

Tall er ikke bare økonomi

Om ledelse og produksjonsstyring i Nav

Numbers Are More than Just Economics

Leadership and Production Management in The Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV)

Pål Ellingsen

Førstelektor

Avdeling for helse og velferd, Høgskolen i Østfold

pal.ellingsen@hiof.no

Rikard Eriksson

Dosent

Avdeling for helse og velferd, Høgskolen i Østfold

rikard.o.eriksson@hiof.no

Maria Røn

Nav

maria.therese.ron@nav.no

SAMMENDRAG

Utfordringen for dagens ledere i offentlig sektor er hvordan virksomheten skal styres og kontrolleres. På den ene siden er det vanskelig å innhente fakta om den enkelte medarbeiders arbeidsoppgaver og innsats. På den andre siden er det utfordrende å generere kunnskap om teamenes effektivitet. Denne artikkelen handler om hvordan lederskapet i Nav påvirkes av produksjonsstyringsverktøy. Analysen viser at produksjonsstyring ikke bare har en tellekantfunksjon, men også kan brukes til å utvikle den «mykere» dialogen mellom ledere og veiledere i Nav. Dette er en erfaring som kan sies å være relevant for ledelse generelt. Når produksjonsstyring brukes på denne måten bidrar det til en endring fra en ensidig oppmerksomhet på tall til en likeverdig oppmerksomhet på både tall og relasjoner. I dette velfungerende paradokset kan lederen bruke harde tall for å oppnå en myk effekt i dialogen med sine medarbeidere, noe som dermed betyr at tall ikke bare er økonomi.

Nøkkelord

ledelse, produksjonsstyring, offentlig sektor, tall, økonomi, relasjoner, dialog

ABSTRACT

The challenge for today's public sector leaders is how to best control and manage the organisation's activities. On the one hand, it is difficult to obtain facts about each individual employee's tasks and efforts. On the other hand, it is a challenge to generate knowledge about the teams' efficiency. The question that this study attempts to answer is: How is the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) leadership influenced by production management tools? The analysis shows that production management does not solely function as a method of quantification. It is interesting that a production management tool, which is so rational, technical and instrumental, can also be used to develop a gentler dialogue between leaders and counsellors in NAV. This is an experience that can be said to be relevant for leadership in general. When production management is used in this way, it contributes to a shift from a narrow focus on numbers to a simultaneous and equally important focus on both numbers and relationships. In this well-functioning paradox, the leader can use hard numbers to achieve a gentle effect in dialogue with his/her employees, which therefore means that numbers are more than just economics.

Keywords

leadership, production management, public sector, numbers, economics, relations, dialogue

INNLEDNING

Denne artikkelen diskuterer problemstillingen om hvordan lederskapet i Nav påvirkes av produksjonsstyringsverktøy. Produksjonsstyringsverktøy omfattes i denne studien av et administrativt dataprogram for veiledere og ledere i Nav som har brukere innenfor området arbeidsavklaringspenger (AAP). Dette er en statlig ytelse. AAP skal sikre brukeren inntekt i perioder vedkommende på grunn av sykdom eller skade har behov for hjelp fra Nav for å komme i arbeid. For å ha rett til AAP må arbeidsevnen til brukeren være redusert med minst 50 prosent. Hjelpen fra Nav kan bestå av arbeidsrettede tiltak, ytelser under medisinsk behandling eller annen oppfølging fra Nav.

Det må i hovedsak være sykdom, skade eller lyte som er årsaken til at du har redusert arbeidsevne. Det må være en viss utsikt til å forbedre arbeidsevnen, gjennom behandling, arbeidsrettede tiltak eller oppfølging fra Nav. Målet er at du skal klare å skaffe eller beholde arbeid i løpet av perioden med AAP (nav.no).

Produksjonsstyringsverktøyet som undersøkes i denne studien anvendes ikke på det kommunale saksområdet. For å oppnå resultater som leder er produksjonsstyringsverktøy et praktisk hjelpemiddel som kan bidra til struktur og forutsigbarhet (Hansen 2006). Produksjonsstyringsverktøy gir for eksempel oversikt over saksmengden, antall brukere, type tiltak, frister og påminnelser. En fellesnevner for slike verktøy er måling av effektivitet og resultat koblet mot arbeidsinnsatsen til medarbeidere og team. Dette er i stor grad tall som i seg selv ikke sier noe om kvaliteten på arbeidet (Hansen 2006).

Produksjonsstyringsverktøy er et internt administrativt hjelpemiddel som ikke produserer annet enn en oversikt over aktiviteter med brukeren. Fra produksjonsstyringsverktøyet kan ledere hente tall som grunnlag for dialogen med veiledere. For eksempel snakkes det om nye søknader om AAP og når aktivitetsplaner går ut på dato og skal revideres. Ledere anvender tallene både i tavlemøter med arbeidsteamet og i individuelle møter med veiledere. Nav organiserer arbeidet i team som har ulike ansvarsområder. Ett team kan jobbe med AAP, ett team med dagpenger og et annet med sosialhjelp.

