkelsen handler om at krav til styring, oppfølging, kontroll og forvaltning skal tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Dette er et krav til alle statlige virksomheter gitt i Regelverk for økonomistyring i staten (2003). I tillegg krever regelverket at alle virksomheter skal etablere internkontroll tilpasset risiko og vesentlighet. Dette innebærer at et viktig signal om ønskede lederhandlinger omhandler å sikre at medarbeidere har forstått virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, ikke bare for å mestre risikoforholdene på avdeling, men også for å være i stand til å møte krav til forsvarlighet, mål og resultater.

Bufdir (2019, 4) sier at det kommunale barnevernet forvalter noen av samfunnets mest inngripende tiltak overfor enkeltpersoner og har brede fullmakter til å utøve myndighet. Feilvurderinger kan derfor få store konsekvenser og forvalter med andre ord stor makt og et stort ansvar på vegne av resten av samfunnet. Ledere og medarbeidere på døgnenheter forvalter noen av de mest inngripende tiltak i det statlige barnevernet og det innenfor en marginal og svært spesiell organisasjonstype med til tider omfattende makt og ansvar ovenfor enkeltpersoner. Virksomheten vesen innebærer høy risiko, både for uforutsette og farlige hendelser, men også med tanke på å lykkes med å gi barn og unge riktig hjelp. Dette innebærer et viktig premiss for organiseringen av virksomheten og tilpasningen av lederhandlinger, men ikke minst har det store implikasjoner på medarbeidernes evne og vilje.

Virksomheten krever høy og tilpasset kompetanse av medarbeidere som er i stand til å prestere under vanskelige og uforutsette forhold.

#### *1.4.3 Kompetanse og medarbeiderprestasjoner*

Kompetanse er et viktig tema i denne studien både med tanke på tilpasning av lederhandlinger og medarbeiderprestasjoner. Lai (2013, 11) sier kompetanse handler om potensial, det vil si å være i stand til å mestre oppgaver, møte krav og oppnå definerte mål ved å trekke på egne ressurser. Kompetansen til en person består derfor ikke bare av kunnskaper, men av holdninger, personlig egnethet og konkrete ferdigheter. Nok et sentralt poeng i studien er om forvaltningen og ledere skal forstå og utnytte dette potensialet, må handlingene ikke kun rettes mot å se på objektive kvalifikasjoner, men også mot medarbeidernes ønske og vilje til å lære, utvikle seg og gi seg i kast med utfordrende oppgaver.

For å tydeliggjøre dette potensialet i medarbeiderne og for å se på hvor viktig deres kompetanse er i verdiskapingen, ønsker vi å se nærmere på hvordan kompetanse utarter seg i form av medarbeiderprestasjoner og hvordan lederhandlinger påvirker disse prestasjonene. Virksomheter er følge Mikkelsen og Laudal (2016, 33) avhengig av prestasjonene til sine medarbeidere og når sine mål bare gjennom deres individuelle og kollektive prestasjoner. Lederhandlinger anses følge Barling, Weber & Kelloway (1996, 827) å være viktig for å fremkalle prestasjoner blant medarbeidere, nettopp for å oppnå organisatoriske mål.

### **1.5 Disposisjon**

For å sette ramme rundt denne studien vil vi først presentere Bufetat, dens organisering og oppgaver. I teorikapittelet presenteres et utvalg teoretiske perspektiver på ledelse og styring av offentlig sektor som til sammen gir et rammeverk til hjelp for å tolke og videre drøfte funn fra innsamlede data. I metodekapittelet vil det redegjøres for metodiske valg, kvaliteten i studien og etiske betraktninger. Deretter presenteres funnene, før de drøftes i lys av valgte teoretiske perspektiv. Avslutningsvis oppsummeres funn og drøfting og vi besvarer problemstillingen.

## **2 Barne -, ungdoms – og familieetaten (Bufetat)**

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) ble opprettet i 2004 da staten formelt overtok ansvaret for barnevernet og familievernet fra fylkeskommunen. Bakgrunnen for dette var at staten ønsket en bedre faglig og økonomisk styring av sektoren og ville sikre et mer likeverdig og kvalitativt godt tilbud til barn og unge uavhengig av bosted (Rambøll 2012). Bufetat ble organisert i et sentralt nivå, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), og med fem regioner på etatsnivå, samt at Bufetats senter for administrasjon og utvikling (BSA) ble opprettet i 2013. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er underlagt Barne- og familiedepartementet (BFD), samt er fra 2019 også styrt av Kulturdepartementet (KUD) på oppgaver innen likestillingsområdet og av Kunnskapsdepartementet (KD) på integreringsoppgaver (Bufdir. 2019). Bufetat er politisk styrt.

Bufetats mest sentrale oppgave er, i tillegg til ansvar for adopsjon og landets familievernkontor, å bistå den kommunale barneverntjenesten med plassering av barn og unge utenfor hjemmet. Bufetat har også et lovfestet ansvar både for barneverninstitusjoner og for fosterhjem. Bufetat nasjonalt har i dag ca. 6000 ansatte og har et bruttobudsjett på om lag 7,6 milliarder. Region øst teller i overkant av 1200 midlertidige og faste ansatte, tilkallingsvakter er da ikke medregnet. Budsjettet er på omlag 2,2 milliarder, hvorav 1,9 milliarder omhandler kapittel barnevern.

Statlig barnevern har siden opprettelsen i 2004 vært i stadig endring og utvikling, både med tanke på ansvarsfordeling mellom stat og kommune, tjenestetilbud og ikke minst intern organisering. Plan for etatens utvikling er nedfelt i kvalitetsutviklingsprogrammet med mål om riktig hjelp til rett tid uansett hvor i landet og i hvilken kommune en bor – fra 19 fylkeskommuner til 5 regioner til 1 helhetlig tjenestetilbud (Ot.prop.106L, 2012-2013). Etatens utvikling har gitt mange nye/endrede rutiner for arbeidsutførelsen, både for arbeidstaker og arbeidsgiver. I 2012 gjennomgikk etaten en omorganisering hvor målgruppedifferensiering ble lagt til grunn for funksjonsinndelingen av etatens barnevernsansvar. Tjenester rettet mot målgrupper med tilnærmet like faglige behov, ble da organisert sammen.

Etatens tjenestetilbud og interne organisering ble slik delt inn i fire funksjoner:

- *Funksjon 1) Inntak og fosterhjem* har ansvar for inntaksvurderinger, fosterhjem, akutttilbud og sentre for foreldre og barn. Akuttinstitusjoner og sentere for foreldre og barn tilbyr tjenester i døgneheter.
- *Funksjon 2) Barn og familier* med ansvar for familievernet og adopsjon har ingen døgneheter og er således ikke relevant for dette prosjektet.
- *Funksjon 3) Omsorg ungdom* har ansvar for å sikre tilbud til barn og unge i behov av døgnomsoorg, omsorgsinstitusjoner og omsorgssentre som skal ivareta enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.
- *Funksjon 4) Behandling ungdom*, tilbyr behandling gjennom ulike metoder og tiltak til familier og unge for å forhindre eller begrense utviklingen av atferdsvansker. Dette inkluderer døgneheter med behandling av atferdsvansker og rusproblematikk.

Døgneheter i barnevernet er tjenestetiltak med døgndrift og turnus som innebærer en bemanning hver dag, hele døgnet og som ivaretar barn og unge plassert etter barnevernlovens plasseringshemler. Alle tjenester i barnevernet skal utføres i henhold til Lov om barneverntjenester (1992), med tilhørende forskrifter. I døgneheter er forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner (2008) og forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barnevernsinstitusjon (2011) særskilt relevante.

Barnevernets døgneheter skal godkjennes og videre kvalitetssikres årlig av regional godkjenningmyndighet, gjennomført av egen seksjon for godkjenning og kvalitet, jfr. forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven (2003). Bufetat kan når som helst, og på den måten som regionen finner hensiktsmessig, føre kontroll med at vilkårene for godkjenning er til stede og en av de områdene som er avgjørende i den sammenheng er godkjenning av tilstrekkelig kompetanse.

I tillegg fører Fylkesmannen tilsyn med at barn i døgneheter får forsvarlig omsorg og behandling, gjennom blant annet fire tilsynsbesøk i året. De er også rette klageinstans i barnevernssaker. Andre tilsynsmyndigheter kan også føre tilsyn av Bufetats døgneheter.

### **3 Teori**

I tillegg til å finne generelle teorier som belyser problemstillingen og inngangen på oppgaven, har vi vært opptatt av å finne teoretiske perspektiver som kan hjelpe oss med å belyse døgneheters egenart, risiko og vesentlighet. Dette vil si at oppmerksomheten rettes mot spesielle områder av det fenomenet som studeres (Johannessen, Christoffersen, Tufte 2011, 460), i dette tilfelle styring og ledelse av døgneheter i barnevernet. Det dreier seg om å avgrense og utelukke andre områder som for anledningen ikke har noen interesse. De teoretiske perspektivene og utdraget av teori vil gi oss et teoretisk rammeverk for å forstå fenomenet vi undersøker.

Først og fremst har vi forsøkt, uten hell, å finne teorier som allerede omhandler lederhandlinger utført ved døgneheter i Norge spesifikt. Vi har deretter sett på hvilke generelle og overordnede teorier som kan belyse leders bevissthet rundt egne handlinger og kjennskap til lederhandlinger. Videre har vi sett på teorier om resultatstyring for å se på lederhandlingers innvirkning, sammenheng mellom og belønning av innsats, medarbeiderprestasjoner og resultat ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

#### **3.1 Leders handlinger**

For å se på sammenhengen mellom ønskede og utførte lederhandlinger gjør vi et utvalg av relevante teorier som vil operasjonalisere og kategorisere handlinger. Dette vil etablere et rammeverk hvor funn fra undersøkelsen kan tolkes og drøftes. Utgangspunktet for rammeverket er de allerede kategoriserte handlingene ønskede, utførte og opplevde. Det finnes utallige måter å organisere og kategorisere lederhandlinger på. Gjennomførte søk i ulike databaser viser dog lite direkte relevant forskning eller undersøkelser på styring og ledelse av døgneheter i Norge.

Norske studier av barneverninstitusjoner (altså døgneheter) har følge Storø, Backe-Hansen og Løvgrens (2017, 167) hatt særlig fokus på ulike aspekter ved barn og unges opplevelser av å være på en institusjon, enten det gjelder beboernes medvirkning eller deres refleksjoner rundt ulike praksiser ved institusjonen. Følge Hicks, Gibbs, Weatherly og Byford (2009, 833, egen oversettelse) skyldes dette at ledelse har blitt gjenstand for interesse relativt nylig innen sosialt arbeid og litteratur knyttet til ledelse og styring av sosialt omsorgsarbeid er fortsatt på et utviklingsstadium.



Etter det vi kan se stammer mye av forskningen som kan relateres til vårt perspektiv fra England, men ellers finnes det generelt lite forskning på styring og ledelse av slike små og relasjonsorienterte organisasjoner. Hicks m.fl (2009, 833-834, egen oversettelse) mener at deres forskning i større grad har fanget direkte opp erfaringer fra ledere som er involvert i å utforme og distribuere ledelse og styring innenfor denne type virksomheter. De mener at eksisterende litteratur om styring og ledelse ikke er utviklet innenfor denne type virksomheter og vi mener derfor at vår undersøkelse vil være et bidrag her.

### *3.1.1 Detektorer og effektorer*

Bredere teoretisk litteratur på ledelse kan følge Hicks (ibid, 834) gi nyttige bidrag mot å utvikle en teori om ledelse relatert til døgnenheter, men det kan ikke antas at denne litteraturen bidrar direkte. For å starte et sted med kategorisering og operasjonalisering lønner det seg derfor å begynne med de mer overordnede tilnærmingene og teoriene. Hood og Margetts (2007, 5) starter med å dele handlinger i to hovedkategorier «detektorer» og «effektorer» (egen oversettelse).

«Detektorer» er en viktig del av et kontrollsystem og omhandler de innretningene myndigheter har for å observere og innhente informasjon fra omgivelsene. I vår oppgave brytes dette ned til hvordan ledere innretter handlinger knyttet til kontroll, det vil si informasjonsinnhenting for å oppdage, avdekke eller analysere situasjoner og omgivelsene. Det kan være signaler for ønskede handlinger, vurdering av avdelingens og medarbeidernes fungering, vurdering av produktivitet og effektivitet, egenart, risiko og vesentlighet, samt hva situasjonen krever av handlinger og hvordan handlinger oppleves av medarbeidere.

«Effektorer» handler om de tiltak og aktiviteter som et kontrollsystem bruker for å justere og påvirke det samme systemet. Følge Hood og Margetts (2007, 5) handler dette om «the business end of government», det vil si et bredt spekter av virkemidler som varierer fra de mer skånsomme overtalelser til mer grove instrumenter for påvirkning. Disse oppsummeres og kategoriseres under akronymet «NATO», det vil si de fire basis ressursene som myndigheter har til rådighet og ofte benytter til å oppdage og påvirke sine omgivelser. Disse er nodalitet, autoritet, «treasure» og organisering.

Nodalitet handler (ibid, 5) i utgangspunktet om hvilke muligheter som følger en statlig virksomhets posisjon ved å være en viktig del av et omfattende informasjonssystem og et ledd

i den politiske forvaltningen. I vår studie er det de handlinger som ledere har til rådighet og må forholde seg til fordi de er en del av dette informasjonssystemet med tilgang til å innhente og benytte informasjon som virkemiddel. Det handler også om i hvilken grad og hvordan ledere utnytter sin «nodale» posisjon for å innhente informasjon fra omgivelsene, virksomheten og medarbeidere for deretter å benytte informasjon på best mulig og effektiv måte for å påvirke medarbeidere og omgivelser for å nå virksomhetens mål.

Autoritet omhandler hvordan og med hvilke midler myndigheter bruker informasjon som et effektivt instrument for å avdekke, innhente og anvende informasjon (ibid, 50). I denne studien handler dette om i hvilken grad og med hvilken midler ledere innhenter nødvendig informasjon for å sikre kontroll på avdelingens og medarbeideres leveranse. Det vil si i hvor stor grad krav eller frivillighet blir brukt som virkemiddel for å sikre oversikt og for å avgjøre om det er grunnlag for tillit, medvirkning, frivillighet og involvering, eller innhentet informasjon tilsier grunnlag for mistillit, instruks, rapporteringskrav, tvang eller direktiver for å sikre seg kontroll og påvirke medarbeidernes prestasjoner.

Treasure brukes om de positive insentiver, belønningssystemer og stimuleringer myndighetene kan benyttes for å sikre informasjon og påvirke handlinger (ibid, 78). Her benyttes det både som positive tilbakemeldinger, motivasjon og støtte, samt de belønningssystemer som benyttes for å påvirke medarbeiderprestasjoner, det være seg lønn, verdiskaping, opplevelse av mening, personlig vekst og utvikling.

Organisering er de kapasiteter og kapabiliteter myndighetene rår over i form av befolkning, ressurser, land, bygninger og infrastruktur (ibid, 102) og benyttes her om de lederhandlinger som omhandler innsikt og bruk av personaloppfølgingsystemer, opplysninger og vurderinger av medarbeiders kompetanse, modenhet og kapasitet, samt fordeling og allokering av ansvar, myndighet, roller og oppgaver.

I denne studien benytter vi denne innretningen først og fremst som begrepsapparat for og rammeverk over ulike lederhandlinger for å sammenligne data fra undersøkelsen med for å se om informantenes svar om utførte lederhandlinger og konsistensen av ønskede lederhandlinger forholder seg til dette begrepsapparatet og rammeverket. På den måten kan en si noe om språk, begrepsapparat og bevissthet rundt lederhandlinger og ledelsesfaget i virksomheten.

### 3.1.2 Ledelse og styring

Politikkutforming handler følge Howlett (2011, 41) om å matche midler og verktøy i forhold til politiske målsettinger. Å kunne forstå valg av politiske instrumenter og variasjonen i muligheter som gir seg i enhver situasjon. Dette krever både en oversikt over hvilke instrumenter som finnes og hvordan de fungerer i en gitt tidsperiode. En viktig distinksjon og kategorisering av handlinger er skillet mellom ledelse og styring. Ulike forhold ved virksomheten kaller, følge Ladegård og Vabo (2010, 16) på ulike typer lederhandlinger. Enkelte drivkrefter kan kalle på mer bruk av styring og samtidig er det flere trekk som roper på mer ledelse.

Ledelse og styring er på den måten to begreper som betegner ulike sider ved et felles problem, uavhengig av sektor, nemlig hvordan koordinere organisert virksomhet i alle former og gi denne virksomheten retning og momentum mot de mål som til enhver tid gjelder. Ledelse og styring defineres altså som to ulike sett av virkemidler som ledere bør beherske, både for å finne ut hvilken tilstand virksomheten er i og for å tilpasse handlingene mot de målsettingene som virksomheten har satt. Et viktig prinsipielt skille mellom ledelse og styring består følge Ladegård og Vabo (ibid, 18) i at ledelse er personorientert, mens styring er systemorientert.

Ledelse handler følge Røvik (2016, 146) om desentraliserte, direkte og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte, mens styring er en sentralisert, direktivlignende påvirkning utøvd indirekte, bl.a gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner. Sørhaug (Ladegård og Vabo red. 2010, 75) sier at ledelse er skjønn og skjønn innebærer å bruke regler og å vite når man skal følge regler, når man skal bryte eller endre dem. Styring handler om kontroll og regulering, og virkemidlene er instruksjer, rutiner, rapportering, opplæring, insentiver og sanksjoner. Styring skal sikre at standarder blir tilfredsstillende og rutiner og regler blir fulgt.

I følge Hicks (2008, 243, egen oversettelse) kreves det mye av den operative leder med tanke på bevisstgjøring, operasjonalisering og konkretisering av ulike handlinger. Denne delen krever et omfang av spesifikke ferdigheter. Det forventes at ledere skal fungere som alt fra motivatorer, være tilstedeværende, men ikke så mye at det umyndiggjør medarbeidere.

