

Høgskolen i Innlandet

Handelshøgskolen Innlandet
Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Berit Weum Brenne

**Masteroppgave i offentlig ledelse og
styring (MPA)**

**Fra geografi til funksjon.
En organisasjonsteoretisk analyse.**

MPABL4901

Vår 2022

Forord

Etter tre år med studier og fulltidsjobb er masteroppgaven i offentlig ledelse og styring over. Kombinasjonen av master, jobb, omorganisering i egen organisasjon og hjemmekontor har vært krevende, men også utviklende. Veien fram til denne oppgaven har vært preget av uforutsette hindringer og fortløpende tilpasninger. Å stå i og skrive om omorganisering og endringsprosess i egen etat har vært utfordrende, lærerikt, og ikke minst nyttig for å gjenkjenne teori med praksis. Denne førstehånds erfaringen har vært med på å forme interessen for temaet for denne masteroppgaven.

Det er flere jeg vil takke for at jeg har blitt ferdig med oppgaven: Tusen takk til min veileder, Tor Helge Pedersen for oppmuntring, råd og støtte under denne prosessen. Tusen takk til mine informanter som har stilt opp og bidratt til innholdet i oppgaven. Tusen takk til kollegaer på kontoret for å ha hørt på meg snakke om master og omorganiseringer.

Tusen takk til Mette Nyheim Brekken og Cathinka Bjørnsgaard for korrektur og innspill, og til Henriette Frisenberg Sundgaard ved biblioteket på Lillehammer for hjelp. Tusen takk til Rune, Emma og Maia som har holdt ut med meg når jeg har vært stresset og fraværende.

Jeg er stolt og takknemlig for at jeg har fullført MPA løpet og denne masteroppgaven.

Lillehammer, 11.mai 2022

Berit Weum Brenne

Sammendrag

Bakgrunnen for denne masteroppgaven er en økende politisk oppmerksomhet på omstilling og omorganisering i offentlig sektor. Fornyning og forbedring blir sett på som en nødvendighet for å møte fremtidige utfordringer, og dette vil øke behovet for kunnskap og erfaringer om offentlige omorganiseringprosesser. Flere statlige etater har de siste årene gått fra en geografisk regionmodell til en funksjonsmodell. Arbeidstilsynet gjennomførte en slik omorganisering i 2020, og danner grunnlaget for denne masteroppgaven.

Betydning av utviklingstrekk som teknologi, effektivitet og demografi åpner for nye organisasjonsmodeller. Klassisk organisasjonsteori viser at de fleste organisasjoner søker stabilitet og forutsigbarhet. Hva ligger da til grunn for at organisasjoner omorganiserer og gjennomfører slike endringsprosesser? Det blir her sentralt å se på innholdet i organisasjonsendringene og utvikle kunnskap om hva som driver fram disse prosessene, endringenes drivkrefter. Oppgaven har to problemstillinger er: *«Hvilke drivkrefter og hensikter er lagt til grunn for valgt organisasjonsmodell?»* og *«Hvilke erfaringer har omorganiseringen gitt de ansatte?»*.

Problemsstillingen tar utgangspunkt i organisasjonsteori med et instrumentelt og institusjonelt perspektiv. I tillegg benyttes teori om drivkrefter for endring, og hvordan disse fremstilles og oppfattes. Perspektivene representerer ulike måter å forklare drivkrefter, endringers innhold og motiver. Oppgaven har et kvalitativt forskningsdesign. Det er benyttet ulike kilder og metoder, både dokumentanalyse og kvalitative intervjuer. Samlet sett danner disse grunnlaget for empirien.

Resultater av analysen viser drivkrefter som passer inn i begge perspektivene. Sett fra det instrumentelle perspektivet er det spesielt drivkrefter som legger til grunn en problemforståelse, som effektivisering og forvaltning av ressurser som er gjennomgående. Organisasjonsendringen sees som en løsning på disse utfordringene. Sett fra det institusjonelle perspektivet er det særlig indre drivkrefter som følge av økt kompleksitet og omfang av oppgaver som er sentrale. Disse speiler et behov for økt samarbeid og spesialisering. Det er også vist til en forståelse for endring som er forenlig med myteperspektivet, der organisasjonen søker legitimitet. Av sentrale erfaringer er opplevelsen av økt styring og kontroll tydelig. Her fremheves også opplevd begrensning i reell medvirkning og et endret arbeidsmiljø med stor distanse mellom de ulike enhetene i organisasjonen.

Abstract

The background for this master's thesis is reorganisations in the public sector. There is an increasing political awareness of restructuring and change in the public sector, where renewal and improvement are seen as a necessity to meet future challenges. This will increase the need for knowledge and experience about such reorganization processes. In recent years, several government agencies have moved from a geographical regional model to a functional model. The Norwegian Labour Inspection Authority carried out such a reorganization in 2020 and forms the basis for this master's thesis.

The importance of development features such as technology, efficient use of resources and demography opens new organizational models. Classical organizational theory shows that most organizations seek stability and predictability. Based on this, what makes organizations initiate reorganizing and implementing change processes? It will be important here to look at the content of the organizational changes and develop knowledge about what drives these processes. The thesis has two issues: "Which driving forces and intentions are the basis for the chosen organizational model?" and "What experiences has the reorganization given the employees?" The thesis is analysed through organizational theory, with focus upon an instrumental and institutional perspective. In addition, a perspective on the driving forces for change is used, and how these are presented and perceived. The perspectives represent different ways of explaining driving forces and motives. The thesis has a qualitative research design. Both document analysis and qualitative interviews have been used as methods. Taken together, these form the basis of the empirical evidence.

The analysis shows findings that conform to both perspectives. From the instrumental perspective there is a perceived distance between goal and reality, such as improved resource efficiency and management. The organizational change is seen as a solution to these challenges. From the institutional perspective, it is especially internal driving forces as a result of increased complexity and extent of tasks that are central. These reflect a need for increased collaboration and specialization. Reference is also made to an understanding of change that is compatible with the myth perspective, where the organization seeks legitimacy. Key experiences show increased management and control. The perceived limitation in real participation and a working environment with a large distance between the various units of the organization are also emphasized here.

Innholdsfortegnelse

Forord

Sammendrag

Abstract

1.0 Innledning	s. 1
1.1 Bakgrunn	s. 1
1.2 Oppgavens relevans	s. 2
1.3 Problemstilling	s. 4
1.4 Teori og metode	s. 6
1.5 Oppgavens struktur	s. 7
2.0 Arbeidstilsynets historikk og utvikling	s. 9
2.1 Arbeidstilsynet- formål, samfunnsoppdrag og utvikling	s. 9
3.0 To organisasjonsteoretiske hovedperspektiv	s. 16
3.1 Organisasjonsteori	s. 16
3.2 Det instrumentelle perspektiv	s. 18
3.3 Det institusjonelle perspektiv	s. 20
3.3.1 Kulturperspektivet	s. 21
3.3.2 Myteperspektivet	s. 24
3.4 Omstillinger og endringers drivkrefter	s. 27
3.5 Empirisk bruk av de teoretiske perspektivene	s. 28
4.0 Metode	s. 31
4.1 Metodevalg og forskningsdesign	s. 31
4.1.2 Casedesign	s. 33
4.2 Datainnsamling	s. 34
4.2.1 Data og forarbeid	s. 34
4.2.2 Dokumentanalyse	s. 35
4.2.3 Intervju	s. 37
4.3 Evaluering av metode	s. 39
4.3.1 Reliabilitet	s. 39
4.3.2 Validitet	s. 41
4.4 Ethiske vurderinger	s. 44

5.0 Presentasjon av data	s. 46
5.1 Innledning	s. 46
5.2 Drivkrefter og hensikt med omorganiseringen	s. 46
5.2.1 En bærekraftig og fremtidsrettet organisering	s. 46
5.2.2 En enhetlig organisering og utvikling av sterke fagmiljøer	s. 50
5.2.3 Helhetlig styring og ledelse	s. 53
5.2.4 Samfunnsutviklingen og en to-delning av arbeidslivet	s. 56
5.2.5 Effektivisering av arbeidsprosesser og virkemidler	s. 57
5.3 Erfaringer med ny organisering- problemstilling	s. 59
5.3.1 Pandemi og organisatoriske pendler	s. 59
5.3.2 En enhetlig organisering	s. 60
5.3.3 Fjernledelse, medvirkning og arbeidsmiljø	s. 63
5.3.4 Kommunikasjon og samarbeid	s. 66
5.3.5 Læring, forbedringer og veien framover	s. 67
5.4 Oppsummering av empiriske data	s. 69
6.0 Analyse	s. 70
6.1 «Hvilke drivkrefter og hensikter er lagt til grunn for valgt organisasjonsmodell?»	s. 70
6.1.1 Organisasjon som et redskap og verktøy	s. 70
6.1.2 Effektivisering og rasjonell forvaltning av ressurser	s. 73
6.1.3 Samfunnsendringer og ytre press	s. 74
6.1.4 Indre press	s. 75
6.1.5 OECD og legitimering av en moderne organisasjon	s. 77
6.2 «Hvilke erfaringer har omorganiseringen gitt de ansatte?»	s. 80
6.2.1 Pandemi og innføring av ny organisasjonsmodell	s. 80
6.2.2 Samarbeid og kommunikasjon	s. 81
6.2.3 Styring, kontroll og redusert medvirkning	s. 82
6.2.4 Et endret arbeidsmiljø	s. 83
7.0 Oppsummering og veien videre	s. 86
7.1 Hovedfunn	s. 86
7.2 Empiriske implikasjoner og fremtidig utvikling	s. 88

Referanseliste

Vedlegg 1- Intervjugal

Vedlegg 2- Informasjonsskriv NSD

Vedlegg 3- Tilbakemelding og vurdering NSD

1.0 Innledning

1.1 Bakgrunn

Offentlig sektors organisering og rolle står overfor endringer, både i Norge og i Europa. Det er stadig diskusjoner om forvaltningens grunnleggende strukturer, og om utvikling av samarbeid mellom ulike institusjoner, aktører og samfunnet ellers. Virkningene av hvordan forvaltningen fungerer og hvilke handlingsrom den har, krever kunnskap om politikk og samfunnet organisasjonene fungerer innenfor (Olsen, 2019, s. 6). Den offentlige forvaltningen står i, og vil i fremtiden måtte håndtere spenninger og kompliserte avveininger. Valg av organisasjonsform må baseres på solid kunnskap om hvordan ulike organisasjonsformer virker (Olsen, 2019, s. 17). Her etterlyser Olsen (2019, s. 22) erfaringsbasert læring og et større empirisk grunnlag om offentlig organisering, styring og effekter i den offentlige debatten.

I løpet av det siste tiåret har flere statlige etater vært gjennom omorganiseringer der de har gått fra en geografisk regionmodell til en funksjonsmodell. Vektlegging og betydning av utviklingstrekk som blant annet teknologi, effektiv ressursbruk og demografi åpner for nye organisatoriske muligheter og fremmer organisering etter formål og funksjon (Difi, 2017, s. 2; Snow, Fjeldstad & Laner, 2017, sitert i Lindberg, Fjeldstad & Nesheim, 2020, s.184). Den teknologiske utviklingen har blant annet lagt til rette for og medført at stadig flere ledere sitter fysisk adskilt fra sine medarbeidere, og utøver fjernledelse. Fjernledelse medfører endringer i samspillet mellom leder og medarbeidere (Pettersen & Solstad, 2020, s. 211-212). I tillegg har behovet for organisasjonsformer som ivaretar samordnings- og samhandlingsbehov på tvers av oppgaver og etater økt med bakgrunn i komplekse utfordringer i samfunnet, og spesielt i offentlig sektor (Difi, 2018, s.10). Slike gjenstridige eller «wicked-problems», er definert som komplekse problemer som er utfordrende å håndtere (Rittel & Webber, 1973, s. 155).

Globalisering, klimaendringer, arbeidsmiljøkriminalitet og samfunnssikkerhet er eksempler på slike gjenstridige problemer. Disse sammensatte utfordringene vil kreve nye virkemidler der samordning mellom offentlige etater blir framhevet som et av de (Nesheim et al., 2019, s. 29).

Arbeidstilsynet gjennomførte en omorganisering i 2020, med en overgang fra geografisk organisering med stedlig ledelse, til en funksjonsbasert organisasjonsmodell med fjernledelse (Arbeidstilsynet, 2019). Valgt organisasjonsmodell medførte en spesialisering av arbeidsprosesser og metodikk, der digitale løsninger knyttet til etatens kjerneoppgaver var sentralt. Modellen skulle fremme virksomhetsutvikling gjennom innovasjon, effektive

styrings- og beslutningslinjer og effektivisere oppgaveløsning og virkemiddelbruk (Arbeidstilsynet, 2020, s. 4).

Ifølge klassisk organisasjonsteori søker de fleste organisasjoner stabilitet og forutsigbarhet. For å forklare hva det er som får organisasjoner til å igangsette omorganiseringer og endringsprosesser blir det sentralt å se på endringenes innhold. I tillegg til endringens innhold blir det viktig å utvikle kunnskap og forstå hva som driver fram disse prosessene, det vil si endringenes drivkrefter (Jacobsen, 2018, s. 22-23).

1.2 Oppgavens relevans

Bruken av begrepene reform og endring har vært økende i den offentlige debatten de siste årene. Debatten har vært preget av både mindre administrative endringer, og større politiske reformer (DFØ, 2020, s. 5). Et behov for fornying, forenkling og forbedring av offentlig sektor er ansett som en nødvendighet for å kunne møte fremtidens utfordringer. Dette vil kreve en kulturendring i det offentlige, hvor kontinuerlig forbedring og endringsarbeid vil være sentralt (KMD, 2016, s. 3). «*Det trengs en kultur for stadig fornying*» (KMD, 2016, s. 9).

Ifølge Christensen et al. (2015, s. 153) er begrepene reform og endring nært knyttet til hverandre. De kan opptre samtidig, parallelt eller være helt koblet fra hverandre. Ideer om endring og erfaringer er sentralt i reformer. For å forstå disse forholdene er det nødvendig å studere begge sider (Brunsson og Olsen, 1993, s.14). Med reformbegrepet menes aktive og bevisste valg for å erstatte eller endre strukturelle og kulturelle trekk i en organisasjon. Dette kan være initiert fra politiske eller sentrale administrative aktører. Med endring legges til grunn en videre og mer omfattende forståelse, som også inkluderer ikke planlagte endringer og handlinger. Endringer kommer ikke nødvendigvis som følge av en reform, og en reform gir ikke automatisk endring. Endringer kan også sees som handlinger som i ulik grad bryter med en etablert form eller prosess. De kan bære preg av å være planlagte, eller komme som en gradvis utvikling og endring over tid (Christensen et al., 2015, s. 152).

Den økte politiske oppmerksomheten på omstillinger i offentlig sektor (KMD, 2016, s. 3), vil gi et ytterligere behov for kunnskap, erfaringer og læring om omorganiseringsprosesser. Dette også med tanke på fremtidige prosesser (Difi, 2017, s. 3; DFØ, 2020, s.5). Økt endringstakt sees også innen publisering og utvikling av forskning- og organisasjonsteori, særlig fra midten

av 1980-tallet. Her er særlig spørsmålet om hvilke fremgangsmåter og organisasjonsmodeller som er best egnet for å få til endring sentralt (Jacobsen, 2018, s. 14). Ulike utredninger knyttet til omstilling, reform og endring bærer preg av optimisme der gevinstene i stor grad fremheves. Det fremkommer likevel usikkerhet rundt gevinst realiseringen, der det etterlyses behov for kunnskap om erfaringer knyttet til effekter av slike endringer (DFØ, 2020, s. 5). Flere fremmer nødvendigheten av å se på begrunnelser som blir brukt for å ta bruk universelle administrative modeller eller doktriner. Dette omfatter også å se på faktorer utover forholdet mellom organisasjonsmodeller, effektivitet og ytelse (Hood & Jackson, 1991, s. 22).

Brunsson og Olsen (1993, s. 3-4) utfordrer antagelser om at organisasjoner rasjonelt kan velge måten de organiserer seg på. Deres utgangspunkt er refleksjoner av mulig faktorer som påvirker valgfriheten reformatorer har. Dette utgangspunkt vil være ulikt om man ser organisasjoner som et instrument eller som en institusjon. Organisasjonsendringer er komplekse fenomener som kan ha ulike årsaker og drivkrefter. Kunnskap og forståelse om de endringene som skjer, hvordan de oppfattes og hva de betyr, er viktig for å se muligheter og begrensninger ved endring og omorganiseringer (Jacobsen, 2018, s. 16-17). For å si at noe har endret seg forutsetter dette stabilitet. Det vil si at noe utvikler seg fra en stabil tilstand, til en ny stabil tilstand. I all forskning av endring vil det derfor være sentralt å identifisere innholdet i endringen (Pettigrew sitert i; Jacobsen, 2018, s.23).

Sett i lys av økende krav fra politisk hold om endringskultur i det offentlige og flere omorganiseringer i offentlige de siste årene, er tematikken rundt organisasjonsendring og reformer høyst aktuell. Det etterlyses behov for mer kunnskap om reformer og omorganisering for fremtidige prosesser, der empiri vil være viktig for å se på effekter av endringene. I denne masteroppgaven er det gjort en casestudie av omorganiseringsprosessen i Arbeidstilsynet fra 2020. Oppgaven har et todelt innhold. Det ene går på bakgrunn og drivkrefter for omorganisering og valgt organisasjonsmodell, og hvordan drivkrefter er kommunisert ut oppfattet ute i organisasjonen. Det andre området er knyttet til ansattes erfaringer med organisasjonsendringene, og hvilke oppfatninger de har om endringenes innhold og virkninger.

1.3 Problemstilling

Arbeidstilsynet er en kompleks organisasjon der aktiviteter og oppgaver avhenger av samordning og koordinering på flere nivå, og langs flere dimensjoner. Et sentralt spørsmål vil her være hvilke behov og drivkrefter for endring som er vektlagt når ny organisasjonsmodell ble valgt, og hvilke erfaringer har ansatte med omorganiseringen?

I en NHH-bulletin av Nesheim (2020, s. 3) fremgår det at flere statlige etater og direktorater går fra organisering i sterke regionale enheter til organisering etter oppgaver. Forfatteren mener dette kan spores til en kombinasjon av to forhold. Det ene er forståelse og kunnskap om at offentlige etater i stor utstrekning utfører like oppgaver på tvers av regioner, hvor spredd regional organisering kan utfordre mulighetene for samordning og standardisering av tjenester. Det andre forholdet er knyttet til det økte potensialet utviklingen av digitale verktøy gir av muligheter for både organisering og utøvelse av arbeidet.

Kunnskap og forståelse om de endringene som skjer og hvordan de oppfattes, er viktig for å se muligheter og begrensninger ved endring og omorganiseringer (Jacobsen, 2018, s. 16-17). I tillegg for å studere endringer må man vite hva endringens innhold er (Pettigrew sitert i; Jacobsen, 2018, s. 23). Disse faktorene er viktige elementer for å forstå hva som skal til for å lykkes med endringer (Jacobsen, 2018, s. 16-17). Jeg ønsker å se på innholdet, drivkrefter og erfaringer fra omorganiseringen i Arbeidstilsynet, og hvordan disse områdene kan gi innblikk i og utvikle kunnskap knyttet til muligheter og begrensninger i ny organisasjonsmodell.

Jeg har kommet fram til følgende problemstillinger:

«Hvilke drivkrefter og hensikter er lagt til grunn for valgt organisasjonsmodell?»

«Hvilke erfaringer har omorganiseringen gitt de ansatte?»

Den første problemstillingen dreier seg om bakgrunnen for hvorfor Arbeidstilsynet gjennomførte en omorganisering. For å forstå hva det er som bevisst får organisasjoner til å igangsette endringsprosesser blir det sentralt å se på hva det er som driver fram endring, endringenes drivkrefter (Jacobsen, 2018, s. 22-23). Drivere skal her forstås som «fundamentalt forskjellige sekvenser av hendelser og kausale mekanismer, som forklarer hvordan og hvorfor endringer finner sted» (Van den Ven & Poole (1995) sitert i; Jacobsen, 2018, s. 31). For å få en helhetlig og realistisk fremstilling av organisatoriske endringer er konteksten for der endringen finner sted sentral (Røvik, 2017 sitert i; Jacobsen, 2018, s. 22). Da organisatoriske ideer og praksis henger tett sammen er det viktig å få fram

kunnskap om begge forholdene, det vil si få fram erfaringer i organisasjonen (Røvik, 2007, s. 55).

Hovedprinsippene for innholdet i Arbeidstilsynet omorganisering og endring i 2020 var en overgang fra geografisk organisering med stedlig ledelse, til en organisasjonsmodell med spesialisering etter funksjoner med fjernledelse. De ulike oppgavene, tjenestene og fagmiljøene ble organisert under samme ledelse, der avdelinger samlet spisskompetanse innenfor sine respektive felt (Arbeidstilsynet, 2020, s. 4). Egeberg (1992, s. 192, 198) fremhever viktigheten av å utvikle kunnskap om effekter av formelle fysiske organisasjonsstrukturer som et forvaltningspolitisk virkemiddel. Dette går både på behov for kunnskap om geografisk spredning, sentraliseringen og samlokalisering som viktige faktor og situasjoner som det etterlyses kunnskap om. For å svare ut den første problemstillingen vil jeg benytte interne dokumenter, intervjuer av ansatte, samt eksterne rapporter om Arbeidstilsynet.

Den andre problemstillingen dreier seg om erfaringer fra de ansatte etter innføring av ny organisasjonsmodell. Her benyttes intervjuer av et utvalg ansatte. Begrensinger i gjennomføring av oppgaven og ut fra kapasitetshensyn er utvalget av informanter og gjennomførte intervju begrenset. Jeg har derfor bevisst valgt å benytte begrepet erfaringer framfor effekter for å belyse opplevelsen av endringene hos de ansatte. Viktigheten av å se på ansattes erfaringer vil likevel være et sentralt bidrag for å utvikle kunnskap om ulike organisasjonsformer og hvordan disse virker (Olsen, 2019, s. 17). Olsen (2019, s.22) etterlyser nettopp et større empirisk grunnlag om offentlig organisering, styring og effekter i den offentlige debatten.

Jeg legger til grunn de endringer og organisatoriske grepene som er innført i Arbeidstilsynet både som en administrativ reform knyttet til omfanget av endringene, og til likhet med andre statlige omorganiseringer. Omorganiseringen er fortsatt en pågående endringsprosess der oppgaver og arbeidsprosesser er i stadig endring og tilpassing. Å se på denne konkrete endringen blir et bidrag inn i kunnskapen om omorganiseringer i statlige etater. Særlig vil ansattes erfaringer være nyttig i denne helheten.

1.4 Teori og metode

Debatten om effekter av organisasjonsform, og former for spesialisering er ikke en ny debatt (Simon, 1946, s. 54; Gulick, 1937, s. 3). Heller ikke diskusjon rundt lokalisering av organisasjoner, ledelsesspenn, eller organisering etter funksjon, prosess eller geografi er nye diskurser, (Simon 1946, s. 54-58). Hood & Jackson (1991, s. 28) fremhever en fortsatt usikkerhet rundt resultater av administrative endringer og doktriner på tross av at dette feltet er undersøkt over flere ti-år. Endringene de trekker fram er blant annet organisering etter funksjon, og hvordan disse argumenteres for, rettferdiggjøres og begrunnes som valg. Dette kan tale for at debatten fortsatt vil være aktuell framover, og at oppgaven vil kunne være et nytt bidrag i den pågående debatten.

Organisasjonsteori dreier seg om strukturer og koordinering i organisasjoner. For å kunne velge hvordan oppgaver skal organiseres må fordelingen av oppgaver vurderes. I følge Gulick (1937, s. 3) er fordeling av oppgaver selve grunnlaget for en organisasjon, men også selve grunnlaget for organiseringen av den.

Reformer og endringer kan bestå av aktive og bevisste valg for å erstatte eller endre strukturelle og kulturelle trekk i en organisasjon. Organisasjonsendring er et bredt forskningsfelt som innbefatter ulike perspektiv som beskriver og forsøker å forstå slike prosesser (Christensen et al., 2015, s. 152). Både offentlige og private organisasjoner står i dag overfor ulike skiftende organisasjonsoppskrifter som setter i gang og påvirker endringsprosesser (Røvik, 1998, s. 11). Ulike organisasjonsteorier har ulike perspektiv på å forklare endringer og reformer, og ser ulikt på formål med organisasjonene.

Organisasjonsteoriene skal også bidra til å tydeliggjøre valg og løsninger som ulike organisasjonsformer gir (Christensen et al., 2015, s. 24). Erfaringsbasert kunnskap etterlyses som et bidrag til kunnskap om reformer og endring (Olsen, 2019, s. 17). Reform og endring i offentlige organisasjoner dreier seg både om strukturelle og kulturelle trekk ved organisasjonen og reformprosessene. Myter om reformer kan være knyttet til både det strukturelle og det kulturelle (Christensen et al., 2015, s. 173).

Christensen et al. (2015, s. 153) viser til ulike perspektiv for å forklare reform og endring og hvordan disse gir ulike syn på innhold i reformer og endringsprosesser. For å forsøke å forstå drivkrefter som bakgrunn for de endringsprosessene som har foregått i Arbeidstilsynet, vil jeg forklare disse med utgangspunkt i et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Jeg vil også se på hvordan drivkreftene fremstilles med utgangspunkt i deres klarhet og styrke.

Perspektivene representerer ulike måter å forstå og forklare drivkrefter, bakgrunn og motiver for endring i organisasjoner (Christensen et al., 2015, s. 23-24; Jacobsen, 2018, s. 17).

Den instrumentelle tilnærming omfatter et hierarkisk- og et forhandlingsperspektiv, hvor det institusjonelle perspektivet omfatter et kultur- og et myteperspektiv (Christensen et al., 2015; DiMaggio & Powell, 1983). I tillegg vil jeg benytte perspektivet og forståelsen til Jan Ingvar Jacobsen (2018, s. 51-52) om drivkrefters styrke og klarhet. Bakgrunnen for hvorfor disse perspektivene er valgt er en antagelse om at endringer kan forstås som strukturelle valg med utgangspunkt i rasjonelle avveielser som styres av sentrale aktører, men som også kan knyttes til kulturelle og institusjonelle strukturer og verdier (Christensen et al., 2015). Hvor klare og sterke drivkreftene som ligger bak omorganiseringen er, og forståelsen av disse, antas ha betydning for innvirkning på og erfaringer knyttet til de beslutninger som er tatt (Jacobsen, 2018, s. 53). Jeg vil benytte perspektivene til å beskrive og forstå de erfaringer som ansatte har etter omorganiseringen, både forbedringer og utfordringer, samt endringer i uformelle strukturer og verdier i organisasjonen.

Jeg har valgt en kvalitativ forskningsdesign med en casestudie av én organisasjon.

Hovedbegrunnelsen for dette er et ønske om å forstå og se på det unike i en sosial kontekst, i tillegg til å få inn ansattes dimensjon og erfaringer som et sentralt element. Hovedkilder til data er interne dokumenter, intervjuer og to eksterne rapporter og evalueringer av Arbeidstilsynets organisering. Dokumentene er valgt ut fra deres betydning og bakgrunn i omorganiseringsprosessen. Intervjuene er semistrukturerte med utgangspunkt i en intervjuomal. Samtlige intervjuer har vært digitale. Det har vært gjennomført totalt 6 intervjuer av seksjonsledere og inspektører i den operative, ytre delen av etaten. Målsetning er å bruke dokumentene og intervjuene sammen for å få en dybdeforståelse for drivkrefter og bakgrunn for omorganiseringen, i tillegg til kunnskap om ansattes erfaringer

1.5 Oppgavens struktur

I kapittel 2 presenteres Arbeidstilsynets historikk og opptakten til den siste omorganiseringen i 2020. Her vil også tidligere omorganisering i 2005 kort beskrives. I tillegg vil endringer i etatens samfunnsoppdrag sammenfattes. Videre i kapittel 3, To organisasjonsteoretiske hovedperspektiv, presenterer det teoretiske rammeverket som grunnlag for oppgaven og dens empiriske implikasjoner for videre analyse av dataene. Metodekapittelet, kapittel 4, vil beskrive anvendt metode, her casestudie, dokumentgjennomgang og intervju. I kapittel 5

presenterer dataene. Med bakgrunn i to problemstillinger er dataene presentert hver for seg, under punkt 5.2 og 5.3. Det er videre laget underkapitler og kategorier for å tydeliggjøre funn og for å øke leservennligheten. Kategoriene er laget på bakgrunn av mine tolkninger av innholdet i datagrunnlaget i forhold til bakgrunn og hensikt med omorganiseringen, altså drivkreftene. Kategoriene under erfaringer fra de ansatte er et uttrykk for informantenes vektlegging og innspill knyttet til endringene. Videre analyseres og diskuteres dataene og funnene i lys av de teoretiske perspektivet i kapittel 6. Kapittel 7 inneholder oppsummerende vurderinger og empiriske implikasjoner.

2.0 Arbeidstilsynets organisasjon og historikk

I dette kapitlet rettes fokus mot Arbeidstilsynets historikk, utvikling og samfunnsoppdrag. Bakgrunnen for dette kapitlet er å belyse og etablere forståelse for de utviklingstrekk og kontekst som Arbeidstilsynet har vært og er en del av, og som vil være viktig for å forstå drivkrefter og bakgrunn for omorganiseringen som er hensikten med denne oppgaven.

2.1 Arbeidstilsynet- formål, samfunnsoppdrag og utvikling

Arbeidstilsynet er en statlig etat underlagt Arbeids- og sosialdepartementet. Departementet legger føringer for Arbeidstilsynets prioriteringer gjennom en formell styringsdialog. Styringsdialogen, der mål og resultatstyring er sentral, omfatter både årlige og langsiktige føringer (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018b, s.4). De formelle styringsdokumentene som følges opp i styringsdialogen er «Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeidstilsynet» og tildelingsbrev. Disse gir etaten føringer for organisering og prioriteringer av sine ressurser (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018b, s.5).

Arbeidstilsynets samfunnsoppdrag er gitt av Stortinget, der etatens hovedoppgave er å følge opp virksomheter og deres etterlevelse av lover og regler som ivaretar arbeidstakeres helse, arbeidsmiljø og sikkerhet (Arbeidstilsynet, 2022).

Arbeidstilsynet har nylig vært igjennom en omorganisering og endringsprosess der ny organisasjonsmodell tredde i kraft 01.01.2020. Endringen består i hovedsak av en ny funksjonsmodell, med fjernledelse, og spredde geografiske seksjoner. Organiseringen etter funksjoner innebærer inndeling etter tjenester og fagområder. Den geografiske strukturen er beholdt som før endringen 01.01.2020 (Arbeidstilsynet, 2019). Arbeidstilsynet består i dag av et direktorat med to staber, en ytre etat med seks avdelinger og en uavhengig klagebehandlings- og sekretariatsfunksjon. De to stabene, samt klagesak- og sekretariatsfunksjonen utgjør direktoratet, de øvrige avdelingene utgjør ytre etat. Stabene i direktoratet utfører etatsovergrepene oppgaver og ivaretar helhetsperspektiv til etaten innen styring, strategi og utvikling. Avdelingene ivaretar etatens kjernevirksomhet og har landsdekkende ansvar for sine områder. (Arbeidstilsynet, 2019).

Historisk sett har Arbeidstilsynet gjennomgått flere endringer og omorganiseringer siden opprettelsen. Her har eksterne og interne evalueringer fra ulike instanser vært lagt som et grunnlag. Arbeidsmiljøloven og tilhørende lovverk er sentralt i etatens samfunnsoppdrag og har lagt føringer for drift og prioriteringer. Utviklingen av Arbeidstilsynet, etatens myndighet

og tilhørende regelverk, viser en dreining fra enkeltstående vurderinger av arbeidsmiljøeksponeringer til sammensatte og komplekse tilsyn og vurderinger. (NOU, 2010:1, s.62).

I 1892 kom den første arbeidervernloven, «*Lov om tilsyn med arbeide i fabrikker*». Formålet var å hindre ulykker og helsefare knyttet til den økende industrien. Fabrikkinspeksjonen var forgjengeren til Arbeidstilsynet ble opprettet i 1893, og hadde som oppgave å forbedre arbeidsforholdene i industrien. Inspektørene skulle se etter brudd på lov og påvirke bedriftene til å utbedre forholdene. I tillegg var inspektørens rolle å informere og veilede for å minske ulykkesrisiko (Nilsen, 2000, s. 2; NOU, 2010:1, s.70). I perioden fra 1900-1970 skjedde det store endringer i lovverket, Arbeidervernloven. Her er det særlig endringene knyttet til revisjoner i 1936 og 1956. I 1936 ble det tatt inn prinsipielle regler om vern mot usaklig oppsigelse og rett til ferie, og i 1956 ble det innført regler om vernearbeidet og regler knyttet til oppsigelsesvern for sykmeldte arbeidstakere. På tross av økende kunnskap og rapporteringer om yrkesbetingede helsefarer og sykdommer knyttet til ulike yrker, var det lite i lovverket som regulerte slike farer og eksponeringer. I 1972 la LO fram en arbeidsmiljøundersøkelse som viste at et bredt representativt utvalg av arbeidstakere i ulike sektorer og virksomheter ble eksponert og utsatt for ett eller flere arbeidsmiljøproblemer. Denne kartleggingen førte til et økt fokus fra fagbevegelsens side for å få på plass et mer helhetlig arbeidsmiljøperspektiv inn i lovverket (NOU, 2010:1, s.62).

