

Referanse til artikkelen: Chris Rønningstad (2020). Spenninger som påvirker styring og ledelse fra førstelinjeledere i Nav. *Fontene forskning*, 13(2), 58-69.

NØKKELOD: LEDELSE, STYRING, NAV, OFFENTLIG, KONTEKST, LEDER



Chris Rønningstad

Phd, postdoktor, Senter for Profesjonsstudier,
OsloMet storbyuniversitetet
chris.ronningstad@oslomet.no.

Spenninger som påvirker styring og ledelse fra førstelinjeledere i Nav

Studien presenterer tre spenninger som påvirker førstelinjelederens mulighet til å utøve styring og ledelse i Nav. Spenningene er identifisert gjennom en litteraturgjennomgang av publikasjoner som beskriver styring og ledelse fra førstelinjeledere i Nav. Funnene beskriver hvordan lederes muligheter påvirkes av spenninger mellom kontroll og støtte, organisasjon og profesjon, samt sentral styring og lokale tjenester. I tillegg til at spenningene hver for seg legger føringer, så kan de skape motstridende forventninger og krav som lederne må håndtere. Studien danner et utgangspunkt for videre forskning på disse forholdene i Nav. Samtidig er den praktisk relevant for det uttalte målet om at Nav skal drive med mindre styring og mer ledelse.

Som et ledd i å skape «myndige» Nav-kontor har regjeringen satt et mål om at Nav-ledere skal utføre mindre styring og mer ledelse (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016). Denne målsetningen vil ha konsekvenser for førstelinjeledere som i kraft av sin rolle er ansvarlig for å utøve både styring og ledelse av sin ansatte (Alvesson, Blom & Sveningsson, 2016; Drucker, 1954/2008). Selv om styrings- og ledelsespraksiser kan kombineres (Rønningstad, 2019a), skiller ledelse seg fra styring ved at ledelse påvirker ansattes oppfatninger og meninger om seg selv og arbeidet (Alvesson et al., 2016). Eksempler på dette inkluderer å anerkjenne individets betydning for organisasjonen, utvikle og utfordre ansatte faglig, eller å legge en strategi for å nå fremtidige mål. I praksis skjer styring og ledelse fra førstelinjeleder som et stadig skifte mellom de to i en hektisk hverdag. Når de har noen ledige minutter til å organisere ferieavvikling eller levere kvartalsrapporter praktiserer de styring, når de så møter en ansatt som trenger støtte etter en vanskelig brukersamtale utøver de ledelse.

Å forstå hva som påvirker mulighetene for å drive med styring og ledelse er særlig relevant ettersom en metastudie viser tydelig sammenheng mellom prestasjon og ledelse (Ng, 2017). For å realisere målet om mer ledelse og utnytte dette potensialet er det nødvendig å forstå hvilke muligheter ledere har til å utøve både styring og ledelse innenfor rammene av rollen sin. Forskingen referer ofte til disse rammene som «konteksten», og selv om det har vært gjort forsøk, så mangler det en klar teoretisk forståelse av hva som påvirker utøvelsen av styring og ledelse (Oc, 2017). Dette viser seg i forskningen på Nav som savner en samlet vurdering av hvordan spenninger mellom ulike behov og krav påvirker førstelinjelederes mulighet til å utøve styring og ledelse. Motivert av disse kunnskapshullene drøfter jeg i artikkelen følgende problemstilling: *Hvilke spenninger påvirker førstelinjelederes mulighet til å utøve styring og ledelse i Nav?*

Jeg svarer på denne problemstillingen ved hjelp av

en litteraturgjennomgang som sammenstiller norsk og internasjonal forskning på feltet. Gjennom å identifisere og sortere den eksisterende litteraturen finner studien tre spenninger som særlig relevante: a) kontroll og støtte, b) organisasjon og profesjon samt c) sentral styring og lokale tjenester. Sammenstillingen av disse bidragene øker den teoretiske forståelsen av hvilke forhold som påvirker lederes mulighet til å utøve styring og ledelse, samtidig som den danner et grunnlag for fremtidige empiriske studier om dette i Nav. Studien er basert på et pragmatisk metodesyn og benytter både kvantitative og kvalitative bidrag. Det er ikke et mål å «kvantifisere effekten av kontekst» gjennom en metastudie, men heller å bruke den eksisterende litteraturen til å identifisere spenninger som påvirker Nav-ledere.

Begrepet «førstelinjeledere» beskriver ledere som er formelt ansvarlige for en enhet i Navs førstelinje (Alvesson et al., 2016). Selv om styring og ledelse kan utføres av andre personer enn lederen (Grønn, 2002), avgrenses «leder» videre til å kun inkludere formelle ledere. Denne avgrensningen utelukker mellomledere og toppledere og spesifikke utfordringer knyttet til å lede andre ledere (Radaelli & Sitton-Kent, 2016). I praksis vil dette si at jeg er interessert i avdelingsledere som sitter nærmest saksbehandlere og veiledere og som dermed antas å ha størst påvirkning på velferdsarbeidet de utfører. Videre vil ledere og førstelinjeledere brukes som synonyme. Begrepet «styring» er en samlebetegnelse på praksiser ledere utfører når de administrerer, kontrollerer og styrer arbeidet til de ansatte (Alvesson et al., 2016). Disse praksisene kan ha fellestrekk med styring av organisasjoner (Christensen & Lægreid, 2011), men i denne studien er jeg interessert i de styringsoppgavene som førstelinjelederne pålegges eller bruker ovenfor sine ansatte.

Videre rammer jeg inn studien ved å presentere antakelser om forholdet mellom lederrollen, styring og ledelse, samt den teoretiske og vitenskapsteoretiske bakgrunnen for å studere hvordan konkrete forhold i Nav påvirker mulighetene for å utøve styring

og ledelse. Som en del av denne innrammingen presenterer jeg trekk ved offentlige tjenester og lovverk som antas å påvirke Nav-lederes handlingsrom. Etter å ha diskutert de metodiske valgene, presenterer jeg de tre spenningene mer inngående. Avslutningsvis diskuterer jeg konsekvenser av funnene og peker på muligheter for fremtidig forskning.