## 3.2 Leders bevissthet

Bevisstgjøring av ledere på ulike detektorer er viktig både for å tilpasse handlinger i forhold til virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, men også for effektivitet. Det vil si innhenting av nødvendig informasjon for vurdering og gjennomføring av rasjonelle, produktive og effektive beslutninger for å sikre forsvarlige tjenester og styre mot ønskede resultater. Dette dreier seg følge Johnsen (2007, 42-53) om resultatstyring, som i sitt vesen handler om å skape resultater gjennom forbedringer. En ønsker å forbedre produktivitet, effektivitet, fordeling, likebehandling, forutsigbarhet, åpenhet og ansvarlighet på en måte som ikke hadde vært mulig uten resultatstyring.

Johnsen sier at for ledere handler dette om bevissthet om beslutningsrelevans, produktivitet og effektivitet. Beslutningsrelevans er knyttet til hva slags informasjon ulike interessenter trenger i sine vurderinger av hvordan tjenestene virker i den offentlige politikken. Produktivitet handler om å gjøre tingene riktig, mens effektivitet handler om å gjøre de riktige tingene (ibid, 42-53). Ved hjelp av spørreundersøkelsen har vi forsøkt å se i hvilken grad informantene er bevisste ved å se hvordan de operasjonaliserer, kategoriserer og med hvilket begrepsapparat de beskriver egne handlinger. Kort oppsummert hvordan de beskriver detektorer som sikrer kontroll over at de både gjør tingene riktig og de riktige tingene.

### 3.2.1 *Kontroll, tillit og mistillit*

Om vi ser ledelse og styring i sammenheng med kontroll og tillit er det følge Ladegård og Vabo (2010 s. 30) rimelig å anta at økt behov for kontroll har viktige konsekvenser for bruken av ledelse og styring. Både i offentlig og privat virksomhet vil økt behov for kontroll først og fremst være en drivkraft for en økt standardisering av atferd og dermed også mer styring og mindre rom for skjønn eller ledelse. Dette forholdet er imidlertid ikke statisk. Bruken av virkemidler er i stadig forandring, og ledelse og styring står i et kontinuerlig dynamisk forhold til hverandre. Ser en til studier i England handler dette om å finne balansen mellom myndiggjøring av medarbeidere og opprettholde sin beslutningsmyndighet. «A fundamental part of the manager's role involved achieving a balance between empowering staff and retaining decision-making authority» (Hicks 2008, s. 243).

Det var forholdet mellom kontroll og tillit (mistillit) som utløste vårt ønske om å se nærmere på ledelse av døgneheter, spesielt med tanke på den informasjon som er fremkommet gjennom media, tilsyn og gransking hvor det fremkommer at tilbudet i barnevernsinstitusjoner

ikke er godt nok, og også ved tilfeller uforsvarlig. Bufdir (2019 s. 7) sier blant annet at det i det siste landsomfattende tilsynet med barneverninstitusjoner ble avdekket store mangler i bemanning og kompetanse. I en ikke - representative gjennomgang ble det avdekket lovbrudd i 36 av 60 barneverninstitusjoner. Det kan derfor virke som om lederne handlinger ikke har vært innrettet presist nok med tanke på kontroll og tillit eller mistillit.

Veileder for internkontroll barneverninstitusjoner (2010, 4) tydeliggjør at det er døgnens leder som har oppgaven med å etablere og følge opp internkontroll. Gjennom å foreta en risikokartlegging skal virksomheten finne frem til områder hvor det er fare for svikt. Fokus kan oppsummeres som handlinger rettet mot kontroll, vedlikehold og korrigerende. I følge Røiseland og Vabo (2015, 98) har ansvarlighet og kontroll blitt viet mer oppmerksomhet de siste årene i takt med en stadig mer omfattende fragmentering i offentlig sektor. Forvaltningsrevisjonen omfatter systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra offentlige vedtak og går betydelig lengre for å ansvarliggjøre forvaltningen.

På en annen side mener Kvaløy og Mohn (2018, 156) at utviklingen i offentlig sektor kan ha gått for langt i retning kontroll, med prosesser for mål- og resultatstyring som i for liten grad åpner for profesjonelt skjønn og sunn fornuft. I denne sammenheng viser adferdsøkonomisk forskning at kontroll i seg selv kan ha en negativ effekt på motivasjon. Følelsen av å bli overvåket og mangel på frihet og fleksibilitet kan nemlig undergrave tillit og svekke medarbeideres innsats.

Følge Aspøy (2017, 27) trekker de gode prestasjonene til moderne velferdsstater, og veksten i delingsøkonomien, i samme retning. Begge deler bygger på en høy grad av tillit. Men dette er også tillitssystemer som er basert på en høy grad av verifisering av kvalitet og såkalt institusjonalisert mistillit. For å undersøke graden av tillit er det viktig å se hvor bevisst informantene er på innhenting og overføring av informasjon i delegering av oppgaver og ansvarlighet til medarbeidere, spesielt når en hankses med begrenset rasjonalitet.

### *3.2.2 Hierarki og begrenset rasjonalitet*

Døgnheter er del av en linjeorganisasjon preget av høy kompleksitet hvor rasjonell overføring av informasjon, delegering av oppgaver og ansvarlighet er særdeles viktig. For å sikre adekvat overføring av nødvendig informasjon, samt å unngå misforståelser eller bruk av

unødvendig og overflødig informasjon, er det derfor interessant å se på teoretiske perspektiver om sammenhengen mellom rasjonalitet og utførelse, politikkutforming og forvaltning ved å se på forholdet mellom topp – og bunnledelse, strategisk og operativt nivå i virksomheten.

Følge Johnsen (2007, 42) finnes det en omfattende litteratur om rasjonalitet og mye av den handler om formålsrasjonalitet som forenklet kan sies å handle om å nå sine mål på den enkleste og rimeligste måten. På den annen side har teorien om begrenset rasjonalitet og det administrative mennesket problematisert rasjonalitetsforståelsen rundt det økonomiske mennesket, spesielt med tanke på at menneskets begrensede kognitive evner og svak vilje som gjør det begrenset hva slags data vi kan kalkulere, hvilken informasjon vi faktisk tar hensyn til i valgene og hvor rasjonelle vi er i våre valg.

Som leder blir det derfor viktig å kjenne til hvilke begrensninger som ligger i rasjonalitet både på individuelt og systemnivå, altså hvordan individer tar hensyn til hvordan atferd påvirker gjensidig i et sosialt system. I den forbindelse snakker Johnsen (ibid, 43) om det politiske mennesket som har begrenset rasjonalitet, men er innforstått med hvordan ulike institusjoner motvirker begrenset rasjonalitet på individnivå samtidig som ulike aktører fremmer sine interesser.

### *3.2.3 Prinsipal agent – teori*

Bevissthet omhandler i stor grad hvordan man som leder omgår og bearbeider begrenset rasjonalitet i sine vurderinger og beslutninger, slik at formidling av informasjon skjer på en hensiktsmessig måte, ikke bare mellom medarbeidere, men også mellom ulike nivåer i organisasjonen. I linjeorganisasjoner er ledere følge Sørhaug (Ladegård og Vabo, red. 2010, 80) som regel kjedet sammen i en vertikal linje av ledere. Linjen er et hierarkisk organisert system av mandater, basert på et skille mellom kontroll og utøvelse. Ansvar for vurderingen av kvaliteten på prestasjonen til bæreren av et mandat tilligger alltid det overordnede mandatet, og toppledelsen har gjerne totalansvar. Følge Johnsen (2007, 66) er iverksetting av offentlig politikk i stor grad et spørsmål om desentralisering av oppgaver fra politikere til administrasjonen. Slik sett er agentteori velegnet til å adressere utfordringer knyttet til innhenting og overføring av informasjon i forhold til begrenset rasjonalitet, men også å analysere måleproblemer i iverksettingen, fordi agentteori handler om desentraliseringsproblemer, ofte kalt agentproblemer.

I følge Røiseland og Vabo (2015, 93) kan offentlig sektor oppfattes som en kjede av prinsipal-agent relasjoner der prinsipalen hele tiden må forsikre seg om at agentene opptrer på en ønskverdig måte. Relasjonen mellom prinsipalen og agenten forutsetter at agenten vil tilpasse sin atferd til prinsipalens ønsker, enten som en direkte følger av sanksjoner eller som følge av en forventning av sanksjon.

Deltakelse i et system hvor det er involvert risiko handler følge Taleb (2018, 3) om «skin in the game». Skal systemet fungere må de som er involvert være innforstått med risiko og villig til å håndtere usikkerhet og konsekvensene av sine handlinger. De må kunne stole på kunnskap, men samtidig være opptatt av overføring av nødvendig og tilstrekkelig kunnskap for å unngå bruk av overflødig kunnskap. Dernest handler det om å forstå og sørge for at medarbeidere forstår viktigheten av resiprositet, altså gjensidig gjengjeldelsesregler og rettfærdig fordeling. I tillegg må det jobbes med forståelse for hvordan informasjon deles i transaksjoner og hvordan rasjonalitet virker og påvirker komplekse systemer. I den forbindelse snakker en gjerne om ansvarlighet og legitimitet.

#### *3.2.4 Ansvarlighet og legitimitet*

Bevissthet handler derfor også om å være bevisst sitt delegerede ansvar og sørge for at det er en omforent forståelse for de oppgaver som er besluttet gjennomført. I kommunikasjon handler det ikke bare om at avsender gjør seg forstått, men også at mottaker har forstått intensjonen i informasjonen og ansvaret som følger med. I følge Røiseland og Vabo (2015, 93) vil ansvarlighet fra prinsipalens perspektiv være en mekanisme som skal sikre at agenten ikke misbruker sin autoritet, men handler ut fra prinsipalens beste. Når prinsipalen har tilgang på gode kontrollmekanismer og derigjennom får god informasjon som grunnlag for å evaluere agentens atferd, kan en kreve ansvarlighet og agentens atferd kan fremstå som legitim.

Røiseland og Vabo (ibid., 87) sier at legitimitet kan oppnås gjennom problemløsning som oppleves til det beste for fellesskapet og som gjerne sikres ved hjelp av begrepet ansvarlighet som i denne sammenhengen reflekterer en forpliktelse eller villighet til å akseptere ansvar for egne handlinger. Den som er ansvarlig, må kunne begrunne sine handlinger utover den konteksten hvor handlingen fant sted, men ansvarlighet må stå i forbindelse med noe, og derfor vil det finnes flere former for ansvarlighet. Vi kan for eksempel skille mellom ansvarlighet med hensyn til lover og regler, finans, prosess og resultat.

I en demokratisk tradisjon er medarbeiderne følge Ladegård (2010, 209) også ansvarlige, i den forstand at de skal bære konsekvensene av det de gjør, men hvis medarbeidere ikke utvikler, ikke er selvstendige og kompetente, er det da lederens ansvar? Paradokset er at når lederen delegerer og flytter myndighet nedover i hierarkiet, må lederen også bidra til, eller sørge for, at medarbeiderne tar dette ansvaret og gjør det bevisst. Det å sette mål og resultatkrav for så å kontrollere at disse blir nådd, er en måte å styre på for å oppnå ansvarlighet. Derfor vil mål – eller resultatevalueringer i utgangspunktet stå sentralt i offentlig virksomhet, men da er vi også over på effektorer og handlinger som påvirker medarbeiders prestasjoner og resultater.

### **3.3 Gjennomføringskraft og resultatorientering**

Til nå har vi både presentert ulike kategoriseringer av og begreper for handlinger knyttet til detektorer, men for å undersøke hvilke handlinger som påvirker gjennomføringskraft og resultater er det altså interessant å undersøke hvilke handlinger som orienteres mot effektorer med tanke på resultater og verdiskaping. For å se om handlingene er orientert til venstre, i midten eller høyre i verdikjeden, altså på innsats, prestasjoner eller resultat sier Kvaløy og Mohn (2018, 149) at verdiskaping skjer gjennom at innsatsfaktorer som arbeidskraft, kapital, råvarer og energi blir bearbeidet til ulike typer produkter og tjenester. Produktivitet defineres gjerne som forholdet mellom produksjon (output) og samlet forbruk av innsatsfaktorer (input).

#### *3.3.1 Leders rolle som verdiskaper*

I følge Hicks (2008, s. 249, egen oversettelse) indikerer funn fra deres undersøkelser at måten leder fyller sin rolle på er vitalt viktig med tanke på resultater også erfart av beboere. Videre viser undersøkelsene at enkelte ledere er i stand til å jobbe mer effektivt enn andre, noe som samsvarer godt med at en bør styrke søkelyset på hvordan ledere tilnærmer seg sitt arbeid. I den forbindelse kan en snakke om at ledere ofte forsøker å forbedre medarbeidernes jobbutførelse på en måte som har vist seg både ineffektivt og skadelig for den daglige jobbutførelsen (Reid, Parson, Lattimore, Towery og Reade, 2008, 102) .

I følge Gottferdson og Aguinis (2016, 1) er sammenhengen mellom lederatferd og følgerprestasjoner en av de eldste og mest undersøkte temaene innen organisasjonsatferd. Konklusjonen på deres gjennomgang av forskningen på område «ledelsesatferd og følgerprestasjoner» er at det er følgernes, altså medarbeidernes opplevelse av denne relasjonen som



styrker eller svekker prestasjonene, noe de mener indikerer et viktig skifte innen ledelsesteori og praksis. Dette handler om opplevd ledelse og styring.

Selv om opplevde handlinger ikke blir gjenstand for oppmerksomhet i denne studien, mener vi dette er av stor interesse for senere undersøkelser av døgnenheter. I den forbindelse mener Rønningstad (2018, 76) at det å behandle ledelse som en input faktor som påvirker medarbeiderprestasjoner underbygger dens betydning som organisatorisk faktor. Altså er det en viktig påvirkning på bedre outcome/resultater og tjenester. Dette innebærer at identiske handlinger kan oppleves både som styring og ledelse, avhengig av i hvilken grad følgerne tolker dens påvirkningskraft.

Johnsen (Ladegård og Vabo, red. 2010, 188) mener at sammenhengen mellom styring, ledelse og resultater påvirkes av mange forhold både i organisasjonens omgivelser og internt. Det kan virke som om moderne organisasjoner bruker både ledelse og styring, og at organiseringen krever både ledelse og styring på ulike nivå. Selv om diskusjonen om mest styring eller ledelse er interessant, er den likevel kanskje mest interessant for forskere. For praktikere er diskusjonen om hva slags ledelse og styring vi har og hvilke resultater det skaper, trolig mer nyttig. Da er kanskje skillet mellom hard og myk ledelse og styring vel så interessant å diskutere, enn skillet mellom styring og ledelse.

### *3.3.2 Hard og myk resultatstyring og -ledelse*

For at leder skal bidra til økt gjennomføringskraft og resultatorientering må handlinger rettes mot resultatstyring. Johnsen (2007, 11) definerer altså resultatstyring som å fremskaffe relevant data for både effektivitets – og produktivitetsvurderinger, samt å sette disse inn i en organisatorisk og politisk sammenheng som danner grunnlag for bedre og mer rasjonelle beslutninger i offentlige organer. Det handler altså om i hvor stor grad ledere er bevisst sin del i verdikjeden og den informasjon som påvirker beslutninger og valg av handlinger knyttet til den virksomheten en er satt til å lede og styre. Det handler om rasjonalitet og forståelse for myke og harde virkemidler.

Forskjellen mellom hard og myk ledelse og styring handler følge Johnsen (Ladegård og Vabo, red. 2010, 184) om ulike typer makt og at skillet går mellom det harde og det myke, noe en har vært opptatt av i ledelsesforskningen siden 1990-tallet og sier at dersom fokuset flyttes fra politikkområder og programmer til organisasjonsnivået og styringsverktøy, kan det være

lettere og gi mer mening å skille mellom myke og harde handlinger. Skillet er interessant nettopp fordi det kan henge sammen med resultatene organisasjonen skal oppnå og at ledere bør kunne bruke både hard og myk «makt» avhengig av situasjonen.

Dersom en ser på de store linjene kan en følge Johnsen (ibid, 184) si at utviklingen innen ledelse har gått fra hard til myk over 100 år og et eksempel på hard ledelse er taylorismen som i sin tid forsøkte å fjerne forhandlinger, redusere tvetydighet i arbeidsoppgaver og belønne den målte arbeidsinnsatsen mest gjennom penger. Det handler altså om å bruke virkemidler som kan oppleves som harde i dagens arbeidsliv der det er mye snakk om medvirkning og deltakelse.

Johnsen (ibid, 184) henviser i den forbindelse til Kuvaas som hevder at indre motivasjon er viktig i myk personalledelse og at god fastlønn virker bedre for å fremme gode resultater enn ytre motivasjon. Myk personalledelse vektlegger samarbeid, medvirkning, forpliktelse og langsiktighet. Hard ledelse legger vekt på spesialisering, individuell måling og akkordlønnssystemer, samt fjerning av forhandlingsmuligheter, reduisering av tvetydighet i arbeidsoppgaver og belønne den målte arbeidsinnsats eller resultater, mest gjennom penger.

### *3.3.3 Oppsummering teori*

For å oppsummere har vi altså delt inn i tre typer lederhandlinger, ønskede, utførte og opplevde hvor vi vil se på sammenhengen mellom ønskede og utførte. For å se på hva som kjennetegner handlinger har vi benyttet rammeverket NATO og kategorisert handlinger ut fra detektorer, som er innhenting av informasjon og bruk av risiko – og vesentlighetsvurderinger, og effektorer, som omhandler å utnytte informasjon, autoritet, insentiver eller organisering for å påvirke organisatorisk atferd. Vi har supplert med hard og myk ledelse og styring for å kunne undersøke ledernes bevissthet knyttet til verdikjeden og til sist sett på ansvarlighet, kontroll og begrenset rasjonalitet i resultatstyringen, både for å se på formidling av informasjon og ansvar i hierarkiet for å sikre legitimitet gjennom resultater. Til sammen vil det teoretiske rammeverket belyse hva som kjennetegner lederhandlinger og om de sikrer avdelingens måloppnåelse.

