



Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Anne Larsen og Annja Siggerud

Masteroppgave

ABE-reformen i to offentlige organisasjoner – en studie av implementeringsaktiviteter og erfarte effekter

ACPD-reform in two public organizations
– a study of implementation activities and
experienced effects.

Master i offentlig ledelse og styring
MPABL4901

2023

Forord

Med denne masteroppgaven avslutter vi masterprogrammet offentlig ledelse og styring ved Høgskolen i Innlandet avd. Lillehammer. Arbeidet med oppgaven har først og fremst vært spennende, men også tidkrevende siden det er utført ved siden av arbeids- og familiære forpliktelser. Arbeidet med oppgaven har skapt et godt vennskap mellom to medstudenter som fant hverandre gjennom felles interesse for å studere et fenomen.

Vi vil særlig rette en takk til vår veileder Tor-Helge Pedersen, som har gitt oss kyndig veiledning, råd og gode tilbakemeldinger, slik at vi til slutt kom i mål med studien. Vi vil også takke våre informanter som stilte opp til intervju, og delte raust av deres kunnskap og erfaringer. Alle feiltolkninger tas på vår kappe.

Sist, men ikke minst, takk til våre nære og kjære som har ofret tid med oss underveis. Vi gleder oss til å bruke masse tid med dere fremover. Spesiell takk til Jon som har stilt opp med kyndig hjelp til alle små og større tekniske utfordringer vi har kommet borti.

Det er ikke med så rent lite stolthet vi presenterer dette arbeidet, og vi håper du som leser vil finne oppgaven interessant og opplysende.

Trondheim og Fredrikstad, 12. mai 2023

Anne Larsen og Annja Siggerud

Sammendrag

ABE-reformen kuttet 0,5-0,8 % av bevilgningen til statlige organisasjoner fra 2015 til 2022. Hensikten med reformen var å effektivisere og avbyråkratisere statlige organisasjoner. Forutsigbare årlige kutt skulle gi organisasjonene insentiver til drive mer effektivt, mens de frigjorte midlene skulle tilbakeføres til fellesskapet for å skape handlingsrom til å finansiere andre satsinger.

Vi har studert hvordan to organisasjoner arbeider med kuttene, og hvilke effekter reformen har. Dette gjør vi ut fra tre perspektiv: Det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet (Christensen et al., 2015). Begge organisasjoner setter i gang og gjennomfører en rekke implementeringsaktiviteter i perioden 2015-2022. Det er felles at begge organisasjoner starter med kutt i driftsbudsjettet etter osthøvelprinsippet, og også at begge organisasjoner følger opp med tiltak som kunngjøringsstopp i administrative stillinger. Videre leier begge organisasjoner inn konsulentselskaper. Til slutt er det et fellestrekk at ABE-reformen ikke kan ses som en isolert hendelse i noen av organisasjonene. Særlig må implementeringen ses i sammenheng med strukturreformen i høyere utdanning og sammenslåing av tingretter med felles ledelse. Digitalisering av arbeidsprosesser og tjenester har vært en klar forventning fra bevilgende myndigheter gjennom flere år, og har klar sammenheng med reformen. I tillegg har koronapandemien påvirket både økonomi og arbeidsmåter. Vi ser at alle de tre perspektivene er nødvendige for å forklare implementeringsaktiviteter og effekter.

Abstract

The ACPD reform (ABE-reform in Norwegian) cut 0.5-0.8% of the allocation to governmental agencies from 2015 to 2022. The purpose of the reform was to streamline and de-bureaucratize the agencies. Predictable annual cuts should give the organizations incentives to operate more efficiently, while the released funds should be returned to the community and allocated to other purposes.

We have studied how two organizations work with the cuts, and what effects the reform has. We do this from three perspectives: The instrumental perspective, the cultural perspective, and the myth perspective (Christensen et al., 2015). Both organizations initiate and carry out several implementation activities in the period 2015-2022. The two organizations have in common that they initiate flat cuts in the operating budgets in the beginning, and it also applies for both organizations that they follow up with measures such as to freeze announcement in administrative positions. Furthermore, both organizations hire consulting companies. Finally, it is a common feature that the ABE reform cannot be seen as an isolated event in any of the organizations. In particular, the implementation must be seen in the context of the structural reform in higher education and the merger of district courts with joint management. Digitization of work processes and services has been a clear expectation from the granting authorities for several years, and it has a clear connection with the reform. In addition, the corona pandemic has affected both the economy and working methods. We see that all three perspectives are necessary to explain implementation activities and effects.

FORORD	II
SAMMENDRAG	III
ABSTRACT	IV
TABELLER	VIII
FIGURER	VIII
1. INNLEDNING	1
1.1 OPPGAVENS BAKGRUNN	1
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLING	2
1.3 TEORI OG METODE	3
1.4 ORGANISERING AV OPPGAVEN.....	5
2. ABE-REFORMEN OG DE VALGTE ORGANISASJONER	7
2.1 INNLEDNING	7
2.2 SOLBERGREGJERINGENS REFORM	7
2.3 INSPIRASJON FRA UTLANDET	9
2.4 OM ORGANISASJONENE VI STUDERER	10
2.5 OPPSUMMERING	12
3. TEORI: TRE PERSPEKTIVER PÅ REFORM OG ENDRING	14
3.1 INNLEDNING	14
3.2 ORGANISASJONSTEORI OG OFFENTLIGE ORGANISASJONER.....	14
3.3 DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET	16
3.4 DET KULTURELLE PERSPEKTIVET.....	18
3.5 MYTEPERSPEKTIVET	21
3.6 REFORM OG ENDRING	23
3.7 EMPIRISKE FORVENTNINGER – BRUK AV PERSPEKTIVENE I OPPGAVEN	25
4. METODE	27
4.1 VITENSKAPSFILOSOFI.....	27
4.2 FORSKNINGSSTRATEGI	27
4.3 KVALITATIV FORSKNING	28
4.3.1 Metoder i kvalitativ forskning	29
4.4 FORSKNINGSDESIGN	30
4.5 KVALITETSKRITERIER	31
4.5.1 Troverdighet.....	31
4.5.2 Autentisitet.....	32
4.6 KVALITATIVE INTERVJU	32
4.6.1 Utvalg	33
4.7 KVALITATIV ANALYSE.....	33
4.7.1 Dokumentanalyse.....	34
4.7.2 Tematisk analyse.....	36
4.8 REFLEKSJONER RUNDT METODE	36
5. IMPLEMENTERING OG ORGANISATORISKE EFFEKTER AV ABE-REFORMEN I TO ORGANISASJONER	38
5.1 INNLEDNING	38
5.2 PRESENTASJON AV IMPLEMENTERINGSAKTIVITETER	38
5.3 FORANKRING I ORGANISASJONENES STYRE	42
5.3.1 NTNU	42
5.3.2 Domstolene.....	44
5.3.3 Avsluttende kommentar.....	45
5.4 REDUSERT ADMINISTRATIV BEMANNING.....	46
5.4.1 Strukturreform ved NTNU	46
5.4.2 Strukturrendringer/ Felles ledelse for domstolene.....	48
5.4.3 Kunngjøringsstopp og bemanningsreducerende tiltak	49

5.4.3.1 Kunngjøringsstopp ved NTNU.....	49
5.4.3.2 Kunngjøringsstopp og bemanningsreducerende tiltak i domstolene	50
5.4.3.3 Prosjekt omstilling og nedbemanning igangsettes i Domstolene.....	53
5.4.4 Avsluttende kommentar.....	54
5.5 OSTEHØVELKUTT	55
5.5.1 Ostehøvelkutt ved NTNU.....	55
5.5.2 Ostehøvelkutt for DA/ Domstolene.....	56
5.5.3 Avsluttende kommentar.....	56
5.6 UTREDNING OG OMORGANISERING	56
5.6.1 NTNU	56
5.6.1.1. Øienutvalget	56
5.6.1.2 EY engasjeres av NTNU.....	58
5.6.1.3 ABE-prosjektet – NTNU	58
5.6.2 Domstolene	59
5.6.2.1 Utredning av regnskaps- og lønnsoppgaver.....	59
5.6.2.2 Utredning av sentralbordtjeneste i domstolene	60
5.6.2.3 Utredningsprosjekt vedr sakstyper Gjeld og Tvang i domstolene	60
5.6.2.4 Utredning av utrederenheter i Borgarting lagmannsrett.....	61
5.6.2.5 Ekstern konsulentutredning i domstolene.....	61
5.6.3 Avsluttende kommentar.....	62
5.7 EFFEKTER AV ABE-REFORMEN.....	63
5.7.1 Effekter av ABE-reformen – funn fra tematisk analyse	63
5.7.1.1 Engasjement, frustrasjon, usikkerhet og utilstrekkelighet.....	64
5.7.1.2 Arbeidsmengde og tjenestekvalitet	66
5.7.1.3 Effektivisering.....	68
5.7.2 Avsluttende kommentar.....	69
6. EN ANALYSE AV IMPLEMENTERINGEN OG ORGANISATORISKE EFFEKTER AV ABE-REFORMEN I TO ORGANISASJONER	71
6.1 INNLEDNING	71
6.2 FORSKNINGSSPØRSMÅL 1: HVORDAN IMPLEMENTERES ABE-REFORMEN?	71
6.2.1 Det instrumentelle perspektivet	71
6.2.1.1 Forankring i organisasjonen.....	74
6.2.1.2 Utredninger, utvalg og prosjekt	75
6.2.1.3 Oppfølging av reformen	77
6.2.1.4 Eksterne konsulenter	78
6.2.2 Kulturperspektivet	78
6.2.2.1 Motstand.....	79
6.2.2.2 Ny tankegang.....	81
6.2.2.3 Eksterne konsulenter	83
6.2.3 Myteperspektivet.....	83
6.2.3.1 Hykleri?	86
6.3 FORSKNINGSSPØRSMÅL 2: HVILKE ORGANISATORISKE EFFEKTER RAPPORTERER VÅRE TO ORGANISASJONER?	87
6.3.1 Det instrumentelle perspektivet	87
6.3.1.1 Effektivisering som økonomi	88
6.3.1.2 Effektivisering i omorganisering.....	90
6.3.1.3 Effektive prosesser.....	91
6.3.1.4 Evaluering.....	91
6.3.2 Kulturperspektivet	92
6.3.3 Myteperspektivet.....	94
7. OPPSUMMERING OG VEIEN VIDERE.....	96
7.1 OPPSUMMERING AV FUNN	96
7.2 TEORETISKE IMPLIKASJONER.....	97
7.3 EMPIRISKE IMPLIKASJONER/ PRAKTISKE IMPLIKASJONER	98
7.4 STUDIENS TROVERDIGHET.....	99
7.5 VEIEN VIDERE.....	100
REFERANSELISTE.....	102
VEDLEGG	109

VEDLEGG 1 - ORGANISASJONSKART NTNU.....	109
VEDLEGG 2 - ORGANISASJONSKART DA	110
VEDLEGG 3 - INTERVJUGUIDE	111
VEDLEGG 4 - INFORMASJONSBREV	112
VEDLEGG 5 - VURDERING AV BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER	115

Tabeller

		Side
Tabell 5.1	Oversikt over implementeringsaktiviteter ved NTNU og i domstolene	39-40
Tabell 5.2	Fremstilling av endringer i årsverk domstolene	51
Tabell 6.1	Funn. Implementeringsaktiviteter og effekter kategorisert innenfor det instrumentelle perspektiv fordelt på NTNU og domstolene	72
Tabell 6.2	Funn. Implementeringsaktiviteter kategorisert innenfor kulturperspektivet, fordelt på NTNU og domstolene	79
Tabell 6.3	Funn. Implementeringsaktiviteter kategorisert innenfor myteperspektivet, fordelt på NTNU og domstolene	84

Figurer

		Side
Figur 4.1	Oversikt over dokumenter som er gjennomgått oppgavens dokumentarbeid	35
Figur 5.1	Andel tillitsvalgte og ledere som oppgir at virksomheten har igangsatt et tiltak innenfor en eller flere av tiltakstypene (Oppegaard et al., 2019, s. 70)	41
Figur 5.2	Hendelser som virker sammen med ABE i begge organisasjoner	70

1. Innledning

1.1 Oppgavens bakgrunn

Offentlige organisasjoner er i kontinuerlig endring. Endringene kan komme etter rutinemessig arbeid over lang tid, og de kan også komme som en brå omveltning. Vi skiller mellom endring og reform. Med reformer forstår vi aktive og bevisste forsøk fra politisk hold for å endre strukturerer eller kulturelle trekk ved en eller flere organisasjoner. Det er slik at endringer kan skje uten reform, og reformer kan gjennomføres uten at det medfører endringer (Christensen et al., 2015, s. 152).

Reformer er et virkemiddel der politikerne kan utøve politisk styring. En ny regjering vil vise handlekraft, og foreslår reformer for å sette sin politikk ut i livet. Gjennom en reform setter regjeringen nye rammer for de tjenester som skal tilbys, og bestiller en forventning om hva som skal oppnås. Det kan dreie seg om alt fra vei, helse, forsvar, domstol og universitet. Samhandlingsreformen (St.meld. nr. 47 (2008-2009)), Kommunereformen (Prop. 96 S (2016–2017)), Pensjonsreformen (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023) og Nærpolitireformen (Prop. 61 LS (2014-2015)) er eksempler på reformer som har fått mye oppmerksomhet, og nå i mai 2023 får Fylkesvegereformen (Prop. 79 L (2018–2019)) mange avisoppslag (NTB, 2023).

ABE-reformen skiller seg fra andre reformer ved at den gjelder for hele den statlige delen av offentlig sektor. Mens de fleste reformer først og fremst handler om å lansere nye tjenester, har denne reformen som hovedhensikt å kutte i kostnader. Reformen er avpolitisert i den forstand at regjeringen lar det være opp til hver enkelt virksomhet å bestemme hvordan de vil gjennomføre kuttene i sin virksomhet.

ABE-reformen ble introdusert av regjeringen Solberg i forbindelse med fremlegging av statsbudsjettet for 2015. Finansminister Siv Jensen uttalte at

«vi vil forvalte skattebetalernes penger med respekt og motarbeide sløsing med offentlige midler. Som i næringslivet er det også i offentlig forvaltning et potensial for å bli mer effektiv. For å hente ut potensialet må det stilles klare krav om mindre byråkrati og mer igjen for skattebetalernes penger» (Finansdepartementet, 2014a).

Denne regjeringens ambisjon var å få mest mulig ut av ressursene, og ta aktive grep mot en offentlig sektor som kritiseres for treghet, sløseri og sviktende innsats (Dølvik et al., 2007, s. 173). ABE-reformen kan knyttes til internasjonale trender. OECD anbefalte i sin rapport

Value for the money in government – Norway (OECD, 2013), at Norge tok ut noe av produktivitetsveksten i offentlig sektor gjennom kutt i bevilgningene. Tilsvarende ordninger er innført blant annet i Australia, Danmark, Sverige og Finland, og landene har evaluert effektene av kuttene. Disse evalueringene vil vi komme tilbake til i avsnitt 2.3.

Vi er to studenter som tar en erfaringsbasert master, og vi er nysgjerrige på hva som skjer når en reform som ABE settes i verk i offentlig sektor. Det er naturlig for oss å studere to organisasjoner som vi kjenner godt, nemlig NTNU og Norges domstoler, heretter omtalt som domstolene. NTNU er en relativt autonom organisasjon, mens domstolene, til tross for sin uavhengige rolle som den tredje statsmakt, er mer styrt. Vi var nysgjerrige på å lære mer om reformen, og særlig om hvordan den ble implementert og hvilke effekter dette fikk for organisasjonene. Det var også interessant at vi hadde muligheten til å se om det var likhetstrekk mellom implementeringen i de to ulike organisasjonene.

1.2 Formål og problemstilling

Formålet med denne masteroppgaven er å belyse hva som skjer når en effektiviseringsreform, eller en reform som gir forutsigbare og automatiske kutt i bevilgningen til statlige virksomheter, implementeres i en organisasjon. Bevilgende myndigheters føringer for kuttet er at det skal arbeides langsiktig og systematisk med avbyråkratisering og effektivisering.

Vår problemstilling er delt i to forskningsspørsmål:

- (1) Hvordan implementeres reformen og*
- (2) hvilke organisatoriske effekter rapporterer organisasjonene om – eller viser de til?*

Med det første forskningsspørsmålet er vi interessert i å belyse hvordan ABE-reformen ble mottatt i de to organisasjonene, hvilke implementeringsaktiviteter som ble igangsatt og hvilke tiltak som ble gjennomført. I ordet implementeringsaktiviteter legger vi de aktivitetene organisasjonen satte i gang for å ta stilling til hvordan kuttet i bevilgningene skulle håndteres. Aktivitetene kan ha ulik varighet og resultere i ulike tiltak.

Med vårt andre forskningsspørsmål ønsker vi å undersøke hvilke organisatoriske effekter informantene eller organisasjonene rapporterer om i dokumenter og intervjuer. Vi har fulgt reformen fra innføring høsten 2014 og frem til sommeren 2022. Dette har gitt noen metodiske utfordringer som vi blant annet kommer tilbake til når vi presenterer vår metode (kapittel 4)

og i analysen (kapittel 6). Et stikkord her er korona-perioden, som er et eksempel på en ikke-kontrollerbar hendelse som påvirker virksomhetene.

Organisasjonene vi beskriver er åpne system som påvirkes av hendelser i Norge og verden, og også av føringer deres respektive departement gir i sine tildelingsbrev.

Reformer som studerer automatiske kutt i regjeringens bevilgninger har vært studert i andre land [(DoFD, 2011); (SOU 2016:67 (2016))]. Samtidig forskning (Oppegaard et al., 2019) og andre masteroppgaver [(Kirksæther & Engdal, 2021); (Johansen & Kinnari, 2020)] har vurdert ulike sider ved reformen. Oppegaard, Seip og Svalund i Fafo har, på vegne av LO Stat, studert ABE-reformen i et departement, et direktorat, et av NAVs fylkesledd, en region i Bufetat og Statens Vegvesen (Oppegaard et al., 2019). Deres studie er knyttet til håndtering og implementering av reformen og hva budsjettkuttene betyr for tjenestekvalitet og effektivitet. I tillegg har de undersøkt hvordan kuttene virker inn på lederes, tillitsvalgtes og ansattes arbeidshverdag. Vår studie har noen likheter med Oppegaard et al, men den er ulik ved at vi har valgt ut andre organisasjoner innen offentlig sektor (NTNU og domstolene). Vi har dessuten en annen problemstilling, har valgt en annen metode, og bruker andre teoretiske perspektiv i vår oppgave. Vår oppgaves teoretiske tilnærming kommer vi tilbake til senere i avhandlingen.

Vi har valgt å beskrive ABE-reformen og de to organisasjonene vi studerer mer utfyllende i kapittel 2.

1.3 Teori og metode

Offentlig sektor er forankret i et politisk-demokratisk system, og de vedtak som politikerne gjør skal forberedes og settes ut i livet gjennom offentlige organisasjoner (Christensen et al., 2015, s. 11). Organisasjonene vi skal undersøke har hver sine samfunnsoppdrag og hvert sitt utgangspunkt for å ta imot og iverksette ABE-reformen. Vi vil studere hva de to organisasjonene gjør ut fra tre perspektiv: Det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet, slik Christensen og hans medforfattere beskriver dem i boka *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (Christensen et al., 2015).

Offentlige organisasjoner skiller seg fra private på flere vis, blant annet ved at de har et samfunnsoppdrag, og ved «*at de er opprettet for å ivareta spesielle interesser og oppgaver, og at det er etablert relativt stabile atferdsmønstre, ressurser og belønninger knyttet til aktiviteten*» (Christensen et al., 2015, s. 20). Offentlige organisasjoner har et særlig ansvar for å drive god forvaltning. Begge organisasjonene vi studerer utøver tjenester for innbyggerne, og skal i tråd med Forvaltningsloven ta hensyn til blant annet regler om likebehandling, habilitet, informasjons- og taushetsplikt, innsyn og klage på vedtak (Forvaltningsloven - fvl, 2022, kap. I, II, III, VI).

I det instrumentelle perspektivet forstås de statlige virksomhetene som instrumenter for politikerne. Politiske vedtak følges opp ute i organisasjonene, og det instrumentelle perspektivet legger til grunn en klar mål-middelsammenheng. Organisasjonene gjør nødvendige kartlegginger, vurderer ulike alternativ, gjør et rasjonelt vedtak, iverksetter vedtaket og oppnår de forventede målene.

Johan P. Olsen og James March (Christensen et al., 2015, s. 13), som står sentralt i utformingen av dagens organisasjonsforskning, har introdusert institusjonelle perspektiv i tillegg til det instrumentelle. Argumentasjonen for de institusjonelle perspektivene er at organisasjoner over tid får institusjonelle trekk, og at både interne forhold og forventninger fra omgivelsen påvirker hvordan organisasjon løser oppgavene sine og er i stand til å nå målene sine. March og Olsen bruker to institusjonelle perspektiv, det kulturelle perspektivet og myteperspektivet. Kulturperspektivet problematiserer muligheter og begrensninger som ligger i at det over tid vokser frem normer og tradisjoner i en organisasjon (Christensen et al., 2015, s. 23) som kan påvirke om organisasjonen er i stand til å endre seg. Myteperspektivet handler om å forstå hvilke oppfatninger, verdier og forventninger som gjelder i omgivelsene, fordi disse også vil påvirke hvilke valg organisasjonene tar og hvordan disse påvirker organisasjonens handlinger (Christensen et al., 2015, s. 23).

Vi har gjennomgått tilgjengelige styrepapirer, rapporter, utredninger og tildelingsbrev for å kartlegge hvilke implementeringsaktiviteter organisasjonene har benyttet, slik at vi kan besvare første del av problemstillingen vår. I analysen kobler vi funn fra dokumentgjennomgangen til de tre perspektivene vi har valgt som teoretisk ramme for oppgaven.

I tillegg til dokumentgjennomgangen har vi gjennomført semistrukturerte intervju med 3 personer fra hver organisasjon. Vi har gjort en tematisk analyse av intervjuene. Denne danner grunnlag for å diskutere hvilke effekter reformen har hatt, og er med det utgangspunkt for å besvare andre del av problemstillingen. Alle intervjuene ble gjennomført via Teams, hvor alle i forkant godkjente bruk av lyd- og bildeopptak.

Vi har valgt åpne forskningsspørsmål. Ved å velge dokumentgjennomgang i kombinasjon med semistrukturerte intervju fikk vi mulighet til å sammenholde funn i det skriftlige materialet med erfaringer hos våre informanter. Dette ga oss bedre forutsetninger for å få innsikt i både de valgte implementeringsaktivitetene og hvilke effekter reformen hadde ute i organisasjonene. Ved å undersøke to organisasjoner har vi i tillegg kunnet se etter både likheter og ulikheter.

Siden erfaringer og refleksjoner knyttet til ABE til dels ligger flere år tilbake i tid (2015-2022), og våre informanter kan ha problemer med forenkling, hukommelse og etterrasjonalisering, har det vært nyttig å ha et rikt skriftlig materiale å gå inn i for å korrigere tidslinjene.

1.4 Organisering av oppgaven

I kapittel 2 beskrives ABE-reformen nærmere, og vi vil også se på hvilke forhold i Norge som førte til at reformen ble foreslått og besluttet innført. Vi finner tilsvarende reformer i andre land vi ofte sammenligner oss med, og vi vil kort presentere erfaringer fra Sverige, Danmark, og Australia. I dette kapitlet presenterer vi også de to organisasjonene som analyseres i denne oppgaven.

I kapittel 3 går vi inn i teorien som er utgangspunkt for oppgaven. Vi har valgt å diskutere innføring av ABE-reformen i lys av det institusjonelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet, og vil forklare nærmere hva som ligger i de tre perspektivene. Vi avslutter dette kapitlet med å beskrive hvilke empiriske funn vi, med utgangspunkt i de tre perspektivene, forventer å se hos de to statlige organisasjonene vi undersøker.

Kapittel 4 handler om hvilke metodiske valg vi har tatt for å undersøke den valgte problemstillingen. De to hovedtilnærmingene er dokumentgjennomgang og semistrukturerte intervju.

I kapittel 5 går vi inn på empirien knyttet til implementeringsaktivitetene i de to organisasjonene. Vi tar utgangspunkt i funn fra dokumentarbeidet, og utvider det skriftlige materialet med utsagn fra våre informanter. Til slutt i kapitlet drøfter vi effekter av ABE, og diskuterer i hvilken grad det er mulig å skille ut effekter som utelukkende kan tilskrives ABE.

Kapittel 5 utviklet seg til å bli et veldig stort kapittel. Vi kunne valgt å skrive om de to organisasjonene i hvert sitt kapittel, men velger å heller følge implementeringsaktiviteter og effekter av reformen parallelt i begge organisasjoner, så langt det lar seg gjøre. Dette valget er tatt for at det skal være lettere å påpeke likheter og forskjeller.

Kapittel 6 er analysekapitlet. Her legger vi mest vekt på implementeringsaktiviteter, siden vi opplever å ha fått god innsikt i disse. Vi vil også oppsummere effekter av reformen. Vi vil videre komme inn på andre reformer og hendelser som har påvirket effektene av ABE i perioden vi undersøker.

I kapittel 7 oppsummerer vi funnene i vår studie, og kommer med teoretiske og empiriske implikasjoner av reformen og dens implementering i de to organisasjonene.

2. ABE-reformen og de valgte organisasjoner

2.1 Innledning

New Public Management-bølgen (NPM) som slo inn over offentlig virksomhet på slutten av 70-tallet la stor vekt på kostnadskutt og effektivisering (Røvik, 2007, side 34). Offentlig sektor skulle moderniseres gjennom å ta i bruk metoder fra næringslivet, som konkurranseutsetting, oppsplitting i forretningsenheter og management/ profesjonell ledelse. Høy produktivitetsvekst i Norge det siste hundreåret har vært avgjørende for utbygging av den norske velferdsstaten. I Perspektivmeldingen fra 2013 fremkommer det at *«dersom vi for eksempel lykkes med å bruke ressursene i offentlig forvaltning ½ pst. mer effektivt hvert år, og halvparten tas ut i form av reduserte utgifter, vil bruken av arbeidskraft og andre innsatsfaktorer kunne reduseres med 13 pst. fram mot 2060»* (Meld. St. 12 (2013-2014), s. 151).

Siden statlig virksomhet ikke kan gå konkurs er det lite som motiverer for å redusere kostnadene. Det er større sannsynlighet for at en økning i produktivitet tas ut enten gjennom høyere kvalitet på tjenestene enn det som var forutsatt, eller som lavere innsats fra de ansattes side (Niskanen, 1968). Begge deler innebærer redusert produktivitet. Effektivisering og avbyråkratisering kan knyttes til en samling av sigmaverdier, der suksess måles i sparsomhet (målt både i tid og penger) for å levere fastsatt produksjon (Hood, 1991, s. 11). Sløseri og ineffektivitet har negativ verdi når sigmaverdiene legges til grunn.

I dette kapitlet vil vi presentere Solberg-regjeringens ABE-reform, samt de internasjonale trender som viser at denne type reform ikke er et norsk fenomen. Vi vil videre presentere de to organisasjonen vi studerer. Hensikten med kapitlet er å beskrive kontekst for reformen.

2.2 Solbergregjeringens reform

Avbyråkratisering og effektiviseringsreformen (ABE/ ABE-reformen) ble iverksatt i 2015 som en fast del av budsjettarbeidet for statlige virksomheter (Prop. 1 S (2014-2015), s. 84). Ved å jobbe langsiktig med effektivitet var ambisjonen at det skulle skapes rom for å finansiere satsinger innen viktige samfunnsområder.

Solberg-regjeringen som tiltrådte i 2013 beskrev allerede i innledningen i sin samarbeidsplattform at *«Regjeringen vil bygge sin politikk på målet om en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Samfunnet må bli mindre byråkratisk»* og videre i samme

avsnitt «Regjeringen vil motarbeide sløsing med offentlige midler, og prioritere økt gjennomføringskraft høyt» (Regjeringen Solberg, 2013, s. 4).

Regjeringen Solberg la til grunn at produktivitetsvekst innebærer at offentlige virksomheter kan yte samme tjenester med samme servicenivå litt billigere fra år til år (Prop. 1 S Gul bok (2018–2019), s. 78-80). Regjeringen viste til anbefalinger fra både Produktivitetskommissjonen (NOU 2015:1) og OECD (OECD, 2013) da de innførte reformen. Det var viktig å stimulere offentlig sektor til å drive systematisk effektiviseringsarbeid i et flerårig perspektiv, i stedet for å gjøre osthøvelkutt. I ABE-reformen var det saldert budsjett fra foregående år som var grunnlaget for ABE-trekket, noe som også skapte en forutsigbarhet for virksomhetene. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) fant i 2016 at ledere opplevde reformen som et positivt press for å effektivisere, og at kjernevirksomheten kom tydeligere frem (Prop. 1 S Gul bok (2018–2019), s. 79). ABE ble omtalt som en effektiv ordning fordi den krevde lite administrasjon, og det ble ikke lagt opp til rapportering.

For å forstå behovet for en reform som ABE er det nødvendig å sette den inn i en større sammenheng, og peke på utviklingstrekk som utfordrer offentlig sektor på lang sikt. Offentlig sektor i Norge sysselsetter i dag om lag 30% av arbeidsstyrken, og leverer en stor andel av velferdstilbudet. Det norske sosialdemokratiet har høye velferdsambisjoner for alle innbyggere, og velferden er finansiert gjennom skatteinntekter (NOU 2011:7, s. 48). Ser man fremover er det flere forhold som tilsier at det kan bli vanskelig å holde produktivitetsveksten oppe. Produktivitetskommissjonen påpekte i 2015 at oljevirksomheten vil bidra mindre til statskassen enn den har gjort tidligere (NOU 2015:1). Norges åpne økonomi skaper mulig sårbarhet for endringer i bytteforholdet overfor utlandet, mens det norske lønns- og kostnadsnivået medfører at det er mer lønnsomt å investere i passiv kapital (eiendom) enn i virksomhet som øker produktiviteten.

Demografien i Norge er også i endring. En stadig større andel av befolkningen er over 70 år. Dette bidrar både til at det blir vanskelig å holde produktiviteten oppe, og det betyr stadig færre yrkesaktive per eldre person. Mens det i 1950 var syv personer i yrkesaktiv alder per pensjonist kan vi forvente ca. to i 2050 (Dølvik et al., 2007, s. 174). En aldrende befolkning betyr også at det samlede behovet for omsorgstjenester øker. Et hovedpoeng hos Produktivitetskommissjon var at redusert produksjon og produktivitet påvirker inntektssiden i

statsbudsjettet, og at det offentlige hadde behov for å ta ut deler av den generelle produktivitetsveksten gjennom lavere utgifter.

2.3 Inspirasjon fra utlandet

Da ABE-reformen ble presentert i Siv Jensens finanstale i forbindelse med fremlegging av statsbudsjettet for 2015 (Finansdepartementet, 2014b, s. 6), viste regjeringen Solberg til at OECD hadde anbefalt at Norge gikk i denne retningen, blant annet fordi både Sverige og Danmark hadde tilsvarende ordninger. Det var i rapporten *Value for the money in government: Norway 2013* (OECD, 2013) at OECD foreslo, på grunnlag av reformer gjennomført i andre land, flere reformer for Norge som kunne forbedre kvaliteten og øke effektiviteten i det offentlige tjenestetilbudet under slagordet «more value – less money». Et av forslagene var automatiske kutt i overføringene til statlig virksomhet (*ACPD – Automatic cuts in productivity dividend*).

Tilsvarende reformer var allerede gjennomført i andre land. Sverige innførte *överskottsmålet* i 1994, med et budsjettkutt på 1-2%. Motivet var å gi den svenske staten en økonomisk buffer som kunne sikre bærekraft i velferdstjenestene. Ifølge en offentlig utredning i 2016 [(SOU 2016:67 (2016)) i (Oppegaard et al., 2019, s. 24)] var det bred politisk enighet i Sverige om å beholde *överskottsmålet* som et virkemiddel som kunne sikre fleksibilitet til å iverksette uventede offentlige investeringer. I Danmark ble *omprioriteringsbidraget* innført på 1980-tallet, og kuttet har ligget på ca. 2%. Begrunnelsen for omprioriteringsbidraget var å flytte penger til nye satsinger. Det har vært debatter om hvem som skal omfattes av omprioriteringsbidraget, og til forskjell fra Norge gjelder det også kommuner og regioner. Kuttet er omstridt, og fra 2019 ble videregående skoler unntatt etter at hver tiende lærer hadde sluttet (Oppegaard et al., 2019, s. 25).

Landet som har lengst erfaring med ACPD er Australia (Oppegaard et al., 2019, s. 19). Der ble ordningen innført i 1987 under navnet «the efficiency dividend» men senere omdøpt til *ACPD – Automatic Cut in Productivity Dividend*. Kuttraten i Australia har variert, og har utgjort opp mot 2,5%. Fra 2016 har den blitt gradvis redusert.

Ordningen i Australia har blitt evaluert i flere runder, og flere av funnene er interessante også for Norge. Det australske finans- og dereguleringsdepartementet (DoFD) sier i 2011 at

ordningen «i teorien indirekte fremmer effektivisering, blant annet ved å gi lederne insentiv til kontinuerlig forbedring, men på en måte som ikke identifiserer eller kvantifiserer faktiske muligheter for effektivisering» (Oppegaard et al., 2019, s. 19-20). En annen evaluering utført av parlamentet m. flere (Oppegaard et al., 2019, s. 20) sier at organisasjoner som har andre inntektskilder enn bevilgningsinntekt fra departementet er mindre påvirket av ACPD. De som er nær fullfinansiert fra staten, som for eksempel domstoler, tilsynsorganer og departement, er mer berørt.

Evalueringene i Australia viser også at virksomhetene har blitt mer effektive, men at effektiviseringspotensialet etter hvert avtar. Kuttene har derfor ført til at flere virksomheter har vært nødt til å redusere kapasiteten gjennom nedbemanning og begrenset tjenestetilbud (Oppegaard et al., 2019, s. 20). Blant tiltakene som er iverksatt i Australia er redusert reisevirksomhet og mer videokonferanse. På ansattssiden gjøres det grundigere vurderinger før stillinger lyses ut, oppbemanning utsettes og vikarbruk/ midlertidighet begrenses.

ABE-reformen var Norges svar på OECDs ACPD, og reformen ble innført fra 2015. Kuttene har utgjort mellom 0,5 og 0,8% fra 2015 og frem til reformens siste år i 2022. Ved å la ABE inngå som en fast del av budsjettarbeidet ønsket regjeringen at reformen ville stimulere forvaltningen til å avbyråkratisere og bruke ressurser mer effektivt. Mens andre land begrunner sine ACPD-kutt med store underskudd i statsbudsjettet (Oppegaard et al., 2019, s. 85), ønsket Solberg-regjeringen å nå et politisk mål om avbyråkratisering, effektivisering og mulighet til å omfordele midler til prioriterte oppgaver.

2.4 Om organisasjonene vi studerer

Vi undersøker to statlige organisasjoner, NTNU og domstolene.

NTNU ble etablert i 1996. Gjennom fusjon med tre høyskoler i 2016 ble NTNU landets største universitet (NTNU, 2023c). NTNUs har campus i Trondheim, Gjøvik og Ålesund, og et Brusselkontor innrettet mot EU-forskning. Hovedsetet er i Trondheim, mens det er stedlig ledelse og administrasjon også i Gjøvik og Ålesund. Organisasjonskart for NTNU følger som vedlegg 1. NTNU bærer på stolte tradisjoner, og har sterke akademiske miljøer. I ABE-perioden har bevilgningsinntekten økt fra om lag 4 milliarder i 2015 til om lag 7,5 milliarder i 2022. I reformens siste år kom andre inntekter på ca. 2,5 milliarder i tillegg, slik at NTNU disponerte ca. 10 milliarder (NTNU, 2023b, s. 86).

Av NTNUs 8051 årsverk i 2022 var 1585 årsverk teknisk/administrative stillinger (NTNU, 2023b, s. 47). NTNU har lavest andel administrative stillinger sett i forhold til faglige stillinger av universitetene i Norge, og forklarer dette med administrativ omorganisering som følge av fusjon i 2016, og dels som konsekvens av ABE-kuttene. Andelen stillinger innen ledelse og teknisk-administrativ støtte i forhold til faglige stillinger er redusert i perioden 2016-2022. De siste årene har tallet ligget ganske stabilt rundt 0,57 (NTNU, 2023b, s. 47). Det var ca. 0,67 i 2016.