TEORI

Ledelse i norsk offentlig sektor er utfordrende fordi den utføres i en politisk styrt organisasjon med svært sammensatte oppgaver, mål og prioriteringer (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness og Røvik 2015). Utfordringen for dagens ledere i offentlig sektor er blant annet hvordan virksomheten skal styres og kontrolleres. Ledelse og administrasjon er to ulike funksjoner (Selznick 1957). En person kan lede uten å administrere, og en person kan administrere uten å lede (Yukl 2010:24). Samtidig vil ledelse også innebære administrasjon, men det er fullt mulig å administrere uten å lede. Transformasjonsledelse er verdibasert ledelse som skiller mellom transaksjon og transformasjon (Burns 1978; Yukl 2010). Transaksjonsledelse er knyttet til en sosial relasjon mellom leder og medarbeider som preges av et bytteforhold, og hvor ønsket atferd belønnes og uønsket atferd straffes. Lederen griper bare inn om noe ikke går som planlagt. Dette er et instrumentelt forhold som opprettholdes så lenge begge parter tjener på det, og kan fort brytes. Transformasjonsledelse legger vekt på å inspirere ansatte til innsats gjennom å utvikle en visjon, bruk av symboler og ved å gå foran som et godt eksempel. Lederen involverer sine medarbeidere og følger de opp på en personlig måte som underbygger følelsen av mening og mestring i jobben (Bass og Avolio 1990). Effektive ledere vil bruke en kombinasjon av transaksjon og transformasjon i sitt lederskap (Hassan, Mashud, Yukl og Prussia 2013; Yukl 2010:277).

En kritikk av begrepene transformasjons-, og transaksjonsledelse er at de blir overordnede og mindre praktisk anvendbare (Yukl 2010). Ohio- og Michigan-studiene identifiserte i hovedsak to typer lederstiler som peker på atferden til lederen. Den første lederstilen kalles «care for people» eller relasjonsorientert ledelse, og den preges av tillit og respekt for medarbeiderens følelser koblet til arbeidet. Den andre kalles «care for production» eller oppgaveorientert ledelse, og handler om struktur og måloppnåelse gjennom planlegging og kommunikasjon. Disse to lederstilene er mer optimale under stabile og forutsigbare forhold (Yukl 2010). Endringsorientert ledelse er en tredje lederstil som er blitt aktuell fordi organisasjoner ofte er i store endringer og trenger ledere som kan håndtere både relasjoner til ansatte og ha søkelys på endringer i oppgave og organisasjon. Yukl (2010) presenterer de tre atferdstypene i sin TRC-modell (task-oriented, relation-oriented, change-oriented). I modellen bestemmer omgivelsene om de ulike atferdstypene er effektiv ledelse, og stabile omgivelser vil for eksempel kreve mindre endringsorientert atferd enn omgivelser som er i stadig endring.

Et annet dagsaktuelt fokus er brukerorientert atferd hos ledere (Ellingsen, 2013). Hva er det da som skiller disse atferdstypene hos ledere?

Tabell 1
Atferdstyper hos ledere (Ellingsen, 2013:29)

Oppgaveorientert	Relasjonsorientert	Endringsorientert	Brukerorientert
Legger vekt på de daglige oppgavene, oppfølging og evaluering, mål og rammer	Støtter og hjelper medarbeiderne til å utvikle faglige og personlige ferdigheter	Tenker nytt og inspirerer, skaper mening og stimulerer til utvikling, gir retning for arbeidet	Setter brukernes behov, forventninger og forutsetninger i sentrum

Når det gjelder ambisjonen om økt brukerorientering kan det tenkes at den krever både relasjonsorientert, oppgaveorientert og endringsorientert atferd fra lederen. Brukerorientert atferd hos ledere kan innebære at brukernes innspill og råd blir en reell del av beslutningsgrunnlaget. Det betyr at oppgave- og relasjonsorienterte atferdstyper som i utgangspunktet ivaretar interne forhold og ansatte i utvidet forstand også kan ivareta brukerne. Resultatet blir at brukernes behov påvirker utformingen og innholdet i tjenestene og omfanget av tjenestetilbudet (Difi 2010:12).

Et viktig spørsmål i denne sammenhengen blir hvordan, og i hvilket omfang de ulike atferdstypene gjør det mulig for lederen å innhente fakta om den enkelte medarbeiders arbeidsoppgaver og innsats. Et annet spørsmål er hvordan det er mulig å generere kunnskap om teamenes effektivitet. I ledelsesforskningen i dag er det mye fokus på mykere verdier som relasjoner, tillit, dialog og prosesser, såkalt institusjonell, eller verdibasert ledelse (Fernandez, Cho og Perry 2010; Yukl, 2010). For eksempel mener Jacobsen og Thorsvik (2013) at ledelse i en organisasjon har som hensikt å få mennesker til å realisere bestemte mål gjennom arbeid, motivere ansatte til å yte mer samt legge til rette for trivsel på jobb. Arnulf (2012) beskriver ledelse som en atferd der det handler om å påvirke innsatsvilje og samarbeid for å oppnå et felles mål. En hyppig brukt definisjon av ledelse er ifølge Arnulf (2012) *å skape resultater ved hjelp av andre*. Han mener likevel at dette ikke er en definisjon av ledelse, men heller et krav til en stilling. Definisjonen beskriver ledelse som resultatoppnåelse og at ledelse dermed kan være hva som helst så lenge det foreligger resultater. Definisjonen gjør det altså vanskelig å si noe om det har vært ledelse eller ei ved det lederen gjør, før resultatoppnåelse (Arnulf 2012). Dagens fokus i ledelsesforskningen på mykere verdier som relasjoner, tillit, dialog og prosesser kan ses i kontrast til et hardere perspektiv. Et hardere perspektiv innebærer at lederen er mer opptatt av styring og kontroll gjennom tall fra virksomhetens administrative systemer. I et slikt perspektiv bruker lederen tallene for å overvåke medarbeiderens arbeidsinnsats. Samtidig beskriver forskning og utredninger at ledere må ha oversikt, kunne planlegge og utvikle virksomheten, noe som forutsetter styring og kontroll (ASD 2015; Strand, 2007).