## 4 Metode

I dette kapittelet vil vi redegjøre for valg av forskningsmetode, hvordan data er samlet inn og analysert. Videre vil forskningens kvalitet drøftes, samt etiske betraktninger rundt studien presenteres.

### 4.1 Metodisk tilnærming

Ulike metodiske tilnærminger ble vurdert for dette prosjektet. Vi ønsket å få en oversikt over hvilke handlinger ledere med personalansvar faktisk utfører, videre graden av refleksjon og bevissthet rundt egne handlinger, og i hvilken grad dette samsvarer med ønskede lederhandlinger. Dette krevde en kvalitativ metodisk tilnærming.

Vi vurderte hva ville «miste» ved å benytte spørreskjema til datainnsamlingen, og hva vi kunne oppnå ved å benytte kvalitativt dybdeintervju. I og med at vi ønsket en oversikt over tilstanden og ikke en dyptgående utforskning fra hver enkelt informant, fant vi det mest hensiktsmessig å benytte spørreskjema. Det kan likevel argumenteres for at man hadde fått bedre innsikt ved å gjennomføre et kvalitativt intervju hvor man sammen med intervjuobjektet hadde utforsket, konkretisert og operasjonalisert svarene i større grad, men vi vurderte at gevinsten med å gjennomføre spørreundersøkelsen på denne måten var større med tanke på å få en oversikt over fenomenet på et generelt grunnlag.

I vår undersøkelse kommer data fra to ulike kilder, hvor den ene er et resultat av eget initiativ og aktivitet og samlet inn til dette formål; spørreundersøkelse. Den andre kilden er data som eksisterer uavhengig av denne undersøkelsen og her i form av dokumenter relevant for å studere lederhandlinger i Bufetat region øst; dokumentstudier (Johannessen m.fl, 2011, 104). Å benytte data fra flere kilder gjør oss i stand til å se lederhandlinger fra flere perspektiv, og slik styrke studiens gyldighet.

#### 4.1.1 Utvalg av informanter

Vårt utvalg er ikke et tilfeldig et. Vi har foretatt en kriteriebasert utvelgelse hvor informantene måtte oppfylle et sett kriterier, som beskrevet nedenfor. Med et slikt utgangspunkt vil det være noen tydelige felles kjennetegn ved informantene og utvalget kan således beskrives som et homogent utvalg (ibid, 111-112). Som fremkommet tidligere er det informasjon fra ledere med personalansvar som vurderes å gi størst sannsynlighet for svar på problemstillingen.

Her kunne det være en mulighet å gjøre et utvalg av ledere med personalansvar på ulike nivå. Da kritikken av barnevernet vi viser til innledningsvis, gjerne har omhandlet utøvelsen av faget i direkte møte med klientene, og når kritikken av statlig barnevern i hovedsak har vært rettet mot døgnenheter, har vi valgt å begrense det til ledere med personalansvar for miljøterapeuter. Det er miljøterapeutene som utfører det løpende behandlingsarbeidet i døgnenheter og avdelingsledere er deres nærmeste leder. Avdelingslederne har i tillegg gjerne fagansvar og således et særskilt ansvar for å omsette oppdrag og krav om forsvarlig omsorg og behandling i den løpende driften. I tillegg sier Hicks (2008, 242, egen oversettelse) det er tydelig at måten ledere (med personalansvar) opererer er en viktig faktor for å sikre ovennevnte.

Vi kunne valgt avdelingsledere ved både statlige og private virksomheter. Det gjøres mange sammenlikninger mellom statlige foretak og ideelle og private aktører og hvor en rangering av kvalitet forenkles og gjøres ut fra eierskap, dette er ikke en påstand vi skal se på i denne oppgaven. Videre kan det være store variasjoner i organiseringen ikke bare mellom statlige og private foretak, men også de private aktørene imellom, og selv om det kunne være spennende i seg selv å undersøke og gi mulighet for interessante sammenlikninger, velges det her å begrense utvalget til Bufetats egne døgnenheter da ulikhetene i organiseringen kan trekke fokus bort fra problemstillingen. Vi ønsker derimot å inkludere i vårt utvalg statlige døgnenheter for ulike målgrupper, da dette gir mulighet for sammenlikning på tvers av funksjonsinndelingen i egen etat og region.

Enheter som tilbyr omsorg og behandling ved plassering i private hjem, som fosterhjem, beredskapshjem og behandlingsfosterhjem, er ikke inkludert i denne undersøkelsen.

Med utgangspunkt i regionens organisasjonskart ble enhetsledere med ansvar for enheter med døgndrift kontaktet. De ble informert per e-post om vårt prosjekt, hvem vi ønsket som informanter og omfanget av informantenes bidrag. Vi ba så om kontaktinformasjon til avdelingsledere med personalansvar ved døgnenheter. Vedlagt denne e-posten var invitasjonen til undersøkelsen som senere skulle sendes aktuelle avdelingsledere (vedlegg 1).

Enhetsledere som ble kontaktet sendte tilbake kontaktinformasjon på aktuelle informanter. En enhetsleder valgte å spørre sine avdelingsledere først og her var det da interesserte avdelingsledere som direkte til oss takket ja til deltagelse. En avdelingsleder ved en annen

enhet ble med i undersøkelsen på et senere tidspunkt da denne kom som nytilsatt da. Det ble total sett invitert 34 avdelingsledere til å svare på spørreundersøkelsen, disse fordelt på tre ulike funksjoner. Som beskrevet tidligere er det i funksjon 2, med ansvar for familievern og adopsjon, ingen døgneheter.

Med utgangspunkt i oversendt kontaktinformasjon fra regionens enhetsledere tok vi per e-post kontakt med aktuelle avdelingsledere og informerte om formålet prosjektet og hva deltagelse ville innebære for dem. Det var ønskelig å rekruttere informanter fra hver av de tre funksjonene med tiltak i døgneheter og slik holde muligheten åpen for sammenlikning og i analysen kunne se etter likheter og ulikheter ut fra funksjonsinndeling og målgruppe for tjenesten.

#### *4.1.2 Om informantene*

Informantene i undersøkelsen har et spenn i erfaring fra i underkant av 1 år til 20 år i nåværende stilling som avdelingsleder, jevnt fordelt på skalaen og med gjennomsnittlig erfaring i nåværende stilling på i underkant av 6 år. Informantene er utdannet vernepleiere, barnevernspedagoger, sosionomer, pedagoger, sykepleiere og hvor hovedvekten tilhører de to førstnevnte profesjonene. Med to unntak har samtlige informanter videreutdanning som vurderes som relevant for barnevern, flere på masternivå. Halvparten av informantene har videreutdanning innen ledelse. Videreutdanning som på ulike måter supplerer barnevernsfaget er av lengere varighet og av større omfang totalt enn hva informantenes lederutdanning er.

Fordeling av informanter ut fra funksjonstilhørighet er jevn. Av informantene er der en klar overvekt av avdelingslederne (15) som har hatt annen stilling i Bufetat før de tiltrådte stillingen som avdelingsleder, og da gjerne som miljøterapeut eller liknende ved samme enheten som de i dag er avdelingsleder ved.

Informantene leder personalgrupper fra 10 til 31 faste ansatte, samt at alle i tillegg har personalansvar for tilkallingsvikarer. Alderen på medarbeiderne er fra 25 til 67 år, med gjennomsnittsalder på over 40 år. Faste ansatte har, med få unntak, utdanning på bachelornivå innen helse- og sosialfag og hvor mange også har relevant videreutdanning.

### 4.1.3 Spørreundersøkelse

Slik observasjonsdata og intervjudata ikke må være kvalitative dersom dataene registreres i form av tellbare kategorier og da regnes som kvantitative data (Johannessen m.fl., 2011,104), kan spørreskjema benyttes til innhenting av kvalitative data.

Observasjon og intervju er gjerne tilnærminger som forbindes med kvalitativ forskning hvor forskeren aktivt henter inn data til sin undersøkelse. Å benytte observasjon for å se nærmere på lederhandlinger ville vært mer ressurskrevende enn hva som var mulig her, og ville nok passet bedre dersom en ønsket å fordype seg i et fåtall av case over tid. Med utgangspunkt i problemstillingen og med mål for undersøkelsen om å få en større oversikt og innsikt i lederhandlinger og videre gjøre funnene relevant også for regionen var det ønskelig å nå flere avdelingsledere enn vi ville ha gjort med observasjon eller dybdeintervju. Her så vi muligheten for å bruke teknologien til å samle inn data og benyttet spørreundersøkelse til dette. Vi ønsket fortsatt å kartlegge lederhandlinger gjennom informantenes egne beskrivelser og det ble således spørreundersøkelse som deskriptiv tilnærming.

Intervjuer kan være mer eller mindre strukturerte, fra ustrukturerte hvor det er åpne spørsmål hvor tema er bestemt på forhånd, men spørsmålene tilpasses den enkelte situasjon og informant. I kvalitative undersøkelser vil spørsmålene være åpne, det vil si at svaralternativene ikke er formulert i forkant og informantene vil benytte egne ord og svarene blir mer utfyllende enn ved prekodede spørreskjema (ibid,145) Spørreskjema, benyttet i dette prosjektet, kan best sammenliknes med et strukturert intervju med åpne spørsmål og tilrettelagt for fritekstsvar, og hvor teknologien er benyttet til å samle inn data (Vedlegg 2).

En ulempe ved fastlagte spørreskjema er at de ikke gir mulighet til å følge opp tematikk som dukker opp underveis. Oppmuntring til refleksjon og bruk av eksempler for å tydeliggjøre svar måtte gjøres skriftlig og ble gjort både i invitasjonen og som innledning i selve spørreskjema. Hva som var utgangspunktet for spørsmålene – hva informantene skulle ta utgangspunkt i da de ga sine svar ble repetert flere ganger gjennom spørreskjemaet.

Rolland (2005, 6) sier om spørreskjema at det ligger mye makt i å bestemme hva det skal spørres om og vel så mye i hva det ikke skal spørres om, hvordan spørsmålene skal stilles og ikke minst i hvilken rekkefølge.

Ved utarbeidelse av spørreskjema var selvfølgelig problemstillingen førende – hvilke spørsmål tenkte vi kunne bidra til å besvare vår problemstilling og videre ville spørsmålene gi muligheter i drøftingen til ikke bare å gi en oversikt over lederhandlinger, men muligheter til å se grad av bevissthet rundt egne lederhandlinger. Vi ville også ha muligheten til å se om ovennevnte hadde sammenheng med målgruppe for tiltaket, altså funksjonstilhørighet og om utdanning og erfaring var av betydning for utførte lederhandlinger.

Vi tilstrebet at spørsmålene i spørreskjema skulle være åpne og ikke ledende. Åpne spørsmål kan imidlertid gi et generaliseringsproblem og en utfordring med å benytte spørreskjema er at informantene forstår spørsmålene ulikt og slik svarer på ulik bakgrunn (Johannessen m.fl., 2011, 279). Vi vet videre ikke med sikkerhet om svarene gir tilstrekkelig bredde i forhold til det vi «trenger» for at funnene skal være i samsvar med teoriens presumpsjoner. Og ikke minst, er et null-funn det samme som at lederhandlingene ikke skjer eller kan det være at det skjer mer enn det vi har fanget opp i spørreundersøkelsen.

Spørreskjema åpner med en kort innledning hvor det vises til tidligere epost med invitasjon, formålet med spørreskjema og hvor det tydeliggjøres at vi ønsker informantens beskrivelser av hvordan de utfører ledelse i praksis også med de utfordringer du opplever og hvor det oppfordres til utfyllende beskrivelser og konkrete eksempler.

Før det stilles spørsmål som omhandler lederhandlinger er der spørsmål som vil gi informasjon om informanten, så avdelingen og oppdraget, samt avdelingens medarbeidere. I utformingen av spørreskjema tilstrebet vi at spørsmålene skulle berøre ulike deler av etatens styringshjul; planlegging, gjennomføring, evaluering og korrigerende og forsøkte så å gruppere spørsmålene sammen med dette som utgangspunkt. Avslutningsvis spørres informanten om hvilke lederhandlinger vedkommende vurderer som mest effektive for å sikre måloppnåelse ved avdelingen, hvilken støtte vedkommende har behov for som leder, og helt til slutt gis mulighet til å dele ytterligere tanker om tema.

Det ble i spørreskjemaet ikke direkte spurt om hvilke styringsdokumenter informantene la vekt på i sine valg av lederhandlinger. Dette var gjort bevisst for å se hvilke styringsdokumenter informantene selv fremhevet.

Som del av arbeidet med å utvikle spørreskjema utførte vi en pilotundersøkelse. I denne deltok fire avdelingsledere i regionen med ansvar for annen type tiltak enn døgnenheter og såldes ikke var del av vårt utvalg. I tillegg til å svare på selve spørreundersøkelsen ble de bedt om å gi tilbakemelding på om informasjonsskrivet tydelig, eventuelle mangler, om det skapte interesse og om deltagelse føltes trygt. Vi ba videre om tilbakemelding på om hvordan de opplevde spørreskjema – var det forståelig, for krevende, spørsmål de savnet og om de tenkte skjema ville gi tilstrekkelig svar for å belyse problemstillingen. Vi ba testkjørerne gi tilbakemelding på hvor lang tid det tok å fylle ut spørreskjemaet og om deres tips til forbedringer.

Etter gjennomført pilot ble spørreundersøkelsen sendt mulige informanter. Vi benyttet Nettskjema til dette. Nettskjema er en sikker løsning for elektronisk datainnsamling og oppbevaring. Informantene deltok i undersøkelsen ved å følge tilsendt lenke. Svarene ble lagret hos Nettskjema hvor de hentes ut enten i form av rapport med en sammenstilling av alle informantens svar under hvert spørsmål eller i form av helhetlig svar fra hver informant. Etter avsluttet og innsendt skjema fikk informanten tilsendt kopi av sine svar til egen e-post og der de ved å følge en lenke kunne gå tilbake og redigere svarene om ønskelig. Nettskjema ga mulighet til å sende ut purring på svar, slette inviterte deltagere og også innsendte svar dersom noen ønsket å trekke seg underveis i prosjektet.

#### *4.1.4 Dokumentstudie*

Det oppleves å være, som vist til tidligere, fokus på styring og ledelse i staten og i Bufetat. Vi har som del av dette prosjektet gjort søk, både internt og eksternt, for å finne ut mer om hvilke forventninger og føringer der er til ledere i Bufetat. Våre søk bekrefter at der er et fokus på styring og ledelse i stat og etat og at dokumenter som omhandler dette er veldig mange.

Vi har allerede vist til Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017, Institusjonsgjennomgangen, samt Utredning av kompetansetiltak i barnevernet hvor kompetanse og ledelse har vært viktige fokusområder og som konkluderer med at det er behov for forbedring.

Så hva har dette resultert til av føringer og krav til ledere i Bufetat? Gjennom dokumentanalysen ønsker vi informasjon om hva direktoratet og etaten har av forventninger og krav til sine ledere. I det store omfanget av dokumenter, planer, retningslinjer,



tolkningsuttalelser og veiledere som potensielt kan si noe om slike forventninger og krav, fant vi to typer opplæring som treffer alle ledere i Bufetat region øst; Bufetats lederskole og Introduksjonskurs for nye ledere i region øst. Lederskolen er i regi av Bufdir, og skal gjennom grunnopplæring og årlige obligatoriske samlinger for samtlige ledere øke lederkompetansen i etaten. Introduksjonskurset er i regi av regional seksjon for HR og er et tilbud til nyansatte ledere i region øst.

I dialog med de ansvarlige for hver opplæring og en gjennomgang av kursmaterialet identifiserte vi hvilke dokumenter opplæringene bygget på og henviste til. I tillegg til ovennevnte opplæringer som inkluderer alle ledere i regionen skal samtlige ledere også ha årlig leder/utviklingssamtale med sin leder, samtalen skal gjennomføres ut fra fastsatt mal. Dokumentene fra opplæring og årlig utviklingssamtale vurderes å være relevante for å beskrive forventninger og krav til ledere i etaten og region øst.

Følgende dokumenter blir således en del av dokumentanalysen:

- Plattform for ledelse i staten (2008)
- Hovedavtalen i staten 2018-2021
- Etske retningslinjer for Bufetat (revidert 2018)
- Reglement for økonomistyring i staten (revidert 2019)
- Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017
- Disponeringsskriv 2019
- Velkommen til ledersamtale – mal leder/utviklingssamtale (2018)

Vi benytter ikke disponeringsskriv for inneværende år (2020) da dette ikke var ferdigstilt og således ikke kjent for informantene på tidspunktet hvor spørreundersøkelsen ble sendt ut.

Noen av dokumentene har vi allerede vist til, men er også grunnet fremgangsmåte for utvalg av dokumenter til dokumentstudien, inkludert her. I analysen av dokumentene tok vi utgangspunkt i problemstillingen og hadde fokus på tema som styring, ledelse og måloppnåelse i sammenheng med ledelse. Vi så etter forventninger og føringer som vil være gjeldende for ledere i Bufetat, region øst, og særskilt rettet mot ledere av døgnenheter og altså da også for avdelingsledere. Disse forventningene og føringene er det vi i dette prosjektet omtaler som ønskede lederhandlinger, som beskrevet i teorikapitlet.

I dokumentstudien er samtlige dokumenter, om ikke lett tilgjengelig, offentlige og slik mulig å få tilgang til.

## **4.2 Kvalitet i prosjektet**

I en studie som dette vil der være begrensninger og valg tatt underveis som utfordrer studiens kvalitet. Vi vil videre se på studiens kvalitet under overskriftene pålitelighet og gyldighet.

### *4.2.1 Pålitelighet*

En undersøkelses grad av pålitelighet med utgangspunkt i data. Hvordan undersøkelsens data er samlet inn, bearbeidet og hvilke data som brukes og da også hvilke data som utelates. Innen kvalitativ forskning kan en styrke studiens pålitelighet ved å være åpen og inkludere leseren i forskningsprosessen og de valg og vurderinger som er gjort underveis (Johannessen m.fl., 2011, 343-344).