NTNUs visjon er Kunnskap for en bedre verden (NTNU, 2023a), og universitetets aktivitet bygger på verdiene kreativ, kritisk, konstruktiv og respektfull. Samfunnsoppdraget står sentralt i all virksomhet. Utdanning og forskning er universitetets primære virksomhet, gjerne omtalt som kjernevirksomheten. «Produksjon» på indikatorer som studiepoeng, publisering og eksternfinansiert forskning danner grunnlag for bevilgningsinntekten fra Kunnskapsdepartementet. NTNUs kultur bygger på idealet om fri og uavhengig forskning, og de vitenskapelig ansatte har særlig frie og uavhengige stillinger. De administrativt ansatte skal støtte opp under kjernevirksomheten, slik at de vitenskapelig ansatte i størst mulig grad får frigjort tid til forskning.

Den fagnære administrasjonen befinner seg som hovedregel på institutt/ fakultet, og da på alle tre studiesteder. Sentraliserte administrative tjenester er i hovedsak lokalisert i og ledet fra Trondheim.

Norges domstoler er den tredje statsmakt. Domstoladministrasjonen (DA) ble opprettet i 2001 med formål å være en sentraladministrasjon for de alminnelige domstolene og jordskiftedomstolene. (Domstolene, 2015c, s. 8) DA utarbeider de årlige tildelinger av budsjetter for domstolene, ihht. tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet, samt øvrige krav som settes på den politiske dagsorden. Tildelinger av budsjettene til domstolene baserer seg på en ressursfordelingsmodell som ble utviklet av DNV «*basert på data på tidsbruk i domstolene i 2005/2006*» (Ibenholt & Flatval, 2018, s. 15).

Ressursfordelingsmodellen legger til grunn at sakstilfanget i domstolene blir tilnærmet likt foregående år, og beregner hvor mange saksbehandlerårsverk og dømmende årsverk som antas nødvendig for å håndtere den forventede saksmengde for kommende budsjettår. Ved

fastsettelse av endelig fordeling av ressurser, legges også skjønn og dialog mellom DA og den enkelte domstol til grunn. Retten til å få sin sak behandlet innen rimelig tid er hjemlet i Grunnloven, og saksavvikling vies mye oppmerksomhet i domstolenes årsrapporter.

Allerede ved ABE-reformens inntog var saksbehandlerkapasiteten i domstolene svak. Riksrevisjonen har dokumentert at domstolene hadde mindre ressurser enn hva ressursfordelingsmodellen la til grunn (Riksrevisjonen, 2019-2020, s. 102).

Samfunnsøkonomisk Analyse AS (SØA) har funnet at det er «*lite samsvar mellom modellert behov, avtalt ressursbehov og faktisk ressursbruk*» (Ibenholt & Flatval, 2018, s. 14-15). SØAs rapport (Ibenholt & Flatval, 2018, s. 15) viser blant annet til 11 % underdekning på avtalte årsverk i 2017.

Det er tingrettene som har den største andelen av ansatte i domstolene. Domstolene består av Norges Høyesterett, 6 Lagmannsretter og 23 tingretter. I tillegg er 19 Jordskifteretter også administrert av DA, samt at DA fungerer som administrasjon for Finnmarkskommisjonen og Utmarkdomstolen (Domstolene, 2023, s. 10-12). Totalt er det 2025 årsverk i domstolene ved utgangen av 2022 (Domstolene, 2023, s. 14). Av disse ser det ut til at det er 1340,3 administrative årsverk. Antall administrative årsverk er altså større enn dømmende årsverk.

Domstolenes øverste organ er styret, og styrets premisser omtales i styreinstruks § 1. Domstolenes idé- og verdigrunnlag ble fastsatt av organisasjonens styre i oktober 2007, og det skal sikre tillit i samfunnet ved domstolenes uavhengighet, samt fremme rettssikkerhet og vern av rettssamfunnet. Arbeidet i domstolene skal bære preg av effektivitet, service, integritet, kvalitet, respekt og åpenhet. Om effektivitet sier verdigrunnlaget blant annet at domstolene til enhver tid skal «ha rutiner og arbeidsformer som sikrer en god og effektiv ressursutnyttelse». Om åpenhet sier de blant annet at «domstolene skal utvise åpenhet om alle sider ved sin virksomhet for å opprettholde tilliten i samfunnet» (Norges Domstoler, 2007).

2.5 Oppsummering

Økonomien i offentlig sektor utfordres når inntektene går ned. Det er behov for å redusere utgiftene. ABE var en NPM-inspirert reform som satte søkelys på økonomi. Reformen skulle motivere statlige organisasjoner og ledere til å jobbe systematisk med effektivisering, og den uttrykte en langsiktig forventning til statlige virksomheter om effektiv drift, slik Produktivitetskommisjonen (NOU 2015:1) og OECD (OECD, 2013) etterlyste.

Vi har valgt to organisasjoner som representerer ulike deler av statlig virksomhet. NTNU er en relativt autonom virksomhet i universitets- og høyskolesektoren. Domstolene utgjør den tredje statsmakt, med ansvaret og forventningene som følger av det.

3. Teori: Tre perspektiver på reform og endring

3.1 Innledning

Offentlig sektor skal forberede og sette politiske vedtak ut i livet, og det er en sentral oppgave å sikre effektiv ressursbruk og kostnadseffektivitet. I denne oppgaven har vi en ambisjon om å belyse hvordan våre to organisasjoner har valgt å iverksette ABE-reformen, og hvilke organisatoriske effekter denne har medført. Når vi skal analysere offentlige organisasjoners handlinger trenger vi perspektiver for å forstå samspillet mellom strukturelle trekk, kulturelle bindinger og myter (Christensen et al., 2015, s. 23).

Vår teoretiske tilnærming til å se på hvordan ABE-reformen implementeres i to organisasjoner er det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet. I det instrumentelle perspektivet forutsettes det at tiltak iverksettes, og målene nås. Innenfor det institusjonelle perspektivet legges det vekt på at medlemmene i organisasjonen har utviklet et felles sett normer og verdier, og også at forventninger fra trender i omverden påvirker organisasjonens valg. Vi vil skille det institusjonelle perspektivet i kulturperspektivet, som fokuserer på interne forhold, og myteperspektivet, som legger vekt på verdier og normer i organisasjonens omgivelser (Christensen et al., 2015, s. 181).

Vi begynner kapitlet med å beskrive hva som kjennetegner offentlige organisasjoner. Vi vil deretter presentere det instrumentelle perspektivet, det kulturelle perspektivet og myteperspektivet. I avsnitt 3.6 forklarer vi begrepet reform, og problematiserer utfordringer knyttet til å måle effekt av en reform. Kapitlet munner ut i hvilke empiriske forventninger vi har når vi i kapittel 6 skal knytte de ulike implementeringsaktivitetene våre to organisasjoner har iverksatt til de tre perspektivene.

3.2 Organisasjonsteori og offentlige organisasjoner

Offentlig sektor er forankret i et politisk-demokratisk system. Den offentlige politikken forberedes og gjennomføres gjennom formelle offentlige organisasjoner (Christensen et al., 2015, s. 11). Staten legger føringer for de statlige organisasjonene, og styret som er organisasjonenes øverste organ har en delegert beslutning til å sette disse føringene ut i livet. Staten følger opp sitt eieransvar gjennom en overordnet virksomhets- og økonomiinstruks og tildelingsbrev. Organisasjonene leverer årsrapporter, og det er dialogmøter mellom partene. Selve iverksettingen av reformen skjer i den enkelte organisasjon, og iverksetting forutsetter avklarte ansvars og myndighetsforhold. Webers byråkrati representerer et objektivt og

rasjonelt system (Weber, 1971, s. 107-108). Byråkratiet bygger på prinsipper om spesialisering og hierarki, og kjennetegnes av at makt er forankret i posisjon. Rekruttering skjer på grunnlag av kompetanse, og opprykk skjer fordi man er dyktig. Godt byråkrati er en forutsetning for likebehandling og en forsikring mot korrupsjon. For offentlig sektor utøves dette gjennom god forvaltning. Hos Weber står tanken om kall sentralt (Weber, 1971, s. 109), altså at det å være i offentlig tjeneste er noe som gir livet mening.

Gulick i (Gulick & Urwick, 2003) beskriver på 1930-tallet prinsipper for administrasjon, knyttet til arbeidsdeling og avdelinger spesialisert ut fra ulike kriterier. Han beskriver behovet for koordinering og hierarki, enhetlig ledelse og begrenset kontrollspenn, og også om et linje-stab-prinsipp som innebærer at alle vet hvem de har som leder.

Å studere sammenhengen mellom innholdet i offentlig politikk og utforming av offentlige organisasjoner og er særlig viktig i en tid hvor offentlig sektor står overfor sammensatte utfordringer og er inne i store omstillingsprosesser (Christensen et al., 2015, s. 12). Ut fra en statsvitenskapelig tradisjon må offentlig sektor beskrives, og analyseres ut fra en tilnærming som ikke bare er opptatt av økonomi og kostnadseffektivitet (Christensen et al., 2015, s. 9). Johan P Olsen og James March står sentralt i utformingen av dagens organisasjonsforskning, med å introdusere institusjonelle perspektiv, i tillegg til det instrumentelle, i analyser av det politisk-administrative systemets organisering og virkemåte (Christensen et al., 2015, s. 13). På denne måten kan organisasjonen analyseres ikke bare ut fra mål-middel-tankegangen, men også ut fra hvilke normer som eksisterer i organisasjonen og hvilke forventninger og krav som eksisterer i organisasjonens omgivelser.

Det er universelle kjennetegn ved alle organisasjoner, men konteksten de offentlige organisasjonene opererer innenfor er forskjellig fra de private (Christensen et al., 2015, s. 15). Offentlige organisasjoner har bredere verdigrunnlag, og et ansvar overfor innbyggerne når det kommer til for eksempel likebehandling og åpenhet. De offentlige organisasjonene har det til felles at de er opprettet for et bestemt formål. De skal være stabile i måten de handler på, tilgang på ressurser og gjennom belønning for aktiviteten de utfører. Medlemmer av organisasjonene handler på vegne av offentlige organisasjoner, og i tråd med den myndighet den offentlige organisasjonen har gitt dem. Samtidig ser vi at organisasjonene ikke endres rent

instrumentelt ut fra krav fra politiske ledere, og at også institusjonelle faktorer må tillegges betydning når vi skal forstå hva som skjer (Christensen et al., 2015, s. 22).

Røvik (Røvik, 2007) beskriver en utvikling i New Public Management (NPM) etter årtusenskiftet der tyngdepunktet har forflyttet seg fra ledelse til styring. Han ser en dreining mot nyrasjonalisme, en idéstrøm som bygger på instrumentell og rasjonell tenking fra etterkrigstida (Røvik, 2007, s. 159). Et kjennetegn ved nyrasjonalismen er styringsoptimismen, og en tro på at organisasjoner må styres fra toppen. Formell organisasjonsstruktur er et styringsredskap, og det samme gjelder formaliserte styringssystem som er utformet for å gi ledelsen informasjon som sikrer bedre virksomhetsstyring.

3.3 Det instrumentelle perspektivet

I det instrumentelle perspektivet er målene gitt utenfra eller bestemt av lederne, og det en klar forventning om at organisasjonen opptrer som et instrument for å oppnå disse målene. Det en klar kobling mellom reform og endring (Christensen et al., 2015, s. 153). Det forventes altså at de offentlige organisasjonene opptrer formålsrasjonelt, og at det ligger en mål - middel-tankegang bak (Christensen et al., 2015, s. 35). Dette innebærer at ulike alternativer kartlegges, konsekvenser blir vurdert, sammen med hvordan alternativene bidrar til å nå oppsatte mål. Deretter velges det beste alternativet og organisasjonen oppnår det ønskede resultatet.

Johan P Olsen (Christensen et al., 2015, s. 49) problematiserer hvordan det administrative apparatet kan gjøres til et instrument for den politiske ledelsen. Formelle organisasjoner danner rammene for hvordan offentlig politikk formes og settes ut i livet. En utfordring i offentlig lederskap ved innføring av en reform vil være å balansere mellom politisk kontroll og rasjonell kalkulasjon. En kombinasjon av høy politisk kontroll og lite innsikt kan gi løsninger som endrer lite. Lav politisk kontroll og høy innsikt kan gi løsninger som ikke følger de politiske føringene. Christensen peker på at selv om de offentlige organisasjonene skiller seg fra hverandre på mange måter, er de også like ved at de «er opprettet for å ivareta spesielle interesser og oppgaver, og at det er etablert relativt stabile atferdsmønstre, ressurser og belønninger knyttet til den aktiviteten de utfører» (Christensen et al., 2015, s. 21).

Det instrumentelle ved en organisasjon kan også forklares med strukturen, ved at organisasjonen er bygd opp slik at det er mulig å gjennomføre det man ønsker og å oppnå det man forventer. Arbeidsmåter og arbeidsdeling er kjent for organisasjonsmedlemmene, og

organisasjonen kan levere det den skal fordi medlemmene handler formålsrasjonelt; de kjenner rammene de må handle innenfor for at gitte mål skal oppnås. Ut fra et instrumentelt perspektiv vil organisasjonen rigge seg slik at de øker sjansen for å lykkes med å nå sine mål. Dette kan både skje gjennom utforming av organisasjonen og gjennom handlingene som skjer innen disse rammene.

Det instrumentelle perspektivet har to varianter. Den ene er den hierarkiske varianten(Christensen et al., 2015, s. 35), med enhetlig ledelse som jobber mot felles mål og har felles forståelse for hvilke virkemiddel som gir ønsket retning. Den andre varianten er forhandlingsvarianten, som omtales nærmere under. Den hierarkiske varianten kjennetegnes av en byråkratisk organisasjonsform, slik vi kjenner den igjen fra Weber, med hierarki (over-/underordning), stor grad av arbeidsdeling (horisontal og vertikal innretning av organisasjonen for løse oppgavene) og rutiner (regler for oppgaveløsning og -utførelse) (Weber, 1971, s. 107-108). Selv om arbeidet er fordelt mellom avdelinger horisontalt er det gjerne behov for en vertikal samordning mellom avdelingene. Hierarkiet åpner også for vertikal spesialisering, ved at oppgaver skilles ut og legges til et bestemt nivå. Samling av oppgavene sikrer lik måte å løse oppgaven på i hele organisasjonen, og man oppnår stordriftsfordeler. Rutiner og prosedyrer kan fungere som samordning både horisontalt og vertikalt i organisasjonen.

I forhandlingsvarianten (Christensen et al., 2015, s. 35) anses organisasjonen å være sammensatt av grupper med til dels motstridende interesser. Individuer og grupper kan ha ulike mål og interesser de søker å ivareta, og for å vinne frem kan det være aktuelt å inngå koalisjoner slik at målene blir et resultat av forhandlinger og kompromisser. Dette gir en modifisering av den hierarkiske styringen, ved at også «motstandere» til ledelsen får mulighet til å ivareta sine interesser. Dette kan gjelde styre og råd, men også for utvalg som skal gjøre utredninger. Både utvalgets sammensetning og hvilket mandat det får er relevant. Ledelsen kan gjennom bred deltakelse bidra til å sikre legitimiteten til kunnskapsgrunnlaget. Det kan også være slik at en gruppe gjennom sine handlinger legger begrensninger på andres muligheter til å ta viljestyrte valg. Et eksempel på dette kan være dersom flere avdelinger trenger bistand fra IT-avdelingen for å drive med sitt prioriterte utviklingsarbeid, mens denne avdelingen allerede er på sin kapasitetsgrense (Christensen et al., 2015, s. 46). Også spesialisering i administrasjon kan legge grunnlag for at grupper av ansatte setter egne

interesser først i stedet for å støtte opp under organisasjonens felles mål. Dette kan påvirke gjennomslagskraften både for toppledelsen og andre enheter.

I etterkrigstiden er det blitt mer vanlig å anse organisasjoner som åpne system, siden omgivelsene er viktige for hvordan organisasjonen utformes og oppgavene utføres. I det nære handlingsmiljøet for statlige organisasjoner ligger regjeringen og departementene, som stiller krav til virksomheten og i stor grad finansierer de statlige organisasjonene (Christensen et al., 2015, s. 47).

3.4 Det kulturelle perspektivet

I det instrumentelle perspektivet er målene kjent. Dersom organisasjonen betraktes fra det kulturelle perspektivet er målene gjerne noe som vokser frem over tid. Philip Selznick skiller mellom organisasjon, som kjennetegnes av det formelle og verktøyaktige, og en institusjon. En institusjon har et indre liv, der verdier og normer preger organisasjon. På denne måten får den et særpreg som skiller den fra andre organisasjoner. Dette omtales som organisasjonskulturen (Christensen et al., 2015, s. 52). Organisasjonskulturen beskriver en fellesskapsfølelse i institusjonen, en vi-følelse. Dette kan gi organisasjonen kraft til å løfte i lag, men det kan også hindre at ledelsen klarer å gjennomføre sine planer dersom disse ikke er forenlige med organisasjonskulturen.

En organisasjonskultur kan vokse frem gjennom naturlige utviklingsprosesser, og den kan også være et resultat av samme virkelighetsoppfatning, normer og ærerike tradisjoner. Vi kan snakke om indre press, som er normer organisasjonens medlemmer bringer inn i organisasjonen og gjør relevante der, for eksempel gjennom at mange av kollegene har gått gjennom samme utdanning og at denne setter en standard for yrkesutøvelsen. Ytre press kommer fra det nære handlingsmiljøet, og da særlig de som finansierer organisasjonen. Organisasjonen kan også være bestemt av interessenter i omgivelsene. Fagorganisasjoner eller utdanningsinstitusjoner kan påvirke kulturelle trekk i en organisasjon, også når de mangler formelle kanaler inn i organisasjonen (Christensen et al., 2015, s. 68).

En organisasjon er i utgangspunktet et instrument, men vil over tid bli en institusjon. Den utvikler en egenart som skiller den fra andre organisasjoner, en kultur. Brunsson & Olsen (Brunsson & Olsen, 1993) diskuterer organisasjoners identitet opp mot reform og endring. En endring er naturlig, og kan forsterke institusjonaliserte trekk i kulturen. En reform er et brudd med tradisjon, og noe som truer organisasjonens identitet. En reform er lettere å initiere enn å

bestemme, og lettere å bestemme enn å implementere. Reformen kan få uventede konsekvenser, og er lettest å implementere når den er konsistent med organisasjonens egne identitet. Samtidig må organisasjonen møte forventninger om endring fra omgivelsene. Lederne kan være modne for disse forventningene, men forventningene kan møte motstand fra ansatte i organisasjonen fordi det finnes negative erfaringer med denne type endring fra tidligere. Kulturen blir da en begrensning i mulighetsrommet for en reform, men samtidig kan den gi mer realistiske tanker om hva som kan endres. Organisasjonens fasade, bildet som skapes utad, trenger ikke stemme overens med det virkelige bildet.

March og Olsen (Christensen et al., 2015, s. 54) forklarer organisasjonskulturen som logikken om passende atferd. De kulturelle normene må koble situasjon og identitet, og hva som er passende handlingsregel i en bestemt situasjon vil bygge på hvilke normer som er i organisasjonen. Normene kan være både følelsesbaserte og rasjonelle. Til forskjell fra det instrumentelle perspektivet, bygger kulturperspektivet på en institusjonell hukommelse. Ansatte som har vært lenge i en organisasjon vil lettere kunne handle ut fra kulturell intuisjon. Noen er presosialisert til organisasjonen gjennom utdanning, og møter dermed mange av de samme verdiene hos sine kolleger som de er kjent med fra sin utdanning (Christensen et al., 2015, s. 56).

I litteraturen om organisasjonskultur omtales sti-avhengighet. De verdiene som sto sterkt og sentralt i de tidlige formative årene til organisasjonen gir retning til det som skal komme senere, og blir ikke lette å endre. March og Olsen (Christensen et al., 2015, s. 62) omtaler treghet knyttet til sti-avhengighet som en historisk ineffektivitet hvis man ser det fra et instrumentelt perspektiv. Kulturen blir en bremsekloss for endring. De argumenterer imidlertid for at institusjonen lever godt med ineffektiviteten som sti-avhengigheten medfører. Christopher Pollitt (Christensen et al., 2015, s. 63) undersøker hvilke mekanismer det er som sørger for at organisasjonen ikke forlater det opprinnelige sporet, og finner at både myke mekanismer, som sosialisering til bestemte normer og verdier, og hardere mekanismer, som økonomisk kalkulasjon, har betydning.

Ut fra kulturperspektivet vil det være nyttig å klarlegge hvordan forløpet og utfallet av endringsprosessene påvirkes av kulturelle trekk ved organisasjonen (Christensen et al., 2015, s. 154-155). Hvem som involveres i arbeidet, og om valgte løsninger passer overens med tradisjonene er faktorer som teller. Ut fra kulturperspektivet er det hva som blir ansett som

passende, ut fra uformelle normer og verdier, som teller (Christensen et al., 2015, s. 54), mens det som bryter anses som mindre relevant.

Fra et kulturperspektiv er endringer noe som vil inntreffe gradvis, mer som evolusjon enn en revolusjon (Christensen et al., 2015, s. 158). Selv om offentlige organisasjoner reagerer tregt på krav om forandringer hindrer ikke dette at de fungerer bra. Forhandlinger i forkant av endring kan dempe motstand, og det er behov for å balansere tradisjon mot ytre press. Knut Dahl Jakobsen hevder det gir økt kompetanse at administrative lederes rolle i norsk forvaltning er preget av uklare verdier (Christensen et al., 2015, s. 57). Erfaring med å håndtere sammensatte problem og mangfold kan være en motsetning til mål-middel logikken i NPM. Samtidig gir det en ekstra dimensjon at ansatte føler sterk tilknytning til kulturen i egen organisasjon, og handler i tråd med den. Internt rekrutterte ledere vil gjerne være formet av egen fartstid i organisasjonen, og kan ha status i form av faglige eller personlige egenskaper. Eksternt rekrutterte ledere som ikke har kulturen under huden kan oppleve å få problemer, mangle legitimitet og slite med å få medarbeiderne med på endring.

Selv om formelle strukturer kan re-designes raskt, kan det ta tid før organisasjonskulturen er påvirket. Endringer må aksepteres av medlemmene i organisasjonen (Jacobsen, 2012, s. 120). Sjokk eller krise kan påvirke tidsdimensjonen. Når endringen oppfattes som nødvendig blir endringsviljen stor. Formelle strukturer kan re-designes raskt, men de uformelle strukturene endres over tid. Endringer må aksepteres av medlemmene i organisasjonen (Jacobsen, 2012, s. 121).

Er en sterk kultur en fordel eller en ulempe? En sterk kultur kan bidra til å øke det offentlige legitimitet utad (Christensen et al., 2015, s. 70), og være en styrke innad ved at det gir mening for de ansatte når de opplever at det de gjør på jobben er viktig, og dette bidrar til å heve kvaliteten på det de leverer. De som er kritiske mener sterke institusjonelle trekk kan gjøre organisasjonen innadvendt og selvopptatt, og med det lite i stand til å tilpasse seg omgivelsene. En måte å for å nøytralisere de kulturelle trekkene kan være å leie inn eksterne konsulenter. Eksterne konsulenter har gjerne et mer objektivt syn på organisasjonen enn de som har jobbet der lenge (Jacobsen, 2012, s. 165). Eksterne konsulenter vil lettere se de blinde flekkene og innta et helhetsperspektiv. Konsulenter kan både brukes til kartlegging og til gjennomføring av endringsprosesser.

3.5 Myteperspektivet

Myteperspektivet forteller hvordan organisasjonen skapes av sosiale normer i omgivelsene.

Mens kulturperspektivet fremhever de interne normene, og vektlegger at organisasjonene utvikler seg forskjellig og blir mer ulike, fremhever myteperspektivet at organisasjonen vil bli formet av sine omgivelser, og at organisasjoner blir mer like over tid fordi de preges av de samme normene - også kalt myter.

Offentlige organisasjoner kan skaffe seg legitimitet ved å bruke fremgangsmåter og løsninger som blir sett på som moderne og akseptable i omgivelsene i tiden de bruker (Christensen et al., 2015, s. 76).

Myteperspektivet har vært en referanse siden 1980-tallet. Det symbolske aspektet har fått mer oppmerksomhet, og omdømme har blitt stadig viktigere også for offentlige virksomheter. Mytene er særlig viktige når det kommer til å iverksette reformer, som gjerne er myter som er konseptualisert. De fleste mytene kommer fra privat sektor, og offentlig sektor søker dem overført for at de skal fremstå som fremoverlent, i tiden og effektive. NPM er et eksempel på dette, der offentlig sektor benytter konkurranseutsetting etter modell fra næringslivet for å oppnå at det offentlige leverer tjenester med best mulig kvalitet til lavest mulig pris (Christensen et al., 2015, s. 80).

Mytene spres fra organisasjon til organisasjon gjennom imitasjon. Oppskriftene, eller mytene, har gjerne motstridende budskap og innhold. Siden offentlige virksomheter kan være svært store kan størrelsen gjøre det mulig å bruke ulike oppskrifter i ulike deler av organisasjonen. Fordi mange av oppskriftene er elastiske kan de tas ut, dekontekstualiseres (Røvik, 2007, s. 265 og s. 270), fra en virksomhet og skrus sammen, kontekstualiseres, på nytt for å passe i ny virksomhet (Røvik, 2007, s. 293).

Internasjonale organisasjoner (Christensen et al., 2015, s. 83) er bevisste skapere av myter. Det kan skje ved at påstått suksess i et medlemsland smitter til andre medlemslands nasjonale instanser (departement og direktorat) som initierer tilsvarende reformer. Videre er konsulentbransjen, der det blir mer og mer vanlig med egne forskningsavdelinger, en viktig bidragsyter – gjerne i samarbeid med handelshøyskoler. Mediebedrifter, gjennom publisering

av forskning og bøker, påvirker også. I tillegg er suksessrike multinasjonale selskaper forbilder.

Virksomheter opplever gjerne samme utfordringer i samme periode, og løsninger på de samme problemene blir moteoppskrifter og myter. Organisasjonen følger mytene eller trendene for at de skal oppnå legitimitet. March og Olsen har beskrevet dette som Garbage Can (Christensen et al., 2015, s. 76) - nærmere bestemt at det ikke er snakk om å søke løsning på et problem lenger, men oppskrifter som søker problemer. En organisasjon kan bli så opptatt av å ta i bruk konseptene som gir status i egne omgivelser at de finner opp utfordringer å bruke dem på.

Røvik (Røvik, 2007) beskriver hvilke hovedtrender som gjelder inn i det 21. århundre. Den første han trekker frem er avbyråkratisering, og et ideal om å designe en effektiv organisasjon (Røvik, 2007, s. 124). Organisasjonskartet tegnes opp oftere enn vi har vært vant til. Enheter splittes opp og nye skilles ut, og midlertidige organisasjonsformer som prosjekt, matrise og nettverksorganisering utgjør et supplement til det tradisjonelle byråkratiet.

En annen trend Røvik beskriver, og som er relevant for oss, er en endring i HR-funksjonen. Det kommer et skille mellom myk og hard HR (Røvik, 2007, s. 153). HRM, human resource management, har blitt et styringsredskap mot å realisere organisasjonens strategi. Samtidig dukker begrepet Shared Service-konseptet opp (Røvik, 2007, s. 154). Dette innebærer å skille ut transaksjonstunge rutineoppgaver innen HR, svar-tjenester og IT til større og spesialiserte enheter. Begrunnelsen for en slik omorganisering er at det gir stordriftsfordeler og bedre kvalitet. Vi kan kjenne igjen denne tenkemåten hos Ulrich (Boselie, 2014, s. 248), i hans måte å organisere HR-tjenester på. I en modell der han skiller mellom prosessorienterte og menneskeorienterte oppgaver i den loddrette dimensjonen, og strategisk og operasjonelt i den vannrette, vil oppgavene som egner seg til å skilles ut ligge der operasjonelt møter prosessorientert. Boselie omtaler medarbeideren som løser denne oppgavetypen som den administrative eksperten. Dette er oppgaver som der effektivitet er viktigere enn brukernærhet, og tjenesten kan outsources.

Oppskriftene som går mellom organisasjoner, kan være instrumentelle oppskrifter. Ledere kan snakke høyt om at de har gjennomført en bestemt oppskrift, men det er ikke nødvendigvis slik

i praksis. Brunsson (Brunsson, 2006) beskriver hvordan organisasjoner forteller en historie om seg selv utad, mens den interne praksisen er en annen. Ideene som formidles til omgivelsene og det organisasjonen faktisk gjør, er i systematisk konflikt. Brunsson omtaler det som hykleri når organisasjonens legitimitet og omdømme trekker det lengste strået. Han argumenterer også for at hykleriet er en løsning som gir fordeler for organisasjonen og i tillegg er umulig å unngå. Organisasjoner som aksepterer noen grad av hykleri, vil lettere overleve i en kompleks verden.

Organisasjonen kobles til verdier i samfunnet, men også til det samfunnsoppdraget som skal utføres. Organisasjoner institusjonaliseres ved at de adopterer passende atferd fra lignende omgivelser. DiMaggio og Powell (DiMaggio & Powell, 1983) argumenterer for at organisasjoner blir mer og mer like, og at de over tid blir fanget av forventninger fra sine omgivelser som hindrer dem i å endre seg. DiMaggio & Powell omtaler dette som institusjonell isomorfisme, mens Selznick omtaler det som verdiinfisering (DiMaggio & Powell, 1983, s. 148). Organisasjoner kan også ta inn enkelte elementer fra de institusjonaliserte mytene for å tilfredsstille omgivelsene, selv om disse ikke er egnet til å styre aktivitetene, noe Meyer og Rowan (Røvik, 2007) omtaler som dekopling/ frikobling.

3.6 Reform og endring

Reformer er aktive og bevisste forsøk fra politikerne til å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjonen, mens *endringer* er det som faktisk skjer når reformen møter organisasjonen (Christensen et al., 2015, s. 152). Reformen fører ikke alltid til endringer, og det er heller ikke slik at alle endringer kan tilskrives en reform eller er planlagt politisk eller administrativt.

New Public Management, NPM, lå bak en bølge av reformer og organisasjonsoppskrifter fra midten av 1980-tallet og fremover. NPM foreskrev organisasjonsendringer gjennom mål- og resultatstyring, markedsorientering, fristilling, effektivitet og ledelsesmodeller inspirert av privat sektor (Christensen et al., 2015, s. 175). Reformene la til grunn at offentlig sektor ville bli mer effektiv ved å ta i bruk oppskrifter på styringsformer og organisasjonsmodeller fra næringslivet (Christensen et al., 2015, s. 159).

Formålet med New Public Management (NPM) var å effektivisere offentlig sektor ved å ta i bruk virkemidler fra privat næringsliv. Et virkemiddel var konkurranseutsetting, som både

skulle sørge for at tjenestene ble produsert billigere og med høyere kvalitet. Hood og Dixon (Hood & Dixon, 2013) går NPM nærmere etter i sømmene, og forsøker å kaste lys over i hvilken grad man lyktes med kostnadskutt gjennom denne tilnærmingen til oppgaveløsning i offentlig sektor i Storbritannia. De har sett på utgifter knyttet til inndrivning av skatter, regningsbetaling og løpende kostnader. Deres funn tilsier at kostnadskuttene ikke tilsvarte forventningene på innføringstidspunktet, og heller ikke var på forventet nivå 10 år senere. Det argumenteres altså for at gevinstrealisering tar tid. Det er imidlertid mulig å argumentere for at NPM kuttet kostnadene på kort sikt (i slash-and-burn-perioden). Selv om kostnadene ikke gikk ned som forventet, kan NPM ha ført til bedre kvalitet på tjenestene. Det er samtidig mulig at kostnadsøkningen ville vært enda større uten NPM-trykket (Hood & Dixon, 2013, s. 129). NPM kritiseres gjerne for å effektivisere gjennom kutt i utgiftene, uten at det samtidig tas hensyn til kvalitet, politisk kontroll og koordinering (Hood & Dixon, 2013, s. 114). Hood og Dixon antyder at deres studier kunne vært fulgt opp med en funksjonell analyse der man undersøker om langsiktige sparetiltak kunne vært mer hensiktsmessig enn de store omveltningene NPM førte til. Funnene i undersøkelsene kan ha vært påvirket av at målinger og analyser ble gjort før effektene hadde satt seg.

Ved innføring av reformer er det ofte slik at effekter blir forutsatt ved innføring av reformen, mens det er sjelden at det faktisk kontrolleres hvilken effekt reformen faktisk har. Christensen (Christensen et al., 2015, s. 176) omtaler dette som et evalueringsparadoks. I offentlig sektor måler man også gjerne ressursbruk, aktiviteter og om regelverket brukes, fremfor den samfunnsmessige nytten (Christensen et al., 2015, s. 181). Det kan være motsetninger mellom politisk kontroll og rasjonell kalkulasjon. I offentlig sektor kan dette løses ved at man definerer måloppnåelse basert på verdier som er snevert knyttet til det som anses som er god administrasjon. Hood (Hood, 1991) grupperer administrative verdier i tre grupper. Sigmaverdiene fokuserer på sparsomhet og rasjonell måloppnåelse, Thetaverdiene er opptatt av medvirkning og rettferdighet og Lambdaverdiene av robusthet og tilpasningsevne. Koblet til en effektivitetsreform er særlig Sigmaverdiene interessante. Her måles suksess i nøysom ressursbruk for å nå oppsatte mål. Sløsing og inkompetanse anses som tegn på fiasko. Verdiskaping måles i output – produktet man leverer.

I det instrumentelle perspektivet forventes en NPM-reform å gi positive effekter på hovedmålet som er kostnadseffektivitet (Christensen et al., 2015, s. 180). Interne

administrative effekter kan være mer forvaltning ut av hver krone, ny administrasjonskultur eller endret styring og kontroll. Gjennom administrativ læring opparbeides dyktighet til å finne ut hva som er gode virkemidler for å oppnå ønsket effekt. Ut fra myteperspektivet vil symbolske effekter være viktigere enn reformens innhold. Læringseffekter i reformarbeid vil i utgangspunktet være instrumentelle aktiviteter. Når læringseffektene påvirkes av normer og tradisjoner vil det kulturelle perspektivet være relevant (Christensen et al., 2015, s. 183).

I kapittel 2 omtalte vi erfaringer med ACPD – *Automatic cuts in productivity dividend* fra Australia (Oppegaard et al., 2019, s. 19-20), reformen som i norsk språkdrakt er blitt ABE, og at deres ordning har blitt evaluert. Funnene fra Australia er at ACPD fremmer effektivisering på en indirekte måte. Selv om reformen ikke identifiserer eller kvantifiserer potensialet for forbedring, får lederne insentiv til å jobbe med kontinuerlig forbedring. Erfaringer fra Australia er også at organisasjoner som kan påvirke inntektene sine er mindre påvirket av ACPD enn de som er nær fullfinansiert av staten (Oppegaard et al., 2019, s. 20). Et siste funn er at effektiviseringspotensialet i virksomhetene ikke er uendelig, men avtar etter hvert. Flere av virksomhetene som ble undersøkt i Australia har nådd et punkt der de har vært nødt til å nedbemanne og begrense tjenestetilbud (Oppegaard et al., 2019, s. 20).

3.7 Empiriske forventninger – bruk av perspektivene i oppgaven

På bakgrunn av presentasjonen av perspektivene og forskningsspørsmålene har vi lagd følgende empiriske forventninger knyttet til perspektivene:

- Instrumentelt perspektiv: Reformen genererer implementeringsaktiviteter og konkrete endringer i organisasjonen dersom reformen er forankret i ledelsen (prioritert), og følges opp (styrt og kontrollert).
- Kulturperspektivet: Dersom reformen representerer lite trussel for de ulike enhetene i organisasjonen, tilpasses den. Dersom reformen (ABE-kuttene) representerer en trussel/brudd med ulike enheters arbeidsmåter og kultur, genererer reformen motstand og forsøk på frastøting.
- Myteperspektivet: Reformen resulterer stort sett i rituelle implementeringsaktiviteter (diskusjon, utvalg), men resulterer ikke i konkrete endringer og resultater - såkalt frikobling.