Den tradisjonelle oppdelingen mellom a.) administrative og økonomiske aspekter i en organisasjon, og b.) de kulturelle og relasjonelle aspektene kan problematiseres. Denne studien har som et viktig utgangspunkt at en myndighets (government) mer økonomiske og administrative oppgaver ikke bare består av et oppsett nøytrale tekniske rutiner. I stedet tar studien utgangspunkt i at de tilsynelatende nøytrale rutinene rommer normer og vurderinger som forteller noe om livsstiler, ønsker, tanker om det rette og det gode hos de menneskene som jobber i organisasjonen (mentality). Studien er derfor inspirert av Michel Foucaults begrep «governmentality», som nettopp handler om hvordan teknologi ut over

sin anvendbarhet også forteller noe om livsideal og holdninger blant de som er involvert i arbeidet med teknologien. I denne studien fokuserer vi på verdien som produksjonsstyringsverktøy utgjør, som ut over sin funksjon å generere tall om Navs arbeide, også forteller noe om ideal, holdninger og verdier som trer frem i møtet mellom ledere og veiledere på Nav-kontoret. Det innebærer å forsøke å si noe om Navs «governmentality» (Dean 1999).

Ifølge Christensen mfl. (2015) er ledelse i offentlige virksomheter komplekst fordi målene og behovene er forskjellige i de ulike delene av organisasjonen. I rapporten «Et Nav med muligheter» (ASD, 2015) beskrives dette spesielt tydelig gjennom partnerskapet mellom stat og kommune i Nav. Dette partnerskapet innebærer at stat og kommune har et felles ansvar for driften av Nav-kontoret. Rapporten beskriver også utfordringer hos ledere ved Nav-kontorene, eksempelvis hvordan håndtere forventningene fra både kommunen og staten og hvordan man skal nå målene ved Nav-kontorene (ASD 2015:103). Et stadig tilbakevendende tema er valg av ledermodell ved Nav-kontorene. Videre beskriver rapporten at partnerskapet mellom stat og kommune i Nav bygger på likeverdighetsprinsippet og at det legges vekt på at det skal være enighet om hvilke tjenester som ligger i kontoret og hvordan det organiseres med tanke på ledelse. Foruten kravet om samlokalisering og definerte minstestandarder på innhold av kommunale tjenester, kan statlig og kommunal eier selv bestemme tjenesteinnhold og hvordan organiseringen av tjenestene utøves (ASD 2015:103). Nav-kontoret har som en følge av partnerskapet to eiere, og lederen ved Nav-kontoret får styringssignaler fra både rådmannen og fylkesdirektøren, og rapporterer tilbake til begge. Samtidig består Nav av de tidligere myndighetene Aetat, Trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten. Dette kan formuleres som at Nav i dag består av to «herrer» og tre kulturer (Breit 2014). Et sentralt spørsmål med to eiere er at de ulike «herrene» kan fatte beslutninger hvor effektivitet på ett nivå gir ineffektivitet på et annet nivå. Et annet spørsmål er risikoen som ligger i organisasjonskultur og holdninger, og om det kan forstyrre mulighetene for å skape ett Nav. Kanskje vil en organisatorisk forbedring av Nav i det minste kreve at tre kulturer blir ett, og et viktig spørsmål i denne sammenhengen er hvordan ledere tar i bruk tallgrunnlaget fra produksjonsstyringsverktøy som en del av utviklingen mot et mer enhetlig Nav?

Problemstilling

Studiens problemstilling er: Hvordan påvirkes lederskapet i Nav av produksjonsstyringsverktøy? Hensikten med studien er å besvare følgende forskningsspørsmål:

1. Hvordan bruker lederen tallgrunnlaget fra produksjonsstyringsverktøy i arbeidet med den enkelte medarbeider og team?
2. Hvordan påvirker organisasjonskulturer fra de 3 opprinnelige myndighetene som dannet Nav lederes bruk av produksjonsstyringsverktøy?

METODE

Med utgangspunkt i problemstillingen ble det valgt en kvalitativ metode for å fange opp meningene og erfaringene til intervjupersonene (Kvale og Brinkmann 2015). Denne metoden er godt egnet for å forske på opplevelser, samhandling og prosesser, noe som også er hensikten med denne studien (Malterud 2011).

Utvalg

Det ble benyttet strategisk utvalg av intervjupersoner med to inklusjonskriterier: 1) at de var ledere i Nav; 2) aldersspredning fra 35–65 år. Intervjuene ble gjennomført med 4 Nav-ledere, 4 avdelingsledere og 8 teamledere. 5 menn og 11 kvinner med kjennskap til det spesifikke produksjonsstyringsverktøyet EKA i Nav-Østfold. EKA er navnet på produksjonsstyringsverktøyet for veiledere og ledere på AAP-området i hele Nav Østfold. De intervjuede i undersøkelsen kommer fra små (5 stk.), mellomstore (3 stk.) og store (8 stk.) Nav-kontor.

Gjennomføring av intervju

I undersøkelsen er kvalitative intervju benyttet for å samle inn empiri. Intervjuene ble foretatt på intervjuerpersonens kontor, eller et nærliggende, med unntak av fire intervju som ble gjennomført på Høgskolen i Østfold i Fredrikstad. Intervjuene ble tatt opp som lydfiler med diktafon. I forbindelse med innkallingen til intervju fikk intervjupersonene informasjon om studien og skriftlig samtykkeerklæring. Før hvert intervju ble intervjupersonene informert om hva som skulle skje. Forskerne gjentok formålet med studien og innholdet i den skriftlige informasjonen som intervjupersonene hadde mottatt på forhånd. Dette innebar en mulighet til å kunne trekke seg når som helst under intervjuet. Intervjuene var basert på en intervjuguide og forskerne stilte oppfølgingsspørsmål underveis når sentrale tema ble berørt, eller intervjupersonene var usikre på hva de skulle svare.