I 1977 kom det ny Arbeidsmiljølov, hvor kravet til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø ble sentralt. Det ble blant annet vektlagt regler knyttet til organisering av vernetjeneste, tilsyn med loven, redusert arbeidstid og styrket oppsigelsesvern (Nilsen, 2000, s.11). Den nye arbeidsmiljøloven forsterket arbeidsgivers plikt til å ivareta helseperspektivet til den enkelte arbeidstaker når arbeidet skal planlegges og organiseres. Endringen i 1977 sikret et bedre oppsigelsesvern og innførte større grad av medbestemmelse og partssamarbeid. Organisatoriske arbeidsforhold ble tydeligere regulert, der felles, lokale og kollektive løsninger ble vektlagt. Deltagelse av de ansatte i utviklings- og forbedringsprosesser på arbeidsplassene ble fremhevet. Disse tankene gjenspeiles også innen personal- og organisasjonsteorier der de ansattes medvirkning blir fremhevet som et viktig bidrag til virksomhetens produktivitet og lønnsomhet, og ikke kun som en lovfestet rett til innflytelse (NOU, 2010:1, s.62-63).

I løpet av 1980-1990 tallet skjer det en dreining i arbeidslivet med økende arbeidsledighet. Dette førte også til en endring i fokus og krav fra partene i arbeidslivet. Arbeidsgiversiden

vektla behov for endringer i arbeidsmiljølovens bestemmelser for at det skal kunne satses på nyetableringer og sikre varige arbeidsplasser. Arbeidstakerorganisasjonene på sin side hevdet at arbeidstakernes rettigheter var satt under press. Samtidig kom det en endring fra myndighetenes side knyttet til oppfølging og kontroll rettet mot arbeidsmiljøet (NOU, 2010:1, s.63). I 1992 trer internkontrollforskriften (HMS-forskriften) i kraft, der målet var å oppfordre virksomhetene til systematisk arbeidsmiljøarbeid, samtidig som hensikten var å effektivisere og målrette tilsynsmyndighetenes arbeid (Nilsen, 2000, s.12).

Inspektørrollen ble først vesentlig endret i perioden 1970–1992. Dette henger spesielt sammen med innføring av Arbeidsmiljøloven av 1977, der målet var at partene i arbeidslivet sammen skulle arbeide for et «fullt forsvarlig arbeidsmiljø». Dreiningen fra arbeidsvern til arbeidsmiljø skulle sette søkelys på viktigheten av et langsiktig og helhetlig perspektiv på arbeidsforhold, der organisatoriske og mellommenneskelige forhold ble vektlagt på lik linje med tekniske og fysiske faktorer. Det ble understreket at kompetansen i hovedsak lå i virksomheten selv til å arbeide med arbeidsmiljøet, hvor arbeidsgivers ansvar ble vektlagt sammen med arbeidstakers medvirkning. Endringen i loven fikk betydning for tilsynsarbeidet og tilsynsstrategien til Arbeidstilsynet. Fokuset skulle ligge på veiledning hvor inspektører i stor grad skulle foreslå forbedringer og sette virksomheten i stand til å håndtere eget arbeidsmiljø. Arbeidstakernes opplevelse og kompetanse skulles vektlegges, og tekniske og psykososiale faktorer utgjorde en helhet (Nilsen, 2000, s.1; NOU, 2010:1, s.70). Denne dreiningen i tilsynsarbeidet ble ytterligere forsterket med innføringen av internkontrollforskriften i 1992, hvor inspektører nå i hovedsak skulle undersøke virksomhetenes eget systematiske arbeid med helse, miljø og sikkerhet, og om dette var i tråd med lovens krav. Innføring av Internkontrollforskriften førte til en ytterligere dreining fra kontroll med enkeltbestemmelser til systemorienterte og risikobaserte tilsyn, sammen med bransjerettede kampanjer. I de bransjerettede kampanjene var medvirkning fra bransjene i arbeidslivet sentralt gjennom Arbeidstilsynets trepartssamarbeid. Dette arbeidet er forankret gjennom Rådet for Arbeidstilsynet som en sentral rådgiver når etaten utvikler strategier og prosjekter (NOU, 2010:1, s.70).

Fram til 2000-tallet var det tett samarbeid mellom enheter i etaten sentralt, regionalt og lokalt. Kontorene i distriktet hadde en sentral plass hvor lokalkunnskap ble fremhevet. Denne organiseringen bygget blant annet på kritikken mot offentlig myndighet i etterkant av Kings Bay ulykken i 1962 (Agenda Kaupang, 2015, s.14).

I 1999-2000 gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse av Arbeidstilsynets resultatoppnåelse. Her ble det blant annet rettet kritikk mot etatens effektivitet i tilsynsarbeidet (Dokument nr. 3:9 (1999–2000) i; Agenda Kaupang, 2015, s.14). På bakgrunn av denne kritikken ble det gjennomført en evaluering av Arbeidstilsynet på oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Resultatet ble en omstillingsprosess der flere elementer var sentrale. Omstillingen skulle blant annet medføre en strategiendring der resultatfokus og effektivisering i større grad skulle vektlegges. Resultat- og effektiviseringsfokus ble også tydeliggjort gjennom vurdering av ny organisasjonsmodell, der det ble vektlagt at ny modell skulle bidra til økt kapasitet på den utadrettede virksomheten. Vektlegging av kompetansebehov og fremtidig kompetanse ble vurdert som viktig (Agenda Kaupang, 2015, s.14). Regjeringen la i 2003 frem Tilsynsmeldingen (St.meld. nr. 17 (2002–2003)). Her la regjeringen også føringer for hvilken retning som tilsynsreformen burde ha (St.meld. nr. 17 (2002–2003), s.13), deriblant endringer i organisering av tilsynsmyndighetene og utflytting av flere tilsyn fra Oslo (Agenda Kaupang, 2015, s. 14; St.meld.nr.17(2002-2003), s.15-17).

I 2004 ble det besluttet å gjennomføre en større omorganisering av Arbeidstilsynet. Prinsippene for hvordan den nye organisasjonen skulle være var bygget på formålet med å skape en mer utadrettet etat, som i sterkere grad hadde som målsetting å bidra til et inkluderende arbeidsliv (Agenda Kaupang, 2015, s.14). Arbeidstilsynet ble organisert etter en regionmodell. Denne modellen tredde i kraft 1.januar 2006. Omorganiseringen innebar at direktoratet ble halvert og flyttet fra Oslo til Trondheim, samtidig som elleve distriktskontor ble slått sammen til syv større regioner. Det nye direktoratet skulle blant annet ivareta oppgaver knyttet til strategi, mål- og resultatkrav, rapportering, kontroll, i tillegg til å fungere som en stabsfunksjon for direktøren. Regionnivået hadde ansvar for alle utadrettede aktiviteter og oppgaver, direkte mot virksomheter, partene i arbeidslivet og samfunnet ellers i sine regioner. Administrative støttefunksjoner, Svartjenesten, godkjenningsordninger og andre nasjonale oppgaver var både sentralisert og organisatorisk tilknyttet ulike enheter i Arbeidstilsynet (Agenda Kaupang, 2015, s.14).

Målet med omorganisering i 2006 var å få en mer effektiv organisasjon som skulle sikre helhetlig bruk av knappe tilsynsressurser. Dette ble gjort ved å frigjøre ressurser i direktoratet ut til regionene, samt ved å effektivisere og sentralisere etatens administrative og merkantile funksjoner. Effektivisering og sentralisering skulle frigjøre ressurser som kunne styrke etatens kjerneoppgaver, den utadrettete operative virksomheten. Å styrke regionene med faglig

kompetanse fra direktoratet skulle også skape «større, mer solide og kompetente fagmiljøer». Det ble videre etablert to forvaltningsnivåer, et i direktoratet og et i regionene. Direktoratet skulle rendyrkes, og kun ivareta overordnede og styrende oppgaver (Agenda Kaupang, 2015, s.15).

I perioden etter omorganiseringen i 2006 er det gjennomført flere evalueringer av Arbeidstilsynet (listen er ikke uttømmende):

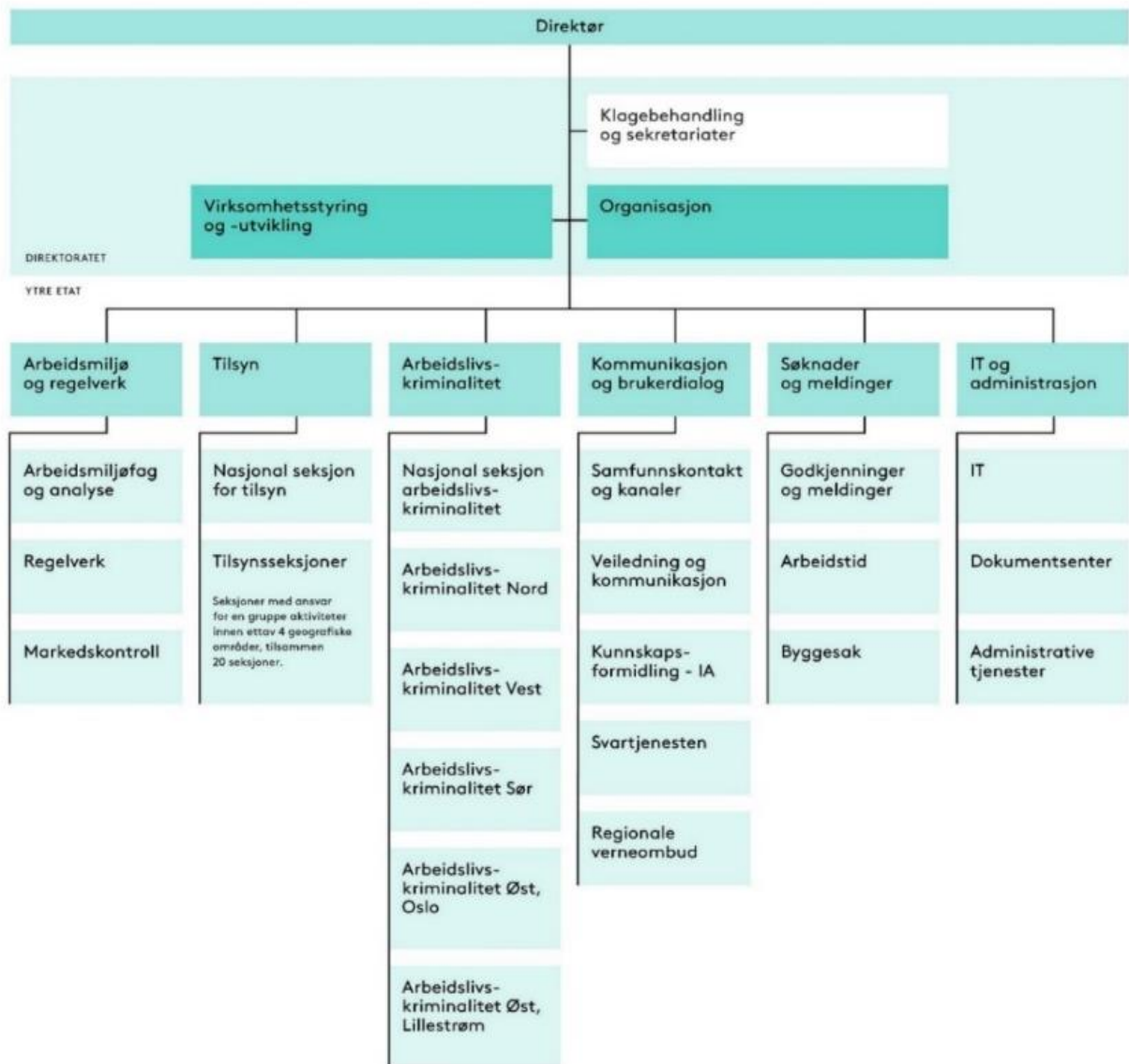
- 2014: Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet
- 2015: Evaluering av Arbeidstilsynets virksomhet, Agenda Kaupang på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet
- 2015: NHO-bedrifiers erfaringer med Arbeidstilsynets virksomhet, Sintef på oppdrag fra NHO
- 2015: Vurdering av etatens region- og tilsynskontorstruktur. Rapport fra Agenda Kaupang
- 2017: Evaluering av Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet. Gjennomført av AFI
- 2018: Organisering i Arbeidstilsynet – kartlegging og evaluering av behov for endringer. Gjennomført av A-2 Norge AS og Menon Economics AS (unntatt offentlighet)

Det ble i tillegg gjennomført flere interne evalueringer av arbeidet i etaten. Med utgangspunkt i tildelingsbrevet 2015 ble det gjennomført vurderinger knyttet til risikobasert tilnærming, faglige avklaringer, valg og bruk av virkemidler, tilpasning av reaksjonsbruk. I tillegg ble det i 2016 gjennomført prosesser knyttet til tilsynslederrollen, region- og tilsynskontorstruktur, og kompetanse (Arbeidstilsynet, 2019 s. 4).

Arbeids- og sosialdepartementet gav i mars 2017 tilslutning til å gjennomføre en helhetlig analyse og vurdering av hvordan Arbeidstilsynet bør organisere seg med hensyn til best og mest effektiv oppgaveløsning. Høsten 2017 besluttet direktøren å igangsette et prosjekt for å vurdere organiseringen i etaten. Prosjektet fikk navnet «Fremtidens Arbeidstilsyn» (Arbeidstilsynet, 2019, s. 5). Prosjektets mål ble av direktøren satt til: «*Levere målbilde og strategi, og på bakgrunn av dette anbefale en effektiv organisering av Arbeidstilsynet som er egnet til å løse fremtidens arbeidsmiljøutfordringer i henhold til samfunnsoppdraget*» (Arbeidstilsynet, 2019, s. 5). Prosjektet har vært organisert med en styringsgruppe, en

referansegruppe, og en prosjektgruppe. Det har vært ulike delprosjekter underveis med leveranser på ulike områder, blant annet revidering av etatens strategiske arbeid og mål (Målbilde 2030), kartlegginger av teknologi og IKT samt intern kompetanseanalyse. Dette arbeidet ble lagt til grunn for forslag til ny organisasjonsmodell (Arbeidstilsynet, 2019, s. 5).

Ny organisasjon ble vedtatt etter forhandlinger den 12.juni 2019, hvor ny modell ble iverksatt fra 1.januar 2020. Prinsippet for ny modell bygger på inndeling etter funksjoner og fag, der det ikke er mer enn to nivå i styringslinjen. Geografiske områder bygger på vurderinger knyttet til trender i samfunnsutviklingen der stadig flere oppgaver kan løses stedsuavhengig, men og at enkelte oppgaver krever stedlig tilstedeværelse. Det sistnevnte dreier seg om tilsyn, A-krim og veiledning. Den geografiske inndelingen skulle i størst mulig grad gjenspeile de statlige regionsgrensene, og særlig ta hensyn til organisering i samarbeidende etater som politi, NAV-kontroll og skatt (Arbeidstilsynet, 2019, s. 8). I den nye organisasjonsmodellen består direktoratet av direktøren og to staber, Strategi, styring og utvikling samt Organisasjon. I tillegg består direktoratet av Klagesak og sekretariater som en uavhengig funksjon. Ytre etat består av seks avdelinger, Arbeidsmiljøfag, Tilsyn, A-krim, Kommunikasjon og veiledning, Brukerdialog, IT og administrasjon (Arbeidstilsynet, 2019, s. 3,7). Avdelingene i ytre etat ivaretar etatens kjernevirksomhet. De ulike avdelingene har landsdekkende ansvar innenfor sine områder, og er inndelt i seksjoner. Avdelingen for tilsyn er den største avdelingen og består av 21 seksjoner. De har ansvar for å gjennomføre forebyggende tilsynsaktiviteter i tråd med etatens regelverk og strategi, og å utvikle tilsyn som metode (Arbeidstilsynet, 2022). Det er lagt vekt på behov for samordning og kommunikasjon mellom de to stabene i direktorat, mellom direktorat og ytre etat og mellom de ulike avdelingen og seksjonene (Arbeidstilsynet, 2019).



3.0 To organisasjonsteoretiske hovedperspektiv

Christensen et al. (2015, s. 12) argumenterer for at det er klare sammenhenger mellom utformingen av offentlige organisasjoner og offentlig politikk, der politikk utformes og iverksettes gjennom organisasjonene. Hvordan offentlige organisasjoner velger å organisere seg og løse sine oppgaver på, vil være en tilpasning til ulike drivkrefter (Christensen et al., 2015, s. 30). Her vil det være sentralt å se på tilpasninger og drivkrefter med bakgrunn i både relasjoner mellom aktører og organisasjonen, og mellom organisasjoner (Christensen et al., 2015, s. 12).

For å forsøke å belyse og forstå de organisatoriske endringene som ble innført i Arbeidstilsynet fra 2020 tar jeg utgangspunkt i to organisasjonsteoretiske perspektiv, et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv som beskrevet av Christensen, et al. (2015). Jeg vil også se på sammenhenger mellom drivkrefter for endring og reformer, og hvordan drivkreftene fremstilles med hensyn til klarhet og styrke. Disse perspektivene representerer ulike vinkler for å forklare drivkrefter, begrunnelser og motiver for endring i organisasjoner (Christensen et al., 2015, s. 13-14; Jacobsen, 2018, s. 25-26).

3.1 Organisasjonsteori

Organisasjoner har et formål som skal løses. Offentlige organisasjoner skal utføre et samfunnsoppdrag og rasjonelt forvalte offentlige ressurser, hvor organisasjonene er politikernes redskap for å oppnå dette (Christensen et al., 2015, s. 34). Det handlingsmiljøet en organisasjon operer i antas å ha betydning for utforming av organisasjonsstrukturen. James Thompson (sitert i Christensen et al., 2015, s. 47) skisserer ulike inndelinger for hvilke omgivelser organisasjoner befinner seg i, og hvilken betydning disse har for struktur og organisering. Stabile og homogene omgivelser gjør det enkelt og lite ressurskrevende for en organisasjon å samhandle. Stabile og heterogene omgivelser vil utfordre noe mer, og kreve mer horisontal spesialisering, for eksempel etter formål. Der en organisasjon befinner seg i et skiftende ytre miljø, men med homogene omgivelser, kreves enklere organisering som ivaretar fleksibilitet. Dette kan dreie seg om en organisering som er løsere koblet, og som tillater enkle og raske justeringer etter behov. Den fjerde kombinasjonen, der omgivelser er skiftende og heterogene, kreves ytterligere spesialisering og horisontal inndeling. I tillegg må organiseringen være fleksibel og å evne og raskt tilpasse seg skiftende omgivelser.

Organisasjonsteori og ulike teoretiske perspektiver brukes til å forklare og å tydeliggjøre de valg og løsninger som ulike organisasjonsformer skaper (Christensen et al., 2015, s. 24). Ulike perspektiv på organisasjoner vektlegger ulike formål med organisering, synet på ledelse, reformer og endring. Videre vil ulike organisasjonsteoretiske perspektiv ha ulik forståelse for en organisasjons handlingslogikk, organisasjonsadferd, målsetninger, verdier og politikk (Christensen et. al, 2015, s.13-14).

Christensen et al. (2015, s.152) legger til grunn at en organisatorisk reform kan forstås som en planlagt og overveid endring av strukturelle, eller kulturelle trekk ved en organisasjon. Videre peker de på at en reform vil være initiert fra politiske og/eller administrative aktører. Med endring legger de til grunn et mer omfattende begrep, som også inkluderer omstillinger som ikke er bevisste eller planlagte. I tilknytning til omstillinger i offentlige organisasjoner brukes da ofte endring (Christensen et al., 2015, s.152).

Offentlige organisasjoner trekkes ofte frem som lite endrings- og omstillingsvillige. Her fremheves blant annet at en organisasjons institusjonelle trekk vil kunne virke hemmende (Christensen et al., 2015, s. 62). Hva som blir forsøkt endret og vektlagt gjennom omorganiseringer eller reformer, vil oppfattes ulikt med utgangspunkt i hvilket teoretisk perspektiv man ser endringene i. Med utgangspunkt i Christensen et al. (2015, s.153) vil et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv ha ulik forståelse for hensikt og resultater av endringsprosesser, hvordan prosessene kan styres, i tillegg til at perspektivene vil være styrende for hvilke organisasjonsmodeller som velges.

For å belyse problemstillingen i denne masteroppgaven har jeg valgt et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Disse perspektivene vil utdypes videre. Det instrumentelle perspektivet deles i et hierarkisk- og et forhandlingsperspektiv, og det institusjonelle deles i et kulturelt- og et myteperspektiv. I myteperspektivet inngår begrepet institusjonell formlikhet, med utgangspunkt i DiMaggio & Powells (1983) artikkel, «*The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*». Jeg har også valgt å se på teori som kobler bakgrunn og hensikt med hva som driver fram reformer og endringsprosesser, her med utgangspunkt i Jacobsen (2018) om endrings drivkrefter. Dette med bakgrunn i organisasjonsendringers kompleksitet der kunnskap og forståelse om de endringene som skjer, hvordan de oppfattes og hva de betyr, er viktig for å se muligheter og begrensninger ved endring og omorganiseringer (Jacobsen, 2018, s. 16-17).

De teoretiske perspektivene vil brukes i analyse av data. Jeg vil her forvente ulike forståelser og vektlegging av hvordan omorganiseringen begrunnes, i tillegg til at perspektivene vil gi ulike forståelse for formål, hensikter og opplevde konsekvenser.

3.2 Det instrumentelle perspektiv

Det instrumentelle perspektivet har som utgangspunkt at organisasjoner handler som følge av bevisste valg, som bygger på godt utredede alternativer. Dette beskrives som en konsekvenslogikk, hvor handlinger er formålsrasjonelle og vektlegger størst mulig måloppnåelse. Utgangspunktet er som regel et oppstått problem eller utfordring som skal løses, hvor det er en opplevd avstand mellom nåsituasjon og ønsket mål. Ut fra dette gapet må organisasjonen vurdere alternativer og konsekvenser og gjøre rasjonelle valg.

Konsekvenslogikken forutsetter klare og konsist formulerte mål, der konsekvenser av ulike alternative løsninger foreligger som grunnlag for beslutningstaking (Christensen et al., 2015, s. 36). En slik logikk legger til grunn fullstendig formålsrasjonalitet. Empirisk sett har det vist seg utfordrende å oppnå fullstendig formålsrasjonalitet, spesielt i komplekse offentlige organisasjoner. Derfor anvendes begrepet begrenset rasjonalitet. Det vil si at beslutninger som tas basert på komplekse problemer med uklare og foranderlige mål, tas ut fra beslutningspremisses. På bakgrunn av disse premissene tas et valg ut fra det alternativet med en tilfredsstillende måloppnåelse, og ikke nødvendigvis løsningen med best effekt (Simon, 1957, s. 76; Christensen et al., 2015, s. 36-37).

I et instrumentelt perspektiv oppfattes organisasjoner som objekter. Organisasjonen er et verktøy for ledelsen som de kan benytte etter det de anser som mest effektivt. Rasjonell adferd er sentralt i en slik organisasjonskultur, der de formelle strukturene gir klare føringer for adferd og begrenser de ansattes handlingsrom. I dette perspektivet er politisk- og sosial kontroll sentralt. Her er det politikere og ledere som fastsetter mål for organisasjonen, hvor valgt politikk gir føringer gjennom de økonomiske rammene, og ved å fastsette virkemiddelbruk for å nå disse (Christensen et al, 2015, s. 13-14, 24).

Styring og ledelse er sentrale begrep i en organisasjon, der begge påvirker adferd (Pettersen & Solstad, 2020, s. 222). I et instrumentelt perspektiv vil organisasjonen i større grad være preget av styring enn ledelse. Styring vil bære preg av en klar over- og underordning, aktørene har en omforent forståelse av de formelle reglene. Organisasjonsadferden er formelt regulert og styrt, der styring bærer preg av ledelsens klare forståelse av mål og innsikt i virkemidler og

effekter. Ledelse betyr i dette perspektivet fokus på de formelle strukturene ved organisasjonen og utnyttelse av de hierarkiets muligheter, og mindre på individuelle forhold (Christensen et. al., 2015, s.125).

I et instrumentelt perspektiv, gitt en god strukturert prosess vil endringer og reformer kunne gjennomføres raskt. Dette forutsetter også klare mandat og ivaretagelse av interesseorganisasjoners deltagelse. Organisasjoner som sikrer bred involvering og ivaretagelse av ulike interesser i reformarbeidet, sikrer legitimitet for endringene og letter gjennomføring (Christensen et al., 2015, s.158).

Det hierarkiske perspektivet ser på organisasjoner som enhetlige, hvor lederens kontroll og formelle styring skjer ovenfra-og-ned. Endringsprosesser er først og fremst dominert av en lukket gruppe av politiske og/eller administrative ledere, hvor sammenhenger mellom mål-middel er sentralt (Christensen et. al., 2015, s. 35). De formelle organisasjonsstrukturene oppfattes som personuavhengige, og gir tydelige føringer for individuell atferd. De formelle linjene kommer til uttrykk gjennom organisasjonskartet, instruksjer og rutiner. Den byråkratiske organisasjonsformen har en klar hierarkisk oppbygging, med tydelige formelle og spesialiserte maktstrukturer. Denne organisasjonsformen bygges rundt formelle rutiner og instruksjer hvor samordning og spesialisering er viktige trekk (Christensen et al., 2015, s. 38).

En hierarkisk oppdelt organisasjon kan både ha en vertikal og horisontal spesialisering. En vertikal spesialisering vil si at ulike oppgaver legges til ulike nivå i en organisasjon, eller til ulike organisasjoner på ulike nivå. En horisontal spesialisering er ofte knyttet til arbeidsdeling der organisasjonens oppgaver grupperes i ulike enheter (Christensen et al., 2015, s. 38-39).

Luther Gulick (1947, s.15) skiller mellom ulike prinsipper for spesialisering. Formåls- eller sektorprinsippet innebærer inndeling etter de oppgaver som skal løses (Christensen et. al., 2015, s. 39). Organisatorisk inndeling etter prosessprinsippet innebærer en fordeling etter fremgangsmåte eller type prosess for å nå et bestemt formål. I saker som krever et helhetlig perspektiv kan inndeling etter klientprinsippet benyttes. Geografiprinsippet vil si en organisasjonsstruktur som følger naturlig geografisk oppdeling (Christensen et al., 2015, s. 39).

Den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet viser tette koblinger mellom endring og reformer. Ledelsen initierer reformene, der organisasjonen sees som ledelsen instrument som handler rasjonelt med et formål om å løse et problem (Christensen et al., 2015, s.154).

Fra et forhandlingsperspektiv vektlegges det at organisasjoner og aktører er ulike, og har forskjellige oppfatninger om interesser, mål og kunnskaper. For å nå sentrale felles mål og ivareta samfunnsinteresser, vil det derfor være nødvendig å inngå kompromisser gjennom forhandlinger. Ingen aktører vil kunne oppnå sine mål og ivareta sine interesse ved å stå alene, og derfor vil forhandlinger og kompromiss være nødvendig (Christensen et al., 2015, s. 14 og 35). I forhandlingsperspektivet oppfattes organisasjoner som koalisjoner der ulike aktører opptrer rasjonelt ut fra sine formål og interesser. Offentlige organisasjoner skal ivareta sine særinteresser ut fra sine formål og kjempe for sin autonomi. Interessehevding, maktfordeling, og fordeling av ressurser blir i så måte sentralt og gjenstand for forhandlinger i og mellom offentlige organisasjoner. Dette vil være knyttet til varierende politiske interessekamper (Christensen et al., 2015, s. 45).

Med utgangspunkt i et forhandlingsperspektiv vil innhold i endringer og reformer være ulikt knyttet til tid og ulike organisasjoner (Christensen et al., 2015, s. 154). Gitt godt strukturerte prosesser vil endringer og reformer kunne gjennomføres raskt i organisasjonen (Christensen et al., 2015, s. 158).

3.3 Det institusjonelle perspektivet

Et institusjonelt perspektiv legger til grunn at organisasjoner har egne regler, verdier og normer som på et selvstendig grunnlag påvirker adferd og beslutninger. Christensen et al. (2015 s. 14) beskriver dette som institusjonaliserte verdier og regler som er særegne for den enkelte organisasjon. Det institusjonelle perspektivet deles inn i to, et kulturelt- og et myteperspektiv, der handling og adferd baserer seg på hva som logisk menes eller oppfattes som passende.

Ut fra et institusjonelt perspektiv fastsettes mål gradvis, hvor det er sentralt å oppdage og fastsette nye mål fortløpende (Christensen et al., 2015, s. 14). Organisasjoner sett fra dette perspektivet reflekterer relativt stabile verdier, interesser og virkelighetsoppfatning. Strukturer og handlingsmønstre utvikles over tid, der alle institusjoner har en historie. Institusjonaliserte verdier og normer er særegne for den enkelte organisasjon, og vil påvirke organisasjonsadferden (Christensen et al., 2015, s. 52). Slike kulturbestemte regler kommer til uttrykk gjennom atferdsregler som gir mening for handlingen. Denne adferden kan baseres på erfaringer eller hva som oppleves som rimelig i det handlingsmiljøet organisasjonene befinner seg i (Christensen et al., 2015, s. 14).

3.3.1 Kulturperspektivet

En organisasjons mål sees her som noe som gradvis vokser fram på linje med normer, verdier og identitet. I de situasjoner der en organisasjon utvikler uformelle normer og verdier i tillegg til formelle strukturer, utvikles *institusjonelle trekk*. Det vil si *institusjonaliserte organisasjoner* (Christensen et al., 2015, utheving i original, s. 52). Institusjonaliserte organisasjoner oppfattes som mer komplekse og mindre fleksible og tilpassingsdyktige på den ene siden, men samtidig tilfører disse trekkene viktige kvaliteter i form av sterke sosiale fellesskap, som påvirker evnen til å løse oppgaver effektivt (Christensen et al., 2015, s. 53).

Christensen et al. (2015, s. 52, 59) fremhever betydningen av formelle og uformelle normer og verdier som en viktig del av organisasjonskulturen i det kulturelle perspektivet. De uformelle verdiene utvikles gradvis over tid og vil være et resultat av tilpasninger knyttet til både intern og ekstern påvirkning. De uformelle verdiene og normene innlemmes og får sentral betydning for organisasjonens handlingsmønstre. «*De skaper en bestemt identitet, «sjel» eller «kultur»*» (Christensen et al., 2015, utheving i original, s. 59).

Organisasjonskulturen sees som noe som sitter i veggene og som ansatte tar opp og sosialiseres til (Christensen et al., 2015, s. 53), og som skaper et mangfold i offentlige organisasjoner. Det vil si at organisasjoner får sine kulturelle særtrekk, moralske og etiske normer (Christensen et al., 2015, s. 71).

Organisasjonskultur er limet i en organisasjon som sikrer fellesskap, forutsatt fravær av kulturelle spenninger og heterogenitet i organisasjonen. I reformprosesser eller omorganiseringer vil betydningen av organisasjonskultur ofte være synlig. Spesielt der det ikke er kulturelt samsvar mellom det nye og det gamle, og det nye oppfattes som en trussel mot de dominerende uformelle verdiene innad i organisasjonen (Christensen et al., 2015, s. 58).

Ledelse i et kulturelt perspektiv har økt søkelys på relasjoner, og utvikles som et samarbeid mellom leder og ansatt. «Ledelse blir primært *uformell menneskebehandling* innen rammene av en formell organisasjon.» Ledelse retter seg i større grad mot ikke-instrumentelle forhold, som personlig utvikling, fellesskap og læring (Christensen et al, 2015, utheving i original, s. 127).

I et kulturperspektiv vil handling bygge på det som er kulturelt passende, og er tett knyttet til organisasjonskulturen. Den kan defineres som logikken om passende adferd (March & Olsen, 1998, s. 951; Christensen et al., 2015, s. 54). Organisasjonen velger det som oppfattes som rimelig og akseptabel adferd ut fra tidligere erfaringer og identitet. Med identitet menes de forventinger som er knyttet til organisasjonen, og hvordan valg eventuelt påvirker denne identiteten. Slike avveininger tas ut fra kulturelt normative og institusjonelle grunnlag. Her vil de dominerende formelle og uformelle normer og verdier være avgjørende (Christensen et al., 2015, s. 54). Kulturen sammen med de sett av uformelle normer og verdier som utvikles i en organisasjon, vektlegger det som samler og skaper et fellesskap. De uformelle reglene er primær rettet bakover i tid, og de formelle er fremtidsrettet. Handling ut fra erfaring med lignende situasjoner blir sentralt (Christensen et al., 2015, s. 55). Koblingene av situasjon og identitet kan settes i sammenheng med mentale kart eller kategorier. Her vil de mentale kartene gi mening til hendelser som oppstår og påvirker våre handlingsmønstre.