Ut fra det instrumentelle perspektivet forventer vi at det er en tydelig sammenheng mellom det organisasjonen gjør for å implementere reformen (utredninger og utvalgsarbeid, vedtak,

utforming av organisasjonen) og effekt. Organisasjonen kan forandre på strukturer, prosesser eller personale (Christensen et al., 2015, s. 176). Eventuelle svakheter kan korrigeres. I en instrumentell organisasjon forutsettes det at organisasjonen har tilstrekkelig kunnskap om virkningen av valgene de tar, og at reformen settes ut i livet slik at resultatet blir etter intensjonen. Da problematiseres det i liten grad å måle effekten av tiltakene som er iverksatt. Dette kan skyldes at det er vanskelig og arbeidskrevende å få oversikt over resultatene, og det er også slik at utfallet kan bli brukt strategisk og skape motsetninger mellom ulike interesser.

I de institusjonelle perspektivene vil man forvente at effektene av reformen brukes til å legitimere organisasjonens etablerte tradisjoner (kulturperspektivet) eller verdier i omgivelsene (myteperspektivet). Hvis reformen ikke stemmer overens med organisasjonens kultur kan resultatene utebli, fordi endringene motarbeides i organisasjonen. Hvis de foreskrevne endringene ikke stemmer overens med de uskrevne normene vil tilpasning skje tregt, eller utebli. Planer og resultater er ikke koblet sammen slik det ble forutsatt. Ut fra myteperspektivet vil legitimitet i omgivelsene ha betydning for om det er nødvendig å måle effektene. De tre instrumentene som gir legitimitet er uttalelser, beslutninger og produksjon (Brunsson, 2006, s. 135). Handlingene i organisasjonen er beskyttet, og ledelsen kan beskytte med ord det handlingen ikke innfrir på. Brunsson (Brunsson, 2006) omtaler dette som hykleri, men begrunner samtidig hvorfor hykleri kan være nødvendig. Christensen et al nevner den danske statsviteren Peter Dahler Larsen som «omtaler offentlige organisasjoners evalueringssinnsats som en rituell refleksjon» (Christensen et al., 2015, s. 178), der man følger opp for å vise at man er leveringsdyktig, mens den innsamlede informasjonen ikke brukes i organisasjonens utviklingsarbeid.

Vi har vært inspirert av boka til Christensen (Christensen et al., 2015) da vi utformet intervjuguiden, og har forsøkt å lede informantene inn på både instrumentelle betraktninger, kultur og omgivelser.

4. Metode

4.1 Vitenskapsfilosofi

Vitenskap oppfattes ofte som svært regelbundet, og forbindes tett med systematikk, metodikk og mulighet for å etterprøve hypoteser; *sannheten til et utsagn*. Filosofi dreier seg om hvordan mennesker skal forstå og forklare narrativer; *hva er meningen med et utsagn*.

«Vitenskapsfilosofi er et systematisk studium av vitenskapelig aktivitet og kunnskap» (Gilje & Grimen, 1993, s. 11). Vitenskapsfilosofi sammen med vitenskapshistorie og vitenskapssosiologi, er ofte omtalt som metavitenskapelige disipliner.

I de eksperimentelle naturvitenskapene er det et premiss at hypoteser som valideres eller falsifiseres, må kunne *repeteres* av andre forskere på ethvert gitt tidspunkt. Det samme premisset gjelder også innen samfunnsvitenskapelig forskning, men Gilje og Grimen (Gilje & Grimen, 1993) presiserer at det er vanskeligere å oppfylle.

Et samfunnsvitenskapelig forskningsprosjekt vil typisk kunne dreie seg om å øke forståelsen for ulike fenomener, blant annet knyttet til menneskers eller organisasjoners handlemåte. De fleste forskere står overfor et dilemma ved å være for tett på det de skal forske på, og det blir svært viktig å ha et «falkeblikk» under gjennomføringen av et forskningsprosjekt. Siden vi forsker på egne nåværende / tidligere arbeidsplasser, har vi forsøkt å være spesielt oppmerksomme på dette. Vi vil i dette kapittelet gå nærmere gjennom prosessen vi har gjennomført. Vi har vært opptatt av å sørge for at dette prosjektet oppfyller standarden til erfaringsbasert eller empiriske vitenskaper, ved at vår forskning og våre funn skal kunne etterprøves eller observeres av andre.

4.2 Forskningsstrategi

For dette prosjektet har vi tatt utgangspunkt i organisasjonsteori for offentlig sektor.

Hovedfokuset vårt har vært iverksettelse- og effekter av reform. Vår hovedtilnærming er å formulere forskningsspørsmål som vi søker å få belyst/besvart gjennom en deduktiv tilnærming. Vi har altså ikke en eller flere konkrete hypoteser vi ønsker besvart, men vi har noen åpne spørsmål vi håper å lære mer om.

Ved oppstart av prosjektet ble både kvantitativ og kvalitativ metode vurdert som forskningsstrategi. Det er særlig to faktorer som har spilt inn ved valg av metode, nemlig egen kunnskap og tilgang til eksisterende kunnskap.

Vi har begge ansettelsesforhold i offentlig sektor, og har eller har hatt ansettelsesforhold i de organisasjonene vi ønsker å sammenligne. Vi har dermed med oss egen erfaring og kunnskap inn i prosjektet. Av denne grunn har vi vært oppmerksomme på skillet mellom objektive funn og vår egen subjektive oppfatning av fenomenet. Vi har vært særlig oppmerksomme på å være særlig oppmerksom på hverandres analyser av organisasjonen vi har et forhold til.

Vi vurderte muligheten for å utarbeide en kvantitativ spørreundersøkelse. Innen kvantitativ forskning vil ofte data som skal analyseres inneholde tall, eller man har mulighet for å tallfeste datamaterialet. Dette kan forenkle dataanalysen, og bedre forskerens mulighet til å konkludere om en hypotese kan bekreftes eller må forkastes. Tallfesting av sannsynlighet er også årsaken til at kvantitativ forskning av mange regnes som den eneste vitenskapelige sikre metoden.

Vi ville undersøke erfaringene med og refleksjonene rundt ABE-reformen. Vi anså ikke dette som data velegnet for å kvantifiseres og strukturere. For å få belyst problemstillingen vår kreves det heller, etter vår oppfatning, at vi skaffer informasjon i skriftlig materiale og direkte fra ressurspersoner som har vært involvert i håndteringen av ABE-kutt i de ulike organisasjonene. Vi anser våre funn som bidrag til historien om ABE, men vi har ingen ambisjon om å gi et svar det kan settes to streker under. Vi ble derfor ganske tidlig enig om at en kvantitativ undersøkelse ikke var riktig vei å gå, og landet på kvalitativ metode som vår forskningsstrategi, med personlige intervjuer for å få problemstillingen belyst fra våre informanter.

4.3 Kvalitativ forskning

Innen kvalitativ forskning vil ofte datamaterialet som analyseres i stor grad inneholde tekst, eller ord. Dette gir ikke forskeren like enkel adgang til analysen, og til å bekrefte eller forkaste en hypotese. Det blir svært komplekst å skulle forstå et fenomen, eller ende opp med en sannhet.

Bryman (Bryman, 2016) presenterer en oversikt over arbeid utført av Denzin og Lincoln som omhandler 8 stadier som kvalitativ forskning har gjennomgått i Nord-Amerika gjennom tidene. Arbeidet deres er svært interessant, og reflekterer godt diskusjonen som har foregått rundt kvalitativ forskning gjennom flere tiår. Diskusjonen dreier seg hovedsakelig om hvorvidt kvalitativ forskning kan ses på som en forskningsstrategi på lik linje med kvantitativ forskning. Casestudier ble på 60- og 70-tallet ble sett på som «en mindre vitenskapelig

strategi som hverken tilfredsstilte krav til hypotetisk-deduktiv framrykking eller statistisk representativitet på datasiden» (Andersen, 2013, s. 30).

Diskusjonene er stadig vedvarende, men miljøet som anerkjenner kvalitativ metode som forskningsstrategi, har fått langt bedre fotfeste med årene.

4.3.1 Metoder i kvalitativ forskning

Det er særlig fem metoder som skiller seg ut innen kvalitativ forskning gjengitt av Bryman (Bryman, 2016), hvilket er

1. Etnografi / deltakerobservasjon
2. Kvalitativt intervju
3. Fokusgrupper
4. Diskursanalyser
5. Tekst- og dokumentanalyse

Denne oppgaven startet med en interesse for, og et ønske om, å undersøke hvilke implementeringsaktiviteter ABE-reformen har utløst, og om det er mulig å finne effekter av innføringen av ABE-reformen på organisasjonsnivå. Interessen har oppstått gjennom arbeidserfaring fra forskjellige organisasjoner. Allerede her ble premissene for utvalget lagt, siden vi ønsket å undersøke kjente organisasjoner. Ettersom vi hadde sammenfallende interesse av å se på samme fenomen, startet prosessen med å avklare om det var mulig å sjekke det samme fenomenet i to forskjellige organisasjoner.

Felles for begge organisasjoner, er at man løser tunge og viktige samfunnsoppdrag. Begge organisasjoner består av sterke fagmiljøer, innen akademia og jus, samt en stor gruppe administrativt ansatte. De administrativt ansatte skal fortrinnsvis være til støtte for fagressursene, slik at fagressursene skal kunne konsentrere seg om oppgaveløsning som går direkte på utøvelse av fag. Likhetene ender i prinsipp der, både med tanke på forskjeller i samfunnsoppdraget og størrelse på organisasjonene. Det ble derfor et poeng å finne fram til data som har potensiale for å kunne belyse hvordan innføringen av en reform er behandlet, og eventuelle effekter ved innføringen av samme reform, i ellers ganske forskjellige organisasjoner.

Tekst- og dokumentanalyse utpekte seg tidlig i prosjektet som en god metode for å kartlegge innføring av ABE-reformen. I tillegg besluttet vi å benytte kvalitativt intervju av et mindre antall ressurspersoner i hver organisasjon.

4.4 Forskningsdesign

Forskningsdesignet er rammen for hvordan et forskningsprosjekt skal gjennomføres.

Forskningsdesignet vil definere hvordan forskeren går fram for å finne informasjon og data, samt hvordan informasjonen og dataene kan analyseres. Det var derfor viktig å definere hvilke kunnskapsmål vi har med prosjektet. Den strategien vi så valgte for innsamling og- / eller produksjon av data, ville langt på vei være avgjørende hvorvidt det er mulig å nå våre kunnskapsmål. Bryman (Bryman, 2016) uthever at det er flere måter å oppnå kunnskap på, blant annet:

1. Testing av en eksisterende teori for et fenomen
2. Definere og utvikle en ny teori rundt et fenomen
3. Benytte eksisterende teori for å forstå og forklare det fenomenet man ønsker å se på
4. Benytte eksisterende teori som et verktøy for å finne ut hvordan et samfunnsfenomen faktisk «står seg» i praksis. Er det en suksess eller er det en fiasko?

I denne oppgaven ønsker vi primært å fokusere på punkt 3 og 4. Vi vil benytte eksisterende teori for å forstå fenomenet, og vi vil benytte eksisterende teori som et verktøy for å forsøke å se hvordan fenomenet har virket i praksis.

Vi har foretatt vurderinger rundt hva som vil sette oss i stand til å belyse våre kunnskapsmål best mulig. Bryman (Bryman, 2016) uthever fem ulike forskningsdesign innen kvantitativ- og kvalitativ forskning. En av disse er casestudier, som vi endte opp med å velge som vårt forskningsdesign.

Casestudier er et mye brukt forskningsdesign innen kvalitativ metode. Andersen (Andersen, 2013) påpeker at hovedformålet med casestudier er å «generalisere og forklare». Det har imidlertid vært noe splid rundt definisjonen av hva en casestudie er, og når det er hensiktsmessig å bruke casestudier i forskning. Dersom spørsmålet *hvordan* eller *hvorfor* er dominerende for kunnskapsmålet, eller med andre ord; vi ønsker å øke vår forståelse eller finne forklaringer på et fenomen, vil casestudie kunne bidra godt til å styrke innsikten vi får. Dette i motsetning og kontrast til spørsmål om *hvor ofte* eller *hvor mange* som ofte besvares best av kvantitative metoder.

Caset vårt består av aktiviteter rettet mot implementering av ABE-reformen, og eventuelle organisatoriske effekter vi finner som resultat av reformen. Vi ser på to ulike organisasjoner for lettere å kunne se om det er sammenfallende funn for samme fenomen. Hvis funnene samsvarer kan man tenke seg at dette også vil gjelde utover de to organisasjoner som vi har sett nærmere på. Siden vi er ute etter å sammenligne to organisasjoner, anser vi dette som en komparativ casestudie.

4.5 Kvalitetskriterier

Ifølge Bryman (Bryman, 2016) er det tre kvalitetskriterier som bør vektlegges ved evaluering av kvalitativ forskning. Disse er reliabilitet, replikasjon og validitet. Både reliabilitet og validitet har elementer som er sterkt knyttet mot kvantitative studier. Det er derfor utarbeidet en alternativ posisjon som heller mot at kvalitative studier bør vurderes ut fra litt andre kriterier. Bryman (Bryman, 2016, s. 384-386) presenterer arbeidet til Lincoln og Guba som har utarbeidet to hovedkriterier for å vurdere kvalitative studier. Disse er troverdighet og autensitet.

4.5.1 Troverdighet

Troverdighet består av 4 kriterier (Bryman, 2016):

1. Kredibilitet

Kan omtales som intern validitet / troverdighet. Kredibilitet inneholder to hovedelementer, nemlig at undersøkelsen er foretatt i henhold til aksepterte prinsipper og at funn kan bekreftes av de som er undersøkt og på den måte sikre at forskeren har forstått fenomenet.

2. Overførbarhet

Kan ses på som ekstern validitet, og dreier seg hovedsakelig om at man har tilgang til en bred beskrivelse av «omgivelsene» til undersøkelsen, slik at leseren selv kan vurdere i hvilken grad funn kan gjøres gjeldende i eget miljø.

3. Pålitelighet/ reliabilitet

Dette dreier seg om at forskeren skal sørge for å presentere prosessen så utfyllende at undersøkelsen skal kunne gjentas av andre og at deres funn skal være de samme dersom undersøkelsen blir gjentatt.

4. Bekreftelse

Kan sammenlignes med objektivitet, og dreier seg om at forskeren, til tross for «private fordommer», har opptrådt i god tro og med høy integritet. Uavhengig av eget standpunkt skal andre kunne finne det samme som oss.

4.5.2 Autentisitet

Autentisitet inneholder 5 kriterier (Bryman, 2016) som er:

1. Rettferdighet
Er bredden av meninger ivaretatt i forskningen?
2. Ontologisk autentisitet
Hjelper forskningen på forståelsen av fenomenet til berørte «medlemmer»?
3. Pedagogisk autentisitet
Hjelper forskningen på forståelsen av andre synspunkter innen fenomenet?
4. Katalytisk autentisitet
Kan forskningen bidra til endringer i måten fenomenet blir håndtert?
5. Taktisk autentisitet
Kan forskningen bidra til at «medlemmer» selv arbeider frem endringer av fenomenet?

Verdien av autentisitetskriteriet har til nå ikke hatt særlig innflytelse på vurdering av funn i kvalitativ forskning. Vi velger derfor å ikke legge noen særlig vekt på dette kriteriet, og vil fokusere på våre funns troverdighet som kvalitetskriteriet.

4.6 Kvalitative intervju

Ustrukturerte og semi-strukturerte intervju er ifølge Bryman (Bryman, 2016) de to mest utbredte intervjuformene, som går under samlebegrepet *kvalitative intervju*. Kvalitative intervjuer kan variere i gjennomføring fordi forskere vil ha forskjellige tilnærminger. Begge intervjuformer er fleksible, og informasjonen intervjueren mottar vil avhenge av hvordan respondenten tolker spørsmål(ene).

Ustrukturerte intervju kjennetegnes ved at forskeren har et utgangspunkt for intervjuet, kanskje så lite som et spørsmål, og lar respondentens svar og poenger danne grunnlag for videre oppfølging og eventuelle nye spørsmål. Intervjusituasjonen skal bære preg av å ligne på en uformell samtale.

Semi-strukturerte intervju kjennetegnes ved at forskeren har utarbeidet en intervjuguide med temaer og spørsmål forskeren ønsker å belyse. Respondenten har også her stor frihet til hvordan besvarelsene formes, og hva som vektlegges vil variere stort mellom respondentene. Spørsmål kan formuleres ulikt av intervjueren, og poenger som respondenten kommer med danner grunnlag for oppfølgingsspørsmål til hver enkelt. Utgangspunktet er at alle temaer / spørsmål stilles noenlunde likt til alle respondenter, slik at dette vil gi forskeren innsikt i de temaer hen ønsker å belyse. Vi har i denne oppgaven benyttet semi-strukturert intervju for å samle inn data.

4.6.1 Utvalg

Vi ønsker tilgang til ny informasjon om samme fenomen i to forhåndsvalgte, statlige organisasjoner. Intervjuene skjer i retrospekt, siden de fleste spørsmål handler om hendelser i fortid, og svarene blir tilbakeblikk. Det ble derfor svært viktig for oss at de som intervjues «har vært der», og har informasjon som kan belyse fenomenet. Vårt utvalg er et såkalt kriteriebasert utvalg (Bryman, 2016), der kriteriet er at de var med på implementeringen. Totalt har vi intervjuet 6 personer, 3 fra hver organisasjon.

For NTNU ønsket vi å snakke administrative ledere på alle tre nivå i organisasjonen; fellesadministrasjonen, fakultetsnivå og instituttnivå. Etter å ha avklart at vi kunne gjøre undersøkelsen ble informantene valgt ut fra sine roller og fordi de enten har deltatt i implementeringsarbeidet eller har vært berørt av ABE-reformen. Forespørsler har blitt sendt ut på e-post, og ble bekreftet av tre av fire forespurte.

For domstolene ble utvalget foretatt på forespørsler sendt på e-post til diverse førsteinstans domstoler, samt domstoladministrasjonen. Domstoladministrasjonen bekreftet at de kunne stille med en ressurs. De første to domstoler som bekreftet at de kunne delta med ressurser, som har hatt erfaring med ABE-reformen, ble også en del av utvalget.

4.7 Kvalitativ analyse

I motsetning til klare og tydelige regler for hvordan man skal analysere kvantitative data, har det ifølge Bryman (Bryman, 2016) aldri blitt etablert lignende regler for hvordan man skal analysere kvalitative data. Det er utarbeidet noen sett med generelle tilnærminger til hvordan

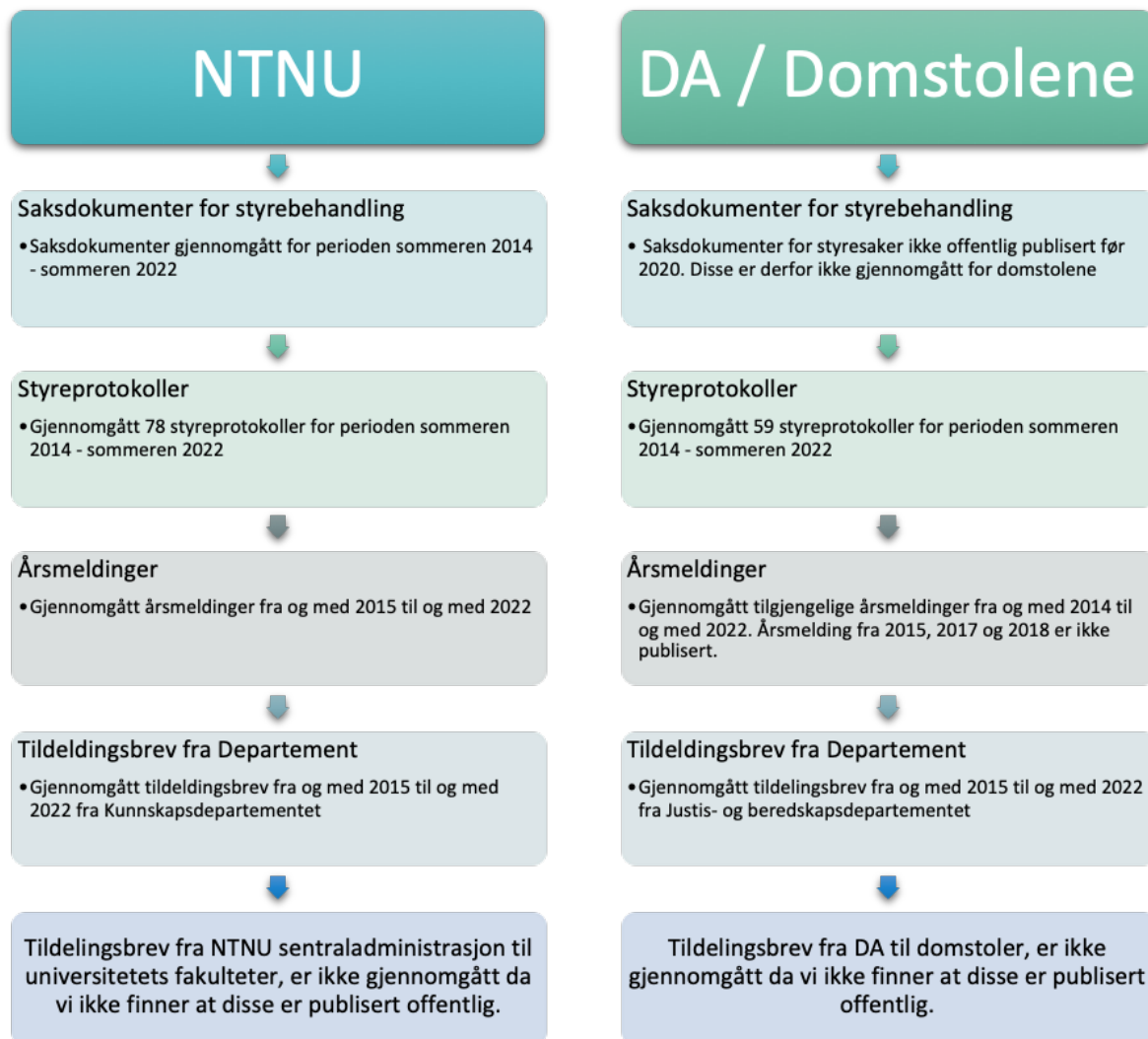
man kan utføre analyse, blant annet dokumentanalyse og tematisk analyse som vi har benyttet ved triangulering. Vi har forsøkt å kontrollere informantenes minner opp mot de offentliggjorte dokumenter som vi har benyttet.

4.7.1 Dokumentanalyse

Dokumenter er ofte en god kilde til data. Dokumenter produseres fra flere kilder, og det er nødvendig å ha sikker kjennskap til hvem som har produsert dokumenter som legges til grunn som kilde. Vi har vurdert det som formålstjenlig å gjennomføre en tekst- og dokumentanalyse i tillegg til semi-strukturerte intervjuer. Vi har hovedsakelig undersøkt dokumenter som er tilgjengelig på offentlige nettsider for domstolene og domstolsadministrasjonen. Vi har i tillegg undersøkt interne og ikke publiserte dokumenter/ rapporter som er delt med oss.

Dokumenter som er produsert av eller i samarbeid med det offentlige er ofte gode grunnlag i samfunnsforskning, da man legger til grunn at dataene som presenteres er korrekt.

Vår dokumentanalyse inneholder et omfattende materiale som for eksempel Gul Bok, diverse NOU, diverse stortingsmeldinger, dokumenter i tilknytning til organisasjonene som styreprotokoller og saksdokumenter, tildelingsbrev, årsrapporter med mer. Det er en rekke dokumenter som ikke har vært publisert på domstolenes nettsider, blant annet saksdokumenter for styresaker til behandling før 2020, og flere årsrapporter mangler også. Dette har påvirket vårt arbeid og mulighet til å undersøke og analysere det arbeidet som domstolene har foretatt.



Figur 4.1: Oversikt over dokumenter som er gjennomgått i oppgavens dokumentarbeid

På bestilling fra DA utarbeidet Metier OEC en rapport som ble ferdigstilt i 2019 (Træen & Måseidvåg, 2019). DA har stilt en rekke dokumenter til rådighet for Metier OEC i forbindelse med utarbeidelse av rapporten, hvor mange av disse ikke publisert på domstolenes nettsider. Dette gjelder blant annet disponeringskriv til domstolene fra DA, samt annen skriftlig dokumentasjon fra DA til domstolene. Vi fikk tilsendt rapporten fra DA ved forespørsel om deltakelse i vår forskning i forbindelse med denne masteroppgaven. Dette har vært avgjørende for vår mulighet til å finne informasjon, og vi er derfor svært takknemlig for velvilligheten DA viste ved å sende oss rapporten. På grunn av øvrige mangler på publisering, har vi derfor benyttet rapporten som underlag for informasjon om hvordan ABE-kuttene er behandlet. Vi har ikke funnet at Metier OEC rapporten er publisert offentlig, selv om det er flere som

refererer til den som blant annet riksrevisjonen, regjeringen med flere. Vi har derfor merket rapporten som et internt dokument i referanselisten.

4.7.2 Tematisk analyse

Ettersom vi ikke har som målsetning å utarbeide ny teori, eller ser det som hensiktsmessig å finne en diskurs innenfor ABE-reformen, fremsto tematisk analyse som en analysemetode vi burde se nærmere på. Tematisk analyse er ifølge Bryman (Bryman, 2016) en av de mest brukte metoder for å analysere kvalitativ data. Tematisk analyse har ikke noe klart rotfeste, eller noen spesifikke steg eller teknikker som er utarbeidet når man gjennomfører en analyse. Dette har endret seg med tiden. Søken etter temaer går igjen i flere metoder, som «grounded theory» og diskursanalyse, men vi forholder oss til et tema slik Bryman (Bryman, 2016, s. 584) beskriver det:

- en kategori som er identifisert av forskeren gjennom data som er samlet inn, og:
 - som kan relateres til forskerens fokus
 - som bygger på koder som identifiseres i transkribert materiale og/eller feltnotater
 - som gir forskeren adgang til teoretisk forståelse av hens data, og som kan gi et teoretisk bidrag til litteraturen som forskningen tar utgangspunkt i

Dette resonnerer godt med hvordan vi vil behandle funn i intervjuene vi har gjort. Vi gjennomførte vår tematiske analyse av de semi-strukturerte intervjuene med å sette oss godt inn i de transkriberte intervjuene vi skulle analysere. Deretter kodet vi intervjuene ut fra vår oppfattelse over hvilke poenger som var særlig viktige i teksten. Dette hjalp oss å sortere datamaterialet i temaer som vi ga navn til. Vårt endelige mål er å oppsummere funn i det transkriberte materiale slik at vi kan si noe generelt om informantenes erfaringer med hvilke organisatoriske effekter de har observert.

4.8 Refleksjoner rundt metode

Våre informanter er som tidligere nevnt et kriteriebasert utvalg. Hovedkriteriet var at informantene måtte ha tatt del i implementeringen av ABE-reformen, og være kjent med hvordan reformen påvirket organisasjonen. I 2022 hadde NTNU ca. 8.000 ansatte, og domstolene kunne skilte med ca. 2.000 ansatte. NTNU er altså 4 ganger så stor som domstolene, og det er naturlig nok også derfor stor forskjell på hvordan organisasjonsstrukturen er. DA kan sammenlignes med NTNUs fellesadministrasjon, siden

ingen av dem utøver organisasjonens primærvirksomhet. Det blir ikke riktig å sidestille domstolene med fakulteter eller institutter. NTNU kan selv beslutte hvilke fakulteter og institutter universitetet til enhver tid skal ha, mens DA ikke har noen selvstendig myndighet til å bestemme hvilke domstoler som til enhver tid skal være i drift. Domstoler og verneting er felt ned ved lov, og DA må dermed forholde seg trofast til det stortinget beslutter ved lov.

Informanter NTNU:

De 3 er administrative ledere, og representerer både fellesadministrasjonen (nivå 1), fakultetsnivå (nivå 2) og instituttnivå (nivå 3).

Informanter Domstolene:

1 informant har erfaring med faglige oppgaver på administrasjonsnivå, og 2 informanter har erfaring fra stedlig ledelse ved mellomstor/ stor tingrett. Ingen av informantene har erfaring fra styreverv i DA under hele perioden.

Det er viktig å poengtere at de resultatene vi har fått ved våre intervju, kunne vært annerledes dersom andre informanter hadde blitt intervjuet.

En utfordring med troverdigheten i vår oppgave er at mange av opplevelsene med ABE-reformen ligger langt tilbake i tid. Det er naturlig at man ikke husker nøyaktig når aktiviteter har vært utført eller har et nøyaktig bilde av hele hendelsesforløpet, noe som kan medføre at man forenkler hendelser og etterrasjonaliserer hvordan ting egentlig var. Vi har forsøkt å kompensere dette i dokumentgjennomgangen, hvor vi har «fylt inn hull» i hukommelsen med å kvalitetssikre opp mot tilgjengelige dokumenter.

5. Implementering og organisatoriske effekter av ABE-reformen i to organisasjoner

5.1 Innledning

I dette kapitlet går vi først gjennom hvilke implementeringsaktiviteter vi har funnet i de to organisasjonene. Utgangspunktet for implementeringsaktivitetene er dokumentarbeid. Vi har hovedsakelig funn fra det skriftlige materialet, men vi har flettet inn uttalelser vi har fra informantene for å underbygge dokumentfunn. Implementeringsaktivitetene er behandlet fra kapittel 5.2-5.6, mens vi i avsnitt 5.7 presenterer organisatoriske effekter. Her har vi tatt utgangspunkt i den tematiske analysen vi gjorde av intervjuene, og forsøkt å finne bekræftelse for disse gjennom dokumentarbeidet.

Kapittel 5 er langt. Vi vurderte å dele det i to og heller presentere de to organisasjonene hver for seg, men landet på å beholde det som et langt kapittel for å kunne sammenligne funn i de to organisasjonene.

5.2 Presentasjon av implementeringsaktiviteter

I tabellen under viser vi en oversikt over implementeringsaktiviteter, i kronologisk rekkefølge, slik vi har funnet dem i dokumentstudiet vi har gjennomført. Med implementeringsaktiviteter mener vi aktiviteter organisasjonene setter i gang for å realisere kuttene. Vi har ikke funnet nye aktiviteter som er iverksatt etter 2020 i domstolene. Dette er det nok flere og sammensatte årsaker til.

For NTNU var det planlagt flate kutt i budsjetttrammene i 2020, men koronapandemien ga langt større innsparinger enn det ABE-kuttene utgjorde. Det samme var tilfelle i 2021. Som konsekvens av pandemien og den reduserte reise- og møteaktiviteten som fulgte av denne, ble også det planlagte ABE-prosjektet som var klart for lansering i april 2020, skrinlagt. Innsparinger på grunn av korona gjaldt også delvis for domstolene, samtidig som allerede iverksatte tiltak spilte inn.

Implementeringsaktiviteter	
NTNU	Domstolene
2014	
Første behandling	Første behandling
<ul style="list-style-type: none"> • ABE behandlet for første gang i styremøte 05.11.2014. Styret ga rektor fullmakt til å effektivere ABE-trekket for 2015 	<ul style="list-style-type: none"> • Kutt i driftsbudsjettet tilsvarende 0,6pst besluttet i styremøte 15.12.2014, tilsvarende stortingsbesluttet ABE-kutt for 2015
2015	
Ostehøvelkutt	Ostehøvelkutt/ Kunngjøringsstopp
<ul style="list-style-type: none"> • NTNU og høyskolene håndterte kuttet hver for seg. Flate rammekutt etter andel årsverk i teknisk-/administrative stillinger 	<ul style="list-style-type: none"> • Flatt kutt i driftsbudsjett, likt for alle domstoler • Kunngjøringsstopp
2016	
Kunngjøringsstopp/ Utredning og samordning med strukturreform	Utredninger
<ul style="list-style-type: none"> • ABE blir koplet til strukturreform høyere utdanning (fusjon med tre andre institusjoner). Børresen-utvalget utreder administrativ struktur • Kunngjøringsstopp • Ostehøvelkutt 	<ul style="list-style-type: none"> • Prosjekt sentralisering av regnskaps- og lønnsoppgaver igangsatt • Sentralbordprosjektet igangsatt. Vurdering av felles sentralbord for samtlige domstoler
2017	
Ny administrativ organisering innføres-/ Utredning	Bemanningsreducerende tiltak/ Utredninger
<ul style="list-style-type: none"> • Omorganisering i forbindelse med fusjon iverksatt fra 01.01.2017. Administrativ nedbemanning utgjorde 8 % (110 stillinger) • Nedsettelse av Øien-utvalget. Skulle identifisere nye effektiviseringstiltak som kunne gjennomføres innen ABE 	<ul style="list-style-type: none"> • Bemanningsreducerende tiltak • Utredningsprosjekt Gjeld og Tvang

Implementeringsaktiviteter	
NTNU	NTNU
2018	
Ekstern konsulentutredning	Utredning/ Ekstern konsulentutredning
<ul style="list-style-type: none"> • Fremdeles flate rammekutt • EY engasjeres for å utrede hvordan NTNU kunne sikre økonomisk handlingsrom 	<ul style="list-style-type: none"> • Prosjekt utrederenhets i Borgarting lagmannsrett iverksatt og ønsket realisert 01.10.2018. Midler bevilges i revidert nasjonalbudsjett 2018. • Metier OEC leid inn for å belyse driftssituasjonen i domstolene etter innføring av ABE-reformen
2019	
EY-Rapport/ ABE-prosjekt	Utredning/ Metier OEC-Rapport
<ul style="list-style-type: none"> • Hvileskjær, ingen ABE-kutt fordelt • EY-rapport ble lagt frem mai 2019. • Etablering av ABE-prosjektet, hvor mandatet var å foreslå hvordan kuttene skulle realiseres i perioden 2021-2025 	<ul style="list-style-type: none"> • Metier OEC-rapport ble lagt frem i juni 2019 • Prosjekt omstilling og nedbemanning igangsatt
2020 + 2021	
Flate kutt	
<ul style="list-style-type: none"> • Flate kutt i budsjetttrammene, men innsparinger som følge av korona-restriksjoner ble langt høyere 	

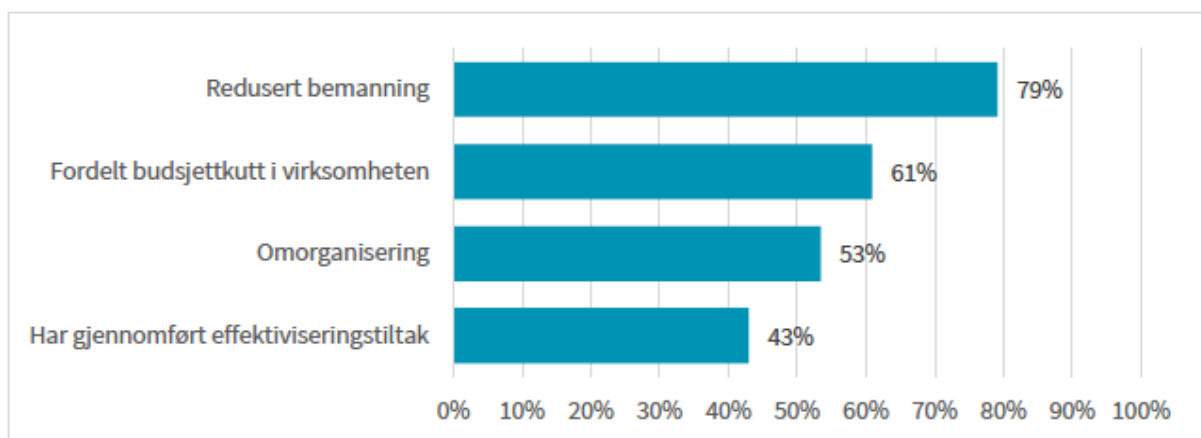
Tabell 5.1 Oversikt over implementeringsaktiviteter ved NTNU og i domstolene

I dokumentgjennomgangen har vi avdekket ulike aktiviteter knyttet til mottak og iverksetting av ABE-kuttet. I begge organisasjoner har styret vært involvert, men sakspapir fra styremøter er ikke like tilgjengelige i begge organisasjoner. I den ene organisasjonen ligger både saksfremlegg og protokoll åpent tilgjengelig på internett, mens den andre organisasjonen frem til og med 2019 bare har publisert protokoll. Å ha innsikt i saksfremleggene gir en bedre forståelse for vedtaket.

