



# Digitalisering: farvel til regional stat?

*En kvalitativ komparativ casestudie av Arkivverket, Skatteetaten og Statens vegvesen.*

**Daniel Lotsberg og Ola Lindberg**

**Veileder: Torstein Nesheim**

Masteroppgave i hovedprofilen Strategi og Ledelse

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer inntår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

## Sammendrag

Formålet med studien er å få innsikt i hvordan ulike landsdekkende statlige etater har tilpasset sin organisasjonsstruktur i tråd med hvordan forventningene og krav fra eksterne omgivelser har endret seg. Der etatene tidligere var gruppert basert på geografi, velger de nå å gruppere seg basert på funksjoner. Ved å studere tre ulike landsdekkende statlige etater søker vi å utvide forståelsen for hvordan organisasjonene sin interne struktur kan gjøre de ulike etatene bedre rustet til å møte nye krav fra omgivelsene rundt seg, der blant annet digitalisering er en viktig endringsfaktor.

For å få best mulig innsikt i studiens tema har vi gjennomført en kvalitativ casestudie av de tre etatene som har gått fra en geografisk basert organisasjonsstruktur til funksjonsbasert – Arkivverket, Skatteetaten og Statens vegvesen – og sammenlignet de ulike omorganiseringene. Forholdet mellom geografi og funksjon er justert. Digitalisering har vært en viktig bakgrunn, da ulike mekanismer fjerner behovet for lokal tilstedeværelse, og man kan tenke annerledes ved utformingen av organisasjoner. De tre etatene vi har studert, er alle de landsdekkende statlige etatene i landet som har valgt å gjennomføre en slik endring i struktur. Det empiriske grunnlaget baserer seg på 15 dybdeintervjuer og tre bakgrunnsintervjuer. Det har gitt oss god forståelse og innblikk i hvordan de ulike etatene har tilpasset seg, hva som har vært motivet og hvilke utfordringer de står ovenfor. Det er tre etater med samme mål, men på ulike stadier i omorganiseringen.

Studien avdekker at digitalisering påvirker valg av organisasjonsstruktur. Mer spesifikt kan vi på bakgrunn av vår forskning si at digitalisering medfører en overgang fra gruppering basert på geografi, til gruppering basert på funksjon for landsdekkende statlige etater. Videre viser studien at digitalisering må sees på som noe subjektivt, da det er ulik virkelighetsforståelse knyttet til digitalisering. Til tross for en overgang til oppgaveløsning i landsdekkende funksjoner, medfører ikke digitalisering, slik mange har hevdet, nødvendigvis en nedbygging av regionale strukturer og fagmiljøer. Tvert imot flyttes mange oppgaver og mye ansvar ut fra direktoratene og til funksjonene. Overgangen fører med seg utfordringer knyttet til blant annet strukturelle forhold, samordning og fjernledelse.

Det er av vår oppfatning at studien vi har gjennomført er dagsaktuell. Vi håper også at den kan være til nytte for de etatene vi har samarbeidet med, og andre aktører som vurderer en liknende omorganisering i fremtiden.

## Forord

Denne studien er utarbeidet som en avsluttende del av masterutdanningen i økonomi og administrasjon ved Norges Handelshøyskole (NHH), i hovedprofilen strategi og ledelse. Studien er videre en del av, og er skrevet i samarbeid med, et forskningsprogram tilhørende stiftelsen for Samfunns- og Næringslivsforskning (SNF) ved NHH – Future-Oriented Corporate Solutions (FOCUS).

Arbeidet med studien begynte i det små i desember 2018, og konkluderes ved innleveringen av denne studien i månedsskiftet mai/juni 2019. Det har tatt lang tid, men det har vært spennende, lærerikt og inspirerende – og tiden har følgelig gått fortere enn vi kunne forvente. Hadde alt arbeid vært like gøy, hadde tiden gått for fort.

Vi ønsker i denne anledning å takke våre samarbeidspartnere. Arkivverket, Skatteetaten og Statens vegvesen har vært utrolig behjelpelige. Uten deres åpenhet hva gjelder informasjonsutveksling og deres villighet til å sette av tid og ressurser for å bidra til og skape en større forståelse for studiens forskningsspørsmål, så ville vi vanskelig ha laget denne studien. Våre tanker går også til nylig avdøde vegdirektør Terje Moe Gustavsen i Statens vegvesen, som vi var så privilegerte å få møte til intervju i Oslo i januar.