Vi har vært åpne om konteksten for prosjektet og hva vi som forskere har med inn som kan påvirke de valgene vi har tatt. Vi har tilstrebet oss en slik åpenhet gjennom hele prosessen og i det skriftlige resultatet, og vil ytterligere beskrives og evalueres når vi om litt skal se på prosjektets validitet. Vi har også vært bevisst at ved å benytte anerkjent teori og offentlige dokumenter vil dette kunne styrke prosjektets pålitelighet ytterligere (Johannessen m.fl. 2011, 344). Samtidig vil det alltid være usikkerhet knyttet til valgt teoretisk perspektiv eller valg av dokumenter vurdert som mest hensiktsmessige til denne studien.

### *4.2.2 Gyldighet*

I kvalitative undersøkelser handler gyldighet følge Johannessen m.fl, (2011, 244), om hvilken grad undersøkelsen er egnet til å gi gyldige svar på undersøkelsens problemstilling eller forskningsspørsmål. I hvilken grad forskerens fremgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og således representerer virkeligheten.

I kvalitativ forskning vil en ikke i samme grad som i kvantitativ forskning kunne fjerne feilkilder som vil påvirke forskningsresultatet, men en kan være dem bevisst og således ha det med som mulige forklaringer gjennom forskningsprosessen vil styrke studien troverdighet (ibid, 244).

Vi valgte å benytte spørreskjema for innhenting av data. Ved å velge bort intervju vil en miste forhold som ikke kommer direkte frem i teksten, være seg tonefall, pauser og kroppsspråk

(ibid, 104). Samtidig som dette kan gi mye nyttig tilleggsinformasjon kan det også distrahere vedkommende som utfører intervjuet, informasjonen kan tolkes uriktig og således være en mulig feilkilde i analysen. Og slik intervjuer får informasjon ved å «lese» informanten vil også informanten «lese» intervjuer og dette kan påvirke svarene vedkommende gir.

Vi møtte ikke våre informanter fysisk, men det utelukker ikke muligheten for at de ble påvirket. De kunne i denne studien være påvirket av kjennskap til oss da vi jobber i samme organisasjon. Dette kan ha påvirket informantenes grad av oppriktighet og eventuelt utfordringer knyttet til avsløringer av interne forhold på arbeidsplassen, noe som kan være spesielt aktuelt da vi er høyere i lederhierarkiet og således gjerne samarbeider med informantenes ledere. I likhet med våre informanter kan tilknytning til organisasjonen også påvirke oss som forskere, vår evne og lyst til å være oppriktig om funn som ikke nødvendigvis vil tas godt i mot av kolleger og ledere.

Vi purret på svar på spørreundersøkelsen ved to anledninger. Vi er bevisst at mindre grad av ønske om å delta, og mer opplevelse av pålegg til å delta, kan påvirke informantens svar. Vi er også bevisst om at jo lengre ut i undersøkelsen en kommer jo mindre nøyaktige blir gjerne svarene - fra optimalt til godt nok, fra refleksjon til mer tilfeldig og i mindre grad beskrivende svar.

Som tidligere sagt er ikke vårt utvalg tilfeldig. Om valgte informanter faktisk er dem som best belyser problemstillingen vil det alltid være en viss usikkerhet knyttet til og videre hvorfor akkurat noen informanter ønsker å delta, mens andre takker nei til invitasjonen, og hvilke faktorer som er årsak til dette.

Vi har i dette prosjektet vært to likestilte forskere. Det er både fordeler og ulemper med å være to forskere og ikke slik at det automatisk øker kvaliteten i prosjektet. På den ene side har det å være to gitt fordeler som å alltid ha en å reflektere sammen med og med muligheten til å supplere hverandres blinde flekker. På den annen side kan begge ha de samme blinde flekkene og således forsterke dem. At vi begge arbeider i samme organisasjon og at dette i tillegg er organisasjonen vi studerer kan forsterke dette og vi har gjennom hele prosessen forsøkt å være dette bevisst og utfordre hverandre dersom historier og erfaringer fra egen arbeidshverdag presenteres som objektive sannheter.

Når et prosjekts gyldighet eller troverdighet vurderes vil dets overførbarhet (ekstern validitet) være av betydning. Det er et mål at studien kan ha relevans utover dette konkrete prosjektet (ibid, 367). I tillegg til å være nyttig for egen utøvelse av lederjobben og ledelse av døgnenheter i egen etat og egen region, mener vi at funnene i stor grad kan generaliseres til styring og ledelse av liknende virksomheter i både offentlig og privat sektor. I og med at arbeidslivet blir mer komplisert, spisset og sammensatt, samtidig med at kravet om effektivitet, utførelse og deltakelse blir høyere, mener vi at funnene kan bidra til ytterligere å konkretisere og operasjonalisere kompetansebegrepet innen sosialt arbeid generelt. Vi antar også at det vil bidra til økt bevissthet rundt og tilfang av tilpasset teori om styring og ledelse av døgnenheter i barnevernet, samt virkemidler som påvirker måloppnåelse ved å se på hvordan lederhandlinger påvirker medarbeiderprestasjoner og resultater. Det siste vil være særskilt relevant med tanke på krav om kostnads- og behandlingseffektivitet ved barnevernstiltak.

For å styrke prosjektets gyldighet benyttet vi data fra flere kilder for å belyse problemstillingen; spørreskjema og dokumentstudie.

### **4.3 Etiske betraktninger**

I innsamling av data benyttet vi Nettskjema, som er en sikker løsning for elektronisk datainnsamling og oppbevaring. Prosjektet er godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) og er i henhold til lovkravene. Rammen for prosjektet er således i orden. Vårt etiske ansvar slutter ikke ved hverken NSD-godkjenningen eller bruk av Nettskjema, men kanskje heller starter her.

Godkjenningen hos NSD er på bakgrunn av forskerens beskrivelse av prosjektet og blant annet etiske prinsipper som informantens rett til selvbestemmelse og forskerens plikt til å respektere informantenes privatliv (ibid, 95). Informantens selvbestemmelse handler om dens rett til å bestemme over sin deltagelse. At den samtykker til deltagelse i prosjektet og når som helst kan trekke sitt samtykke. Vi var tydelig på dette både i invitasjonen, samt ved puring på svar. Noen ga tilbakemelding om at de ikke ønsket å delta, dette ble respektert og de ble tatt ut av informantlisten.

I utgangspunktet fremstår frivillighet til deltagelse å være i orden, men vi kan ikke med sikkerhet vite i hvilken grad samtlige informanter har opplevd deltagelse eller ikke som et

reelt valg. Som beskrevet over er vi begge ansatt i regionen, vi kjenner til noen av informantene, samt at vi kjenner og samarbeider med flere av informantenes ledere. Dette kan ha ført til at noen har følt seg presset til å svare. Et slikt opplevd press kan tenkes å ha økt i takt med mottatte purringer på svar fra dem.

I invitasjonen til å delta i prosjektet poengterer vi at deres anonymitet vil sikres. Vi har ingen intensjon om å utlevere informasjon som kan identifisere informantene, men vi er bevisst risikoen ved at noe informasjon kan være gjenkjennbar for noen lesere og bringer oss videre til prinsippet om forskerens ansvar for å unngå skade (ibid, 96).

Ut fra presentasjonen av prosjektet kan vi anta at informantene hadde en formening om hvordan svarene skulle brukes, men ved det ferdige resultatet kan det være de ikke kjenner seg helt igjen. Vi må være bevisst å unngå skade og slik være varsom med bruk av sitater i presentasjon av prosjektet - både skriftlig, men også videre ved eventuelle fremlegg av prosjektet i egen organisasjon. Informantene kan føle seg utlevert, om ikke som enkeltpersoner, men avdelingsledere som gruppe. Videre har vi vært varsomme med å uttrykke oss på en måte som oppleves at vi setter tiltak «opp mot hverandre».

Vi er bevisst sannsynligheten for at vi kan være forutinntatt og at å være to forskere kan forsterke dette. Det er også mulighet og sannsynlig for at vi tolker resultatet slik at det støtter våre synspunkter, men vi vil etterstrebe å være objektive og samtidig vektlegge en balansert tilnærming og fremstilling, og vi vet at besvarelser i et spørreskjema som benyttet her ikke er uttømmende i sine beskrivelser. Vi kommenterer underveis på mangler og svikt ut fra hva vi ikke finner beskrevet i besvarelsene, men at det ikke er beskrevet i besvarelsene betyr ikke nødvendigvis at det ikke gjøres.

## **5 Funn**

Innsamlet data fra spørreundersøkelsen viser tendenser som kan presenteres under følgende funn: 1) Det er stor variasjon og lite konsistens i beskrivelse av lederhandlinger. 2) De lederhandlingene som går igjen er dialogbasert og relasjonelle, 3) det er lite vektlegging av risikovurderinger eller detektorer som grunnlag for valg av lederhandlinger, samt at 4) det fokuseres på innsatsfaktorer og ikke sluttresultat i valg av effektorer.

Dokumentstudien viser omfattende variasjon i handlinger og forventninger til ønsket lederatferd. Dokumentene fremstår, enkeltvis og samlet, som lite konsistente og tidvis også direkte motsigende. I utvalget av dokumenter fremstår krav og forventninger til ønsket lederatferd å pulveriseres nedover i dokumenthierarkiet og i det signalene når det operative nivå oppleves de å være klippet og limt sammen med ulike lokale variasjoner over ulike tema og prioriteringer.

Funn fra spørreundersøkelsen, utførte lederhandlinger, presenteres fortløpende sammen med funn fra dokumentstudien, ønskede lederhandlinger.

### **5.1 Stor variasjon i beskrivelser og språk**

Informantenes beskrivelse av utførte lederhandlinger viser stor variasjon, informantene imellom, på samme spørsmål og tema, og det er ingen tydelig rød tråd i den enkelte informant sine valg av ledehandlinger tilpasset ulike områder av driften og personaloppfølgingen. Det oppleves å være begrenset «utvalg» av ledertilnærminger. Det vil si at det er mange ord for tilsvarende like handlinger.

I spørreskjema som helhet viser informantene til mange like eksempler, men ikke til samme tid og svarene fremstår slik som tilfeldig. Dette kan begrunnes i at avdelingene har ulike målgrupper, målsettinger og metode, og på den måten representerer en ønsket variasjon. Det fremkommer derimot ingen tydelig sammenheng mellom funksjonstilhørighet og beskrivelse av lederhandlinger i våre funn.

Et eksempel på ovennevnte er informantenes beskrivelse av hvordan krav til kompetanse er tydeliggjort for deres medarbeidere. Hver enkelt informant henviser til mange ulike kilder, men få informanter henviser til de samme kildene. Det henvises til krav gitt i forskrift,

stillinginstruks, utlysningstekst eller rekrutteringsprosessen. Andre viser til at dette fremkommer gjennom standardiserte beskrivelser av behandlingsforløp eller til behandlingsmanual. Et felles trekk er at alle viser til dialog med medarbeider. Det fremstår således ingen tydelig felles henvisning til hvor et slikt krav om kompetanse formidles medarbeidere, men tendensen er at dette spriker. Hvor mange som svarer likt og ulikt på dette spørsmålet er muligens ikke i seg selv så interessant, men det viser tydelig spredning i svar og en slik spredning i svar er gjennomgående i hele spørreundersøkelsen.

I våre funn fremstår det heller ikke å være en rød tråd i den enkelte informant sine svar gjennom undersøkelsen, dette med et unntak. Denne informantens svar skiller seg fra sine kollegers ved at vedkommende tydelig viser til målgruppe, metode, struktur for gjennomføring og oppfølging av avvik. Denne informantens svar gir en indikasjon på at valgte lederhandlinger ikke er tilfeldige og samtidig får det andre sine valg av lederhandlinger til å fremstå som mer tilfeldig.

Det finnes en rekke eksempler på motsigelser i beskrivelsene av ønskede handlinger. Reglement for økonomistyring i staten, gjeldende for alle ledere i staten, har som formål å sikre at statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, fastsatte mål og resultatkrav oppnås, statlige midler brukes effektivt og at statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte (2019, 15). Signalene i dette dokumentet er tydelig; sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Plattform for ledelse i staten (2008) gjelder alle ledere i staten, uavhengig av sektor og nivå, som basis og prinsipper for forventninger til ledere. Den presenterer ledelse i staten som en sammensatt og kompleks rolle hvor mange hensyn skal ivaretas. Dokumentet inneholder i liten grad operasjonalisering eller oppskrifter på lederhandlinger og er generelt lite opptatt av å tydeliggjøre prioriteringer mellom ulike hensyn, men er i stor grad overordnede, generelle og abstrakte.

På den ene siden skal ledere være pådrivere for å oppnå resultater, samtidig skal de sikre mangfold og bred kompetanse ved å rekruttere arbeidskraft fra grupper som ikke alltid slipper like lett inn i arbeidsmarkedet. Plattformen uttaler at statlige ledere må ha mot til å stå mot byråkratisering og være lojale, men ikke om det krenker faglig integritet eller hensynet til opplyste og kunnskapsbaserte beslutninger. Ledere må forholde seg til «en rekke verktøy og

mekanismer» som anvendes for samordning i sentralforvaltningen, men samtidig skal forvaltningen preges av en løsningsorientert samarbeidskultur og felles lagånd.

Om tilegning og anvendelse av tilstrekkelig kompetanse sier plattformen at leder må avgjøre hvordan økonomiske, personellmessige og andre ressurser skal anvendes for best mulig måloppnåelse, og organisere personalarbeidet slik at dette oppnås. Etsiske retningslinjer for Bufetat (2018) legger vekt på at leder plikter å ivareta ansattes interesser, legge til rette for selvstendighet og medansvar og for faglig og personlig utvikling. Dette er ikke nødvendigvis motstridende krav, men disse overordnede signalene suppleres ikke av andre dokumenter i hierarkiet som tydeliggjør hvordan dette skal gjennomføres i praksis med tanke på virksomhetens egenart, risiko eller vesentlighet. Og der på ingen måte operasjonalisert på et nivå hvor det stilles krav til medarbeideres prestasjoner eller leveranse.

Ivaretagelsen av medarbeideres interesser, deres mulighet for medvirkning og involvering er også hovedfokus i Hovedavtalen i staten (2018-2021), uten at dette blir problematisert med tanke på krav om leveranse, noe som igjen kan forklare informantenes variasjon i svarene knyttet til å sikre tilstrekkelig kompetanse. Krav til kompetanse presenteres gjerne i form av formelle krav (utdanning og erfaring), men personlige egenskaper (holdninger og innstilling) blir i liten grad konkretisert eller operasjonalisert. Informantene i denne undersøkelsen beskriver krav til kompetanse, foruten utdanning, som «være robust», «ha god psykisk helse» og «trygge og varme» - krav som er utfordrende å identifisere under rekruttering og vanskelig å måle.

Av utvalgte dokumenter er Disponeringsskrivet for region øst (2019), sammen med dokumentet «Velkommen til ledersamtalen» (2018) nederst i hierarkiet av styringsdokumenter og således de dokumentene hvor en i størst grad kan forvente tydelighet med tanke på å operasjonalisere og konkretisere lederhandlinger. Disponeringsskrivet fastsetter årlige mål for Bufetat region øst og gir styringssignaler om årlige prioriteringer, føringer, oppdrag og økonomiske rammer. Det bygger på etatens strategi, Kvalitetsutviklingsprogrammet, og årlig føringer i disponeringsbrev fra Bufdir, samt instruks for styring og kontroll i etaten. Disponeringsskrivet og øvrige styringsdokumenter angir rammene for lokale planer på den enkelte enhet og avdeling hvor det tydeliggjøres hvordan arbeidet med kvalitetsutvikling, måloppnåelse og oppdrag skal gjennomføres lokalt. Dette, sammen med resultatkravene i form av aktivitets- og økonomikrav, legges til grunn for



styring og oppfølging fra regionledelsen (2019, 3). Ved å vise til øvrige styringsdokumenter favner man bredt, og hvilke styringsdokumenter som skal prioriteres kan fremstå å være opp til den enkelte enhet, avdeling og leder. Dette krever en god oversikt over samtlige styringsdokumenter, noe vi har vist til der er svært mange av. Videre krever det en omfattende sorterings- og prioriteringsevne av den enkelte leder.

Disponeringsskrivet gir oppdrag til alle enheter i Bufetat og er preget av konkrete mål, resultatkrav og rapportering. Det tydeliggjøres at alle enheter skal gjennomføre en risikovurdering og utarbeide virksomhetsplaner på bakgrunn av disse oppdragene. Likevel kommer det i liten grad frem beskrivelser av konkrete lederhandlinger for hvordan enhetene skal sikre måloppnåelse, men her er det opp til ledere å finne og utnytte sitt handlingsrom.

I mal for ledersamtalen er det i hovedsak også fokus på resultater, leveranse og mål. Samtalen avsluttes med et selvevalueringsskjema for ledere hvor fokus er ledelse med overskriftene personal-, selv-, strategisk, operasjonell og endringsledelse. I denne malen benyttes gjennomgående begrepet ledelse og ikke styring, dette selv om en rekke av handlingene som skal evalueres er å betrakte som styringshandlinger. Eksempler på dette er; lov og avtaleverk på personal- og lønnsområdet, strategiske handlinger generelt, bidra til god informasjonsflyt vertikalt, sørge for at økonomireglementet overholdes og kvalitetssikre enhetens leveranser. Dokumentet gir dessuten liten innsikt i gjennomføring av styring og ledelse i praksis og det henvises ikke til hvilke standardiserte verktøy eller systemer som skal tas i bruk.

Det kan være tilfelle at ulike lokale planer eller institusjonsplaner ved enheter og avdelinger i større grad operasjonaliserer og konkretiserer lederhandlinger, men dette vises ikke til i svarene fra informantene. Det er ingen av informantene som viser til overordnede styringsdokumenter eller krav om mål, resultater og rapportering. På spørsmål om hva informantene selv trenger av støtte for å utføre sine lederhandlinger er det, med et unntak, ingen som viser til støttesystemer som seksjon HR eller Bufetats senter for administrasjon og utvikling (BSA). Det er dog enkelte som henviser til opplæringsplaner og sjekklister.