Vi ser at begge organisasjoner har gjort osthøvelkutt. Begge har gjennomført nedbemanning i administrasjonen og det har vært innført kunngjøringsstopp i perioder. Begge organisasjoner har gjort interne utredninger for å identifisere områder som kan effektiviseres, og begge har engasjert eksterne konsulentselskap. Vi kan med andre ord se klare likhetstrekk mellom implementeringsaktivitetene i de to organisasjonene vi studerer. Sammenligner vi med Fafos studie fra 2019 (Oppegaard et al., 2019) er det stort overlapp mellom tiltakene Fafostudien rapporterer og funn i organisasjonene vi studerer. I de neste avsnittene vil vi gå nærmere inn på de ulike implementeringsaktivitetene.

Når vi oppsummerer tiltakene som iverksettes som følge av implementeringsaktivitetene er det tre områder som utmerker seg. De tre er redusert bemanning, omorganisering og osthøvelkutt. I ABE-perioden går begge organisasjonene vi studerer gjennom strukturendringer, og i likhet med resten av samfunnet, koronapandemien. Vi ser i det skriftlige materialet hvordan organisasjonene jobber med de ulike hendelsene hver for seg, og hvordan de flettes sammen. Vi ser samtidig at våre informanter sliter med å koble endringer til rett reform/ hendelse, noe som kan skyldes både tett sammenveving i utfallene og at endringene vi snakker om skjedde flere år tilbake i tid.

Vi merker oss også at det er samsvar mellom våre funn og de fire mest brukte tiltakene for å møte ABE-kutt som er identifisert i Fafos rapport fra 2019:



Figur 5.1: Andel tillitsvalgte og ledere som oppgir at virksomheten har igangsatt et tiltak innenfor en eller flere av tiltakstypene (Oppegaard et al., 2019, s. 70).

5.3 Forankring i organisasjonenes styre

5.3.1 NTNU

NTNUs arbeid med ABE ble fylldig gjort rede for i NTNUs styremøter og universitets årsplaner og årsrapporter. Reformen var i tillegg begrunnelsen for at det blir satt ned flere utvalg som skulle fremskaffe kunnskapsgrunnlag for ulike løsninger, og det finnes planer, presentasjoner og rapporter som tar opp ulike løsninger som kan kobles til ABE. Alle tiltakene ble forankret i saker og orienteringer i styret, og beskrevet i styrepapirer og – protokoller i perioden vi har undersøkt. Fra 2015 og frem til høsten 2019 var ABE en gjenganger på nær sagt alle styremøter. Sakspapirene i denne perioden, som også omfatter da NTNU fusjonerte inn to høyskoler, utgjorde ofte flere hundre sider per styremøte. *[Referanser til styresaker ved NTNU oppgis med møtedato, år og saksnummer. Sidetall refererer til pdf-dokumentet for den aktuelle saken (til og med juni 2016) eller til sidetall i det samlede saksfremlegget (fra august 2016). Fra august 2016 er det nødvendig å finne rett møte og åpne saksfremlegg/protokoll]*

Vi finner ABE omtalt første gang i styremøte 5. november 2014. I S-sak 29/14, kan vi lese at

«Kuttene knyttet til studieavgift og avbyråkratisering er foreløpig ikke fordelt på enhetene, noe som medfører en negativ fordelingsbalanse gjennom hele langtidperioden. Rektor ønsker en nærmere utredning av hvordan begge forholdene skal håndteres. Alle enheter må imidlertid være forberedt på å ta en andel av kuttet.» (NTNU, 2014, s. 20)

I tildelingsbrevet for 2014 ble NTNU bedt om å rapportere i årsrapporten for eget arbeid med å fjerne tidstyver og forenkle i egen virksomhet (Kunnskapsdepartementet, 2014, s. 12). NTNUs årsrapport for 2014 (NTNU, 2015b) gjorde opp status og ga et utgangspunkt for ABE arbeidet. NTNU skrev at sammenlignende analyser i sektoren tydet på at universitetet hadde god effektivitet, men samtidig et effektiviseringspotensial. I 2014 var det utviklingsprosjekt for blant annet digital eksamen, og det ble innført elektronisk avvikssystem for HMS og en standardisert fellestjeneste kalt «Basis IT». Det ble jaktet på interne prosesser som kunne forenkles, standardiseres og effektiviseres. Organisasjonen opplevdes som engasjert og endringsvillig (NTNU, 2015b, s. 52). Virksomhetsstyringssystemet Bevisst og «Prosjekt i fokus», et system som skulle forenkle prosessene rundt Bidrags og Oppdragsfinansiert forskning, var konkrete eksempler på tiltak som skulle bidra til å samordne praksiser som spriket.

I tildelingsbrevet fra KD til NTNU for 2017 (NTNU, 2017a, s. 89) kom det tydelig beskjed om at det var et lederansvar å sørge for at ressursene ble brukt effektivt og på kjerneoppgavene, og at tjenestene skulle holde samme kvalitet som tidligere. I forbindelse med fusjonen etablerte NTNU en ny og betydelig redusert administrasjon. I tillegg ble det jobbet med standardisering og digitalisering.

I mars 2018 (NTNU, 2018a, s. 270 flg) ble NTNUs styre orientert om det videre arbeidet med ABE. Viktige dimensjoner var å definere «gode nok» tjenester, fordeling av oppgaver og ressurser, definere felles standarder og arbeidsmåter innen gjeldende budsjetter. At ytterligere kutt i administrative årsrammer ville kunne ramme kjernevirksomheten ble tydelig uttalt, og det ble et hovedmål å beholde forholdstallet mellom vitenskapelig og administrativt ansatte på nivå med oktober 2018. Dersom kjerneaktiviteten skulle vokse vil det være grunnlag for tilsvarende vekst i administrasjonen, slik at man unngikk at dette blir en flaskehals.

De sjablonmessige ABE-kuttene hadde et hvileskjær i 2019, men det ble jobbet videre med å utrede tiltak på overordnet nivå. NTNU nedsatte en egen arbeidsgruppe (ABE-prosjektet) som skulle forslå tiltak knyttet til NTNUs håndtering av ABE-reformen. Gruppen skulle opprinnelig presentere sitt arbeid i april 2020. Dette ble avlyst på grunn av korona, og prosjektet ble satt på pause.

I årsrapporten for 2019 kan vi lese at ABE-reformen ble fulgt opp «med å redusere administrativ bemanning, samtidig som vi har arbeidet med prosessforbedring og digitaliseringstiltak» (NTNU, 2020b, s. 45). Det var høy realvekst i produksjon, men ABE-kuttet spiste opp veksten (NTNU, 2020b, s. 77), noe som påvirket rammebetingelsene for strategiske prioriteringer og fornyelse (NTNU, 2020b, s. 78). Styret fikk utover i pandemien presentert flere ulike scenarier for fremtidige inntektbaner, sammen med planer for hvordan organisasjonen kunne håndtere situasjonen.

For årene 2020 og 2021 ga pandemien en kostnadsreduksjon som var mange ganger større enn størrelsen på ABE-kuttet. NTNUs styre erkjente i mars 2022 «at vi har en risiko for at høyt ambisjonsnivå og endringstrykk kan skape stor belastning og slitasje blant ansatte og at dette på sikt kan føre til manglende måloppnåelse» (NTNU, 2022a, s. 112). ABE ble ikke

videreført av regjeringen Støre, men den nye regjeringen signaliserte at statlig virksomhet kunne forvente målrettede kutt og effektivisering. Eksempler var kutt i konsulentbruk og kutt i reisekostnader grunnet nye reisevaner etter pandemien (NTNU, 2022b, s. 52).

Den videre drøftingen kobler fortløpende de ulike aktivitetene NTNU iverksetter gjennom ABE-perioden til styrets arbeid.

5.3.2 Domstolene

Domstolenes arbeid med ABE-reformen er i motsetning til NTNU ikke så enkelt å identifisere i tilgjengelige dokumenter fra DAs styremøter. De årsrapportene som vi har hatt tilgang har begrenset direkte omtale av reformen. I årsrapport fra 2016 ble det informert om at budsjettkuttene hovedsakelig var tatt ut på saksbehandlerkapasitet (Domstolene, 2017c, s. 7), og det ble antatt at videreføring av kuttet ville ha negative konsekvenser for å nå målene for saksavviklingstid (Domstolene, 2017c, s. 20). I årsrapporten for 2019 (Domstolene, 2020, s. 57) var fokuset at reformen måtte medføre reduksjoner av nåværende bemanning. I de årsrapportene vi har tilgang til etter 2019, vies ikke ABE-reformen noen særlig oppmerksomhet.

Reformen var, også i domstolene, årsaken til at det ble gjennomført flere utredninger. En del av disse har ikke vært enkle å koble mot ABE, da informasjon om dette ikke fremkommer direkte av styreprotokollene. Flere av koblingene hadde vi antakeligvis ikke sett om det ikke var for Metier OEC rapporten fra 2019 (Træen & Måseidvåg, 2019). Ved hjelp av denne rapporten kan vi se at tiltakene er forankret i behandlinger av saker og orienteringer i styret. Metier OEC har i sin undersøkelse hatt tilgang til en del dokumenter som ikke er publisert, og vi antar at det hadde vært enklere å observere koblingene mot reformen dersom vi hadde hatt tilgang til saksdokumenter til styresakene.

Den første observasjonen vi har gjort er i styreprotokoll av 15.12.2014. Sak 14/085 (Domstolene, 2014, s. 4) omhandler forslag til budsjett og virksomhetsplan for domstolene og DA 2015. Reformen ble ikke omtalt direkte, men det vises til at det over flere år har vært nødvendig å redusere utgiftsnivået i tingrettene ved bemanningsreduserende tiltak. Det ble foreslått i behandlingen å gjennomføre et flatt kutt i domstolenes driftsbudsjetter på 0,6 % for 2015. Dette flate kuttet tilsvarte stortingsbesluttet ABE-kutt for 2015. Det er derfor

nærliggende å anta at dette kuttet kom som en direkte følge av reformen, selv om det ikke er nevnt med rene ord i styreprotokollen. Denne antakelsen ble bekreftet i rapporten fra Metier OEC som omtaler kutt i driftsbudsjettet for 2015 som et strakstiltak begrunnet i ABE-reformen (Træen & Måseidvåg, 2019, s. 12).

Vi har imidlertid merket oss at anførselene i styreprotokoller, ikke bærer preg av at organisasjonen tok inn over seg varselet fra regjeringen i gul bok fra 2014/2015 (Prop. 1 S (2014-2015), s. 84), hvor regjeringen tydelig presiserte at dette vil inngå som en fast del av budsjettarbeidet i årene fremover. I styreprotokoll av 12.12.2016 I sak 16/096 (Domstolene, 2016b, s. 10-11) ble forslag til budsjett for domstolene og DA for 2017 behandlet. I denne behandlingen viste styret til budsjettavtalen mellom Venstre, KrF og regjeringspartiene, hvor budsjettreduksjonen for domstolene var økt fra 0,5 % til 0,8 %. I protokollen ble det anført «*Budsjettreduksjonen begrunnes med den såkalte ABE-reformen (Avbyråkratisering- og effektivitetsreformen).*» Styret bemerket i samme protokoll «*Til tross for at DA har argumentert for at domstolene bør unntas fra ABE-reformen er det heller ingen politiske signaler som tyder på at det vil bli gjort unntak.*»

5.3.3 Avsluttende kommentar

Begge organisasjonene behandlet saker knyttet til ABE-reformen i styremøter. NTNU har fra 2015 til høsten 2019 hatt saker i tilknytning til reformen som styresak i de aller fleste styremøter. Vi mener dette taler for at ABE-reformen har vært svært godt forankret ved NTNU.

Det var ikke var mulig å identifisere tilknytning til ABE-reformen i de publiserte styreprotokollene fra domstolene. Metier-rapporten ble i så måte svært avgjørende for å se at det også arbeidet mye med ABE-reformen i styret for domstolene. Det fremstår som om DA la ned stor innsats i starten av reformen for «å slippe unna», fremfor å utarbeide en strategi for hvordan kuttet skulle håndteres på et tidlig tidspunkt. Det fremkommer blant annet i sak 16/096, referert i styreprotokoll av 12.12.2016 (Domstolene, 2016b, s. 11), der DA skulle fortsette å jobbe for å bedre de økonomiske rammene, ved å få gjennomslag for helt eller delvis unntak for ABE-reformen. Dette inntrykket forsterkes ytterligere av at det i Metier OEC rapporten fremkommer at «DA sine iverksatte tiltak relatert til ABE-reformen er i perioden gjennomgående godt dokumentert og har vært forankret i styret. Innenfor de

rammebetingelser DA har hatt til å vurdere og iverksette ABE-kutt, fremstår den valgte tilnærmingen stadig mer strukturert og DAs arbeid for å realisere ABE-kuttene vurderes i økende grad som et systematisk effektiviseringsarbeid» (Træen & Måseidvåg, 2019, s. 18). Til tross for manglende systematisk arbeid i tidlig fase, tok DA og styret etter hvert flere grep for å imøtekomme ABE-kuttene.

5.4 Redusert administrativ bemanning

Det er flere implementeringsaktiviteter som munner ut i tiltak som gir redusert bemanning. I dette avsnittet vil vi redegjøre for endringer som følge av strukturreformer og kunngjøringsstopp/ andre bemanningsreducerende tiltak. Det har også skjedd nedbemanning ved osthøvelkutt. Dette er det vanskelig å si noe om på et overordnet nivå med det materialet vi har hatt tilgang til, siden kuttene er håndtert av den enkelte enhet og ikke samordnet. Vi kommer tilbake til de flate kuttene i avsnitt 5.5 *Osthøvelkutt*.

5.4.1 Strukturreform ved NTNU

I desember 2014 ba NTNUs styre rektor om et saksgrunnlag for å vurdere faglige gevinster ved fusjon med 4 høyskoler. NTNU fusjonerte med 3 av de aktuelle høyskolene tidlig i 2015, og fra 2016 hadde nye NTNU felles budsjett. Omstrukturering av universitets og høyskolesektoren hadde sin opprinnelse i Stjernøutvalgets rapport (NOU 2008:3), som ble fulgt opp med *Konsentrasjon for kvalitet, strukturreform i universitets- og høyskolesektoren* (Meld. St. 18 (2014-2015)).

Det var prinsipielt viktig for NTNU å ta ABE-kuttet innen administrasjon, slik at kjernevirksomheten ble skjermet. Det ble utarbeidet detaljerte bemanningsplaner for fellesadministrasjonen og fakultetene, og planene ble lagt med en effektivisering på 7%. I saksframlegget til styremøte kan vi lese at det ble forventet at nedbemanningen ville føre til generelt lavere nivå for administrative tjenester overfor ansatte og studenter, men uten at noen tjenester skulle ligge under kritisk nivå (NTNU, 2016e, s. 79).

I løpet av 2016 jobbet de fusjonerende partene i NTNU med faglig og administrativ samordning. Administrativ effektivisering og fusjon var i utgangspunktet to ulike prosesser, men siden det skjedde samtidig ga fusjonen et ekstra moment både til ABE og andre endringer som hadde stått på vent (NTNU, 2018c, s. 60). Styret vedtok (NTNU, 2016e, s. 77)

«en planleggingsramme for administrative effektiviseringstiltak for 2017 på minimum 5%, og 10 % med samlet effekt for perioden 2017 – 19.»

NTNU har sterke tradisjoner for utredningsaktivitet, og utredninger ble benyttet flere ganger i arbeidet med ABE. Styringsgruppa for fusjonen oppnevnte Børresen-utvalget, ledet av dekan Anne Kristine Børresen, som skulle foreslå en administrativ organisering tilpasset nye NTNUs behov for administrative tjenester. Utvalget var bredt sammensatt og hadde 13 medlemmer. Det var tre administrative fra nivå 1, en administrativ fra nivå 2 (fakultet) og en fra nivå 3 (institutt). I tillegg kom tillitsvalgte og studenter.

Den nye administrative organiseringen etter fusjonen var som nevnt ikke en direkte konsekvens av ABE, men utgjorde et betydelig bidrag for å gjøre de nødvendige innsparingene. Børresenutvalgets sluttrapport (NTNU, 2016a) løftet frem 4 hensyn som administrative tjenester måtte veies opp mot: *Effektivitet, kvalitet, fagnærhet og modernisering*. Det ble erkjent at effektiviteten fort kunne glippe når saker skulle gå over flere nivå. Utvalget foreslo derfor at saker skulle behandles på færrest mulig nivå, og NTNU innførte rollen prosesseier for vesentlige gjennomgående administrative prosesser (NTNU, 2020b, s. 45). De gjennomgående prosessene skulle ha et medlem fra toppledelsen som prosesseier. Å la felles løsninger erstatte driften av et stort antall lokale løsninger ble ansett som en forenkling som bidro til NTNUs langsiktige innsparingsbehov. Å ta imot gjennomgående prosesser møter motstand ute i organisasjonen:

Når det skal innføres en endring på NTNU er det ofte en standardisering av en rutine hvor ting blir mer strømlinjeformet. Dette kan det være motstand for fra enheter som gjør det annerledes fra før, og som føler ny rutine er mer tungvint, gir dårligere kvalitet eller oppleves som lavere servicenivå. Derfor kan det være vanskelig å få gjennomført store endringer. (informant 3).

Et knippe gjennomgående prosesser ble prioritert innen blant annet studieområdet, dokumentforvaltning, økonomitjenester og variabel lønn (NTNU, 2016a, s. 17). Når utvalget vurderte hvilke funksjoner som skulle ligge på nivå 1 (fellesadministrasjon) og nivå 2/3 (fakultet/ institutt) ble fagnærhet avgjørende, slik at de relasjonelle tjenestene havnet nært fagmiljøene på nivå 3 og 2. Utgangspunktet var å plassere tjenestene slik at de støttet opp om primærvirksomheten. Strategisk viktige avdelinger ble lagt til nivå 1, og det ble tatt særskilte

grep for å sikre gode administrative tjenester på NTNU-campusene som ikke ligger i Trondheim.

For å forenkle, standardisere og digitalisere utvalgte arbeidsprosesser satte NTNU av midler til innfasing av nye systemer innen els (enhetlig ledelse) og digital vurdering, og også oppstartsmidler til arbeid med gjennomgående prosesser og utvikling av felles rammeverk (NTNU, 2016b, s. 8). NTNU skulle utvikle et administrativt støtteapparat med varig redusert kostnadsnivå, og det uttalte målet var at dette ikke skulle medføre redusert kvalitet (NTNU, 2017e, s. 53).

ABE-kuttet skulle tas ut ved «dupliseringseffekt, stordriftsfordeler og etablering av gjennomgående administrativ standard og kvalitet» (NTNU, 2016d, s. 126). Særlig på nivå 1 var det mange overlappende funksjoner i det nye universitetet, og rom for å rigge seg med færre stillinger. Alle dupliseringseffekter ble tatt ut i 2017 (NTNU, 2018c, s. 61).

Det nye organisasjonskartet ble implementert 1. januar 2017, med en reduksjon på 110 stillinger.

Etter fusjonen har det blitt mer komplekst hos oss, da det kom inn enheter som tidligere har vært mer selvstendige og hatt mer myndighet tidligere. Det ble uklart hvem som kan ta hvilke avgjørelser, og det ble mer komplisert enn tidligere for flere. (informant 3)

NTNUs årsrapport 2018 (NTNU, 2018c, s. 89) beskrev at det å bli en stor organisasjon også medførte stordriftsulemper. Mens det på den ene siden var mulig å utvikle spisskompetanse i støtteapparatet krevde samtidig oppgavene større grad av helhetstenking og brukerorientering. Det ble mer utfordrende å koordinere organisasjonen. NTNU iverksatte tiltak som skulle sikre at størrelsen ble et fortrinn og ikke en ulempe. «Vi må unngå å knele av vår egen størrelse» (NTNU, 2018c, s. 89).

5.4.2 Strukturendringer/ Felles ledelse for domstolene

Styreprotokollene tegner et bilde av målrettet arbeid for å iverksette felles dommerstillinger og felles ledelse. Felles dommerstillinger innebærer at dommere kan rotere og bidra til saksbehandling ved flere domstoler. Felles ledelse innebærer at det oppnevnes en sorenskriver

som har ansvar for to eller flere embeter. I sak 15/049 fra styremøte 28.-29. September 2015 (Domstolene, 2015b, s. 5-6) omfatter styrebehandlingen hvilket arbeid direktøren hadde iverksatt for å få nødvendig regulering av felles dommerstillinger og felles ledelse. Ny forskrift trådte i kraft 01.11.2015 (Forskrift om felles faste dommerstillinger, 2015). Felles ledelse og sammenslåinger av domstoler henger tett sammen med hverandre, og arbeidet må kunne sies å være tett knyttet til ABE-kutt, tatt i betraktning begrunnelsen som blant annet fremkommer i sak 15/053 i styreprotokoll av 28.-29.09.2015. (Domstolene, 2015b, s. 6) Protokollen viser til en tiltagende stram økonomisk situasjonen de siste årene, og press fra bevilgende myndigheter om mer effektiv bruk av bevilgede ressurser uten at dette skulle gå på akkord med kvalitet og omdømme. Behandlingen beskrev også hvordan arbeidet med sammenslåing av førsteinstans domstoler skulle foregå, og hvilke interessenter som måtte ivaretas. Arbeidet skapte stort engasjement både internt i organisasjonen og eksternt. I sak 16/007 og styreprotokoll av 26.01.2016 (Domstolene, 2016c, s. 5-6) ble det vist til at regjeringen hadde besluttet sammenslåing av:

- Nordhordaland tingrett med Bergen tingrett
- Eiker, Modum og Sigdal tingrett med Kongsberg tingrett, som forutsatte videreføring av kontorsteder i både Hokksund og Kongsberg.

Arbeidet med sammenslåingen skulle utføres av DA i løpet av 2016, men ytterligere sammenslåinger utover de nevnte tingrettene forutsatte lokal enighet. I tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til DA for 2016 kom det frem at «regjeringen ønsker større tingretter» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 2).

5.4.3 Kunngjøringsstopp og bemanningsreducerende tiltak

5.4.3.1 Kunngjøringsstopp ved NTNU

NTNUs arbeid med å redusere administrativ bemanning ble startet i 2016, med innføring av kunngjørings- og tilsetningsstopp. Det ble gjort betydelige kutt gjennom naturlig avgang, i kombinasjon med grundige vurderinger før stillinger ble utlyst når teknisk administrativt ansatte sa opp. Flere midlertidige engasjement ble også avsluttet (NTNU, 2018c).

Kunngjøringsstoppen varte til de nye bemanningsplanene i forbindelse med fusjonen var implementert, og tiltaket ble ikke gjeninnført. Våre informanter mener at kunngjøringsstoppen førte til skjevheter i organisasjonen, ved at noen enheter hadde flere avganger og ikke fikk erstattet medarbeiderne de mistet. Rammestyringsprinsippet bidro sannsynligvis til disse

skjevhetene, ved at hver enhet «eier» sine ansatte og det mangler incentiver til å løse problemene i fellesskap.

[...] I starten fikk vi beskjed om at det ikke skulle være nyansettelser, og det opplevdes som dramatisk, men vi fikk etter hvert utvidet staben på instituttnivå (informant 3).

5.4.3.2 Kunngjøringsstopp og bemanningsreducerende tiltak i domstolene

Kunngjøringsstopp ble iverksatt for domstolene ved sak 15/069 og styrevedtak i styreprotokoll av 09.11.2015 etter følgende behandling

«Det vedtas en tilsetningsstopp i tingrettene, lagmannsrettene, jordskiftedomstolene og DA fra 16.11.2015 og inntil annet blir bestemt av styret. Stillingsstoppen skal gjelde alle stillingsgrupper og samtlige domstoler uavhengig av størrelse. Den skal praktiseres slik at alle domstoler er operative og slik at enkeltdomstoler ikke rammes uforholdsmessig hardt. Administrasjonen skal vurdere bruk av felles dommerstillinger og felles ledelse der dette er mulig» (Domstolene, 2015a, s. 6).

Stillingsstoppen var altså ikke absolutt, og domstoler med prekære behov kunne gis dispensasjon fra tiltaket etter vurdering og vedtak fra DA. Kunngjøringsstopp ble i sak 16/069 i styreprotokoll av 12.12.2016 erstattet med prinsipper for bemanningsreducerende tiltak fra og med januar 2017 (Domstolene, 2016b, s. 11). Styret ga i samme protokoll direktøren ved DA fullmakt «til å utarbeide detaljerte retningslinjer for praktisering av bemanningsreducerende tiltak i 2017» (Domstolene, 2016b, s. 11). I styreprotokollen fremkommer lite informasjon om tiltaket for øvrig. Metier OEC rapporten har spesifisert prinsippene for tiltaket som DA utarbeidet, og forklarer grundig modellene som ligger til grunn (Træen & Måseidvåg, 2019, s. 13-14 og s. 42-43). Tiltaket var ment som en mer treffsikker innsparingsmetode, ved at alle bemanningsbeslutninger ble tatt av DA etter nærmere vurdering av hvorvidt de enkelte domstoler hadde ressurser for å kunne håndtere den forventede saksbyrden sin. Ved tildeling av budsjett fikk domstolene informasjon om hvilke innsparingskrav som var forventet i budsjettåret. Ordningen bekreftes av informant:

[...] det er da også domstoladministrasjonen med utgangspunkt i det tildelte budsjettet, som da setter opp de økonomiske rammene til den enkelte domstol. Man sikrer at det er nok penger til, altså de faste kostnadene som er knyttet til bygg, deretter så går man inn og ser på lønn, og så får vi en pott med penger som da står igjen som vi skal administrere. Men da har jo DA i den prosessen kommet med klare tilbakemeldinger

på hva man kan forvente seg på bemanningssiden, så det er jo egentlig DA som har målsatt, altså bemanningen vi skal ha (informant 4).

Vi har gjort søk i alle styreprotokoller i perioden fra ‘bemanningsreducerende tiltak’ ble etablert, til sommeren 2022. Tiltaket ble behandlet i styreprotokoll minst 13 ganger mellom desember 2016 til sommeren 2022. Den siste gangen vi finner at tiltaket blir omtalt er i styreprotokoll av 01.03.2021 sak 21/018 (Domstolene, 2021a), som er behandling av regnskaps- og virksomhetsrapportering for 2020.

Tiltaket fremstår som en hovedstrategi for å dekke inn ABE-kuttet, både med tanke på den årlige videreføringen, og Metier-rapportens oppmerksomhet rundt tiltaket. Dette ble også bekreftet av DAs direktør og styrets leder i årsrapport for 2016 «Nedbemanningen som følge av budsjettreduksjonene går først og fremst ut over saksbehandlerne» (Domstolene, 2017c, s. 7).

Metier OEC hentet datagrunnlag for endring i årsverkskapasitet fra perioden 2014 til 2018. Metier-rapporten (Træen & Måseidvåg, 2019, s. 25) viser en reduksjon i antall årsverk som hovedsakelig ble tatt ut på saksbehandlerkapasiteten i tingrettene. Det fremkom i samme rapport at saksbehandlerkapasiteten i DA hadde økt med 8 årsverk.

Ved vår gjennomgang av tilgjengelige årsrapporter for domstolene, fant vi at det totale antall årsverk har økt fra 31.12.2014 til 31.12.2022. Totalt er det 2025 årsverk i domstolene per 31.12.2022 (DA, 2022). Det er tingrettene som har den største andelen av ansatte i domstolene. Vi har gjort et forsøk å sette opp en oversikt over endringer med særlig fokus på saksbehandlerkapasiteten i tingrettene gjennom perioden i en tabell. Vi valgte denne gruppen basert på informasjon som fremkommer i styreprotokoller, årsrapporter og fra informanter.

	31.12.2014	31.12.2022	Endring antall
Årsverk domstolene	1828	2025	197
Årsverk tingrettene	1186	1224	38
Saksbehandlerårsverk tingrettene	685	628	-57

Tabell 5.2. Fremstilling av endringer i årsverk domstolene

Klassifiseringene for hvilke årsverk domstolene er sammensatt av, forandres betydelig fra 31.12.2014 til 31.12.2022 [(Domstolene, 2015c, s. 34) og (Domstolene, 2023, s. 14)]. Dette gjør det svært utfordrende å få frem korrekt bilde av endringene. Vi ser bort fra tingrettsdommere/ embetsmenn. Klassifiseringene «midlertidig ansatte» og «vikarer» finnes i oversikt fra 2022. Klassifiseringen «dommerfullmektig» finnes i oversikt fra 2014. Vi kan ikke vite sikkert hvilke kategorier årsverk som er omfattet i «midlertidig ansatte» og «vikarer». Vi legger til grunn at alle «fast ansatte» i tingrettene er saksbehandlere siden det er egen oversikt over embetsmenn i oversikt fra 2022. Med dette i bakhodet tyder funn på en reduksjon av antall saksbehandlerårsverk på rundt 57 årsverk fra 2014 til 2022. Dette tallet er trolig en del mindre siden det er saksbehandlere både blant midlertidig ansatte og vikarer.

Dersom vi har tolket oversiktene i årsrapportene for 2014 og 2022 riktig, viser disse en nedgang på antall saksbehandlere i tingretten sett opp mot dømmende årsverk. Det bemanningsreducerende tiltaket har følgelig i all hovedsak vært rettet mot saksbehandlerkapasiteten, og mot tingrettene spesielt. Dette samsvarer godt hva som ble rapportert i årsrapporten for 2019, og med den forståelsen våre informanter har gitt uttrykk for under intervjuene.

[...] basert på ressursfordelingsmodellen som når ABE reformen ble satt i gang så var jo domstolene allerede underbemannet. Altså hadde færre medarbeidere enn oppgavene tilsa. Og i tillegg så ble det jo da iverksatt et nedbemanningsarbeid for blant annet å imøtekomme ABE reformen (informant 1).

[...] det er jo egentlig en DA som har målsatt, altså bemanningen vi skal ha, og det rammer jo ikke den dømmende virksomheten, altså de som ansatt som dommere, men hele effekten tas jo ut da på saksbehandler og administrativ side [...] jeg vet jo at organisasjonene har ment at DA tar en for liten del av belastningen selv, og at det er fortrinnsvis ute, da på saksbehandler/administrativ side belastningen er tatt (informant 4).

I samme gjennomgang av årsrapporter fra domstolene har antall årsverk i DA økt fra 85,1 i 2014 (Domstolene, 2015c, s. 34) til 174,7 i 2022 (Domstolene, 2023, s. 14). Dette tilsvarer en økning på ca. 90 årsverk. 80 av disse er mest sannsynlig en økning som har sin bakgrunn i opprettelsen av Domstolenes Regnskaps- og Lønnsfunksjon (DRL) i perioden 2020-2021.

DRL blir ytterligere omtalt i eget avsnitt. Dersom vi legger dette til grunn har DA økt sin bemanning under ABE-reformen med ca. 10 årsverk, noe som står i kontrast til fremstillingen i Metiers rapport om at stillinger holdes vakante (Træen & Måseidvåg, 2019, s. 43).

5.4.3.3 Prosjekt omstilling og nedbemanning igangsettes i Domstolene

Etter flere år med bemanningsregulerende tiltak, viste det seg at innsparingene som følge av naturlig avgang ikke var tilstrekkelig for å dekke inn de innsparingskrav domstolene ble ilagt som følge av ABE-kutt. Styreprotokoll av 24.+25.09.2018 behandlet sak 18/074, hvor virkemidler ved nedbemanning ble vurdert. Det står blant annet at «*styret har derfor bedt administrasjonen utrede nye forslag til bemanningsreducerende tiltak for 2019. Spesielt her er antatte innsparingsbehov i 2019 urovekkende*» (Domstolene, 2018b, s. 8). I styrevedtaket ble det pekt på at man ikke lenger kunne basere seg på naturlig avgang alene, og at administrasjonen skulle komme med konkrete forslag til hvordan eventuelle oppsigelser og sluttpakker kunne benyttes – med en risikovurdering av hvordan tiltaket ville påvirke domstolene.

I styreprotokoll av 10.12.2018 sak 18/097 (Domstolene, 2018a, s. 6-7), ble det fattet vedtak om at videre arbeid med virkemiddelbruk i forbindelse med nedbemanning og omstilling skulle organiseres som et prosjekt, og målet var å fremme forslag til avgangsstimulerende virkemidler som kunne benyttes i tråd med avtaleverket som forelå i staten.

Metier-rapporten vier tiltaket en del oppmerksomhet, og påpekte blant annet at «kun 73% av de realiserte ABE-kuttene som er prognostisert for 2019, er realisert ved effektiviseringstiltak i domstolene, som alle er tuftet på naturlig ledighet. [...] Begrensningene skyldes blant annet at domstolstrukturen er fast med mange små enheter og at virksomheten i domstolene er sterkt lovregulert» (Træen & Måseidvåg, 2019, s. 15).

Prosjektet var ikke slutført da Metier OEC la frem sin rapport. Prosjektet fulgte opp i juni 2020 med en orientering til styret i sak 20/066 (DA, 2020, s. 5). Prosjektet ble avsluttet i styreprotokoll av 14.+15.06.2021 sak 21/058, hvor det ble orientert om at prosjektet «*i all hovedsak har oppfylt de mål og leveranser som fremgår av mandatet. Prosjektet hadde en forlenget prosjektperiode fra utløpet av 2020 og frem til juni 2021. De fleste leveranser er nå over i implementeringsfasen og tatt inn i linjeorganisasjonen*» (Domstolene, 2021b, s. 8).

Det er ingen av informantene som har viet oppmerksomhet oppsigelser og sluttpakker, hvilket gir oss grunn til å anta at denne delen av prosjektet ikke har vært iverksatt. Omstilling som følge av oppsigelser er såpass inngripende og alvorlig, at det er naturlig å tenke at dette ville blitt nevnt av informantene dersom det hadde vært effektuert.

5.4.4 Avsluttende kommentar

Dokumentgjennomgang viser at det ble lagt stor vekt å ta ut ABE-reformens kutt gjennom bemanningsreduksjon. NTNU nedbemannet administrasjonen kraftig i forbindelse med fusjonen. I 2018 opplevde organisasjonen begrenset kapasitet i støtteapparatet, og fremfor ytterligere reduksjoner ble det fremhevet som viktig å holde forholdstallet mellom vitenskapelig og administrativt ansatte på nivå med oktober 2018. De flate kuttene førte til at bemanningsreduksjonen ikke blir likt fordelt i hele organisasjonen, og konsekvensene ble tilfeldige og avhengig av hvem som hadde ansatte som pensjonerte seg eller skiftet jobb.

Innføring av felles ledelse, felles dommerstillinger og sammenslåing av domstoler er ikke tatt med i Metier OECs rapport (Træen & Måseidvåg, 2019) som et implementeringstiltak for å møte ABE-reformen. Vi finner likevel i styreprotokoll av 28.-29.09.2015 ved behandling av sak 15/053 (Domstolene, 2015b, s. 6), og i styreprotokoll av 09.11.2015 ved behandling av sak 15/069 (Domstolene, 2015a, s. 6), at arbeidet rundt felles ledelse/ felles dommerstillinger i realiteten fremstår som et implementeringstiltak for å møte ABE-reformen for domstolene. Det kan også se ut som et hovedtiltak for å møte reformen. Vi velger derfor å legge dette til grunn. Innføring av felles ledelse, felles dommerstillinger og arbeid med strukturreform kan vise at tiltak som «trakk opp linjene på nytt» var nødvendige for å møte innsparingskravene som ABE-reformen krevde. At flate kutt raskt ble erstattet av bemanningsreducerende tiltak, sikret et overordnet blick på situasjonen.

Fafos undersøkelse (Oppegaard et al., 2019, s. 70) bekrefter at redusert bemanning er en mye brukt måte å møte reformen på, og beskriver det som det klart mest benyttede tiltaket. I spørreundersøkelsen som ligger til grunn for rapporten svarer 79 % av respondentene (leder og tillitsvalgte) at dette tiltaket er brukt for å håndtere ABE-kutt.

5.5 Ostehøvelkutt

5.5.1 Ostehøvelkutt ved NTNU

I 2015 ble ABE-kuttet håndtert av NTNU og høyskolene hver for seg. Kuttet ble kjent etter at budsjettarbeidet var i gang, og NTNU valgte å fordele det ut på alle enheter etter andel årsverk i teknisk-/administrative stillinger (NTNU, 2015a, s. 3). På denne måten ble kuttet synliggjort i den økonomiske rammen til enhetene, og de kunne i tråd med rammestyringsprinsippet velge selv hvordan kuttet skulle tas ut i egen enhet.