Vi vil også rette en stor takk til vår veileder, Torstein Nesheim, seniorforsker ved SNF. Han har opptrådt på en inspirerende og konstruktiv måte, med enorm faglig kompetanse og innsikt. Hans veiledning har vært av høy kvalitet, både faglig og pedagogisk. Gjennom flere konstruktive møter og diskusjoner har vi sammen formet studiens karakter, og Torstein har hatt en aktiv og viktig rolle som støttespiller gjennom hele prosessen.

Til sist vil vi takke hverandre for et konstruktivt og fruktbart samarbeid. Mange måneders tett samarbeid kulminerer i denne oppgaven, og vårt kollektive blod, svette og tårer ligger til grunn. Denne studien markerer avslutningen av vår mastergrad i økonomi og administrasjon, og vi er stolte av å presentere den.

Bergen, 31. mai 2019

Daniel Lotsberg

Ola Lindberg

---

# Innholdsfortegnelse

<b>1.</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>7</b>
1.1	<i>Bakgrunn for studien .....</i>	7
1.2	<i>Forskningsspørsmål .....</i>	8
1.3	<i>Avgrensninger .....</i>	9
1.4	<i>Struktur .....</i>	9
<b>2.</b>	<b>Teoretisk rammeverk og tidligere forskning .....</b>	<b>11</b>
2.1	<i>Organisasjonsstruktur .....</i>	12
2.1.1	Innledning .....	12
2.1.2	Strukturelle dimensjoner eller variabler .....	13
2.1.3	Ulike prinsipp for gruppering .....	15
2.1.4	Geografi eller funksjon – en sammenligning .....	20
2.2	<i>Digitalisering .....</i>	22
2.2.1	Definere digitalisering .....	22
2.2.2	Hvordan digitalisering påvirker organisasjoner .....	23
2.2.3	Muligheter med digitalisering .....	25
2.2.4	Utfordringer med digitalisering .....	27
2.2.5	Teori i kontekst .....	28
2.3	<i>Forklaringer til valgt organisering .....</i>	29
2.3.1	Kilder til konflikt .....	29
2.3.2	Rasjonell modell .....	30
2.3.3	Politisk modell .....	31
2.3.4	Institusjonelt perspektiv .....	32
2.3.5	Teori i kontekst .....	42
2.4	<i>Syntese .....</i>	42
<b>3.</b>	<b>Metode .....</b>	<b>44</b>
3.1	<i>Forskningsdesign .....</i>	44
3.2	<i>Forskningstilnærming .....</i>	45
3.3	<i>Forskningsmetode .....</i>	46
3.3.1	Forskningsstrategi .....	47
3.4	<i>Datainnsamling .....</i>	48
3.4.1	Tilgang til data og forarbeid .....	48

---

3.4.2	Utvalg.....	49
3.4.3	Intervjuobjektene .....	51
3.4.4	Skjematisk oversikt over intervjuobjekter .....	51
3.5	<i>Datamateriale</i> .....	52
3.5.1	Intervju .....	52
3.5.2	Intervjuguide .....	55
3.5.3	Gjennomføring av intervjuene .....	56
3.5.4	Andre kilder til data.....	58
3.6	<i>Analyse av data</i> .....	58
3.7	<i>Evaluering av metode</i> .....	60
3.7.1	Reliabilitet.....	60
3.7.2	Validitet .....	61
3.8	<i>Etiske vurderinger</i> .....	62
<b>4.</b>	<b>Analyse</b> .....	<b>64</b>
4.1	<i>Arkivverket</i> .....	64
4.1.1	Innledning.....	64
4.1.2	Motiv og bakgrunn for omorganiseringen .....	65
4.1.3	Innhold i ny struktur .....	70
4.1.4	Utdfordringer med ny struktur.....	76
4.2	<i>Skatteetaten</i> .....	81
4.2.1	Innledning.....	81
4.2.2	Motiv og bakgrunn for omorganiseringen .....	82
4.2.3	Innhold i ny struktur .....	87
4.2.4	Utdfordringer med ny struktur.....	94
4.3	<i>Statens vegvesen</i> .....	97
4.3.1	Innledning.....	97
4.3.2	Motiv og bakgrunn for omorganiseringen .....	98
4.3.3	Innhold i ny struktur .....	104
4.3.4	Utdfordringer med ny struktur.....	111
<b>5.</b>	<b>Drøfting og sammenligning</b> .....	<b>115</b>
5.1	<i>Forklaringer</i> .....	115
5.1.1	Perspektiv til endring .....	115
5.1.2	Tabell med sammenligning .....	120
5.2	<i>Digitalisering som drivkraft</i> .....	120