INNRAMMING

Styring skjer som nevnt når ledere administrerer, kontrollerer andres arbeid, eller skriver rapporter, og de utøver ledelse når de påvirker ansatte emosjonelt gjennom for eksempel samtaler eller utviklingsarbeid (Alvesson et al., 2016). Denne forståelsen bygger på en tradisjonell skole som sier at styring og ledelse har ulike formål, styring skal kontrollere og administrere, mens ledelse skal påvirke og utvikle (Bass & Riggio, 2006; Hanlon, 2018; Vabo & Ladegård, 2010). Selv om styring og ledelse kan ha ulike hensikter, så er det ikke alltid mulig å skille mellom dem i praksis ettersom de kan gli over i hverandre (Rønningstad, 2019a). Det kan for eksempel være når kontroll av ansattes arbeid også påvirker deres oppfatning av eget bidrag til organisasjonen. På grunn av dette antar jeg at styring og ledelse er mulig komplementære handlinger snarere enn gjensidig utelukkende kategorier.

En sentral antakelse for denne studien er at førstelinjeleders mulighet til å utøve styring og ledelse påvirkes av «kontekstuelle forhold» (Oc, 2017). Disse strukturelle og organisatoriske rammene beskriver trekk ved stedet hvor arbeidet utføres og individuelle trekk ved personene som utøver og opplever ledelse. Dette kan være spesielle føringer som kommer med å arbeide i offentlig sektor, eller ledes og ansattes utdanning, bakgrunn og oppgaver. Dette favner dermed bredere enn de isolerte faktorene som ofte brukes i forskning på situasjonsbetinget ledelse (Thompson & Vecchio, 2009). Kontekst beskriver dermed noe utover det fysiske ved Nav-kontoret. Det inkluderer også individers erfaringer og ekspertise som antas å påvirke oppfatningen av

og behovet for styring og ledelse. Dette kan skape spenninger som påvirker ledes mulighet til å utføre styring og ledelse. Et slikt blikk på det kontekstuelle er i tråd med teoriene om at både ansatte- (følger) og lederperspektiver er viktig i ledelsesprosessen (Bastardo & Van Vugt, 2018).

Studien er basert på et sosialkonstruktivistisk vitenskapssyn (Berger & Luckmann, 1966). Dette er viktig å poengtere for å unngå at studien skal misforstås som en benektelse av individers evne og mulighet til å tolke og påvirke strukturer (Giddens, 1987). Jeg legger ikke til grunn at ledes handlinger er bestemt av konteksten, men at de som «plasserte agenter» til en viss grad påvirkes av strukturelle trekk (Sullivan, Williams & Jeffares, 2012). Samtidig har ledere egne erfaringer og ekspertise som gjør dem i stand til å velge fritt innenfor disse rammene. Studien beskriver derfor både de strukturelle trekkene og individenes bakgrunn som påvirker rammene og individenes valg. Inspirert av Oc (2017), starter jeg med å diskutere hvordan førstelinjeledere i Nav påvirkes av å lede i offentlig sektor. Her er det særlig relevant å se på reguleringen av ledes økonomiske, strategiske, operasjonelle og juridiske handlingsrom.

Et begrenset handlingsrom

Nav-ledere forholder seg til flere rammebetingelser som legger føringer for mulighetene til å utøve styring og ledelse. For det første har de et begrenset økonomisk handlingsrom. Pengene de forvalter tildeles politisk og fordeles gjennom flere nivå i direktoratet, kommuner og de enkelte kontorene før den enkelte leder kan gjøre egne prioriteringer. Et annet forhold som innskrenker det økonomiske handlingsrommet er regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reformen) som pålegger offentlige virksomheter, uavhengig av behov og prestasjon, å spare inn en halv prosent hvert eneste år. Dette kan bidra til å redusere de enkelte ledes mulighet til å gjøre egne prioriteringer og ta langsiktige beslutninger for sin avdeling.

For det andre påvirker avstanden til beslutningstakerne det strategiske handlingsrommet. Førstelinjeledere har en viss frihet til å organisere avdelingen og arbeidet rundt de oppgavene de er pålagt å løse. Dette er blant annet synlig i hvordan Nav-kontorene organiserer seg ulikt fra kommune til kommune i tjenester rettet mot unge uten arbeid. Noen benytter seg av såkalte «ungdomsteam» som jobber med ungdom på tvers av flere ytelser, mens andre har valgt å organisere disse tjenestene etter ytelse. Så selv om hver enkelt leder har en innskrenket mulighet til å gjøre uavhengige strategiske valg, så finnes det muligheter for å ta avgjørelser lokalt.

En tredje begrensning ligger i at ledere i velferds-tjenester har et begrenset operasjonelt handlingsrom. Dette kommer av at de ofte har et uklart oppdrag og er satt til å løse problemer uten et klart svar (Strand, 2007). Arbeidsløshet er et eksempel på en utfordring som skapes av kompliserte samfunnsutfordringer langt utenfor lederens ansvarsområde, men som de uansett må håndtere. Dette gjør at selv om målet, lavere arbeidsledighet, kan være tydelig, så er veien dit uklar. Førstelinjelederne får ikke over de strukturelle utfordringene som fører folk ut av arbeidslivet, og de sitter dermed med en verktøykasse som ikke nødvendigvis er dimensjonert for oppgaven de skal løse.

En fjerde innskrenkning er at lederne må forholde seg til de lovene som regulerer hele offentlig sektor, for eksempel EØS-regelverk, offentlighetsloven og forvaltningsloven. Disse lovene legger føringer som setter en juridisk ramme for hva førstelinjelederne må og kan gjøre, samt innenfor hvilke frister. Lovverket kan dermed sies å begrense det juridiske handlingsrommet til den enkelte leder ved å tydelig definere oppgaver og plikter. De spesifikke lovene som regulerer Nav, kan fungere som en motvekt til dette ved å garantere et handlingsrom som førstelinjelederne kan utnytte. Dette finner vi for eksempel i sosialtjenesteloven som krever at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med tjenestemottaker (§42), samt at man står fritt

til å gi økonomisk stønad som bidrag, lån, garanti eller varer og tjenester (§21). Denne friheten viste seg for eksempel da Hurum kommune tolket handlingsrommet dithen at de ga ut pakker med tørrmat heller enn økonomisk stønad (Vestengen, 2016). Denne praksisen ble stoppet av Fylkesmannen på grunn av manglende individuelle vedtak, men eksemplet illustrerer hvordan ledere har frihet til å tolke eget handlingsrom under loven om sosiale tjenester. Selv om lovverket kan være begrensende, så viser dette at det finnes muligheter for lokalt handlingsrom. For å utnytte disse mulighetene er det essensielt at lederne forstår de kravene loven setter og hvilke muligheter de har. Dette kan være mer betydelig enn man tror, og kan gjør lederne i stand til å påvirke sin egen rolle i forholdsvis stor grad (Noordegraaf & Stewart, 2000).