Vi har synliggjort størrelsen på kuttet for hver enkelt enhet, det var et klokt grep. [...] Derimot det som er krevende med det er at vi har rammestyring, ikke sant? Det er opptil hver enkelt enhet å bruke sitt budsjett så lenge man holder rammen og holder regelverk i forhold til avsetninger og sånn. Og så er det jo opp til hver enkelt enhet selv å innrette kuttene. Det var jo logikken NTNU brukte, men det gjør at over tid, så må man jobbe mye mer med felles effektivitetstiltak for at dette skal egentlig ha effekt. Hver enkelt enhet har ikke noe annen mulighet enn å kutte litt blindt der det passer, og det gir ikke den effekten som egentlig man er ute etter (informant 6).

Ostehøvelprinsippet ble videreført til 2016 og 2017, samtidig som administrativ nedbemanning også virket i organisasjonen i 2017. Prinsippet, også for ostehøvelkutt, var at kjernevirksomheten og fast ansatte skulle skjermes, og kuttene ble lagt flatt ut og knyttet til den teknisk/administrative delen av virksomheten. Rapportering fra 1. tertial 2016 (NTNU, 2016c, s. 7) fortalte om høyt aktivitetsnivå og høyt arbeidspress, men ingen vesentlige forsinkelser.

Av det flate kuttet i 2018 skulle 60% tas på reiser, bespisning og møbler, mens de resterende 40% skulle tas som ostehøvelkutt (NTNU, 2019c, s. 9-10). Retningslinjene ga ikke reduserte utgifter til servering, og reisekostnadene økte samtidig som det var formidabel vekst i bruk digitale møter. Fra 2019 var det ambisjoner om å gå bort fra flate rammekutt, som ble ansett som lite formålstjenlig på sikt. NTNU hadde ubrukte bevilgninger fra tidligere år, og satte ABE på pause i 2019 uten å fordele nye kutt ut i organisasjonen.

Flate rammekutt ble gjeninnført i 2020. Da pandemien traff virksomheten sparte NTNU 170 millioner på reiser og bespisning, noe som langt oversteg ABE-trekket på 33 millioner. Også i 2021 hadde NTNU ostehøvelkutt, men innsparingene som følge av korona var langt høyere.

5.5.2 Ostehøvelkutt for DA/ Domstolene

Som tidligere påpekt under pkt. 5.2.2 ble det vedtatt et flatt kutt i hele organisasjonen for 2015 tilsvarende ABE-kutt for samme år på 0,6 % for domstolenes driftsbudsjetter. Kuttet ble allerede i 2016 erstattet med annet tiltak, da erfaringene viste at et flatt kutt fikk store konsekvenser for domstolenes evne til å iverksette kuttet.

5.5.3 Avsluttende kommentar

Flate kutt på kort varsel kan være en løsning det er lett å ty til i en hastesituasjon, når det ikke er rom for utredningsarbeid. Økonomisk sto domstolene allerede fra start, vanskelig stilt til å håndtere et slikt kutt. Organisasjonen hadde heller ingen muligheter til å øke sin inntjening på annet vis enn bevilling over nasjonalbudsjettet.

NTNU fordelte ostehøvelkutt ut til enhetene alle år med et unntak. Prinsippene knyttet til kuttet var at det skulle tas ut på den administrative delen av virksomheten. Selv om det var forutsigbarhet i de flate kuttene ved NTNU ble den samlede effekten vanskelig å forutse.

Fafo-rapporten har stilt spørsmål om hvordan budsjettkuttet ble fordelt mellom avdelinger/enheter i virksomheten, og hele 49 % har erfart flate kutt (Oppegaard et al., 2019, s. 69). Dette må derfor kunne sies å være et vanlig tiltak å ty til når man skal gjennomføre innsparing som følge av reduserte budsjetter.

5.6 Utredning og omorganisering

5.6.1 NTNU

5.6.1.1. Øienutvalget

Våren 2017 satte NTNU ned et utvalg (NTNU, 2017d) som skulle identifisere nye effektiviseringstiltak for 2017 til 2019. Det var snakk om tiltak som kunne gi gevinster både umiddelbart og på lengre sikt. Utvalget hadde 12 medlemmer, der to var administrative ledere fra nivå 1 og to var administrative ledere fra nivå 2.

Øienutvalget tok tak i Børresen-utvalgets arbeid, og hadde som mandat å foreslå administrative effektiviseringstiltak framover. Dekan Geir Øien og hans utvalg gikk gjennom forslag som ble meldt inn i forbindelse med fusjonen, og mente det var mulig å spare rundt 30 millioner på tiltak som felles print, felles standard for bespising og redusert reiseaktivitet ved

å gå over til virtuelle møter. Viktige grunntanker bak Øienutvalgets anbefalinger var at NTNU allerede nærmet seg et kritisk nivå innenfor noen tjenesteområder (NTNU, 2017d, s. 59), og at de nødvendige innsparingene i ABE ikke kunne tas ved ytterligere bemanningsreduksjon. Siden innføring av ABE hadde det vært vekst i kjernevirksomheten, men samtidig reduksjon i støtteapparatet. «*Dette viser at det tilsynelatende har skjedd en positiv utvikling i den administrative produktiviteten*» (NTNU, 2017d, s. 59).

Øienutvalget foreslo tiltak som sparte tid, og også tiltak som ga økonomisk innsparing. Skype ble antatt å gi innsparing på telefoni og reiseaktivitet (tid og penger), og en gevinst på 16 årsverk og 34 millioner. Øienutvalget foreslo også å sentralisere flere HR-tjenester. Erfaringer fra en pilot hadde vist at kvaliteten på tjenesten ble bedre. NTNU kunne få refundert betydelig mer fra NAV, og i tillegg spare saksbehandlingstid, dersom oppgavene knyttet til oppfølging av foreldrepermisjoner ble sentralisert. Øienutvalget foreslo også at andre spesialistoppgaver, slik som ferie, tidsregistrering og lønnet fravær ble samlet og lagt til et felles HR Tjenestesenter (NTNU, 2017d, s. 9). Utvalget foreslo også felles print (NTNU, 2018c, s. 61).

Øienutvalget anbefalte i tillegg en kritisk gjennomgang av konsulentbruk, og viste til IT-avdelingens kostnad på 82 millioner i 1. tertial 2017. Samordning ved bruk og kjøp av software, reduksjon i utskriftsvolum og kritisk gjennomgang av kontingenter og medlemsavgifter sto også på Øien-utvalgets liste.

Øienutvalgets felles standard for bespising ved NTNU ble forventet å redusere kostnadene med 10%, eller 5,6 millioner. Utover i 2018 viste det seg vanskelig å redusere utgifter til servering, og reisekostnadene økte samtidig som det var formidabel vekst i bruk av Skype/ digitale møter.

Gjennom Forbedringsprogrammet (2017-2019) ble 3 prosesser standardisert og forbedret (NTNU, 2017c, s. 9), nemlig PBO-prosessen (plan, budsjett og oppfølging), studieplanprosessen og rekrutteringsprosessen ved ansettelse. Hensikten med dette arbeidet var å etablere en gjennomgående administrativ standard og kvalitet (NTNU, 2018c, s. 61). I årsrapporten for 2019 kan vi lese at prosessforbedring var en av måtene NTNU fulgte opp ABE på (NTNU, 2020b, s. 45). NTNUs opprettet også, som følge av UH-sektorens digitaliseringsstrategi 2017-2021, et digitaliseringsprogram høsten 2017. Dette programmet er

ikke en del av ABE, og har andre formål. Det er likevel slik at digitalisering og ABE gjerne nevnes i samme åndedrag. Vi går ikke nærmere inn på digitaliseringsprogrammet i denne oppgaven.

5.6.1.2 EY engasjeres av NTNU

NTNU lyster høsten 2018 ut en anbudskonkurranse for å få et bedre faktagrunnlag for videreutvikling av støtteapparatet. EY-rapporten ble presentert på styremøte i juni 2019 (NTNU, 2019b, s. 77). EY-rapporten er et NTNU-internt dokument. Rapporten var, i likhet med de andre utredningene, opptatt av kjernevirksomheten og at ny administrativ nedbemanning ville gi for lav kapasitet og utgjøre en flaskehals. EY foreslo at igangsatte initiativ skal evalueres og videreutvikles, og anbefalte i tillegg ulike måter å øke inntektene på. EY anslo at gevinstpotensialet av tiltakene ville legge grunnlag for langsiktig økonomisk bærekraft.

EY-rapporten fikk hard kritikk fra flere styremedlemmer for ikke å foreslå noe nytt ut over hva tidligere interne rapporter hadde beskrevet, og et styremedlem viste sin tydelige mening med å rive rapporten i biter i styremøtet der den ble presentert (Mikkelsen, 2019).

5.6.1.3 ABE-prosjektet – NTNU

I 2019 ble ABE-prosjektet etablert. ABE-prosjektet hadde som oppgave å planlegge, igangsette og følge opp arbeidet med håndteringen av ABE-reformen i NTNU fram til 2025 (NTNU, 2019a, s. 12 og s. 19). Prosjektet skiller seg fra Børresen-utvalget og Øien-utvalget ved at det er administrativt ledet.

Prosjektet skulle ta med trådene fra tre utviklingsplaner utarbeidet i 2019 (ledelses- og kompetanseutvikling, systematisk beslutningsstøtte og langtidsplanlegging og digitalisering og prosessutvikling), og det skulle foregå i tett samarbeid og dialog med tillitsvalgte. Som en begynnelse skulle det utredes hvor store ABE-kutt som kunne realiseres gjennom «administrativ effektivisering, økte inntekter, effekter av pågående tiltak og ytterligere flate rammekutt» (NTNU, 2019a, s. 7). Videre ble det lagt opp til gjennomgang av funksjonsområder. En slik gjennomgang ville «*tentativt handle om å definere tjenestekvalitet, standardisering av prosesser, digitalisering og bruk av ny teknologi, organisering og arbeidsdeling*» (NTNU, 2019a, s. 7). Ledelse og medvirkning ble beskrevet som viktig for å

lykkes med endringene. Det ble forventet at digitalisering ville være verktøyet i forenklings- og effektiviseringsarbeidet (NTNU, 2020a, s. 82).

Prosjektgruppa skulle lagt frem sitt arbeid i april 2020, men koronasituasjonen satte andre utfordringer på dagsorden. Oppfølging og videre arbeid med prosjektet ute i organisasjonen ble forskjøvet.

Vi fikk tilsendt, med tillatelse til å bruke, (Roar Tobro, personlig kommunikasjon, 10. august 2022), en orientering prosjektleder for ABE-prosjektet holdt for NTNUs styre høsten 2021 i forbindelse med ABE-erfaringer ved NTNU. Her kommer det frem at jo lenger ut i reformen man kom, jo vanskeligere ble det å skjerme kjernevirksomheten. Samtidig så man at ABE i kombinasjon med vekst satte stadig flere av de administrative tjenestene er under press. I tillegg nevnes det i presentasjonen at det tar tid å realisere digitaliseringsgevinster. NTNU hadde også behov for å analysere hvilke behov kjernevirksomheten hadde for administrative støttefunksjoner.

5.6.2 Domstolene

5.6.2.1 Utredning av regnskaps- og lønnsoppgaver

Utredningsprosjekt for vurdering av regnskaps- og lønnsoppgaver i domstolene ble vedtatt igangsatt ved sak 16/063 fra styreprotokoll av 26.09.2016. I styreprotokollen framkom

«Er regnskapsfunksjonen effektivt organisert i domstolene? DA nedsetter et prosjekt med hovedmål å anbefale en fremtidig organisering av regnskapsfunksjonen i domstolene, samt å foreslå hvordan en eventuell ny organisering kan innføres» (Domstolene, 2016d, s. 8).

Metier-rapporten har en del omtale av utredningen som ga grunnlag for at tiltaket etter hvert ble gjennomført. En stor del av regnskaps- og lønnsoppgaver ble i 2008 overført fra domstolene til direktoratet for økonomistyring (DFØ). Utredningene som fant sted i 2017-2018 avdekket at det var solid potensiale for kostnadsreduksjoner og effektivisering dersom de oppgavene domstolene fremdeles løste selv ble samlet i en egen enhet, Domstolenes Regnskaps- og Lønnsfunksjon (DRL). I domstolene satt det over 200 medarbeidere og løste oppgaver som kalkulasjoner viste at det var tilstrekkelig med 80 årsverk for å løse. Oppstart av enheten og overføring av oppgaver var planlagt påbegynt mars 2020, og tiltaket skulle

være fullt gjennomført i løpet av 2021 (Træen & Måseidvåg, 2019, s. 16). En informant har dette å si om tiltaket:

[...] det ble igangsatt et arbeid med å samle blant annet lønns- og salær oppgavene i en enhet i Trondheim. Det tok jo litt tid, men nå er det opprettet en egen enhet, og det nedbemannes med de personer som har hatt oppgavene i domstolene (informant 2).

Øvrige informanter gir ikke tiltaket stor oppmerksomhet, men samtlige nevner DRL i sammenheng med ABE.

5.6.2.2 Utredning av sentralbordtjeneste i domstolene

Metier-rapporten beskriver 'sentralbordprosjektet' som en av utredningene som ble igangsatt for å møte ABE-reformen. Styret godkjente igangsetting i september 2016. Dette klarer ikke vi å finne igjen i styreprotokollen av 26.09.2016 (Domstolene, 2016d). Det er gjennomført søk av «sentralbord», «sentralbordprosjekt» og «fellesløsning» i alle styreprotokoller i hele perioden, men søket har ikke resultert i noen treff. Styreprotokollene er også manuelt gjennomgått for 2015, 2016 og 2017 for å se hvorvidt prosjektet omtales i styreprotokollen. Dette ga heller ikke resultater. I styreprotokoll av 06.06.2019 sak 16/050, ble sak om «oppdragsbeskrivelse telefoni» behandlet (Domstolene, 2016a, s. 10). Behandlingen fremstår ikke som 'sentralbordprosjektet' slik Metier OEC beskriver det, og vi legger derfor utelukkende Metier-rapportens redegjørelse til grunn. Metier-rapporten viser blant annet til en sluttrapport som er utarbeidet, hvor det ble konstatert at de anbefalte forslagene ville kreve ytterligere behandling før eventuelle beslutninger om gjennomføring kunne tas. Det viste videre til at arbeidet med domstolenes regnskaps- og lønnsfunksjoner hadde fått prioritet fremfor vurdering av fremtidig organisering av sentralbordtjenesten. Det står videre at DA skulle fortsette arbeidet med å samle sentralbordtjenestene som en del av et felles servicesenteret høsten 2019 (Træen & Måseidvåg, 2019, s. 16).

5.6.2.3 Utredningsprosjekt vedr sakstyper Gjeld og Tvang i domstolene

I sak 17/075 fra styreprotokoll av 06.11.2017, kommer det fram at DA satte ned en arbeidsgruppe for å vurdere arbeidsmåte og organisering av sakstypene Gjeld og Tvang (Domstolene, 2017a, s. 6). Rapporten ble fremlagt i juni 2017. Arbeidsgruppen foreslo ulike effektiviseringstiltak, blant annet digitalisering. Det ble vist til at arbeidet med digitalisering av denne sakstypen er så krevende at dette bør legges til «Digitale Domstoler», og at

ytterligere beregning av eventuelle gevinster burde utføres før eventuell beslutning ble fattet. Saken ble besluttet behandlet på nytt i sak 17/089 fra styremøte den 11.12.2017. Saken ble trukket under dette styremøtet, og vi har ikke klart å finne ytterligere behandling av tiltaket (Domstolene, 2017b, s. 8).

Metier-rapporten behandler Gjeld og Tvang som et ABE-tiltak, og peker blant annet på at manglende digitalisering og elektronisk kommunikasjon er en del av årsaken til at sakstypene er så ressurskrevende som de er (Træen & Måseidvåg, 2019, s. 15-16).

5.6.2.4 Utredding av utrederenheter i Borgarting lagmannsrett

Styret ba i sak 18/031 fra styreprotokoll av 26.02.2018 (Domstolene, 2018c, s. 13) om at DA startet prosjekt for å opprette utrederenheter i Borgarting lagmannsrett, etter at evaluering av utrederenheter ved Gulating lagmannsrett viste at dette var et tiltak som kunne effektivisere arbeidsmåtene og bidra til andre positive effekter. DA fulgte opp prosjektet og fikk tildelt midler i revidert nasjonalbudsjett for å gjennomføre.

Metier-rapporten beskriver tiltaket som et ABE-rettet tiltak. Rapporten redegjør også for bakgrunnen, og saksbehandlingstid for den aktuelle lagmannsretten ble trukket frem som en særlig faktor. Videre var vurderingen at en slik enhet ville være svært godt egnet for å øke saksbehandlerkapasiteten, og sørge for at dømmende årsverk ble benyttet til behandling av saker. Utrederenheter skulle være etter samme lest som benyttet i Høyesterett gjennom en årrekke, men hadde også vært testet ut av Gulating lagmannsrett (Træen & Måseidvåg, 2019, s. 15).

5.6.2.5 Ekstern konsulentutredning i domstolene

I tildelingsbrev for budsjettåret 2019 fra Justis- og beredskapsdepartementet til DA, ble DA gitt i oppdrag å vurdere hvordan ABE-reformen hadde blitt fulgt opp, samt gi en redegjørelse hvorvidt det forelå potensiale for ytterligere effektiviseringer (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 4).

DA ble gitt frist til å svare ut dette senest 1. Juni 2019. Spørsmålene som skulle svares ut i analysen var (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 4):

- Hvilke tiltak er iverksatt for å bli mer effektive?

- Hvordan har ABE-reformen blitt håndtert, inkl. Tall, årsverk osv.?
- Hva er potensialet for effektivisering framover?

DA iverksatte, formodentlig på bakgrunn av dette, bestilling av «*Analyse av driftssituasjonen i domstolene etter innføring av ABE-reformen*» fra Metier OEC, og rapporten forelå 7. Juni 2019. Metier OEC svarte ut bestillingen fra Justis- og beredskapsdepartementet i rapporten, og hadde rik tilgang til dokumenter og informanter. Metier OEC gjennomførte sin analyse «*basert på dokumentstudier, samtaler med DA, samt intervjuer med representanter fra de ulike domstoltypene og brukerne (advokater)*» (Træen & Måseidvåg, 2019, s. 6).

Når det gjelder siste spørsmål fra Justis- og beredskapsdepartementet om potensial for fremtidig effektiviseringstiltak, har Metier-rapporten oppsummert tre hovedområder med størst potensiale. Disse er 1) endringer i organisasjonsstruktur, 2) digitalisering, oppgradering av teknisk utstyr og endring av arbeidsprosesser og 3) bedre ressursutnyttelse (Træen & Måseidvåg, 2019, s. 35).

Rapporten ble gjennomgått og vurdert av styret i sak 19/042 fra styreprotokoll 17.+18.06.2019 (Domstolene, 2019, s. 6).

5.6.3 Avsluttende kommentar

NTNU har benyttet utvalg og utredninger for å se på hvilke administrative effektiviseringstiltak som kunne benyttes for å implementere ABE-kuttene. Etter omorganisering i forbindelse med fusjon mener Øienutvalget at det ikke er rom for ytterligere nedbemanning, siden organisasjonen mister gjennomføringskraft. Det legges større vekt på fellestiltak som er tidsbesparende og/ eller gir økonomisk innsparing eller inntjening. Eksempler er bruk av virtuelle møter i stedet for reiser, og mer systematisk oppfølging av refusjoner, samt flytting av flere oppgaver til Shared Service. NTNU engasjerer også eksternt konsulentfirma, EY, for å utrede hvordan organisasjonen skal beholde det økonomiske handlingsrommet i årene fremover. I 2019 blir ABE-prosjektet opprettet. Dette er, i motsetning til Børresen- og Øien-utvalget, administrativt ledet. ABE-prosjektet skulle presentere sine anbefalinger i april 2020, men prosjektet ble skrinlagt på grunn av korona. Det har ikke vært så enkelt å identifisere konkret hvilke tiltak som er satt i verk som følge av utvalg og utredninger.

Vi har funnet lite konkret om sammensetningen av de 5 utredningene som vi ved god hjelp av Metier-rapporten har observert at DA har satt i gang som følge av ABE-reformen. De ble alle startet i tidsrommet 2016-2018, og det er tre av disse utredningene som har resultert i tiltak som ble iverksatt. DA engasjerer også eksternt konsulentfirma, men dette er for å følge opp pålegg gitt av Justis- og beredskapsdepartementet i tildelingsbrev. Konsulentfirmaet kommer også med anbefalinger knyttet til fremtidig effektivisering.

Fafo har undersøkt tiltak som dreier seg om å ha omorganisert virksomheten som følge av ABE-kutt, og hele 46 % svarer at de har opplevd omorganiseringstiltak har blitt iverksatt (Oppegaard et al., 2019, s. 69). NTNU og domstolene er med andre ord i godt selskap.

5.7 Effekter av ABE-reformen

Det kan være vanskelig å måle effekt av en reform. Den sammensatte påvirkningen utenfra og innenfra (gjennom andre reformer, strategier, satsninger, program og utilsiktede hendelser som korona), gjør sitt til at det blir utfordrende å konkludere med at funn utelukkende stammer fra en enkeltstående endring. At ABE-reformen har påvirket organisasjonene er udiskutabelt. Organisasjonene fikk lavere bevilgninger, og de måtte klare seg med de midlene som politikerne hadde tildelt dem. Reformen kuttet i utgiftssiden på statsbudsjettet, og man vil da kunne hevde at reformen er vellykket.

Implementeringsaktivitetene skulle kunne ut i tiltak som kunne brukes i organisasjonenes effektiviseringsarbeid. Gitt at oppgavemengden var uendret vil en bemanningsreduksjon gi økt effektivitet. Omstrukturering kunne gi effektivisering dersom man fjernet overlappende funksjoner, eller dersom man oppnådde stordriftsfordeler som ikke var mulig å få i den gamle strukturen. Å flytte på funksjoner eller organisere på nye måter kunne i tillegg gi effektivisering i form av økt kvalitet eller lavere kostnader. Med utgangspunkt i datamaterialet vi har, ønsker vi i dette avsnittet å belyse hvilke organisatoriske effekter våre informanter peker på.

5.7.1 Effekter av ABE-reformen – funn fra tematisk analyse

Vi har tatt utgangspunkt i intervjumaterialet vært for å finne hvilke effekter våre informanter peker på som følge av ABE-reformen. Vi har gjort en tematisk analyse av intervjumaterialet,

og deretter forsøkt å finne observasjoner på samme tema i dokumentarbeidet. Følgende tre hovedtemaer skilte seg ut i den tematiske analysen:

- Engasjement, frustrasjon, usikkerhet og utilstrekkelighet
- Arbeidsmengde og tjenestekvalitet
- Effektivisering og nye mulighetsrom

Funn knyttet til de tre temaene blir redegjort for i egne avsnitt under.

Flere informanter er samstemte om at det er vanskelig å vise til spesifikke effekter som direkte følge av ABE-reformen.

[...] Må innrømme at når jeg fikk spørsmål om ABE-reformen nå, så flyter det litt sammen med alt annet som har foregått samtidig [...] det er vanskelig å se bare resultatene av ABE-reformen syns jeg (informant 3).

[...] fryktelig vanskelig for å skille for at vi sto midt oppi så mange til dels motstridende store endringer (informant 5).

5.7.1.1 Engasjement, frustrasjon, usikkerhet og utilstrekkelighet

Det er tydelig at ABE-reformen har vekket følelsesmessige reaksjoner siden den ble innført i 2015. Nær samtlige informanter beskriver situasjoner hvor man ble utfordret både på organisasjons- og individnivå. Selv om flertallet av følelsene som beskrives kan klassifiseres som negative, hører vi ikke utelukkende negative erfaringer. Hvordan den enkelte informant opplevde ABE-reformen, har flere uttrykk enn hva overskriften tilsier. Samtidig er disse ordene gjengangerne når informantene beskriver egne eller kollegers erfaringer.

På organisasjonsnivå har vi funn som tyder på stort engasjement rundt reformen. En informant har beskrevet det slik

[...] det at man faktisk fra politisk hold innfører noe man kaller en reform, som skal effektivisere og avbyråkratisere. Det skaper jo et engasjement i hele organisasjonen (informant 2).

Det er også uttalelser som drar i retning av at det kan skape dårlig stemning og frustrasjon mellom administrasjon og øvrig organisasjon, siden det gjerne er fellesadministrasjon som beslutter hvilke tiltak som skal iverksettes.

[...] det skaper ikke noe bedre stemning mellom administrasjonen og domstolene. Så sånn sett, er det jo ikke noe lett for en administrasjon å være den som skal være pådriver for effektivisering nødvendigvis (informant 2).

[...] det er gjerne sånn at da er det gjerne sentraladministrasjon som blir det store stygge trollet, ikke sant? Som da målbærer alle de her ja, hva skal vi si? Detaljreguleringene. (Informant 5).

Usikkerheten materialiserer seg på forskjellige måter i intervjuene. Det snakkes om at det er krevende å stå i omstilling og endring over tid som medarbeider. Det skaper følelser av at man ikke strekker til, og individer kjenner på manglende kompetanse når nye løsninger innføres. Det snakkes også om redusert jobbsikkerhet, med det til følge at flere søker lykken andre steder. De fleste funnene knytter usikkerhet til negative erfaringer, men noen erfarer også at usikkerhet rundt oppgaveløsning kan være positivt fordi det kan bidra til kompetanseheving på individnivå. En informant mener også at belastningen med hva man forventet av ABE-reformen, kanskje var verre enn hva den faktiske opplevelsen ble. Arbeidsmiljøet har også blitt utfordret. Noen informanter melder om at de selv har erfart lavere trivsel rundt seg, og det løftes også frem som en slitasjefaktor at reformen har vært et stadig tilbakevendende tema.

Det er klart at totalbelastningen, blir etter hvert ganske stor, [...], mer og mer usikkerhet som tærer på folk, nye oppgaver hele tiden, og i tillegg færre folk, så er det klart at over tid så er dette her en stor belastning, samtidig så er det også utviklende, så det er litt sånn tosidige. (Informant 1).

Jeg tror belastningen med informasjon om reformen og hvordan den skulle gjennomføres var større enn den faktiske belastningen av selve reformen har vært (Informant 3).

[...] blant de medarbeiderne som si er 60 pluss, så er det nok mye frustrasjon, fordi at det er klart at dette her krever hele tiden omstilling, og omstilling, og omstilling, altså

nye måter å jobbe på, nye måter å tenke på [...] så tror jeg de føler veldig på at de ikke helt strekker til med, altså, de nye måtene vi skal håndtere oppgavene på [...] det kommer nye måter å jobbe på. Man får kanskje ikke nok tid til å lære seg å håndtere det på en god måte da, at man føler at man ofte bare blir kastet ut i det, og det skaper nok en viss frustrasjon, belastning, slitenhet i organisasjonen (informant 4).

Vi hadde en lang periode hvor folk var redd for sine egne arbeidsoppgaver, så begynner folk å søke seg ut, så erstatter du ikke kompetanse og så får du kanskje hull på feil plass i organisasjonen [...] vi vil skyve administrative oppgaver over på vitenskapelig ansatte, altså at det blir, det blir helt feil. Og da skjønner jeg at vi får vitenskapelige ansatte som er drittlei det her og møter det enten i form av å bare ikke bry seg, og bli litt sånn passiv med tanke på det, eller blir voldsomt engasjert [...] et gjentagende debatttema i arbeidsmiljøet for å si det sånn. (Informant 5).

5.7.1.2 Arbeidsmengde og tjenestekvalitet

Informantene fra begge organisasjoner merket endringer i arbeidsmengde og tjenestekvalitet. En oppfatning er at man forbedrer kvalitet på oppgaveutførelsen ved å samle like oppgaver ett sted.

[...] det ligger veldig mye på kvalitetssiden å kunne ha et begrenset antall personer som jobber på heltid på samme måte i Trondheim, kontra at det sitter folk i deltidsstillinger på rundt 100 plasser og gjør ting på sin måte (informant 2).

Dette står i kontrast til hva en annen informant fra den andre organisasjonen erfarer. Her opplevdes flytting av arbeidsoppgaver til fellesadministrasjonen som feilslått fordi arbeidsmengden ute i enhetene var nær den samme, samtidig som det var færre ressurser som følge av omorganiseringen.

Vi hadde omorganisering på oppgaver knyttet til reiser og variabel lønn. Tidligere ble jobben utført på instituttet av en egen ansatt, så ble både ansatte og deler av oppgavene flyttet sentralt på NTNU. Vi følte at mange av oppgavene lå igjen på instituttet uten at vi hadde folkene til å utføre oppgaven. Vi var færre folk til å gjøre det samme, og så samtidig skulle vi ikke få ansatte nye. (Informant 3).

Fordi man hadde vært opptatt av å drive effektiv saksbehandling før ABE-reformen, opplevde enkelte at farten bare økte på – samtidig som oppgaveporteføljen endret seg og man fikk nye verktøy og andre typer oppgaver.

[...] oppfattet det som at vi var en organisasjon som hadde høy fart, men har fått enda høyere fart. Og det er klart at vi skal ikke ha høyere fart nå, altså poenget, det blir jo både i denne digitaliseringen og nedbemanningen, så blir det ikke nødvendigvis mindre oppgaver, men det blir andre oppgaver (informant 1).

For NTNUs del har man merket en relativt stor forskyvning av oppgaver fra teknisk-administrativt ansatte til vitenskapelige ansatte, for eksempel når vitenskapelige ansatte bruker mye tid på å utføre arbeidsoppgaver som en teknisk-administrativt ansatt hadde brukt kort tid på.

[...] Nei, i hvert fall hos oss så fikk vi jo høre at de vitenskapelige ble bekymret. Når det ble fokus på at administrasjonen hadde det tøft, med begrensede ressurser, brukte de mer tid selv på å fikse en kopimaskin som ikke virket fordi man ville ikke ringe og spørre om hjelp fordi at administrasjonen hadde det travelt. Hadde de tatt en telefon, så hadde det kommet med en person som kunne ha fikset det på 5 minutter, istedenfor at de selv brukte en time på å lese bruksanvisningen for å få det til. (informant 3).

Ved at nedbemanningen ble gjennomført i teknisk-administrative stillinger ved NTNU, og saksbehandlere i domstolene, har informanter i begge organisasjonene merket at det er vanskeligere å gi like god bistand som man har vært vant til å yte. Dette har resultert i det informanter omtaler som «en kaldere organisasjoner» med dårligere tid til å utføre de arbeidsoppgaver man har, med lavere tjenestekvalitet, og i enkelte tilfeller har man gått helt bort fra at oppgaver har blitt utført.

[...] vitenskapelige skulle skjermes, men det var vanskelig å gi like god administrativ støtte med færre ressurser [...] Lavere kvalitet på en del tjenester, man måtte prioritere hva er viktigst, og så slutte å gjøre en del ting man hadde gjort tidligere (informant 3).

[...] folk har veldig forståelse for at vi skal ikke være overbemannet heller. Men, det blir mindre tid til, altså faglig oppdatering, utvikling, det å lære seg ny programvare [...] altså, man har jo ikke mer tid enn det man faktisk har [...] de som jobber med arv og skifte, kjenner nok på at de har mindre ressurser til å bistå de som henvender seg

rundt de områdene. Det er jo ofte personer som er i en vanskelig situasjon, de har mistet noen som står nært seg, og har ofte behov for dialog da, og det er en litt vanskelig dialog, og vi ser jo at vi ikke klarer å, på en måte, gi like god service som det vi har gjort tidligere (informant 4).

[...] vi ser nå i dag at det vi gjorde så tidlig med det kuttet, gjør at vi nesten ikke klarer drift i dag. Vi ser det på HMS-område, vi ser det på HR, vi ser det på forvaltning, ja, vi ser det i mange sammenhenger da (informant 5).

5.7.1.3 Effektivisering

At ABE-reformens kutt har skapt behov for å tenke nytt og annerledes, fremstår ganske unisont i begge organisasjoner. I domstolene hadde man hatt sterkt fokus på å arbeide rasjonelt i sin produksjon, og man fortsatte å opprettholde så god kvalitet som mulig slik at brukeren skulle ha høy tillit til domstolen. Siden dommere er embetsmenn, og det tradisjonelt har vært lagt opp til at hver enkelt dommer «eier» de avgjørelser de avsier, er det ikke tradisjon for at dommere har bistått hverandre i saksarbeidet. Dette har man sett seg nødt til å forsøke å gjøre om til å bli mer av et lagarbeid, for å utnytte den samlede dommerkapasiteten best mulig. Med de digitale mulighetene som etter hvert har utviklet seg, peker man på at det er mulig at saksbehandlere skal kunne sitte hvor som helst for å gjøre den jobben som er nødvendig.

[...] denne domstolen har vært underbemannet over noe tid gjør nok at vi har hatt veldig fokus på effektive arbeidsmåter, så er jo en viktig side av vår virksomhet og de effektive arbeidsmåtene må jo balanseres med det som er godt kvalitativt arbeid, og på en måte som gjør at det er tillitvekkende for brukerne. Men jeg tror nok at vi har jobba vi..., altså vi har hatt et veldig brukerfokus og vi har hatt fokus på rasjonelle arbeidsmåter og det har ABE reformen forsterket det behovet for vi har rett og slett for lite folk i utgangspunktet til å gjøre de oppgavene som vi må gjøre for å levere. [...] jeg tenker at vi har nok greid å skåne brukerne for negative effekter, fordi at vi har jobbet såpass intenst for å, vi har på en måte sett på, hva kan vi gjøre nytt nå for å håndtere det med ny setting mindre bemanning og den type ting [...] Det må være en struktur for å steppe inn for hverandre og jobbe mer som et lag. Domstolen er jo tradisjonelt sett en veldig sånn individualist virksomhet hvor hver dommer har sin sak. Mens vi har jobbet mot et mål om å gjøre dette om til et mer lagarbeid [...] nå er vi

digitale, så det betyr at for eksempel saksbehandlere, må vel kunne være saksbehandlere for hvilken som helst tingrett, hvor som helst i landet, helt uavhengig av hvilket kontor vedkommende møter opp i (informant 1).

Ingen av informantene fra NTNU har snakket om at tiltakene som er gjort er merkbare for studentene. Vi ser heller ikke at denne brukergruppa har fått oppmerksomhet i saksfremleggene til NTNUs styremøter. Informanter fra NTNU nevner imidlertid at det var et stort potensial for effektivisering i utgangspunktet ved NTNU, og det har vært nyttig å se på enkelte arbeidsprosesser på nytt, da man erfarer at det er mulig å jobbe mer effektivt.

NTNU hadde et enormt effektiviseringspotensial knyttet til hvordan man løser oppgaver - fordi at man hadde en såpass robust økonomi at man kunne tillate seg en eller annen form for tungroddhet og dobbeltarbeid (informant 5).

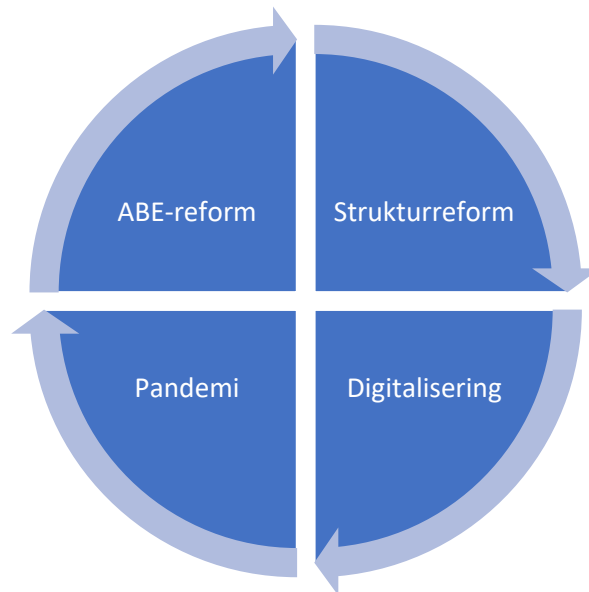
[...] det er jo positivt å ha en, altså fokus på det å forbedre seg og jobber mer effektivt [...]vi ser jo at det er mulig å jobbe på bedre måter og (informant 3).