Transkribering og analyse

Transkriberingen i studien ble gjort i bokmål og er skrivespråknormert. Intervjuene utgjør 13 timer med lydopptak. Til sammen utgjør de transkriberte intervjuene 80 sider tekst. Intervjuene ble lest grundig etter transkriberingen i et forsøk på å få et helhetlig blikk på innholdet (Kvale og Brinkmann 2015). Deretter ble intervjuet lest for å finne stikkord og informasjonsbiter som var interessante og kunne være viktig for å besvare forskningsspørsmålene. Stikkordene og informasjonsbitene ble notert i marginen. Denne prosessen kalles koding (Merriam 2009). Disse kodene ble deretter systematisert sammen i grupper i en prosess Merriam (2009) kaller analytisk koding. Dette er en induktiv prosess. Koder som hører sammen med hverandre danner deretter hovedkategorier. Analysen viser ingen viktige forskjeller mellom kjønn eller ledernivåer, relatert til problemstilling og forskningsspørsmål. Funnene består av følgende hovedkategorier: «Tall til å stole på» som handler om at lederne får en konkret oversikt over medarbeidernes arbeidssituasjon; «Tall gir grunnlag for dialog» som handler om hvordan lederen kan bruke tall i samhandlingen med

veilederen; «Proaktivt og strukturert arbeid» som handler om hvordan produksjonsstyringsverktøy skaper oversikt og forutsigbarhet i arbeidet; «Ledelse, styring og kontroll» som handler om lederens balansegang mellom styring av, og autonomi for veilederne. Den siste hovedkategorien, «En ny kultur med ektefødte Nav-barn», handler om hvordan spesialisten fra de gamle myndighetene erstattes av generalisten som her betegnes som «ektefødte Nav-barn».

Refleksjon om tolkning og analyse

En viktig reservasjon i denne studien er at den ikke har hatt fokus på om inndataene i produksjonsstyringsverktøyet har høy kvalitet i seg selv. Fokuset har ikke vært på om dataene som rapporteres og mates inn i produksjonsstyringsverktøyet er reelle, eller om tallene på noe vis er manipulerte med. Studien handler om hva lederne sier om tallene, og hvordan de mener at tallene anvendes i relasjonen mellom leder og veileder. Denne studien har undersøkt hva de intervjuede sier, og ikke hva de gjør. Ambisjonen har ikke vært å verifisere om det er samsvar mellom hva de sier og hva de gjør.

PRODUKSJONSSTYRING OG LEDELSE

Tall til å stole på

For lederen i Nav er produksjonsstyringsverktøy en tidsbesparelse som betyr at de kan bruke mer tid på dialog med veilederne om deres arbeidsinnsats. For eksempel beskrives det at tidligere ble 8 dagsverk brukt på å lete etter det de nå finner med et tastetrykk i produksjonsstyringsverktøyet. Problemet for lederne var at tallene allerede var gamle når de var samlet inn og kunne anvendes. For å kompensere for dette ble en større sammenstilling av tall laget en gang per år. Det var tidkrevende og totalt sett har produksjonsstyringsverktøy spart lederne for mye tid og de stoler mer på tallene. De mener at tallene er pålitelige og gir trygghet i arbeidet:

Jeg får med en gang oversikt over antallet i porteføljen og ser utviklingen raskt både på antall, men også andre målområder som vi måles på i Nav. Jeg kan være helt konkret ned på min veileder. Det er et konkret styringsverktøy som gjør at jeg kan være konkret i tilbakemeldingen til mine veiledere også (Hanne, avdelingsleder, 38 år).

Sitatet over viser altså at lederne stoler på tallene. Videre mener de intervjuede at det har vært for stor oppmerksomhet på tallene i seg selv. Det har vært en mengde tellinger, men lederne uttrykker et behov for å koble tallene i større grad mot sammenhengen de brukes i. Noen av de intervjuede mener at de ikke i tilstrekkelig grad har brukt tallene som grunnlag ved etablering av tiltak for å nå produksjonsmål. Det har altså vært lagt stor vekt på tallene, og snakket om tallene, i stedet for tiltakene.

Vi har i grunnen hatt ganske bra resultater på tellinger, så jeg har på en måte prøvd å tenke at nå skal vi jobbe sånn at de gode resultatene kommer som et resultat av den jobben vi gjør og ikke fordi vi jager etter tallene. Det har vi på en måte kunnet tillate oss her fordi vi har hatt såpass gode resultater at vi har fått «fred». Ja, det har gått bra med økonomi og de tallene vi har blitt målt på og da har vi kunnet fokusere mer på kvalitet og være opptatt av kvalitet i brukermøtene (Trude, Nav leder, 49 år).

Lederne mener at tallene fra produksjonsstyringsverktøy rommer mer enn bare siffer. Det gir også grunnlag for å utvikle dialogen med veilederne, og kan brukes mellom leder og veileder for å diskutere hva som kan og bør prioriteres, og hva som skal nedprioriteres. Videre bruker Nav-ledere tallene gjennom teamlederne sine. Dette har gitt teamlederne en høyere mulighet til å kontrollere at hva veilederne sier er gjort, faktisk er utført. De intervjuede gir uttrykk for at de er i tett dialog med veilederne. I dialogen kan de gi ukemål og månedsmål i samhandling med veilederne. Det handler altså ikke om instruksjoner fra leder til veileder, men om felles beslutninger. Før bruken av produksjonsstyringsverktøy kunne veilederne si at oppgavene var utført i henhold til planen, men det var vanskelig for lederne å kontrollere om det var tilfellet.