Sett fra et annet perspektiv kan en si at selv om dokumentene gir liten konkret bistand i prioriteringer og operasjonaliseringer, gir de til sammen et overordnet bilde av ledelse og styring. Dette fordrer at alle ledere trekker i samme retning til enhver tid og utnytter sitt handlingsrom til det beste for etaten. Det er også mulig å argumentere for at det å påta seg et

lederansvar innebærer å bruke tid til å sette seg inn i overordnet styring, operasjonalisere, konkretisere og prioritere. Det står tydelig i etatens lokale lønnspolitikk at avdelingsleder skal ha ansvar for fag, økonomi, personal, internkontroll for egen avdeling. Lover, forskrifter, rutiner og rammer for ledelse i staten generelt og i Bufetat spesielt, skal følges. Avdelingsleder skal samarbeide med enhetsleder og bidra til utvikling av faglig tjenestetilbud i samsvar med nasjonale og regionale føringer og standarder og brukernes behov (2019, 24).

## **5.2 Relasjonsorientert og tilrettelegger, ikke systemorientert og delegerende**

Funn fra spørreundersøkelsen viser lederhandlinger som er relasjonelt orienterte og dialogbasert med utgangspunkt i en tilstedeværende leder som har inntatt rollen som tilrettelegger og fasilitator.

Det fremkommer at dialog er en tydelig fellesnevner for informantenes handlinger. Det kan sporadisk vises til handlinger knyttet til systemer og standardisering, men i vurdering av hvilke lederhandlinger som er mest effektive vises det hovedsakelig til dialog, tilstedeværelse og mange typer samtaler. I spørreundersøkelsen finnes det minst 50 ulike betegnelser som omhandler dialog, som for eksempel medarbeidersamtaler, oppfølgingssamtaler, veiledningssamtaler, drøftingssamtaler, direkte samtaler, formelle og uformelle samtaler eller «ta det i dialog» m.m.

To informanter trekker frem tydelige forventninger som effektiv lederhandling, hvor av den ene moderer svaret med «tydelighet må kombineres med å etablere en forståelsesfull kultur i et omsorgsfullt perspektiv».

Å lede gjennom samtale krever i stor grad tilstedeværelse. Også når informantene blir bedt om å beskrive handlinger som sikrer kartlegging av opplæringsbehov vises det til tilnærminger som krever tilstedeværelse, som observasjon, tett samarbeid og være kontinuerlig tilstede eller at dette kartlegges gjennom samtaler - formelle og uformelle samtaler og veiledning. Enkelte informanter viser til systemer for dette i form av opplæringsplan, styrke og behovsskjema, eller vurdering opp mot standardiserte behandlingsforløp, men disse er i mindretall.

Informantenes rolle som tilrettelegger blir tydelig i deres beskrivelse av egne handlinger for å sikre opplæring i personalgruppen. Det er en klar tendens at leder legger til rette både i form av tilpasninger i turnus og bruk av vikar for fravær i forbindelse med opplæring, men også i

form av hjelp til påmelding, ordne transport/bestille reise, bestille overnatting og mat. Andre måter å sikre opplæring på beskrives som å gi informasjon om ulike kurs, eller at medarbeidere oppfordres til å komme med forslag på ting de har lyst til. Det vises i liten grad til krav om opplæring og om eller i hvilken grad den enkelte medarbeider har ansvar knyttet til opplæring og egen utvikling.

Informantenes presentasjon av samtaler assosieres med ivaretagelse og i liten grad av å være korrigerende, og hvor informanten innehar rollen som tilrettelegger. Dette er også tendensen i oppfølging av medarbeidere som ikke utfører sitt arbeid i tråd med opplæring og hvor informantene beskriver valg av handlinger som for eksempel å tilby mer opplæring, tilby veiledning, tilby lederstøtte eller kollegastøtte.

Ingen informanter viser til turnus eller utilstrekkelighet med tanke på tilstedeværelse på kveld, natt eller helg som en utfordring eller en faktor som påvirker valg av lederhandlinger. Derimot beskrives det som vist over til samtaler og observasjon, som igjen fordrer tilstedeværelse, som mest effektive lederhandlinger. Institusjonsgjennomgangen påpeker at lite tilstedeværende ledelse utgjør en risiko for uforsvarlighet ved institusjonsavdelinger. Lite tilstedeværelse fra leder skyldes følge rapporten både turnusordninger og at avdelingsleder trekkes bort fra avdelingen for å gjøre andre oppgaver (2018, 23).

Informantene i vår undersøkelse kan ha personalansvar for opptil 40 medarbeidere, inkludert tilkallingsvikarer, og en kunne anta at å følge opp gjennom observasjon og samtale vil være utfordrende. Vi kan ikke i våre data finne at det er en sammenheng mellom størrelse på personalgruppen og tydeligere bruk av systemer og rutiner i oppfølging av ansatte. I våre data nevnes relasjonsorienterte lederhandlinger i like stor grad for både de største personalgruppene på opptil 40 medarbeidere og de minste hvor antall medarbeidere er under 20.

Om ønskede lederhandlinger står det stadfestet i «lederplattformen» (2008) at ledere bidrar til å forebygge og løse konflikter, og anvender incentiver som fremmer kommunikasjon, samarbeid og fornuftig koordinering på tvers. Handlinger knyttet til tilrettelegging sier at leder skal utnytte alternative organisasjonsløsninger slik at fleksible og oppgaveorienterte arbeidsformer kan brukes der det er hensiktsmessig. Videre skal ledere vise evne og vilje til å finne fram til det beste i den enkelte medarbeider og støtte den enkelte i å ta ansvar for egen

utvikling og oppgaveløsning. Fokus på medvirkning og ivaretagelse av medarbeidere står sentralt i etatens styrende dokumenter og således er der god sammenheng mellom ønskede og utførte lederhandlinger.

Det dokumentene i liten grad beskriver er gjennom hvilke lederhandlinger medvirkning og ivaretagelse skal sikres, foruten henvisning til lokale medarbeiderutvalg og samarbeid med lokale tillitsvalgte. Det står lite eller ingenting om hvilke lederhandlinger som bør benyttes dersom medarbeidere ikke utfører sine oppgaver i tilstrekkelig grad. Av alle typer samtaler beskrevet av informantene, vises det ikke til korrigerende samtaler. I våre funn fremkommer medarbeiders plikter i svært liten grad, spesielt sett i forhold til hvor ofte det refereres til hvilke rettigheter de har. Medarbeidernes medansvar, lojalitets - og medvirkningsplikt, samt krav til initiativ og aktivitet er fraværende både i informantenes svar og i dokumentene.

### **5.3 Lite vektlegging av risikovurderinger og kontrollaktiviteter som detektorer**

Ingen av informantene har et gjennomgående fokus eller eksempler på handlinger knyttet til vurdering av risiko eller vesentlighet, fokus på kontroll eller konkrete vurderinger om medarbeideres prestasjoner tilsier tillitbasert tilnærming.

Innledningsvis ble det henvist til flere svært alvorlige hendelser i statlig barnevern og funn i denne spørreundersøkelsen og informantenes egne beskrivelser av primæroppgave og målsetting tyder på at det både er risiko for alvorlige hendelser ved avdelingen og risiko for at målsetting ikke nås. Eksempler på informantenes beskrivelser av oppdraget er behandling av komplekse traumer, redusere definerte risikofaktorer, bidra til at ungdommen finner sitt liv verdt å leve, gi akutt hjelp, bistå i stressreduksjon m.m. og om målgruppen sier de blant annet at det er en sammensatt og kompleks målgruppe, barn som kommer uten foreldre for å søke asyl i Norge, unge med rusproblematikk, høy risiko for videre skjevutvikling og ungdommer i krise.

Med dette som utgangspunkt kunne en anta at lederhandlingene i større grad var innrettet mot risikoreducerende tiltak, med tydelige føringer og korrigerende tilnærminger. Videre når en grunnet turnusordninger vet at primæroppgavene i hovedsak løses med fravær av ledelse, tilsier også dette et behov for bruk av risikovurderinger som grunnlag for lederhandlinger. Våre funn viser i liten grad refleksjoner og orientering rundt leders fravær, men som vist til tidligere vektlegger informantene tilstedeværelse som effektiv lederhandling. Om ønskede

lederhandlinger sier «lederplattformen» (2008) at det er viktig å koble faktiske forhold med skjønn og vurderinger av risiko og konsekvenser. Risikostyringen må håndtere både operasjonelle og strategiske risikoer, det vil si faktorer som hindrer virksomheten i å nå mål knyttet til driften som ofte oppstår til venstre i resultatkjeden, samt hvilke faktorer som hindrer virksomheten i å nå målene satt for brukere og samfunn, som oppstår lengre til høyre i resultatkjeden. Operasjonelle risikoer kan få store strategiske konsekvenser som gjør at virksomheten ikke evner å realisere sitt samfunnsoppdrag på en god måte. Derfor er det viktig at informasjon og kommunikasjon om risiko går begge veier i organisasjonen, både oppover og nedover i organisasjonshierarkiet, og på tvers av ulike organisatoriske enheter i virksomheten.

Til sammenligning er det lite av dette som kommer fram i de styringsdokumentene som er «nærmest» avdelingsleder. Følge disponeringsskrivet skal alle enheter gjennomføre risikovurdering av sine oppdrag for å prioritere aktiviteter og prosesser som sikrer måloppnåelse, men det henvises ikke til konkrete verktøy for risikovurdering eller beskrivelser for hvordan dette skal gjennomføres. Dette tilsier en forutsetning om at ledere har kunnskap om risikovurdering og hvordan risikovurderinger benyttes i styring av døgneheter i barnevernet. Samtidig fremkommer ikke en slik opplæring i gjennomgang av dokumenter Bufetats lederskole eller introduksjonskurs for nye ledere bygger sin opplæring på.

#### **5.4 Innsatsorientert, ikke resultatorientert som effektorer**

Informantene beskriver i liten eller ingen grad handlinger som indikerer orientering mot resultater. Helt konkret er det flere som trekker frem at det ikke eksisterer systemer for å måle effekter av opplæring og aktiviteter. Det beskrives ikke hvordan deres handlinger påvirker medarbeiderprestasjoner, mål eller resultater.

Det er svært få informanter som beskriver handlinger knyttet til evaluering eller korrigerende. Når evalueringer eller vurderinger nevnes er det gjerne i forbindelse med veiledning og opplæring, men ikke som prestasjoner, konkrete målsettinger, eller resultater av opplæring.

Om krav til opplæring viser samtlige informanter til at dette er obligatorisk og det er gjennomgående at deltagelse på opplæring beskrives som obligatorisk, pålagt, ved møteplikt – dette gjelder alle informantene. Flere viser også til at opplæring er bakt inn i turnus og møtестruktur. Enkelte informanter beskriver tydelige konsekvenser for manglende deltagelse,

i ytterste konsekvens i form av trekk i lønn, ved ikke oppmøte uten gyldig grunn, men hovedandelen informanter sier at det ikke er et problem med manglende oppmøte, men at en konsekvens ville være samtale.

Det er svært få informanter som beskriver handlinger hvor systemer, sjekklister eller manualer benyttes for å sikre opplæring. Informantene kan vise til virkemidler, styringsverktøy, men når de beskriver egne handlinger er det samtale, observasjon, tilstedeværelse som trekkes frem både for å kartlegge medarbeidernes kompetanse, hvordan de sikrer læring, måler læring, følger opp læring og sikrer omsetting av læring til praksis. Det vises ikke i praksis til i hvilken grad eller hvordan systemene benyttes, eller hva hensikten med systemene er til for. Ingen informanter viser til Bufetats lederskole, introduksjonskurs for nye ledere, egen ledersamtale og lignende som lederstøtte.

Når det gjelder ønskede lederhandlinger ser vi blant annet at det i Program for bedre styring 2014-17 kommer fram at forvaltningen har utfordringer med mangel på gjennomføringskraft og resultatorientering, noe som blant annet har sammenheng med holdninger, lederskap og kultur, jf. 22. juli-kommisjonens rapport. På enkelte områder er det lagt for mye vekt på prosess og på å involvere interessenter og for lite vekt på handling og resultater. Videre står det i programmet at en forvaltning med gjennomføringskraft forutsetter tydelige ledere, som utvikler virksomhetene, gjennomfører beslutninger og sammen med medarbeiderne oppnår resultater innenfor rammene av demokratisk styring, og de virkemidler ledere i staten har til disposisjon. For å sikre dette er det ønskelig å måle ledere på gjennomføring og oppfølgingen av ledere må på sikt styrkes gjennom måling av resultatoppnåelse til høyre i effektkjeden, tiltak knyttet til manglende resultatoppnåelse og støtte til utvikling i lederrollen.

I «lederplattformen» (2008) tydeliggjøres det at ledere trenger prioriteringsvilje og handlekraft slik at begrensede ressurser kan brukes målrettet og effektivt, det skal derfor velges metoder, samordningsprosedyrer og ledelsesformer som gir best resultater. Lederne har ansvar for å oversette overordnede mål til egen virksomhet, utnytte egne ressurser effektivt og fordele oppgaver slik at resultatene bidrar til å oppfylle målene. Tildelingsbrev, lederkontrakter og den løpende styringsdialogen skal bidra til at fullmakter og resultatansvar blir tydelig. Ressursbruk og resultater skal dokumenteres. Ledere skal sørge for at effekten av ulike handlingsalternativer blir belyst. Et godt eksempel på dette kan konkretiseres med følgende svar fra undersøkelsen: «*Samtale knyttet til konkrete handlinger som ikke blir utført*

*korrekt i henhold til sjekklister. Avdekke om det er et opplæringsbehov, sørge for tilstrekkelig oppfølging, tydelige kriterier som hva som skal forbedres og evaluere dette etter en gitt tid».*

I reglement for økonomistyring (2003) er formålet å sikre at statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, fastsatte mål og resultatkrav oppnås, statlige midler brukes effektivt og at statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte. De overordnede målene i virksomheten er utgangspunktet for strategien og virksomhetsstyringen. Med overordnede mål mener vi her brukermål og samfunnsmål. Statlige virksomheter er til for å skape effekter for brukere og samfunn og således er disse målene de viktigste for virksomheten å styre mot. Det finnes mål på ulike nivå i virksomheten og langs hele resultatkjeden som kan brytes ned til mål for samfunnseffekt, brukereffekt, for produkt- og tjenester, for aktiviteter og prosesser, samt mål for innsatsfaktorer.

I etiske retningslinjer (2018) vektlegges det at bedre resultatoppnåelse bare er mulig dersom Bufetat systematisk søker å bygge opp menneskene i organisasjonen og gjøre dem gode gjennom selvstendighet, myndighet og ansvar, gjennom kompetanseutvikling, profesjonell ledelse og en forutsigbar personalpolitikk. Verdsettelse av faglig integritet og ansvarlighet vil kunne bidra til å fokusere på kvalitet både i prosesser og resultater. Vi kan ikke se at det kommer frem operasjonaliserte og konkrete handlinger som skal sikre ledere å gjennomføre dette i praksis, men slik vi ser det er der tydelige signaler om at fokuset hos ledere i større grad skal rettes mot resultater og mindre mot innsatsfaktorer. I den grad fokuset skal rettes mot innsatsfaktorer er det for å sikre at aktivitetene er tilpasset måloppnåelse på en effektiv måte.

Disponeringsskrivet (2019) har ingen særskilte operasjonaliseringer av lederhandlinger, men et gjennomgående fokus på risiko, mål og resultater hvor utfordringsbildet er tydelig. Enhetene skal utnytte ressursene effektivt – slik at barn, unge og familier får tilstrekkelige tjenester og bistand etter de til enhver tid tilgjengelige ressursene. Målene er derimot svært innsatsorientert, men lite resultatorientert. Konkrete resultatkrav som er stilt til døgneheter er dimensjonering og kapasitetstilpasning, nytt turnussystem, internkontroll institusjonsdrift med fokus på dokumenthierarki som del av internkontrollarbeidet, evaluere og videreutvikle prosedyre for internkontroll for god og stabil drift og implementering av Policy for internkontroll.

## 6 Drøfting

Presenterte funn i foregående kapittel har gitt en oversikt over lederhandlinger, men det mest interessante er hva som kjennetegner både de ønskede og utførte handlingene og på hvilken måte disse kjennetegnene til sammen er tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet for å sikre måloppnåelse. Drøftingen starter derfor med å se på kjennetegn ved lederhandlinger ut fra funnene, for deretter å se på grad av bevissthet av handlinger ut fra sammenhengen mellom ønskede og utførte. Videre ser vi på språk og begrepsapparat som beskriver handlinger med spesielt blikk på detektorer og effektorer.

### 6.1 Drøfting av kjennetegn og lederhandlingers detektorer

Vi skal kort drøfte kjennetegn ved lederhandlinger før vi drøfter funn knyttet til detektorer som i oppgaven er brutt ned til hvordan ledere innretter handlinger knyttet til kontroll, det vil si informasjonsinnhenting for å oppdage, avdekke eller analysere situasjoner og omgivelsene.

#### 6.1.1 Relasjonsorienterte lederhandlinger

Som det fremkommer i våre funn er det tydelig at informantenes egne beskrivelse av utførte lederhandlinger preges av å være relasjonsorientert og på den måten bærer preg av ensidig fokus på ledelse. Som tidligere nevnt handler ledelse om desentraliserte, direkte og dialogbaserte handlinger. I svarene fra undersøkelsen finner vi svært mange eksempler på relasjonell og tillitsbasert ledelse med fokus på tilstedeværelse. Alle informanter benytter dialog, samtaler, veiledning og oppfølging for å beskrive egne handlinger i sitt arbeid som leder. Det er derimot få konkrete beskrivelser av hva de direkte og relasjonsbaserte handlingene brukes til, og slik fremstår det som om dialogen og relasjonen er et mål i seg selv.