---

5.3	<i>Innhold i ny struktur</i> .....	122
5.3.1	Struktur .....	122
5.3.2	Innovasjon og utvikling .....	123
5.4	<i>Utfordringer i ny struktur</i> .....	123
5.4.1	Fjernledelse .....	124
5.4.2	Samordning.....	124
5.4.3	Digitalisering .....	126
5.5	<i>Drøfting med vekt på faglige bidrag</i> .....	127
5.5.1	Digitalisering og endring vekk fra geografisk struktur .....	128
5.5.2	Digitalisering – subjektivt eller objektivt? .....	132
5.5.3	Geografisk dimensjon etter omorganisering.....	133
5.5.4	Utfordringer for geografisk distribuerte organisasjoner .....	137
<b>6.</b>	<b>Konklusjon</b> .....	<b>140</b>
6.1	<i>Hovedfunn</i> .....	140
6.2	<i>Teoretiske bidrag og implikasjoner</i> .....	142
6.3	<i>Forslag til videre forskning</i> .....	143
6.4	<i>Implikasjoner for etatene</i> .....	144
6.5	<i>Metodiske begrensninger ved studien</i> .....	146
<b>7.</b>	<b>Litteraturliste</b> .....	<b>148</b>
<b>8.</b>	<b>Vedlegg</b> .....	<b>152</b>
8.1	<i>Vedlegg 1: Henvendelse til Arkivverket</i> .....	152
8.2	<i>Vedlegg 2: Henvendelse til Skatteetaten</i> .....	153
8.3	<i>Vedlegg 3: Henvendelse til Statens vegvesen</i> .....	154
8.4	<i>Vedlegg 2: Intervjuguide bakgrunnsintervju</i> .....	155
8.5	<i>Vedlegg 3: Intervjuguide dybdeintervju</i> .....	157
8.6	<i>Vedlegg 4: Samtykkeerklæring</i> .....	160

---

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn for studien

Den teknologiske hverdagen som organisasjoner i dag befinner seg i, er en helt annen enn for bare fem eller ti år siden, og organisasjoner er nødt til å tilpasse seg disse eksterne endringene for å holde takt. Digitalisering åpner for helt nye og andre måter å tenke samordning mellom offentlig forvaltning og brukere, offentlig forvaltning seg imellom, og internt i offentlig forvaltning – dette på tvers av virksomhetsgrenser og forvaltningsnivåer. Det spiller imidlertid liten rolle for brukerne hvorvidt etatene er organisert på den ene eller andre måten, men den raske digitaliseringen gjør at organisasjonenes brukere stiller helt andre krav, og har helt andre forventninger, til tjenestene som organisasjonene må tilby (Difi, 2018). I en rapport fra 2018, skriver Difi at digitaliseringen gir organisatoriske utfordringer:

*En utfordring framover vil imidlertid helt klart bli å møte og ivareta stadig sterkere krav fra ulike brukergrupper om mer helhetlige og brukervennlige tjenester fra offentlig sektor.*

Det har tradisjonelt sett vært slik at statlige etater er organiserte geografisk. Etatene har landsdekkende oppgaveløsning, og har derfor i stor grad vært inndelt etter geografi, gjerne i fem regioner: nord, midt, vest, sør og øst. Der man før krevde lokal tilstedeværelse, er organisasjoner nå i stor grad fri fra denne begrensningen – all den tid ny teknologi muliggjør desentralisert oppgaveløsning. I en artikkel i Ukeavisen Ledelse uttalte Torstein Nesheim (2017), seniorforsker ved stiftelsen for Samfunns- og Næringslivsforskning (SNF) ved Norges Handelshøyskole:

*Et viktig aspekt ved digitalisering at det bidrar til standardisert oppgaveløsning, som for noen direktorater betyr at arbeidet kan utføres hvor som helst.*

Digitaliseringen kan blant annet bidra til en mer standardisert oppgaveløsning. For noen direktorater vil det bety at oppgaveløsningen kan skje uavhengig av geografi. I så måte legger digitalisering til rette for nedbygging av regionale strukturer (Nesheim, 2017). Digitalisering og nye arbeidsprosesser fører blant annet til at fysisk og funksjonell organisering i større grad kan ses uavhengig av hverandre (Difi, 2018). I offentlig sektor er det tre etater som nylig har igangsatt, eller gjennomført, en omorganisering. Arkivverket gikk i 2016 bort fra en geografisk gruppering. Skatteetaten implementerer i 2019 en ny organisasjonsstruktur uavhengig av

geografi. Til slutt, så har Statens vegvesen nylig offentliggjort at de ønsker å gå vekk fra en geografisk organisering. Det vil derfor være interessant å se på bakgrunnen, motivene og implikasjonene for disse omorganiseringene.