Denne forenklete gjennomgangen viser at før vi går inn i detaljene i Nav så antas det å foreligge noen klare føringer for førstelinjelederens mulighet til å utøve styring og ledelse. Dette skjer gjennom et handlingsrom som er begrenset økonomisk, strategisk, operasjonelt og juridisk. At handlingsrommet er «begrenset» betyr ikke at det er fraværende. At det er begrenset er heller ikke nødvendigvis negativt. Slike begrensninger kan sees som egenskaper ved det byråkratiske systemet som er nødvendig for å sikre likebehandling og transparens (Weber, 2012/1904).

DATA OG METODE

Studien baserer seg på et løpende litteratursøk siden 2016. En stor del av arbeidet ble gjort i forbindelse med doktorgradsavhandlingen min om styring og ledelse i Nav (Rønningstad, 2019a). Gjennom denne perioden har jeg identifisert vitenskapelige artikler, rapporter og bøker som beskriver styring og ledelse fra førstelinjen i Nav. Selv om interessen for feltet har vært konstant, har analysen og artikkelen blitt skrevet fra høsten 2019. For å sikre empiri av høy kvalitet inkluderer jeg vitenskapelige artikler og fagbøker, samt «grålitteratur» i form av rapporter fra forskningsinstitutter. Av kvalitetshensyn har jeg utelatt

studentarbeid som masteroppgaver. Basert på disse bidragene presenterer jeg de tre sentrale spenningene som beskriver lederes mulighet til å utøve styring og ledelse i Navs førstelinje.

Søkestrategi

Jeg fant relevante bidrag gjennom søkeordene «styring» + «ledelse» + «Nav» samt «management» + «leadership» + «Nav» i databaser som Web of Science (TS), Google Scholar og Oria. Søket inkluderte både norske og internasjonale publikasjoner, men de fleste bidragene er på norsk eller skrevet av norske forskere på engelsk. I tillegg har jeg brukt en «snøballmetode» hvor jeg plukker opp referanser fra relevante bidrag. Med supplerende søk i revisjonsprosessen har dette gitt en oversikt over relevante bøker, vitenskapelige artikler og rapporter på området frem til og med sommeren 2020. Dette har vært en løpende prosess, og basert på utvalgskriteriene beskrevet nedenfor har jeg valgt ut 18 bidrag som besvarer studiens problemstilling. Utvalgskriteriene er presentert i tabell 1.

Artiklene er valgt ut fordi de beskriver styring og ledelse fra førstelinjen i Nav. Det var ikke avgjørende at styring og ledelse var en del av problemstillingen til hvert enkelt bidrag. Basert på Ocs (2017) brede rammeverk for kontekstuell påvirkning holdt det at de på en eller annen måte beskrev styring eller ledelse i Navs førstelinje. Jeg utelukket artikler som ikke tok for seg styring og ledelse, eller som omfattet andre roller enn førstelinjeleder. Dette gjaldt for eksempel artikler som fokuserer på forholdet mellom veileder og bruker (Olsen & Ellingsen, 2019) eller veileders forståelse av egen rolle (Terum & Jessen, 2015). For å avgjøre om artiklene var relevante, leste jeg i første omgang sammendrag, introduksjon og funn og forkastet dem som ikke nevnte styring og ledelse fra førstelinjen. Om jeg var usikker valgte jeg å lese hele artikkelen for å avdekke om den var relevant for studien. Bidragene som fylte utvalgskriteriet som beskrevet her, ble med videre til analysen. Etter som jeg har jobbet med dette feltet de siste årene, er noen av artiklene mine egne publikasjoner. Jeg har

inkludert disse fordi det ville vært unaturlig for denne studien å utelukke ferske og relevante resultater om styring og ledelse i Nav. De er inkludert etter de samme kriteriene som resten.

Analysestrategi

Analysen startet med en gjennomlesning hvor jeg gjorde notater av hvordan bidragene beskrev styring og ledelse. Dette arbeidet var møysommelig etter som noen av studiene i utgangspunktet ikke hadde hovedfokus på styring, ledelse, eller førstelinjeleder. I slike tilfeller tok jeg utgangspunkt i de delene av bidragene som var relevante for min problemstilling. Det var ikke alle som brukte begrepene styring og ledelse på samme måte som meg. I slike tilfeller sorterte jeg praksisene etter definisjonene til Alveson et al. (2016). Mine funn er da basert på bidragenes beskrivelser, men sortert etter denne forståelsen av styring og ledelse. Dette sikret en konsistent definisjon på tvers av bidragene.

I den andre runden med koding gjorde jeg en ny gjennomgang for å finne fellestrekk mellom bidragene. Dette gjorde det mulig å koble like beskrivelser av styring og ledelse. I noen tilfeller var dette veldig spesifikt, som med ansattes fagbakgrunn (Rønningstad, 2019b), i andre tilfeller var det mer generelle beskrivelser av mål og resultatstyring (Roaldsnes, 2018). Denne tvetydigheten kan tilskrives at spenningene ligger på ulike nivå. Noen sentrerer rundt leder og ansattes fagbakgrunn, mens andre stammer fra lederen som en representant for et forvaltningssystem. I den siste runden med koding sorterte jeg de ulike funnene. I denne prosessen handlet det om å syntetisere funnene gjennom å finne sammenhenger mellom praksiser og navngi disse for å synliggjøre «essensen» av dataene (Morse, 2008; Thorne, 2020). I denne fasen har jeg jobbet frem og tilbake mellom teori og empiri for å finne relevante tema og navngi disse. Disse teoriene presenteres videre i de tre spenningene.