Funn viser at de overordnede styringsdokumentene benytter både styring og ledelse som begreper uten konsensus for valg i den ene eller andre retningen da det gjerne bakes inn i pluralistiske kompromissformuleringer og administrativt språk hvor begrepene går i hverandre. I samme dokument kan det poengteres at det må legges til rette for systematiske og strukturerte læringsløp, samtidig som det fremheves medbestemmelse og medvirkning og at det er positivt at norske ledere er uformelle, involverende, støttende og lite autoritære.



Vi ønsker derimot å løfte fram spørsmålet om dette er en ønsket utvikling og prioritering fra arbeidsgivers side da det følge våre funn fremkommer at 15 av 19 ledere er såkalte «interne opprykk», altså rekruttert i egen eller lignende avdeling i regionen. Dette kan tolkes på flere måter, men det er grunn til å sette spørsmål ved om dette er et tegn på at ledelse ikke er en prioritert egenskap ved valg av ledere. Det kan derimot virke som at medarbeider som har vist utholdenhet, miljøterapeutiske evner eller «faglig dyktighet» ellers, blir prioritert som ledere.

Ut fra våre funn har vi ikke grunnlag for å konkludere, men til videre undersøkelser vil det være interessant ut fra prinsipal agent – tilnærming å se på hvilke vurderinger og behovsanalyser prinsipalen, altså arbeidsgiver, har gjort for å sikre seg at agenten, i dette tilfelle avdelingsleder, skal opptre på en ønskelig måte. I vår undersøkelse ser vi at agenten blir rekruttert ut fra formelle krav til ledere som i Bufetat konkretiseres i lokal lønnspolitikk hvor det vektlegges barnefaglig utdanning og erfaring, med minst bachelor og helst master innen barnevern, sosialt arbeid eller som vernepleier. Til sammenligning er det formelle kravet til ledere, foretrukket, altså ikke et krav, med ledererfaring og gjerne 15 studiepoeng innen ledelsesutdanning.

### *6.1.2 Liten grad av bevissthet og begrenset rasjonalitet*

I empirien kommer det i liten grad frem en bevisst språkbruk og begrepsapparatet virker i liten grad være orientert rundt ledelse og styring. Beskrivelsene synes med få unntak og i stor grad å være tilfeldige og det informantene fremstår som lite vant til eller trent på å beskrive sine lederhandlinger. Dette er som tidligere nevnt ledere som blir målt på tilstedeværelse og tilbringer derfor proporsjonalt mye tid på avdeling med medarbeidere hvor språk og begrepsapparat dreier seg om fag, noe som tilsier at de får trent og integrert «fagspråket» i mye større grad enn lederspråket. Slik vi tolker funn ut fra valgte teoretiske perspektiver og rammeverk synes svarene å være lite systematiske i kategorisering av egne handlinger. For å systematisere dette videre vil vi derfor drøfte og sammenligne svar ut fra NATO-rammeverket.

Nodalitet betyr for leder å være bevisst sin sentrale (nodale) informasjonsposisjon, både hierarkisk i forhold til overordnede føringer, kunnskapsbasert med tanke på tilgjengelig forskning, erfaring og tilbakemeldinger fra barn og familier, men også informasjon fra avdeling og omgivelser som påvirker avdelingen. Når det gjelder den hierarkiske bevisstheten over sammenhengen mellom ønskede og utførte lederhandlinger er det grunnlag for å si at

svarene i liten grad gjenspeiler informasjonen som går igjen i ønskede lederhandlinger. Dette baserer vi både på at ingen informanter nevner de satsingsområder som konkretiseres i Bufetats lederskole eller Program for bedre styring og ledelse. Vi kan ikke se at begrepsapparatet og språkdrakten i dokumentene sammenfaller med informantenes svar. Årsaken til dette kan være flere, men vi tolker det dithen at dette handler om omfanget av og variasjonen i styringsdokumenter. Dette gjør det vanskelig å kategorisere, systematisere og prioritere handlinger på egen hånd.

Våre funn sammenfaller godt med konklusjon fra Bufdir (18-7) sitt internrevisjonsoppdrag som konkluderer med at forvaltningen av styrende dokumenter ikke er egnet til å støtte etatens samfunnsoppdrag på en god måte, blant annet fordi de styrende dokumentene er utydelig kategorisert og vanskelig tilgjengelig, kvaliteten på styrende dokumenter er svært varierende, med mye ubegrunnet variasjon i utformingen. I tillegg er det lav bevissthet knyttet til å sikre hierarkisk organisering og sammenheng mellom styrende dokumenter, samt at enkelt dokumenter uten tilstrekkelig kvalitet undergraver tilliten til og bruken av styrende dokumenter som helhet. Deloitte (2017, 33) peker også på at jo lenger fra toppledelsen en medarbeider arbeider, desto mer kommunikativt «støy» oppstår som tilslører eller justerer budskapet. Denne støyen handler ofte om at den store dialogen i organisasjonen ikke fungerer optimalt.

Som leder kan autoritet handle om flere ting, men her brukes den om i hvilket omfang og på hvilken måte informasjon innhentes. Følge Veileder for internkontroll (2010, 12) skal institusjonen skaffe oversikt over områder i institusjonen hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav, men ingen av informantene beskriver sine handlinger sentrert rundt dette kravet. Det vises i liten grad til systematisk innhenting av informasjon og selv om enkelte henviser til sjekklister, gjennomgang av dokumentasjon eller standardiseringer, er disse i mindretall. Besvarelsene gir altså ikke inntrykk av at ledere utnytter potensialet i sin nodale posisjon, men begrenser det til bruk av observasjoner, dialog og tilstedeværelse.

Det samme går igjen når det gjelder innhenting av informasjon for å forstå hvordan belønningssystemer og insentiver fungerer. For det første er det ingen som beskriver hvordan de innhenter eller vurderer informasjon om hvordan medarbeidere opplever eller reagerer på belønninger. I hvilken grad medarbeidere profiterer på harde eller myke krav til

informasjonsdeling, leveranse og instruksjoner, forventninger og autonomi. Enkelte nevner overlapp og sjekklister, samt at de innhenter informasjon fra fagansvarlige på avdeling, men de beskriver i liten grad på hvilken måte informasjon innhentes og benyttes.

Organisering handler for ledere om å ha oversikt over tilgjengelige ressurser og kapabiliteter, både i form av bemanning, byggmasse og infrastruktur. I tillegg handler det om hvordan informasjonen er organisert i personaloppfølgingssystemer og kontinuerlig innhenting og oppdatering av hvordan medarbeidere presterer i forhold til fordeling av ansvar, myndighet, oppgaver og roller. Informantene beskriver i liten eller ingen grad hvordan de innhenter, oppdaterer eller holder oversikt over slike forhold. Enkelte nevner at de fordeler oppgaver og ansvarsområder til enkeltstående medarbeidere, men ikke på hvilket informasjonsgrunnlag dette gjøres.

### *6.1.3 Høy grad av tillit, lite bruk av risikovurdering*

En særdeles viktig del av handlinger knyttet til detektorer er å etablere internkontroll tilpasset egenart, risiko og vesentlighet. Ledere på ulike nivåer har ansvar for å gjennomføre risikovurderinger på deres ansvarsområde. Det handler om å vurdere, dokumentere og gjøre kjent de særskilte kjennetegn ved virksomheten som påvirker utførelsen.

Som nevnt tidligere stilles det høye krav til døgnenheter med tanke på egenart, risiko og vesentlighet, noe som kommer godt frem i våre funn når informantene blir bedt om å beskrive avdelingens målsetting og oppdrag. Dette viser at informantene er innforstått med og bevisst sitt oppdrag. Det er derimot lite av dette som blir reflektert i besvarelsen når det gjelder beskrivelse av hvordan handlingene er innrettet mot å kontinuerlig innhente nødvendig informasjon for å være i stand til å gjennomføre risikovurdering av situasjon, kontekst eller medarbeidernes fungering eller prestasjoner for å nå de mål som er satt.

Det er ingen ledere som henviser til avdelingens egenart eller vesentlighet, samtidig som de fleste handlinger er fokusert på relasjon og dialog, tilstedeværelse og tilrettelegging. Når primæroppgavene utføres uten leders tilstedeværelse innebærer dette at alle ledere har tillit til at medarbeidere utfører primæroppgavene i henhold til gitte krav og i forhold til måloppnåelse. Vi vil påstå at dette er uhensiktsmessig uten å gjennomføre en vurdering av risiko og vesentlighet ved overføring av oppgaver, ansvar og myndighet. Dette innebærer at informantene i liten grad har forutsetning for å anta at tillitbasert ledelse er mest hensiktsmessig.

I den forbindelse er vi opptatt av at det motsatte av tillit er ikke kontroll, men mistillit og følge Aspøy (2017, 27) er det demokratiske systemet, offentlig administrasjon og rettsvesenet bare delvis basert på tillit. Tvert imot er det masse institusjonalisert mistillit i dette systemet og det er basert på en rekke kontrollpunkter, inspeksjons- og verifiseringsmekanismer og kontradiktoriske prinsipper som alle forutsetter en grunnleggende mistillit mellom partene.

Døgnetenheten skal følge Veileder om internkontroll i barnevernsinstitusjoner (2010, 12) foreta risiko- og sårbarhetsanalyser i samsvar med til enhver tid gjeldende prosedyrer for Bufetat. Dette for å regelmessig foreta en systematisk gjennomgang av sine tjenester for å finne frem til områder der det er fare for svikt eller brudd på regelverket. Målet for en slik kartlegging er å finne frem til områder der svikt kan inntre eller finne områder der svikt kan få alvorlige eller uheldige følger for beboeren, familien eller andre.

Arbeidsmiljøloven stadfester (jfr. § 3-2, Særskilte forholdsregler for å ivareta sikkerheten) at for å ivareta sikkerheten på arbeidsplassen skal arbeidsgiver sørge for at arbeidstaker gjøres kjent med ulykkes- og helsefarer som kan være forbundet med arbeidet, og at arbeidstaker får den opplæring, øvelse og instruksjon som er nødvendig. Arbeidstaker som har til oppgave å lede eller kontrollere andre arbeidstakere skal ha tilstrekkelig kompetanse til å føre kontroll med at arbeidet blir utført på en helse- og sikkerhetsmessig forsvarlig måte.

Kontroll handler om å føre tilsyn ved hjelp av overvåking og ettersyn, men kan også bety bestemmende innflytelse. Dette innebærer at man kan inneha, overta eller overgi kontroll over noe, eller miste eller gi fra seg kontroll. I følge Kassah (2007, 580) berører begrepet kontroll både makt, autoritet og innflytelse, og refererer til Mintzberg som mener at kontroll betyr at noen har kapasitet til å påvirke andres betingelser for handling. Med ansvar for virksomhetens målsettinger, deriblant krav/mål om forsvarlighet må informantenes svar kunne reflektere denne innflytelsen og ikke minst hvordan lederhandlinger innrettes med tanke på tillit og mistillit til de som utfører handlingene når leder ikke er til stede.

Videre handler kontroll om leders evne og vilje til å innrette, begrunne og dokumentere sine lederhandlinger ut fra en vurdering av hvor sannsynlig det er at medarbeider utfører sine arbeidsoppgaver i henhold til de retningslinjer, krav og forventninger som til enhver tid gjelder stillingen og det forsvarlighetskrav som er stilt i lovverket. Er sannsynligheten høy for at medarbeider utfører sine oppgaver i henhold til dette kan leder ha tillit til medarbeider og

kan innrette sine lederhandlinger i henhold til denne tilliten. Er sannsynligheten derimot lav for at medarbeider utfører sine oppgaver i henhold til dette er det grunnlag for og essensielt at leder har mistillit til medarbeiders evne og/eller vilje til å gjennomføre pålagte arbeidsoppgaver, og deretter innretter sine lederhandlinger i henhold til denne mistilliten.

Vi tolker våre funn som manglende bruk av detektorer, altså innhenting av nødvendig og kontinuerlig informasjon ved hjelp av systematisk bruk av internkontroll, og at det derfor er høy sannsynlighet for at lederhandlingene basert på tillit og ledelse ikke er tilstrekkelig med tanke på egenart, risiko og vesentlighet. Det er derfor knyttet høy risiko for å nå virksomhetens mål og resultater. oppdraget og måloppnåelse. Skal denne risikoen reduseres må ledernes anvendelse av detektorer økes betraktelig for på den måte å benytte effektorer til å påvirke medarbeiderprestasjoner og sluttresultat.

## **6.2 Drøftinger av lederhandlingers effektorer**

Effektorer handler altså om de tiltak og aktiviteter som et kontrollsystem bruker for å justere og påvirke det samme systemet, det vil si et bredt spekter av virkemidler som varierer fra de mer skånsomme overtalelser til mer grove instrumenter for påvirkning. For å sikre at avdelingen når sine fastsatte mål bør handlingene være orientert mot og bevisste på hvordan medarbeider utfører sitt arbeid og hvilke lederhandlinger som påvirke prestasjoner.

Våre funn viser derimot at handlingene stort sett er orientert rundt aktiviteter, prosesser og innsats, ikke mot prestasjoner og resultater. I vår drøfting vil vi se på i hvilken grad ledere anvender informasjon, autoritet, belønning og organisering, samt hard og myk ledelse og styring for å sikre dette. Vi starter med innsatsfaktorer som i denne sammenhengen omfatter å sikre at medarbeidere har tilstrekkelig kompetanse.

### *6.2.1 Tilstrekkelig kompetanse*

Tatt i betraktning at døgnenheter er marginale virksomheter som skiller seg betraktelig fra andre virksomheter når det gjelder egenart, risiko og vesentlighet, reflekterer svarene i denne undersøkelsen i liten grad hvilke lederhandlinger som sikrer tilstrekkelig kompetanse på sin avdeling. Bufdir (2019, 6) stadfester som sagt at det gjennom flere år er pekt på en asymmetri mellom barnas behov og de ansattes kompetanse og det er avdekket store mangler i bemanning og kompetanse. Dette tilsier at besvarelsene skulle vært preget av tydelige og samstemte grep og tiltak får å sikre nettopp dette, noe som ikke er tilfelle.

Det er flere forklaringer på dette, men slik vi tolker det handler det først og fremst om de signaler som er gitt i form av ønskede lederhandlinger, noe som kommer tydeligst fram i godkjenningspraksisen som er etablert. Døgneheter skal etter kravet ha en stillingsplan som sikrer en faglig forsvarlig drift. Det vil si personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i forhold til målgruppe og målsetting. I tillegg skal enheten sørge for at medarbeiderne får tilstrekkelig faglig veiledning og opplæring. Det er derimot ikke fastsatt minstenormer for antall medarbeidere ved døgneheter eller for medarbeidernes utdanning eller kompetanse. Det vil derfor være opp til regionene å vurdere og ta stilling til om den enkelte stillingsplan og de ansattes samlede kompetanse- og utdanningsnivå er tilstrekkelig og faglig forsvarlig sett i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting.

Vi kan ikke se at dette kommer tydelig fram i den styringsdokumentasjonen vi har gjennomgått og har tilgang til. Dette tilsier at føringer for ønskede lederhandlinger i beste fall er mangelfulle. Det tydeligste signalet vi kan se er at det ved godkjenning av døgneheter følge Bufdir (2015) er etablert fast praksis at opp mot 50 % av de ansatte skal ha sosialfaglig/barnevernfaglig utdanning, såkalte «faglærte». Dette mener vi er en forenkling og fordreining av en kompleks og sammensatt utfordring som har ført til en vridning vekk fra det som burde vært fokus, nemlig at hver enkelt medarbeider skal imøtekomme et visst nivå tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet for å inneha tilstrekkelig kompetanse. I stedet blir fokuset rettet mot om avdelingene har rekruttert nok «faglærte», noe som i liten grad sikrer tilstrekkelig kompetanse med tanke på døgneheters egenart, risiko og vesentlighet. Ikke minst fordi man innen sosialfag, barnevernfag eller som vernepleier i liten grad får en utdanning som er rettet mot døgneheter i barnevernet.

Dette støttes også av Bufdir sin internrevisjon (19-4) som vurderer at godkjenning av nye døgneheter ikke framstår som hensiktsmessig og at etterfølgende kontroller håndteres i for liten grad som en integrert del av regionens helhetlige styring av døgneheter. I tillegg har styring av døgneheter forbedringspotensial også utover innretning og dimensjonering av etterfølgende kontroller. Den etablerte praksisen er etter det vi vurderer likevel en solid premissleverandør for ønskede lederhandlinger.

Over halvparten av informantene refererer til utlysningstekst og rekruttering for å sikre tilstrekkelig kompetanse, men det beskrives ikke hvordan dette følges opp individuelt etter ansettelse. Selv om informantene er opptatt av individuelle samtaler om forventninger,

beskrives det i liten grad hvordan deres handlinger er med på å tydeliggjøre krav til tilstrekkelig kompetanse for hver enkelt. Det refereres i liten grad til behovsanalyser eller vurderinger knyttet til hvilken målgruppe avdelingen jobber med, målsetting med oppholdet eller kompetansekrav knyttet til arbeidsmetodikk, noe som støttes av Bufdir sin internrevisjon (18-4) som uttaler at statens samlede kjennskap til og bruk av behovsanalyse i rekruttering er begrenset.

Kompetansebegrepet benyttes i liten grad og vårt inntrykk gjennom besvarelsene er at begrepsbruken og forståelsen er begrenset. Dette gjelder spesielt forståelsen og bevisstheten av kompetanse som et potensial og at medarbeidere er i stand til å mestre oppgaver, møte krav og oppnå definerte mål ved å trekke på egne ressurser. Med andre ord hvordan lederhandlinger kan innrettes ikke bare i forhold til evne, men også vilje. Det beskrives også i liten grad hvordan kompetanse sikres i et langsiktig perspektiv.