## 1.2 Forskningsspørsmål

Formålet med studien er å belyse hvordan landsdekkende offentlige etater kan tilpasse strukturen for å bedre imøtekomme endringer i omgivelsene. De siste årenes store teknologiske utvikling har gitt implikasjoner overfor offentlige etater. Digitaliseringen har medført at brukernes krav og forventninger til etatene er annerledes, og har samtidig ført til at flere oppgaver kan standardiseres og automatiseres. Oppgaver som før var stedsavhengige har blitt stedsuavhengige. Dette er store eksterne krefter som påvirker organisasjonenes teknologiske og institusjonelle omgivelser. Likhet mellom oppgaver, potensiale i stordrift, standardiseringsgevinster og press på effektivisering er eksempler på andre forhold som også spiller inn.

Flere landsdekkende offentlige etater, som har vært geografisk organisert, har den siste tiden gjort, eller planlegger å gjøre, omfattende strukturendringer for å imøtekomme disse endringene. Studien tar sikte på å forklare hvorfor etatene nå går bort fra en geografisk basert organisasjonsstruktur, og se på hvilke motiver som står bak strukturendringene. Videre vil det være av interesse å se på virkningene av den nye strukturen, og implikasjoner det vil få for oppgaveløsningen.

På bakgrunn av det ovennevnte har vi formulert følgende forskningsspørsmål:

- 1. Hvordan har de statlige etatene tilpasset seg organisatorisk for å imøtekomme endringer i de teknologiske og institusjonelle omgivelsene, og hva er forklaringene bak dette?*
- 2. Hvilke utfordringer oppstår gitt at strukturen justeres?*

Studien vil ta utgangspunkt i eksisterende forskning og teori på området. For å få en dypere innsikt i, og danne oss et mer nyansert bilde av endringene, har vi intervjuet en rekke personer som har vært involvert i endringsprosessene i alle etatene – åtte i Arkivverket, seks i Skatteetaten og fire i Statens vegvesen. Disse intervjuobjektene har vært involvert på ledelses- og ansattnivå. Gjennom å studere de faktiske strukturendringene, og planlagte



---

strukturendringene, i etatene, har vi mulighet til å se om våre funn sammenfaller med eksisterende forskningsgrunnlag, og se hvilke implikasjoner funnene vil gi videre.

### 1.3 Avgrensninger

Det er gjort noen avgrensninger i denne studien. Dette grunnet at det skal være mulig å gjennomføre studien i løpet av tidsperioden som er tilgjengelig for å arbeide med studien. Vi har avgrenset studien til å omhandle offentlige etater. Dette skyldes først og fremst at tilgang på datamateriale er lettere tilgjengelig, men også fordi vi da kan ta for oss alle organisasjoner som har gjennomført en slik endring. Ved inkludering av private bedrifter ville utvalget blitt så stort at vi ikke kunne rukket over alle, og måtte uansett plukket ut noen. Etatene vi har studert er store, og sett bort fra Arkivverket med sine 300 ansatte, har de mange tusen ansatte hver. De opererer i ulike segment i det offentlige, med store ansvarsområder, og det ville være vanskelig for oss å dekke virkningene og implikasjonene av endringene helt ned på medarbeidernivå. Vi har derfor forholdt oss til toppledere i ny og gammel struktur. For å få medarbeiderperspektivet, har vi imidlertid inkludert tillitsvalgte i alle organisasjonene. Studien har et ledelsesperspektiv, der vi ser på prosessen og utfallet knyttet til de aktuelle omorganiseringene i Arkivverket, Skatteetaten og Statens vegvesen. Det virker derfor naturlig at studien avgrenses først og fremst til de ansatte som har vært direkte involvert i endringsprosessene, eller som er i ledende stillinger og kan si noe om grupperingen av etatene før og etter ny struktur. Etatene har gjennomgått omstruktureringer tidligere, men studien vil avgrense seg til omstruktureringer som omhandler å forlate geografisk struktur til fordel for en ny. På grunn av at etatenes bakgrunn i mange tilfeller er viktig for å forklare den aktuelle strukturendringen, vil imidlertid enkelte tidligere strukturendringer behandles overfladisk. Det er også viktig å påpeke at studien tar for seg *alle* de statlige etatene som har gjennomført eller planlegger å gjennomføre en slik omorganisering, noe som gir oss et godt grunnlag for analyse.