FUNN

Påvirkningen på førstelinjelederens mulighet til å utøve styring og ledelse i Nav oppsummeres i tre spen-

Tabell 1. Spenninger mellom styring og ledelse i Nav

Kontroll og støtte	Organisasjon og profesjon	Sentral styring og lokale tjenester
Andreassen (2019)	Andreassen og Natland (2020)	Bilbo et al. (2020)
Andreassen og Aars (2015)	Gjersøe (2016a)	Breit et al. (2018)
Christensen og Lægneid (2011)	Gjersøe (2016b)	Christensen og Lægneid (2011)
Ellingsen et al. (2018)	Rønningstad (2019a)	Eriksson og Ellingsen (2020)
Eriksson og Ellingsen (2020)	Rønningstad (2019b)	Fossestøl et al. (2016)
Fossestøl et al. (2016)	Rønningstad (2019c)	Terum (2003)
Roaldsnes (2018)	Røysum (2010)	
Rønningstad (2019a)	Øvreid (2018)	
Rønningstad (2019b)		

ninger: a) kontroll og støtte, b) organisasjon og profesjon samt c) sentral styring og lokale tjenester. Selv om alle spenningsene beskriver påvirkning på styring og ledelse, så foregår de på forskjellige nivåer og er basert på ulike karakteristikk. Dette betyr at ledere kan oppleve et krysspress fra de ulike spenningsene. Spenningsene beskriver ikke en kontinuerlig konflikt. De viser heller at styring og ledelse noen ganger påvirkes i samme retning, mens de andre ganger gir motstridende krav.

Kontroll og støtte

Spenningen mellom kontroll og støtte viser hvordan lederens oppgaver legger føringer for styring og ledelse. Disse kan være pålagt av øvrige organisasjonsnivå, men også komme som et resultat av ansattes behov for støtte. Sentralt for Nav er forvaltningens krav om kontroll og rapportering, hvor flere beskriver at mål og resultatstyring fører til at lederne må bruke tid på styringsoppgaver (Andreassen & Aars, 2015; Christensen & Lægneid, 2011; Eriksson & Ellingsen, 2020; Fossestøl, Breit, Andreassen & Klemsdal, 2015; Roaldsnes, 2018). Samtidig opplever ledere og ansatte at rapportering og dokumentering skaper ekstraarbeid som tar tid og ressurser bort fra annet arbeid (Fossestøl, Breit & Borg, 2016; Gjersøe, 2016a; Røysum, 2010; Sagatun & Smith, 2012; Øvreid, 2018).

Selv om det ikke nødvendigvis er intensjonen, så kan slike kontrollsystemer før til mer styring etter som ledere må rapportere om produksjon (Evetts, 2011). En slik situasjonsbeskrivelse stemmer overens med rapporter om at ledere i sosialt arbeid i økende grad driver med rapportering og kontrollering (Munro, 2016), og med svenske studier som finner at kontroll og rapportering skaper merarbeid for ledere og ansatte (Shanks, Lundström & Wiklund, 2014). En litteraturgjennomgang av skjønnsutøvelse i aktiveringsarbeid viser at rapportering gjør Nav-ledere mer bevisste på hvordan deres kontor presterer (Andreassen, 2019).

Til tross for disse styringsoppgavene, så finnes det rom for å kombinere styring og ledelse i Nav. Dette skjer for eksempel når kontroll av arbeidet gir ledere mulighet til å snakke med ansatte om innholdet i oppgavene de løser (Ellingsen, Eriksson & Røn, 2018; Rønningstad, 2019b). Denne kombinasjonen skjer gjerne i situasjoner hvor ledere bruker kontroll av arbeidet til å gi ansatte tilbakemeldinger som påvirker hvordan de ser sin egen rolle og bidrag til organisasjonen. Kombinasjonen av styring og ledelse er mulig når lederne ikke bare anerkjenner mengden arbeid den ansatte gjør, men også evner å synliggjøre hvordan dette har en verdi for brukere og for organisasjonen. Dette kan også komme som tilbakemeldinger av faglig art, som når ledere har en

«godkjenner»-funksjon i avdelingen hvor de kan kombinere kontroll av vedtak med å gi kommentarer om kvaliteten på ansattes arbeid. Gjennom disse møtene opplever ansatte at lederne anerkjenner deres kompetanse og bidrag (Rønningstad, 2019a). Muligheten for å kombinere styring og ledelse illustrerer et gjennomgående poeng: Selv om det finnes krav om styring så finnes det muligheter for å utøve ledelse.

Organisasjon og profesjon

Spenningen mellom organisasjon og ledelse viser at ansattes utdanningsbakgrunn og oppgavene de utfører, påvirker behovet for ledelse. Dette kan spores tilbake til Mintzberg (1979) som antok at det var større mulighet og behov for ledelse i et «profesjonsbyråkrati» enn i et «maskinbyråkrati». Dette er tuffet på ideen om at profesjonsarbeidere opplever arbeidet som standardisert fra utdanningen. Dermed trenger de mindre styring og har heller et større behov for sosial påvirkning gjennom ledelse. Empirien fra Nav viser et noe mer komplisert bilde, der ledere og ansatte opererer i et spenningsfelt mellom organisasjon og profesjon som påvirker mulighetene for styring og ledelse.

Om vi forstår Nav som et maskinbyråkrati, skal ledere først og fremst bedrive styring gjennom å opprettholde struktur og orden. Slikt arbeid krever en «stødig administrator» som kjenner reglene godt (Strand, 2007). Slike ledere driver hovedsakelig med styring gjennom å etablere mål for prestasjon, standarder for atferd, samt sørge for resultater overfor brukere og eiere. Særlig relevant er det å sørge for at lover og regler blir fulgt, samt at ansatte følger gjeldende rutiner. Denne forståelsen er tidligere brukt på saksbehandlernet i Nav som behandler søknader om uføretrygd (Breit, Fossetøl & Andreassen, 2018).