I tillegg til den økte belastningen på administrativ side opplevde også de vitenskapelige ved NTNU en mer presset hverdag pga ABE. Forskningsstiftelsen Fafo gjennomførte i 2020, på oppdrag fra NTNU, en kartlegging av instituttansattes medvirkning og medbestemmelse ved NTNU. ABE blir et tema når rapporten sendes på høringsrunde ved NTNU, og flere institutt påpeker at ABE-kuttet påfører vitenskapelige ansatte unødvendig administrativt merarbeid (NTNU, 2021a, s. 130 flg.). Tidspresset er så stort at vitenskapelig ansatte ikke har rom for å sette seg inn i større saker og prosesser som angår det vitenskapelige arbeidet.

5.7.2 Avsluttende kommentar

Nedbemanning gjennom kutt i administrativ kapasitet er det tiltaket som er tettest koblet til ABE-reformen. Samtidig har det pågått strukturprosesser i begge organisasjoner som ble brukt til å tilpasse seg ABE-kuttene. Det er ingen av våre informanter som utelukkende peker mot ABE-reformen som bakgrunn for egne opplevelser knyttet til effektivisering, nedbemanning og nye arbeidsmåter. Det vises til reformen som en av flere prosesser som går samtidig, noe som gjør det vanskelig for oss å identifisere effekter som utelukkende skyldes ABE-reformen.

De organisatoriske effektene som våre informanter har vist til, kan hovedsakelig knyttes til en av fire større hendelser (se figur 5.1). Hver av hendelsene blir som et lag i en lagkake. Tar du et kakestykke, får du samtidig med deler av det andre.



Figur 5.2. Hendelser som virker sammen med ABE i begge organisasjoner

Fafo har gjennom sin intervjuundersøkelse funnet at deres informanter syntes det er vanskelig å skille mellom hva som skyldtes ABE-reformen og andre prosesser/ reformer som har pågått samtidig. Likevel mente over 90 % av de som har svart at ABE-reformen har påvirket virksomheten i noen grad (Oppegaard et al., 2019, s. 65). Fafo-undersøkelsen har målt effekter av ABE-reformen, og vi ser at våre tematiske funn samsvarer med funn i denne rapporten, med et unntak (Oppegaard et al., 2019, s. 65). Ingen av våre informanter nevnte innovasjon som effekt. Dette temaet er heller ikke noe vi etterspurte spesielt.

6. En analyse av implementeringen og organisatoriske effekter av ABE-reformen i to organisasjoner

6.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi analysere spørsmålene i problemstillingen. Vi vil analysere dem ut fra perspektivene vi har beskrevet i kapittel 3; altså det instrumentelle perspektivet, det kulturelle perspektivet og myteperspektivet. I kapittel 5 har vi presentert implementeringsaktiviteter og effekter av tiltakene som er satt i verk. Vi henter opp problemstillingen og våre to forskningsspørsmål:

- (1) Hvordan implementeres reformen?
- (2) Hvilke organisatoriske effekter rapporterer organisasjonene om - eller viser de til?

For hvert av forskningsspørsmålene behandler vi perspektivene hver for seg. Vi begynner hvert underavsnitt med en oversikt over funnene vi har gjort i de to organisasjonene og for det aktuelle teoretiske perspektivet.

Det er naturlig å ta utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet i denne analysen, ut fra antakelsen om at en organisasjon er et instrument. Videre ser vi etter kulturelle trekk og deretter forventninger fra omgivelsene som har betydning for hvordan ABE-reformen tar form i virksomhetene.

6.2 Forskningsspørsmål 1: Hvordan implementeres ABE-reformen?

Med vårt første forskningsspørsmål ønsker vi å finne ut hvilke aktiviteter de to organisasjonene setter i verk for å implementere ABE-reformen. Noen av aktivitetene har direkte effekter på effektiviteten, slik som redusert administrativ nedbemanning. Når det gjelder utredningsaktivitet kan utredningene kunne ut i effektiviseringsforslag, eller det kan utredes om et bestemt tiltak faktisk gir en effektivisering.

6.2.1 Det instrumentelle perspektivet

Offentlig sektors egenart, det at organisasjonene har et samfunnsoppdrag og et forvaltningsansvar, er grunnleggende forskjeller mellom privat og offentlig sektor. ABE-reformen la til grunn at offentlige organisasjoner også har produktivitetsvekst, og at denne kunne tas ut som effektivitetsgevinster på tilnærmet samme måte som private bedrifter.

Ut fra det instrumentelle perspektivet forventer vi at det er tydelig sammenheng mellom det organisasjonen gjorde for å implementere reformen og effekten man fikk ute i organisasjonen, det som også kalles en mål-middel-sammenheng. I tabellen under presenterer vi hvilke implementeringsaktiviteter og effekter vi kobler til det instrumentelle perspektivet. Vi går først inn på implementeringsaktivitetene.

NTNU	Domstolene
<p>Reformen er en gjenganger i styremøter og resulterer i ulike utvalg, utredninger, prosjekter og innleie av eksterne konsulenter og for å finne løsninger for innsparingene.</p> <p>Det samlede effekten av reformen følges opp av toppledelsen, mens mellomledelsen (i de ulike enhetene) har ansvar for å gjøre nødvendige tilpasninger på eget budsjett og forholde seg til nye arbeidsmåter og prosesser. Siden NTNU praktiserer rammestyring, vil manglende innsparing et år få konsekvenser for neste års budsjett. (effekt)</p> <p>Direkte resultater er generell nedbemanning, prosessorientering, ny organisering og ny arbeidsdeling gjennom etablering av enheter som løser transaksjonstunge tjenester og tjenester som krever spesialkompetanse.</p> <p>Korona setter i praksis en stopper for ABE før reformen avvikles politisk.</p>	<p>ABE-reformen resulterer i prosjekter og utredninger som behandles og vedtas av styret.</p> <p>Domstolsadministrasjonen iverksetter og følger opp de ulike tiltak som blir besluttet. De vurderer også behovet for utlysning av stillinger ved naturlig avgang i de ulike domstolene.</p> <p>Domstolene har ansvar for å følge opp tildelte budsjetter lokalt.</p> <p>Eksterne konsulenter blir hyret inn for å imøtekomme Justis- og beredskapsdepartementets krav om evaluering av reformen i domstolene.</p> <p>Direkte resultater er primært nedbemanning blant saksbehandlere, og også ny organisering gjennom etablering av lønns- og regnskapsenhet tilknyttet DA og utrederenheter i Borgarting Lagmannsrett.</p>

Tabell 6.1. Funn. Implementeringsaktiviteter og effekter kategorisert innenfor det instrumentelle perspektiv fordelt på NTNU og domstolene

ABE kan se ut til å ha blitt en katalysator for organisasjonene til å jobbe langsiktig med effektiviseringstiltak. At systematisk arbeid og inkrementelle endringer virker, finner vi støtte for i litteraturen (Hood & Dixon, 2013) og (Jacobsen, 2012), og det var også en av hensiktene med reformen (Prop. 1 S Gul bok (2018–2019), s. 78-80). Vi finner også støtte for dette hos informantene, og sitatet under er representativt for flere:

[...] det geniale med ABE har vært at det på en måte har lagt et grunnlag for å lage langsiktige tiltak for å jobbe systematisk med produktivitetssøkning (informant 6)

ABE-reformen trer i kraft i 2015. Allerede for 2014 fikk NTNU en bestilling i tildelingsbrevet om at de skulle rapportere på tidstyver og effektivisering i støttefunksjonene [(Kunnskapsdepartementet, 2014, s. 12) og (NTNU, 2015b, s. 52)]. Domstolene har som følge av budsjettsituasjonen før ABE, også drevet med effektivisering.

ABE er en politisk reform, men den er også avpolitisert (Oppegaard et al., 2019, s. 9). Politikerne har gitt slipp på sin styring og lar organisasjonene ta kuttene slik de mener er best – etter egen innsikt og kompetanse [(Christensen et al., 2015, s. 49); (Prop. 1 S Gul bok (2018–2019), s. 79); (Hood & Dixon, 2013, s. 114)] Dette medfører at politikerne i mindre grad blir stående som ansvarlige for kuttene eller konsekvensene de har. Dette skaper samtidig en spenning i reformen, ved at uttaket av effektiviseringsgevinster ikke er samordnet med faktisk effektivisering (Oppegaard et al., 2019, s. 29). Kuttene kommer før effektivisering har skjedd, noe våre informanter bekrefter og problematiserer.

[...] ta i bruk mange nye digitale løsninger. Og det var jo mange ting som pågikk parallelt, hvor man også skulle ta ut bemanning. Det er kanskje summen av det som til sist skapte støy (informant 2)

Til grunn for implementeringen ligger organisasjonens rammebetingelser, tolkning av reformen og hvordan den skulle iverksettes. Våre informanter sier

Vi har tolket det som at det er et kutt som skal tas i administrasjonen, det lå jo inne sånn som en rektorføring i 2016, dvs at kjernevirksomheten skulle skjermes, men egentlig så forsvant denne føringen formelt i 2018 [...] hvis du skal forbedre grunnleggende produktivitet, så er du nødt til å se på undervisning og forskning ikke sant? [...] skal du får du gjøre noe med produktiviteten, så må du få både faglig og administrativ virksomhet til å henge mye mer tettere sammen (informant 6).

[...] stort sett er budsjettene våre lønn og husleie. Det er vel 90-95 % lønn og husleie så, hvis man skal gjøre noe med utgiftene, så må man jo gå på bemanning. Så har man jo det forholdet, at store deler av bemanningen er dommere. De er jo utnevnt av kongen i statsråd, til de slutter selv eller går av med pensjon (informant 2)

6.2.1.1 Forankring i organisasjonen

I begge organisasjoner var styret involvert i implementering av ABE, og dette er viktig for å forankre arbeidet med reformen i organisasjonen.

Det er godt dokumentert hvilken involvering NTNUs styre har hatt. ABE er en gjenganger i S-saker og O-saker i de fleste møter i fra 2015 og frem til høsten 2019. Når pandemien kommer i 2020 flyttes fokuset fra nåsituasjon til å kartlegge hvordan NTNU skal håndtere hvordan ABE kommer til å påvirke det økonomiske handlingsrommet på lengre sikt. Styret holdes løpende orientert om hvilke aktiviteter NTNU setter i verk for å implementere ABE-kuttene, og også hvilke utfordringer man støter på. Dette kan tyde på at tilnæringsmåten er å korrigere eventuelle svakheter når de avdekkes (Christensen et al., 2015, s. 176). Det å orientere styret er et startsignal for å gjøre justeringer knyttet til valgte strukturer, prosesser eller bemanning, noe som indikerer en lydhørhet overfor organisasjonen. Et eksempel på dette er at styret orienteres om at utrednings- og utviklingskapasitet vil svekkes dersom det kuttes ytterligere i administrative årsrammer. Det blir da et uttalt mål at forholdstallet mellom administrasjon og vitenskapelig må holdes på 2018-nivå. Dette skal hindre at administrativ kapasitet blir en flaskehals (NTNU, 2018b, s. 5).

For Domstolene har vi til og med 2019 kun tilgang til protokollene fra styremøtene, men disse er til gjengjeld tekstrike og dermed relativt informative ved at de gjengir noe av ordskiftet fra møtene. Fra 2020 er både sakspapirer og protokoller publisert.

I domstolenes nære omgivelser finner vi bevilgende myndigheter. I årsrapport fra 2016 (Domstolene, 2017c, s. 20) påpekes det at reformen kan gjøre det krevende å nå målene for saksavviklingstid. Ved budsjettbehandling for 2017 (Domstolene, 2016b, s. 10-11) bemerker styret at det ikke er politiske signaler som tyder på at domstolene får unntak fra ABE, til tross for at DA har argumentert dette. I årsrapport for 2016 bekreftes det at nedbemanning først og fremst tas ut på saksbehandlerkapasitet (Domstolene, 2017c, s. 7). I årsrapporten for 2019 (Domstolene, 2020, s. 57) fokuseres det fortsatt på bemanningsreduksjon pga ABE-reformen, selv om det tidligere er slått fast at organisasjonen ikke har kapasitet til å håndtere saksbehandlingen i henhold til målsettingene.

6.2.1.2 Utredninger, utvalg og prosjekt

I begge organisasjoner er det lagt mye arbeid i å utrede hvordan ABE-kuttene kan settes ut i livet. Begge organisasjoner har utredet ulike løsninger, noe som ligger til det instrumentelle perspektivets mål-middel-tankegang (Christensen et al., 2015, s. 35). Ut fra vår dokumentgjennomgang kan det virke som NTNU har gjort bredere kartlegginger enn Domstolene, som på sin side i større grad ser ut til å ha utredet effektiviseringstiltak enkeltvis. Dette kan trolig knyttes til ulike fagtradisjoner. Ved universitetet har man en forskningsmessig tilnærming i utredningsgruppene, og begynner med å skaffe et saksgrunnlag før mulige alternativer listes opp.

NTNU gjør to utredninger som begge fører til endringer strukturen i organisasjonen. Børresen-utvalget tegner en ny administrasjonen for NTNU etter fusjonen, og innføring av denne skjer i tråd med reglene for medvirkning innenfor forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet (Christensen et al., 2015, s. 35). Øienutvalget foreslår ytterligere samling av fellesoppgaver. Børresen-utvalget (NTNU, 2016a) er i hovedsak koblet til fusjon, men blir også det viktigste verktøyet for å innarbeide bemanningsreduksjonen som kreves for å håndtere ABE-kuttet. Mandatet legger vekt på redusert administrativ bemanning, bedre kvalitet og effektivisering (NTNU, 2016a, s. 5). Samtidig er ABE *ikke* nevnt i sluttrapporten. Øienutvalget (NTNU, 2017d) har i sitt mandat å koble ABE-kuttene til omorganisering, retningslinjer og prosessutvikling.

I domstolene forelå det konkrete bestillinger før aktuelle tiltak gikk til utredning. Utredningene som er beskrevet for domstolene er for avgrensede områder, slik som utredning av regnskaps- og lønnsoppgaver, sentralbordtjeneste, bemanningsreducerende tiltak, utredning av sakstyper gjeld og tvang, samt utrederenheter i Borgarting lagmannsrett. Da disse utredningene ble iverksatt hadde noen allerede gjort en vurdering av hvilke tiltak som var aktuelle. Det varierer om utredningene ga styrevedtak og iverksetting. Vi kjenner ikke til hvordan arbeidsgruppene har vært sammensatt, eller hvilke mandat de har hatt. At tiltakene har vært utredet har blitt kjent for oss gjennom Metier-rapporten. Utredningen om regnskaps- og lønnsoppgaver har et konkret utfall, i at stillinger ble flyttet fra tingrettene til DA hvor det ble opprettet en egen enhet for regnskaps- og lønnsoppgaver. I tillegg ble det iverksatt bemanningsreducerende tiltak og vedtak om utrederenheter i Borgarting lagmannsrett. De to øvrige utredninger ble ikke iverksatt.

Informantene i domstolene er opptatt av at de allerede var underbemannet, og også av hvordan kuttene ble fordelt. Domstolene hadde ved innføring av ABE allerede vært gjennom stillingsstopp og nedbemanning, og fremsto derfor som knapt bemannet i utgangspunktet. Små domstoler har heller ikke like stor mulighet til å redusere bemanningen ytterligere pga behov for minimumsbemanning. Dette er noe enklere i større domstoler. Dette kommer frem i rapport fra SØA (Ibenholt & Flatval, 2018, s. 14), og det ble også belyst i Metier-rapporten (Træen & Måseidvåg, 2019, s. 34).

Arbeid med felles ledelse/ felles dommerstillinger og sammenslåing av domstoler var et stadig tilbakevendende tema frem til tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet for budsjettåret 2015 slår fast at ytterligere sammenslåinger utover det som til da er besluttet, må ha lokal forankring før de eventuelt kan gjennomføres. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 3) Vedtaket satte en stopper for strukturelle endringer som følge av ABE.

Ved NTNU merker vi oss at utvalgene som har gjort utredninger ved NTNU har hatt ulik sammensetning i reformens virketid. Børresen-utvalget var topptungt i den betydning at det hadde mange ledere og vitenskapelig ansatte fra alle de fusjonerende partene. Dette var naturlig siden arbeidet skulle samkjøre tre ulike organisasjoner og det var vesentlig å ivareta primærvirksomhetens behov. Overblikk og overordnet kjennskap til de tre organisasjonene var viktig. Utvalget hadde flertall av vitenskapelig ansatte. Teknisk/administrativt ansatte, tillitsvalgte og studenter deltok også i utredningsarbeidet. Utvalget leverte tre rapporter, og det var høringer ute i organisasjonen. Denne arbeidsmåten er i tråd med forhandlingsvarianten i det instrumentelle perspektivet. Arbeidsmåten bidrar til å forankre resultatet i organisasjonen, og det er en utredning som i hovedsak handler om strukturreform, mens ABE er «passasjer» på reisen.

I det videre arbeidet med å implementere ABE ser vi ved NTNU en utvikling i retning flere administrative representanter i utvalgene som kommer senere. Øienutvalget er ikke representativt sammensatt, og mangler både studenter og tillitsvalgte. Det er også større innslag av teknisk-administrativt ansatte enn i Børresen-utvalget. Gruppen skal identifisere konkrete innsparingstiltak som kan bidra til å realisere ytterligere innsparing i administrative

tjenester med utgangspunkt i Børresen-utvalgets rapport og i samarbeid med NTNUs forbedringsprogram (NTNU, 2017b, s. 99).

ABE-prosjektet, som er det siste utvalget som nedsettes, presenterer på grunn av korona ingen rapport. Prosjektet er interessant fordi gruppa er administrativt ledet og består av ansatte fra teknisk/ administrativ gruppe. Vi registrerer at den administrative kompetansen ser ut til å tillegges mer vekt jo lenger det er jobbet med reformen.

6.2.1.3 Oppfølging av reformen

Den samlede effekten av reformen ble fulgt opp av toppledelsen ved NTNU. Siden NTNU har rammestyring var opp til enhetene å finne rom for kuttene i sine budsjett, og samtidig følge føringene for hvordan ABE-kuttene skal tas ute i enhetene. Disse føringene kunne gjelde for eksempel reiseaktivitet versus digitale møter, møtemat og reduserte møbelinnkjøp; tiltak som sto på Øienutvalgets tiltaksliste. Siden kuttene ble fordelt ut til enhetene var det også her vurderinger knyttet til bemanning måtte gjøres.

Domstoladministrasjonen (DA) fulgte opp reformen i domstolene. DA foretok konkrete vurderinger før alle utlysninger og fordelte budsjetttrammene til tingrettene. Domstolene fikk budsjetter som ikke strakk til, og små domstoler ble hardt rammet fordi de i utgangspunktet hadde små budsjett (Ibenholt & Flatval, 2018, s. 14). Informanter fra de store domstolene rapporterer at de ble straffet fordi de små skulle beholde sine stillinger, samtidig var oppdragsmengden per saksbehandler større i de store tingrettene.

I tillegg til reduksjon i budsjettet og mindre økonomisk handlingsrom, ble det mindre frihet til å løse oppgaver slik den enkelte enhet ønsket at oppgavene skulle løses. Så langt vi kan se ble tjenestesenteret ved NTNU opprettet som en følge av fusjonen, men det ble utvidet og fikk flere tjenester lagt til seg som direkte konsekvens av ABE (Øienutvalget). Å håndtere variabel lønn er en oppgave som tidligere ble løst på hvert fakultet/ institutt, mens oppgaven nå skal løses i en felles enhet. Samme logikk gjelder DRL i domstolene, som overtok arbeid med regnskaps- og lønnsoppgaver for domstolene. Begge deler er i tråd med Shared service-konseptet (Røvik, 2007, s. 154).

6.2.1.4 Eksterne konsulenter

Eksterne konsulenter har gjerne et mer objektivt syn på organisasjonen enn de som har jobbet der lenge (Jacobsen, 2012, s. 165). De kan starte sine undersøkelser uten å være forutinntatt, ser det som kan være tilsløret for en intern medarbeider og skaffer seg enklere et oversiktsbilde. Konsulenter kan både brukes både til kartlegging og til gjennomføring av endringsprosesser.

Begge organisasjonene vi har studert, har brukt eksterne konsulentselskap til kartlegging. EY-rapporten som ble levert NTNU i 2019 skulle foreslå tiltak som kunne gi universitetet mulighet til å drive med sine kjerneoppgaver og utvikle støtteapparatet, samtidig som universitetet håndterte ABE-kuttene i årene fremover. Metier-rapporten var en bestilling fra Justis- og beredskapsdepartementet til DA for å vurdere hvordan ABE-reformen var blitt fulgt opp i domstolene. Rapporten skulle også gi en redegjørelse for ytterligere potensiale for effektivisering. Mens NTNU bestilte rapporten fordi de vil kartlegge det økonomiske mulighetsrommet, vil domstolene evaluere ABE og også kartlegge mulige nye effektiviseringer. Dette står i motsetning til hensikten med ABE på innføringstidspunktet, der det var uttalt at ABE-reformen ikke skulle legge opp til rapportering eller kontroll. (Prop. 1 S Gul bok (2018–2019), s. 79)

6.2.2 Kulturperspektivet

Ut fra kulturperspektivet bør handlingene harmonere med det indre liv i organisasjonen. Det er vanskelig å definere en kultur, og den beskrives sjelden i styrepapir eller protokoller. Våre informanter har i liten grad omtalt i kulturen i egen organisasjon direkte, men noen uttalelser kan knyttes til normer og kulturelle trekk. I tillegg til uttalelsene, sier også organisasjonenes verdier sier noe om kulturen. For domstolene er verdiene kvalitet, integritet, respekt, service, åpenhet og effektivitet. NTNU har verdiene kreativ, konstruktiv og kritisk. Verdiene ser ut til å speile organisasjonenes ulike samfunnsoppdrag og primærvirksomhet. De forteller også at det er svært ulike organisasjoner vi sammenligner.

Begge organisasjoner har en todelt stab, der administrasjonen skal støtte opp om primærvirksomheten som utøves av dommere eller vitenskapelig ansatte. Både vitenskapelig ansatte og teknisk/administrative ansatte har egenskaper i form av utdanning, stilling og status som preger kulturen. For de vitenskapelige stillingene er det i stor grad intern rekruttering av

ledere. Det samme gjelder dommere, som innstilles internt før de utnevnes i statsråd. Intern rekruttering gir ledere med god forståelse for kulturen, men det kan også gjøre det vanskeligere å foreta endringer.

I tabellen under har vi listet opp implementeringsaktiviteter som der det kulturelle perspektivet kommer til uttrykk. I fortsettelsen vil vi utdype punktene på lista.

NTNU	Domstolene
Motstand kommer fra de enhetene som rammes av kuttene og som trues av nedbemanning.	Det var motstand mot reformen fra DA/ Domstolene. DA prøver å søke unntak fra ABE.
Det er reaksjoner på omfordeling av oppgaver, at vitenskapelige bruker tid på administrative oppgaver.	Dommere dreies fra å være utelukkende individualister til økt laginnsats.
Det er reaksjoner på bruk av eksternt konsultentselskap	Domstolene er opptatt av åpenhet. Sakspapirer i styret er ikke tilgjengelig før i 2020.

Tabell 6.2. Funn. Implementeringsaktiviteter kategorisert etter kulturperspektivet, fordelt på NTNU og domstolene

Vurdert ut fra tilgang til styremøtedokumenter kan det ved første øyekast se ut til at de to organisasjonene har ulik kultur når det kommer til åpenhet. Ved NTNU er både sakspapirer og protokoller offentliggjort for hele ABE-perioden. I domstolene er det kun protokollene som er offentliggjort frem til 2019, men disse har til gjengjeld rik tekst og gjengir noe av diskusjonen. Åpenhet er en av domstolenes verdier.

6.2.2.1 Motstand

ABE møtte motstand og skapte usikkerhet i de enhetene som var truet av nedbemanning og kutt i bevilgningen. NTNU gjorde en stor nedbemanning i forbindelse med fusjonen. Siden ble stillinger fjernet ved naturlig avgang etter hvert som de økonomiske rammene ved enhetene ble knappere. Forutsatt at prosjekt for omstilling og nedbemanning (ref. avsnitt 5.4.3.3) ikke ble gjennomført i domstolene, virker det også her som aktiv nedbemanning bare har skjedd ved naturlig avgang.

Analysen utført av SØA (Ibenholt & Flatval, 2018) sier at de små domstolene slet mer enn de store, fordi det er en minimumsgrense for bemanning de ikke kan gå under. Samtidig

rapporterer våre informanter at de små tingrettene i hovedsak får gå fri, mens de større domstolene får de største kuttene. Dette kan illustrere at alle hegner om sine ressurser og oppgaver.

ABE har generelt en negativ klang i begge organisasjoner.

Det er jo bare navnet i seg selv, med avbyråkratisering og effektivisering. Altså det, er jo litt sånn. Det oser ikke glede av det. (informant 3).

Informantene gir uttrykk for at de opplever organisasjonene som «kaldere» enn før, slik at de mer følelsesmessige handlingene må vike for de rasjonelle.

Det ble slutt på kaffeservering på møter [...] relativt små ting i seg selv, men som i en total pakke da gjør at det oppleves mindre koselig og mindre effektivt enn før, f.eks hvis alle skal stå i kø ved kaffemaskinen et kvarter før et møte (informant 3).

[...] spesielt de som jobber med arv og skifte, kjenner nok på at de har mindre ressurser til å bistå de som henvender seg rundt de områdene. Det er jo ofte personer som er i en vanskelig situasjon, de har mistet noen som står nært seg, og har ofte behov for dialog da, og det er en litt vanskelig dialog, og vi ser jo at vi ikke klarer å, på en måte, gi like god service som det vi har gjort tidligere (informant 4).

Det ble lagt ned en del arbeid fra DAs side for å slippe unna ABE-reformen. Dette er blant annet dokumentert i styreprotokoll av 12.12.2016, sak 16/096 (Domstolene, 2016b) som er gjengitt i kapittel 5.2.2. Reformen møtte også en del motstand hos domstolene. En informant har følgende å si om ABE-reformen

[...] der mener jeg jo at spesielt for domstolene [...] så er jo jeg av den oppfatning at ABE reformen aldri skulle gjelde for domstolene [...] jeg vet jo at DA har tatt opp og gitt uttrykk for at de mener at domstolene skulle holdes utenfor. Og det har vel også de fleste foreningene gjort, men det har man ikke nådd gjennom med. (Informant 4).

Både DA, styret og domstolene var av en formening om at ABE-reformen ikke burde gjelde for domstolene. Det viser en unison motstand, som må kunne sies å være knyttet til organisasjonens kultur.

ABE var, ifølge våre informanter, mye diskutert ved NTNU på den tiden da den ble innført, men dette avtok etter hvert.

[...] jeg tror de fleste på NTNU nå i dag har ikke noe forhold til det (informant 3)

6.2.2.2 Ny tankegang

I tillegg til reduksjon i budsjettet og mindre økonomisk handlingsrom, ble det redusert frihet til å løse oppgaver slik den enkelte enhet har vært vant til å løse dem, som nevnt i avsnitt 6.2.1.3. Autonomi er en del av den vitenskapelige kulturen ved NTNU, og dette har også gjort seg gjeldende administrativt. Mulighet til å bestemme metoder lokalt kan anses som en stivhengighet (Christensen et al., 2015, s. 62). En av våre informanter bekrefter dette:

Da er det nok flere som opplever å være berørt av at tjenestene omorganiseres, eller at tjeneste digitaliseres. Jeg tror det går mye på kultur, ved NTNU har de ulike enhetene fått bestemme mye hvordan de gjør ting selv (informant 3)

Samtidig ytrer en av våre informanter ønske om at dommerne må endre seg fra å være utelukkende individualister til å bli mer lagspillere. Kulturen bør dreies slik at dommerne kan steppe inn for hverandre og jobbe mer som lag. En annen av våre informanter nevner at nye digitale arbeidsformer har gjort det mulig for saksbehandlere å jobbe på tvers av formelle strukturer. Her kan det virke som følelses- og normbaserte hindringer i kulturen er blitt en bremsekloss for større fleksibilitet, og vurdert fra et kulturperspektiv er dette noe det kan ta tid å forandre på.

Ved NTNU er det en viktig del av kulturen at forskningstida er «hellig», og administrasjonens rolle er å støtte opp under primærvirksomheten. Dette innebærer at jobber som kan gjøres administrativt skal gjøres av administrasjonen, slik at vitenskapelige årsverk i all hovedsak kan brukes til forskning og undervisning. Endret oppgavefordeling mellom administrativt og vitenskapelig ansatte som følge av ABE var en bekymring, både på grunn av nye systemer og fordi de vitenskapelig ansatte ikke ville legge sten til byrden for de administrative.

Administrativt skulle effektivitetskravet innfris samtidig som det kom stadig flere forvaltningsoppgaver som skulle følges opp. En av våre informanter mener mange av de nye oppgavene organisasjonen ble pålagt ikke hadde noen effekt, og de står i motsetning til Solberg-regjeringens ambisjoner rundt avbyråkratisering (Regjeringen Solberg, 2013, s. 4).

[...] kanskje vi og administrasjonen er spesielt lojal, samtidig som vi ser at mye av det vi bli pålagt å gjennomføre nå det er tull. Altså, det måtte jeg få lov å si, altså, vi har 2-sensorordninger, vi har egenbetalingsforskriften, og vi har tredjegangs sensur, altså, det finnes et hav av eksempler på ting som ikke, som vi mener da ut ifra vårt ståsted, ikke har den effekten man påstår det har da (informant 5)

I styrets beretning for 2020 uttrykte NTNUs styre uro for den akkumulerte effekten av avbyråkratiserings- og effektiviseringskuttet fremover i tid. «ABE-kuttene har over tid ført til at vår endrings- og utviklingskapasitet er svekket» (NTNU, 2021b, s. 8), og «den ordinære administrative driften av NTNU preges av redusert kapasitet» (NTNU, 2021b, s. 50). ABE-kuttet fikk altså en boomerang-effekt, når de som skulle skjermes plutselig ble nærmest vingeklippet, ved at nødvendige tjenester, som bistand til rekrutteringer og anskaffelser, ble vanskelig tilgjengelig. Det var også problematisk at autonomi som uttalt mål i frie og uavhengige stillinger kom i konflikt med behovet for å samordne praksiser og rutiner på undervisningssiden. I domstolene er det en tilsvarende autonomi blant dommerne. At dommere oppnevnes av kongen i statsråd, og selv bestemmer når de vil slutte i jobben, vil også være et element som påvirker fleksibiliteten i domstolene.

Ifølge informant 6 tolket NTNU reformen slik at ABE-kuttet var et kutt som skulle tas i administrasjonen (informant 6). Denne rektorføringen ble fjernet i 2018, men fortsatte å være gjeldende for hvordan det ble arbeidet med å implementere kuttene. Dette kan også forstås som stivhengighet, ved at det er vanskelig å endre folks oppfatning av reformen. Stivhengighet kan også knyttes til økonomisk kalkulasjon, men vi har ikke gått nærmere inn på en slik begrunnelse for å videreføre ABE som administrative kutt. Basert på en av våre informanter kan rektorføringen ha hindret at de ble tatt fatt i grunnleggende problemer.

Vi har tidligere referert til uttalelser fra informanter (avsnitt 6.2.1.3) om at flate kutt i kombinasjon med rammestyring ikke gir den effekten man er ute etter å oppnå. Å sette i verk tiltak som gir stordriftsfordeler, gjennom å opprette enheter etter felles Shared Service-konseptet, er en formell restrukturering som er enkel å vedta, men det kan synes som det trengte tid for å bli en del av organisasjonskulturen (Røvik, 2007, s. 154). Dette kan ha vært en endring som ikke oppfattes som nødvendig ute i organisasjonen, og dette påvirker endringsviljen (Jacobsen, 2012, s. 120).

[...] Jeg tror det går mye på kultur da, så vi er NTNU og de ulike enhetene har selv fått bestemme veldig mye hvordan man gjør ting. Og da er det jo når det skal innføres en endring på NTNU der det skal skje kanskje litt mer strømlinjeformet og likt for alle da, så er det ganske mye motstand. Fordi det som kanskje totalt sett ville vært en effektivisering er for en del enheter kanskje mer tungvint måte å gjøre det på, eller gir dårligere kvalitet, eller oppleves som dårligere service, eller sånne ting. Sånn at det er vanskelig å få gjennomført store endringer (informant 3).

[...] det gjør at over tid, så må man jobbe mye mer med felles effektivitetstiltak for at dette skal ha effekt. Hver enkelt enhet har ikke noe annen mulighet til å kutte litt blindt der det passer (informant 6)

6.2.2.3 Eksterne konsulenter

Institusjonelle trekk kan gjøre organisasjonen innadvendt og selvopptatt (Jacobsen, 2012, s. 165), og det kan være nyttig å få et nøytralt blikk på seg. NTNU engasjerte EY for å få utredet hvordan de skal beholde et økonomisk handlingsrom i årene fremover samtidig som ABE-kuttene gjorde seg mer gjeldende. EY-rapporten fikk kritikk for å ikke komme med noe nytt sammenlignet med tidligere utredninger (Mikkelsen, 2019). Det kan være saklig belegg for denne kritikken, men den kan også være uttrykk for en konflikt mellom akademiske og forretningsmessige normer. Flere av våre informanter nevnte hendelsen der et styremedlem rev i stykker EY-rapporten i et styremøte. I protokollen fra dette møtet er saken referert til med tittel på saken og ordet «Notat» (NTNU, 2019b).

6.2.3 Myteperspektivet

ABE er i seg selv et eksempel på at myteperspektivet lever. Regjeringen Solberg fulgte en anbefaling fra OECD. I rapporten ble det beskrevet at tilsvarende kutt var gjort i andre land, og dette ga effektivitetsgevinster. ABE-reformen følger NPM-tankegangens etikk, og det fokuseres på kostnadskutt og bunnlinje. Regjeringen krever kostnadskutt, ikke kvalitet.

NTNU	Domstolene
Reformen genererer et vell av rituelle aktiviteter (sak på styremøte, diskusjoner og utredning), men det er vanskelig å koble flere av de konkrete endringene/effektene vi har kartlagt til ABE alene.	Det er begrenset / sporadisk aktivitet rundt reformen til å begynne med. Dette tar seg opp når reformen har vært kjent i ca. 2 år. Det er igangsatt rituelle aktiviteter (styresak og utredninger).
Utredningene lister opp mange mulige tiltak, men det er ikke gjort noen evaluering av ABE ved NTNU.	Er det en faktisk nedbemanning? Vanskelig å se utvikling.
Det kan ikke vises til endringer / effekter som direkte følge av reformen.	Det kan ikke vises til endringer / effekter som direkte følge av reformen.

Tabell 6.3. Funn. Implementeringsaktiviteter kategorisert innenfor myteperspektivet, fordelt på NTNU og domstolene

Ved NTNU genererte ABE et vell av rituelle aktiviteter, slik som styresaker, utredninger og høringer. Det ble referert til ABE i så godt som alle styremøter fra 2015 til og med våren 2019. I domstolene var engasjementet først knyttet til å unngå reformen, før det etter et par år også der ble igangsatt rituelle aktiviteter som styresaker og utredninger.

Blant våre informanter beskrives ABE både som katalysator for å gjøre nødvendige grep og mulig også som en unnskyldning for å gjøre upopulære effektiviseringsgrep. Brukerne i domstolenes omgivelser hadde også forventninger om oppdaterte tjenester, og særlig knyttet til å ta i bruk digitale løsninger.

[...] fikk litt drahjelp fra politikerne med å få gjennomført noen ting som var nødvendig, men som kanskje hadde vært vanskelig å få gjennomført ellers (informant 2)

[...] Men kanskje ble den, ble ABE, litt usikker, ble brukt, har blitt brukt som en unnskyldning i mange sammenhenger for en sånn effektiviseringstilnærming (informant 5).