Kompleksiteten i en organisasjon kan medføre inkonsistens i kultur og medføre ulike og til dels konkurrerende handlinger som ansees kulturelt passende. Dette kan igjen skape spenninger i organisasjonskulturen, men og på den andre siden skape fleksibilitet og muliggjøre flere handlingsmåter slik at ulike interesser og hensyn ivaretas (Christensen et al., 2015, s. 57).

Organisasjonen kan påvirkes av både indre og ytre faktorer. Med indre påvirkning forstås de uformelle normene og verdiene som organisasjonsmedlemmene tar med seg inn i organisasjonen og som blir institusjonalisert. Dette kan være med bakgrunn i tidligere erfaringer, utdanning eller profesjon. Disse settene med normer utvikles gjennom samhandling og kan bidra til subkulturer i organisasjonene. Den ytre påvirkningen eller presset henger sammen med det handlingsmiljøet eller organisasjonsfeltet organisasjonen er en del av. Her vil nære aktører og samarbeidspartnere kunne påvirke kulturen innad gjennom samhandling. Dette kan være virksomheter som har interesser i å påvirke organisasjoner for å kunne få en fordel og påvirke egen virksomhet (Christensen et al., 2015, s. 60-61).

Stiavhengighet eller organisasjonens institusjonelle trekk vil kunne prege en organisasjons utvikling (Christensen et al., 2015, s. 61). Disse trekkene vil ha betydning og kan hindre utvikling og forandring (Christensen et al., 2015, s. 62). March & Olsen (1998, s. 954) bruker begrepet historisk ineffektivitet for å beskrive at kostnadene for en organisasjon blir for høy dersom endring og omstilling inntreffer for ofte. Ut fra et kulturelt perspektiv kan imidlertid stiavhengighet ha fordeler ved at det gir en organisasjon stabilitet og gir de ansatte

forutsigbarhet og gjør det enklere å avgjøre passende adferd. De institusjonelle handlingsreglene vil her fungere effektivt. Samtidig kan de institusjonelle trekkene gjøre organisasjoner mindre fleksible, spesielt der endringer i omgivelsene skjer raskt og organisasjonen internt ikke greier tilpasse seg å lukke gapet mot omgivelsene (Pollitt i; Christensen et al., 2015, s. 63). Organisasjoner med sterke institusjonelle trekk fremheves som enheter som lettere når sine mål ved at disse vil opptre enhetlig, og ha et sterkt felles kulturelt grunnlag og forståelse. Samtidig sees en viss konservatisme. Her må leder kunne balansere tradisjoner med fornyelse, og gjennom gradvise prosesser innføre endring (Christensen et al., 2015, s. 70-71).

Ledere skal både verne, utvikle og endre organisasjoner. Her ligger det potensielt spenninger. Lederskap er sentralt når kritiske avgjørelser skal tas, samtidig som samordning og stabilitet skal opprettholdes. Ledere skal utvikle organisasjoner som en del av en naturlig prosess, og samtidig vedlikeholde sentrale kulturelle verdier og tradisjoner. Dette vil kunne skape dynamiske spenninger (Christensen et al., 2015, s. 66). Organisasjoner befinner seg i en politisk systemkontekst og er avhengig av sine omgivelser. Institusjonaliserte organisasjoner kan sjelden velge sine handlingsomgivelser, men er et resultat av gjensidig tilpasning (Christensen et al., 2015, s. 69).

Når det gjelder endring og reformer i et kulturperspektiv, skjer dette som følge av tilpasninger til skiftende ytre krav eller styringssignaler. I et kulturperspektiv sees organisasjoner som robuste hvor endringer skjer gradvis, eller som følge av radikale brudd etter lange perioder med stabilitet (Christensen et al., 2015, s. 14). Graden av frastøting (inkompatibilitet) eller tilpasning (kompatibelt) til reformene og endringene i organisasjonen vil være avhengig av kulturelle trekk, og hvor radikale reformene eller endringene er. I et kulturperspektiv vil det være variasjoner og tilpasninger av reformtiltak i den enkelte organisasjonen. Dette henger sammen med tilpasninger og justeringer av endringer opp allerede etablerte interne kulturelle forhold (Christensen et al., 2015, s. 155). Interne krefter og kulturer som går i retning av stabilitet og robusthet i organisasjoner vil være viktigere enn skiftende politiske signaler. Endringer eller reformer som ikke er forenlig med etablerte kulturer vil bli frastøtt eller tilpasset (Christensen et al., 2015, s. 168).

3.3.2 Myteperspektivet

Myteperspektivet ser også organisasjonsendringer som følge av en naturlig prosess, der de institusjonelle omgivelsene organisasjonen befinner seg i er sentralt (Christensen et al., 2015, s. 75). I motsetning til det kulturelle perspektivet medfører endringene at organisasjoner blir like. Myteperspektivet fokuserer spesielt på organisasjoners søken etter legitimitet og tilpasning til institusjonaliserte, sosialt skapte normer og verdier i organisasjonsfeltet, såkalte myter (Christensen et al., 2015, s.75). Mytene som er i omløp er stadig skiftende (Christensen, et al., 2015, s. 75), og kan spres i ulike organisasjonsfelt uten at de fører til noe endret praksis eller gir strukturelle effekter (Christensen et al., 2015, s. 76).

«Organisasjoner er dumme og samfunnet(eliter) er smarte» (DiMaggio & Powell, 1983, utheving i original, s.156). DiMaggio og Powell (1983, s. 147 og 150) beskriver ulike mekanismer og drivere som forklaringer på det paradokset at organisasjoner blir like, såkalt institusjonell formlikhet eller isomorfi. Institusjonell formlikhet kan innta tre ulike forløp, tvungen, normativ eller mimetisk isomorfi. Den økende grad av institusjonell isomorfi kommer som en følge av at organisasjoner følger moten. Utviklingen fører til en dreining der organisasjonsmodeller fra det private organisasjonsfeltet overføres til det offentlige, og selges som rasjonelle og universelle løsninger. Når organisasjonsløsninger opptrer innen et organisasjonsfelt, oppstår det et paradoks, der rasjonelle aktører gjør organisasjonene deres stadig mer like når de forsøker å endre dem. Dette forklares med ulike hypoteser som ressursentralisering og avhengighet, måletydighet og teknisk usikkerhet, og profesjonalisering og strukturering (DiMaggio & Powell,1983, s. 147).

Imitasjon, eller mimetisk isomorfi, skjer via adaptasjonene av myter og begrunnes ofte ut fra å oppnå aksept i omgivelsene, eller for å fremstå som nyskapende, rasjonelle og moderne organisasjoner, med evne til å tilpasse seg trender. Disse trendene fremheves som effektive løsninger som vil bidra til at organisasjoner opprettholder og begrunner sin eksistens (Christensen et al., 2015, s. 76). Dette er særlig relevant for organisasjoner innenfor offentlig sektor hvor klare effekt – og resultatmål kan være utfordrende. Disse organisasjonenes eksistens kan ikke enkelt legitimeres ved å vise til økt produktivitet eller profitt, og vil særlig være avhengige av å søke legitimitet og fremstå som moderne og endringsvillige (Meyer & Rowan,1977, s. 354).

Christensen et al. (2015) viser til særlig to egenskaper og kjennetegn ved rasjonaliserte myter. Den ene er at den vil kunne være et effektivt virkemiddel for måloppnåelse. Det vil si at en myte fremstilles som en tidsriktig, moderne og legitimert løsning på en hensiktsmessig organisering. Her vil rasjonelle og vitenskapelig resonnement og argumentasjon benyttes for å overbevise om hvor effektiv trenden er som et virkemiddel. Imidlertid slår ofte ikke lovnaden om økt effektivitet inn. «En rasjonaliserte myte er derfor ofte en ikke vitenskapelig basert tro på at en organisasjonsoppskrift er begrunnet vitenskapelig og rasjonelt.» (s.77). Rasjonaliserte myter fremstår i ulik grad som oppskrifter og ferdige løsninger, og legger til rette for tilpasninger i den organisasjonen den innføres i. Dette bidrar i stor grad til fleksibilitet og muligheter for tilpasninger av deler av en oppskrift, slik at organisasjoner kan beholde elementer som fungerer og tilpasse disse med nye (Christensen et al., 2015, s. 82).

Tvungen isomorfi kan være et resultat av både formelt og uformelt press. Uformelt kan organisasjoner indirekte oppleve seg presset eller overtalt til å gjennomføre en organisasjonsendring av aktører de står i et avhengighetsforhold til, eksempelvis som følge av et samarbeid. Organisasjoner kan også befinne seg i en situasjon der kulturelle forhold i samfunnet tvinger fram formlikhet, ut fra en forventning om at denne formen er moderne eller mest effektiv. Formlikhet kan også oppstå mer formelt gjennom pålegg, føringer for prioriteringer, eller via lover eller forskrifter fra overordnet myndighet. Dette forutsetter en form for avhengighet, i form av autoritative organer i et hierarki eller andre avhengighetsforhold (DiMaggio & Powell, 1983, s. 150-151).

Skiftende trender av myter som organisasjoner må forholde seg til er komplekse og sammensatte (Røvik, 2007, s. 26). Samtidig kan ulike deler av komplekse organisasjoner stå overfor valg av konkurrerende oppskrifter, der organisasjonen kan være avhengig av legitimitet fra ulike eksterne aktører (Christensen et al., 2015, s. 80). Som eksempel vises det til mål- og kvalitetsstyring og hvordan dette påvirker ledelse. Målstyring kan gi stor grad av frihet til å forvalte ressurser for best måloppnåelse der ledelsen mener det er riktig, mens et kvalitetssikringssystem som i detalj beskriver arbeidsprosesser innskrenker denne friheten (Christensen et al., 2015, s. 81).

Mytenes spredningskraft kan forklares ut fra at stadig flere organisasjoner etterspør disse, og at de ulike organisasjonene som etterspør opplever å ha noe til felles. Eksempelvis kan dette være opplevde fellestrekk ved statlige organisasjoner. Denne trenden sees også over

landegrenser der en systemidentitet som organisasjon dannes, og der oppfattelsen av relativt like systemer og komponenter som ledelse, resultatmål organisasjonskultur etableres. Denne felles identiteten skaper et stort markedsgrunnlag for organisasjonsoppskrifter (Christensen et al., 2015, s. 87).

I en rasjonell- instrumentell tankegang mener Christensen et al. (2015, s. 87) at de oppskriftene eller modellene som viser seg være med effektive for en institusjons måloppnåelse, vil være de mest utbredte. Populære oppskrifter eller myter blir ofte fremstilt som universelle og overførbare til alle organisasjoner uavhengig av formål, størrelse, kulturell kontekst eller geografi (Christensen, et al., 2015, s. 88). De får en allmenngyldig betydning og settes i en kausal sammenheng, der årsak- virkningsforhold antas virke likt i organisasjoner (Christensen et al., 2015, s. 87).

Myteperspektivet åpner for tolkninger av både styring og ledelse. Her vil særlig de symbolske siden ved offentlig ledelse og styring tre fram (Christensen et al., 2015, s.124 og 127). Blant annet vil ledelse avhenge av de institusjonelle omgivelsene, der leders evne til å formidle disse mytene i organisasjonene er viktig. Ledere vil også lettere la seg påvirke av stadig skiftende ideer og myter som fremstilles som effektive løsninger, der ledelsen vil bruke slike endringer for å skaffe seg legitimitet ved at organisasjonene framstår som endringsorienterte. En konsekvens kan være at endringene kun blir symbolske, og medfører lite praktiske endringer. De ansatte med praksisnær erfaring vil ikke la seg påvirke i samme utstrekning (Christensen et al., 2015, s. 127).

Sett fra myteperspektivet er det løsere koblinger mellom reform og endring, hvor de symbolske sidene er mer fremtredende (Christensen et al., 2015, s. 153). Her vil det kontinuerlig være bestemte oppskrifter eller moter knyttet til organisering, endring og reformer. Disse vil variere og endres over tid. Organisasjoner vil her kunne få legitimitet gjennom å velge løsninger som ansees moderne og sentrale av omgivelsene. Legitimitet vil skape likhet og isomorfi mellom organisasjoner over tid (Christensen et al., 2015, s. 155). Sett fra myteperspektivet vil det være sentrale aktører som oversetter løsninger og oppskrifter som adopteres inn i organisasjoner. Disse aktørene kan mulig fremheve og nedtone hvilke komponenter som passer inn i offentlige organisasjoner (Christensen et al., 2015, s. 157). Frikopling mellom strukturelle trekk og handlinger knyttet til endring og reformer er større i

et myteperspektiv. Reformen kan ha til hensikt å skaffe seg politisk legitimitet, men de reelle endringene er minimale (Christensen et al., 2015, s.159).

3.4 Omstillinger og endrings drivkrefter

Innen klassisk organisasjonsteori søker de fleste organisasjoner stabilitet og forutsigbarhet. For å forstå hva det er som bevisst får organisasjoner til å igangsette endringsprosesser blir det sentralt å se på hva det er som driver fram endring, endringenes drivkrefter (Jacobsen, 2018, s.22 og 23). Drivere skal her forstås som «*fundamentalt forskjellige sekvenser av hendelser og kausale mekanismer, som forklarer hvordan og hvorfor endringer finner sted*» (Van den Ven & Poole (1995) i; Jacobsen, 2018, s. 31).

Endringer knyttes til handlinger der man i større eller mindre grad bryter med tidligere mønstre, og skaper en viss uforutsigbarhet (Jacobsen, 2018, s. 16). Med endring legges det til grunn en «*empirisk observasjon av forskjeller i form, kvalitet, eller tilstand over tid i en organisasjon*», der en organisasjon har endret seg når den utviser ulike trekk på (minst) to ulike tidspunkter.» (Jacobsen, 2018, s.17). For å få en helhetlig og realistisk fremstilling av organisatoriske endringer er konteksten for der endringen finner sted sentral.

Organisasjonsendringen må oversettes til den spesifikke konteksten for å kunne anvendes (Røvik, 2017 i; Jacobsen, 2018, s. 22). «*All endring må kontekstualiseres*».

Det skilles mellom indre og ytre kontekst der endring må sees og analyseres fra ulike nivåer. Med ytre kontekst menes organisasjonens politiske, økonomiske, bransjemessige og sosiale settinger. Indre kontekst er organisasjonens strukturelle, kulturelle og politiske trekk som endringene gjennomføres i (Jacobsen, 2018, s. 24). Ved planlagte endringer skilles det mellom indre og ytre drivkrefter. Ytre krefter blir her muligheter og trusler, mens indre drivkrefter er styrker og svakheter. De ytre drivkreftene vil typisk være forhold i markedet, konkurranseforhold, teknologisk utvikling, tilgang på arbeidskraft, kompetanse og politiske endringer. Indre forhold vil her være konflikter, arbeidsprosesser, strukturelle, interne forhold, koordinering og flyt i arbeidsprosesser. Når drivkrefter gis slike beskrivelser vil de fremstå som noe objektivt, og som vil oppfattes likt. Imidlertid, ved planlagte endring forutsettes det at noen tar et initiativ og ser et endringsbehov, handler og iverksetter deretter. Det vil dermed være en subjektiv oppfatning av et behov som er det utløsende, og ikke en objektiv drivkraft. Planlagt endring vil alltid involvere handlende aktører, endringsagenter, som formidler et

behov. Disse sentrale aktørene oppfatter og tolker et behov eller utfordring og omsetter disse i handling (Jacobsen, 2018, s. 47).

Drivkrefter for en endringsprosess tolkes og kommuniseres ut i organisasjonene. Det vil være ulikt hvordan innholdet og hvordan konsekvenser av det som formidles oppfattes ute i organisasjonene. I hvilken grad det er rom for tolkning av innholdet og betydningen, henger sammen med drivkreftenes klarhet og styrke. Ved høy grad av intersubjektivitet, det vil si jo flere som oppfatter og ser det samme, jo klarere og tydeligere er drivkreftene. Drivkreftenes styrke er også knyttet til hvilke konsekvenser de oppleves å få. Dette gir en mulighet for at drivkreftene for endring tolkes eller oppfattelse likt, men kan likevel gi en ulik tolkning av de konsekvenser drivkreftene får. Jo mer uklare drivkrefter, jo større rom for fortolkninger og ulike oppfatninger i en organisasjon (Jacobsen, 2018, s. 51-52). Drivkreftenes tydelighet, styrke og påvirkning på organisasjonene vil være tett koblet til hvordan endringsprosessene vil gå. Sentralt her er ledernes evne til å fremstille og «selge» inn drivkreftene for å oppnå en bred og godt forankret oppslutning om endringsbehovet (Jacobsen, 2018, s.53). I offentlige organisasjoner kan imidlertid årsakssammenhenger være uklare. Det vil si at signaler om at noe er galt ikke vil være så tydelig sammenlignet med organisasjoner som i større grad påvirkes av markedsmekanismer (Jacobsen, 2018, s.53). Selv om drivkreftene er klare og tydelige, sier de ikke noe om hvilke løsninger eller tiltak som de skal møtes med. Dette gir et vidt rom for tolkninger, hvor det mulig kan knyttes stor grad av usikkerhet og spekulasjoner til hvilke løsninger som vil ha størst treffsikkerhet. Det eneste sikre er at fremtiden er usikker (Jacobsen, 2018, s. 54).

3.5 Empirisk bruk av de teoretiske perspektivene

I teorikapittelet er det presentert et instrumentelt- og et institusjonelt perspektiv på organisasjoner, omorganisering og endring. De teoretiske perspektivene danner utgangspunktet for analysen av datamaterialet og anvendes for å forstå og beskrive hensikt og drivkrefter for den organisatoriske endringen i Arbeidstilsynet. Perspektivene har ulike forståelser for å beskrive reformer og endringer, og vil tillegge ulike mønstre for hvordan omorganiseringsprosesser forklares, mottas og oppleves i en organisasjon.

Sentrale hovedskiller mellom de to perspektivene er knyttet til styrbarheten av en omorganisering, og drivkrefter for omorganiseringen. Det instrumentelle perspektivet legger til grunn en klar og definert styrbarhet der omorganiseringen vil endre organisasjonsadferden,

mens et institusjonelt perspektiv vil i større grad være knyttet til graden av hvor forenlig endringene er med etablerte strukturer og verdier. I et institusjonelt perspektiv vil formell organisasjonsstruktur vektlegges i mindre grad enn i et instrumentelt. Drivkrefter er på den ene siden knyttet til en problemforståelse der omorganisering skal løse problemet, og på den andre siden et mål om økt legitimitet og en naturlig utvikling av organisasjoner (Christensen et al., 2015 og Jacobsen, 2018).

Det instrumentelle perspektivets problemforståelse som drivkraft kan være manglende effektivitet, måloppnåelse, definerer av nye mål og oppgaver, nye problemoppfatninger eller nytt kunnskapsgrunnlag om konsekvenser av ulike organisasjonsformer. Ledelsen vil vektlegge organisasjonsstruktur som et sentralt instrument for å oppnå endringer. Drivkreftene kan komme som følge av ytre eller indre press, der organisatorisk endring sees som løsningen på de identifiserte utfordringene.

Ut fra den hierarkiske varianten vil det være en klar antakelse om at ledere eller andre sentrale aktører initierer, definerer og kontrollerer endringen. Mål og hensikt med omorganiseringen vil være preget av enighet i organisasjonen, og gitt en hensiktsmessig organisering og styring vil omorganiseringen oppfattes som vellykket. Herav er det da nærliggende og forvente erfaringer som beskriver enhetlige oppfatninger og konsekvenser av hensikt og drivkrefter, hvor prosessen er preget av tydelig kommunikasjon som har gitt lite rom for tolkning, der drivkreftene vil oppfattes som klare og sterke.

I et forhandlingsperspektiv vil enighet og løsninger komme som følge av forhandlinger. Her vil aktørenes ulike interesser fremmes, hvor enighet fremforhandles. Dette er gitt at prosessen er sikret med bred forankring i organisasjonen, og at drivkrefter oppfattes og kommuniseres klart og tydelig. Sett fra forhandlingsperspektivet kan en forvente ulik forståelse og tolkning for drivkrefter hos de ansatte, og som kan møte mostand. Med dette perspektivet kan en forvente ulike erfaringer som beskriver ulike grader av enighet og forståelse. (Christensen et al., 2015).

Fra kulturperspektivet kommer omorganisering som følge av en naturlig utviklingsprosess, der endringer følger av gradvis tilpasning til både ytre og indre. Det ytre presset henger sammen med det handlingsmiljøet organisasjonen befinner seg i. Dette kan dreie seg om politikk eller påvirkning fra sentrale aktører for organisasjonen. Indre omgivelser og kontekst vil kunne være institusjonaliserte verdier og normer som drivkrefter for en endring (Christensen et al., 2015). Jacobsen (2018) beskriver dette som både strukturelle og kulturelle

trekk og drivkrefter for endring. I et kulturelt perspektiv er logikk for passende atferd sentralt (March & Olsen, 1998). Det vil her være nærliggende å forvente forskjeller i hvordan drivkrefter og hensikter oppfattes i organisasjonen, og derav ulikheter i hvordan nødvendighet for endring oppfattes. Det vil si at drivkreftene vil kunne ha ulik styrke og klarhet. Jacobsen (2018) beskriver komplekse drivkrefter som åpne for tolkning og derav kan oppfattes som tvetydige. Komplekse drivkrefter vil øke sannsynligheten for at endringer møter motstand og eventuelt frastøtes, særlig dersom endringene oppleves å kolliderer med etablerte verdier og praksiser. Valget av organisasjonsmodell tas ut fra hva som oppfattes akseptabelt sett ut fra tidligere erfaringer og identitet, der det vil forventes at den nye modellen tilpasses og justeres underveis i prosessen.

Myteperspektivet ser også organisasjonsendringer som følge av en naturlig prosess. I motsetning til et kulturelt perspektiv medfører endringene at organisasjoner blir like. Fra myteperspektivet vil en kunne forvente oppfatninger om bakgrunn og drivkrefter for endringen som følge av et ytre press om effektivisering og/eller legitimitet, der organisasjonsendring vil presenteres som en universell og hensiktsmessige løsning (Meyer & Rowan, 1977; Røvik, 2007). Drivkreftene oppfattes komme av institusjonelle krav eller forhold i organisasjonsfeltet som «tvinger» fram formlikhet (DiMaggio & Powell, 1983). Fra myteperspektivet kan en forvente at organisasjonsendringene oppfattes og selges som moderne løsninger som møter de ytre kravene. Vi kan her forvente erfaringer som beskriver omorganiseringen som symbolsk og delvis forhåndsdefinert (DiMaggio & Powell, 1983). Det vil si at endringene oppleves å ligge utad, mens innad i organisasjonen oppfattes endringene som mindre. Dette kan være at endringer oppfattes å ikke ha gitt økt effektivitet eller større endringer i hvordan oppgaver løses. Styrken og hvordan konsekvensene av drivkreftene oppfattes forventes å henge sammen med hvor i organisasjonen ansatte befinner seg, der det vil være ulike erfaringer og opplevde konsekvenser av omorganiseringen.

4.0 Metode

I dette kapitlet vil jeg presenteres oppgavens forskningsstrategi, design og metodiske tilnærming. Jeg vil gjennomgå grunnlaget for hvordan jeg har innhentet data og forklare de valg jeg har tatt underveis i prosessen. Til slutt vil jeg vurdere oppgavens reliabilitet, validitet og etikk.

4.1 Metodevalg og forskningsdesign

Innen samfunnsvitenskap er hensikten å utvikle kunnskap om hvordan virkeligheten og samfunnet ser ut eller oppleves (Johannessen et al., 2021, s. 21). Samfunnsforskning vil si å undersøke menneskenes virkelighet hvor empiri er sentralt. Empiri forstås som utsagn eller observasjoner om virkeligheten som følger av erfaring (Johannessen et al., 2021, s. 25).

Samfunnsvitenskapelig metode beskriver og legger føringer for valg og hvordan informasjon om den sosiale virkeligheten innhentes, analyseres og tolkes. Metodelære sier noe om hvordan vi går fram for å sikre at våre undersøkelser vil være i overensstemmelse med virkeligheten eller ikke (Johannessen et al., 2021, s. 21). Samfunnsforskning påvirkes av faktorer som teori, verdier, praktiske avveininger og vitenskapsteoretisk grunnsyn (Bryman, 2016, s. 34). I tillegg foregår forskningen alltid i en sosial kontekst. Til sammen påvirker disse faktorene det grunnleggende synet på forskningsprosessen (Bryman, 2016, s. 4).

Et vitenskapsteoretisk skille går mellom epistemologi og ontologi. Epistemologi vil si læren om hva som er kunnskap og gir beskrivelser av hvilke faktorer som legges til grunn for akseptabel kunnskap, og hvordan denne kunnskapen oppnås (Bryman, 2016, s. 4). Bryman (2016, s. 24) skiller mellom et positivistisk og et fortolkende syn (interpretivisme). Det positivistiske synet legger til grunn en vitenskapelig realisme hvor metoder fra naturvitenskapen anvendes. Formålet med teori er å utlede hypoteser som kan testes objektivt og danne grunnlag for forklaringer og mønstre. Dette grunnsynet ser samfunnet som gitt, som styres av egne lover og som ikke kan påvirkes. Det fortolkende synet står i kontrast til det positivistiske hvor samfunnsvitenskapen sees som grunnleggende ulik naturvitenskapen, og derfor krever andre tilnærminger. Epistemologien har som utgangspunkt at samfunnet skapes gjennom sosial interaksjon og ikke er en gitt konstant. Samfunn bygges og omstruktureres gjennom endringer i adferd (Bryman, 2016, s. 26).

Ontologi dreier seg om hvordan vi oppfatter verden rundt oss, og hva som grunnleggende finnes. Dette grunnsynet antar ikke på forhånd at det vi ser eller observerer faktisk finnes. Ontologi deles igjen inn i objektivisme og konstruktivisme. Sett fra et objektivistisk syn eksisterer sosiale fenomener uavhengig og atskilt fra sosiale aktører. Et konstruktivistisk syn inntar det motsatte synet. Her er sees samfunnet som noe som ikke er gitt, men som skapes og kontinuerlig gjenskapes via sosiale aktørers adferd og aktivitet (Bryman, 2016, s. 29). Konstruktivismen ser begreper som kultur og organisasjoner som produkter av sosial interaksjon, hvor deres mening og betydning dannes gjennom sosiale aktører. Sett i et forskningsperspektiv vil en konstruktivistisk tilnærming se resultatene i et helhetlig perspektiv som vil variere ut fra sted, tid og rom (Bryman, 2016, s. 30).

Forskningsstrategi kan også deles inn etter kvantitativ eller kvalitativ tilnærming. En kvalitativ tilnærming benyttes når formålet er å se på sosialt konstruerte fenomener. Empiri samles inn, fortolkes, for så å settes inn i en større forståelsesramme for å gi mening. En slik metode krever også at data sees i sammenheng med kontekst, der helhetlig tenkning er sentralt for analyse og tolkning av data (Johannessen et al., 2021, s. 23). Både empiri og teori kan drive fram kvalitativ forskning, og som regel i et samspill av de to. Kvalitativ forskning kan også være begrenset til et miljø, fenomen eller perspektiver, case studier (Tjora, 2018, s. 12). Forholdet mellom empiri og teori avhenger av hvilken forskningstradisjon du står i. Når teori legges til grunn for forståelsen for et fenomen og forskeren tester generelle teorier og problemstillinger ved hjelp av data, benyttes deduktiv metode (Johannessen et al., 2021, s. 30). Ved en deduktivtilnærming gjøres slutninger ut fra generelle regler for å beskrive eller forklare enkelthendelser. Forskning som samler inn data i den hensikt å finne generelle mønstre og sammenhenger, fra empiri til teori, kalles induktiv metode. Her trekkes slutninger fra det spesielle til det generelle (Tjora, 2018, s. 14). Det kan også trekkes veksler mellom deduksjon og induksjon, dette benevnes som abduktiv metode. Når en deduktiv tilnærming velges, finnes det ofte et bredt grunnlag og litteratur om emnet. Ofte vil forskeren lete etter sammenhenger der man går fra det generelle til det spesielle, og det velges ofte en kvantitativ metode. Ved en induktiv tilnærming finnes det som regel mer begrenset litteratur om emnet. Dette vil kreve god forståelse og kjennskap til situasjonen, eller de prosesser som skal undersøkes, og det velges ofte en kvalitativ tilnærming (Johannessen, et al., 2021, s. 30-31).

I denne oppgaven er hensikten å få kunnskap om drivkrefter bak omorganiseringen i Arbeidstilsynet og ansattes erfaringer knyttet til denne. For å sikre et bredt kunnskapsgrunnlag, har jeg valgt dokumentanalyse og kvalitative intervjuer av ansatte og seksjonsledere. Formålet er å forstå og se helheten rundt fenomenet, hvor konteksten vil ha en sentral rolle. Det vil si at jeg forsøker å beskrive å forklare et fenomen som påvirkes av både indre og ytre faktorer (Johannessen et al., 2021, s. 52). I en fenomenologisk forskningstradisjon er kultur og sosiale relasjoner sentrale (Johannessen et al., 2021, s. 165), der sosial organisering er samfunnskapt og består av ulike fenomener. Disse vil derfor oppfattes ulikt (Tjora, 2018, s. 32). Derfor vil utforskning av mennesker og deres forståelse av et fenomen sentralt for å kunne å danne et helhetlig meningsinnhold (Johannessen et al., 2021, s. 167).

Sett i lys av beskrivelsene over legg om vitenskapsteori, mener jeg denne oppgaven har et fortolkende og konstruktivistisk grunnsyn der forskningstilnærmingen vil være en blanding av induktiv og deduktiv metode. Tilnærmingen vil være induktiv ved at jeg samler inn data gjennom dokumenter og intervju, for så å se etter mønstre i empirien og hvordan disse forklares sett fra de teoretiske perspektivene. Metoden vil også ha et deduktivt preg, der jeg tar utgangspunkt i etablert organisasjonsteori og vil se dette i lys av det kontekstuelle. Videre har jeg valgt en kvalitativ casedesign med en fenomenologisk tilnærming, der det er de ansattes erfaringer og forståelse som er sentralt.

4.1.2 Casedesign

Case kommer av ordet «*casus*» som betyr «*tilfelle*». I en slik design er det et eller få tilfeller som studeres inngående. En casestudie kan være en studie av en organisasjon, diskurs, hendelse etc. Innen samfunnsforskningen gir en casedesign forskeren spillerom med hensyn til tilpasning og gjennomføring av undersøkelsen (Andersen, 2018, s. 23 og Johannessen et al., 2021, s. 205).

Yin definerer en casestudie som en empirisk undersøkelse som innehar fire kjennetegn. «(1) investigating a contemporary phenomenon (2) within its real -life context; (3) when boundaries between phenomenon and context are not clearly evident, and (4) in which multiple sources of evidence are used» (Yin, 1989, s. 23 sitert i: Andersen, 2018, s. 24). Det første punktet er knyttet til samtidighet hvor tilgang på rike og mangfoldige data er sentralt. (Andersen, 2018, s. 24). Videre er det andre punktet knyttet til en større helhet og kontekst.

Dette punktet skiller mellom om målet er å etablere generelle teorier eller å beskrive unike erfaringer. Disse forholdene henger tett sammen med det tredje punktet der det vektlegges at casestudier ikke kan tolkes uten å se den i en kontekst. Her blir det sentralt å avgrense de deler av konteksten som er relevante forklaringer for analysen. Det fjerde punktet Yin trekker fram er bruk av flere datakilder og datatriangulering (Andersen, 2018, s. 25, 157). Hensikten og interessen i casestudier ligger i det som foregår i miljøet, her organisasjonen, men også i det å forklare hvorfor hendelser oppstår. Casen studeres i en kontekst hvor det med fordel kan kombineres datakilder for å skaffe detaljerte og rike data (Yin, 2018 sitert i: Johannessen et al., 2021, s. 206, 216-217). Dette henger også sammen med at kilder vil være tids- og stedsavhengige, det vil si at dataene er i nåtiden og lagt til sine naturlige omgivelser (Johannessen et al., 2021, s. 206). I følge Yin (1989, s.23 sitert i; Andersen, 2018, s. 25) er et casedesign egnet for å studere fenomener i dets naturlige kontekst. Casedesignets styrke ligger i forståelse og forklaringer av handlinger og prosesser, der målet er å beskrive og forklare et fenomen, og å skape forståelse og dypere innsikt (Andersen, 2018, s. 25). En slik tilnærming kan også benyttes som en pilotundersøkelse for andre studier eller undersøkelser (Johannessen et al., 2021, s. 210).