Dette er bemerkelsesverdig når Bufdir (2019, 4) finner store mangler når det gjelder kompetanse. Med bakgrunn i at dette er en tjeneste det stilles strenge krav til er utdanningene underfinansierte og for korte, kompetansekravene er utilstrekkelige og de ansatte mottar ikke veiledning eller andre tiltak for å takle en følelsesmessig krevende jobb. Rammene for å sikre kompetanse i barnevernet er langt mindre utviklet enn i skole – og helsesektoren, i politiet og rettsvesenet forøvrig. I tillegg har vi Nordens korteste utdanning for arbeid i barnevernet og stiller i flere tilfeller lavere kompetansekrav enn de andre nordiske landene.

Etter det Bufdir (ibid, 4) vurderer, tyder dette på at alvoret og kompleksiteten i barnevernets arbeid ikke har vært tilstrekkelig anerkjent i Norge. Derfor er det bemerkelsesverdig at etterfølgende kontroller i liten grad er opptatt av å belyse hva som skal til for å imøtekomme forsvarlighetskravet og hva det vil si å ha personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i forhold til målgruppe og målsetting.

Ut fra dette er det derfor grunnlag for å si det er stor sannsynlighet for at de beskrevne lederhandlingene ikke sikrer at medarbeidere tilegner seg og anvender tilstrekkelig kompetanse i sitt arbeid. Etter vår vurdering handler dette både om at det ikke er etablert en tydelig standard for godkjenning, da denne standarden dreier seg om antall «faglærte». Dette premisset gjør at det ikke er operasjonalisert hva som er tilstrekkelig kompetanse for døgnenheter. I tillegg beskriver informantene i liten grad standardiserte prosedyrer og terskler

for tilstrekkelig kompetanse, samt lite systematikk i personaloppfølgingen. Dette blir også tema når vi skal drøfte medarbeiderprestasjoner.

### 6.2.2 Medarbeiderprestasjoner

Kuvaas m.fl (2016, 401, egen oversettelse) snakker om “performance management”, eller prestasjonsledelse og referer til et bredt sett av aktiviteter der målet er å forbedre medarbeiderprestasjoner. Det involverer tre sammenhengende aktiviteter, målsetting, evaluering av måloppnåelse og tilbakemeldinger på prestasjoner. Ideelt sett, burde prestasjonsledelse være en kontinuerlig prosess, men kjennetegnes gjerne med aktiviteter som er organisert som formelle og diskrete hendelser som skjer et par ganger i året, gjerne i form av medarbeider eller utviklingssamtaler.

Dette går igjen i besvarelsene hvor informantene uten unntak nevner medarbeider- og utviklingssamtaler som konkrete handlinger. Når systemet og praksisen rundt å sikre tilstrekkelig kompetanse er mangelfull, påvirker dette muligheten til å jobbe systematisk og målrettet med medarbeiderprestasjoner. Ut fra prinsippal agent – perspektivet er det følge Johnsen (2007, 67) ofte usikkerhet knyttet til om hvilke virkemidler som skal brukes og hvordan de virker. Innen offentlig forvaltning spesielt kan det være uenighet om virkemidlene. Informantenes beskrivelser av effektorer, altså handlinger de anser som effektive i påvirkning av sine medarbeidere, omhandler relasjon, dialog og tillit. Det virker ikke som om de i denne fasen er bevisst sin nodale posisjon med tanke på å benytte informasjon som et presist «instrument» for påvirkning.

De «instrumenter» som beskrives benyttet til påvirkning er stort sett samtaler, individuell oppfølging og veiledning. Selv om enkelte nevner at de benytter sjekklister eller manualer til å innhente informasjon, svarer de i liten grad på hva de bruker informasjonen til. Når det gjelder bruk av informasjon i form av opplæring er det også få beskrivelser om hvordan kunnskap utnyttes til påvirkning, eller kunnskapstilnærming i form av forskning, erfaring eller tilbakemeldinger fra beboere blir benyttet. Bortsett fra begrepet «opplæring» er det lite beskrivelser av innholdet i samtaler og bruk av overtalesesteknikker eller retoriske grep, det være seg bruk av etiske, følelsesmessige eller logiske tilnærminger. Uansett ville det være vanskelig å benytte slike teknikker med tanke på at det i liten grad er brukt tid på detektorer for å innhente informasjon om hvordan medarbeidere kan påvirkes.



Informantene er også i liten grad orientert rundt bruk av autoritet som påvirkning. De fleste viser til at opplæring og trening er obligatorisk, men det er ingen som viser til konkrete konsekvenser om medarbeidere ikke møter eller presterer. Våre funn viser også i liten grad at informantene stiller krav til medarbeiderprestasjoner og det er lite som tyder på at det stilles krav til medarbeidernes leveranse. Et eksempel er når informantene blir bedt om å beskrive hvordan de håndterer medarbeidere som ikke «leverer», viser svarene i retning av at det kan handle om misforståelser og at dette håndteres ved hjelp av ulike typer samtaler. En informant viser til ukentlige samtaler med beboere og hvordan de opplever samarbeidet med de voksne som kvalitetssjekk, men beskrivelsene av handlinger er gjennomgående og i svært liten grad orientert rundt konkrete mål, tydeliggjøring av kriterier og fastsettelse av sammenligningsgrunnlag, eller måling av effekt.

Informantene beskriver i liten grad hvordan de benytter belønningssystemer eller insentiver til å påvirke medarbeiderprestasjoner. Våre funn viste at samtaler gjerne er et mål i seg selv, men det kommer i liten grad frem hvordan informantene gir medarbeidere mulighet til utvikling gjennom håndtering av motstand, tilrettelegging for mestring gjennom motivasjon og mening.

Det fremkommer ikke hvordan informantene benytter organisasjon som påvirkning. Dette bærer preg av at det ikke forekommer kontinuerlige individuelle kompetansevurderinger som tar inn over seg å utnytte medarbeidernes potensial ved hjelp av å trekke på deres ressurser. På den måten blir det også vanskelig å allokere ressurser og iverksette konstruktive gruppeprosesser. Til sammen utgjør dette stor sannsynlighet for at effektmålinger ikke benyttes til å måle opplæring og det i liten grad benyttes presise effektorer for å påvirke medarbeiderprestasjoner.

### *6.2.3 Resultatfokus*

Selv om det er variasjon i de ønskede lederhandlinger er det et uttalt og ettertrykkelig ønske om et større fokus på resultatoppnåelse og gjennomføringskraft i Bufetat. Følge Plattform for ledelse i staten (2008, 6) skal ledere i staten sammen med medarbeidere bidra til å frembringe resultater til beste for fellesskapet i henhold til politiske prioriteringer og grunnleggende samfunnsmessige verdier. Selv om effektene av ledelse imidlertid ikke alltid er like synlige skal «mål og rapporteringskrav henge sammen og knyttes til ønskede samfunnseffekter» (2008, 10).

For at en virksomhet skal være i stand til å øke sin gjennomføringskraft og resultatfokus mener Johnsen (2010, 177) altså at skillet mellom myk og hard ledelse og styring. I våre funn er det ingenting som tyder på at verken ønskede eller utførte handlinger tydeliggjør bruk av myke eller harde virkemidler for å øke gjennomføringskraften eller påvirke medarbeiderne til økt resultatfokus og leveranse.

Styringsdokumentet som går lengst i å påpeke dette er Program for bedre styring (2014, 7) som sier at målet med programmet skal bidra til høyere resultatorientering og gjennomføringskraft ved at regjeringen vil vise tillit til ledere, redusere detaljstyring og styrke handlingsrommet, samt revidere standardkontraktene og veilederen knyttet til lederlønnsordningen, slik at plikten til å evaluere måloppnåelse og resultater understrekes. Virkemidler ved manglende måloppnåelse skal presiseres og tas i bruk, slik at en sterkere konsekvenskultur etableres. I våre funn er det ingenting som tilsier at denne kulturen er etablert og til sammenligning er det innen helsesektoren etablert tydeligere krav til tilstrekkelig kompetanse gjennom en praksis med autorisasjoner og at konsekvensen for manglende etterlevelse og prestasjoner er å miste sin autorisasjon. Et slikt virkemiddel finnes ikke i barnevernet.

Dersom man ser de store linjene kan en følge Johnsen (2010, 183-185) si at utviklingen innen ledelse har gått fra hard til myk ledelse over 100 år og at man i myk personalledelse vektlegger samarbeid, medvirkning, forpliktelse og langsiktighet. Hard ledelse legger vekt på spesialisering, individuell måling og akkordlønnssystemer, samt fjerning av forhandlingsmuligheter, reduisering av tvetydighet i arbeidsoppgaver og belønne den målte arbeidsinnsats eller resultater, mest gjennom penger.

Det er slik vi tolker våre funn ikke etablert en konkret og operativ praksis som tar i bruk «detektor» og «effektor» som grunnlag for valg av handlinger. Det vil i praksis si at det ikke i tilstrekkelig grad benyttes risiko -, eller vesentlighetsvurderinger som «detekterer» informasjon som grunnlag for å vurdere hvilke virkemidler som har størst effekt, altså «effektorer». På den måten fremstår arbeidet uten mål og mening (throughput) og det oppstår både et mål og resultatproblem.

## 7 Oppsummering

Bufetat ble opprettet i 2004 på bakgrunn av at staten ønsket en bedre faglig og økonomisk styring av sektoren og videre sikre et mer likeverdig og kvalitativt godt tilbud til barn og unge uavhengig av bosted (Rambøll, 2012). I 2011 ble det gjennomført en evaluering av Bufetat hvor blant annet Rambøll (ibid, 25) oppsummerte at det fortsatt var grunn til å arbeide systematisk med å heve kvaliteten i det enkelte barnevernstiltak.

Internrevisjonen i Bufdir (19-4) viser i 2019 at det fortsatt er høy risiko knyttet til drift av statlige og private døgnenheter i barnevernet. Styring av disse er derfor et prioritert område for etaten og ambisjonsnivået for helhetlig styring av døgnenheter har økt. God faglig og økonomisk styring kjennetegnes ved at styringssignalene er enhetlige og tydelige og at de kommuniseres på en måte som gir mulighet for utvikling av en felles forståelse for målene og hvordan målene skal nås innenfor gitte rammer i hele organisasjonen (Rambøll, 2012, 29).

Eksempel på et slikt signal kommer fra forarbeidet til Bufetats lederskole (2015, 2) som sier at godt lederskap innebærer både å ha fokus på resultater og det å lede relasjoner. Lederskolen skal ivareta begge disse dimensjonene, men med noe større vektning av resultatledelse. Dette signalet er etter våre funn i liten grad oppfattet av det operative nivået.

I denne studien har vi gjennom funn fra undersøkelsen og gjennomgang av styringsdokumenter fått en oversikt over ønskede og utførte lederhandlinger. Deretter har vi ved hjelp av utvalgt teoretisk rammeverk sett på kjennetegn ved handlingene. Med perspektiv fra prinsippal agent, ansvarlighet og begrenset rasjonalitet har vi undersøkt om ønskede lederhandlinger er enhetlige og tydelige slik at det operative leddet, representert av førstelinjeledere, oppfatter og utfører lederhandlinger i tråd med signalene. I tillegg har vi undersøkt om deres valg av handlinger er tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet for å sikre at medarbeidere tilegner seg og anvender tilstrekkelig kompetanse slik at virksomhetens mål nås.

Drøfting av funn gir grunnlag for å si at ønskede handlinger i liten grad er preget av enhetlig og tydelige signaler, noe som igjen gjør det utfordrende for operative ledere å følge dem. Vi vil påstå at aktørene i kjeden av prinsippale agent-relasjoner i for liten grad er bevisst teorier om begrenset rasjonalitet og at det derfor ikke tilstrekkelig sikres operasjonalisering av

overordnede styringssignaler. Det er stor sannsynlighet at det på bakgrunn av ensidig tillitbasert ledelse tas for gitt at informasjon og beslutningsrelevans forstås i alle nivå i organisasjonen og det derfor brukes liten tid på ansvarlighet i formidling av informasjon mellom de ulike nivåene. I tillegg er det sannsynlig at de ulike nivåene er for lite opptatt av og bevisst lederes «nodale» posisjon og bruk av detektorer og effektorer for valg av handlinger.

Så til selve måleproblemet og de utfordringer som er knyttet til evaluering og korrigerende. På mange måter kan en si at aktiviteter og handlinger i resultatstyringen preges av rituell styring. Følge Johnsen (2007, 30) er en av mytene om og kritikken av resultatstyringen at den brukes som rituell styring da organisasjoner samler inn mye mer informasjon enn det de faktisk bruker, og at den informasjonen som brukes anvendes hovedsakelig for å oppnå legitimering. Med tanke på omfanget av styringsdokumenter og at vi finner grunn til å anta at risiko- og vesentlighetsvurderinger ikke blir benyttet i særlig grad, er det stor sannsynlighet at styringen av døgnenheter bærer preg av å legitimere handlinger knyttet til prosess og ikke måling og rapportering av relevante resultater. Dette gir et inntrykk av rituell styring.

I den sammenheng skiller de Bruijn (2007, 10-12) mellom styring mot og belønning av input, throughput og output. Input-styring belønner planlegging og formulering av mål, intensjoner og ambisjoner. Throughput-styring konsentrerer seg om prosesser og aktiviteter i en virksomhet, og ikke resultatene. Denne styringen har insentiver som belønner interne prosesser og prosjekter, men som slår ned på prestasjoner og effektivitet. Dette fører gjerne til at medlemmene etablerer strategier og handlingsmønstre som intensiverer prestasjoner knyttet til å beherske interne prosesser. Output-styring omhandler styring mot produkter og resultater. Her er det resultater og effektivitet som belønnes. I den forbindelse vil fokus på produktivitet, effektivitet og prestasjonsmålinger bidra til en avbyråkratisering av virksomheten. Ikke minst vil virksomheter som presterer bli belønnet med autonomi og mindre intervensjoner fra byråkratiet. Det er tross alt mindre behov for oppfølging i en virksomhet som presterer godt.

de Bruijn (ibid, 5) påpeker at prestasjonsmålinger kan ha fordelaktig effekt på virksomheter og forbedre tjenestetilbudet, men man står alltid i fare for å ende opp med såkalte «perverterte» varianter og at man måler områder eller tema uten relevans. Det er derfor viktig å utvikle evalueringsdesign som minimerer de perverterte effektene. Drucker har etablert en kjent frase knyttet til slike utfordringer; «what gets measured gets managed», altså det som

måles blir gjenstand for oppmerksomhet, ledelse og styring. I vår undersøkelse kan dette eksemplifiseres med to sentrale funn; indikatorer knyttet til tilstedeværende leder ender opp med å måle noe som i ytterste konsekvens umyndiggjør medarbeidere og godkjenningspraksisen av tilstrekkelig kompetanse ender opp med å måle kompetanse ut fra kvantitet og ikke kvalitet.

Vår undersøkelse viser altså at handlinger i stor grad kan kategoriseres som tillitsbaserte og ledelsesorienterte, med liten bevissthet knyttet til detektorer og effektorer. Dette indikerer også en begrenset utnyttelse av ulike leder-«instrumenter» innen hard og myk ledelse og styring. Ut fra vår kunnskap om virksomheten og innholdet i både den overordnede og operative styringen, vet vi at det faktiske utføres mer av både hard og myk ledelse og styring på døgnetenhetene. At dette ikke kommer frem i denne undersøkelsen kan skyldes informantenes tidsklemme, motivasjon for å svare ut spørsmålene eller begrenset rasjonalitet. I og med at våre funn er gjennomgående finner vi grunn til å konkludere med at de *beskrevne* handlingene, slik de kommer fram i undersøkelsen, i liten eller ingen grad sikrer virksomhetens måloppnåelse.

I tillegg mener vi det er stor sannsynlighet for at de *faktisk* utførte handlingene heller ikke sikrer måloppnåelse, men her ser vi behovet for og anbefaler videre forskning på både utførte og ikke minst opplevede lederhandlinger for å redusere usikkerheten knyttet til døgneteters faktiske leveranse.

Avslutningsvis ønsker vi å presisere at vi ikke vurderer våre funn fra spørreundersøkelsen å være særegent for avdelingsledere ved døgneteter i Bufetat region øst. Funn fra dokumentstudien gir grunn til å anta at dette er gjeldende for hele etaten. Inkluderer vi ytterligere dokumentasjon henvist til i denne studien vil funnene være overførbare også til andre virksomheter.

Selv om vi med våre funn står i fare for å sparke opp vidåpne dører, mener vi likevel at studien bidrar til å bekrefte og gi grunnlag for enkelte halvtablerte synsinger og antagelser vedrørende lederhandlinger i Bufetat. Studien vil forhåpentligvis bidra til å øke bevisstheten og identifisere barrierer for utvikling og gjøre det vanskeligere å ignorere åpenbare læringspunkter for både mål og resultatstyringen.