Som et alternativ til maskinbyråkrati kan førstelinjen i Nav forstås som et profesjonelt byråkrati. De kjennetegnes ved færre hierarkiske nivåer og er i større grad basert på yrkesmessig status og erfaring ettersom ansatte i stor grad bruker sin ekspertise til å løse kompliserte problemer. Dette viser seg hos sosi-

alarbeidere som bruker en kombinasjon av utdanning og erfaring når de veileder brukere (Bilbo, Syversen & Solheim, 2020). Her trengs ledere som selv er selv erfarne fagpersoner med kunnskap til reglene. Deres hovedoppgave er å lage rutiner for å unngå feil og forstyrrelser (Strand, 2007). Begge byråkratiformståelsene har dermed et visst behov for noen som administrerer arbeidet, men profesjonsutøvere skiller seg ut med et økt behov for ledelse i form av faglig og sosial påvirkning. Dette som en erstatning for den detaljstyringen av arbeidet som utgår når de ansatte har kompetanse til å ta avgjørelser uten at lederen kontrollerer arbeidsprosessen i detalj (Empson & Langley, 2015).

Et sentralt spørsmål for Nav er om førstelinjelederne skal forstås som ledere av maskin- eller profesjonsbyråkrati. Basert på empirien er det grunn til å sette spørsmålsteget ved om Nav-ansattes arbeid er standardisert gjennom en felles profesjonsbakgrunn. For det første har ikke Nav-ansatte én felles fagbakgrunn, men mange. Blant over 1700 ansatte i førstelinjen i Nav, hadde under halvparten en sosialfaglig profesjonsbakgrunn (Sadeghi & Fekjær, 2019), og det var vanligere med høyere utdanning fra ikke-profesjonsutdanninger. For det andre er ikke arbeidet nødvendigvis standardisert selv om ansatte har en profesjonsbakgrunn. Sentralt her er bidrag som viser at profesjonsutdanningen ikke forbereder ansatte på de faglige, juridiske og økonomiske vurderingene de må gjøre på Nav-kontorene (Gjersøe, 2016a; Øvreid, 2018). Eksempelvis, finner Gjersøe (2016b) at en sosialfaglig utdanning ikke forbereder ansatte på Navs arbeid rettet mot arbeidsmarkedet, mens Røysum (2010) viser hvordan ansattes profesjonskunnskap ikke nødvendigvis er verdsatt i Nav-systemet.

Selv om profesjonsperspektivet utfordres i Nav, så betyr det ikke at det er irrelevant. For eksempel legger rekrutteringen av nyansatte vekt på «profesjonsegenskaper» som evne til selvstendig vurdering (Andreassen & Natland, 2020), og Nav-ansatte driver kunnskapsarbeid som har flere fellestrekk med profesjonsutøveres bruk av faglige vurderinger (Rønningstad, 2019c). Det er dermed grunn til å anta at

Nav-lederes mulighet til å utføre styring og ledelse påvirkes av spenningen mellom organisasjon og profesjon. Bidrag som belyser dette viser at denne spenningen skaper behov for ledere som evner å kombinere styring og ledelse (Rønningstad, 2019a). Kompliserte oppgaver i kombinasjon med manglende standardiserende utdanning gjør det nødvendig med tydelige ledere som til en viss grad styrer arbeidsprosessene. Samtidig forventes det at ledere kan levere den støttende ledelsen ansatte trenger. Intervju med veiledere på Nav-kontor viste at dette var særlig viktig når lederen hjalp ansatte med å finne riktig løsning på kompliserte problemer. Både ansatte med og uten sosialfaglig bakgrunn opplevde et tydelig behov for dialog med lederen om hvordan de skulle håndtere vanskelige enkeltsaker og tolke regelverk. Dette ble sett som et uttrykk for at ansatte trengte hjelp til å standardisere arbeidet, enten ved å få avklaring på et spørsmål eller støtte fra lederen i prosessen med å fatte et vedtak (Rønningstad, 2019b).

Spenningen mellom organisasjon og profesjon indikerer at ansattes bakgrunn og arbeidsoppgaver skaper varierende behov for styring og ledelse. Dette gir lederen mulighet til å utføre ledelsesoppgaver. Samtidig må ledelse balanseres mot ansattes behov for noen som kan styre arbeidet når det er nødvendig. Særlig viktig er dette i tilfeller hvor ansatte mangler nødvendig fagkompetanse eller delegert myndighet til å ta avgjørelsen. Dette kan sees i sammenheng med rapporter om at lederes kompetanse er viktig for kvaliteten på arbeidet (Bilbo et al., 2020). Ettersom ledere og ansatte befinner seg et eller annet sted i spennet mellom organisasjon og profesjon, så er behovene deres mer kompliserte enn skillet mellom maskin- og profesjonsbyråkrati antyder. Dette kompliseres ytterligere av at spenningen antakeligvis vil variere mellom ulike avdelinger i Navs førstelinje, avhengig av oppgavene de utfører og ansattes bakgrunn.

Sentral styring og lokale tjenester

Mens de to første spenningsene beskriver hvordan ledere påvirkes av oppgaver og ansattes behov,

beskriver sentral styring og lokale tjenester hvordan ledere påvirkes av tidvis motstridende krav og forventninger. Hvert Nav-kontor eies av et partnerskap mellom stat og kommune hvor den statlige siden styres av arbeids- og velferdsetaten, mens kommunestyret i den enkelte kommune følger opp den kommunale styringslinjen. Dette skaper mulige spenninger ettersom styringslinjene kan ha motstridende interesser, ulike systemer for rapportering eller ulike forutsetninger, for eksempel gjennom forskjellige tariffavtaler for ansatte i stat og kommune.

Spenningen mellom sentral styring og lokale tjenester øker sjansen for at lederne havner i en situasjon hvor de må prioritere motstridende krav. Dette er særlig aktuelt ettersom målet om mindre styring og mer ledelse blant annet er knyttet til ønsket om å etablere «myndige lokalkontor» med makt til å levere tjenester tilpasset lokale forhold (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016). Myndige kontorer må antas å inkludere mulighet til å prioritere etter lokale forhold. Styrking av lokale tjenester kan dermed gi førstelinjeledere bedre mulighet til å prioritere styring og ledelse etter hva situasjonen krever.