Yin tar utgangspunkt i to dimensjoner innen casedesign, enkel casedesign/flercasedesign, og holistisk (én analyseenhet)/innebygget (flere analyseenheter) (Johannessen et al., 2021, s. 207). Han operer også med å skille mellom en deskriptiv og en analytisk dimensjon. Ved enkeltcase er ønsket å beskrive det unike og formidle en sosial virkelighet. Her ligger det ofte et ønske om å beskrive viktige forhold som har en politisk eller en bredere sosial eller kulturell referanseramme. Slike studier knyttes ofte til et samfunnsmessig engasjement og kan ha interesse utover det unike case som beskrives (Andersen, 2018, s. 63-64).

4.2 Datainnsamling

I denne delen vil jeg beskrive forarbeidet til oppgaven og hvordan jeg gjorde utvalget knyttet til dokumentanalysen og intervjuene.

4.2.1 Data og forarbeid

Jeg fikk tidlig i studiet interesse for organisasjonsteori og spesielt institusjonell teori. Da jeg begynte på studie i 2019 var det vedtatt omorganisering i egen etat. Dette forsterket ytterligere interessen for tema. Arbeidstilsynet ble omorganisert den 01.01. 2020, og medførte en

omfattende organisatorisk- og strukturell endring. Dette innebar en endring fra geografisk organisering med stedlig ledelse, til en funksjonell struktur med fjernledelse. Funksjonell inndeling er valgt av flere statlige etater de siste årene og også en bakgrunn for at jeg var nysgjerrig på endringen. På bakgrunn av likhetstrekkene med omorganisering i andre statlige etater (Lindberg et al., 2020, s. 183) kunne en komparativ studie vært interessant. Den opprinnelige planen var å skrive med en medstudent og foreta en slik sammenligning. På grunn av uforutsette hendelser, kapasitetshensyn og godkjenninger i egen etat, ble dette ikke mulig. Jeg valgte derfor å gå for deskriptiv casestudie med én etat der data hentes inn fra flere underenheter. Dette gir meg rom for fleksibilitet og tilpasninger underveis dersom det oppstår behov for dette.

Data er samlet inn for å svare ut forskningsspørsmålet (Johannessen et al., 2021, s. 21), og er basert på et utvalg av interne og eksterne kilder. I prinsippet benytter jeg tre ulike data i denne oppgaven, intervju, interne dokumenter (årsrapporter og tildelingsbrev), og to eksterne rapporter. Her ser jeg på årsrapportene og tildelingsbrevene som interne dokumenter, og en form for primære og kontekstnære datakilder. Jeg vil forsøke å synliggjøre egne data i størst mulig grad, der eksterne rapporter vil være med å forsterke og utdype funnene.

4.2.2 Dokumentanalyse

I problemstillingen fremkommer det at jeg ønsker få innsikt i drivkrefter, hensikt og mål med endringene i en bredere referanseramme. Jeg henvendte meg derfor til sentrale personer i egen organisasjon med forespørsel om tilgang på dokumenter som bakgrunn for omorganiseringen. Prosjektet ble presentert, her oppgavens tema og overordnede problemstilling. Jeg fikk tilgang til flere dokumenter som ikke er unntatt offentlighet. Med bakgrunn i denne tilgangen har jeg valgt ut en ekstern rapport fra Agenda Kaupang (2015) og en evaluering fra Arbeidsforsknings Instituttet, AFI (2017). I tillegg har jeg sett på Arbeidstilsynets tildelingsbrev og årsrapporter fra perioden 2015-2019. Begrunnelse for valg diskuteres under evaluering av metode.

Dokumentanalyse vil si en kvalitativ innholdsanalyse der en forsker samler inn og analyserer data som et ledd i å få fram sentrale sammenhenger og forklaringer på de fenomener man ønsker å studere. Dokumenter kan være ulike skriftlige kilder som er relevant for forskningen og problemstillingen (Grønmo, 2004 sitert i: Johannessen et al., 2021, s. 236). Et dokument brukt i forskningssammenheng vil være en beretning eller beskrivelse av forhold som ikke er

fremstilt av forskeren selv, og som gir informasjon om saksforhold knyttet til et tidligere bestemt tidspunkt og sted. Slike dokument vil si noe om forfatteren, deres forståelse og fakta beskrivelser. Dokumenter kan være offentlige dokumenter som årsrapporter, utredninger stortingsmeldinger og dokumenter av mer privat karakter (Johannessen et al., 2021, s. 237). Dokumentanalyse innebærer å studere tekstens innhold og tema systematisk (Bratberg 2019, s.11; Johannessen et al., 2021, s. 236). Innholdsmessig skilles det mellom meningsytringer og faktainnhold i slike dokumenter. Analyse av faglige dokumenter har som formål å gi en så nøytral beskrivelse som mulig av dokumentenes hovedinnhold (Johannessen et al., 2021, s. 239).

Ved analyse av innholdet i dokumentene skaffet jeg først en oversikt over formål, tema og hovedinnhold. Jeg utarbeidet så en sammenfatning av den informasjonen som er mest relevant i dokumentet med utgangspunkt i den første problemstillingen. Videre foretok jeg en analyse i flere ledd der jeg benyttet skjema med koloner, hvor jeg systematiserte innholdet under tema og undertema. Jeg har tatt utgangspunkt i en empirinær koding. Det vil si at jeg har stegvis kodet materiale, der kodene isolert sett kan forklare innholdet i teksten (Tjora, 2018, s. 46). I denne tilnærming er det sentralt å stille seg spørsmål om kodene kunne vært laget før analysen, og hva kodene forteller. En god empiri nær koding skal gjenspeile det konkrete innholdet, og kodene skal ikke være gitt på forhånd. Resultatet vil da gi et kodesett og analysedata som samlet gir beskrivelse av empirien (Tjora, 2018, s. 46).

De empiriske implikasjonene ifra teorikapittelet har dannet en form for analysemodell som jeg har benyttet i analysen av samtlige kilder. Analyse av funn er sett opp imot de teoretiske perspektivene for å forklare og analysere funnene. Når kodingen ikke lenger ga ny informasjon var neste steg å gruppere kodene etter tema (Tjora, 2018, s.49), og se etter sammenhenger mellom disse. Dette er utgangspunktet for hovedtemaene i analysedelen (Tjora, 2018, s. 50). Diskusjonsdelen av resultatene sees funnene opp mot teori og problemstillingene (Johannessen et al, 2021, s. 152). Empiri fra intervjuene er også grunnlag for drøfting av den første problemstillingen.

4.2.3 Intervju

Hvilken form et intervju skal ha er tett knyttet til forskningsdesign og forskningsspørsmålet. Ved bruk av casedesign er samtalebaserte dybdeintervju utbredt. Samtalebaserte intervju kan være åpne, tematiske og kvalitative (Andersen, 2018, s. 119-120). Kvalitative intervju er en fleksibel metode som muliggjør detaljerte og rike beskrivelser av et fenomen, og er egnet når man ønsker å få innblikk i meninger, holdninger og erfaringer (Johannessen et al., 2021, s. 105). Strukturen på et intervju henger sammen med formål og rollefordelingen mellom intervjuer og informant. Når formålet med intervjuet er å få fram informantenes erfaringer og oppfatninger om et fenomen, vil en intervjuform der informanten har frihet til å innvirke på tema som tas opp i intervjusituasjonen være egnet. Erfaringer og kunnskap er situasjonsbestemt og komplekse. Sosiale fenomen vil oppfattes ulikt og et kvalitativt intervju vil kunne muliggjøre å få frem nyanser og den enkeltes særskilte erfaringer ved å tilpasse intervjusituasjonen (Johannessen et al., 2021, s. 106).

En av oppgavens problemstillinger er å se på ansattes erfaringer knyttet til Arbeidstilsynets omorganisering. For å få frem disse valgte jeg å benytte en semistrukturert intervjuform der jeg utarbeidet en intervjuguide (vedlegg 1). Et semistrukturert intervju baserer seg på en overordnet intervjuguide, hvor spørsmål, tema og rekkefølge kan variere. Ved å benytte denne formen for intervju sikres åpenhet for informantens innspill, samtidig som sentrale tema besvares (Johannessen et al., 2021, s.108). Intervjuguiden var med å sikre tema og områder jeg ønsket få svar på. I tillegg ga intervjuguiden mulighet til å følge opp med oppfølgingsspørsmål for å utdype forhold som var uklare, eller for å følge opp tema informantene var opptatt av.

I studier der man vektlegger informantenes subjektive opplevelse og forståelse av et fenomen, er det viktig å skille fakta og vurderinger. Ved et faktaorientert intervju er tilgang til fakta sentralt. Fakta kan ha en institusjonell forankring, det vil si en tilhørighet til organisasjonen eller en oppfatning om en bestemt årsaks-virking sammenheng. I et konstruktivistisk syn på intervju er informantene sentrale og aktive i å produsere mening til dataene gjennom deres beskrivelser av den sosiale virkeligheten. Informantenes meningskonstruksjon er hovedfokus, og hvordan de tolker omgivelsene og handler deretter. Analysen vil her være en samproduksjon mellom intervjuer og informanter (Andersen, 2018, s. 124). I forskning der kvalitative dybdeintervjuer benyttes som metode er analytisk sensitivitet sentralt. Utfordringen blir for forskeren å gjøre avveininger mellom subjektive oppfatninger og

hendelser, og se til hvilke forhold som kan etableres uavhengig disse (Andersen, 2018, s. 135).

Jeg henvendte meg til i alt 11 inspektører og seksjonsledere i avdeling tilsyn. Jeg fikk positivt svar fra seks umiddelbart. Da jeg hadde gjennomført intervjuene av disse vurderte jeg at dette var tilstrekkelig. Jeg ønsket å få et utvalg som hadde erfaring fra ny og gammel organisering, hvor både ansatte og ledere var representert. Videre ønsket jeg en spredning på informanter der de representerte flere tidligere regioner og kontorer. Det vil si at jeg gjorde et utvalg ut fra ansatte jeg antok ville ha relevant kunnskap og oppfatninger om omorganiseringen, og relevant erfaring ut fra deres plassering i organisasjonen. Det vil si et formålsutvalg.

Intervjuene ble gjennomført på Teams hvor det ble gjort lyd- og bildeopptak av intervjuene. Samtlige intervju ble gjennomført over Teams. Av de fem første ble det kun tatt lydopptak. Det siste intervjuet ble gjennomført med opptak av både lyd og bilde. Dette var med bakgrunn i at jeg søkte om endringer i gjennomføringen av intervjuer i desember til NSD, med bakgrunn i interne føringer for gjennomføring. Endringene og ny søknad ble ikke godkjent før oppstart av intervjuene, derav ble det kun lydopptak av de fem første intervjuene. Intervjuene ble transkribert så raskt det lot seg gjøre etter hvert intervju, minimum innen en uke. Jeg benyttet en word-tabell, med rader og kolonner, der jeg trinnvis analyserte innhold. Med utgangspunkt i intervju mal og de to problemstillingene delte jeg intervjuene. Videre systematiserte jeg innholdet og kodet i tre ledd. Jeg har her lagt til grunn samme empirinære koding som beskrevet under dokumentanalysen. Når alle intervjuene var gjennomført og systematisert sammenlignet jeg disse og kategoriserte de sammen under tema. Under følger en tabell med oppsett av intervjuene.

	Rolle	Varighet	Medium	Opptak
Informant 1	Inspektør	47:45	Teams	Lyd
Informant 2	Seksjonsleder	60:46	Teams	Lyd
Informant 3	Seksjonsleder	47:26	Teams	Lyd
Informant 4	Inspektør	51:45	Teams	Lyd
Informant 5	Inspektør	33:56	Teams	Lyd
Informant 6	seksjonsleder	53:39	Teams	Lyd og bilde

4.3 Evaluering av metode

Jeg vil her gi refleksjoner knyttet til metoden, utvalg av informanter og dokumentenes pålitelighet, validitet og generaliserbarhet. I kvalitativ analyse sier disse begrepene noe om hvorvidt man kan utlede ny kunnskap (Tjora, 2018, s. 79).

4.3.1 Reliabilitet

Reliabilitet brukes om pålitelighet og er tett knyttet til hvilke data som brukes, hvordan de er samlet inn og på hvilken måte de er bearbeidet (Johannessen, 2021, s. 256). Pålitelighet handler om intern logikk der det er viktig å vise sammenheng gjennom hele forskningen (Tjora, 2018, s. 79).

I kvalitativ forskning vil data ofte være verdiladet og kontekstavhengig. Dette vil gjøre det vanskelig å reprodusere forskningen fullt ut. I tillegg vil forskeren i større grad innen kvalitativ forskning være et instrument i seg selv, der erfaringsbakgrunn er unik. Disse forholdene vil vanskeliggjøre lik tolknings av data dersom den reproduseres. For å styrke påliteligheten kan det gjøres grep ved å gi detaljert beskrivelse av kontekst og fremgangsmåte for innsamling av data (Johannessen, 2021, s. 256).

Tildelingsbrevene fra ASD er valgt da de i stor grad påvirker hvordan Arbeidstilsynet innretter arbeidet sitt. Tildelingsbrevene viser hva departementet forventer av organisasjonen i tildelingsåret, og hvilke krav som er satt i forhold til de økonomiske rammene. De gir også nærmere beskrivelse av prioriteringer, mål og rapporteringskrav og er styrende for planlagte virksomhet og effektivisering generelt. I min analyse har jeg særlig sett på langsiktige mål og prioriterte utviklingsoppgaver, årlige mål og strategier, økonomiske bevilgninger og administrative føringer. Jeg har i denne oppgaven valgt å se på tildelingsbrevene fra perioden 2015-2019. Bakgrunnen for å starte med tildelingsbrev i 2015 ligger i at det her gis føringer for at Arbeidstilsynet skal iverksette en ekstern gjennomgang av egen tilsynsvirksomhet. Dette kommer som følge av at Riksrevisjonen har hatt merknader om etatens arbeid og med bakgrunn i ytre kritikk. I 2015 kom også rapporten som hadde sett på om målene fra forrige omorganisering var nådd. Ny omorganiseringen ble vedtatt og gjennomført i 2019 -2020, derav har jeg kun sett på tildelingsbrevene til og med 2019.

Årsrapportene fra Arbeidstilsynet gir en samlet oversikt over tiltak som organisasjonen har gjort det inneværende året, og viser til resultater som danner grunnlag for drøfting av resultater, måloppnåelse og ressursbruk. Årsrapportene gir en indikasjon på læring og

eventuelt justering av tiltak knyttet opp mot erfaringer og politiske føringer. Årsrapporten er ved siden av tildelingsbrev en av de sentrale styringsdokumentene i dialogen mellom etaten og departement (DFØ, 2020, s.3). Jeg har særlig sett på utviklingen i leders vurderinger av resultater sett opp mot samfunnsoppdraget. Her ligger det drøfting av resultater, måloppnåelse og ressursbruk, og vurderinger av fremtidsutsikter. Årsrapportene skal videre gi en vurdering av forhold i arbeidslivet som vil kunne påvirke evnen til etatens måloppnåelse på sikt (DFØ, 2020, s.5), og er et viktig underlag for departementets rapportering til Stortinget (DFØ 2020, s.4).

Rapporten fra Agenda Kaupang (2015, s.2) er valgt da den evaluerer hvorvidt mål og intensjon fra forrige omorganisering var nådd. Målet med denne omorganiseringen var å etablere en mer effektiv organisasjon gjennom å rendyrke direktoratet som et strategisk, styrende organ og legge all faglig, operativ virksomheten ut på regionnivå (Agenda Kaupang, 2015, s.6). Rapporten gir vurderinger av virkemidler, oppgaver og produktivitet, styring, resultater og måloppnåelse, organisering og samhandling samt kompetanse- og fagutvikling. Rapporten gir også betraktninger og anbefalinger for videreutviklingen av organisasjonen (Agenda Kaupang, 2015, s. 5), her strukturelle endringer fagligkvalitet, og effektiv ressursutnyttelse (Agenda Kaupang, 2015, s. 9).

Evalueringen fra Arbeidsforskningsinstituttet (2017, s. 1), AFI, kom på bakgrunn av bestilling fra Arbeids- og sosialdepartementet tilbake i tildelingsbrevet i 2015. Her ble Arbeidstilsynet bedt om å gjennomføre en ekstern gjennomgang av hele tilsynsvirksomheten. Rapporten kom «*Et Arbeidstilsyn i endring*» hadde som mål å evaluere Arbeidstilsynets utviklings – og forbedringsarbeidet gjennom de siste årene (AFI, 2017, s. ii), og å belyse i hvilken grad arbeidet i etaten var hensiktsmessig (s.1). I rapporten er det særlig etatens tilsynsmetodikk, her utvelgelse av tilsynsobjekter og satsninger, systemer og rutiner for enhetlig opptreden, kunnskap om effekt av metoder samt kunnskap om valg av metoder i møte med virksomhetene. I tillegg ser rapporten på etaten arbeid i etterkant av tilsyn, her oppfølging og læring internt (AFI, 2017, s. 1).

Totalt sett mener jeg utvalget representerer ulike perspektiv på eksterne og interne føringer for Arbeidstilsynets arbeid med organisering, oppgaveløsning og prioriteringer i perioden fra 2015 fram til 2020, der ny organisasjonsmodell iverksettes. Jeg vurderer reliabilitet til dokumentene som er benyttet som god ved at disse kommer fra pålitelige kilder som offentlige dokumenter og anerkjent konsulentfirma og forskningsinstitutt. Jeg har fått tilgangen til data via sentrale ansatte i etaten som ytterligere forsterker påliteligheten.

Påliteligheten i intervjuene vurderer jeg også som god, ved at informantene er valgt ut fra deres kompetanse, kjennskap og erfaring i organisasjonen. Videre er dataene bearbeidet med fokus på faktainnholdet og hvordan dette innholdet kan svare ut problemstillingen. Jeg har forsøkt å vektlegge interne dokumentene og intervjuene, med de eksterne rapportene som en understøttelse av disse. Videre har jeg forsøkt å vurdere dataene så objektivt som mulig, brukt sitater for å eksemplifisere og så langt det er mulig, og lagt til side mine egne erfaringer og meninger. Bruk av direkte sitater knyttet til å svare ut problemstillingene styrker påliteligheten, der disse sitatene bidrar til å synliggjøre informantens «stemme» (Tjora, 2018, s. 83).

Full ut nøytralitet i forhold til forskerens erfaringer vil i en slik fortolkende og kvalitativ tradisjon være vanskelig. Samtidig vil forskerens kjennskap til et område eller organisasjon kunne være en ressurs, blant annet i å skille sentrale empiriske fakta ut fra et stort materiale. Det er viktig å skille hva som er kommet frem av datainnhenting, tolkning av dette og hva som er forskerens egne vurderinger. Dette har jeg forsøkt å være bevisst gjennom hele prosessen, også i måten jeg har fremstilt og analysert de ulike datakildene. Denne utfordringen vil man stå overfor i forskning der man innhenter andres betraktninger og syn på et tema. Giddens (1984, s. 374;1987, s. 284-285) referer til dette som dobbel hermeneutikk. Det vil si samspillet mellom ulike rammer for meningskonstruksjon, der aktørene har sine meninger som fortolkes av forskeren. Innen samfunnsvitenskapelig metode er dette en naturlig logikk.

Bruken av, og fokuset på ansattes erfaringer er bevisst. Ordvalget er med å gjenspeile at det ikke er direkte effekter som måles eller beskrives. Bakgrunnen for dette er at mitt material og utvalg av informanter er begrenset, både med tanke på antall og at de representerer en del av en kompleks organisasjon. Dette fokuset gjenspeiler også analysen, og muligheter for å trekke konklusjoner.

4.3.2 Validitet

Validitet eller gyldighet henger sammen med om data beskriver eller måler det vi tror de gjør (Johannessen, 2021, s. 256). Det skilles mellom intern og ekstern validitet. Knyttet til kvalitativ forskning dreier intern validitet seg om metoden forskeren har til hensikt å undersøke. Det vil si i hvor stor grad data og observasjoner avspeiler de fenomener som er tenkt. Validitet knyttet til kvalitative undersøkelser viser i hvilken grad fremgangsmåte og

funn henger sammen, og i hvilken grad de viser til formålet med studien og den virkeligheten eller konteksten den foregår i (Johannessen, 2021, s. 256).

Hovedfokuset i denne masteroppgaven er innholdet i omorganiserings og endringen i Arbeidstilsynet, i tillegg til drivkrefter for endringene. Dette er i hovedtrekk overgang fra stedlig ledelse til fjernledelse, skifte fra generalister til spesialister, i tillegg til endringer i arbeidsmetodikk.

Innen kvalitativ forskning finnes det metoder for å øke den interne validiteten. Med vedvarende observasjon menes det at forskeren må bruke nok tid og få god kjennskap til feltet som det forskes på. Dette øker sannsynligheten for at man skiller ut relevant og ikke-relevant informasjon. Forståelse for konteksten er sentralt her. I denne settingen er jeg ansatt i den organisasjonen som studeres. Her har jeg hatt fortløpende tilgang til prosessen fra start noe som har gitt meg mulighet til å fange opp endringer og erfaringer fortløpende. Dette mener jeg har gitt meg en unik tilgang og mulighet på oppdatert informasjon og et rikt datagrunnlag. Utfordringen har ligget i å begrense oppgaven og sikre at jeg ikke i for stor grad har vært forutinntatt med tanke på forskningsspørsmål. Dette aspektet har og vært med meg med tanke på utarbeidelse av intervjuguiden, der jeg har forsøkt å velge nøytrale og vide innganger på temaene jeg har ønsket svar på, samt sikret rom for informantens meninger, vektlegging og refleksjon. Med kvalitativ forskning vil det være en fare av at forskeren tolker informantens svar. Dette gjelder og dokumenter. Dersom oppgaven hadde forløpt som planlagt og den hadde vært gjennomført av to ville dette kunne vært sikret noe ved interne refleksjoner og dialog om funn og vurderinger underveis (Tjora, 2018, s. 85). For å ivareta dette så langt det lar seg gjøre har samtlige informanter fått lest gjennom det transkriberte intervjuet, og blitt gitt muligheten til å korrigere eller trekke deler av sitt intervju. Dette mener jeg har økt validiteten, og sikret at jeg har gjengitt og forstått deres syn.

Metodetriangulering benyttes også for å sikre og øke intern validitet. Det vil si at forskeren anvender flere metoder for datainnsamling, eksempelvis dokumentanalyse og intervju, som jeg har benyttet i mitt casesdesign. Dette gjøres for å sikre dybde og ulik vinkling på forståelse og erfaring. (Johannessen, 2021, s. 256-257).

I hvilken grad forskning og resultater frembringer kunnskap som er overførbart er et uttrykk for ekstern validitet. I et forskningsprosjekt gjennomføres det ikke kun en datainnsamling, men også en datasystematisering og analyse. Analysen består i å kode datainnhold ut av den konteksten de er innhentet i, for deretter å konstruere kunnskap om et fenomen. I kvalitative

studier brukes overføring av kunnskap i større utstrekning enn generalisering av kunnskap. Overførbar kunnskap knyttes til i hvor stor grad forskeren greier å etablere beskrivelser, begreper og fortolkninger som er nyttige også i andre kontekster og områder. Overførbarheten styrkes ved detaljerte beskrivelser knyttet til kontekst og kultur til de fenomener som de inngår i. Slike beskrivelser vil gjøre det enklere for andre å vurdere resultater og hvorvidt de er egent for å anvendes i andre kontekster. Robert Merton (1968 sitert i; Johannessen et al., 2021, s. 258) anvender overførbarhet knyttet til referansegrupper, hvor kunnskap kan anvendes i overført betydning. Dette vil særlig være grupper det er naturlig å sammenligne seg med, eksempelvis offentlige etater som står i prosesser knyttet til endringer i tjenester og organisering. Ved casedesign trekkes konklusjonene på bakgrunn av empiriske data som er tids- konteksts- og stedsavhengige. Dette innebærer at analysen vil ha begrensninger med tanke på generalisering og mulige feilkilder (Yin, 2018 sitert i: Johannessen et al., 2021, s. 206, 216-217). Datatriangulering vil kunne motvirke dette og fremheves også som et av casestudiers sterke sider. Her vil ulike kilder gi bedre muligheter til å få tak i sosial kompleksitet og mangfold (Andersen, 2018, s. 25, 157). Det skal gjennomføres større ekstern evaluering av omorganisering i Arbeidstilsynet i løpet av 2022 i hele organisasjonen. Denne oppgaven med et begrenset utvalg kan likevel vise til erfaringer som kan ha overføringsverdi innad i etaten, og vil kunne antas knyttes til andre etater og organisasjoner som har eller skal gjennomgå liknende omorganiseringer. Overføringsverdi kan også sikres ved at jeg ser fellestrekk mellom de anvendte metodene, her sentrale dokumenter og intervjuer.

Innenfor samfunnsvitenskap er det særlig den kommunikative gyldigheten eller validiteten som vi ser etter. Det vil si hvordan resultatene formidles og hvordan forskningen forholder oss til annen relevant forskning på området. Sammenstilling av eget funn må sees opp mot annen relevant forskning (Tjora, 2018, s. 80). Bekreftbarhet eller objektivitet må søkes gjennom å beskrive alle beslutninger gjennom prosessen slik at det er enkelt å følge valg og avveininger som er tatt. Forskeren må være selvkritisk og reflektere over valg eller avvik som kan påvirke tolkninger og tilnærminger. Objektiviteten kan forsterkes gjennom at forskeren sjekker ut egne funn mot tidligere forskning eller litteratur i tillegg til om informanten støtter tolkningen til forskeren (Johannessen et al., 2021, s. 259). Objektiviteten kan også sikres ved at jeg i funnene, intervjuene og dokumentene, kan spore de samme drivkreftene.

En svakhet ved denne oppgaven kan ligge i utvalg av informanter. Jeg hadde ønsket en større bredde med hensyn til plassering i organisasjonen og større bredde i roller. Dette fikk jeg ikke tilgang til å gjennomføre, slik at mine informanter representerer en liten del av organisasjon,

avdeling tilsyn. Dette kan naturlig påvirke både intern og ekstern validitet. Allikevel mener jeg at mitt utvalg representerer ansatte som har fått store endringer knyttet til den gjennomførte omorganiseringen, særlig ved å gå fra stedlig ledelse til fjernledelse, og fra mindre regioner til spredte geografiske seksjoner i en stor felles avdeling. Utvalget av informanter representerer ansatte med erfaringer fra tre ulike regioner før organisasjonsendringen, de representerer bredde av fagområder innen tilsynsavdelingen og er fysisk organisert på ulike lokalisasjoner. Jeg opplever at samtlige av mine informanter hadde bred kunnskap og mange refleksjoner knyttet til mine problemstillinger. Dette mener jeg også har bidratt til at mine data er med på å svare ut problemstillingene. Samtlige informanter deltok frivillig og ga informert samtykke.

4.4 Etske vurderinger

Jeg sendte inn vurderingsskjema (vedlegg 2) for personopplysninger til NSD i oktober 2021 for godkjenning av prosjektet. Jeg fikk godkjenning til å starte prosjektet 25.10.2021 (vedlegg 3). NSD godkjente valgt framgangsmåte for innsamling og håndtering av data i henhold til personvernlovgivningen. I månedsskifte november/desember 2021 fikk jeg tilbakemelding fra ledelsen i Arbeidstilsynet knyttet til gjennomføring av intervju i forbindelse med masteroppgaven. Med bakgrunn i planlagt ekstern evaluering av omorganiseringen i Arbeidstilsynet i løpet av 2022 fikk jeg godkjenning fra ledelsen til kun å gjennomføre intervju i en begrenset del av organisasjonen. På bakgrunn av dette ble det sendt inn justeringer for gjennomføring av prosjektet til NSD knyttet til utvalg. Jeg bestemte meg også for å søke om godkjenning for bruk av videopptak i tillegg til lyd, da jeg mente dette ville gi ytterligere dybde og informasjon i intervjusettingen. Endringene ble sendt til NSD i desember 2021. Jeg mottok svar fra NSD den 08.02.2022 (vedlegg 3), der det ble vurdert at de registrerte endringer ikke påvirket tidligere vurdering.

Jeg vurderer både at fremgangsmåte og henvendelse til aktuelle informanter som etisk god. Fremgangsmåte og henvendelse har hatt som mål å skape tillit og sikre forskningsetiske hensyn. I henhold til de føringer som ble gitt fra ledelsen i Arbeidstilsynet sendte jeg e-post til aktuelle informanter som en første henvendelse. I e-post fikk informantene en kort beskrivelse av oppgaven med problemstillinger, og om formålet med intervjuet. Det fremgikk også at deltakelsen var frivillig, og at informantene kunne kontakte meg ved spørsmål knyttet til det å være informant. De informantene som stilte seg positive fikk oversendt meldeskjema til NSD med beskrivelse av prosjektet og informasjon om håndtering av data. I tillegg fikk de skjema

for samtykkeerklæring. Skriftlig og muntlig samtykke ble sikret i forkant av samtlige intervjuer. I tillegg ble informasjon gjentatt i starten av alle intervjuene, hvordan informasjon ville bli behandlet, herunder konfidensialitet, anonymisering, samt lagring og sletting av data. Samtlige informanter fikk det transskriberte intervjuet til gjennomlesning for eventuell korrigering eller presisering.

5.0 Presentasjon av data

5.1 Innledning

I dette lange kapitlet vil jeg forsøkt å presentere de empiriske dataene knyttet til omorganiseringen i Arbeidstilsynet. I hovedtrekk er det drivkrefter og erfaringer med en organisasjonsendring fra en geografisk modell med stedlig ledelse, til en funksjonell organisering etter fag med utstrakt bruk av fjernledelse.

Det er benyttet flere kilder for å svare ut problemstillingene, både interne dokumenter og intervjuer. I tillegg har jeg benyttet to eksterne rapporter, da disse ytterligere belyser bakgrunn og hensikter for endring. Jeg har jeg valgt å fortløpende veksle og balansere mellom de ulike kildene for å få fram empirien.

Dette kapitlet er inndelt i to underkapitler som svarer ut de to problemstillingene hver for seg. Underkapitlene har jeg igjen delt inn slik jeg har tolket dataene i forhold til bakgrunn, hensikt og drivkrefter, i tillegg til hovedtrekk av de ansattes erfaringer. Til slutt i kapitlet oppsummeres hovedfunnene.

5.2 Drivkrefter og hensikt med omorganiseringen

På bakgrunn av analyser av interne dokumenter, intervjuene og de eksterne rapportene har jeg delt inn resultatene som er med å svare ut den første problemstillingen i kategorier.

Kategoriene er valgt ut fra det jeg har sett av felles trekk knyttet til struktur og organisasjon, og prosesser og oppgaveløsning.

I den første delen presenteres empiriske data, 5.2, som omhandler problemstillingen, «Hvilke drivkrefter er lagt til grunn for valgt organisasjonsmodell», og har søkelys på bakgrunn og hensikt med omorganiseringen og hvordan drivkreftene oppfattes i organisasjonen med hensyn til klarhet og styrke. Det empiriske grunnlaget bygger på dokumentanalyse av tildelingsbrev og årsrapporter, intervjuer og evalueringsrapporter fra Agenda Kaupang og Arbeidsforskningsinstituttet.

5.2.1 En bærekraftig og fremtidsrettet organisering

«Arbeidslivet er i endring. Det er store forventninger til etaten både fra arbeidslivet, samfunnet og politikere. Arbeidstilsynet må være robuste for å kunne møte framtidens utfordringer og håndtere dem godt». Det vises her til et utfordringsbilde som består av både

interne og eksterne forhold som nødvendiggjør en vurdering av organisasjonen slik at den innrettes for å møte disse (Arbeidstilsynet, 2017, s. 3). Etatens behov for å være fremtidsrettet og bidra til et bærekraftig velferdssamfunn videreføres i de interne dokumentene også de neste årene. «Arbeidstilsynet er en organisasjon i endring. Skal Arbeidstilsynet tilpasse seg fremtidens utfordringer på en god og bærekraftig måte slik at vi er en relevant og solid samfunnsaktør, må vi gjøre betydelige grep i egen organisasjon de kommende årene.» (Arbeidstilsynet, 2019, s. 46).

Behovet for endring kommer som følge av ytre kritikk fra sentrale parter i organisasjonsfeltet gitt i ulike eksterne rapporter, her NHO, Spekter og Agenda Kaupang (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015-2019). I årsrapporten fra 2016 vises det også til at departementet er en pådriver for utvikling og endring i etaten (Arbeidstilsynet, 2016). Den ytre kritikken er også sentral hos flere av informantene. Informant 2: «Det ble det som stod i disse rapportene da, at det ikke var noe internkontroll, at det var uklare roller og myndighet. Hele organisasjonen var egentlig prega at det var uklart hvem som hadde ansvar for hva». Informant 4 sa: «Ja, altså bakgrunnen, det var jo disse rapportene da. Om ting som ikke fungerte som det skulle».