[...] hvis vi holder på med det samme i morgen som vi gjør i dag, så er vi fort «out of business» ikke sant, vi må tilpasse oss brukernes og samfunnets mål og forventninger da. Vi kan ikke drive virksomheten ut fra oss selv, vi må drive virksomheten vår utfra altså samfunnsoppdraget vårt da. Brukerne primært [...] forventningsbildet endrer seg. Hva slags saker vi har forandrer seg, og det er liksom en, og hva slags arbeidsmåter

ikke minst, altså for eksempel det digitale ikke sant, altså det er jo, det vil ikke ta seg ut ikke sant og drive med papirsaker lenger (informant 1)

Vi ser at ABE skaper rituelle aktiviteter i begge organisasjoner. Hvordan reformen skulle iverksettes ble informert om og diskutert i styremøter, og det ble gjort flere utredninger. Gjennom vår studie har vi sett at ABE-reformen er en av mange endringer som skjer i perioden 2015 til 2022. Organisasjonene har blant annet hatt forbedringsprogram, strukturendringer, digitaliseringsprogram, bemanningsreducerende tiltak, sentralisering av tjenester, prosessorientering, nye arbeidsmåter – og selvsagt korona, på dagsorden. Flere av disse endringene er tett infiltrert i hverandre og i tiltak som bidro til å oppnå formålet med ABE-reformen. Dermed blir det vanskelig å rendyrke implementeringsaktiviteter, tiltak og effekter for hver endring. For interessenter utenfor organisasjonene kan mangfoldet av planer og program ha gitt inntrykk av organisasjoner som har stor aktivitet knyttet til å holde seg tidsriktige og løse samfunnsoppdraget sitt effektivt og med blick for forsvarlig ressursbruk.

Vi ser også at ABE frembringer faktiske handlinger. Avbyråkratisering gjennom å designe en mer effektiv organisasjon er en trend (Røvik, 2007, s. 124). NTNU omorganiserte og nedbemannet da fusjonen ble iverksatt. Nedbemanningen er ikke direkte koblet til ABE, men fusjonen ble en måte å effektivisere ABE-kuttene på. Begge organisasjoner lar også naturlig avgang bidra til å endre organisasjonskartet.

Vi ser også at begge organisasjoner samler tjenester i Shared Service-senter, noe som også er en konseptuell myte (Røvik, 2007, s. 154). Domstolene samler tjenester innen lønn og regnskap i DLR, og det samme skjer med HR- og lønnsoppgaver ved NTNU, så dette er samtidig avbyråkratisering ved at organisasjonen redesignes for å fungere bedre.

Ved NTNU er det også prosessorientering en gjenganger (Røvik, 2007, s. 190), noe som også er en trend inn i 2000-tallet, og en måte å implementere en reform på (Christensen et al., 2015, s. 176). Det er mange eksempler på nye prosesser i NTNU. Flere av dem er ikke igangsatt som direkte konsekvens av ABE, men prosessforbedring ble nevnt i årsrapporten fra 2019, sammen med nedbemanning og digitalisering, som en måte for å følge opp ABE.

6.2.3.1 Hykleri?

Er ABE bare noe det snakkes om, som vi setter i gang masse aktivitet rundt, men som i praksis ikke fører til at vi handler på nye måter? NTNU registrerer at Øien-utvalgets retningslinjer for reise og bespisning ikke etterleves, men vi har ikke klart å lese av styrepapirene hvordan dette følges opp ut i organisasjonen.

Flere av våre informanter opplever at ABE ikke har gitt effektiviseringseffekter.

[...] Altså, det er et veldig stort ønske om å, jo, foreta endringer, men jeg synes det er veldig lite som faktisk blir gjennomført, og synlig at det har vært en effektivisering på (informant 3)

Jeg ville vel ikke påstå at av det, ABE, ja egentlig har gitt domstolene noe som helst. Jeg mener at den biten med altså omorganisering og debatten rundt omorganisering og digitalisering, er de riktige virkemidlene i forhold til domstol og domstolsdrift. (informant 4)

Noe som kan ha gjort det mulig å fortsette omtrent som før er at begge organisasjonene vi undersøker gjennom hele ABE- perioden mottok bevilgninger som økte (nominelt) selv med ABE-kutt. Dette betyr i utgangspunktet at kun vurdert ut fra bemanning ville man kunne argumentert for at det skjedde en produktivitetsøkning. De to organisasjonene vi studerer tilføres midler over statsbudsjettet, og får krav stilt til seg i sine organisasjoners tildelingsbrev. Det ligger finansieringsmodeller til grunn for tildelingene, og de økonomiske rammene avhenger av hvordan organisasjonen leverer på definerte inntekstindikatorer. I løpet av ABE-perioden økte NTNUs produksjon, og dette ga økonomisk uttelling. En av våre informanter problematiserer vekststrategien:

[...] Jeg tror nok at vi som institusjon har et grunnleggende instinkt om at vekst er det eneste saliggjørende, ikke sant? Vekst i studentvolum, vekst i ansattevolum, vekst i budsjettet, og den perioden er over. Og da tror jeg vi nødvendigvis må se på både marginal nytte og kostnad da som en del av det vi gjør (informant 6)

At NTNU hadde mulighet for å øke inntektene sine, er noe som ville påvirket hvordan de skulle jobbet videre med ABE-reformen dersom den ikke var blitt avviklet. Samtidig er det nyttig å få et mer nyansert bilde på volumvekst, og en forståelse for at det faktisk er kapasitetsgrenser for primærvirksomheten. Domstolene er fullfinansiert fra Justis- og

beredskapsdepartementet, og hadde ikke den samme muligheten til å påvirke inntektene. Da DA bestilte sin rapport fra Metier for å få utredet sitt videre ABE-arbeid måtte de vie all oppmerksomhet til utgiftssiden. Denne ulikheten kjenner vi igjen fra evalueringen av ACPD i Australia (Oppegaard et al., 2019, s. 20). Organisasjoner som ikke hadde mulighet til å skaffe seg inntekter som kompenserte for bevilgningsbortfallet berørtes sterkere av kuttene. Sammenligner vi våre to organisasjoner kan det se ut som domstolene ble truffet hardere av ABE-kuttene enn NTNU. Vi har allerede koblet dette til tilsvarende erfaringer i Australia (Oppegaard et al., 2019, s. 20).

6.3 Forskningsspørsmål 2: Hvilke organisatoriske effekter rapporterer våre to organisasjoner?

Det kan være vanskelig å måle effekt av en reform. Organisasjonen står i påvirkningen utenfra, gjennom andre reformer, strategier, satsninger, program og utilsiktede hendelser som korona. Samtidig jobber også organisasjonene selv med egne program og satsninger, og dette gir et sammensatt helhetsbilde der «alt henger sammen med alt». Det blir ikke lett å skille ut effekter som kan tilskrives ABE alene.

I litteraturen er omkvedet at det legges lite vekt på å måle effektene av tiltakene som er iverksatt. Å la være å undersøke hva som skjer kan være hensiktsmessig både fordi det er ressurskrevende og fordi det kan skape uenighet (Christensen et al., 2015, s. 177). Med dette utgangspunktet går vi løs på vårt andre forskningsspørsmål, der vi er opptatt av hvilke organisatoriske effekter som rapporteres som følge av ABE-reformen

6.3.1 Det instrumentelle perspektivet

Ut fra det instrumentelle perspektivet er det en klar-mål-middel sammenheng, samtidig viser erfaringer fra NPM (Hood & Dixon, 2013) ingen entydig sammenheng mellom NPM-tiltak og kutt i kostnader.

Utredninger skal gi et kunnskapsgrunnlag som gjør det mulig å vurdere ulike tiltak opp mot hverandre. Tiltakene som velges og vedtas skal sørge for at målet nås. Samtidig står offentlige organisasjoner gjerne overfor sammensatte utfordringer, noe ledere i offentlig sektor er trent på å håndtere. Siden ABE-kuttene ble gjort før organisasjonene fikk sine tildelinger, og

organisasjonene hadde frihet til å velge hvordan de tilpasset sine budsjett, kan reformen omtales som vellykket.

Vi finner følgende effekter av ABE ut fra det instrumentelle perspektivet

- Færre administrative stillinger (NTNU og domstolene)
- Omorganisering (NTNU og domstolene)
- Proessorientering og digitalisering (NTNU og domstolene)

6.3.1.1 Effektivisering som økonomi

NTNU har i forkant av reformen jobbet med å kartlegge tidstyver og effektivisere i støttefunksjonene (NTNU, 2015b, s. 52). Domstolene har primært konsentrert seg om oppstart på digitalisering av saksbehandling i forkant av ABE-reformen.

Hood (Hood, 1991) argumenterer for at et NPM tiltak, som ABE må sies å være, heller må vurderes etter rent administrative verdier, enn politiske. Avbyråkratisering og effektivisering kan måles ut fra det Hood omtaler som Sigmaverdier (Hood, 1991). Sigmaverdiene kjennetegnes av nøysomhet i ressursbruk i forhold til gitte mål, og sparsomhet er kriteriet for suksess. Det gjelder å unngå unødvendig sløsing og inkompetanse. Hvis verdier av sigma-type vektlegges er oppmerksomheten rettet mot å «trimme maskineriet og unngå slakk», og innsparing i tid eller penger regnes som suksess. Et eksempel kan være når NTNU innfører Skype for business (SfB) for å effektivisere. I årsrapporten fra 2017 kan vi lese «Mye tyder på at SfB-prosjektet allerede tidlig i 2018 har spart NTNU for mer enn hva det kostet å innføre løsningen. Besparelsene kommer i all hovedsak gjennom sparte reisekostnader og medgått arbeidstid.» (NTNU, 2018c, s. 161). Her høstes administrative gevinster, som ikke er farget av politisk holdning.

Den mest direkte konsekvensen av reduserte budsjett var færre administrativt ansatte. Det vi vet om våre organisasjoner er at NTNU reduserte antall administrative årsverk per vitenskapelige fra rundt 0,67 i 2015 til 0,57 i 2022 (NTNU, 2023b, s. 47). I samme periode økte NTNU sine inntekter fra om lag 4 milliarder til om lag 7,5 milliarder. Inkluderer vi «andre inntekter» disponerte NTNU ca. 10 milliarder i 2022. Både færre administrativt ansatte per vitenskapelig, og større inntekter/ høyere aktivitetsnivå, indikerer økt produktivitet per ansatt.

Driftsbevilgningen til domstolene har økt fra om lag 3,9 milliarder i 2014 til om lag 5 milliarder i 2022 dersom man sammenligner de nominelle beløpene. Økningen tilsvarer prisstigningen for samme periode. Måten antall årsverk har blitt presentert på i årsrapporter fra DA har forandret seg fra 2014 frem til nå. I 2019 er det en annen fremstilling enn den som er benyttet i tilgjengelige rapporter fra tidligere år. I 2020 er den igjen endret, til det vi også kan kjenne igjen i 2022. Dette har gjort det utfordrende å få et klart bilde av hvordan antall årsverk har utviklet seg i tidsperioden vi har undersøkt. Tallene hentet fra Domstoladministrasjonens egne årsrapporter viser oss at i perioden for ABE-reformen, økte antall ansatte i DA og domstolene fra 1828,3 årsverk til 2025 årsverk. Metier-rapporten viser til en reduksjon på årsverk for domstolene fra 2014 til 2018. SØA-rapporten (Ibenholt & Flatval, 2018, s. 11) viser også til at innsparinger som følge av ABE-reformen må komme fra lønnsutgifter.

Både flate kutt og kunngjøringsstopp rammer ujevnt og tilfeldig, men ble brukt av begge organisasjoner. Flate kutt er lite strategiske, og selv om det var føringer for hvordan kuttene skulle tas var ikke konsekvensene forutsigbare – ut over det faktum at enhetenes rammer ble redusert. Det er usikkert hvordan det slo ut da beskjeden var at 60% av kuttet skulle tas på reiser, bespising og møbler og de resterende 40% skulle være flate kutt. Rapportering fire måneder etter at tiltaket ble iverksatt i 2018 tilsa at organisasjonen ikke oppnådde de forventede kuttene.

Deler av effektiviseringsarbeidet ved NTNU har handlet om å utvikle gjennomgående prosesser der arbeidet gjøres på digitale flater. Dette kan kobles til det Røvik omtaler som nyrasjonalisme, ved at det innføres formaliserte styringssystem som bedrer virksomhetsstyringen (Røvik, 2007, s. 159). Et eksempel på dette er Bevisst virksomhetsstyring, som har til hensikt å sørge for at informasjonen skal være tilgjengelige for nivåene over. Prosessene kan sies å gi effektivitetsgevinster i form av spart tid.

En analyse utført i 2018 av SØA (Ibenholt & Flatval, 2018) sier at det er de små domstolene som sliter mest på grunn av behovet for en minimumsbemanning. Våre informanternes erfaringer har motsatt fortegn, og sier at de største domstolene sliter mest fordi de har tatt de største kuttene. En praktisk konsekvens av redusert bemanning er at ferieavvikling blir vanskelig pga. manglende kapasitet på saksbehandlersiden.

[...] 4 ekstra ferieuker da for de som er 62 pluss, og du får det fra det året du fyller 62, og når mange medarbeidere, ikke sant, er over der, og så har du i tillegg ABE som blir det en veldig stor belastning på de som sitter igjen. Ja, for at vi plikter å legge til rette for at man skal få lov til å ta ut den ferien som man har rett på. Det tenker jeg, det er det ingen avstemning på mellom ABE, og, ikke sant, hva, altså hva, altså hvordan er alderssammensetningen da i organisasjonen. Det er ikke hensyntatt i det hele tatt (informant 4).

6.3.1.2 Effektivisering i omorganisering

Både NTNU og domstolene gjorde endringer på organisasjonskartet for å bli mer effektive. Organisasjonene sentraliserte tjenester, og opprettet egne organisasjonsenheter for transaksjonstunge oppgaver. Dette er i tråd med Shared Service-konseptet (Røvik, 2007).

Domstolene hadde allerede før ABE samlet en stor del tjenester innen regnskap og overført dem til DFØ. Som del av ABE samles de gjenværende oppgavene i egen enhet, Domstolenes Regnskaps- og Lønnsfunksjon (DRL) lagt til DA. Med dette flyttes ressurser fra domstolene til DA og gir økt bemanning der. Også NTNU sentraliserer oppgaver, i hovedsak innen HR-området men også innen IKT.

Vi ser altså at begge organisasjoner endrer organisasjonskartet, og at oppgaver flyttes til egne enheter for å håndteres der. En av våre informanter rapporterer at selv om ressursene er samlet i et felles tjenestesenter henger oppgavene igjen på enhetene. Vi registrerer også her en forskyvning i tidsbruk. Det som tidligere ble ansett som administrative oppgaver er overført til vitenskapelig ansatte.

Da enhetene ved NTNU fikk osthøvelkutt, kom det etter hvert føringer på hvordan disse flate kuttene skulle tas. I tillegg til å foreslå egne tiltak, samlet Øien-utvalget tiltak fra flere andre program. Dette gjør det vanskelig å si hva som er direkte effekter av ABE.

Materialet for domstolene viser at 5 av 8 foreslåtte effektiviseringstiltak iverksettes.

Utredningene ved NTNU kartlegger ulike tiltak som muliggjør innsparingene som ABE krever. Det er ikke lett å lese direkte ut av styrepapirer eller årsrapporter hvilke tiltak som

settes ut i livet og hvilke som ikke iverksettes. Det er også i liten grad målt i organisasjonene hvilke effekter som faktisk kommer ut av de ulike tiltakene.

6.1.3.3 Effektive prosesser

NTNU hadde etablert *Bevisst virksomhetsstyringsverktøy* før ABE-reformen ble innført, og innførte i ABE-perioden også flere andre styrte prosesser som skulle samordne praksiser som sprikte. Prosessene ble innført innen flere deler av virksomheten, både på studieområdet, dokumentforvaltning, økonomitjenester og variabel lønn. PBO-prosessen (plan, budsjett og oppfølging), studieplanprosessen og rekrutteringsprosessen ved ansettelser var tiltak som kom gjennom Forbedringsprogrammet 2017-2019, men som ga effekter for ABE.

Også domstolene ser potensial for fremtidige effektiviseringstiltak i digitalisering, oppgradering av teknisk utstyr og endring av arbeidsprosesser. Dette fremkommer i Metier-rapporten oppsummering av anbefalinger for å imøtekomme innsparingsbehovene.

Våre informanter i domstolene er også opptatt av at organisasjonen nå er rigget for å jobbe sammen på andre måter enn tidligere, ved at dommergjerningen i større grad kan bli et lagarbeid og saksbehandlerkapasitet kan deles mellom tingrettene. Vi har ikke dokumentasjon på i hvilket omfang denne løsningen er i bruk.

6.3.1.4 Evaluering

Ved NTNU er det ikke gjort en samlet vurdering av effektene av ABE. Vi kan lese i en orientering til styret holdt høsten 2021 (Roar Tobro, personlig kommunikasjon, 10. august 2022) at organisasjonen så at økt aktivitetsnivå og høye forventninger hadde konsekvenser for arbeidsmiljøet når det var ressursmangel over flere år. Ut over dette var styret godt orientert om manglende gjennomføringsevne hvis ikke forholdstallet mellom administrasjon og vitenskapelige stillinger ble opprettholdt. Øien-utvalget (NTNU, 2017d) la frem forventede innsparinger ved ulike tiltak, men vi leser i rapporteringen fra første tertial i 2018 at det var vanskelig å redusere utgifter til servering, og reisekostnadene økte samtidig som det var formidabel vekst i bruk av Skype/ digitale møter.

For ABE skaper det spenning i reformen at effektiviseringsgevinster skal tas ut uten at det henger sammen med en faktisk effektivisering (Oppegaard et al., 2019, s. 29), og at kuttene

kommer før effektiviseringen har skjedd. Dette er opplevelser våre informanter bekrefter. Det samme kan gjøre seg gjeldende på lengre sikt. Hood og Dixons studier (Hood & Dixon, 2013) av innsparing i offentlige organisasjoner i Storbritannia etter innføring av NPM antyder at det tar tid før effektivitetsgevinster realiseres. Både ved NTNU og i domstolene ble bemanningen redusert, og det ble samtidig gjennomført digitaliseringstiltak. Både i det skriftlige materialet og hos informantene ser vi en samstemthet på at innføring av nye digitale system ikke er noen quick-fix, og det tar tid før effektiviseringsgevinster kan hentes ut.

[...] også tror jeg NTNU, meg inkludert, radikalt undervurderte hvor komplisert det er også jobbe med digitalisering. Og enda mer komplisert er det å ta ut gevinster av digitalisering, altså vi har tatt ut gevinster kvalitativt og vi tar ut en del gevinster i form av at vi frigjør tid, men derifra til at vi tar ut kostnadsgevinster. Der er vi jo ikke enda. (informant 6)

At NTNU etablerte en oppfølgingsplan etter at ABE var avviklet kan være en bekreftelse på at organisasjonen ser nytten av å jobbe planmessig med effektivisering for å oppnå gevinster (NTNU, 2022b, s. 52).

6.3.2 Kulturperspektivet

Kultur kan beskrives som organisasjonens evne til å løfte i lag, men den også være en uoverstigelig hindring dersom endringene som foreslås ikke harmonerer med normer, verdier og tradisjoner i organisasjonen. Korona er et eksempel på en hendelse som fikk frem det beste organisasjonene, gjennom et felles ønske om å håndtere en opplevelse av krise. Tidselementet i en reform kan være av betydning, særlig om det er snakk om kulturendringer (Jacobsen, 2012, s. 120). Formelle endringer kan skje raskere, men det kan tid før gevinstene kan høstes.

Vi finner følgende effekter av ABE som kan knyttes til det kulturelle perspektivet:

- Flere administrative oppgaver må utføres av vitenskapelig ansatte (NTNU)
- Fra individualistisk kultur til lagarbeid (domstolene)

Samtidig som det økonomiske handlingsrommet ble mindre, skulle nye enheter, prosesser og arbeidsformer falle på plass. Det kan virke som dette ikke skjedde så instrumentelt som det instrumentelle perspektivet forutsatte. En av våre informanter sier at oppgaver hang igjen på

instituttet, selv om de egentlig skulle løses i en annen enhet. Her kan det være kulturen som forsinket at den nye arbeidsprosessen ble tatt i bruk. Forsinkelsen kan handle om ulike definisjoner av tjenestekvalitet, ved at den som sitter nær brukeren av tjenesten har en annen forståelse av hva behovet er. Vedkommende vil sannsynligvis også oppleve det som mer ubehagelig å senke servicenivået. Brukeren kan på sin side få en mer negativ opplevelse av tjenesten når egeninnsatsen øker og hen må lære nye ting. For Shared service-enheten var suksessen avhengig av at både administrasjon og brukere var lojale mot det nye systemet.

Det skjedde generelt en forskyvning av oppgaver ved NTNU når prosesser flyttet til digitale flater på studiesiden og at flere oppgaver som tidligere hadde blitt utført av administrasjon ble flyttet til de vitenskapelig ansatte. Vitenskapelig ansatte har som hovedregel frie og uavhengige stillinger, og de interne normene sier at forskningstida til vitenskapelig ansatte skal skjermes fra administrative oppgaver. Både det skriftlige materialet og våre informanter er opptatt av denne oppgaveforskyvningen, og ingen peker på det som en god utvikling.

Det samme gjør seg gjeldende i domstolene, hvor saksbehandlere erfarte å få for dårlig tid til å bistå publikum slik de hadde hatt tradisjon for. Det opplevdes særlig ubehagelig for saksbehandlere i sakstyper som medførte møter med publikum/ brukere. Dersom brukeren gikk gjennom en stor sorg etter å ha mistet en nærstående, og kunne ha behov for all den hjelp de kunne få til å orientere seg i og fylle ut nødvendige skjemaer som måtte til for å få utstedt en skifteattest, gjorde det vondt i hjertet å måtte etterlate dem til seg selv.

Rettsapparatet er tradisjonsrikt, og er gjennom sin rolle som den tredje statsmakt, en svært viktig organisasjon for samfunnet. Det er naturlig at rike tradisjoner også påvirker hvilken kultur organisasjonen har i møte med endringer. Vi har tidligere sitert informant 2 (side 84) at ABE kan ha gitt drahjelp til å foreta endringer.

Tradisjonelle måter å arbeide på blir utfordret av stramme budsjetter, og i domstolene har man altså forsøkt å gjøre grep for å bøte på dette. Vi mener dette er et godt eksempel på hvilken påvirkning instrumentelle virkemidler kan ha på det kulturelle perspektivet. Ordtaket «nød lærer naken kvinne spinne» illustreres godt ved de erfarte effektene som tilskrives ABE-reformens budsjettkutt

Domstolen er jo tradisjonelt sett en veldig sånn individualist virksomhet hvor hver dommer har sin sak. Mens vi har jobbet mot et mål om å gjøre dette om til et mer lagarbeid (informant 1)

6.3.3 Myteperspektivet

Organisasjonene vi har studert har forventninger knyttet til seg fra omverden. Noen av disse stemmene kommer til orde gjennom verv i organisasjonens styre. Organisasjonene vil også påvirkes av organisasjonstrender og arbeidsformer som brukes i omgivelsene eller har anerkjennelse og lignende organisasjoner.

Vi finner følgende effekter av ABE som kan knyttes til myteperspektivet:

- Avbyråkratisering gjennom omorganisering (NTNU og domstolene)
- Shared Service-konseptet tas i bruk (NTNU og domstolene)
- Proessorientering (NTNU og domstolene)

Å innføre Tjenestesenteret ved NTNU, og senere utvide det til å ta inn nye tjenesteområder, kommer opp som tiltak i NTNUs utredningsvirksomhet, og det er et effektiviseringstiltak som innføres. Denne måten å organisere transaksjonstunge HR-oppgaver omtales som en trend (Røvik, 2007). Kanskje ville NTNU innført ordningen for hele virksomheten også uten ABE-reformen. Det er uansett grunn til å tro at omorganiseringen bidrar til at NTNU fremstår tidsriktig.

I kapittel 5 gjorde vi et forsøk på å sette opp en oversikt over årsverk i domstolene per 31.12.2014 (før ABE-reformen) og per 31.12.2022 (etter ABE-reformen). Nedbemanning har ved informasjon hentet fra styreprotokoller og Metier-rapporten, vært trukket frem som det største og antakeligvis, viktigste, tiltaket for å møte ABE-reformen. Dette har også blitt underbygd av hva to av informantene har erfart som en effekt av reformen.

[...] i tillegg så ble det jo da iverksatt et nedbemanningsarbeid for blant annet å imøtekomme ABE reformen (informant 1).

[...] det er jo egentlig en DA som har målsatt, altså bemanningen vi skal ha, og det rammer jo ikke den dømmende virksomheten, altså de som ansatt som dommere, men hele effekten tas jo ut da på saksbehandler og administrativ side (informant 4).

Økningen av årsverk er i klar motsetning til hva våre informanter beskriver at de har erfart. Hva som er årsaken til denne diskrepansen, klarer vi ikke å kartlegge i denne oppgaven. Domstolene har ifølge vår informant fått tilført like mye midler som de har mistet:

[...] så må det jo sies at vi samtidig som man får en sånn halv prosent, eller 0,5-6-7-8 prosent i kutt, så får man jo også budsjettøkning (informant 2).

En av årsakene kan være knyttet til myteperspektivet, og kanskje særlig fenomenet hykleri. Det kan fremstå som at reformen blir benyttet som en begrunnelse for at domstolene må nedbemanne, siden lønnsmidlene er den eneste budsjettposten som kan reduseres. Samtidig som virkemidler som oppsigelser og sluttpakker vurderes, har man i realiteten ikke redusert antall årsverk. Det kan også handle om at bemanningskapasiteten ble vurdert å være under nødvendig nivå allerede før ABE-reformen blir innført.

Organisasjonene har mange implementeringsaktiviteter, men det er usikkert hva som er effektene. Det er altså vanskelig å skille de organisatoriske effektene av ABE fra andre reformer og hendelser, siden det har foregått flere prosesser samtidig i begge organisasjoner. Noen påpeker at den største effekten av ABE er at man har blitt mer bevisst på at staten har en mer begrensede inntekter å bruke på fremover.

[...] det har vel kanskje skapt en større bevissthet rundt offentlige finanser, og at alle offentlige budsjetter kanskje ikke kan vokse i all evig tid (informant 2).

7. Oppsummering og veien videre

7.1 Oppsummering av funn

Vi kan oppsummere våre funn på følgende måte: Begge organisasjoner setter i gang og gjennomfører en rekke implementeringsaktiviteter i perioden 2015-2022. Det er felles at begge organisasjoner starter med kutt i driftsbudsjettet etter ostehøvelprinsippet. Felles er det også at begge organisasjoner følger opp med tiltak som kunngjøringsstopp i administrative stillinger.

Videre leier begge organisasjoner inn konsulentselskaper (EY og Metier). Til slutt er det et fellestrekk at ABE-reformen ikke kan ses som en isolert hendelse i noen av organisasjonene. Særlig må implementeringen ses i sammenheng med strukturreformen i høyere utdanning (NTNU fusjonerer med andre høyskoler) og sammenslåing av tingretter med felles ledelse. Digitalisering av arbeidsprosesser og tjenester har vært en klar forventning fra bevilgende myndigheter gjennom flere år, og har klar sammenheng med reformen. I tillegg har koronapandemien påvirket både økonomi og arbeidsmåter.

Det er forskjeller i implementeringsaktiviteter i organisasjonene. NTNU setter ned flere utvalg i perioden, leier inn konsulenter, etablerer prosjekter og reformen/ ABE-kutt er styresak i store deler av den perioden vi har undersøkt. DA har færre direkte referanser til ABE-reformen i styreprotokollene, men det systematiske arbeidet tar seg opp fra 2016.

NTNU har fulgt opp reformen med å redusere administrativ bemanning, samtidig som det er jobbet med prosessforbedring og digitalisering. Det er gjort flate kutt i enhetenes rammer de fleste årene.

DA fremstår med tre hovedtiltak for å møte kuttet, felles ledelse/ sammenslåing av domstoler, felles enhet for regnskap og lønn, samt bemanningsreduserende tiltak. Felles ledelse/ sammenslåing av domstoler måtte tidlig avvikles fordi en politisk beslutning sa at slike tiltak krevde lokal forankring. Da gjensto hovedsakelig felles enhet for regnskap og lønn, samt bemanningsreduserende tiltak som verktøy for å møte ABE-kuttene.

Når det gjelder organisatoriske effekter, tyder dokumentene og intervjuene på at det er vanskelig å identifisere effekter som utelukkende kan kobles til ABE. Vi ser at

organisasjonene jobber med langsiktige innsparingstiltak, og at de vurderer eller har gjennomført endringer i organisasjonsstrukturen.

Rapporteringer forteller at det er kuttet i saksbehandlerårsverk i domstolene. Ved NTNU er det færre administrative ansatte per vitenskapelige stilling en før reformen. Vi merker oss også at NTNU ikke like avhengig av tildelinger som domstolene. Vi har lest i evalueringer av ACPD i Australia, at det ved organisasjoner som er fullfinansiert av offentlig bevilning rammes hardere av kuttene. Dette kan se ut til å være tilfelle også for domstolene.

Det er vanskelig å si at det er en direkte sammenheng mellom ABE og effektivisering, men våre funn tyder på at ABE kan ha vært katalysator for en ny tenkemåte. Statlig sektor har innsett at fremtidige bevilgninger ikke kommer til å vokse inn i himmelen. Norge er på vei inn i en periode med tøffere prioriteringer, noe som er grundig dokumentert i offentlige utredninger [(NOU 2015:1; Meld. St. 12 (2013-2014); OECD, 2013; NOU 2011:7)]. Skal vi øke utgiftene på et område må det kuttet andre steder. Å bremse veksten i offentlig sektor anses som en megatrend.

7.2 Teoretiske implikasjoner

Vi kan trekke frem to teoretiske implikasjoner av studien; en av disse angår de teoretiske perspektivene og den andre angår reformer som studieobjekt. Som nevnt, er implementeringen (implementeringsaktivitetene) og de organisatoriske effektene (som organisasjonene rapporterer om) forsøkt analysert ved hjelp av tre organisasjonsteoretiske perspektiver. Vi finner at alle tre perspektivene har vært nødvendige for å forstå implementeringsaktivitetene og de mulige effektene. Vi kan si at det instrumentelle perspektivet er dominerende, mens kulturperspektivet og myteperspektivet fanger opp noe. Siden ABE-reformen kutter før effektivisering har skjedd, må vi forvente en mål-middel-sammenheng, og da er det naturlig at de institusjonelle perspektivene blir mindre relevante. Samtidig ser vi at endringer som følger av ABE utfordrer tradisjonelle arbeidsmåter i organisasjonene, noe vi kobler til stivhengighet, normer og det kulturelle perspektivet. Vi ser også at begge organisasjonene benytter flere aktuelle trender en trend, særlig Shared Service-konseptet. Å følge trender kan kobles til myteperspektivet og bekrefter at både NTNU og domstolene handler i takt med omgivelsene.

Dette bringer oss over til en annen teoretisk implikasjon. ABE-reformen er forskjellig fra andre reformer fordi målsettingene handler om effektivisering og innsparing, ikke nye tjenester, oppgaver eller det som vanligvis følger med en reform. Med ABE var Solberg-regjeringens intensjon å motarbeide sløsing med offentlige midler, bidra til effektiv bruk av fellesskapets ressurser og redusere byråkratiet. Når bevilgningen er redusert før organisasjonen mottar den, er det ingen vei utenom å gjøre de nødvendige tilpasningene. Vi kan snakke om en tvungen implementering, men valget av implementeringsaktiviteter og effektiviseringstiltak ligger hos organisasjonene.

7.3 Empiriske implikasjoner/ Praktiske implikasjoner

Reformen og dens implementering i de to organisasjonene er først og fremst rettet mot administrative oppgaver og enheter. Begge organisasjoner har imidlertid administrasjoner som skal støtte opp om faglig virksomhet utført av vitenskapelige ansatte (NTNU) og dommere (domstolene).

Ved NTNU er de administrative i antall langt færre enn gruppen av vitenskapelig ansatte. Når ABE, særlig i begynnelsen, tas ut som redusert administrasjon vil det bli det ubalanse mellom oppgavemengde og administrativ ressurs. Vi ser at administrasjonen etter hvert får problemer med å gi nok bistand til faglig virksomhet. Denne skjevheten holder seg gjennom ABE-perioden. I tillegg flytter nye prosessorienterte arbeidsformer oppgaver fra administrative til vitenskapelige ansatte. Ved NTNU kan vi lese om en økende bekymring både i styrepapirer og årsrapporter for det som er i ferd med å skje, og vi får bekreftet fra våre informanter at knapphet på administrativ støtte oppleves som en flaskehals for primærvirksomheten. Flere av våre informanter mener at navnet på reformen, avbyråkratisering og effektivisering, kan ha bidratt til at kuttene ble tatt gjennom for store nedskjæringer i administrasjonen.

[...] jeg tror kan være et poeng i forhold til hvordan dette oppfattes er selve navnevalget; ABE-reformen, som har avsporet og politisert reformen på en veldig uheldig måte. Og dette var jo i Siv Jensen sin tid som finansminister. I Danmark heter det omprioriteringsbidrag. Det er egentlig et mye mer treffsikkert navn (informant 6).

For NTNUs vedkommende burde man kanskje i større grad sett på den samlede virksomheten. Vi tenker denne tolkning av reformen kan ha utgangspunkt i kulturelle forhold, og at organisasjonen i utgangspunktet ikke ser at avbyråkratisering og effektivisering er forenlig med å stille spørsmål ved om det bør gjøres endringer i den faglige aktiviteten.

I domstolene er det flere administrativt ansatte enn dommere. Informantene melder om større oppmerksomhet på digitalisering for å forenkle og effektivisere arbeidsprosesser. Det står blant annet i årsrapporter at nedbemanning hovedsakelig tas ut på saksbehandlerkapasitet, og man følger nøye med på at domstolene klarer å opprettholde god saksavvikling uten å bygge opp store restanser. Informantene melder også om bekymringer knyttet til nedbemanningen.

For NTNU medfører pandemien sparte reisekostnader og utgifter til bespisning, i så stor grad at det langt overgår innsparingene ABE krever. Sjøkkdigitaliseringen kommer i større grad på undervisningssiden enn administrativt.

NTNU og domstolene er i utgangspunktet organisasjoner som ikke er svært like. Vi tenker at ABE ikke har ført til at organisasjonene har blitt mer like, men de har valgt samme tiltak for å implementere ABE-reformen. Begge har valgt å samle noen av sine administrative tjenester i felles enheter som betjener hele organisasjonen, men ut over dette ser vi ikke noe som taler for større grad av isomorfisme. Nedbemanning knytter vi til det instrumentelle perspektivet. Treghet med å tilpasse seg nye arbeidsmåter kobler vi til det kulturelle perspektivet.

7.4 Studiens troverdighet

Vi bygger stort sett våre funn i begge organisasjoner på skriftlig og offentlig tilgjengelig informasjon, men har også fått tilgang til interne dokumenter. Vi har gjennomført 6 intervjuer, med 3 informanter fra hver organisasjon. Vi har brukt uttalelser fra våre informanter for å bekrefte funn fra vår dokumentstudie. Vi har også brukt vår dokumentstudie for å «bekrefte» informasjon fra våre informanter, siden erfaringene med ABE-reformen strekker seg flere år tilbake i tid.

Som vi var inne på i kapitlet for metode, vektlegger vi Brymans (Bryman, 2016) fremstilling av troverdighet, som innebærer kredibilitet (intern/ ekstern validitet), overførbarhet, pålitelighet (reliabilitet) og bekreftelse.

Metoden vi har brukt er i henhold til aksepterte prinsipper. Selv om det er forskjeller, finner vi at flere rapporter vi har gjennomgått har lignende fremgangsmåte som vi har benyttet oss av. Vi har gjennomført sitatsjekk med våre informanter, men har ikke validert våre funn med de

undersøkte organisasjoner før innlevering av denne oppgaven. Vi har derimot aktivt sammenlignet våre funn, med de funn som er gjort i Fafo-rapporten (Oppegaard et al., 2019). Vi er derfor av den oppfatning at vi har ivaretatt kredibiliteten til vår studie på en akseptabel måte.

Vår studie har grundige beskrivelser av interne og eksterne forhold for begge organisasjoner, for å sikre at lesere av oppgaven skal kunne vurdere hvorvidt våre funn kan overføres til andre organisasjoner.