I tillegg til styringslinjer kan spenning oppstå dersom eierne eller ansatte og ledere legger til grunn motstridende logikker. Dette er tidligere beskrevet gjennom Nav sin kombinerte rolle som portvokter til velferdsstaten og som brukernes hjelper (Terum, 2003). En slik spenning mellom logikker kan gi ledere utfordringer med å veie de ulike hensynene mot hverandre (Breit et al., 2018). For eksempel beskriver Eriksson og Ellingsen (2020) hvordan ledere og ansatte i Nav opplever en spenning mellom økonomisk effektivitet og brukertilfredshet, hvor oppnåelse av det ene kan gå utover muligheten til å realisere det andre. Dette kan skje i situasjoner hvor ledere må velge mellom det de måles på og det de selv ønsker å oppnå: Skal de bryte normene for leveringstid, eller prioritere brukernes behov? Skal de vektlegge styring etter antall saker, eller bruke tid på å utvikle den enkelte ansatte faglig? For å håndtere disse spenningsene pekes det på at lederens kompetanse og bakgrunn kan være viktig. Særlig ettersom ansatte opp-

fatter leders sosialfaglige bakgrunn som et tegn på at lokale tjenestehensynet blir ivaretatt på kontoret (Fossestøl et al., 2016). Vi vet for lite om kompetanse av ulike typer fører til økt økonomisk, strategisk, operasjonelt eller juridisk handlingsrom.

Spenningen mellom sentral styring og lokale tjenester viser hvordan ulike behov og prioriteringer i styringslinjene og innad i kontorene kan påvirke lederes mulighet for styring og ledelse. Her ligger det en mulighet til å øke lokale lederes mulighet til å lede gjennom å begrense standardiseringen av tjenester. Økt grad av lokal myndighet kan muligens gi ledere tid og mulighet til å prioritere styring og ledelse, men det kan også legge mer beslag på tiden deres. Om et utvidet handlingsrom potensielt kan øke ledernes mulighet til å prioritere ledelse over styring, så peker funnene på at dette bør følges med rett kompetanse til å håndtere den utvidede myndigheten.

DISKUSJON

Studien har identifisert de tre spenningene som påvirker førstelinjelederens mulighet til å utøve styring og ledelse i Nav: kontroll og støtte, organisasjon og profesjon samt sentral styring og lokale tjenester. Disse funnene indikerer at muligheten til å bedrive styring og ledelse påvirkes av de spesifikke oppgavene ledere pålegges, de ansattes bakgrunn og behov, samt trekk ved lederen. Snarere enn å snakke om at ledere operer i én «Nav-kontekst», viser funnene at det er flere spenninger som uavhengig av hverandre påvirker muligheten for å utøve styring og ledelse. Funnene viser også at ansattes individuelle behov for ledelse kan gå imot forvaltningens krav om styring. I Nav vises dette når forvaltningen legger opp til styring, mens ansattes uttrykker behov for støtte og oppfølging. Dette har flere analytiske og praktiske konsekvenser som er verdt å drøfte videre.

For det første bygger funnene videre på Oc's (2017) teoretiske rammeverk ved å beskrive hvordan kontekst påvirker muligheten til å utøve styring og ledelse. Spesielt bidrar funnene med beskrivelser av hvordan forholdene i Nav har ulik og tidvis motstridende påvirkning på muligheten til å utøve styring og ledelse.

Dette funnet gir forskere bedre mulighet til å forstå samspillet mellom ledelse og styring og hvordan ledere balanserer de ulike behovene mot hverandre. Denne forståelsen vil være nyttig for fremtidige studier av lederrollen i og utenfor Nav.

For det andre identifiserer studien tre spenninger som kan være relevante for å nå målet om mindre styring og mer ledelse i Nav. Disse spenningene bør brukes i arbeidet med å identifisere styringspraksiser som eventuelt kan byttes ut med ledelse. Her er det særlig relevant at funnene viser at pålagte styringsoppgaver, motstridende krav og et begrenset strategisk, økonomisk, operasjonelt og juridisk handlingsrom begrenser lederes mulighet for å utøve ledelse. Selv om disse praksisene hver for seg kan være rasjonelle, og isolert sett ikke pålegger lederne for mange oppgaver, så tyder sammenstillingen på at summen av mange små krav kan utgjøre en hindring for muligheten til å utøve ledelse. Når det er sagt, er det nødvendig å understreke at studien finner flere muligheter til å utøve ledelse. Derfor bør ikke spenningene betraktes som absolutte hindringer for ledelse. Selv i dagens situasjon fremstår det som fullt mulig for ledere å kombinere styring og ledelse i Nav.

Det tredje bidraget er knyttet til de mulighetene ledere har for å kombinere styring og ledelse. Dette bør ha praktiske implikasjoner ettersom kombinasjonen av styring og ledelse kan hjelpe med å realisere målet om mer ledelse uten at det krever at man kvitter seg med styringssystemene. Dette er spesielt relevant ettersom det virker å være et substansielt behov for at ledere også utøver styring i en eller annen grad. Ved å kombinere styring og ledelse kan ledere håndtere eventuelle motstridende behov mellom ansattes behov for støtte og organisasjonens behov for kontroll. Dette kan gjøres ved å se styring som en mulig støtte, kanskje til og med som et springbrett for ledelse.

Analytisk føyer dette seg inn i rekken av teoretiske perspektiv som omhandler sammenhengen mellom styring og ledelse fra førstelinjeledere (Alvesson et al., 2016; Drucker, 1954/2008). Funnene antyder at det ikke er nok å beskrive hvordan ledere driver med

ledelse på en side og styring på den andre, vi må også være opptatt av samspillet mellom styring og ledelse. Dette betyr at forskere ikke bør nøye seg med å beskrive styring og ledelse som to konkurrerende perspektiver som spiser av tiden lederen har tilgjengelig. Vi bør også være opptatt av hvordan styringsoppgaver kan lage rom for ledelse, samt om ledelse kan erstatte styringsoppgaver. I diskusjonen om «til-litsbasert» ledelse er det for eksempel helt nødvendig med studier som kan undersøke om, og eventuelt hvordan, ledelse kan erstatte eller kombineres med kontroll og rapportering innenfor et byråkratisk system. Dette kan inkludere å undersøke mulighetene for å frigjøre tid til ledelse gjennom å automatisere styringsoppgaver. En praktisk konsekvens av disse funnene er at lederutdanningen og utviklingen av ledere i Nav bør bruke tid på å reflektere over disse spenningene. Et viktig grep her kan være å forberede lederne på det spesielle ved Nav-konteksten og reflektere over hvordan man kan håndtere slike spenninger i praksis.