I tildelingsbrevene knyttes behovet for endring særlig opp mot den økende omstillingstakten i samfunnet generelt, og i arbeidslivet spesielt. Det understrekes at denne omstillingen har fått, og vil få konsekvenser for Arbeidstilsynets arbeid. Særlig er det endringer i arbeidsmiljøutfordringer og arbeidstilknytning som vil utfordre risikotenkningen til etaten. Videre vises det til teknologiske- og demografiske endringer, økt globalisering og klimaendringer som faktorer som vil påvirke fremtidens arbeidsmiljø (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018a).

Fra 2015 peker Årsrapportene på utviklingen av et mer to-delt arbeidsliv, en useriøs og en seriøs del, som viktig for etatens arbeid og prioriteringer. Denne utviklingen utfordrer Arbeidstilsynet og vil kreve behov for endringer i metodebruk og strategier. Endringene vil særlig kreve samtidig og koordinert tverretatlig innsats. Bildet på et arbeidsliv i endring fremheves som sentralt for Arbeidstilsynets samfunnsoppdrag og vil kreve at etaten må gjøre endringer for å være rustet til å møte disse (Arbeidstilsynet, 2015- 2019).

På bakgrunn av ytre kritikk og eksterne og interne evalueringer er det områdene kunnskaps- og kompetanseutvikling, tydeliggjøring av arbeidsprosesser, utvikling og sikring av ledelse og særlig tilsynslederrollen som vil kreve endring og omstilling. De videre prosessene og

løsningene for etaten blir å finne effektive prinsipper og former for organisering, der ledelse understøtter høyt kompetente fagmiljøer gjennom tydelige beslutningslinjer. Totalt sett oppgis det at løsningene må gi effektiv gjennomføringsevne av samfunnsoppdraget (Arbeidstilsynet Årsrapport, 2015- 2017).

Årsrapporten 2015 viser til et behov for god dialog med departementet om endringsprosesser i form av konkrete tiltak, men også i forhold til hvordan etaten skal se ut etter at tiltakene er ferdigstilte (Arbeidstilsynet, 2015, s. 45). Vurdering av region- og tilsynsstrukturen er særlig tema i årsrapportene i 2015 og 2016 (Arbeidstilsynet, 2015-2016). Ulik organisering i regionene, både med hensyn til ledelse, struktur og metodikk, ble også trukket fram som utfordringer av flere informanter.

Fra mitt ståsted var regionene tidligere veldig ulikt organisert. Noen av oss hadde allerede begynt en form for fagorganisering. Sånn at her gjorde man det ulikt. Det var noe man så på at en så liten etat burde være mer likt organisert for å sikre en mer helhetlig styring av det operative (informant 2).

Informant 5 uttrykte tidligere organisering slik: «[...] jeg mener vel at hovedhensikt var å få ryddet litt opp i en organisasjon som på tross i at den ikke er så stor, har vært drevet og organisert ulikt i de ulike regionene».

Utfordringer med organisering bekreftes også i Agenda Kaupang rapporten (2015, s. 84). Det er her vist til stor variasjon i organisering grunnet geografi og ulik indre struktur i regionene. Tre av regionene var delt etter geografi med stedlig leder, og tre var organisert etter fag med fjernledelse. En region hadde en blandingsform (Agenda Kaupang, 2015, s. 77). Uklar beslutningsmyndighet og ansvarsfordeling mellom regiondirektørene og direktorat var en krevende organisering, både organisatorisk og for utøvelse av ledelse (Agenda Kaupang, 2015, s. 87). I AFI rapporten (2017, s. 86) vises det til mange tilsynskontor med spredd organisering. De ulike tilsynskontorene er dels ulikt organisert, noe som utfordrer organisering og gjennomføring av tilsyn og likebehandling av tilsynsvirksomheter på tvers av regionene. Denne evalueringen kom også med anbefalinger og vurdering av direktoratsoppgaver og løsninger på støttefunksjoner, spesielt knyttet til ansvars- og rollefordeling (Arbeidstilsynet, 2015, 2016).

Tematikken rundt tydeliggjøring av ansvars- og rollefordeling i direktoratet og ytre etat var også tema knyttet til tidligere organisering. Informant 2 uttrykte seg slik:

Det var heller ikke helt rendyrket direktoratsfunksjon. Det var litt sånn bukken og havresekken. Et eksempel på litt krevende organisering var lovavdelingen i direktoratet som både skulle håndtere klager og vært i front i regelverksarbeid, og være en sparringspartner for oss ute. Det var en krevende organisering for å unngå habilitetsproblemer.

I Agenda Kaupang rapporten (2015, s.122) vises det til at organisasjonsstrukturen var uklar knyttet til fordelingen mellom de to forvaltningsnivåene, og at tiltak måtte gjøres for å sikre et uavhengig klageorgan, og for å unngå habilitetsspørsmål (Agenda Kaupang, 2015, s.99).

Flere informanter trakk fram utfordringer med ulik organisering som en sentral drivkraft. I tillegg var flere opptatt av at funksjonsbasert organisering var innført i andre statlige organisasjoner, og at denne måten var riktig og moderne. Informantene viste til forhandlinger og diskusjoner rundt ulike modeller, der ulike forhold fra de tidligere regionene var vektlagt og at innspillene i stor grad sprikte.

Informant 1: Jeg tenker jo at det ligger litt i pakka med alle andre statsbedrifter eller offentlige, at man skal ha en funksjonsdeling, det er på enn måte det som er «in» nå. Opplever at det har ligget som en slags føring for hele prosessen. Selv om vi har drøftet ulike alternativ så har jeg vel et bilde av at den biten kanskje har vært gitt i forkant.

Informant 3: Det som jeg oppfattet da som ble sagt, det var jo at det at vi kanskje skulle tilpasse oss bedre til samfunnet, men så har vi jo det også med at statlige virksomheter skal være funksjonelt organisert. Det føler jeg at liksom lå litt i bakgrunnen der da. At vi alle skal inn i samme formen.

Informant 6: [...], jeg opplevde jo ikke når det sto på at resultatet var gitt. [...] at man gikk den veien fordi det var det smarteste. Men jeg har jo tenkt noen ganger at det ble i sånn som noen hadde ønska det skulle bli [...], ut fra at andre etater hadde gjort det på den måten. Nesten som det har vært en trend å satse på funksjonsbasert organisering i den tro at spesialiserte enheter blir faglig bedre og løser oppgavene bedre. [...] det kom jo 7 hørings svar som sprikte ikke sant. [...] Og det tror jeg kanskje var

situasjonen, at det var så mye sprik i de tilbakemeldingene at det var egentlig ganske greit skuring å gå for en modell [...]

Den organisatoriske modellen med geografisk inndeling var basert på politiske beslutninger tatt i tilknytning til omorganiseringen fra 2005-2006. Blant annet var ikke prinsippene rundt region- og tilsynskontorinndelingen blitt utfordret etter dette. Agenda Kaupang (2015, s. 84) mente geografien hadde betydning for hvordan tilsyn, arbeidsprosesser og fag- og kompetanseutvikling ble løst og organisert, både innad i og på tvers av regionstrukturen. Samlet viser rapporten til at disse momentene bør vektlegges, og at etaten i større grad bør vurdere en organisering etter faglige og/eller aktivitetsbaserte prinsipper.

I rapporten fra AFI er OECDs nøkkelprinsipper sentralt. Prinsippene er spesielt knyttet til evaluering av tilsyn- og revisjonsmetodikk opp mot anerkjente metoder og standarder (OECD, 2014 i; AFI, 2017, s.1). Det vises til at OECD har en betydelig rolle internasjonalt i promotering av tilsynsreformer. Sentralt i føringene er hvordan statlige reguleringspolitikk kan legge til rette for et velfungerende markedsbasert samfunn (AFI, 2017, s. 9). OECDs prinsipper er benyttet i diskusjonen rundt ulike aktørers oppfattelse av arbeidsmiljøutfordringer og om prinsippene og anbefalingene kan bidra til å imøtekomme utfordringene (AFI, 2017, s. 9).

5.2.2 En enhetlig organisering og utvikling av sterke fagmiljø

Fra 2015 er det i tildelingsbrevene og i årsrapportene vektlagt å sikre enhetlighet i etaten knyttet til flere områder. Blant annet enhetlighet i organisering og ledelse, innføring av digitale verktøy for risikobasering av etatens prioriteringer, satsninger og virkemiddelbruk, og saksbehandlingsverktøy (Arbeidstilsynet, 2015-2019). Risikobasering av etatens arbeid knyttes tett sammen med synliggjøring av etatens vurderinger utad mot partene, og utvikling av digitale verktøy. Informant 2 uttrykte dette: «Jeg tenker det var en del ytre krefter, eksterne som stilte noen spørsmål og evalueringene viste at vi gjorde ting forskjellig, og at det ikke var nok samordning av oppgaver som skulle løses mellom regionene.»

AFI rapporten gir anbefalinger om tydeliggjøring og praksisforankring av systemer og rutiner som skal sikre enhetlighet overfor virksomhetene. Det vises også til behov for å se på organiseringen av det arbeidsmiljøfaglige kunnskapsgrunnlaget da organiseringen av dette er ulikt i regionene og kan være en faktor som resulterer i ulik praksis i møte med virksomhetene (AFI, 2017, s. 87).

Behovet for en endret tilnærming for utvelgelse og synliggjøring av etatens prioriteringer kommer fram i tildelingsbrev og årsrapporter i gjeldene periode. Det vises her til endringer i utviklingen mot økt arbeidslivskriminalitet som krever endringer i risikobegrepet, ressurser og prioriteringer. Satsningen på risikobasering og utvikling av digitale verktøy, fremheves som langsiktige mål og prioriterte utviklingsoppgaver. For å imøtekomme dette arbeidet vektlegges det at etaten skal utvikle både intern og ekstern kommunikasjon og samarbeid knyttet til prioriteringer. Dette skal bidra til å sikre grunnlaget for etatens arbeid, og igjen bidra til enhetlighet, troverdighet og tillit til etaten (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015-2017, 2018a, 2019). Fokuset på risikobasering av arbeidet var også sentralt hos noen av informantene. Informant 2: «[...] fra 2015 ble det stadig mer fokus på risikobasert tilnærminger og at vi ble utfordret på bruk av våre virkemidler, valg og tilpasse reaksjoner og synlig gjøre resultater og effekter. Dette kom mer fram i tildelingsbrevene fra departementet». Informant 4 formulerte seg slik om risikobasering: «[...] det kom en del kritikk av Arbeidstilsynet som også var årsak eller drivkraft for endringer. [...], hvordan vi velger ut tilsynsobjekter, at det ikke var godt nok risikovurdert og begrunnet».

I rapporten fra Agenda Kaupang (2015, s. 116) er risikobasering av metodikk og utvalg også et tema. Det etterlyses strategier som sikrer systematisk bruk av undersøkelser som ledd i enhetlig og helhetlig kvalitetsutvikling (Agenda Kaupang, 2015, s. 39). Rapporten viser til et behov for å tydeliggjøre retningslinjer for metodikk og prioriteringer, og et behov for å utvikle felles forståelse for prioriteringer og utvalg i etaten (Agenda Kaupang, 2015, s. 40). En manglende felles forståelse og enhetlighet trekkes frem som en trussel mot etatens troverdighet (Agenda Kaupang, 2015, s. 117).

Fagutvikling og kompetanse er viktig i en etat som Arbeidstilsynet. Dette kommer fram i årsrapportene i perioden knyttet til utviklingsarbeid, kunnskaps- og kompetanseutvikling (Arbeidstilsynet, 2015-2019). Fagmiljøer og fagkompetanse var og et tema knyttet til enhetlighet hos noen av informantene. Sikring av fagmiljø ble og vist til som en drivkraft for å fremme en fleksibel organisasjon, og for å sikre faglighet. Informant 5 knyttet fag og fleksibilitet sammen: «[...] begrunnelsen var enhetlighet, fleksibilitet og at vi skulle være rigga for å kunne snu oss rundt, og enda større grad av faglighet da. Det er det jeg har oppfatta som begrunnelse for de endringene vi har gjort».

I tidligere organiseringen var fag- og kunnskapsutvikling organisert i fagnettverk. Her fremgår det også ulik organisering som hinder for likeverdig samarbeid på tvers (Agenda Kaupang, 2015, s.113; AFI, 2017, s. 66). Intensjonene til fagnettverkene var et fora for å dele

og utvikle kompetanse på tvers i organisasjonen, og mellom ulike nivå. Vurderingen viser imidlertid at nettverkene ikke fungerte som slike arenaer (Agenda Kaupang, 2015, s.114). AFI (2017, s. 709) trekker fram tilsynsrollen og hvordan denne skal fremstå og utvikles opp mot fag- og kunnskapsområdet. Dette knyttes til hvorvidt tilsynsrollen skal være generalist eller spesialist. De mente en dreining mot generalistrollen kunne svekke kompetansen. For å kunne utvikle kunnskap og fag bør tilsynsrollen avklares da det vil innvirke på strategiske valg knyttet til fag- og kunnskapsutvikling. Informant 5 fremhevet kompetanse som en drivkraft og et strategisk område for Arbeidstilsynet:

Etaten er veldig opptatt av å få opp, og man er veldig opptatt av kompetanse i målbilde 2030. [...] Det står fryktelig mye fint i målformuleringen for 2030, om at vi skal være de fremste, at vi skal opprette plattformer og kanaler for kompetanse og kompetanseutvikling internt og eksternt.

Organiseringen av fag- og fagutvikling kommer frem som sentralt i både Agenda Kaupang rapporten (2105) og AFIs evaluering (2107). Det ble vist til at kompetanse og fagutvikling manglet en overordnet organisering og systematikk, noe som igjen påvirket prioriteringene og enhetligheten i etaten (Agenda Kaupang, 2015, s. 84; AFI, 2017, s. 87). Agenda Kaupang (2015, s. 84) mente Arbeidstilsynet måtte revurdere organiseringen for å sikre en mer enhetlig oppgaveløsning og fagutvikling, hvor AFIs (2017, s. 87) evaluering etterlyste systematisering av opplæring og fagansvar. Den ulike organiseringen og utviklingen av lokale praksiser påvirket inspektørens fagkompetanse. Kompleksiteten i arbeidsmiljøfagene mente AFI (2017, s. viii) ikke kunne løses med stram standardisering, men handlet om behov for utvikling av en enhetlig vurderingslogikk som måtte bygge på både en bred tverrfaglig kunnskap og erfaring.

Enhetlighet var også et tema knyttet til drivkraft for endringen hos flere av informantene. Informant 5 fremstilte det slik: «[...] jeg mener vel at hovedhensikt var å få ryddet litt opp i en organisasjon som på tross i at den ikke er så stor, har vært drevet og organisert ulikt i de ulike regionene. Så jeg tror at hensikten var å få en enhetlig organisering i etaten». Informant 4 trakk også inn utfordringer med styring opp mot tidligere organisering: «[...] organiseringen vi hadde før var litt vanskelig å håndtere i forhold til styring og enhetlighet».

Behov for mer enhetlighet får også stor tilslutning blant de informantene i AFI rapporten. De oppgir samtidig at det er tidkrevende å holde seg oppdatert, og å holde oversikt over bredden i arbeidsmiljøfagene. Etaten har en stor bredde og omfang av styrende dokumenter, retningslinjer, og rutiner som krever tid og ha oversikt over (AFI, 2017, s. 87).

«Organiseringen er et viktig virkemiddel for å løse samfunnsoppdraget». Dette sitatet er hentet fra årsrapporten i 2019. Her vises det til at organisering med like funksjoner samlet under samme ledelse er viktig for å sikre enhetlighet, bedre styring og for å sikre større kraft i fagmiljøene uavhengig av geografi (Arbeidstilsynet, 2019, s. 45). Informant 2 uttrykte seg slik: «[...] å samle kompetanse, fagmiljøene, fagoppgaver og at det ligger under felles ledelse, det var sentralt».

Tidligere organisering besto av faglig sterke regioner og et lite strategisk direktorat. Direktoratet var i stor grad bygget opp på nytt etter omorganisering og flytting fra Oslo til Trondheim i 2005-2006 (Agenda Kaupang, 2015, s. 86). I Agenda Kaupang rapporten fremheves det at etaten bør gå bort fra føringene om all vekst bør skje i regionene. Dette begrunnes ut fra et behov for styrking av direktoratet for å kunne støtte den operative virksomheten i regionene (Agenda Kaupang, 2015, s. 84).

I Årsrapporten fra 2019 fremgår det at hovedmålet med ny organisering har vært å sikre at like funksjoner samles i en linje for å gjøre det lettere å bli enhetlige. I tillegg legges det til grunn at ny organisasjonsmodell vil gi større kraft i fagmiljøene uavhengig av geografi. (Arbeidstilsynet, 2019, s. 2). Det fremheves videre at organiseringen er gjort for å sikre at Arbeidstilsynet løser samfunnsoppdraget ut fra både nåsituasjonen og fremtidig utfordringsbilde (Arbeidstilsynet, 2019, s.45).

5.2.3 Helhetlig styring og ledelse

Helhetlig styring og en fleksibel struktur har vært gjennomgående som kriteriet for valgt organisasjonsmodell. Organisasjonsmodellen skal gi tydelige styringslinjer og en fleksibel struktur som bygger opp under effektive løsninger (Arbeidstilsynet, 2019, s.45). Informant 4 uttrykte utfordringer ved tidligere organisering slik:

[...] regionene og den organiseringen vi hadde før var litt vanskelig å håndtere i forhold til styring og enhetlighet. At regiondirektørene hadde ganske store fullmakter og det var vanskelig kanskje og få til samarbeid mellom disse regionene, som det var påkrevd. Og så hadde inspektørene kanskje litt for mye frihet til å velge både hvor, og når og hvordan de skulle angripe, hvilke tilsynsobjekter.

Årlige tildelingsbrev og styringsdialogen legger føringer for Arbeidstilsynets arbeid og prioriteringer. I tillegg legges det indirekte føringer via mål og resultatstyringen. Målene som settes her er retningsgivende for etatens prioriteringer (AFI, 2017, s. 83). I perioden, og særlig

fra 2016, er det en endring i styringsdialogen. Det skjer en dreining fra måling på resultat og reaksjonsbruk, til mål på effekt. I tildelingsbrevene i 2017 og 2019 settes det mål om en langsiktig utvikling av samtlige styringsparametere, forklaringsvariabler og målemetoder. Dette arbeidet følges opp i den ordinære styringsdialogen med departementet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, s. 9 og 2019). Fra 2019 følges arbeidet opp gjennom egne arbeidsmøter mellom departementet og etaten. Etaten skal i årsrapporten vise til hensiktsmessige framstillinger av ressursbruken, synliggjøre og vurdere effekter ved å utvide bruk av ulike kilder for å måle effektene (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019). Informant 1 la til grunn et behov for å skille strategi og operativ del av etaten som en drivkraft for endring: «[...]de offisielle drivkreftene det er jo dette med å skille strategisk og operativ del i organisasjonen. [...] Jeg synes vel fortsatt at strategisk del er langt inne i operativ del, og blir veldig førende på den operative biten».

I den eksterne rapporten fra Agenda Kaupang (2015, s. 121) ble det vist til utilsiktede virkninger ved bruk av måltall som styringsparameter. Dette ga et fokus på volum i tilsyn framfor kvalitet. Videre fremheves det at Arbeidstilsynet ikke har lyktes med å forklare en del sider ved virksomhetens oppgaver og hvordan disse henger sammen med styringsparametere (Agenda Kaupang, 2015, s. 61). Det vises også til en svakhet ved målingene at de ikke differensierer ulike tilsyn og ressursbruk, og i liten grad beskriver ønsket effekt av Arbeidstilsynets innsats på arbeidsmiljøsituasjonen. Det innebærer at etaten kan innfri måltallene uten at det kommer frem på hvilken måte, og i hvilken grad (Agenda Kaupang, 2015, s. 68).

I tildelingsbrevene i perioden er årlige mål og prioriteringer særlig rettet mot økt samarbeid med andre etater, og særlig det tverretatlige arbeidet mot det useriøse arbeidslivet, og arbeidslivskriminalitet spesielt. Dette sees også gjennom overførte bevilgninger og økte rammer til samarbeidet mellom Arbeidstilsynet, Skatteetaten og politiet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015-2017, 2019). I rapporten fra Agenda Kaupang vises det til stor variasjon i organisering grunnet geografi og indre struktur i regionene. Dette knyttes til oppgaveløsning og regionale samarbeid, herunder A-krim samarbeid (Agenda Kaupang, 2015).

Ansvar og organiseringa av alt operativt arbeid var tidligere lagt til regionene, og var til dels ulikt organisert. Informant 2 uttrykte det slik:

I gammel region så hadde regiondirektøren ansvar for rubb og rake av det som var av operativt arbeid, tilsynsaktivitet og kontakt med partene. Det var diverse samarbeidsarenaer med partene. [...] De hadde alt innenfor sitt geografiske område. Og det ble løst ganske ulikt, slik jeg opplevde det.

Informant 4 hadde disse betraktningene om de tidligere regionene: «Regiondirektørene hadde ganske store fullmakter og det var vanskelig kanskje og få til samarbeid mellom disse regionene, som det var påkrevd». Denne organisering fremheves også som en utfordring knyttet til samarbeid på ulike arenaer, og har ført til manglende tillit hos arbeidsgiversiden (Agenda Kaupang, 2015, s. 119). Det vises også til at samarbeidet med andre myndigheter kan utnyttes bedre i ambisjonen om å nå virksomhetene (Agenda Kaupang, 2015, s. 46), hvor en helhetlig strategi for hvordan dette samarbeidet skal foregå og utvikle seg i regionene etterlyses (Agenda Kaupang, 2015, s. 55-56).

Et av de mest sentrale funnene i Agenda Kaupang rapporten, og som henger tett sammen med utøvelse skjønn og prioriteringer, er mangel på arenaer for erfaringsutveksling på tvers av organisasjonen (Agenda Kaupang, 2015, s. 39). Behovet knyttes særlig opp mot erfaringsutveksling i tilsynsarbeidet (s. 117) som er viktig for å styrke kvalitet og enhetlighet (s. 116). Informant 4 uttrykte utfordringen slik:

[...] styring og effektivitet, enhetlighet var også veldig ofte nevnt. Sikre en enhetlig gjennomføring og resultater, sikre vurderinger. Så var det disse avklaringene rundt, disse såkalte prinsipielle avklaringene, at regionene behandler samme type utfordringer litt forskjellig måter. Og at vi havner i skvis når vi jobber med store landsdekkende organisasjoner, at vi ikke klarer ivareta enhetlighet tilnærming.

Flere informanter mente gammel organisering kunne være utfordrende med hensyn til lik praksis, sikre faglighet uavhengig av geografi og en enhetlig og tydelig ledelse. Informantene var også opptatt rollen til tilsynslederne, og at det her var store spenn i ansvar, omfang og fagansvar. Informant 2: uttrykte seg slik: «I gammel organisasjon så opplevde jeg at vi gjorde ting ulikt. Det så jeg veldig godt når jeg var på tilsynsledermøter på aktivitetsnivå. [...] de som hadde geografisk organisering og ikke fag hadde jo så mye, de hadde jo mer begrenset mulighet til å møte». Informant 6 var også opptatt av omfang i oppgaver og ansvarsområder:

Vi begynte jo å organisere i disse nærings-satsingene, og så skulle hver satsning ha møter, tilsynslederne som koordinerte. Så ble det veldig mange næringsaktiviteter å holde styr på, rapportere på og delta på møter. Så det ble litt for mye å ha kontroll på for en tilsynsleder hvis en skulle følge opp alle aktivitetene.

Agenda Kaupang rapporten (2015, s. 39-40) problematiserte også behov for å se på praksis, innhold og myndighet tillagt tilsynslederrollen. Dette for å sikre mer enhetlighet praksis i utvelgelsen av tilsynsobjekter, og å sikre ledere fagkompetanse og tid til å utøve ledelse.

5.2.4 Samfunnsutviklingen og en to-delning av arbeidslivet

Det er i de interne dokumentene vist til behov for endring i organisering som følge av samfunnsmessige endringer. Disse endringene er tatt inn i etatens utviklingsarbeid og har medført en dreining mot å styrke arbeidet innen A-krim og sosial dumping. Dette er blant annet synlig gjennom økte bevilgninger. Det er videre vist til mulige konsekvenser av dette for Arbeidstilsynets metodikk, prioriteringer og organisering, og fremheves som sentralt under mål og prioriteringer i tildelingsbrevene (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015-2017, 2018a, 2019) og under direktørens vurderinger av fremtidsutsikter i årsrapportene (Arbeidstilsynet, 2015-2019).

I AFIs evaluering vises det til bred enighet av de som er intervjuet om at denne dreiningen må håndteres. Det fremstilles imidlertid klarheter om hvilke konsekvenser det vil få for det forebyggende området (AFI, 2015, s. 85), og relateres til ulikheter og forskjeller knyttet til behov for kunnskap, tilnærming og håndtering ulik problematikk. AFI fremhever erfaring fra det forebyggende arbeid som grunnleggende for å utvikle ny og situasjonsbestemt kompetanse for å møte det useriøse arbeidslivet (AFI, 2017, s. viii), noe som vil kreve bred og høy arbeidsmiljøfaglig kompetanse hos inspektørene (AFI, 2017, s. viii).

Årsrapportene viser også til en todeling knyttet til oppfølging og håndtering av arbeidslivet. Både det useriøse og seriøse arbeidslivet er prioriterte mål, og det vektlegges systematisk utvikling av samarbeid, kunnskap og kompetanse (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016-2017, 2018a, 2019). Dreiningen mot en økt satsning på a-krim mener AFI i sin evaluering kan medføre en svekkelse av det forebyggende området, og spesielt arbeidsmiljøutfordringer og risikoforhold som over tid gir helseutfordringer (AFI, 2017, s. vii og s. 84). Dette relateres til at de største helseutfordringene i Norge er muskel- skjelettplager og psykiske plager som utvikles over tid (AFI, 2017, s. viii). De setter denne utfordringen opp mot Arbeidstilsynets

mandat og OECDs prinsipper om selektivitet (AFI, 2017, s. 84). OECD argumenter for at grunnlaget for prioriteringer av tilsyn må gjøres ut fra alvorlighet på bruddene og potensialet for skadevirkninger. Potensielt vil dette kunne medføre ned-/bortprioriteringer av belastninger og helseskade som oppstår ved langvarig eksponering. En slik selektivitet vil kunne medføre at etaten ikke fører tilsyn med alle bestemmelsene i loven (OECD, 2012b i AFI, 2017, s. 23, s. 85). AFI rapporten mener denne konsekvensen med seleksjon må debatteres opp mot mandatet til etaten og OECDs prinsipper som er forankret i nyliberal ideologi, der markedskreftene er sentrale (AFI, 2017, s. 85).

5.2.5 Effektivisering av arbeidsprosesser og virkemidler

I tildelingsbrevene er det krav og en forutsetning at etaten arbeider med effektiviseringstiltak for å øke produktiviteten, og for å sikre effektiv ressursbruk (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016- 2017). Et gjennomgående trekk i perioden er økte økonomiske rammer som skal brukes til å utvikle, modernisere og effektivisere IKT-systemer ((Arbeids- og sosialdepartementet, 2015-2017, 2018a, 2019). Effektiviserings-tiltakene og føringer på IKT-løsninger knyttes opp mot Digitaliseringsrundskrivet, hvor etaten forløpende skal vurdere gevinster gjennom tjenestekjeder og digitaliseringstiltak (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017- 2019).

Informant 3 sine betraktninger om effektivitet:

Det med effektiv organisasjon det ble også litt fremhevet, og det med at vi også skal være mer digitalisert. Det var også veldig viktig. Men det, hvordan det ble koblet med organiseringen, og som grunn for å omorganisere ..., det ble brukt hele veien som en effektiv brikke for å jobbe mer digitalt.

Effektiviseringstiltak og økt fokus på digitalisering sees over flere år. Det vises til felles føringer for statlige etater for å utnytte de samlede ressursene bedre. Digitalisering sees som et tiltak for å øke produktiviteten og som en viktig del av endringsprosessene i etaten (Arbeidstilsynet, 2017, s. 2; 2018, s. 2). Digitaliseringstiltakene skal brukes til å gi interne effekter som kommunikasjon og enhetlighet, men også utad som et verktøy for å påvirke aktører effektivt. Det vises til et digitaliseringsløft for etaten der knappe ressurser må anvendes på en effektiv måte (Arbeidstilsynet, 2018, s. 2). Informant 2 uttrykte det slik: «[...] og så tenker jeg at effektivisering i offentlig sektor er et tema overalt. Det å ha en mest mulig effektiv arbeidsform er viktig. [...] Sentralisering knyttet til effektiviseringsnormen i offentlig sektor, hvor man får kutt».

Arbeidstilsynets organisering og strukturelle inndeling fremheves som en støtte for å nå etatens samfunnsoppdrag og strategiske målsettinger, og begrunnes ut fra et behov for mer effektivitet og produktivitet (Arbeidstilsynet, 2017). Som et virkemiddel for å sikre helhetlig, balansert og strategisk styring vises det til innføring av porteføljestyling. Porteføljestyling skal og benyttes til å identifisere og gjøre uttak av ytterligere gevinster (Arbeidstilsynet, 2017, s. 39).

Effektivisering settes i sammenheng med hvordan etaten er organisert i Agenda Kaupang rapporten. Det anbefales at sentrale funksjoner bør tydeliggjøres i organisasjonen, særlig IT og administrasjon. De anbefaler at etaten fullfører påbegynt sentralisering av administrative oppgaver og samler oppgaver i direktoratet (Agenda Kaupang, 2015, s. 84).

I 2018 vedtok Arbeidstilsynet et nytt målbilde. Dette skulle sees i sammenheng med utviklingsarbeidet i etaten knyttet til ressurseffektivisering, virkemiddelbruk og arbeidsmetodikk (Arbeidstilsynet 2018, s. 51). Målbildet 2030 angir retning og ambisjonsnivå for etaten, og skal være et sentralt verktøy opp mot valgt organisasjonsmodell (Arbeidstilsynet, 2018). Målbildet bygger på trender som preger arbeidslivet i dag, og de trendene som med sannsynlighet vil prege fremtidens arbeidsliv (Arbeidstilsynet, 2018, s. 51). Målbilde inneholder fire strategiske områder; målgrupper og leveranser, kompetanse og utvikling, effektive prosesser og styring, ledelse og medvirkning Målbilde er presentert som et sentralt styringsverktøy og er utarbeidet i forlengelse av organiseringen (Arbeidstilsynet, 2019, s. 45). Sammenhengen mellom organisering og målbilde ble av enkelte fremhevet som uklar. Informant 3 uttrykte seg slik: «Og så utarbeidet vi jo et nytt målbilde. Og det var jo sikkert greit. Og så plutselig så ble det en kortslutning på en måte, jeg så aldri sammenhengen mellom den nye organiseringa og det målbilde vi hadde utarbeidet.»

Årsrapporten for 2019 trekker linjer opp mot effektivisering og etatens evne til å omprioritere ressursbruk for å kunne realisere målbildet (Arbeidstilsynet, 2019). AFI viser til økte ressurser siden omorganiseringen i 2005-2006, men at etaten mangler oversikt over hva ulike typer tilsyn krever av innsats, og hvordan en endret sammensetning av tilsynsporteføljen, særlig A-krim, har påvirket ressursbruken (AFI, 2017, s. 97). Mål- og resultatstyring og internkontroll fremheves som tiltak for å sikre ressursbruk og for å styre ressursbruken der det er behov. For å få til dette kreves en gjennomgang av arbeidsprosesser slik at sammenhenger mellom det etaten gjør og det etaten skal oppnå, sikres. Disse styringssystemene skal igjen gi bedre styringsinformasjon som grunnlag for etatsstyringsdialogen (Arbeidstilsynet, 2019, s. 46). Informant 1 uttrykte dette om mål- og resultatstyring:

[...] mål- og resultatstyring. Det var også en viktig bit i forbindelse med organiseringen ...». Vi har jo målt i alle år. Målt og telt tilsyn, og nå skulle det være større fokus på resultater og hva vi oppnår. [...] som etat så har vi i hvert fall mye å gå på i forhold til å tenke mål og hensikt med det vi gjør, og hva vi ønsker å oppnå. Når vi kommer ned på operativt nivå, ender vi opp med å telle tilsyn som vi alltid har gjort.

Virkemiddelbruk er fremhevet som et langsiktig utviklingsområde. Det vises spesielt til en bedre avpasning av virkemidlene knyttet til utfordringer, kunnskap og vilje hos virksomhetene. Dette kobles til arbeidet med risikobasering av tilsyn med hensyn til utplukk av virksomheter, prioriteringer og tilnærming. Det skal også prioriteres utvikling av virkemiddelbruk gjennom kunnskapsutvikling og gjennom samhandling og kommunikasjon med partene i arbeidslivet ((Arbeids- og sosialdepartementet, 2016-2017, 2018a, 2019). Manglende enhetlig og felles strategi for prioriteringer og bruk av virkemidler mente Agenda Kaupang (2015, s 46, 118) i sin rapport medførte uklarheter og kunne bidra til misnøye med etaten ute i virksomhetene.