Jeg ser nå at det er en stor variasjon mellom hva som blir sagt og hva som faktisk er gjort. Det har nok knyttet oss nærmere utfordringer i arbeidshverdagen til mange veiledere. At vi kan borre i «hvorfor ønsker du å fremstå som mer vellykket enn det du er», er det noe på fagnivå, er det noe med kulturen, er det noe jeg som leder kan bidra med? (Truls, avdelingsleder, 40 år).

Lederne viser stor respekt for at noen saker tar vesentlig lengre tid enn andre. De forventer ikke lik produksjon fra veileder til veileder, eller fra sak til sak. Gjennom dialogen blir det mulig å diskutere årsaken til at mål ikke er oppnådd, eller produksjonen er lavere enn forventet: «det er dette med ærlighet igjen. Det blir en mye mer ærlig diskusjon». Dette viser at produksjonsstyringsverktøy også kan skape tillit mellom leder og veileder: Harde tall får «myke» effekter. Et annet viktig aspekt som de intervjuede lederne løfter frem er at ikke alle veiledere bruker produksjonsstyringsverktøyet. Lederne gir imidlertid uttrykk for at noen av de som velger verktøyet bort er de som har minst kontroll. Da blir det viktig for lederen å samtale med veilederen om hvordan de skal gjenvinne kontrollen.

Ledelse, styring og kontroll

Produksjonsstyringsverktøyet gir veilederne et mer bevisst forhold til oppfølgingsarbeidet ved å generere et visuelt bilde over hele arbeidsmengden. Noe som innebærer en oversikt over for eksempel antall brukere og tiltak. For veilederen gir det mulighet til virkelig å kunne styre sin egen hverdag og være proaktiv i møte med brukeren, i stedet for å bli styrt av brukeren. Før implementeringen av dette produksjonsstyringsverktøyet hadde brukeren ofte initiativet og makten over oppfølgingen. De intervjuede mener at brukerne som tok kontakt fikk servicen. Veilederne skal fordele tiden sin på alle brukerne selv om brukerne ikke tar kontakt selv. I produksjonsstyringsverktøyet får de oversikten over hvem som må kontaktes.

Ja. Jeg tro det at EKA kan ha litt av æren for at vi har kommet videre. For når vi startet med EKA så var det veldig mange brukere som ikke hadde plan, mange som ikke hadde tiltak, vi hadde liten oversikt over det. Nå er det veldig mye bedre. Om det bare skyldes EKA, eller om det skyldes at vi er bedre bemannet ... Vi har fått litt flere folk i forhold til før, men jeg tror også EKA kan ha litt av æren for at vi har den oversikten da (Beate, teamleder, 57 år).

Tidligere kunne det være uklart hvor mange brukere veilederne hadde i sin portefølje, og produksjonsstyringsverktøyet gir dermed en bedre oversikt over porteføljen til veilederne. Verktøyet viser veilederne hvor mange brukere de har ansvaret for, hvor mange av disse som har en oppfølgingsplan og hvor mange som ikke har en plan. Det viser også hvem veilederne ikke har hatt kontakt med over tid og derfor må følge opp. Dette gjør det lettere for veilederne å styre oppfølgingen og ha oversikt og struktur i sin arbeidshverdag.

Produksjonsstyringsverktøy skal være et hjelpemiddel, og ikke et kontrollorgan. Lederne gir uttrykk for at veilederne kan bli nervøse for at «nå har jeg flere røde flagg» i EKA. De ønsker å formidle at produksjonsstyring ikke skal være straff og uthenging av enkelte veiledere. Produksjonsstyring fremstilles her som et hjelpemiddel til å prioritere, snarere enn som et repressivt verktøy. De intervjuede snakker også om relasjonen mellom produksjonsstyring og deres ledere. De mener at det er en organisatorisk fare for fragmentarisk å bruke data fra verktøyet og tolke dette uten å ha nær kontakt med den komplekse arbeidssituasjonen til veilederne:

Hvis vår toppleder tolker ditt og datt ut fra EKA så er vi farlig nærme noe som jeg tror er skummelt. Så for bruk av EKA og effekten av EKA er det viktig at det er de nærmeste lederne som bruker det, at det er et verktøy for tett ledelse og ikke et styringsverktøy på høyere nivå (Truls, avdelingsleder, 40 år).

Jeg tenker at min rolle på Nav-kontoret er å legge til rette for at alle andre kan gjøre jobben sin best mulig gjennom organisatoriske grep og gjennom å allokere ressursene dit det er mest hensiktsmessig. Det er lederrollen, tenker jeg. Så er det veldig viktig å involvere sine ansatte (Odd, Nav leder, 58 år).

Toppledere kan risikere å fatte avgjørelser ut fra data som ikke tolkes i lys av konteksten de er fremkommet i. Et sentralt poeng når det gjelder produksjonsstyring og ledelse berører kjemien og tilstedeværelsen med veilederne. Med kjemien menes den gjensidige samhandlingen og dialogen om tallene. Med tilstedeværelse menes at ledelse ikke utøves på lederens kontor, men i samme rom som medarbeiderne. Det gir på den ene siden lederne kunnskap om arbeidshverdagen til veilederne, og på den andre siden gir det veilederne en daglig og direkte kontakt med sin leder. Lederne trenger å få mer kunnskap om detaljene i veiledernes arbeidsoppgaver. Veilederne trenger å få mer kunnskap om helheten i Nav-kontorets oppdrag. Dette er en kunnskap som skapes og utvikles i møtet mellom ledere og veiledere:

Uten det hjelper ikke EKA. Den mellommenneskelige biten må være der. Vi ser veldig etter handlingsrommene som Vågang er veldig opptatt av, at vi skal bruke handlingsrommene. Så vi ser etter og håper at det blir mer lokale friheter til å drive ledelse i stedet for å bli styrt. Det opptar oss (Hanne, avdelingsleder, 38 år).