Når det gjelder studiens pålitelighet, eller reliabilitet, har vi har forsøkt å presentere vår prosess så nøyaktig som mulig slik at andre skal ha mulighet til å gjenta denne studien. Vi ønsker å trekke frem ett forhold som har svekket vår studie. Domstolene hadde ikke publisert saksdokumenter for styrebehandling og 3 årsrapporter, noe vi burde kunne forvente. DA ga oss tilgang til en rapport utarbeidet av Metier OEC (Træen & Måseidvåg, 2019) som inneholdt mye informasjon vi var ute etter. Vi har benyttet rapporten som underlag for informasjon om hvordan ABE-kuttene er behandlet. Mye av vårt underlag er derfor knyttet til en sekundærkilde. Vi har ikke funnet at Metier OEC rapporten er offentliggjort.

Vi legger ikke skjul på at vi hadde private oppfatninger av hva vi ville finne når vi startet arbeidet med studien. Vi tror det hadde vært vanskeligere å skille mellom private betraktninger dersom vi hadde gjennomført studien alene. Det har vært en styrke at vi har hatt muligheten til å filtrere ut private antakelser ved å diskutere med hverandre gjennom hele oppgaven. Etter vår vurdering styrker det oppgavens integritet og vi mener andre vil kunne få tilsvarende funn som oss, gitt samme forhold ellers.

Oppsummert kan vi også si at vi underveis sterkt har vurdert oppfølgingsintervjuer for å belyse noen funn litt ekstra. Dette valgte vi ikke å spørre våre informanter om, siden tidsperioden fra intervjuene ble gjennomført til oppdagelsene ble gjort var ganske lang.

7.5 Veien videre

Å bremse veksten i offentlig sektor anses som en megatrend, og styring av sektoren er blitt et internasjonalt fagfelt (OECD, 2013). Et 0,5-0,8% kutt i bevilgningene kan virke som små endringer i seg selv, men kan innebære store endringer for sektoren som omfattes.

Selv om Støre-regjeringen avvirket ABE-reformen i budsjettet fra og med 2023, vil innsparingstiltak bestå også i årene som kommer, ved blant annet tidligere nevnte målrettede kutt og effektivisering. Erna Solberg fastslo ved fremleggelse av alternativt budsjett for 2023 og intervju i e24 ([Haugan, 2022](#)) at Høyre ønsker å gjeninnføre ABE-reformen dersom de kommer i posisjon. Uavhengig av politisk ståsted man inntar er det med andre ord grunn til å tro at det langsiktige arbeidet med effektivisering, som ABE-reformen igangsatte, vil måtte videreføres også i framtida.

Referanseliste

- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier : forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2. utg. utg.). Fagbokforl.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023). *Pensjonsreformen*. Hentet 03.05.2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/pensjonsreform/id86731/>
- Boselie, P. (2014). *Strategic human resource management : a balanced approach* (2. utg.). McGraw-Hill Higher Education.
- Brunsson, N. (2006). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations* (2. . utg.). Universitetsforlaget.
- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (1993). Organizational forms: Can we choose them? I *The Reforming Organization*. Routledge.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5. utg.). Oxford University Press.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- DA. (2020). *Styreprotokoll, møtedato 15.-16. juni 2020*. <https://www.domstol.no/contentassets/143d920347e644f5bceceb260d80e493/styreprotokoll-15.-16.-juni-2020-off.pdf>
- 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. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- DoFD. (2011). *Report of the Review of the Measures of Agency Efficiency*. D. o. F. a. D. Commonwealth of Australia. https://webarchive.nla.gov.au/awa/20130329032734/http://www.finance.gov.au/publications/measures_of_agency_efficiency/
- Domstolene. (2014). *Styreprotokoll, møtedato 15.12.2014*. <https://www.domstol.no/globalassets/styret/styreprotokoller-2002-2019/2014/styreprotokoll-15.-desember-2014.pdf>
- Domstolene. (2015a). *Styreprotokoll, møtedato 09.11.2015*. <https://www.domstol.no/globalassets/styret/styreprotokoller-2002-2019/2015/styreprotokoll-9.-november-2015.pdf>
- Domstolene. (2015b). *Styreprotokoll, møtedato 28.09.2015 - 29.09.2015*. <https://www.domstol.no/globalassets/styret/styreprotokoller-2002-2019/2015/styreprotokoll-28.-29.-september.pdf>
- Domstolene. (2015c). *Årsrapport 2014*. <https://www.domstol.no/contentassets/ec3597b125844ac4bfc66713d3c58895/arsmelding-2014.pdf>
- Domstolene. (2016a). *Styreprotokoll, møtedato 06.06.2016*. <https://www.domstol.no/globalassets/styret/styreprotokoller-2002-2019/2016/styreprotokoll-6.-juni-2016.pdf>
- Domstolene. (2016b). *Styreprotokoll, møtedato 12.12.2016*. <https://www.domstol.no/globalassets/styret/styreprotokoller-2002-2019/2016/styreprotokoll-121216.pdf>
- Domstolene. (2016c). *Styreprotokoll, møtedato 26.01.2016*. <https://www.domstol.no/globalassets/styret/styreprotokoller-2002-2019/2016/styreprotokoll-26012016.pdf>
- Domstolene. (2016d). *Styreprotokoll, møtedato 26.09.2016*. <https://www.domstol.no/globalassets/styret/styreprotokoller-2002-2019/2016/styreprotokoll-26.-september-2016.pdf>

- Domstolene. (2017a). *Styreprotokoll, møtedato 06.11.2017*.
<https://www.domstol.no/globalassets/styret/styreprotokoller-2002-2019/2017/styreprotokoll-6.-november-2017.pdf>
- Domstolene. (2017b). *Styreprotokoll, møtedato 11.12.2017*.
<https://www.domstol.no/globalassets/styret/styreprotokoller-2002-2019/2017/styreprotokoll-11.-desember-2017.pdf>
- Domstolene. (2017c). *Årsrapport 2016*.
<https://www.domstol.no/contentassets/ec3597b125844ac4bfc66713d3c58895/armsmelding-2016.pdf>
- Domstolene. (2018a). *Styreprotokoll, møtedato 10.12.2018*.
<https://www.domstol.no/globalassets/styret/styreprotokoller-2002-2019/2018/styreprotokoll-10.-desember-2018.pdf>
- Domstolene. (2018b). *Styreprotokoll, møtedato 24.09.2018 - 25.09.2018*.
<https://www.domstol.no/globalassets/styret/styreprotokoller-2002-2019/2018/styreprotokoll-24.-25.-september-2018.pdf>
- Domstolene. (2018c). *Styreprotokoll, møtedato 26.02.2018*.
<https://www.domstol.no/globalassets/styret/styreprotokoller-2002-2019/2018/styreprotokoll-26.-februar-2018.pdf>
- Domstolene. (2019). *Styreprotokoll, møtedato 17.06.2019 - 18.06.2019*.
<https://www.domstol.no/globalassets/styret/styreprotokoller-2002-2019/2019/styreprotokoll-17.-18.-juni-2019.pdf>
- Domstolene. (2020). *Årsrapport 2019*.
https://www.domstol.no/contentassets/ec3597b125844ac4bfc66713d3c58895/arsrapport2019_norgesdomstoler.pdf
- Domstolene. (2021a). *Styreprotokoll, møtedato 01.03.2021*.
https://www.domstol.no/contentassets/634ead74dd16458f98815f803d4069df/syreprotokoll-1.-mars-2021_off.pdf
- Domstolene. (2021b). *Styreprotokoll, møtedato 14.+15. juni 2021*.
https://www.domstol.no/contentassets/7a72fa13db104a1b94797eb50f54838f/syreprotokoll-14.--15.-juni-2021_off_pdf.pdf
- Domstolene. (2023). *Årsmelding 2022*.
https://www.domstol.no/contentassets/ec3597b125844ac4bfc66713d3c58895/armsmelding_da_2022.pdf
- Dølvik, J. E., Fløtten, T., Hernes, G. & Hippe, J. M. (2007). *Hamskifte : den norske modellen i endring*. Gyldendal akademisk.
- Finansdepartementet. (2014a). *En mer effektiv offentlig sektor*
<https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/fin/pressemedlinger/2014/En-mer-effektiv-offentlig-sektor/id2005673/>
- Finansdepartementet. (2014b). *Finanstalen: Finansminister Siv Jensens redegjørelse i Stortinget 8. oktober 2014 om Regjeringens økonomiske opplegg for 2015*.
 Finansdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a015e188755840779587947912d57429/finanstale.pdf>
- Forskrift om felles faste dommerstillinger. (2015). *Forskrift om felles faste dommerstillinger* (FOR-2015-09-28-1202). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-09-28-1202>
- Forvaltningsloven - fvl. (2022). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven>

- Gilje, N. & Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger - Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi* (15. utg.). Universitetsforlaget AS.
- Gulick, L. & Urwick, L. (2003). Notes on the theory of organization. I *Papers on the Science of Administration* (7. utg., s. 1-49). Routledge.
- Haugan, B. (2022, 20. november). Høyres alternative budsjett: Skattelette og bedriftsstøtte. www.e24.no. <https://e24.no/norsk-oekonomi/i/4o3Jna/hoeyres-alternative-budsjett-skattelette-og-bedriftsstoette>
- Hood, C. (1991). A Public management for all seasons? *Public administration (London)*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hood, C. & Dixon, R. (2013). A model of cost-cutting in government? The great management revolution in UK central government reconsidered. *Public administration (London)*, 91(1), 114-134. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02072.x>
- Ibenholt, K. & Flatval, V. S. (2018). *Økonomiske konsekvenser av ABE-reformen for domstolene* (R27-2018). Samfunnsøkonomisk Analyse AS. <https://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/rapporter/2019/1/11/27-2018-ekonomiske-konsekvenser-av-abe-reformen-for-domstolene>
- Jacobsen, D. I. (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Johansen, C. & Kinnari, M. O. (2020). *Hvordan prioriterer høyere utdanningsinstitusjoner for å nå målene i ABE-reformen?* [University of Stavanger, Norway]. https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/bitstream/handle/11250/2682053/Johansen_Cecilie_Kinnari_MikaOlav.pd?sequence=1&isAllowed=y
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Tildelingsbrev 2016: Domstoladministrasjonen og domstolene*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2016/domstoladministrasjonen-og-domstolene.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Tildelingsbrev 2019 Domstoladministrasjonen*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/bae078d2e3f44d97bafd4f2af5e07614/tildelingsbrev-2019-domstoladministrasjonen.pdf>
- Kirksæther, N. & Engdal, G. V. (2021). *Hvilke konsekvenser har implementering av ABE-reformen for NTNU og Lånekassen? En kvalitativ undersøkelse av ressurser, tiltak og virkninger* [NTNU]. <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2780521/no.ntnu%3ainspera%3a82754265%3a84739800.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Kunnskapsdepartementet. (2014). *Tildelingsbrev for Norges Teknisk Naturvitenskapelige Universitet*. Kunnskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/tildelingsbrev2014/tildelingsbrev_2014_ntnu.pdf
- Meld. St. 12 (2013-2014). *Perspektivmeldingen 2013*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0825e498ab40465ea3836b06bebd6b93/no/pdfs/stm201220130012000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 18 (2014-2015). *Konsentrasjon for kvalitet: Strukturreform i universitets og høyskolesektoren*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/86d1e31e78b44de6a3a15e913b092bf4/no/pdfs/stm201420150018000dddpdfs.pdf>

- Mikkelsen, S. (2019, 6. juni). Her river Tjora EY-rapporten i stykker. www.universitetsavisa.no. <https://www.universitetsavisa.no/her-river-tjora-ey-rapporten-i-stykker/120362>
- Niskanen, W. A. (1968). The Peculiar Economics of Bureaucracy. *The American economic review*, 58(2), 293-305.
- Norges Domstoler. (2007). *Domstolenes idé- og verdigrunnlag*. <https://www.domstol.no/no/strategisk-plan/domstolenes-ide--og-verdigrunnlag/>
- NOU 2008:3. *Sett under ett - Ny struktur i høyere utdanning*. Kunnskapsdepartement. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7b45efd2ef1d4960a73a2bc7d0e9ec98/no/pdfs/nou200820080003000dddpdfs.pdf>
- NOU 2011:7. *Velferd og migrasjon: Den norske modellens framtid*. Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7a375420185844a1bfacbbd7698bf13e/no/pdfs/nou201120110007000dddpdfs.pdf>
- NOU 2015:1. *Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ef2418d9076e4423ab5908689da67700/no/pdfs/nou201520150001000dddpdfs.pdf>
- NTB. (2023, 5. april). Ny rapport: Dobling av veiutgiftene i Rogaland etter fylkesreformen. www.veier24.no. <https://www.veier24.no/artikler/ny-rapport-dobling-av-veiutgiftene-i-rogaland-etter-fylkesreformen/529108>
- NTNU. (2014). *Saksfremlegg styremøte 05.11.2014. S-sak 29-14. Strategi og budsjettfordeling for 2015, samt langtidsutsikter 2016-2018*. https://www.ntnu.no/styret/saker_prot/05.11.14web/29.14%20Strategi%20og%20budsjett.pdf
- NTNU. (2015a). *Saksfremlegg styremøte 17.06.2015. S-sak 14/15. Planleggingsrammer og budsjettfordeling for 2016, samt langtidsutsikter*. https://www.ntnu.no/styret/saker_prot/17.06.15web/14.15%20Planleggingsrammer%202016.pdf
- NTNU. (2015b). *Årsrapport (2014-2015)*. NTNU mars 2015. https://dbh.hkdir.no/tall-og-statistikk/aars-rapporter/statistikk-side/18.1?undermeny=statistikk_dokumenter&tabellId=621&sektorKode=0&vaegtArstall=2014
- NTNU. (2016a). *Administrativ organisering 2017. Sluttrapport med alternative forslag. 2. mai 2016*. https://www.ntnu.no/documents/1262755726/1265772389/Borresenutvalget_rapport3_REV.pdf/5faadf6c-ad4b-4652-945e-b2969a8bc0f3
- NTNU. (2016b). *Saksfremlegg styremøte 07.12.2016. S-sak 80/16. Årsplan og rammefordeling for 2017, samt langtidsutsikter 2018-2020*. <https://einnsyn.ntnu.no/eInnsyn/Dmb/ShowDmbDocument?mId=250&documentTypeId=MI&sourceDatabase=EPHORTE>
- NTNU. (2016c). *Saksfremlegg styremøte 16.06.2016. S-sak 38/16. Virksomhetsrapport 1. tertial 2016*. https://www.ntnu.no/styret/saker_prot/16.06.16web/S-38.16%20Virksomhetsrapport%201T.pdf
- NTNU. (2016d). *Saksfremlegg styremøte 25.08.2016. S-sak 49/16. Planleggingsrammer og budsjettfordeling for 2017*. <https://einnsyn.ntnu.no/eInnsyn/Dmb/ShowDmbDocument?mId=222&documentTypeId=MI&sourceDatabase=EPHORTE>
- NTNU. (2016e). *Saksfremlegg styremøte 26.10.2016. S-sak 67/16. Administrativ organisering: effektivisering*.

<https://einnsyn.ntnu.no/eInnsyn/Dmb/ShowDmbDocument?mld=236&documentTypeld=MI&sourceDatabase=EPHORTE>

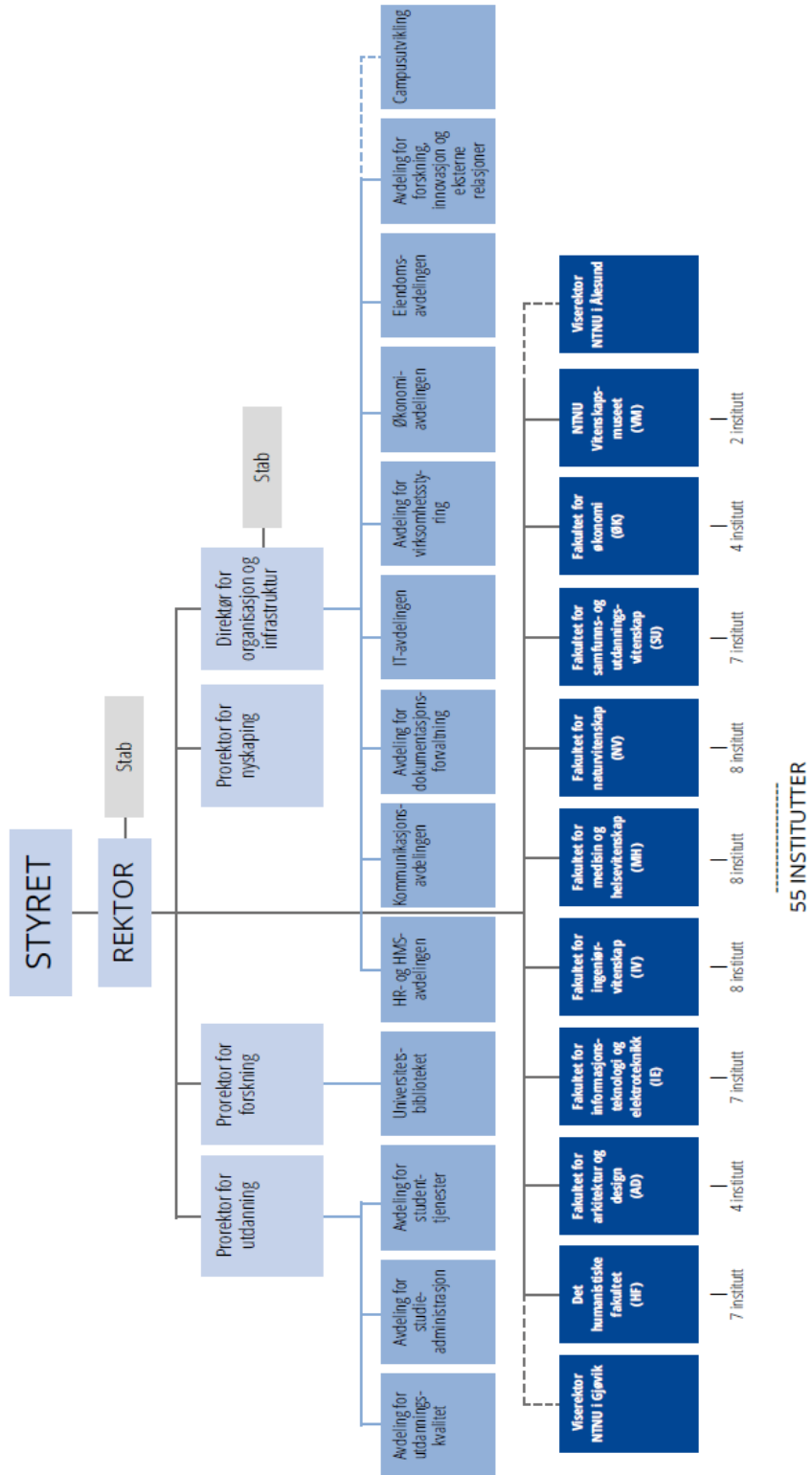
- NTNU. (2017a). Saksfremlegg på styremøte 23.01.2017. O-sak 2/17. Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet. <https://www.ntnu.no/adm/styret/saker>
- NTNU. (2017b). Saksfremlegg styremøte 14.06.2017. O-sak 15/17. NTNUs forbedringsprogram (status administrativ forbedring). <https://www.ntnu.no/adm/styret/saker>
- NTNU. (2017c). Saksfremlegg styremøte 25.10.2017. S-sak 30/17. Virksomhetsrapport 2. tertial 2017. <https://www.ntnu.no/adm/styret/saker>
- NTNU. (2017d). Øienutvalget. Et utvalg for å identifisere ytterligere administrative effektiviseringstiltak i perioden 2017-2019. N. I. dokument].
- NTNU. (2017e). Årsrapport (2016-2017). NTNU mars 2017. [https://dbh.hkdir.no/tall-og-statistikk/aars-rapporter/statistikk-side/18.1?undermeny=statistikk dokumenter&tabellId=621&sektorKode=0&valgtArstall=2016](https://dbh.hkdir.no/tall-og-statistikk/aars-rapporter/statistikk-side/18.1?undermeny=statistikk_dokumenter&tabellId=621&sektorKode=0&valgtArstall=2016)
- NTNU. (2018a). Saksfremlegg styremøte 14.03.2018. O-sak 9/18. Administrativ effektivisering – status og videre arbeid. <https://www.ntnu.no/adm/styret/saker>
- NTNU. (2018b). Saksfremlegg styremøte 22.08.2018. S-sak 17/18. Planleggingsrammer og budsjettfordeling for 2019 og langtidsperioden. <https://www.ntnu.no/adm/styret/saker>
- NTNU. (2018c). Årsrapport (2017-2018). NTNU mars 2018. <https://www.ntnu.no/documents/10137/1279418159/NTNU+%C3%A5rsrapport+2016-2017+Bokm%C3%A5l.pdf/2849f2b1-ade5-4407-aed2-5ea6c65f109a>
- NTNU. (2019a). Saksfremlegg styremøte 04.12.2019. S-sak 47/19. Årsplan og rammefordeling for 2020 og langtidsperioden. <https://www.ntnu.no/adm/styret/saker>
- NTNU. (2019b). Saksfremlegg styremøte 06.06.2019. O-sak 18/19. Kunnskapsgrunnlag ABE-reformen. <https://www.ntnu.no/adm/styret/saker>
- NTNU. (2019c). Saksfremlegg styremøte 22.08.2019. S-sak 25/19. Planleggingsrammer og budsjettfordeling for 2020 og langtidsperioden. <https://www.ntnu.no/adm/styret/saker>
- NTNU. (2020a). Saksfremlegg styremøte 29.10.2020. S-sak 54/20. Årsplan og rammefordeling for 2021 og langtidsperioden. <https://www.ntnu.no/adm/styret/saker>
- NTNU. (2020b). Årsrapport (2019-2020). NTNU mars 2020. https://www.ntnu.no/documents/10137/1279418159/NTNU_aarsrapport_bokmaal_2019.pdf/d9e76719-afa7-18e2-dd8b-0ab363f090d9?t=1589976134263
- NTNU. (2021a). Saksfremlegg styremøte 11.03.2021. S-sak 15/21. Medvirkning ved NTNU - aktuelle problemstillinger og videre utvikling. <https://www.ntnu.no/adm/styret/saker>
- NTNU. (2021b). Årsrapport (2020-2021). NTNU mars 2021. <https://www.ntnu.no/documents/10137/1279418159/NTNU+%C3%85rsrapport+2020-2021.pdf/d5fbfb14-d7c3-5a32-a7b4-de32e2af7136?t=1615967975844>
- NTNU. (2022a). Saksfremlegg styremøte 10.03.2022. S-sak 8/22. Årsrapport og årsrekneskap for 2021, til Kunnskapsdepartementet. <https://www.ntnu.no/adm/styret/saker>
- NTNU. (2022b). Saksfremlegg styremøte 20.06.2022. S-sak 21/22. Planleggingsrammer og budsjettfordeling for 2023. <https://www.ntnu.no/adm/styret/saker>

- NTNU. (2023a). *Kunnskap for en bedre verden: NTNUs strategi 2018–2025*. Hentet 29. april 2023 fra <https://www.ntnu.no/ntnus-strategi/overordnet-mal>
- NTNU. (2023b). *NTNU Årsrapport 2022*. N. m. 2023. <https://www.ntnu.no/documents/10137/1279418159/NTNU+%C3%85rsrapport+2022.pdf/63a59bd0-686d-f250-bd9b-1ef0ea76bc85?t=1678891068058>
- NTNU. (2023c). *NTNUs historie*. Hentet 29. april 2023 fra <https://www.ntnu.no/ntnus-historie>
- OECD. (2013). *Value for Money in Government: Norway 2013*. Series: *Value for the Money in Government: Norway 2013*. OECD Publishing. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/value-for-money-in-government-norway-2013_9789264201927-en#page1
- Oppegaard, S. M. N., Seip, Å. A. & Svalund, J. (2019). *ABE-reformen i staten*. Fafo-rapport 2019:36. <https://www.fafo.no/images/pub/2019/20733.pdf>
- Prop. 1 S (2014-2015). *For budsjettåret 2015*. Statsbudsjettet (Gul bok) Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8a1f1d19093448798422df4ec9dc16eb/no/pdfs/prp201420150001guldddpdfs.pdf>
- Prop. 1 S Gul bok (2018–2019). *For budsjettåret 2019* Statsbudsjettet (Gul bok). Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/2ca333109d1e4211b68d79e57df3200f/no/pdfs/prp201820190001guldddpdfs.pdf>
- Prop. 61 LS (2014-2015). *Nærpolitireformen*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0f5847ca5bae4b2996b6441423e5ea09/no/pdfs/prp201420150061000dddpdfs.pdf>
- Prop. 79 L (2018–2019). *Endringer i veglova mv. (overføring av fylkesveiadministrasjon)*. Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/68d2ef8286b24cbabd30cadaca342615/no/pdfs/prp201820190079000dddpdfs.pdf>
- Prop. 96 S (2016–2017). *Endringer i kommunestrukturen*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/6381fed4b86d4d779c26eaf69e6f3fcd/no/pdfs/prp201620170096000dddpdfs.pdf>
- Regjeringen Solberg. (2013). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Statsministerens kontor. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>
- Riksrevisjonen. (2019-2020). *Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene* (Dokument 3:3). <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/Domstolene.pdf>
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner : ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget.
- SOU 2016:67 (2016). *En översyn av överskottsmålet*. Statens Offentliga Utredningar, 2016:67. <https://www.regeringen.se/contentassets/ecfe77e71eef4b8d9fc1db78a268637/en-oversyn-av-overskottsmalet-sou-201667/>
- St.meld. nr. 47 (2008-2009). *Samhandlingsreformen - Rett behandling - på rett sted - til rett tid*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d4f0e16ad32e4bbd8d8ab5c21445a5dc/no/pdfs/stm200820090047000dddpdfs.pdf>

- Træen, M. N. & Måseidvåg, H. I. (2019). *Analyse av driftssituasjonen i domstolene etter innføring av ABE-reformen*. Metier OEC, an RPS company. Domstoladministrasjonen [Internt dokument].
- Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (D. Østerberg, Overs.; 3. utg.). Gyldendal.

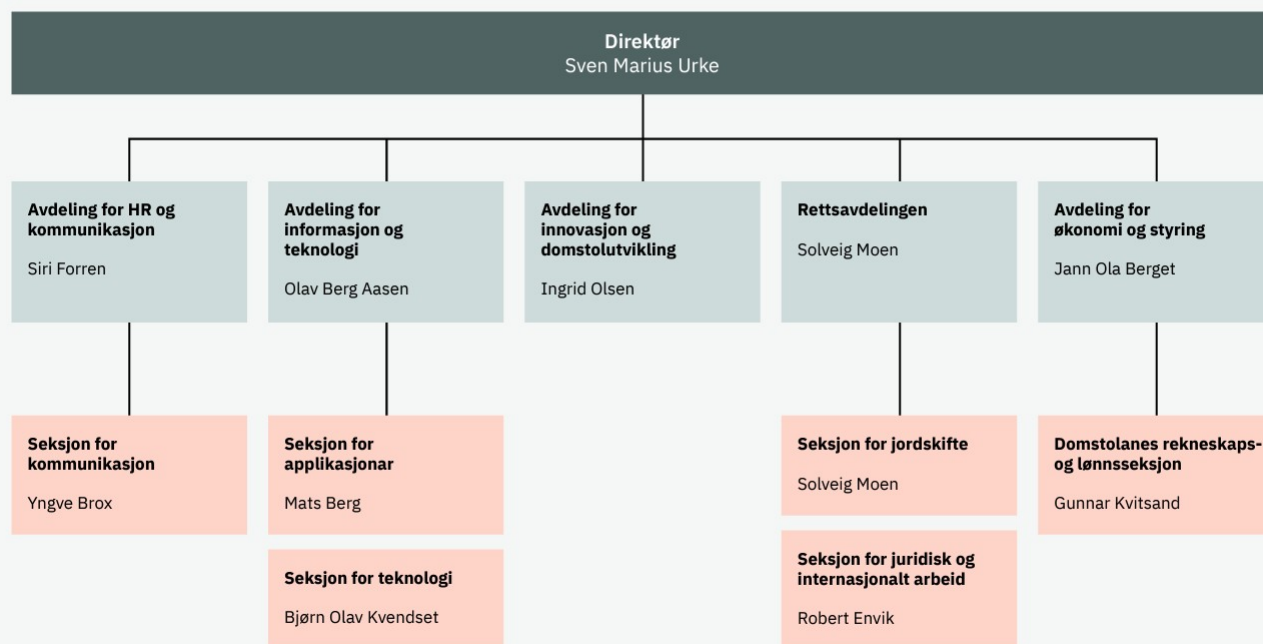
VEDLEGG

Vedlegg 1 - Organisasjonskart NTNU



Vedlegg 2 - Organisasjonskart DA

Domstoladministrasjonens organisasjonskart per 31.12.2022



Vedlegg 3 - Intervjuguide

Intervjuguide

Masteroppgave som undersøker forhold ved ABE-reformen

Vi skal gjennomføre semistrukturert intervju, og har valgt å utforme intervjuguiden med tema og «stikkord».

- Takke for deltakelse og tid
- Formål
- Avklare lyd- og bildeopptak
- Informasjon om sitatsjekk og tilsending av oppgave ved interesse

Fakta om virksomheten

- Navn
- Hvilken funksjon har du i organisasjonen
- Hvor lenge har du jobbet i organisasjonen?
- Hvor godt kjenner du ABE-reformen?

Forsknings spm 1: Hvor mottakelig var organisasjonen for ABE i den formatet reformen kom, og hvordan har organisasjonen implementert den?

Effektiviseringspotensial

- Økonomiske forutsetninger
- Bemanningssituasjon
- Prosesser med tiltak
 - o Osthøvelkutt eller omfordeling av kutt?
 - o Hva ble vektlagt – hvorfor

Hemmere og fremmere

- Egenskaper ved egen organisasjon som mulig- umuliggjør endringer
 - o «lydig»/instrumentell organisasjon /– hvilke avveininger er gjort.
 - o «endringvillig» organisasjon. Kultur for å følge vedtak. Fagforeningenes rolle / styrke.
 - o Forventninger fra omgivelsene - hvilke avveininger er gjort. Interessenter

Forsknings spm 2: Hvordan er implementering av ABE påvirket av andre reformer/ større endringer i samme periode?

Påvirkning

- Hvilke andre større endringer har funnet sted i samme periode?
- Forsterker eller svekker ABE og de nevnte reformene/endringen hverandre? Hvordan er den gjensidige påvirkningen?
- Hvordan anser du ABE sin påvirkning vs de andre. Hvor er endringskraften

Forsknings spm 3: Hvilke effekter har ABE hatt for organisasjonen?

Effekter/resultat

- Hva er gevinstene? Hva har organisasjonen tapt? Interne og eksterne effekter
- Kan strikken tøyes lengre?
- Hvordan har ABE endret / påvirket organisasjonen?
 - o Noe som utpeker seg som mest viktig?
- Hva bør vektlegges når man skal vurdere om ABE er vellykket?
- Hvordan vil ABE bli omtalt av ettertiden?

Vedlegg 4 - Informasjonsbrev

Vil du delta som informant for et forskningsprosjekt? Masteroppgave som undersøker forhold ved ABE-reformen

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke
«*Hvordan kan et generelt kutt i bevilling, påvirke byråkratiet og effektiviseringen av organisasjoner i offentlig sektor? En kvalitativ studie av lokale effekter av ABE-reformen.*»

I dette skrivet gir vi informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære.

Formål

ABE-reformen har innebåret et flatt kutt for alle statlige virksomheter. Reformens intensjon var å bidra til mer effektivitet og mindre byråkrati. Kuttet har variert mellom 0,5 til 0,8 % i året fra 2015 og fram til 2021. Flere rapporter antyder uønskede konsekvenser, og utfallet er usikkert med tanke på hvem som høster effektivitetsgevinster og om reformen skaper kreativitet og innovasjon.

Vi har egne erfaringer med arbeid i statlige organisasjoner, og har gjennom våre stillinger, samt studiet Master i offentlig ledelse og styring ved Høgskolen Innlandet avd Lillehammer, et ønske om å se nærmere på ABE-reformen. Vi ønsker å undersøke:

1. Hvor mottakelig var organisasjonen for ABE i den formatet reformen kom?
2. Hvilke andre endringer må ABE ses i sammenheng med?
3. Hvordan har ABE formet eller påvirket organisasjonen?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Veileder Tor Helge Pedersen, førsteamanuensis ved høgskolen Innlandet.
Anne Larsen og Annja Siggerud, studenter ved høgskolen Innlandet.

Hvorfor ber vi om deltakelse?

Vi tror at det er relevant å få snakke med personer som har arbeidet med, eller er berørt av, implementering av reformen.

Vi ønsker 3-5 deltakere fra høyere utdanning og 3-5 deltakere fra domstolene i Norge.

Hva innebærer det å delta?

De som velger å delta i prosjektet, stiller opp til et semi-strukturert intervju. Tidsmessig anslår vi at det vil kunne gjennomføres på 45 minutter, fortrinnsvis på Zoom / Teams.

Dersom informanten ønsker personlig intervju, skal vi gjøre vårt ytterste for å få tilrettelagt for dette. Spørsmålene vil bli sendt senest en uke før avtalt tidspunkt med tanke på forberedelse.

Dersom informanten har tilgang til rapporter eller andre dokumenter hvor ABE-reformen kommer frem, ønsker vi svært gjerne å få tilgang til disse.

Det blir gjort lyd- og bildeopptak og tatt notater fra intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Samtykket kan når som helst trekkes tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger vil da bli slettet.

Hvordan vi oppbevarer og bruker opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om organisasjonen/informanten til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt. Data vil bli oppbevart på studentenes private enheter og fellesområde på office-365. De som vil ha tilgang til informasjonen er:

- Anne Larsen
- Annja Siggerud
- Veileder Tor Helge Pedersen

Vi vil gjennomgående avstå fra å identifisere hvilken utdanningsinstitusjon eller hvilke domstoler som deltar i undersøkelsen. Alle referanser til de data vi samler inn vil bli anonymisert.

Vi vil sende ut sitater som blir brukt i oppgaven for godkjenning. Når Masteroppgaven er ferdig, kan informanten få den tilsendt om ønskelig.

Hva skjer med opplysningene når vi leverer Masteroppgaven?

Når Masteroppgaven er levert og godkjent, vil intervju og opplysninger bli slettet.

Personopplysninger

Prosjektet innhenter og behandler ikke sensitive personopplysninger, men erfaringene informanten har med ABE-reformen i organisasjonen hvor informantene er tilsatt. Vi behandler opplysninger basert på samtykke.

På oppdrag fra Høgskolen Innlandet vil NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdere at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket. Bekreftelse på dette vil bli sendt før gjennomføring av intervjuene.

Dine rettigheter

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

- Innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og 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 behandling av dine personopplysninger

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

Anne Larsen, student, e-post: an-la-vi@hotmail.com, tlf. 92030996

Annja Siggerud, student, e-post: annjasigg@gmail.com, tlf. 96945633

Tor Helge Pedersen, veileder, e-post: tor.helge.pedersen@inn.no, tlf. 61288135

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med: NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på e-post personverntjenester@nsd.no, tlf 55582117.

Med vennlig hilsen

Tor Helge Pedersen
Veileder

Anne Larsen
student

Annja Siggerud
student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Masteroppgave som undersøker forhold ved ABE-reformen, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:
å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet ca. 15.12.2022.

Dato og signatur prosjektdeltaker

Vedlegg 5 - Vurdering av behandling av personopplysninger

07.05.2023, 17:56 Meldeskjema for behandling av personopplysninger



[Meldeskjema](#) / [Hvordan kan et generelt kutt i bevilning, påvirke byråkratiet og effekti...](#) / Vurdering

Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer
783772

Vurderingstype
Standard

Dato
25.01.2023

Prosjekttittel

Hvordan kan et generelt kutt i bevilning, påvirke byråkratiet og effektiviseringen av organisasjoner i offentlig sektor? En kvalitativ studie av lokale effekter av ABE-reformen.

Behandlingsansvarlig institusjon

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

Prosjektansvarlig

Tor Helge Pedersen

Student

Annja Siggerud

Prosjektperiode

01.01.2021 - 30.06.2023

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 30.06.2023.

[Meldeskjema](#)

Kommentar

Personverntjenester har vurdert endringen i prosjektslutt dato.

Vi har nå registrert 30.06.2023 som ny slutt dato for behandling av personopplysninger.

Vi vil følge opp ved ny planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til videre med prosjektet!

<https://meldeskjema.sikt.no/626e1a0e-05bb-4795-8d51-d3d30719690c/vurdering>