5.3 Erfaringer med ny organisering

I denne delen presenteres data fra de kvalitative intervjuene med utgangspunkt i å svare ut problemstillingen, «Hvilke erfaringer har omorganiseringen gitt de ansatte?». Her har jeg valgt ut sentrale elementer som går igjen i intervjuene knyttet til fordeler og opplevde ulemper ved ny organisering, og områder som ansatte opplever bør ha prioritet framover.

5.3.1 Pandemi og organisatoriske pendler

Omorganisering tredde kraft 01.01.2020. Den 12.mars 2020 stengte Norge og ned og hele etaten ble beordret på hjemmekontor. I lange perioder var dette hverdagen, for så i perioder ha hybride løsninger. Denne situasjonen har i stor grad vært trukket fram i mine intervjuer fra både inspektører og seksjonsledere.

Informant 1: Den mest vesentlige endringen er vel korona og hjemmekontor. Det er ikke til å legge skjul på at det også har vært av betydning for gjennomføringen av denne organisasjonsmodellen. Tror det har forsinket prosesser, fordi det er nye mennesker som skal bli kjent med hverandre i nye seksjoner, og pluss at mye energi har gått til koronatilsyn ... Tror det nok har hatt en forsinkende effekt på gjennomføringsprosesser i den nye organisasjonsmodellen.

Informant 2 trekker fram pandemien som en stor usikkerhetsfaktor: «Så tror jeg også at pandemien som vi har hatt nesten hele tiden gjør jo også til at vi ikke helt vet hvordan det hadde blitt. Det er jo en usikkerhetsfaktor, for fordeler og ulemper». Informant 5 mener den nye organisasjonsmodellen må få virke under normale forhold: «[...] helt sammenfallende med omorganiseringen så fikk vi jo også en pandemi Vi skal gi ny organisering en mulighet til å virke under mer normale omstendigheter ...».

Flere av de som ble intervjuet var ansatt under forrige omstillingsprosess, tilbake i 2005-2006, og delte erfaringer fra dette opp mot den siste omorganiseringen. Informant 5 trakk paralleller med en pendel i forhold til innhold i de to endringsprosessene: «Ved forrige omorganisering da var det et stort poeng å flytte fagligheten ut fra direktoratet til ytre etat. [...] I denne omstillingen her så er det et stort poeng å flytte all faglighet tilbake til direktoratet igjen. Så dette pendler fra det ene til det andre, og tilbake igjen». Informant 6 trakk likheter mot hvordan vi jobbet tidligere: «Det er noe som heter «been there, here it comes again». Inspektørene som har vært med lenge, som opplevde både den første og den andre omorganiseringen, de har antagelig jobbet på samme måten før».

Omorganiseringen fra 2005-2006 var også en stor endring, der resultatet var organisering etter en regionmodell. Målet med denne omorganiseringen var å effektivisere etaten og sentralisere fellestjenester og administrative oppgaver. Effektivisering skulle særlig ivaretas ved å styrke regionene med faglig kompetanse fra direktoratet, og skape større, mer solide og kompetente fagmiljøer (Agenda Kaupang, 2015, s. 15).

5.3.2 En enhetlig organisering

Som presentert under bakgrunn og drivkrefter for omorganiseringen var det å samle kompetanse og fagmiljøene under felles ledelse. Dette var også sentralt hos flere av informantene. Inndeling etter fag og funksjoner ble begrunnet med enhetlighet og fleksibilitet, og for å kunne effektivt omprioritere ressurser. Flere ser muligheter i den nye organisasjonsformen til å skape fagmiljøer, og sikre enhetlighet og lik praksis på tvers i etaten. Nye strukturer og inndeling i seksjoner har gitt utvidede fagmiljøer og har bidratt til utvikling av diskusjoner.

[...] det som har vært interessant her, er jo det å ha fått nye kollegaer. Sånn at man får utvida hvem man diskuterer ting og tang med. [...] Det som har vært bra, er jo dette med at vi tidligere så jobbet vi i hver vår region, nå er vi i hvert fall to tidligere

regioner sammen. Regionskulturen var ulik de imellom. Så det å kanskje bryte opp litt i kultur og komme nærmere hverandre har vært positivt (informant 1).

Organisering etter fag trekkes også fram som positivt for ledere og deres fagutøvelse og potensiale for å være enhetlig. Flere seksjonsledere fremhevet utfordringer i gammel organisasjon med stort lederspenn i ansvarsområder, og at dette er bedret i ny organisasjon. I gammel organisasjon var det en opplevelse av at oppgaver og ansvar var ulikt fordelt, noe som også innvirket på muligheter for samarbeid mellom de som hadde geografisk eller faglig organisering. Informant 2 sa dette om fordeler: «Det tenker jeg er en fordel nå er at vi i ny organisering har de samme ansvarsområdene, og sånn sett kan dra nytte av hverandre på tvers av landet, samarbeide og hjelpe hverandre, både med godkjenninger og ta opp faglige problemstillinger. Og jeg tror jo at dette vil føre til mer enhetlighet og faglig kvalitet.»

Flere informanter mente ny organisering har forbedringer og et uutnyttet potensial. Dette ble tatt fram av både ledere og inspektører. Flere beskrev at potensialet i modellen ikke var utnyttet, og at perioden etter omorganiseringen har gjort organisasjonen mer introvert, hvor mye ressurser og arbeid har vært fokusert innad i seksjonene og avdelingene. Informant 1: «Muligheten er ikke utnyttet så veldig godt så langt, men den ligger der». Informant 4 vektla behovet for å utvikle etaten ved å endre fokus utover: «Vi har vært veldig innadvendt. Der tror jeg ikke du blir god på det du skal gjøre der ute, hvis du bare bryr deg om egne rutiner, systemer og formalia».

Informant 5 mente den nye organisasjonsmodellen hadde et uutnyttet potensial og knyttet dette til at det fortsatt er forhold ved ny organisasjon som ikke er løst: «Ny organisering legger til rette for mye kortere linjer, og en enklere organisering. [...]vi har ikke klart å ta ut de mulighetene som ny organisering gir, mener jeg da. Fordi det er for mye som fortsatt blir opp til seksjoner å finne ut av [...]».

I intervjuene ble informantene også spurt om hvilke fordeler og utfordringer de så ved ny organisasjonsmodell. Her ble blant annet spesialisering i fag belyst som både fordelaktig og en utfordring. Spesialisering oppleves som en fordel for enhetlighet, og en fordel for å holde seg oppdatert og bli faglig god på et bestemt område. Andre opplever den faglige spesialiseringen som en innsnevring av faglige muligheter og handlingsrom, og at oppgavene blir for lite utfordrende. I tillegg mente enkelte at spesialisering og sentralisering av oppgaver ble en begrensning for ansattes faglige utfordringer i ytre etat. Informant 2 uttrykte det slik: «Muligheter er jo det å bli god på noe og få lik praksis. Noen får jobbe med det de er fornøyde

med, for noen blir det for snevert. [...] Her er det store variasjoner».

Informant 5 mente spesialiseringen var positiv: «[...] jeg merker at jeg setter pris på å få kunne være litt spesialisert i det jeg driver med. [...] jeg synes det er skikkelig deilig med alle de tingene jeg slipper å måtte forholde meg til». Informant 3 vektla at ny organisering ga mindre variasjon og faglig utfordringer:

Nei, det blir jo mindre variasjon da i oppgavene for inspektørene, ja for ledere kanskje og da, men særlig for inspektørene. Blir mer ensretta og mindre utfordrende. Og så er det færre karrieremuligheter internt, når de faglig interessante stillingene legges til et geografisk område, og det som regel er Trondheim da.

Informant 6 så fordeler og ulemper ved spesialisering: «Det med smalere og mindre arbeidsfelt, er at alt er snevret inn til kun å gjelde forebyggende tilsyn [...] Det med at det har blitt smalere, det er jo mye positivt med det. Men det blir litt for kjedelig. Det blir rett og slett litt for smalt, kanskje».

Enhetlig ledelse og lederspenn var vektlagt i omorganisering. Dette ble også et tema knyttet til erfaringer med ny organisering. Tilsyn er en av seks avdelinger i ytre etat i Arbeidstilsynet. Avdeling tilsyn er også den største, inndelt i områder, med totalt 21 seksjoner med egen seksjonsleder. Erfaringene som kommer fram, er knyttet til opplevelsen av en stor avdeling der omfanget påvirker lederfora med hensyn til faglige diskusjoner og hvor man opplever å være lite synlig. Informant 2: «Det er en veldig stor ledergruppe. Selv om jeg har en sjef som gjør alt han kan for at det skal funke, er det helt opplagt krevende. Det å skulle ha diskusjoner i sånne store fora». Informant 6 uttrykte seg slik:

[...] i seksjonsledermøter i avdeling tilsyn, er vi 19-20 stykker, og har omtrent ikke taletid. Det blir liksom ikke noe arena for å sitte og drøfte ting som vi gjorde i gammel region. Så en føler seg mye mer anonym i organisasjonen på en måte. Man har blitt en mye mindre brikke da, om en skal si det på den måten. [...] Tror ikke vi forutså at avdeling tilsyn skulle bli så svær, og at det skulle få den konsekvensen at vi satt der i ledermøter og følte at vi var en kjempestor gruppe.

Flere av de ansattes erfaring er knyttet til opplevelse av tungroddede systemer, der avklaringer mellom seksjonene oppleves utfordrende. De ansatte har mindre oversikt over hva andre seksjoner prioriterer og jobber med, og terskelen for å innhente kompetanse fra andre seksjoner oppleves å være høy hos noen.

Informant 1: Jeg tror at det er kortere vei å hente forbedringer i de andre avdelingene, tror det er mere tungt i tilsynsavdelingen. Fordi de andre avdelingene kanskje har blitt litt mere ryddig i den strukturen. [...] tilsynsavdelingen er mye større, med flere geografiske inndelinger. Avdelingen blir rett og slett så stor at den blir tungrodd.

Informant 4: [...] men det som vi skulle fått og som ble fremhevet litt, og fortsatt fremheves, er at vi ikke skal ha silotenkning, at vi skulle samarbeide mellom seksjoner, akkurat der tror jeg vi er ganske mislykka. [...] Jeg synes det har blitt veldig vanskelig å ringe noen utenfor egen seksjon og spørre om noe som helst, be om råd eller samarbeid om noe som helst [...]

5.3.3 Fjernledelse, medvirkning og arbeidsmiljø

Omorganiseringen medførte en stor endring for mange, og spesielt de som gikk fra geografisk organisering med stedlig leder til en funksjonsmodell med fjernledelse. I tillegg ble de gamle regionene splittet, og seksjoner ble satt sammen av ansatte på tvers av tidligere geografiske områder. I mitt utvalg representerer informantene spredning i tidligere regioner og hvorvidt de hadde fjernledelse eller stedlig ledelse. Dette preger også deres erfaring og refleksjoner knyttet til fordeler og ulemper. Informant 1 fremhevet organiseringen som den største endringen: «Det er rett og slett den organisasjonsstrukturen. At det ikke er regioner lenger, men at det er blitt seksjoner og fagenheter. Jeg opplever at jobben vi gjør er den samme, det er ikke noe nytt». Informant 2 hadde erfaring med funksjonsinndeling før omorganiseringen og mente overgangen ikke hadde vært så stor: «Jeg er jo vant til å lede på fag og ha ansatte på steder jeg ikke sitter. Så det er ikke så stor overgang for meg. Men det er det for mange andre». Informant 5 var opptatt av fjernledelse og endringen omorganiseringen hadde hatt på kontorfellesskapet: «[...] det jo en stor endring at lederen min ikke lenger sitter på samme kontor som meg. At de folka som på en måte var min gjeng, de jobber jo for flere ulike ledere de også, det er en stor endring på en måte».

Det er også ulikt hva som er viktig for ansatte i forhold til ledelse. Enkelte opplever fjernledelse som effektiv og er vant til å jobbe mye selvstendig, men andre har behov for raske avklaringer og fysiske møtepunkt.

Fjernledelse, jeg ser ingen fordeler ved det. Jeg synes det var like bra før. Jeg ser ingen fordeler med å ha fjernledelse. Om det er noe negativt ved det, det vet jeg ikke. Jeg vil ikke si at jeg savner noe, kanskje fordi jeg var ganske selvstendig før, og er ikke

avhengig av å ha lederen tilgjengelig hele tiden. [...] de beste diskusjonene er de du ofte kan ta på kontoret med de menneskene du jobber sammen med. Teams gir noen muligheter, men det er ganske upersonlig og en mister en del (informant 4).

Største endringen for meg er fjernledelsen. [...] Jeg synes det med fjernledelse er negativt. Det er avstanden. Relasjonene som du ikke får knyttet på samme måte som når du sitter og drikker morgenkaffe og lunsj, og ser folk. Det å stikke inn på et kontor og diskutere effektivt. Det gjør noe med relasjonene når du kan prate litt mer om hva som foregår (informant 6).

Som vist til innledningsvis i dette delkapittelet blir utfordringer som følge av korona pandemien fremhevet som en faktor som har påvirket og påvirker implementeringen av ny organisasjonsmodell. Spesielt ble det vist til begrensinger i fysiske møter, og å bli kjent i ny organisasjon, med nye kollegaer. På den andre siden blir også digitale møter fremhevet som positivt, og en arena der alle stiller likt. Informant 3 uttrykte seg slik: «Ja, for det er veldig savn å kunne møtes fysisk. Men på en annen side så blir kanskje fjernledelse litt mer rettferdig når alle sitter på Teams og da. Det er jo pandemien, ikke omorganiseringen». Informant 4 vektla de daglige diskusjonene og begrensninger med digitale møter: «Men jeg synes de gode diskusjonene, de beste diskusjonene er de du ofte kan ta på kontoret med de menneskene du jobber sammen med. Teams gir noen muligheter, men den er ganske upersonlig og en mister en del [...]».

Fjernledelse ble trukket fram hos en av informantene som en fordel og en viktig forutsetning for å opprettholde spredte geografiske arbeidsplasser. I tillegg ble den nye organisasjonsmodellen sett på som fleksibel og som en forutsetning for at etaten hadde løst nye og fortløpende oppdrag under koronaepidemien. Informant 5 uttrykte dette slik:

Det er i hvert fall en fordel, jeg tenker vi er en organisasjon som trenger å være ute i felten. [...] Vi trenger å være til stede også der det ikke er så mange folk som bor, og da betyr det at vi trenger små kontorer. Vi greier oss ikke med ett kontor i Norge, vi trenger å være spredd utover. Måten vi har organisert oss på gjør at et kontor ikke er avhengig av en stedligleder der for å kunne begrunne sin eksistens da. Og det tenker jeg faktisk er en ting som gjør at små kontorer har størst odds for å overleve. Det mener jeg er hensiktsmessig.

Informant 6 så nye fordeler med organiseringen opp mot fleksibilitet og muligheter for å raskt tilpasse seg nye oppgaver: «Fordeler, [...] jeg tror jo at vi hadde slitt med å rigge oss til med pandemiaktiviteten hvis vi hadde vært i gammel organisasjon».

Omorganisering og nye strukturene har påvirket både inspektørene og ledernes arbeidsmiljø. Det har for flere vært utfordrende å etablere samarbeid og rutiner, og å bli kjent med nye kollegaer. Enkelte opplever også utfordringer knyttet til høy gjennomtrekk og hvordan dette påvirker arbeidsmiljøet og etaten. Arbeidsmiljøet oppleves også som to-delt, et knyttet til kontoret og et i seksjonen. Den nye organiseringen har medført utfordringer knyttet til trivsel og opplevelsen av samhold for noen. Informantene i dette materialet representerer kontor av varierende størrelser. De største kontorene har stor spredning i seksjoner, antall ansatte og ledere. Dette påvirker hvordan de har respondert.

Så er det er jo litt forskjellig hvordan folk opplever å sitte på forskjellige kontorsteder. Noen synes det fungerer, andre er ikke vant med det, noen er ikke vant med det, men synes det fungerer. Noen synes det er for få på sin enhet der de sitter. Det merkes godt når en ikke får samhandle med de fra andre seksjoner, fordi man ikke er til stede for hverandre (informant 2).

Informant 4 var opptatt av opplevde utfordringer med tilhørighet og samarbeid: «... jeg ser at vi fortsatt sliter litt med å få den tilhørigheten og samarbeidet mellom de nye og de gamle kollegaene, det går litt treg. Det har gått to år, men fortsatt litt utfordrende å si at vi samarbeider godt med de nye kollegaene». Informant 5 så viktigheten av å sette søkelys på arbeidsmiljø og kontorfellesskapene: «På kontorene nå så sitter vi og jobber for ulike ledere, med forskjellige ting. Da er det veldig viktig at vi jobber for å ta vare på det kontorfellesskapet vi har i hverdagen og da». Mens informant 6 mente høy turnover var en bekymring: «Men jeg er litt bekymra for stemningen i etaten med så store turnover, med så mange som slutter og med så mange nye, det er et sykdomstegn[...]».

Erfaringer knyttet til arbeidsmiljø dreier seg også om tilhørighet og det å identifisere seg med en kultur og de verdier som etaten står for. Flere opplever avstandene i etaten som stor og har en opplevelse av manglende kunnskap om den nye etaten. Informant 1: «..., opplever vel at vi fortsatt er i vakuum i forhold til hvordan vi skal utnytte den nye organisasjonsmodellen. Sånn at vi opplever at vi blir en etat og ikke kanskje mange seksjoner og ikke minst mange avdelinger.» Informant 5 fremhevet manglende kunnskap om egen arbeidsplass og store avstander i organisasjonen:

Jeg følte at jeg kunne mye mer om min egen arbeidsplass, Arbeidstilsynet, før. Nå kan jeg veldig godt hva de tingene jeg driver med selv, men jeg vet lite om resten. Det er ikke noe godfølelse. [...] man får hvert fall ikke sterke tilhørighet da. [...] Det er en stor endring at avstandene i organisasjonen vår aldri har vært så store som de er nå. Jeg føler meg på en måte litt sånn fremmedgjort i egen organisasjonen.

5.3.4 Kommunikasjon og samarbeid

Samarbeid var en del av føringene og drivkreftene i omorganiseringen. Alle informantene var innom temaet knyttet til samordning og kommunikasjon mellom seksjoner, og på tvers mellom avdelinger. Relasjoner fremheves som delvis avgjørende for å få etablert samarbeid og trekke veksler på hverandre. Flere opplevde lite medvirkning på prioriteringer og løsninger på hvordan oppgaver skal løses. Manglende medvirkning og stor grad av styring og kontroll er det flere som mener er en ulempe og svakhet ved ny organisasjonsmodell, og gir dårlig utnyttelse av fagkompetansen i etaten. Informant 3 uttrykte seg slik: «[...] tror det er fortsatt er litt avhengig av relasjoner, sånn som her på kontoret at en kollega kjenner noen, og at man kjenner godt til de andre, og at det er lett å få til noe». Informant 5 uttrykte dette om kommunikasjon og samarbeid:

Vi er nødt til å få til bedre kommunikasjon og dialog. Det å ha en viss toveis kommunikasjon, [...] man sitter og venter med henda i fanget, og man blir ikke spurt. Det synes jeg er en fryktelig måte å jobbe på, og man går glipp av enormt mye som burde vært bra. Tenk på hva inspektørene i etaten sitter på av erfaring og kompetanse [...] Det er lite kunnskap om hva andre deler av etaten driver med. Det kjennes ikke noe greit ut.

Videre etterlyses det mer formaliserte rutiner for å sikre samarbeid. Med manglende kommunikasjon og samhandling menes også kunnskap og dialog om hva sentral ledelse og direktoratet tenker, vektlegger og prioriterer. Det oppleves store avstander i organisasjonen og at dette påvirker tanken og opplevelsen som én etat. Dette er og et sentralt tema i målbilde for 2030. Informant 5 sa:

Jeg tenker sånn det er nå så sitter sentral ledelse og bare gir ordrene sine ut til avdelingsdirektørene, som gir ordrene videre ned til seksjonsledere, som gir ordrene videre ut til inspektørene. [...] utfordringer ... det er noe med avstanden til ledelsen,

den er helt enorm. Mangelen på medvirkning, men og mangelen på kjennskap til hva øvre deler av etaten egentlig driver med. Vi var opptatt av å være en etat, men nå har vi avdelinger og seksjoner [...]

5.3.5 Læring, forbedringer og veien framover

Samtlige informanter ble spurt om hva organisasjonen kan lære av prosessen den har vært igjennom, og om det er særlige områder som bør prioriteres med hensyn til å sikre videre arbeid. Samarbeid og kommunikasjon på tvers i etaten ble fremhevet av samtlige i tillegg til å bruke og ivareta fagkompetansen i etaten. Flere mente organisasjonen under pandemien hadde vært preget av å være introverte og fokusert på egen seksjon og avdeling, og at dette området måtte settes søkelys på framover. Informant 1: «[...] å få til samarbeid på tvers, og kanskje minst at det samarbeidet ikke må være for byråkratisk. [...] og hvordan vi skal ivareta og ta vare på fagfolk, og hvordan vi skal bruke den kompetansen som faktisk er ute». Informant 2 uttrykte det slik: «Til nå opplever jeg at det har vært mye på det indre liv i avdelingen og i seksjonen, og at det er mer behov for fokus på samhandling mellom avdelinger og seksjoner.» Informant 4 etterlyste system for samarbeid:

Det som vi skulle fått og som ble fremhevet litt, og fortsatt fremheves, er at vi ikke skal ha silotenkning, at vi skulle samarbeide mellom seksjoner, akkurat der tror jeg vi er ganske mislykka. De siloene har blitt veldig sånn, de hindrer veldig samarbeid på tvers mellom seksjoner. [...] Det å kunne jobbe på tvers av seksjoner og avdelinger, det burde absolutt settes i et eller annet system.

Under punktet om hva etaten kan ta læring av kom utfordringer med å stå i langvarige omorganiseringsprosesser fram. Spesielt det å evne å ivareta alle i en stor organisasjon, og sikre at de ansatte opplever være en del av prosessen. Informant 1:

Språk i organisasjonsprosesser ... dette med å kjøre med en såpass stor og langvarig organisasjonsendring, at alle kan se behovet, og at alle kan oppleve å være en del av det. Denne organisasjonsendringen her den har skjedd i toppen. Det man har opplevd ute er jo bare at man har havnet i en seksjon, fått en plassering i en seksjon. Ellers så har det vært veldig vanskelig å se nytteverdien.

Informant 3 var opptatt av utfordringer med å følge omorganiseringsprosessen og se sammenhengene mellom valgte løsninger og mål: «[...] plutselig så ble det en kortslutning på

en måte, jeg så aldri sammenhengen mellom den nye organiseringa og det målbildet vi hadde utarbeidet».

Medvirkning og bruk av fagkompetanse i ytre etat er og et område som flere mente hadde potensiale for bedring. I tillegg kommer opplevelsen av å bli mer styrt enn tidligere tydelig fram. Informant 4 fremhevet manglende medvirkning knyttet til fag: «En av hovedutfordringene er kanskje i den stillingen jeg har, er den medvirkningsbiten i faglige spørsmål. Jeg tenker ikke det som hører til medvirkningsapparatet for øvrig, men på faget». Informant 6 mente redusert medvirkning var et område med størst endring:

Det med redusert medvirkning det syns jeg kanskje jeg merker aller mest på. [...] Så skjer jo veldig mye mer av planleggingsarbeidet utenfor vår kontroll. Vi får beskjeder om hva vi skal gjøre, er lite inne i diskusjoner om hvordan vi skal rigge tilsynsaktivitet. Sjekklistene er helt utenfor vår kontroll, prioriteringer er helt utenfor vår kontroll.

Den nye organisasjonsmodellen er beskrevet å i større grad ha gjort etaten omstillingsdyktig, og bidratt til at etaten rigget seg godt under pandemien. Dette går både på nye oppgaver og tilpasning. Informant 2: «Jeg synes jo folk har gjennomgående vært positive i en krevende situasjon. Med hjemmekontor, prøvd ut digitale tilsyn i stedet for å gå ut.

Omstillingsdyktigheten har absolutt vært der. [...] Det vil jeg ta med meg videre.»

Arbeidsmiljøet på kontorene, i seksjonene og generelt i etaten mener flere bør være et prioritert område framover. Dette går på å etablere tilhørighet og å oppleve at faglighet anerkjennes sentralt, samt å sikre at de ansatte opplever å være en etat. Flere trekker veksler på tiden de har vært igjennom med pandemi og hjemmekontor og at dette har preget de ansatte. Flere mener organiseringen ikke har fått blitt testet helt ut, men at det er signaler som preger etaten negativt. Her pekes det på høy andel som slutter, og har sluttet etter omorganiseringen, og at planlagt ekstern evaluering av omorganiseringen ikke skal ha søkelys på arbeidsmiljø.

Arbeidsmiljøet var en del av målindikatorerne som skulle forbedres, en del av det vi skulle få bedre. Vi skulle ha høyere skår, og så skal det ikke en gang være en del av evalueringen. Jeg synes fortsatt man skal være opptatt av arbeidsmiljøet til folk, og arbeidsbetingelser (informant 6).

Vi var opptatt av å være en etat, men nå har vi avdelinger og seksjoner [...] Det er noe med at vi sitter i boksene våre da. [...] Ja ... så er det også noe med arbeidsmiljøet. Vi har blitt veldig splittet opp liksom. På kontorene nå så sitter vi og jobber for ulike ledere, med forskjellige ting. Da er det veldig viktig at vi jobber for å ta vare på det kontorfellesskapet vi har i hverdagen og da (informant 5).

5.4 Oppsummering av empiriske data

I dette lange kapitlet har jeg forsøkt å sammenfatte data og empiri knyttet til drivkrefter og erfaringer med omorganiseringen. Data om bakgrunn og drivkrefter bygger på interne dokument, intervjuer og to eksterne rapporter. Kategoriene er laget ut fra min tolkning disse. Det er vist til mål om en bærekraftig og fremtidsrettet organisasjon der helhetlig og enhetlig organisering er sentralt. Dette er både knyttet til struktur, styring og ledelse. Videre er samling av fagmiljø for å sikre enhetlighet fremhevet, i tillegg til effektivisering av arbeidsprosesser og virkemiddelbruk. Erfaringen fra de ansatte bygger på intervjuene. Her er det i hovedsak erfaringer knyttet til pandemi, operativ drift, fjernledelse og opplevelsen av manglende kommunikasjon og samarbeid på tvers i organisasjonen. Et splittet arbeidsmiljø, redusert medvirkning og en opplevelse av liten utnyttelse av fagkompetanse i ytre etat er også presentert som sentrale erfaringer.

6.0 Analyse

Dette kapittelet vil forsøke å analysere de empiriske dataene og se på i hvilken grad disse gjenfinnes i de empiriske forventningene. De to problemstillingene danner grunnlaget for analysen.

«Hvilke drivkrefter og hensikter er lagt til grunn for valgt organisasjonsmodell?» og
«Hvilke erfaringer har omorganiseringen gitt de ansatte?»

I den første delen vil jeg forsøke å analysere de empiriske funnene for å se om disse kan forklare organisasjonsendringens bakgrunn og drivkrefter.

Den delen av empirien som beskriver de ansattes erfaringer knyttet til omorganiseringsprosessen er også viktig kunnskap og kan gi nyttig læring i en bredere interesse og referanseramme (Andersen, 2018, s. 63-64). Jeg vil også her analysere og forsøke å sette erfaringene inn i de empiriske forventningene.

6.1 «Hvilke drivkrefter og hensikter er lagt til grunn for valgt organisasjonsmodell?»

Jeg har forsøkt å forklare og forstå drivkreftene bak omorganiseringen med utgangspunkt i et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Disse perspektivene er valgt med bakgrunn i en antagelse om at endringer kan forstås som strukturelle valg som bygger på rasjonelle avveielser der ledelsen er en sentral aktør, men også som følge av kulturelle og institusjonelle strukturer og verdier (Christensen et al, 2015). Hvor klare og sterke drivkreftene som ligger bak omorganiseringen er, og forståelsen av disse, antas ha betydning for innvirkning på og erfaringer knyttet til de beslutninger som er tatt.

6.1.1 Organisasjonen som et redskap og verktøy

Sett fra et instrumentelt perspektiv skal offentlige organisasjoner utføre et samfunnsoppdrag og rasjonelt forvalte offentlige ressurser. Organisasjoner sees som politikernes redskap, hvor valgt politikk gir føringer gjennom økonomiske rammer og virkemiddelbruk. I tillegg vil organisasjoner oppfattes som ledelsens verktøy for å oppnå effektiv drift ut fra gitte politiske rammer. Det kommer tydelig fram i tildelingsbrevene føringer fra departement et behov for effektivisering og bedre utnyttelse av ressurser, deriblant å utvikle verktøy for å kunne vise ressursbruk og synliggjøre etatens arbeid. (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015-2017,

2018a, 2019). I årsrapportene sees også en tråd i leders beretning om et behov for endring for å imøtekomme utfordringer i samfunnet og at omorganiseringen er gjort for å sikre dette. Det vises til i årsrapportene behov for dialog med departementet om endringsprosesser i form av konkrete tiltak, men også i forhold til hvordan etaten skal se ut etter at tiltakene er ferdigstilte (Arbeidstilsynet, 2015-2019). Dette indikerer tett dialog om endringer og styring av prosessen mellom Arbeidstilsynet og eier departementet. I intervjuene vises det også til en oppfattelse av føringer fra politisk hold om hvordan statlige organisasjoner skal være organisert og hvordan Arbeidstilsynet må tilpasse seg samfunnet. Dette knyttes særlig til bruk av virkemidler, prioriteringer og synliggjøring av resultater og effekter.

Det som jeg oppfattet da, som ble sagt, det var jo at det at vi kanskje skulle tilpasse oss bedre til samfunnet, men så har vi jo det også med at statlige virksomheter skal være funksjonelt organisert. Det føler jeg at liksom lå litt i bakgrunnen der da. At vi alle skal inn i samme formen (informant 3).

Spesielt fra den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet er det ledelsen som initierer reformer og endring. Her vil det ligge i grunn en problemforståelse som drivkraft og bakgrunn for en omorganisering. Dette kan for eksempel være manglende effektivitet, måloppnåelse eller nye problemoppfatninger, hvor organisasjonsendringer blir sett på som løsningen og et virkemiddel for å oppnå endringer. Det mest gjennomgående i mine resultater er nettopp en slik problemforståelse fra både sentrale eksterne aktører som politikere og partene i arbeidslivet, ledelsen i egen etat og blant de ansatte. Særlig er det utfordringer og endringer i samfunnet og arbeidslivet spesielt, som legges til grunn for endringer etaten står overfor. Dette er eksemplifisert av informant 2: «Det ble det som stod i disse rapportene da, at det ikke var noe internkontroll, at det var uklare roller og myndighet [...]».

Det hierarkiske perspektivet ser på organisasjoner som enhetlige, hvor lederens kontroll og formelle styring skjer ovenfra-og-ned. Endringsprosesser sees først og fremst som dominert av en lukket gruppe, der ledere vektlegger mål-middel tankegang (Christensen et al., 2015). De årlige tildelingsbrevene og styringsdialogen legger føringer for Arbeidstilsynet arbeid og prioriteringer (AFI, 2017, s. 83). Departementet legger også føringer indirekte via mål og resultatstyring, der målene vil være retningsgivende for prioriteringer (AFI, 2017, s. 83). I hele perioden fra 2015 sees et fokus på målbarhet knyttet til etatens arbeid og synliggjøring av prioriteringer. Det skjer en dreining fra kvantitative mål opp mot aktiviteter og ressursbruk, til å skulle synliggjøre kvalitet og effekter. Dette er knyttet til ytre kritikk der etaten ikke greier

synliggjøre sammenhenger opp mot styringsparameterne og sporbare endringer av innsatsen på arbeidsmiljøsituasjonen.

Fra 2017-2019 skjer det en dreining der det skal utvikles effektmålmål og forklaringsvariabler som bedre viser effekten av prioriteringer og langsiktig arbeid. Fra 2019 skal dette arbeidet følges opp i egne arbeidsmøter mellom departementet og Arbeidstilsynet. Dette arbeidet var tidligere tatt i den ordinære styringsdialogen noe som kan tyde på en sterkere kontroll og styring fra departementet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015-2017, 2018a, 2019). En av informanten trakk også fram behov for å skille strategisk og operativ del i sammenheng med å tydeliggjøre mål- og resultatstyring som en sentral drivkraft: Informant 1 la til grunn et behov for å skille strategi og operativ del av etaten som en drivkraft for endring: «...de offisielle drivkreftene det er jo dette med å skille strategisk og operativ del i organisasjonen. [...] Jeg synes vel fortsatt at strategisk del er langt inne i operativ del, og blir veldig førende på den operative biten».