Et annet sentralt mål for lederne er å ha regelmessig individuell oppfølging av den enkelte veileder gjennom samtaler. For lederen handler det om å anvende samtalen proaktivt for individuelt å tilpasse arbeidssituasjonen for den enkelte veilederen. Lederen bruker ikke samtalen reaktivt for å gjøre veilederen oppmerksom på feil i arbeidet med porteføljen. Den individuelle samtalen handler om å tilpasse arbeidet til den enkelte veilederens forutsetninger.

Lederne har altså en ambisjon om å finne en god balansegang mellom styring og autonomi i forhold til veilederne.

Jeg er veldig opptatt av å få ut det beste av hver enkelt, og ikke det samme av alle. Altså det der med å lage fleksible, gode løsninger for hver medarbeider for hva de egentlig både tåler og hvor de yter best. Selv om alle har mye av de samme oppgavene, men de løser dem på forskjellige måter (Marte, teamleder, 55).

De intervjuede påpeker at i Nav jobber de med veiledning av brukere med en stor grad av skjønnsutøvelse. De mener videre at det er to ytterpunkter av mennesker som er ansatte i Nav. Det første ytterpunktet er den typiske idealistiske hjelperen som ønsker å myndiggjøre mennesker. Det andre ytterpunktet er sterkt byråkratiske og regelstyrte mennesker som ikke like naturlig skaper gode relasjoner med brukerne. Lederne i studien uttrykker et ønske om veiledere som kombinerer både de myke relasjonelle ferdighetene med den hardere regelstyrte kunnskapen.

En av de intervjuede formulerte et treffende bilde av situasjonen i Nav med uttrykket «ektefødte Nav-barn». Det kan ved første blick oppfattes ironisk eller sarkastisk, men fanger på en treffende måte organisasjonskulturen i Nav slik de intervjuede beskriver den. Mange av de som rekrutteres inn i Nav i dag er ikke farget av kulturene fra Aetat, Trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten. De «ektefødte Nav-barna» trer på en mer naturlig måte inn i generalistrollen enn spesialistene som tidligere var ansatt i for eksempel Trygdeetaten:

Jeg skulle gjerne ønske meg ektefødte Nav-barn. De nye jeg ansetter blir raskt bedre enn de gamle. De som har vært med en stund har en fagkompetanse og tyngde som er gull verdt for avdelingen, men jeg skulle gjerne hatt færre av de som har en bakgrunn fra de tidligere etatene og flere ektefødte Nav-barn (Martin, avdelingsleder, 40 år).

Lederne i studien beskriver at de har avdelinger hvor de tre tidligere kulturene spiller en rolle. De uttrykker håp om at nye verktøy, som for eksempel produksjonsstyringsverktøy, og færre fagsystemer vil bidra til å utvikle organisasjonskulturen mot et mer enhetlig Nav. Samtidig opplever de en resignasjon hos en del av veilederne. Lederne beskriver personligheter og egenskaper hos flere veiledere som hindrer utviklingen av en profesjonell tilnærming til brukerne. Lederne beskriver også organisatoriske, systemiske og ledermessige grep for å erstatte de tre gamle kulturene. Ved å samle tre kulturer under en paraply (Nav) har det ført til ledelsesmessige utfordringer som har gjort det vanskelig å nå produksjonsmål med god kvalitet slik lederne ser det. Innføringen av produksjonsstyringsverktøy kan ses på som et tiltak for å ta grep om ledelsesmessige utfordringer og et bidrag til utviklingen mot en enhetlig organisasjonskultur i Nav.

DISKUSJON

I rapporten fra Sigrun Vågeng mfl. (ASD 2015) som ligger til grunn for Stortingsmelding 33 «Nav i en ny tid» hevdes det at til tross for en ny måte å organisere på, finnes det utfordringer hos ledere ved Nav-kontorene. Funnene i denne studien beskriver konkret hva disse utfordringene handler om. Det handler blant annet om utviklingen av veilederne fra spesialister til generalister. Denne studien viser at ektefødte Nav-barn i større grad er generalister enn ansatte fra de tre tidligere myndighetene som Nav i dag består av. Studien viser også at det kreves en organisasjonskulturell omdanning hvor Nav tar med seg det beste fra fortiden inn i en ny enhetlig kultur. Denne kulturen må preges av både de regelstyrte og relasjonelle aspektene ved å jobbe i Nav (Fernandez mfl. 2010).

Intervjuene viser at produksjonsstyring er et verktøy som på den ene siden gir forutsigbarhet og oversikt over arbeidsmengde og aktivitet for veilederne i Nav. På den andre siden kan den samme oversikten brukes av lederne til detaljstyring og kontroll. Det kan svekke tilliten og tryggheten som må være grunnlaget for dialogen rundt tallgrunnlaget i en politisk styrt organisasjon med svært sammensatte oppgaver, mål og prioriteringer (Christensen mfl. 2015). Samtidig viser intervjuene at det er et høyt bevissthetsnivå rundt denne tosidigheten ved produksjonsstyring blant lederne. I den videre utviklingen og implementeringen av produksjonsstyring er det et poeng at verktøyet også må brukes med omhu.