Det siste bidraget er knyttet til mulige negative konsekvenser av å ukritisk skape rom for mer ledelse. En nyttig illustrasjon på dette er «Nav-skandalen» høsten 2019 som avdekket feilaktig domfellelse av brukere som oppholdt seg i utlandet. Granskningsutvalget fant at en av årsakene til dette var at direktoratet ikke var tydelig nok i sitt ansvar som faglig leder for underliggende enheter i Nav, herunder å etablere en enhetlig praksis for å håndtere EØS-spørsmål og sørge for at denne praksisen var kjent i organisasjonen (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020). I stedet for at det ble etablert sentrale rutiner og styring av EØS-fagfeltet, hadde den enkelte leder ansvar for rutiner på sitt område. Utvalget vurderer at denne myndigheten resulterte i praksiser som ikke tok hensyn til EØS-reglementet, noe som igjen tilskrives en gjennomgående kompetansemangel på feltet internt i Nav (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020). For lite styring kombinert med manglende kompetanse kan dermed ha vært avgjørende for Nav-skandalen. Dette demonstrerer at en blind innføring av mindre styring og mer ledelse ikke nødven-

digvis er hensiktsmessig. Følgelig er ikke mer ledelse et ubetinget gode. Det er de konkrete forholdene som avgjør den best mulige balansen mellom styring og ledelse. Denne lærdommen bør spille en viktig rolle i utviklingen og videreutviklingen av de myndige lokalkontorene

KONKLUSJON

Funnene fra litteraturgjennomgangen viser tre spenninger som påvirker førstelinjelederens mulighet til å utøve styring og ledelse i Nav. Spenningene viser at mulighetene for å utøve styring og ledelse påvirkes av flere forhold som lederne må balansere mot hverandre. Spenningen mellom kontroll og støtte viser seg når ansatte har behov for en støttende leder samtidig som ledere opplever at kontroll og rapportering tar tid bort fra slike oppgaver. Spenningen mellom organisasjon og profesjon handler om ansattes profesjonsbakgrunn og hvordan den varierte bakgrunnen til Nav-ansatte skaper ulike behov for styring og ledelse. Spenningen mellom sentral styring og lokale tjenester beskriver hvordan spenningen mellom standardiserte tjenester og lokalt handlingsrom kan skape konkurrerende behov for styring og ledelse som lederne må navigere i. Mitt håp er at videre forskning vil kunne avdekke flere spenninger som kan nyansere disse ytterligere.

SUMMARY

Tensions affecting management and leadership from frontline managers in Nav

The study presents three tensions affecting first-line managers' ability to perform management and leadership in Nav. The tensions have been identified through a literature review of publications describing management and leadership from frontline managers in Nav. The findings describe how managers' opportunities are affected by tensions between control and support, organization and profession, as well as central governance and local services. These tensions can create conflicting expectations and demands that leaders must deal with. The study lays the groundwork for further research into these questions in Nav. The findings are relevant for the stated goal that managers in Nav should perform less management and more leadership.

Keywords: Management, leadership, Nav, public-sector, leader

REFERANSER

- Alvesson, Mats, Blom, Martin & Sveningsson, Stefan** (2016). *Reflexive leadership: Organising in an imperfect world*. London: Sage.
- Andreassen, Tone Alm** (2019). Measures of accountability and delegated discretion in activation work: lessons from the Norwegian Labour and Welfare Service. *European Journal of Social Work*, 22(4), 664–675
- Andreassen, Tone Alm & Aars, Jacob** (2015). *Den store reformen: Da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andreassen, Tone Alm & Natland, Sidsel** (2020). The meaning of professionalism in activation work: frontline managers' perspectives. *European Journal of Social Work*, DOI: 10.1080/13691457.2020.1783212
- Arbeids- og sosialdepartementet** (2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. (Stortingsmelding 33, 2015-2016). Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>.
- Arbeids- og sosialdepartementet** (2020). *Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholdskrav ved reiser i EØS-området*. (NOU 2020: 9). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-9/id2723776/>.
- Bass, Bernard M. & Riggio, Ronald E.** (2006). *Transformational leadership*. Abingdon, UK: Psychology Press.
- Bastardo, Nicolas & Van Vugt, Mark** (2018). The nature of followership: Evolutionary analysis and review. *The Leadership Quarterly*, 30(1), 81–95.
- Berger, Peter Ludwig & Luckmann, Thomas** (1966). *The social construction of reality*. Garden City, NY: First Anchor Books.
- Bilbo, Tina, Syversen, Trine Løvold & Solheim, Liv Johanne** (2020). Saksbehandling av sosialhjelpssaker ved Nav-kontor: På sporet av kvalitet. *Fontene Forskning*, 13(1), 72–85.
- Breit, Eric, Fossetøl, Knut & Andreassen, Tone Alm** (2018). From pure to hybrid professionalism in post-NPM activation reform: The institutional work of frontline managers. *Journal of Professions and Organization*, 5(1), 28–44.
- Christensen, Tom & Lægred, Per** (2011). Democracy and administrative policy: Contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM. *European Political Science Review*, 3(1), 125–146.
- Drucker, Peter Ferdinand** (1954/2008). *Management* (Rev. utg.). New York: Harper Collins.
- Ellingsen, Pål, Eriksson, Rikard & Røn, Maria** (2018). Tall er ikke bare økonomi. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 21(1), 4–17.
- Empson, Laura & Langley, Ann** (2015). Leadership and professionals: Multiple manifestations of influence in professional service firms. I Laura Empson, Daniel Muzio, Joseph P. Broschak & Bob Hinigs (Red.), *The Oxford handbook of professional service firms* (s. 163–187). Oxford: Oxford University Press.
- Eriksson, Rikard & Ellingsen, Pål** (2020). Symbolic rationality in the public sector. *Journal of Organizational Change Management*, 33(5).
- Fossetøl, Knut, Breit, Eric, Andreassen, Tone Alm & Klemsdal, Lars** (2015). Managing institutional complexity in public sector reform: Hybridization in front-line service organizations. *Public Administration*, 93(2), 290–306.
- Fossetøl, Knut, Breit, Eric & Borg, Elin** (2016). *Betingelser for sosialt arbeid. En case- og surveystudie fra fem storbyer og syv storbykontorer*. (2016:02). Work Research Institute, HiOA. Hentet fra http://www.hioa.no/content/download/122848/3116076/file/r2016-02_BetingelserForSosialtArbeid.pdf.
- Giddens, Anthony** (1987). Structuralism, post-structuralism and the production of culture. I Anthony Giddens & Jonathan H Turner (Red.), *Social theory today* (s. 195–223). Stanford, CA: Polity Press.