Det instrumentelle perspektivet vil vektlegge systemorientering og formelle strukturer knyttet til ledelse og styring. Disse vil bære preg av klar over- og underordning (Christensen et al, 2017, s. 125). Tilbakemelding fra informantene om ledelse og styring er spesielt knyttet til erfaringer som viser økende grad av styring og kontroll, der fjernledelse er en del av dette. De viser også til mindre involvering og medvirkning i det operative arbeidet, der valg og prioriteringer styres sentralt fra. Innledningsvis viste jeg til mulige endringer ved fjernledelse, og spesielt samspillet mellom leder og medarbeidere (Pettersen&Solstad, 2020, s. 211-212). Pettersen & Solstad viser til mer fokus på systemer som en erstatning for nærhet til leder, der konsekvensen vil være mer oppgavestyring ved fjernledelse. Informantene som er ledere, uttrykte også dette ved at de i større grad formidler beskjeder fra sentral ledelse nedover i seksjonene.

Det med redusert medvirkning det syns jeg kanskje jeg merker aller mest på. [...] Så skjer jo veldig mye mer av planleggingsarbeidet utenfor vår kontroll. Vi får beskjeder om hva vi skal gjøre, er lite inne i diskusjoner om hvordan vi skal rigge tilsynsaktivitet. Sjekklistene er helt utenfor vår kontroll, prioriteringer er helt utenfor vår kontroll (informant 6).

Forhandlingsvarianten i det instrumentelle perspektivet vil valgt organisasjonsmodell komme som følge av enighet etter forhandlinger. Disse skal sikres gjennom prosesser med bred forankring i organisasjonen (Christensen et al., 2015). De ansatte jeg intervjuet, og materialet

til AFI rapporten viser til stor grad av behov for endring, der ulik organisering og behov for enhetlighet og effektivisering ble fremhevet som viktig. Flere viste til prosessen med og diskusjoner rundt ulike organisasjonsmodeller, men at sammenhenger og kommunikasjon for valg og vurderinger varierte. Her var det et skille mellom ansatte og seksjonsledere, der seksjonsledere i større grad har opplevd å være delaktig og involvert i prosessen. «[...] at man skal ha en funksjonsdeling, det er på enn måte det som er «in» nå. Opplever at det har ligget som en slags føring for hele prosessen. Selv om vi har drøftet ulike alternativ så har jeg vel et bilde av at den biten kanskje har vært gitt i forkant» (informant 1).

6.1.2 Effektivisering og rasjonell forvaltning av ressurser

«[...] og så tenker jeg at effektivisering i offentlig sektor er et tema overalt. Det å ha en mest mulig effektiv arbeidsform er viktig. [...] Sentralisering knyttet til effektiviseringsnormen i offentlig sektor, hvor man får kutt» (Informant 2).

Rasjonell forvaltning av tildelte ressurser er sentral i et instrumentelt perspektiv (Christensen et al., 2015). Dette er også gjennomgående i tildelingsbrevene, årsrapportene og i de eksterne vurderingene som jeg har vist til. Effektivisering og etatens evne til å utnytte og omprioritere ressurser trekkes fram som viktig for at Arbeidstilsynet skal kunne realisere samfunnsoppdraget og målbildet. Det er gitt økte ressurser til Arbeidstilsynet over tid og særlig knyttet til økt innsats mot A-krim. I AFI rapporten (2017, s. 97) er det vist til manglende oversikt over hvordan ressursene er utnyttet, hvor mål- og resultatstyring fremheves som tiltak for å sikre og styre ressursbruken. Disse styringssystemene skal igjen gi bedre styringsinformasjon som grunnlag for etatsstyringsdialogen (Arbeidstilsynet, 2019, s. 46). Det er vist til i materialet bruk av mål- og resultatstyring som internkontroll, der blant annet prioriteringer og valg styres sentralt i etaten, og politisk fra departementet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, 2019). Dette gir klare føringer for organisasjonsadferden og begrenser de ansattes handlingsrom. Tiltak som internkontroll og porteføljestyring er for ledelsen viktig for å synliggjøre valg og sikre legitimitet. Mål- og resultatstyring som virkemiddel for å synliggjøre resultater var også tema hos enkelte av informantene.

I det instrumentelle perspektivet vil det også ligge en forventning om rask endring i organisasjonsadferd som følge av omorganiseringen. Dette er ikke et tydelig trekk i mitt materiale knyttet til de ansattes erfaringer. Det trekkes fram mål- og resultatstyring som et verktøy for enhetlig styring og kontroll, men blant informantene er opplevelsen så langt ikke

stor knyttet til endring i tilsynsvirksomheten som er kjernevirksomheten. De organisatoriske strukturene er det som oppleves som den største endringen, mens det utførende arbeidet oppleves likt, men med økt spesialisering. Disse erfaringen er i større grad knyttet til en institusjonell forståelse og et myteperspektiv. «Det er rett og slett den organisasjonsstrukturen. At det ikke er regioner lenger, men at det er blitt seksjoner og fagenheter. Jeg opplever at jobben vi gjør er det samme, det er ikke noe nytt» (informant 1).

6.1.3 Samfunnsendringer og ytre press

Ut fra kulturperspektivet gjennomføres omorganiseringer som følge av en gradvis og naturlig utviklingsprosess for å tilpasse seg både indre og ytre omgivelser. Det ytre presset henger særlig sammen med det handlingsmiljøet organisasjonen befinner seg i. Dette kan dreie seg om politikk eller påvirkning fra sentrale aktører for organisasjonen (Christensen et al., 2015). Materialet viser klare oppfatninger av et ytre press for endring, med bakgrunn i kritikk fra arbeidsgiversiden knyttet til enhetlighet og manglende tydeliggjøring av valg og prioriteringer. Presset har kommet over tid og må også sees i sammenheng med samfunnsendringer og problemstillinger særlig knyttet til utvikling av et to-delt arbeidsliv. Fra departementet i tildelingsbrevene vises det og til økende fokus på synliggjøring av etatens tilnærming og prioriteringer, samt demografiske og teknologiske endringer som vil påvirke fremtidens arbeidsliv (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015-2017, 2018a, 2019).

Drivkrefter for endring som følge av indre omgivelser kan være både strukturelle og kulturelle trekk, her også institusjonaliserte verdier og normer. Her viser flere av informantene til ulikhet i strukturer og organisering intern som skaper utfordringer knyttet til utøvelse av fag, habilitetsspørsmål og effektiv utnyttelse av kompetanse. Utfordringer knyttet til ledelse ble og fremhevet, der det var stort spenn i omfang av oppgaver og faglig ansvar. Det er også vist til interne utfordringer knyttet til fordeling av ansvar og myndighet mellom direktorat og regioner, og at dette medførte uryddige strukturer og beslutningsmyndighet, og uklare linjer for gjennomføring og oppfølging av internkontroll.

Det var heller ikke helt rendyrket direktoratsfunksjon. Det var litt sånn bukken og havresekken. Et eksempel på litt krevende organisering var lovavdelingen i direktoratet som både skulle håndtere klager og vært i front i regelverksarbeid, og være en sparringspartner for oss ute. Det var en krevende organisering for å unngå habilitetsproblemer (informant 2).

Behov for økt samarbeid internt som følge av mer komplekse oppgaver og behov for å sikre kvalitet og fag kommer frem i dataene. I tillegg sees det et stadig større fokus og behov for tverretatlig samarbeid som følge av samfunnsendringer.

Det som jeg oppfattet da som ble sagt, det var jo at det at vi kanskje skulle tilpasse oss bedre til samfunnet, men så har vi jo det også med at statlige virksomheter skal være funksjonelt organisert. Det føler jeg at liksom lå litt i bakgrunnen der da. At vi alle skal inn i samme formen (informant 3).

En økt avhengighet til andre organisasjoner i form av samarbeid og eller samproduksjon av tjenester, vil i myteperspektivet sees som en «tvungen» form. Her ansees likhet som en løsning for å lette samarbeid med andre organisasjoner, og for å tiltrekke seg kompetente ansatt og å bli anerkjent (DiMaggio&Powell, 1983). Videre kan formlikhet gjøre organisasjoner tilpasningsdyktige. De to siste forholdene, anerkjennelse og tilpasningsdyktighet, vises det til i leders beretning i årsrapportene og departementets føringer i tildelingsbrevene. Det er et stadig sterkere fokus på fleksibilitet og robusthet der ressurser raskt kan omdisponeres, og behov for å skape tillit og troverdighet til etaten utad.

Gjennom tildelingsbrevene fremkommer det klare politiske føringer om prioriteringer av tverretatlig samarbeid knyttet til arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Dett økte fokuset på tverretatlig samarbeid kan knyttes til «joined-up government» og håndtering av «wicked-problems», hvor man ser på organisering og samhandling for å etablere en helhetlig og effektiv forvaltning. Her vil målet være å styrke kapasiteten til å håndtere slike sammensatte problemer, og etablere løsninger på tvers av etablerte policy-områder og forvaltningsnivå (Christensen et al., 2012, s. 4).

6.1.4 Indre press

I motsetning til et instrumentelt perspektiv vil det institusjonelle perspektivet, og særlig den kulturelle varianten, i mindre grad vektlegge formell struktur. Valg av organisering tas ut fra hva som oppfattes som akseptabelt sett ut fra tidligere erfaringer og identitet, og hvor det forventes tilpassinger og justeringer underveis (Christensen et al., 2015). I mitt materiell vises det til både interne og eksterne evalueringer og vurderinger av blant annet metodikk og arbeidsprosesser. Metodikk og arbeidsprosessene trekkes fram som virkemidler for å løse de utfordringer og problemer som har blitt identifisert, og det har over tid vært jobbet med utvikling av rutiner og strukturer for å sikre dette. Blant informantene vises det til bred

enighet om behov for disse endringene, hvor det uttrykkes stor enighet om behov for utvikling av kompetanse og digitale arbeidsverktøy for å understøtte enhetlighet knyttet til saksbehandling og opptreden. Utvikling av et risikobaseringsverktøy som grunnlag for prioriteringer og forutsigbar arbeidsmetodikk, kan sees som gradvise tilpasninger som er utviklet over tid, og som bygger på kompetanse i etaten. « [...] fra 2015 ble det stadig mer fokus på risikobasert tilnærming og at vi ble utfordret på bruk av våre virkemidler, valg og tilpasse reaksjoner og synlig gjøre resultater og effekter» [...] (informant 2).

Fra et kulturelt perspektiv vil det forventes å finne forskjeller i hvordan drivkrefter og hensikter for endring oppfattes i organisasjonen, og ulike oppfatninger av nødvendigheten for endring. Det vil si at drivkreftene vil kunne ha ulik styrke og klarhet (Jacobsen, 2018). Sett fra dette perspektivet kan en forvente ulik forståelse for drivkrefter hos de ansatte, noe som fortolkes og forstås ulikt, og som kan møte motstand. Her vil også stivhengighet være sentralt, og kan medføre både fordeler og ulemper. Sterke institusjonelle trekk vil kunne gjøre organisasjonen mindre fleksible, hvor det vil oppstå motstand når ytre endringer er raskere enn det organisasjonen internt greier å tilpasse seg. Nødvendigheten for endringer mener jeg fremstår som tydelig og med stor grad av enighet i mitt materiale. Det er forskjeller i forståelsen for valg av løsninger og hvordan koblingene mellom organisering, verktøy og mål.

Det med effektiv organisasjon det ble også litt fremhevet, og det med at vi også skal være mer digitalisert. Det var også veldig viktig. Men det, hvordan det ble koblet med organiseringen, og som grunn for å omorganisere ..., det ble brukt hele veien som en effektiv brikke for å jobbe mer digitalt (informant 3).

Enkelte ser fag og funksjon som en positiv endring, og som en styrke for faglighet og enhetlighet, mens andre opplever spesialisering som en innsnevring og mindre faglig utfordrende. Flere har pekt på konsekvens av spesialisering der faglighet blir sentralisert, og medfører mindre bruk og anerkjennelse av fagligheten i ytre etat.

Nei, det blir jo mindre variasjon da i oppgavene for inspektørene, ja for ledere kanskje og da, men særlig for inspektørene. Blir mer ensretta og mindre utfordrende. Og så er det færre karrieremuligheter internt, når de faglig interessante stillingene legges til et geografisk område, og det som regel er Trondheim da (informant 3).

Utarbeidelse av målbildet som en beskrivelse av etatens ambisjoner og som et sentralt verktøy opp mot valgt organisasjonsmodell, oppfattes ulikt og med uklare sammenhenger blant de ansatte. I offentlige organisasjoner kan årsakssammenhenger være komplekse, og ha uklare

årsakssammenhenger. Her vil evnen endringsaktører og ledere har til å fremstille og «selge» inn drivkreftene og bakgrunn være viktig for å oppnå en godt forankret oppslutning og forståelse. Komplekse drivkrefter som gir åpning for tolkning, og kan derav oppfattes som tvetydige. «Og så utarbeidet vi jo et nytt målbilde. Og det var jo sikkert greit. Og så plutselig så ble det en kortslutning på en måte, jeg så aldri sammenhengen mellom den nye organiseringa og det målbilde vi hadde utarbeidet» (informant 3).

Ledelse som uttrykk for et kulturelt perspektiv fremhever utvikling og viktigheten av mellommenneskelige relasjoner. Dette utvikles som et samarbeid mellom leder og ansatt, der ledelse i større grad retter seg mot ikke-instrumentelle forhold som personlig utvikling, fellesskap og læring (Christensen et.al, 2015). Seksjonslederne som er intervjuet, uttrykker et savn av fysiske kontakt- og møtepunkt under koronapandemien. I tillegg er de opptatt av viktigheten av direkte kontakt og samhandling for å utvikle tillit og samhold.

[...] Jeg synes det med fjernledelse er negativt. Det er avstanden. Relasjonene som du ikke får knyttet på samme måte som når du sitter og drikker morgenkaffe og lunsj, og ser folk. Det å stikke inn på et kontor og diskutere effektivt. Det gjør noe med relasjonene når du kan prate litt mer om hva som foregår (informant 6).

6.1.5 OECD og legitimering av en moderne organisasjon

Organisasjonsendring sett i et myteperspektiv gjøre organisasjoner like. Drivkreftene kan være institusjonelle krav, eller forhold i organisasjonsfeltet som «tvinger» fram formlikhet. Organisasjonsendringene og organisasjonsmodeller vil oppfattes og selges inn som effektive, moderne og universelle løsninger for å møte ytre krav (DiMaggio og Powell, 1983). De ansatte trekker i stor grad inn andre statlige bedrifter som har innført lik organisering og at dette er oppfattet som en sentral føring for omorganiseringen.

Det som jeg oppfattet da, som ble sagt, det var jo at det at vi kanskje skulle tilpasse oss bedre til samfunnet [...]. Men så har vi jo det også med at statlige virksomheter skal være funksjonelt organisert. Det føler jeg at liksom lå litt i bakgrunnen der da. At vi alle skal inn i samme formen (informant 3).

I et myteperspektiv vil løsninger som fremheves som vellykket i andre sammenlignbare organisasjoner ha større sjanse for å lykkes (DiMaggio&Powell, 1983). I tillegg vil innføring av slike organisasjonsmodeller kunne være en del av en søken etter legitimitet, hvor

organisasjoner vil fremstå som moderne og endringsvillige (Meyer & Rowan, 1977). Mine data viser flere elementer der valget legitimeres opp mot det moderne, og at løsningene er å se som effektive valg. I Agenda Kaupang rapporten vises det til at etaten er moden for å evaluere organiseringen, hvor særlig organisering etter fag fremheves. Utarbeidelse av nytt målbilde presentere å bygge på trender i arbeidslivet og fremhever sentrale elementer som effektivitet, kompetanse og styring. I AFI rapporten vises det til at arbeidet internt i etaten i stor grad er sammenfallende med OECDs nøkkelprinsipper og andre anerkjente metoder og standarder. Her presenteres også betydningen av OECDs rolle internasjonalt i å selge inn tilsynsreformer. OECD vil her kunne være en sentral indirekte endringsaktør der de «selger» inn universelle løsninger og oppskrifter som adopteres inn i organisasjoner. Disse aktørene kan mulig fremheve og nedtone hvilke komponenter som passer inn i offentlige organisasjoner (Christensen et al., 2015).

Dataene viser og gjennomgående beskrivelser for behov av effektivisering og oppbygging av organisasjonsformer som legger til rette for hensiktsmessige løsninger. Informantene i mitt materiale er valgt ut med bakgrunn i deres kompetanse og erfaring i organisasjonen. Flere viser til omorganiseringen tilbake i 2005-2006, hvor formålet var å styrke faglighet ute, mens den nå oppleves å bli sentraliseres. Det vises også her til at deler av endringen er kjent fra tidligere og at trendene snur og vender tilbake. Disse beskrivelsene kan kobles til Gulicks (1937, s. 48) beskrivelser om sykliske endringer, der det offentlig kontinuerlig tilpasser seg skiftende omgivelser. «Ved forrige omorganisering da var det et stort poeng å flytte fagligheten ut fra direktoratet til ytre etat. [...] I denne omstillingen her så er det et stort poeng å flytte all faglighet tilbake til direktoratet igjen. Så dette pendler fra det ene til det andre, og tilbake igjen» (informant 5).

Som en ytterst konsekvens av myteperspektivet vil organisasjonsendring medføre lite endring i hvordan oppgaver praktisk løses, og hvordan det operative arbeidet utføres. Her vil den største endringen ligge i det ytre. Det vil si endring i organisering og strukturer utad (DiMaggio&Powell, 1983). Christensen et al. (2015) visser her også til at hensikter med reformer kan være å skaffe seg politisk legitimitet, mens de reelle endringene er minimale (Christensen et al., 2015). Flere ansatte beskrev i sine erfaringer at den største endringen var organiseringen, der regioner var erstattet med seksjoner og avdelinger på tvers. Kjerneoppgavene som tilsyn var lite endret, men at det operative arbeidet i mye større grad var styrt fra direktoratet. Det er og beskrivelser i materialet som antyder at omorganiseringen og prosessen var symbolsk og delvis forhåndsdefinert. Det er gitt beskrivelser der det har vært

forhandlinger og diskusjoner rundt ulike modeller, men at innspill og vurderinger i stor grad har vært tillagt en foretrukket modell. Informanten har og vist til at det i forhandlingene ble det tillagt ulike forhold fra de tidligere regionene, og at innspillene i stor grad sprikte. Her mente enkelte at dette gjorde valget lettere, da ingen modell ble tydelig foretrukket i regionene. «[...] det kom jo 7 høringsvar som sprikte ikke sant. [...] Og det tror jeg kanskje var situasjonen, at det var så mye sprik i de tilbakemeldingene at det var egentlig ganske greit skuring å gå for en modell [...]» (informant 6).

For at en omorganisering skal oppleves som vellykket sett fra myteperspektivet, vil evnen endringsaktørene har til å formidle klare og sterke årsakssammenhenger være viktig og vil påvirke hvor klare drivkreftene oppfattes (Christensen et al., 2015, Jacobsen, 2018). Denne forståelsen kan underbygge at endringene oppleves å ligge utad og kun ha en liten eller symbolsk endring innad. De ansatte opplever at oppgavene er de samme, bare i en begrenset og spesialisert form. «Det er rett og slett den organisasjonsstrukturen. At det ikke er regioner lenger, men at det er blitt seksjoner og fagenheter. Jeg opplever at jobben vi gjør er det samme, det er ikke noe nytt» (informant 1).

Styrken og konsekvensene av drivkreftene kan en også forvente henger sammen med hvor i organisasjonen de ansatte befinner seg, og dette vil kunne føre til ulike erfaringer knyttet til dine spesifikke oppgaver. Informantene i mitt materiale er begrenset til seksjonsledere og inspektører i en avdeling, avdeling tilsyn. Slik sett representerer de kun en del av organisasjonen, men de representerer også den største avdelingen. Likevel mener jeg det interessant å se bredden i hvordan de har oppfattet drivkrefter, og ulikhetene opp mot konsekvensene av disse. Til dels ulik vektlegging av drivkrefter kan også knyttes til hvilke stillinger informantene hadde før omorganiseringen, og i hvilken grad de var involvert gjennom prosessen. Her har de med mindre involvering i større grad stilt spørsmål med koblinger mellom strukturer, faglighet og det operative arbeidet. «Jeg kan ikke skjønne hvorfor det at vi fikk det målbildet skulle gjøre at det ble nødvendig å organisere seg sånn som vi har gjort.» (informant 3).

6.2 «Hvilke erfaringer har omorganiseringen gitt de ansatte?»

Beskrivelse og forståelse av kontekst er sentralt for å få en helhetlig og realistisk fremstilling av organisatoriske endringer ifølge Jacobsen (2018). Betydningen av kontekst legger til grunn noen grunnleggende fellestrekk, der organisasjonsendring må oversettes og forstås til den spesifikke organisasjonen (Røvik, 2017, Jacobsen, 2018). De teoretiske perspektivene er også brukt til å beskrive og forstå de ansattes erfaringer, både knyttet til strukturelle endringer, endringer i adferd og arbeidsprosesser.

Som nevnt tidligere har denne delen har utgangspunkt i den andre problemstillingen om de ansattes erfaringer. Materialet bygger kun på intervjuene og utvalget er begrenset. Dette medfører begrensninger i forhold til konklusjoner. Jeg mener likevel de er et viktig bidrag og utfyller perspektivet mitt med å ta inn deres refleksjoner. Deres erfaringer har stor betydning for deres hverdag.

6.2.1 Pandemi og innføring av ny organisasjonsmodell

Gjennomgående erfaringer i mine intervjuer er knyttet til pandemisituasjonen og den innvirkningen de ansatte opplever den har hatt på arbeidet og gjennomføringen av omorganiseringene. Samtlige fikk store endringer knyttet til struktur, ny ledelse og nye kollegaer. I tillegg fikk enkelte også nye fagområder og ansvar. Erfaringer der endringene har hatt stor betydning for arbeidshverdagen er forenlig med det instrumentelle perspektivet (Christensen et al., 2015). I store deler av perioden har hjemmekontor vært normalen, hvor fagpersoner skal etablere nye samarbeidslinjer og rutiner. Det er utelukkende fremhevet at denne situasjonen har forsinket prosessene og oppleves som en usikkerhetsfaktor for hvordan ny organisering fungerer. «Så tror jeg også at pandemien som vi har hatt nesten hele tiden gjør jo også til at vi ikke helt vet hvordan det hadde blitt. Det er jo en usikkerhetsfaktor, for fordeler og ulemper» (informant 2).

Sett fra et kulturelt perspektiv er de indre strukturer og institusjonaliserte prosesser limet i en organisasjon og påvirker organisasjonsadferden (Christensen et al., 2015). Det er til dels kommet frem ulikheter i seksjonene knyttet til rutiner og løsninger. Dette er forenlig med beskrivelser i både AFI og Agenda Kaupang rapporten der ulike kulturer ble beskrevet. Sammenfallet av omorganiseringen og pandemien, har lagt føringer for mindre fysiske treff, skiftende og stadig nye oppgaver, og begrenset utadrettet virksomhet. Disse faktorene har gitt en opplevelse av begrensninger og muligheter til å danne grunnlag for felles identitet og å

etablere nye samarbeidslinjer. Informant 3 eksemplifiserte samarbeid til dels var avhengig av relasjoner: «[...] tror det er fortsatt er litt avhengig av relasjoner, sånn som her på kontoret at en kollega kjenner noen, og at man kjenner godt til de andre, og at det er lett å få til noe» (informant 3). Flere trekker fram det positive med nye kollegaer som har utvidet perspektivene og gitt ny erfaringsutveksling. Samtidig er det også kommet fram positive erfaringer med ny organisasjonsstruktur og de mulighetene som ligger der til å tilpasse organisasjonen til skiftende behov og nødvendig fleksibilitet. Dette kan også skyldes etablere rutiner og strukturer som er tatt med inn i ny organisasjonsmodell. Sett fra et kulturperspektiv er evnen til å opprettholde drift og stabilitet en særlig fordel ved institusjonaliserte organisasjoner. «Jeg synes jo folk har gjennomgående vært positive i en krevende situasjon. Med hjemmekontor, prøvd ut digitale tilsyn i stedet for å gå ut. Omstillingsdyktigheten har absolutt vært der. [...] Det vil jeg ta med meg videre.» (informant 2).

6.2.2 Samarbeid og kommunikasjon

Organisasjonskultur er limet i en organisasjon og sikrer fellesskap. Dette forutsetter imidlertid fravær av spenninger og ulikhet i organisasjonen eller dens omgivelser. Slike forhold vil særlig være synlige i reformprosesser. Særlig der omgivelsene endrer seg raskt og organisasjonen internt ikke greier møte endringene raskt nok (Christensen et al., 2015, s. 58). Det er nærliggende å anta at sammentreff av mange store endringer, både strukturelle, ytre trusler og oppgaver som krever hurtig omstilling har påvirket evnen til å utvikle fellesskap og felles forståelse på tvers i organisasjonen. Samarbeid og kommunikasjon er et område som var tydelig i intervjuene. Dette gikk på opplevelse av samordning på tvers i etaten og manglende rutiner for å sikre samarbeid og enhetlighet. Perioden fra 2020 har flere opplevd som krevende der samhandling på tvers og bruk av faglighet i etaten har vært etterspurt. Informantens erfaring viser til at organiseringen oppleves som et hensiktsmessig utgangspunkt for å sikre faglighet og enhetlighet, men at pandemien, begrensinger av fysiske møter og manglende formalisering har gjort at potensialet ikke er tatt ut. «Det som vi skulle fått og som ble fremhevet litt, og fortsatt fremheves, er at vi ikke skal ha silotenkning, at vi skulle samarbeide mellom seksjoner, akkurat der tror jeg vi er ganske mislykka» (informant 4).

Videre oppleves avstanden som stor i etaten der mange mangler kjennskap til områder de ikke selv er direkte involvert i. Ny organisasjon oppleves også for enkelte som uoversiktlig, hvor det er uklart hvor man skal henvende seg for avklaringer. Det er gitt tilbakemeldinger på at

organisasjonsmodellen som skulle være tilrettelagt for korte linjer og raske avklaringer, oppleves som tungrodd og bærer preg av sentral kontroll og styring. I tillegg har enkelte uttrykt at de opplever seg fremmedgjort i egen organisasjon. «[...] Det er en stor endring at avstandene i organisasjonen vår aldri har vært så store som de er nå. Jeg føler meg på en måte litt sånn fremmedgjort i egen organisasjonen» (informant 5).

I hovedsak var opplevelsen at organisasjonen som helhet i stor grad hadde vært introverte i egne avdelinger og seksjon siden omorganiseringen. Det var en opplevelse av manglende forståelse for samarbeid og formaliserte rutiner for hvordan dette skulle foregå. Blant annet mente enkelte av samarbeidet var for tungvint og bar preg av å være byråkratisk. «[...] å få til samarbeid på tvers, og kanskje minst at det samarbeidet ikke må være for byråkratisk. ... og hvordan vi skal ivareta og ta vare på fagfolk, og hvordan vi skal bruke den kompetansen som faktisk er ute» (informant 1). Disse erfaringene kan knyttes til et kulturelt perspektiv der uformelle roller og rutiner får etablere seg og videreføres. Dette sikrer drift, men vil som vist her være utfordrende dersom man er nye eller mangler kjennskap til organisasjonen og andres fagfelt. I tillegg ble det beskrevet en opplevelse av manglende informasjon om og fra sentral ledelse, knyttet til bakgrunnen for deres arbeid, valg og prioriteringer. Dette mener jeg henger sammen med drivkrefter og hvordan disse er presentert og forstått i ytre etat. Flere opplevde manglende innblikk i sammenhenger mellom tiltak og konsekvenser. Kunnskap og forståelse for andre avdelinger og etaten generelt ble tatt fram som et eksempel, som bidro til opplevelsen av distansen og avstand i etaten. «Jeg følte at jeg kunne mye mer om min egen arbeidsplass, Arbeidstilsynet, før. Nå kan jeg veldig godt hva de tingene jeg driver med selv, men jeg vet lite om resten. Det er ikke noe godfølelse. [...] man får hvert fall ikke sterke tilhørighet da. [...]» (informant 5).

6.2.3 Styring, kontroll og redusert medvirkning

Sett fra et instrumentelt perspektiv er organisasjonen et verktøy for ledelsen hvor adferden er styrt gjennom sentrale føringer (Christensen et al., 2015). Dette er forenlig med de erfaringene som er kommet fram knyttet til opplevelsen av å bli styrt sentralt fra, og manglende medvirkning og bruk av fagligheten ute i etaten. Det er en opplevelse av sentral styring hvor ordre gis nedover i organisasjonen, og hvor det er lite rom for dialog om utfordringene. Dette var i tillegg et område som flertallet mente hadde til dels stort potensiale for bedring.

«Jeg tenker sånn det er nå så sitter sentral ledelse og bare gir ordrene sine ut til avdelingsdirektørene, som gir ordrene videre ned til seksjonsledere, som gir ordrene videre ut til inspektørene. [...]» (informant 5). En av informanten ytret at omorganiseringsprosessen hadde skjedd i toppen, og hvor manglende involvering har medført utfordringer med å se sammenhenger mellom tiltak og konsekvenser. I tillegg er vansker med å se nytteverdier kommet frem. «[...] Denne organisasjonsendringen her den har skjedd i toppen. Det man har opplevd ute er jo bare at man har havnet i en seksjon, fått en plassering i en seksjon. Ellers så har det vært veldig vanskelig å se nytteverdien» (informant 1).

Opplevd reell medvirkning og bruk av fagkompetanse i ytre etat var et sentralt punkt i de ansattes erfaringer. Dette var i tillegg er område som alle mente hadde til dels stort potensiale for bedring. Dette området henger sammen med opplevelsen av å bli styrt og kontrollert fra overordnet nivå. Både inspektører og seksjonsledere ga beskrivelser av økt styring og manglende medvirkning. Minimal bruk av fagkompetansen ute ble vektlagt som en viktig ubrukt ressurs. «Det med redusert medvirkning det syns jeg kanskje jeg merker aller mest på. [...] Så skjer jo veldig mye mer av planleggingsarbeidet utenfor vår kontroll [...]» (informant 6). Manglende opplevd medvirkning kan sees som en konsekvens av mål om enhetlighet der styring via risikobasering og strukturerte sjekklister, hvor mål- og resultatstyring er viktige virkemidler. Beskrivelsene er forenlige med en organisasjon der et instrumentelt perspektiv er sentralt, hvor rasjonell adferd gjennom formelle strukturer begrenser de ansattes handlingsrom (Christensen et al., 2015). Handlingsrom og faglighet har en parallell til AFI rapporten, der dette også var et sentralt område de mente Arbeidstilsynet måtte utvikle. Denne evalueringen var opptatt av at enhetlighet ikke kun var stram standardisering, men en nødvendig utvikling av en enhetlig vurderingslogikk basert flere fag. Det var særlig inspektørenes kompetanse som var viktig her knyttet til etatens kjernevirksomhet. AFI ga anbefalinger om å tydeliggjøre og praksisforankre systemer og rutiner for å sikre enhetlighet overfor virksomhetene. Dette viser en mer institusjonell forståelse der erfaring, og etablerte strukturer er sentral del av en organisasjon.

6.2.4 Et endret arbeidsmiljø

De fleste informantene opplevde at omorganiseringen har påvirket arbeidsmiljøet. Dette er kommet til dels ulikt frem. Deler av årsaken mener flere kan knyttets til pandemien og hjemmekontor, men også at årsaker kan tillegges organisasjonsstrukturen med spredte kontorer og fjernledelse. Dette kan kobles opp mot det Pettersen & Solstad (2020) viser til om

styring og ledelse og hvordan disse faktorene påvirker adferd. Sett fra et instrumentelt perspektiv vil organisasjoner i større grad være preget av styring enn ledelse. Det vil si økt oppmerksomhet på de formelle strukturene mindre på individuelle forhold (Christensen et. al., 2015).

Så er det er jo litt forskjellig hvordan folk opplever å sitte på forskjellige kontorsteder. Noen synes det funker, andre er ikke vant med det, noen er ikke vant med det, men synes det funker. Noen synes det er for få på sin enhet der de sitter. Det merkes godt når en ikke får samhandla med de fra andre seksjoner, fordi man ikke er til stede for hverandre (informant 2).