Denne studien viser en risiko ved å bruke produksjonsstyringsverktøy i Nav som handler om at det tekniske aspektet ved verktøyet i seg selv tar all oppmerksomhet i organisasjonen. Det gjør at oppmerksomheten dras vekk fra kjerneaktiviteten som er brukeren. I studien til White, Wells og Butterworth (2013) hevdes det at om ledere skal dra nytte av et produksjonsstyringsverktøy som Lean kan det være nødvendig med kulturendring i virksomheten. Lederne i studien uttrykker noen av de samme meningene. For ledere handler det om å se forbi produksjonsstyringsverktøyene ved å rette oppmerksomheten mot mer komplekse sosiale dynamikker. Det kan forklares ved at det nødvendigvis ikke er nok å tenke effektivisering og resultatoppgjør. Derimot kan ledere fokusere mer på brukernes utfall med klare mål for å oppnå brukerverdi, noe som krever strukturendringer og nye prosesser i virksomheten (White, Wells og Butterworth 2013).

I denne studien er lederne til en viss grad kritisk til Navs byråkratiske organisasjonsform. En viktig del i det er den omfattende dokumentasjonen av virksomheten som påvirker kvaliteten på arbeidet med brukerne negativt. Produksjonsstyringsverktøy beskrives i studien som en mulighet til både å oppfylle de formelle kravene til systematisk dokumentasjon, samtidig som kvaliteten på arbeidet med brukerne ivaretas. Byråkratiet er en organisasjonsform som rommer alle de motsetningsfylte oppgavene og målene som Nav skal innfri. Byråkratiet er lett å kritisere, men er likevel en organisasjonsform som har fungert over tid (Du Gay, 2005). Produksjonsstyringsverktøy byråkratiserer arbeidet i Nav på en måte som systematiserer en i utgangspunktet uoversiktlig portefølje. En annen og relativt paradoksal funksjon som produksjonsstyringsverktøy får i Nav er det som her kalles «tallenes symbolske kraft». Nettopp bruk av symboler er et trekk ved transformasjonsledelse ifølge Bass og Avolio (1990). Analysen viser at produksjonsstyring ikke bare har en tellekantfunksjon. Det er interessant at et så rasjonelt, teknisk og instrumentelt verktøy som produksjonsstyring også kan brukes til å utvikle den «mykere» dialogen mellom ledere og veiledere i Nav (Jacobsen og Thorsvik 2013). Når produksjonsstyring brukes på denne måten, bidrar det

til en endring fra vektlegging på atferd som belønnes eller straffes og måles gjennom tall, til større oppmerksomhet på både tall og relasjoner. Dette kan oppfattes som at ledere i Nav for å være effektive bruker en kombinasjon av transaksjon og transformasjon i sitt lederskap (Yukl 2010; Hassan, mfl. 2013). Summen av dette er at tall blir noe mer enn bare økonomi så lenge dialogen om tallgrunnlaget baseres på tillit, trygghet og samarbeid mot felles mål (Arnulf 2012; Yukl 2010).

Selznick (1957) argumenterte for at ledelse og administrasjon er to ulike funksjoner. Denne studien viser at administrative og økonomiske aspekter i en organisasjon, og de kulturelle og relasjonelle aspektene, er koblet til hverandre. Dette kommer frem i måten ledere tolker tallgrunnlaget på og bruker det som et utgangspunkt for å komme i dialog med sine veiledere om verdier og holdninger (Bass og Avolio 1990). Funnene kan sammenlignes med Breits (2014) studie av Nav hvor såkalte diskursive praksiser benyttes for å generere organisatorisk identitet. Lederne i Nav arbeider i en politisk styrt organisasjon med sammensatte oppgaver, mål og prioriteringer (Christensen mfl. 2015). Derfor krever lederskapet i Nav at de kombinerer ulike ledelsesatferder i ulike situasjoner. Det handler altså om å kombinere oppgaveorientert-, relasjonsorientert-, endringsorientert-, og brukerorientert atferd, og å anvende de ulike perspektivene for å skape et godt beslutningsgrunnlag (Ellingsen 2013; Yukl 2010). For det første kan oppgaveorientert atferd i form av daglige oppgaver, oppfølging og evaluering, mål og rammer knyttes til hva de intervjuede beskriver i funnene som «tall til å stole på» (Yukl 2010). For det andre kan funnene kobles til relasjonsorientert atferd der lederen støtter og hjelper veilederne i Nav til å utvikle faglige og personlige ferdigheter. Dette er et eksempel på hvordan «tall gir grunnlag for dialog» (Yukl 2010). For det tredje kan endringsorientert atferd relateres til hvordan lederen klarer å få veilederen til å tenke nytt og inspirere, skape mening og stimulere til utvikling, samt gi retning for arbeidet. De intervjuede beskriver dette som «proaktivt og strukturert arbeid» (Yukl 2010). For det fjerde kan funnene assosieres med brukerorientert atferd der lederen setter brukernes behov, forventninger og forutsetninger i sentrum. Dette uttrykker de intervjuede som behovet for å utvikle «en ny kultur med ektefødte Nav-barn» (Ellingsen 2013). I den nye kulturen trer veilederne på en mer naturlig måte inn i generalistrollen enn spesialistene som tidligere var ansatte i de tidligere tre etatene som Nav i dag består av. På denne måten svarer lederne på ønsket om å utvikle brukerorienteringen i Nav og å møte brukernes behov (ASD 2015).