## Referanser

- Aspøy, Arild. 2017. *Tillit er moderne, men mistillit er undervurdert*. 27. Årgang Stat og styring. Tidsskrift for politikk og forvaltning. Universitetsforlaget
- Bang, Henning. 2011. *Organisasjonskultur*. 4. utg. utg. Oslo: Universitetsforlag.
- Barling, J., Weber, T., & Kelloway, E. K. 1996. *Effects of transformational leadership training on attitudinal and financial outcomes: A field experiment*. *Journal of applied psychology*, 81(6), 827-832. doi:10.1037/0021-9010.81.6.827
- Barne- og familiedepartementet (tidligere Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet).
2010. *Veileder om internkontroll i barnevernsinstitusjoner/Q-1172 B*. Hentet 03.feb. 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Veileder-om-internkontroll-i-barnevernsinstitusjoner/id611561/>
- Bruijn, Hans de. 2007. *Managing performance in the public sector*. 2nd ed. London: Routledge.
- Bufdir. 2015, oppdatert 2019. *Årlig kontroll av barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre*. Hentet 11. des. 2019 fra [https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Barnevernsinstitusjoner/Arlig\\_kontroll\\_av\\_barnevernsinstitusjoner\\_og\\_omsorgssentre/](https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Barnevernsinstitusjoner/Arlig_kontroll_av_barnevernsinstitusjoner_og_omsorgssentre/)
- Bufdir. 2015. *Orienteringssak, 18.03.2015, e-phortenr 2015/52192-1*. Oslo: Barne – ungdoms og familiedirektoratet.
- Bufdir. 2018. *Gjennomgang av institusjoner – del 2 Endelig rapport. Vedlegg til ePhorte saksnummer: 2018/56764-43*. Oslo: Barne – ungdoms og familiedirektoratet.
- Bufdir. 2018. Internrevisjonsoppdrag 18-4 *Strategisk rekruttering – bruk av behovsanalyse* Sak nr. 2018/54157
- Bufdir. 2018. Internrevisjonsoppdrag 18-7 *Bufdirs forvaltning av styrende dokumenter*. Sak nr. 2018/51709
- Bufdir. 2018. *Velkommen til ledersamtalen*. Oslo: Barne- ungdoms og familieetaten
- Bufdir. 2019. Internrevisjonsoppdrag 19-4 *Godkjenning og etterfølgende kontroll av institusjoner*. Sak nr. 2019/51197
- Bufdir. 2019. *Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet*. Oslo: Barne – ungdoms og familiedirektoratet.
- Bufetat, regions øst. 2017. *Kompetanseplan region øst 2017 – 2019*. Oslo: Barne – ungdoms og familieetaten

- Bufetat, region øst, 2018. *Etiske retningslinjer*. Oslo. Barne -, ungdoms – og familieetaten.
- Bufetat, region øst. 2019. *Disponeringskriv 2019*. Oslo: Barne- ungdoms og familieetaten
- Bufetat. 2019. Lokal lønnspolitikk for Bufetat. Oslo: Barne- ungdoms og familieetaten
- Christensen, Tom, Tom Egeberg, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utg. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Det kongelige finansdepartement. 2003. *Reglement for økonomistyring i staten*.  
*Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. des. 2003 med endringer senest 23. september 2019. Hentet 3.feb. 2020 fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement\\_f\\_or\\_ekonomistyring\\_i\\_staten.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_f_or_ekonomistyring_i_staten.pdf)
- Deloitte. 2017. *Evaluering av omstilling av Statped. På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet*. Oslo.
- DFØ. 2017. Rapport nr 2017/2. *Anbefalinger om tiltak for bedre gevinstrealisering*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
- Difi. 2016. *Nøkklene til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Engelstad, Fredrik og Kari Steen-Johnsen. 2010. *Hva er det med hybride organisasjoner?* Nordiske Organisasjonsstudier. Fagbokforlaget
- Ergo, Thomas. 2016. *Stavanger Aftenblad*. Hentet 7. mars 2020 fra <https://mm.aftenbladet.no/2016/glassjenta/>
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. 2008. *Plattform for ledelse i staten*. Hentet 06. jan. 2020 fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/lonns--og-personalpolitikk/ledelsesplattformen\\_bm.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/lonns--og-personalpolitikk/ledelsesplattformen_bm.pdf)
- Forskrift 27.okt. 2003 nr 1283 *Forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven* (forskrift om godkjenning av institusjoner). Sist endret 13.des. 2013, med virkning fra 1.jan. 2014. Hentet 3. feb. 2020 fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-10-27-1283>
- Forskrift 10.jun. 2008 nr 580 *Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner* (forskrift om internkontroll). Sist endret 27.jun. 2018, med virkning fra 20.jul. 2018. Hentet 03.feb. 2020 fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-06-10-580>
- Forskrift 15.11.11 nr 1103 *Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i*

- barneverninstitusjon* (rettighetsforskriften). Sist endret 27.jun. 2018, med virkning fra 20.jul. 2018. Hentet 03.feb. 2020 fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-11-15-1103?q=rettighetsforskriften>
- Gottfredson, Ryan K. og Aguinis, Herman. 2016. *Leadership behaviors and follower performance: Deductive and inductive examination of theoretical rationales underylying mechanism*. California: Journal of organizational behavior.
- Hansen, Anette H., 2014, 29. okt. NRK. Hentet 7. mars 2020 fra [https://www.nrk.no/osloogviken/vollen-drapet\\_-anna-kristin-gillebo-backlund-drept-pa-jobb-1.12014460](https://www.nrk.no/osloogviken/vollen-drapet_-anna-kristin-gillebo-backlund-drept-pa-jobb-1.12014460)
- Hansen, Asle og Jarlsbo, Rønnaug. 2018, 15.april. *Dagbladet*. Hentet 7. mars 2020 fra <https://www.dagbladet.no/nyheter/15-arang-ble-sproytenarkoman-pa-statlig-barnevernsinstitusjon/69583335>
- Hicks, Leslie. 2008. *The role of manager in children's homes: the process of managing and leading a well-functioning staff team*. York. Child & family Social Work
- Hicks, Leslie, Gibbs, Ian, Weatherl, Helen og Byford, Sarah. 2009. *Management, Leadership and Resources in Children's Homes: What Influences Outcomes in Residential Child-Care Settings?* York. British Journal of Social Work.
- Hood, Christopher C. og Margetts, Helene Z. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave Macmillan
- Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policies. Principles and instruments*. London and New York. Routledge Taylor & Francis group.
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomiske-administrative fag*. 3. utgave. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjerke AS
- Johnsen, Åge (red.). 2014. *En strategisk offentlig sektor?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Joyce, Paul. 2017. *Strategic Leadership in the Public Services*. 2nd ed. London: Routledge.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2018. *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017. Erfaringsrapport*. Hentet 01.apr. 2019 fra <https://nettsteder.regjeringen.no/bedrestyringogledelse/files/2018/04/Program-for-bedre-styring-og-ledelse-sluttrapport-endelig.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2019. *Hoveavtalen i staten*. Oslo.
- Kvaløy, Ola og Mohn, Klaus. 2018. *Produktiviteten og insentiver i offentlig sektor*. Beta.



- Årgang 32, nr. 2-2018, s. 148–164. ISSN online: 1504-3134, Publisert: 14/11/2018.  
Universitetsforlaget
- Kristensen, Eivind. 2018, 07.feb. Drapet på Sørlandssenteret: Hard kritikk av barnevernet og sykehus. *Aftenposten*. Hentet 7. mars 2020  
fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/9mKp4l/drapet-paa-soerlandssenteret-hard-kritikk-av-barnevernet-og-sykehus>
- Kuvaas, Bård, Robert Buch og Anders Dysvik, 2016. *Performance management: Perceiving goal as invariable and implications for perceived job autonomy and work performance*. Wileyonlinelibrary.com. Human Resource Management.
- Ladegår, Gro og Vabo, Signy Irene 2010. *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjerke AS
- Lai, Linda. 2013. *Strategisk kompetanseledelse*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget
- Lov 17.07.1992 nr 100 om barneverntjenester (barnevernloven). Sist endret 21.jun. 2019, med virkning fra 01.nov. 2019. Hentet 06. jan. 2020  
fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100>
- Lov 17.06.2005 nr 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). Sist endret 20. mar. 2020. Hentet 06. jan. 2020 fra  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>
- Mikkelsen, Aslaug og Laudal, Thomas. 2016. *Strategisk HRM. Ledelse, organisasjon, strategi og regulering*. 2. utgave. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- NRK. 2018. Hentet 7. mars 2020 <https://radio.nrk.no/podkast/barnevernsbanden>
- Pearce, C. L., & Conger, J. A. (2003). *All those years ago: The historical underpinnings of shared leadership*. In C. L. Pearce & J. A. Conger (Eds.), *Shared leadership: Reframing the hows and whys of leadership* (pp. 1-18). London: Sage Publications.
- Rambøll. 2012. *Evaluering av forvaltningsreformen*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Reid, Dennis H., Parson, Marsha B., Lattimore Perry L., Towery Donna L. og Reade Kamara K. 2004. *Improving staff performance through clinician application of outcome management*. Morganton USA: Elsevier.
- Rolland, Asle. 2005. *Brukertilfredshetsundersøkelser som offentlig styringsverktøy*. Notat 50, Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Røiseland, Asbjørn og Vabo, Signy Irene. 2012. *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjerke AS.
- Rønningstad, Chris. 2019. *A constant potential for leadership? Management and leadership*

- acts from frontline managers in publicwelfare knowledge work*. Oslo: OsloMet  
Storbyuniversitetet
- Røvik, Kjell A., 2016. *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Storø, Jan, Backe-Hansen, Elisabeth og Løvgren, Mette. 2017. *Hva muliggjør godt institusjonsarbeid? Kunnskapsoversikt til prosjektet «Barneverninstitusjoner som arena for omsorg»*. Norges barnevern vol. 94. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sverdrup, Sissel. 2014. *Evaluering. Tilnærminger, modeller og eksempler*. Oslo: Gyldendal  
Norsk Forlag AS
- Taleb, Nassim N. 2018. *Skin in the game. Hidden asymmetries in daily life*. UK: Penguin  
Random House
- Wæraas, Arild, Byrkjeflot, Haldor og Angell, Svein Ivar (red). 2011. *Substans og framtrede*.  
*Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo. Universitetsforlaget.

## Vedlegg

### Vedlegg 1: Invitasjon til deltagelse i forskningsprosjekt

## Vi ønsker din deltagelse i forskningsprosjekt

Vi ønsker din deltagelse i et forskningsprosjekt som gjennomføres som del av masterstudie i «Styring og ledelse i offentlig sektor» ved Handelshøyskolen/OsloMet.

- 
- Videre følger informasjon om prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.
- **Formål**
- Formålet med forskningsprosjekt er å se nærmere på hvordan leder med personalansvar sikrer at medarbeidere tilegner seg og anvender nødvendig kompetanse i utførelsen av sitt arbeid slik at det fremmer måloppnåelse.

Dette tema er spesielt interessant for virksomheter med døgndrift da medarbeideren i stor grad utfører sine oppgaver uten "tilsyn" av ledelse. Dette da nærmeste leder med personalansvar gjerne arbeider innenfor typisk kontortid, mens medarbeidere jobber i turnus med arbeidstider både på kveld, i helg og ferier. Slik vi ser det utgjør dette en særdeles utfordring for leder med personalansvar som vi mener ikke er adressert eller systematisert tilstrekkelig innen ledelsesfaget.

### Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Vi ønsker som sagt innsikt i hvordan leder med personalansvar sikrer at medarbeidere tilegner seg og anvender nødvendig kompetanse i utførelsen av sitt arbeid slik at det fremmer måloppnåelse. I gjennomføringen av studien ønsker vi informasjon fra avdelingsledere ved døgneheter barnevernsinstitusjoner i Bufetat region øst. I denne type virksomheter er det avdelingsleder som har personalansvar, samt delegert ansvar for måloppnåelse ved aktuell avdeling. Det er således naturlig å tenke at avdelingsledere vil kunne bidra til å belyse tema som beskrevet over.

Det gjøres mange sammenlikninger mellom statlige foretak og ideelle og private aktører og hvor en rangering av kvalitet forenkles og gjøres ut fra eierskap, dette er ikke en påstand vi skal se på i denne oppgaven. Vi vil begrense vårt prosjekt til å se på avdelinger i Bufetat, region øst, da vi tenker dette vil utgjøre et representativt utvalg med overføringsverdi til Bufetats andre regioner. Vi ønsker dog å inkludere avdelinger med ulik type tilbud tiltenkt ulike målgrupper i vårt utvalg, da dette gir mulighet for sammenlikning på tvers av funksjonsinndelingen.

- **Hva innebærer det for deg å delta?**

Vi ønsker din deltagelse i prosjektet ved at du svarer på vedlagt spørreskjema fra Nettskjema. Det vil ta deg ca. 20 minutter. Vi ønsker å få innsikt i hvilke handlinger *du* som leder benytter for å sikre at medarbeidere tilegner seg og anvender kompetanse i utførelsen av arbeidet slik at det fremmer måloppnåelse – altså dine beskrivelser av hvordan du utfører dette i praksis også med de utfordringer du opplever. Vi setter stor pris på utfyllende beskrivelser og konkrete eksempler.

### Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Deltagelse i prosjektet er selvsagt frivillig og du kan når som helst trekke deg. Dersom du velger å trekke deg kan du gjøre dette uten å oppgi grunn og data du har gitt vil slettes.

Innsamlet data vil behandles konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det vil være oss to studenter og vår veileder Chris Rønningstad som har tilgang til opplysninger om deg. I det ferdige dokumentet vil ikke navn eller annen informasjon som kan identifisere deg fremkomme.

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS har på oppdrag fra OsloMet vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

#### Dine rettigheter

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

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

Vi ønsker å bevare anonymisert data med tanke på at dataen kan anvendes til videre forskning. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

#### **Samtykkeerklæring**

Ved å sende inn utfylt spørreskjema samtykker du til deltagelse i prosjektet som beskrevet over. Anonymisert data bevares med tanke på videre forskning.

Har du spørsmål om undersøkelsen ta kontakt med:

Roy Frode Skavhaug, [s183469@oslomet.no](mailto:s183469@oslomet.no) eller 91856387  
Line Andersen Skavhaug, [s311426@oslomet.no](mailto:s311426@oslomet.no) eller 90203868

Kontaktopplysninger veileder, personvernombud og NSD:

- Veileder ved OsloMet: Christer Rønningstad [chrron@oslomet.no](mailto:chrron@oslomet.no)
- Personvernombud ved OsloMet: Ingrid Jacobsen, [ingrid.jacobsen@oslomet.no](mailto:ingrid.jacobsen@oslomet.no), telefon: 67 23 55 34
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, [personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no), telefon: 55 58 21 17

Vi håper på din deltagelse

Med hilsen  
Roy Frode Skavhaug og Line Andersen Skavhaug

## Vedlegg 2: Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelse om styring og ledelse av døgneheter i Bufetat, reg. øst  
<https://nettskjema.no/i/1455462?token=cdo190ntn27etmn8btge8sjc>

Hei Viser til tidligere epost angående deltagelse på vår spørreundersøkelse. Tusen takk for at du tar deg tid til å delta. Ved å besvare spørreskjema samtykker du til deltagelse i prosjektet, jfr. tidligere sendt invitasjon. I denne spørreundersøkelsen ønsker vi å få innsikt i hvilke handlinger du som leder benytter for å sikre at medarbeidere tilegner seg og anvender nødvendig kompetanse i utførelsen av arbeidet slik at det fremmer måloppnåelse. Vi er altså ute etter dine beskrivelser av hvordan du utfører dette i praksis også med de utfordringer du opplever. Vi setter stor pris på utfyllende beskrivelser og konkrete eksempler. Mvh Roy Frode og Line

<b>Litt om deg</b>
<b>Stillingstittel og antall år i nåværende stilling</b>
<input type="text"/>
<b>Din grunn -og videreutdanning</b>
<input type="text"/>
<b>Tidligere relevant erfaring i Bufetat (hvor, type stilling, hvor lenge)</b>
<input type="text"/>
<b>Tidligere erfaring ved denne enhet/avdeling (type stilling, hvor lenge)</b>
<input type="text"/>
<b>Litt om avdelingen og oppdraget</b>
<b>Hvilken funksjon tilhører avdelingen (F1, F3, F4)</b>
<input type="text"/>
<b>Gi din beskrivelse av avdelingens primæroppgave og målsetting.</b>
<input type="text"/>
<b>Beskriv det du anser som nødvendig kompetanse hos avdelingens medarbeidere for å sikre måloppnåelse</b>
<input type="text"/>
<b>Litt om avdelingens medarbeidere</b>
<b>Hvor mange medarbeidere har du personalansvar for? - antall fast ansatte og antall tilkallingsvikarer</b>
<input type="text"/>
<b>Noen stikkord om medarbeidergruppen (Eks. kjønnsfordeling, aldersfordeling, andel faglærte, utdanningstyper, annet)</b>
<input type="text"/>
<b>Noen stikkord om tilkallingsvikarene (Eks. kjønnsfordeling, aldersfordeling, andel faglærte, utdanningstyper, annet)</b>
<input type="text"/>
<b>Dine lederhandlinger</b>
Besvar spørsmålene med utgangspunkt i din beskrivelse av avdelingens primæroppgave og målsetting
<b>Beskriv hvordan du ved din avdeling kartlegger medarbeidernes faktiske kompetanse</b>
<input type="text"/>
<b>Beskriv hvordan du ved din avdeling kartlegger medarbeidernes opplæringsbehov</b>
<input type="text"/>
<b>Beskriv på hvilken måte krav til nødvendig kompetanse er tydeliggjort for dine medarbeidere.</b>
<input type="text"/>
Besvar spørsmålene med utgangspunkt i din beskrivelse av avdelingens primæroppgave og målsetting
<b>Beskriv på hvilken måte du sikrer at medarbeiderne får tilbud og deltar i opplæring</b>

<b>Beskriv hvilke definerte krav som stilles til medarbeidere om deltagelse på opplæring</b>
<b>Beskriv hvilke konsekvenser manglende deltagelse på opplæring får for den enkelte medarbeider</b>
<b>Beskriv hvordan effekt av opplæring måles</b>
Besvar spørsmålene med utgangspunkt i din beskrivelse av avdelingens primæroppgave og målsetting
<b>Fra opplæring til anvendelse av kompetanse i praksis - beskriv hvordan du sikrer dette gjennom konkrete handlinger</b>
<b>Du opplever at medarbeider ikke utfører sitt arbeid i tråd med opplæring, beskriv dine handlinger for å håndtere dette</b>
<b>Beskriv trekk ved medarbeidere som har innvirkning på dine valg av handlinger.</b>
Besvar spørsmålene med utgangspunkt i hvilke handlinger du som leder med personalansvar benytter for å sikre at medarbeidere ved din avdeling tilegner seg og anvender kompetansen i utførelsen av arbeidet slik at det fremmer avdelingens måloppnåelse
<b>Beskriv hvilke handlinger du opplever som mest effektive</b>
<b>Beskriv hvilken støtte du trenger og av hvem</b>
<b>Beskriv i hvilken grad du opplever å ha tilstrekkelig støtte i dag</b>
<b>Er det noe du avslutningsvis ønsker å tilføre?</b>
Tusen takk for din deltagelse!