Det er fra flere gitt uttrykk for et to-delt arbeidsmiljø der man har et arbeidsmiljø på kontoret og et i seksjonen. Dette fremhever flere har påvirket trivsel og følelsen av tilhørighet og samhold. Det kan se ut som det er forskjeller knyttet til størrelsen på kontorene, der de mindre er sårbare for tilstedeværelse med begrensede fagmiljøer, mens de større kontorene kan for enkelte virke uoversiktlige med et pulverisert ansvar. Dette kan være et uttrykk for et kulturelt ståsted der de ansatte setter søkelys på indre strukturer og institusjonalisere verdier. «På kontorene nå så sitter vi og jobber for ulike ledere, med forskjellige ting. Da er det veldig viktig at vi jobber for å ta være på det kontorfellesskapet vi har i hverdagen og da» (informant 5). Fra et ledelsesperspektiv er det gitt uttrykk for en krevende struktur og situasjon for å ivareta alles arbeidsmiljø, og for å sikre god og lik oppfølging av lederansvaret. «Største endringen for meg er fjernledelsen. «[...] Jeg synes det med fjernledelse er negativt. Det er avstanden. Relasjonene som du ikke får knyttet på samme måte [...]» (informant 6). Manglende muligheter for fysisk tilstedeværelse og fjernledelse blir beskrevet som krevende i en slik setting. Det er ulik erfaring blant seksjonsledere og inspektører knyttet til fjernledelse, dette kan tenkes å ha påvirket hvordan informantene har formidlet sine erfaringer. Enkelte synes fjernledelse fungerer effektiv, mens andre fremmer fysiske treffpunkt og tett og uformell dialog.

Sett fra et kulturelt perspektiv vil organisasjoner være preget av institusjonaliserte verdier og regler. Sett fra dette perspektivet vil reformer og endringsprosesser ta tid, og handlingsmønstre vil utvikles over tid. Erfaringer og historikk i en organisasjon vil være sentralt for hvordan endringsprosesser tas opp (March & Olsen 1998). Dette henger sammen med i hvilken grad endringen passer inn i etablerte organisatoriske trekk og rutiner. Ved store radikale endringer vil sannsynligheten for motstand øke, og endringer som passer inn i det allerede etablerte lettere aksepteres og opptas (Christensen et a., 2015). Disse betraktningene

kan tenkes å forklare de ulike erfaringer med omorganiseringene blant mine informanter, der enkelte allerede hadde etablert funksjonsinndeling med fjernledelse, mens for andre var dette nytt og en stor endring. «Jeg er jo vant til å lede på fag og ha ansatte på steder jeg ikke sitter. Så det er ikke så stor overgang for meg. Men det er det for mange andre» (informant 2).

Arbeidsmiljø var et sentralt område som mange mente måtte prioriteres. Det gikk på å bygge kultur og samhold. Flere trakk fram opplevelsen av stor distanse og fremmedgjøring i egen organisasjonen, og hvor organisasjonsendringen oppleves å ha vært toppstyrt. De ansatte beskriver at arbeidsmiljøet er preget av uoversiktlige og til dels manglende strukturer og avklaringer, der medvirkning og påvirkning på egen hverdag oppleves sterkt redusert. Avdeling tilsyn som informantene representert blir også fremhevet som stor. Dette går både på ledergruppa, men også opplevelsen til ansatte knyttet til medvirkning, bruk av faglighet og involvering. «Jeg tror at det er kortere vei å hente forbedringer i de andre avdelingene, tror det er mere tungt i tilsynsavdelingen. Fordi de andre avdelingene kanskje har blitt litt mere ryddig i den strukturen. [...] tilsynsavdelingen er mye større, med flere geografiske inndelinger. Avdelingen blir rett og slett så stor at den blir tungrodd» (informant 1).

7.0 Oppsummering

I dette kapittelet vil jeg summerer opp hovedtrekk av de empiriske funnene. I tillegg vil jeg med bakgrunn i analysen og problemstillingene gi noen empiriske implikasjoner for videre arbeid.

Tema for denne masteroppgaven har vært å studere hvilke drivkrefter som har påvirket omorganiseringen i Arbeidstilsynet fra 2020, deres klarhet og styrke, samt ansattes erfaringer med ny organisering.

Oppgaven bygger på to problemstillinger:

«Hvilke drivkrefter og hensikter er lagt til grunn for valgt organisasjonsmodell?» og

«Hvilke erfaringer har omorganiseringen gitt de ansatte?»

7.1 Hovedfunn

Analysen viser flere funn som passer inn i det instrumentelle perspektivet, og spesielt drivkrefter som legger til grunn en problemforståelse. Det er vist til drivkrefter som effektivisering og forvaltning av ressurser, der organisering av oppgaver og struktur blir et sentralt virkemiddel og en løsning på utfordringene. Dette er i samsvar med tilsvarende omorganiseringer i andre offentlige organisasjoner (Nesheim, 2020).

Analysen viser også et ytre press gjennom kritikk fra partene i arbeidslivet, og eierdepartementet via føringer for prioriteringer og målsettinger for etatens arbeid.

Problemforståelsen trer særlig tydelig fram gjennom departements tildelingsbrev (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015-2017, 2018a, 2019) og i Arbeidstilsynets årsrapporter (Arbeidstilsynet, 2015-2019). Det er vist til eksempler på en «tvungen» endring som følge av dreininger i arbeidslivet knyttet til arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, hvor tverretattlig samarbeid blir en nødvendighet.

I analysen er det også vist til funn som passer inn i et institusjonelt perspektiv. Her er særlig indre drivkrefter som følge av økt kompleksitet og omfang i oppgaver sentrale, der det er vist til behov for både vertikalt og horisontalt samarbeid og spesialisering. Indre drivkrefter som behov for enhetlighet, ledelse og klar beslutningsmyndighet er tydelige og gjennomgående i hele datamaterialet.

OECD som internasjonalaktør og pådrivere for tilsynsreformer kan knyttes til de endringer som Arbeidstilsynet har innført, her særlig risikobasering av prioriteringer og

utvalgsmetodikk. Disse endringene er i tråd med anbefalinger fra OECD. Slike endringer kan knyttes til myteperspektivet der organisasjoner søker å skaffe seg legitimitet i eget handlingsmiljø gjennom å innføre reformprogrammer og endringer som følger internasjonale trender (Christensen et al., 2015, s.163). Analysen av intervjuene har også vist til en oppfattelse av en organisasjonsendring som knyttes til å skaffe seg legitimitet ved å velge en moderne løsning, og som er i tråd med andre offentlige etater. I tillegg viser flere av informantene til erfaringer og en opplevelse av at endringen ligger utad, mens det internt erfares lite endringer i hvordan det operative arbeidet utføres.

Fra de ansattes perspektiv viser erfaringer knyttet til omorganiseringen og endringsprosessene flere hovedtrekk. Gjennomgående er erfaringer knyttet til pandemisituasjonen og den innvirkningen de ansatte opplever den har hatt på gjennomføringen av omorganiseringen. Samtlige av informantene fikk store endringer knyttet til struktur og ledelse, hvor pandemien oppleves å ha forsinket og begrenset mulighetene for å etablere felles identitet og nye samarbeidslinjer. Analysen viser stor grad av enighet rundt disse utfordringene, og spesielt rundt manglende etablering av nye samarbeidslinjer. Det er også erfaringer som viser til at samarbeid til dels er avhengig av personlige relasjoner.

Sammentreffet av både ytre og indre press kan tenkes å ha påvirket evnen til å utvikle fellesskap og felles forståelse på tvers i organisasjonen. Erfaringene som er kommet fram viser stor grad av enighet om at omorganiseringen har påvirket arbeidsmiljøet negativt, hvor manglende etablering av fellesskap og tilhørighet særlig er fremhevet. Noe av årsaken ble her også knyttet til pandemien og hjemmekontor, men også at årsakene ble tillagt organisasjonsstrukturen med spredte kontorer og fjernledelse. Rundt tema om arbeidsmiljø kom det fram erfaringer der de ansatte og ledere opplevde stor distanse i egen organisasjonen. De ansatte hadde en opplevelse av en toppstyrt organisasjonsendring, og en ny organisasjon der det var lite involvering og medvirkning knyttet til eget arbeidet. Det var også gjennomgående at disse erfaringen ble knyttet til størrelsen på avdeling tilsyn, og at dette medførte utfordringer i både samarbeid og medvirkning.

7.2 Empiriske implikasjoner og fremtidig utvikling

Denne oppgaven hadde som mål å beskrive en omorganiseringsprosess og få en forståelse for drivkrefter for endringene. I tillegg var målsetningen å beskrive erfaringer fra ansatte knyttet til deres opplevelse av endringene. Erfaringene er sentrale i den hensikt at disse vil kunne bidra til ytterligere kunnskap om organisasjonsendringer sett fra ulike innfallsvinkler.

Analysen viser en prosess som har vart over flere år, der det allerede i 2015 ble anbefalt endringer og arbeid med organisasjonsstruktur og arbeidsmetodikk (Agenda Kaupang, 2015; (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015). Erfaringer og forståelse for drivkrefter er noe varierende i mitt materiale. Det er tydelig at seksjonslederne, og de som var tidligere tilsynsledere i gammel organisasjon, i større grad har hatt tilgang på informasjon og dermed har hatt et annet grunnlag for å se sammenhenger mellom begrunnelser og valg. utfordringer med å se sammenhenger og ha forståelse for valg og endringer mener jeg viser nødvendigheten av kommunikasjon og involvering i alle deler av en organisasjon i reform og omorganiseringsprosesser. Selv om formell medvirkning er ivaretatt gjennom medvirkningsapparatet, og sånn sett er et representativt uttrykk, er opplevelsen av reell medvirkning viktig for å bygge og sikre tillit og forståelse for valg.

Erfaringene og opplevelsen fra flere av informantene er preget av en toppstyrt omorganisering med til dels vanskelig språk i formidlingen av hensikt, valg og prioriteringer ut i organisasjonen. Formell medvirkning er uttrykk for forhandlingsvarianten av en instrumentell forståelse. Sett fra et mer institusjonelt perspektiv kunne en bredere involvering, der det operative leddet hadde blitt ytterligere involvert, kanskje ha gitt løsninger som i ville blitt opptatt i organisasjonen og gjennomført enklere. I tillegg kunne en slik involvering kanskje ha påvirket ansattes engasjement, forståelse og tilhørighet til endringene? I Arbeidstilsynets målbilde 2030 heter det blant annet: «Gjennom medvirkning og involvering sikrer vi godt arbeidsmiljø, kvalitet i leveranser og en kultur som fremmer endring, utvikling og helhetstenking» (Arbeidstilsynet, 2018, s. 51). Samtlige ansatte og enkelte av seksjonslederne opplever at dette ikke er ivaretatt godt nok, hverken gjennom omorganiseringsprosessen eller i ny organisasjonsmodell.

Sett fra et instrumentelt perspektiv er Arbeidstilsynet styrt politisk og har et komplekst samfunnsoppdrag. Samtidig er organisasjonen preget av institusjonelle verdier med mye fagkompetanse, hvor kulturelle tradisjoner og stivhengighet påvirker de ansattes oppfattelse av oppdraget som skal utføres. Ifølge Christensen et al. (2015, s. 207) vil ledelsen sett med et instrumentelt syn, forsøke å sikre samfunnsoppdraget gjennom å styre strukturer og gi klare

føringer. Fra et institusjonelt perspektiv vil styring potensielt møte motstand av etablerte og institusjonaliserte trekk (Christensen et al., 2015, s. 207). For å møte denne spenningen, mellom det instrumentelle og institusjonaliserte verdier og normer, forutsetter dette at ledelsen har forståelse for og må jobbe med det kulturelle og de indre forhold i organisasjonen. Her trekker Christensen et al. (2015, s. 208) inn et manglende søkelys på kulturendring i det offentlige, og nødvendigheten av et økt fokus på brukerperspektivet i omorganiseringsprosesser.

Jeg vil her trekke vekslers på formålet med Arbeidstilsynets forrige omorganisering, og på den nye Tillitsreformen i offentlig sektor. Formålet med forrige omorganisering var å sikre autonome, fristilte og beslutningseffektive tilsyn hvor kulturell personalpolitikk var viktig for å sikre brukerperspektivet (Christensen et al., 2015, s. 217). Regjeringen har nå lansert Tillitsreformen. Denne reformen har som mål å finne løsninger som gir rom og tid for førstelinjene. Reformen skal skje nedenfra der partene skal samarbeide tett å bygge på tillitsstyring og vektlegge stedlig ledelse (Arbeiderpartiet, 2022; Regjeringen, 2022). Det ligger føringer i denne reformen som er forenelig med flere av de erfaringene som de ansatte fremmet behov for å utvikle. Dette er særlig handlingsrom til å bruke fagligheten og kompetanse. Slik jeg tolker signalene knyttet til tillitsreformen sees det her en dreining mot, eller tilbake til, mer «bottom- up» strategi der man ønsker å påvirke og utvikle det som allerede er etablert av organisasjoner og virkemidler. Dette har klare likhetstrekk med det kulturelle perspektivet og til sykliske endringer der reformtrekk med til dels motsatt innhold avløser hverandre (Christensen et al., 2015, s. 63; Gulick, 1937, s. 48). Slike endringer er et uttrykk for politisk styringsprinsipper som bygger på ulik forståelse for hvordan politisk ledelse ser på organisasjoner (Christensen et al., 2015, s. 21).

Denne masteroppgaven har vist til lignende drivkrefter og bakgrunn for omorganisering som i andre landsomfattende statlige virksomheter. Drivkrefter som effektivisering av oppgaver på tvers av regioner (Lindberg, Lotsberg, Nesheim, 2020, s. 183), og behov for å ivareta samordnings- og samhandlingsbehov på tvers av etater er tydelig (Difi, 2018, s. 10). I innledningen viste jeg til at utredninger knyttet til omstilling og reformer bærer preg av optimisme. Det er i stor grad gevinstene som fremheves, på tross av usikkerhet om effekter, og et ytterligere behov for kunnskap om erfaringer knyttet til effekter av slike endringer (DFØ, 2020, s. 5). Konteksten omorganiseringen i Arbeidstilsynet har foregått i, og særlig sammenfall med pandemi, viser at reformer og omorganiseringer kan være vanskelig å planlegge, jamfør et institusjonelt perspektiv. De erfaringer som har kommet frem viser

usikkerhet rundt fordeler og ulemper ved ny organisering, og at det fortsatt vil ta tid å se effektene. Det er nødvendig å la ny organisasjon få tid til å sette seg. Ved inngangen til denne oppgaven var det ønskelig om flere informanter og et bredere grunnlag i organisasjonen. Dette lot seg ikke løse. Det var også intensjonen å gjennomføre en sammenlignende case der både drivkrefter og erfaringer skulle sees i sammenheng. Erfaringsbasert læring og større empirisk grunnlag er sentralt i å forstå og få kunnskap om effekter ifølge Olsen (2019, s. 22). En videre oppfølging av denne oppgaven kunne vært å se på endringer over lengre tid, og sett på hvordan tidsaspektet vil påvirke erfaringene.

Denne masteroppgaven har til dels vist erfaringer knyttet til manglende opplevd medvirkning og påvirkning på arbeidsmiljøet. En annen innfallsvinkel til denne oppgaven kunne også ha vært å se på forskjeller mellom hvordan reformer iverksettes, top-down eller botten-up, og hvilken betydning medvirkning har på de opplevede erfaringene. Sett i et større perspektiv er funnet knyttet til OECD som sentral endringsaktør også interessant. En innfallsvinkel her hadde kunnet vært å se på ulike endringsaktørers påvirkning og betydning i slike prosesser.

Referanseliste

- Agenda Kaupang (2015). *Evaluering av Arbeidstilsynet*. (R8710). https://www.regjeringen.no/contentassets/176df41685c443b9a120d8551f4d8ad3/rapport_evaluering-av-arbeidstilsynet_agenda-kaupang.pdf
- Andersen, S. (2018). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2.utg.). Fagbokforlaget.
- Arbeiderpartiet (2022). *Forvaltningspolitikk, Tillitsreformen*. Hentet 03.04.2022 fra: <https://www.arbeiderpartiet.no/politikken/tillitsreform-i-offentlig-sektor/>
- Arbeidstilsynet (2015). Årsrapport 2015. Hentet fra: <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/forskning-og-rapporter/arsrapporter/>
- Arbeidstilsynet (2016). Årsrapport 2016. Hentet fra: <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/forskning-og-rapporter/arsrapporter/>
- Arbeidstilsynet (2017). Årsrapport 2017. Hentet fra: <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/forskning-og-rapporter/arsrapporter/>
- Arbeidstilsynet (2018). Årsrapport 2018. Hentet fra: <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/forskning-og-rapporter/arsrapporter/>
- Arbeidstilsynet (2019). Årsrapport 2019. Hentet fra: <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/forskning-og-rapporter/arsrapporter/>
- Arbeidstilsynet (2018). Styringsdokument prosjekt 1.0. *Fremtidens Arbeidstilsyn*. [Internt dokument].
- Arbeidstilsynet (2019). *Ny organisasjonsmodell for Arbeidstilsynet. Beskrivelse av organisatoriske enheter, seksjoner, dimensjonering og geografi*. [Internt dokument].
- Arbeidstilsynet (2020). *Arbeidstilsynets organisasjonsmodell*. [Internt dokument].
- Arbeidstilsynet (2022). Om oss. Hentet 19.01.2022: <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/organisering/>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2015). Tildelingsbrev 2015. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/aid/tildelingsbrev-instruksar-og-arsrapportar--arbeids--og-sosialdepartementet/id750471/?expand=factbox2544998>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2016). Tildelingsbrev 2016. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/aid/tildelingsbrev-instruksar-og-arsrapportar--arbeids--og-sosialdepartementet/id750471/?expand=factbox2544998>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2017). Tildelingsbrev 2017. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/aid/tildelingsbrev-instruksar-og-arsrapportar--arbeids--og-sosialdepartementet/id750471/?expand=factbox2544998>

- Arbeids- og sosialdepartementet (2018a). Tildelingsbrev 2018. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/aid/tildelingsbrev-instruksar-og-arsrapportar--arbeids--og-sosialdepartementet/id750471/?expand=factbox2544998>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2018b). Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeidstilsynet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/052f7f772897495cb32afc2980b6898d/instruks-for-arbeidstilsynet---sist-revidert-240518.pdf>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2019). Tildelingsbrev 2019. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/aid/tildelingsbrev-instruksar-og-arsrapportar--arbeids--og-sosialdepartementet/id750471/?expand=factbox2544998>
- Bratberg, Ø. (2019). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (2.utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (1993). Organizational forms: Can we choose them? N. Brunsson & J. P. Olsen (Red.), *The Reforming Organization: making sense of administrative change*. (1-14) London: Routledge
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5.utg.). Oxford University Press.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægred, P., Ronnes, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3.utg.). Universitetsforlaget.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2017). *Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter (10)*. Direktoratet for forvaltning og IKT. <https://dfo.no/rapporter/faerre-enheter-og-mer-spesialisering-i-den-regionale-statsforvaltningen>
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2018) *Organisasjonsformer i offentlig sektor- En kartlegging (8)*. Direktoratet for forvaltning og IKT. <https://dfo.no/rapporter/organisasjonsformer-i-offentlig-sektor-en-kartlegging>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2020). *Når støvet har lagt seg*. (11) Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. <https://dfo.no/rapporter/erfaringer-fra-statlige-reformer>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2020). Veiledningsnotat – Årsrapport for statlige virksomheter. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. <https://dfo.no/publikasjoner/veiledningsnotat-til-arsrapport-for-statlige-virksomheter>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2022). DFØ-rapport 2021:1. Delrapport 1 av 5. *Staten som arbeidsplass*. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. <https://dfo.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/statsansatteundersokelsen-2021>
- Egeberg, M. (1992). Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 8(3), 185-204.

- Christensen, Fimreite, A.L., & Lægreid, P. (2012). Joined-up-government: Reform challenges, experiences and accountability relations. *Working Paper 06/2012*. <https://hdl.handle.net/1956/7823>
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society. Outline of the theory of structuration*. Polity Press.
- Giddens, A. (1987). *Social Theory and Modern Sociology*. Polity Press.
- Gulick, L. (1937). *Notes on the theory of organization*. L. Gulick & L.E. Urwick (red). *Papers on the science of administration* (1-45). Institute of Public Administration.
- Hood, C. & Jackson, M. (1991). *Administrative argument*. Ashgate.
- Jacobsen, D. I. (2018). *Organisasjonsendring og endringsledelse* (3.utg). Fagbokforlaget.
- Johannessen, A., Tufte, P.A., Christoffersen, L. (2021). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (6.utg). Abstrakt forlag.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (KMD (2016). *Offentlig sektor fornyes, forenkles og forbedres*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/bf7aa31fab114ec7803d9d214199b26e/no/pdfs/offentlig_sektor_forny.pdf
- Krokan, A. (2020) Noen organisatoriske utfordringer ved digital transformasjon av offentlig sektor. *Magma - Tidsskrift for økonomi og ledelse*, (3). s. 90-98. <https://old.magma.no/noen-organisatoriske-utfordringer-ved-digital-transformasjon-av-offentlig-sektor>
- Lindberg O., Lotsberg D. & Nesheim T. (2020). Fra regionale kongedømmer til sentralisert stat? Radikal strukturendring i en digital tid. *Universitetsforlaget*, 34(2), 183–206. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3134-2020-02-03>
- March, J.G. & Olsen J.P. (1998). *The Institutional Dynamics of International Political Orders*. Cambridge University Press, 52(4), 943-969.
- Meyer, J.W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- Nesheim, T., Gressgård, L.J., Hansen, K. & Neby, S. (2019). Gjenstridige problemer og tverretatlig samordning: Et analytisk rammeverk. *Norsk Statsvitenskapelige Tidsskrift*, 35 (1), s. 28-50. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-02>
- Nesheim, T. (2020). Sentraliserte etater, desentraliserte arbeidsplasser? <https://www.nhh.no/nhh-bulletin/artikkelarkiv/2020/juni/sentraliserte-etater-desentraliserte-arbeidsplasser/>
- Nilsen, O.V. (1999-2000). *Arbeidstilsynet 110-år, 1893-2003. En historisk gjennomgang*. Særtrykk artikkelserie. Arbeidstilsynet.

- NOU 1989:5 (1989). *En bedre organisert stat*. Forbruks- og administrasjonsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/154719-nou1989-5.pdf>
- NOU 2010:1 (2010). *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*. Arbeidsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/2a344e075ffa4d839dd8242a91e1b0ce/no/pdfs/nou201020100001000dddpdfs.pdf>
- Olsen, J. P. (2019). Sentraladministrasjonen i en utfordrende æra: Tid for ettertanke. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(1), 4-27. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-01>
- Pettersen, I. J & Solstad, E. (2020). Kan vi lede via sosiale medier? Om fjernledelse og kommunikasjon. *Praktisk økonomi & finans*, 36(3). Universitetsforlaget. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-2871-2020-03-05>
- Regjeringen (2022) hentet 03.04.2022. <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/id2894124/>, hentet 03.04.2022
- Rittel, H.W. & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), pp. 155-169.
- Røvik (1998). *Moderne organisasjoner*. Fagbokforlaget.
- Røvik (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundres organisasjon*. Universitetsforlaget.
- Simon, H.A.(1946). The proverbs of administration. *Public Administration Review*, 6(1),53-67
- Simon, H.A. (1957). *Administrative behavior*. (2.utg.). The Macmillan Company.
- St. meld.nr.17(2002–2003). *Om statlige tilsyn*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2002-2003-/id134860/>
- Tjora A. (2018). *Viten skapt. Kvalitativ analyse og teoriutvikling*. Cappelen Damm Akademisk.

Vedlegg 1 Intervjugal

Informasjon i forkant av intervjuet

- Takke for at intervjuobjektet tar seg tid og ønsker å delta og introdusere oppgaven
 - Hovedmål med intervju- innhente erfaringer fra omorganiseringen og forståelse for hensikten bak, samt opplevde eventuelle fordeler og/eller ulemper.
- Forklare gangen i intervjuet og om det er greit for intervjuobjektet at vi tar opptak.
- Sørge for samtykke av opptak, og forklare formål med opptak
- Sikre at uklarheter tas opp og avklare eventuelle spørsmål fra intervjuobjektet
- Info om gjennomlesning av informasjon som benyttes i oppgaven

Oppgavens problemstillinger:

«Hvilke drivkrefter er lagt til grunn for valgt organisasjonsmodell?»

«Hvilke erfaringer har omorganiseringen gitt de ansatte?»

Generell bakgrunns info

- Hvilken funksjon har du i organisasjonen?
- Hvor lenge har du jobbet i organisasjonen?

Ny organisasjonsstruktur og organisering

- Hva var etter din oppfatning hensikt og drivkrefter bak omorganiseringen?
- Kort, hvilke generelle muligheter og utfordringer mener du den nye organiseringen gir?
- Hva opplever du er den største endringen ved omorganiseringen?

Muligheter og utfordringer etter innføring av ny organisasjonsmodell

- Hvilke fordeler mener du gir den nye organisering gir?
 - Etaten som helhet
 - din seksjon
- Hvilke eventuelt tidligere utfordringer mener du løses i ny struktur?
- Hvilke utfordringer ser du per nå med ny organisering?

Struktur og oppgaveløsning i din seksjon

- Hvordan er arbeidshverdagen i din seksjon og hvordan er den eventuelt endret med ny organisasjon?
 - Har du fått nye arbeidsoppgaver, og hva har dette gjort med din stilling?
 - Er det oppstått nye hensyn å ta?
 - Hvordan er samhandling og kommunikasjon mellom de ulike avdelingene og seksjonene?
 - Er det nye samarbeidslinjer?
 - Forbedringer? Og utfordringer?
 - Er kompetansebehovet endret i din seksjon/avdeling?
 - Hvordan sikres kompetanseutvikling/overføring?
- Er det viktig læring i din seksjon du vil fremheve?

Veien framover

- Hvilke områder mener du er viktig å ta tak i knyttet til det videre arbeidet med struktur og organiseringen?
- Er det spesielle områder du mener er viktig å ha fokus på?
- Er det forhold du mener organisasjonen bør ta læring av?

Vedlegg 2 - NSD vurderingsskjema

Vil du delta i forskningsprosjektet «Fremtidens Arbeidstilsyn»- ny funksjonsmodell, mål, drivere og erfaringer»

Det er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke erfaringer etter omorganisering i Arbeidstilsynet 2020. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Flere offentlige og statlige organisasjoner har de siste årene gjennomgått omorganiseringer og reformer. Innen statlig forvaltning viser utviklingen flere fellestrekk med hensyn til drivkrefter og organisasjonsform etter funksjonsinndeling. De trekkene som går igjen er likebehandling, sterkere fagmiljøer, digitalisering og teknologisk utvikling, økonomi og effektivisering, region- og kommunereform, samt distriktpolitiske hensyn.

Arbeidstilsynet iverksatte ny organisering som ledd i prosjektet «Fremtidens Arbeidstilsyn» den 01.01.2020. Endringen består i en ny funksjonsmodell, med fjernledelse, spredde seksjoner og hvor geografisk lokalisasjon i stor grad er beholdt. Jeg ønsker å se på bakgrunn for og drivere for valgt funksjonsmodell, og erfaringer blant ansatte knyttet til omorganiseringen og gjennomførte endringer som ledd i min masteroppgave ved Handelshøgskolen Innlandet.

På bakgrunn av det ovennevnte har jeg formulert følgende problemstillinger:

«Hvilke hensyn og drivkrefter er vektlagt når ny organisasjonsmodell ble valgt?»

«Hvilke muligheter og utfordringer har den nye organisasjonsmodellen medført, hva er endret knyttet til den enkelte ansattes oppgaver og hvilke erfaringer har ansatte og ledere med endringsprosessen så langt?»

For å undersøke dette ønsker jeg gjennomføre en empirisk case studie der jeg anvender sentrale dokumenter i omorganiseringen i kombinasjon med intervju av ansatte.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Handelshøgskolen Innlandet- Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap, Institutt for organisasjons, ledelse og styring er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

For å få svar på de problemstillingen jeg har satt for prosjektet ønsker jeg å få et utvalg som representerer bredden i organisasjonen så langt det lar seg gjøre. Jeg ønsker å intervju personer som har deltatt i prosjektet «Fremtidens Arbeidstilsyn» via en lederrolle, som tillitsvalgt og eller verneombud. I tillegg ønsker jeg å intervju ansatte uten noen av de ovenfor nevnte rollene og seksjonsledere. Totalt ønsker jeg å gjennomføre 8 intervjuer.

Jeg arbeider selv i organisasjonen og vil innhente informanter så langt det lar seg gjøre selv via de kontakter og kjennskap jeg har til egen organisasjon.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du stiller til intervju på ca. 30-45 minutter. Intervjuet vil gjennomføres digitalt via Teams. Personlige opplysninger vil anonymiseres utover hvilken funksjon du har, eksempelvis ansatt eller leder. Plassering i organisasjonen, før og etter omorganiseringen vil å være en opplysning som vil kunne komme frem når data fra intervjuene presenteres. Jeg tar lydopptak og notater fra intervjuet. Det er kun jeg som vil ha tilgang til dette materialet.

Overordnet tema i intervjuet er knyttet til dine erfaringer med omorganiseringsprosessen her: hvilke mål og drivkrefter du oppfatter har vært sentrale for valgt organisasjonsmodell? og hvilke utfordringer og muligheter du ser i ny organisasjonsmodell?

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil kun bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er kun jeg, Berit Weum Brenne som vil ha tilgang til intervjuene og lydopptakene.

Navnet og kontaktopplysningene dine vil bli anonymiseres i transkripsjonen av intervjuene og erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Datamaterialet oppbevares på min arbeids PC som kun benyttes av meg.

Deltageren i prosjektet vil kun bli omtalt i masteroppgaven knyttet til sin plassering i ny og gammel organisasjon, og om vedkommende er ansatt eller leder.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene oppbevares anonymisert til prosjektet avsluttes og oppgaven er godkjent, noe som etter planen er mai/juni 2022. Når oppgaven er godkjent, vil intervjuer og lydopptak slettes.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Høgskolen Innlandet har NSD, Norsk senter for forskningsdata AS, 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 opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Høgskolen Innlandet, ved Berit Weum Brenne epost berit.weum.brenne@arbeidstilsynet.no, tlf 92227974 eller Tor Helge Pedersen, epost tor.helge.pedersen@inn.no, tlf 61 28 81 35
- Vårt personvernombud: Usman Asghar E-post: studentombud@inn.no Tlf: +47 992 57 964
- Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Tor Helge Pedersen

Berit Weum Brenne

Prosjektansvarlig
(Forsker/veileder)

student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Fremtidens Arbeidstilsyn»- ny funksjonsmodell, mål, drivere og erfaringer, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at det foretas lydopptak av intervjuet

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 3- Tilbakemelding og vurdering fra NSD

Referansenummer

683873

Prosjekttittel

«Fremtidens Arbeidstilsyn»- ny funksjonsmodell, mål, drivere og erfaringer»

Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskolen i Innlandet / Handelshøgskolen Innlandet - Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for organisasjon, ledelse og styring

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Tor Helge Pedersen, tor.helge.pedersen@inn.no, tlf: 61288135

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Berit Weum Brenne, beritwb@gmail.com, tlf: 92227974

Prosjektperiode

04.10.2021 - 30.06.2022

Vurdering (2)

08.02.2022 - Vurdert

Vi noterer at det ikke er registrert noen endringer som påvirker vurderingen. OPPFØLGING AV PROSJEKTET NSD vil følge ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet i tråd med den behandlingen som er dokumentert. Kontaktperson hos NSD: Olav Rosness Lykke til videre med prosjektet!

25.10.2021 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen vil være i samsvar med personvernlovgivningen, så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet 25.10.2021 med vedlegg. Behandlingen kan starte.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET Prosjektet vil behandle alminnelige personopplysninger, særlige kategorier av personopplysninger om fagforeningsmedlemskap frem til 30.06.2022.

LOVLIG GRUNNLAG Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 nr. 11 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse, som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

For alminnelige personopplysninger vil lovlig grunnlag for behandlingen være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 a.

For særlige kategorier av personopplysninger vil lovlig grunnlag for behandlingen være den registrertes uttrykkelige samtykke, jf. personvernforordningen art. 9 nr. 2 bokstav a, jf. personopplysningsloven § 10, jf. § 9 (2).

PERSONVERNPRINSIPPER NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen:

- om lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet.

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18) og dataportabilitet (art. 20).

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må prosjektansvarlig følge interne retningslinjer/rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilken type endringer det er nødvendig å melde: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>. Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet i tråd med den behandlingen som er dokumentert.

Kontaktperson hos NSD: Olav Rosness, rådgiver.

Lykke til med prosjektet!

NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

Vurdering

Referansenummer

683873

Prosjektittel

«Fremtidens Arbeidstilsyn»- ny funksjonsmodell, mål, drivere og erfaringer»

Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskolen i Innlandet / Handelshøgskolen Innlandet - Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for organisasjon, ledelse og styring

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Tor Helge Pedersen, tor.helge.pedersen@inn.no, tlf: 61288135

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Berit Weum Brenne, beritwb@gmail.com, tlf: 92227974

Prosjektperiode

04.10.2021 - 30.06.2022

Vurdering (2)**08.02.2022 - Vurdert**

Vi noterer at det ikke er registrert noen endringer som påvirker vurderingen.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet i tråd med den behandlingen som er dokumentert.

Kontaktperson hos NSD: Olav Rosness

Lykke til videre med prosjektet!

25.10.2021 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen vil være i samsvar med personvernlovgivningen, så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet 25.10.2021 med vedlegg. Behandlingen kan starte.