Moralen fra tallene i produksjonsstyringsverktøyet handler ikke om at lederen bruker tallene for å skape frykt eller straffe noen, men om at de gjennom tallene utvikler trygghet og tillit mellom seg og veilederne (Burns 1978; Yukl 2010). Dette er også et empirisk eksempel på hva Michel Foucault mener med sitt begrep «governmentality», når produksjonsstyringsverktøy i tillegg til sin anvendbarhet og rasjonelle funksjon, også forteller noe om ideal, holdninger og verdier blant ledere og veiledere i Nav (Dean 1999).

KONKLUSJON

Produksjonsstyringsverktøy har ut over sin tekniske og økonomiske funksjon i å generere tall om virksomheten, en symbolsk kulturell kraft som kan anvendes for å utvikle dialogen mellom ledere og veiledere i Nav. Produksjonsstyringsverktøy kan også ha en organisasjonskulturell funksjon for Nav da det kan anvendes for å utvikle en enhetlig myndighet. Produksjonsstyringsverktøy kan dermed ses som et velfungerende paradoks, hvor to tidligere organisatoriske og ledelsesmessige polariseringer forenes: På den ene siden økonomi og tall, og på den andre siden relasjoner og dialog. I det velfungerende paradokset kan lederen bruke harde tall for å oppnå en myk effekt i dialogen med sine veiledere. Det kan i utvidet forstand uttrykkes som Nav-kontorets «governmentality» og i dette velfungerende paradokset er dermed tall ikke bare økonomi. Her kommer en form for symbolsk rasjonalitet til syne. Symbolsk rasjonalitet kan i denne studien forstås som at harde tall får myke effekter i møtet mellom ledere og medarbeidere. Kanskje kan det også være sånn at ledere både i privat og offentlig sektor kan bruke tall for å komme i bedre dialog med sine medarbeidere. Den symbolske rasjonaliteten kan dermed ha relevans i andre kontekster ut over Nav-kontor i Østfold. Et viktig forskningsspørsmål for fremtidige studier vil være om og hvordan en symbolsk rasjonalitet er et sentralt kjennetegn ved ledelse i både offentlig og privat sektor.

LITTERATUR

- Arnulf, J.K. (2012) *Hva er ledelse?* Oslo: Universitetsforlaget.
- ASD (2015) *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet*, https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav_9.4.15.pdf, Oslo: Arbeids- og sosialdepartement.
- Bass, B.M. og B.J. Avolio (1990) Developing transformational leadership: 1992 and beyond, *Journal of European and Industrial Training*, 14(5):21–27. DOI: doi.org/10.1108/03090599010135122.
- Breit, E. (2014) Discursive practices of remedial organizational identity work: A study of the Norwegian Labor and Welfare Administration, *Skandinavian Journal of Management* 30(2):231–241. DOI: doi.org/10.1016/j.scaman.2013.08.003.
- Burns, J.M. (1978) *Leadership*, New York: Harper & Row.
- Christensen, T., M. Egeberg, P. Lægroid, P.G. Roness og K.A. Røvik (2015) *Organisasjonsteori. For offentlig sektor*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Dean, M. (1999) *Governmentality: Power and rule in modern society*. London: Sage.
- Difi (2010:12) *Brukerretting og brukervedvirkning. Kartlegging i sentralforvaltningen 2010*, <https://www.difi.no/sites/difino/files/difirapport-2010-12-bruikerretting-og-bruikermedvirkning.pdf>, Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Du Gay, P. (2005) *The values of bureaucracy*, Oxford: Oxford university press.
- Ellingsen, P. (2013) *Brukerorientert ledelse i offentlig sektor*, Oslo: Gyldendal forlag.
- Fernandez, S., Y.J. Cho og J.L. Perry (2010) Exploring the link between integrated leadership and public sector performance. *The Leadership Quarterly*, 21(2):308–323. DOI: doi.org/10.1016/j.leaqua.2010.01.009.

- Hansen, N.J. (2006) *Skaber Lean et bedre arbeidsmiljø?* Ph.d.-afhandling, Danmarks Tekniske Universitet: Institut for Produktion og Ledelse.
- Hassan, S., R. Mahsud, G. Yukl og G.E. Prussia (2013) Ethical and empowering leadership and leader effectiveness, *Journal of Managerial Psychology*, (2):133–146. DOI: doi.org/10.1108/02683941311300252.
- Jacobsen, D.I. og J. Thorsvik (2013) *Hvordan organisasjoner fungerer*, 4. utgave, Bergen: Fagbokforlaget.
- Kvale, S. og S. Brinkmann (2015) *Det kvalitative forskningsintervju*, 3. utgave, Oslo: Gyldendal akademisk.
- Malterud, K. (2011) *Kvalitative metoder i medisinsk forskning*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Merriam, S.B. (2009) *Qualitative research: A guide to design and implementation*, San Fransisco: Jossey-Bass.
- Nav (2017, September 25) *nav.no*. Hentet fra <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Sykmeldt%2C+arbeidsavklaringspenger+og+yркesskade/arbeidsavklaringspenger-aap>.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*, Berkley: University of California Press.
- Strand, T. (2007). *Organisasjon, ledelse og kultur*, Bergen: Fagbokforlaget.
- White, M., J. Wells og T. Butterworth (2013) Leadership, a key element of quality improvement in healthcare, *Emerald: The international Journal of Leadership in Social Services*, 9(3/4):90–108. DOI: doi.org/10.1108/IJLPS-08-2013-0021.
- Yukl, G. (2010) *Leadership in organizations*. New Jersey: Pearson.