- Gjersøe, Heidi Moen** (2016a). Getting sick and disabled people off temporary benefit receipt: Strategies and dilemmas in the welfare state's frontline. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6(51), 129–145.
- Gjersøe, Heidi Moen** (2016b). Vurdering av arbeidsevne i NAV: Et spørsmål om kunnskap?. *Sosiologi i Dag*, 46(1), 9–31.
- Gronn, Peter** (2002). Distributed leadership as a unit of analysis. *The Leadership Quarterly*, 13(4), 423–451.
- Hanlon, Gerard** (2018). The first neo-liberal science: Management and neo-liberalism. *Sociology*, 52(2), 298–315.
- Mintzberg, Henry** (1979). *The structuring of organizations*. London: Pearson.
- Morse, Janice Margaret** (2008). Confusing categories and themes. *Qualitative Health Research*, 18(6), 727–728.
- Munro, Eileen** (2016). *Dealing with uncertainty and complexity in research and decision making*. Nordic FORSA/ NOUSA August 2016.
- Ng, Thomas W.H.** (2017). Transformational leadership and performance outcomes: Analyses of multiple mediation pathways. *The Leadership Quarterly*, 28(3), 385–417.
- Noordegraaf, Mirko & Stewart, Rosemary** (2000). Managerial behaviour research in private and public sectors: Distinctiveness, disputes and directions. *Journal of Management Studies*, 37(3), 427–443.
- Oc, Burak** (2017). Contextual leadership: A systematic review of how contextual factors shape leadership and its outcomes. *The Leadership Quarterly*, 29(1), 218–235.
- Olsen, Gurli & Ellingsen, Ingunn Tollisen** (2019). Arbeidsmarkedstiltak som læringsarena: Nav-veiledere og unge arbeidsledige om 'læring i tiltak'. *Fontene Forskning*, 12(1), 30–42
- Radaelli, Giovanni & Sitton-Kent, Lucy** (2016). Middle Managers and the Translation of New Ideas in Organizations: A Review of Micro-practices and Contingencies. *International Journal of Management Reviews*, 18(3), 311–332.
- Roaldsnes, Andreas** (2018). Mål- og resultatstyring i NAV – kan det bidra til å få flere personer med nedsatt arbeidsevne i arbeid? *Arbeid og Velferd*, 1(1), 57–80.
- Rønningstad, Chris** (2019a). A constant potential for leadership? *Management and leadership acts from frontline managers in public welfare knowledge work*. (ph.d-avhandling). OsloMet, Oslo. Hentet fra <https://skriftserien.hioa.no/index.php/skriftserien/article/view/668>
- Rønningstad, Chris** (2019b). How Unstandardized Work Tasks Create Arenas for Leadership. Human Service Organizations: Management, *Leadership & Governance*, 43(2), 111–124.
- Rønningstad, Chris** (2019c). Knowledge and Position: How to Manage Ambiguous Public Welfare Work. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 9(2).
- Røysum, Anita** (2010). Nav-reformen: Sosialarbeidernes profesjon utfordres. *Fontene Forskning*, 1(10), 41–52.
- Sadeghi, Talieh & Fekjær, Silje Bringsrud** (2019). Frontline workers' competency in activation work. *International Journal of Social Welfare*, 28(1), 77–88.
- Sagatun, Solveig & Smith, Eirin** (2012). Aktivt medvirkende og medansvarlige brukere i sosialtjenesten og NAV. I Anne Grete Jenssen & Inger Marii Tronvoll (Red.), *Brukermedvirkning: Likeverd og anerkjennelse* (s. 168–180). Oslo: Universitetsforlaget.
- Shanks, Emelie** (2016). *Managing social work: Organisational conditions and everyday work for managers in the Swedish social services*. (ph.d-avhandling). Stockholm University, Stockholm, Sweden. Hentet fra <http://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:920490/FULLTEXT01.pdf>.
- Shanks, Emelie, Lundström, Tommy & Wiklund, Stefan** (2014). Middle managers in social work: professional identity and management in a marketised welfare state. *The British Journal of Social Work*, 45(6), 1871–1887.
- Strand, Torodd** (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur* (2. utg.) Bergen: Fagbokforlaget.
- Sullivan, Helen, Williams, Paul & Jeffares, Stephen** (2012). Leadership for collaboration: Situated agency in practice. *Public Management Review*, 14(1), 41–66.
- Terum, Lars Inge** (2003). *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Terum, Lars Inge & Jessen, Jorunn Theresia** (2015). Den tvetydige aktiveringen: en studie av veiledere ved lokale NAV-kontor. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 18(2), 96–109
- Thompson, Geir & Vecchio, Robert P.** (2009). Situational leadership theory: A test of three versions. *The Leadership Quarterly*, 20(5), 837–848.
- Thorne, Sally** (2020). Beyond theming: Making qualitative studies matter. *Nursing Inquiry*, 27(1), e12343.
- Thornton, Patricia H. & Ocasio, William** (2008). *Institutional logics. The Sage handbook of organizational institutionalism*, 840, 99–128
- Vabo, Signy Irene & Ladegård, Gro** (2010). *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Vestengen, Pernille** (2016). Dette får ikke Nav dele ut. *Dagsavisen*. Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/fremtiden/lokalt/dette-far-ikke-nav-dele-ut-1.682563>
- Weber, Max** (2012/1904). Byråkrati. I Egil Fivelstad (Red.), *Max Weber – Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Øvrelid, Bjarne** (2018). Profesjonsidentitetens vilkår. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 21(02), 103–118.