### 1.4 Struktur

Studien er delt inn i åtte kapitler, hvorav bakgrunn for studien, presentasjon av forskningsspørsmål, avgrensninger og struktur, utgjør første kapittel. I kapittel to vil studiens teoretiske grunnlag presenteres. Her vil vi se nærmere på generell organisasjonsteori, ulike former for gruppering, digitalisering og koblingen til gruppering, samt ulike perspektiv på organisering. I kapittel tre vil vi gå gjennom studiens metodiske grunnlag. Her vil vi se på valg

knyttet til innsamling og analyse av data, evaluere studiens metode og drøfte etiske hensyn. Analysen av vårt forskningsspørsmål kommer i kapittel fire og fem. I kapittel fire tar vi for oss de tre etatene vi har studert i denne studien, og analyserer deres overgang fra en geografisk struktur til ny struktur. Her vil vi presentere etatene hver for seg, først med bakgrunn, for å sette strukturendringen i et større perspektiv, og for å få en bredere innsikt i etatenes kjennetegn. Deretter vil analysen deles inn i motiv, innhold i ny struktur og utfordringer med ny struktur. Denne analysen fortsetter inn i kapittel fem, hvor vi sammenligner de tre etatene på de ovennevnte punktene, for på slikt vis å svare på studiens forskningsspørsmål. Kapittel seks vil runde av studien med en konklusjon. Denne vil presentere studiens hovedfunn, implikasjoner og begrensninger ved studien, og avslutningsvis også foreslå hvilken retning videre forskning av emnet kan, eller bør, ta. Det følger så med en litteraturliste, samt en rekke vedlagte dokumenter. De vedlagte dokumentene inkluderer initiell henvendelse til etatene, intervjuguider for bakgrunns- og dybdeintervju, samt samtykkeerklæring benyttet i forkant av intervjuene.

---

## 2. Teoretisk rammeverk og tidligere forskning

I følgende kapittel vil studiens teoretiske rammeverk bli presentert, i tillegg til tidligere forskning. Dette vil legges til grunn for at vi skal kunne klare å besvare studien sine forskningsspørsmål på en best mulig måte. For en organisasjon er det viktig å tilpasse seg mellom design, strategi og sine omgivelser, for at man skal kunne klare å oppnå best mulig resultater. Strukturen henger sammen med strategi og organisasjonsdesignet, ettersom strukturen til en organisasjon er det verktøyet man benytter seg av for å kunne realisere en strategi. Digitalisering har påvirket valg av organisasjonsstrukturer, nå mer enn noen gang tidligere, og man må dermed se på grupperinger i sammenheng med digitalisering. Det blir derfor videre presentert i dette kapitlet teori knyttet til organisasjonsstruktur, digitalisering og årsaker til valg av organisering i lys av ulike kriterier.

Innledningsvis vil teorikapitlet ta for seg organisasjonsstrukturer. Det vil bli presentert teori knyttet ulike strukturelle dimensjoner og ulike prinsipper for grupperinger, før de viktigste grupperingsformene blir presentert. Deretter vil det komme teori om digitalisering, og hvordan den påvirker valg av organisasjonsstrukturer. Vi vil så se på årsakene til valg av organisering i lys av politikk, rasjonalitet og institusjon, og dernest forsøke å koble det opp mot endring.

Tidligere forskning har sett på hvordan organisasjoner kan bruke organisatoriske virkemidler for å tilpasse seg sine omgivelser. Krav og forventninger fra brukere og eiere har endret seg, og intern organisering har vært et viktig verktøy for å tilpasse seg dette. Intern organisering i statlige etater er til stadighet et aktuelt tema som blir studert og debattert. Det er likevel lite forskning på hvordan digitalisering påvirker valg av organisasjonsstrukturer, og hvordan de ulike etatene endrer sin gruppering som følge av dette. Det finnes generelt lite tidligere forskning som kan sees i sammenheng med vår studie.

Noe forskning finnes det på området, blant annet Nesheim (2017) som skriver i sin artikkel hvordan arbeidsplasser, styring og organisering i offentlige direktorat og etater blir utfordret, som følge av at arbeid og organisasjon blir digitalisert. Et viktig aspekt ved digitalisering er at det bidrar til standardisert oppgaveløsning, som for noen direktorat betyr at arbeidet kan utføres hvor som helst. Det vil likevel ikke medføre geografisk sentralisering nødvendigvis, da det kan være mange grunner til å beholde nærhet til myndighetsobjekter og brukere.

## 2.1 Organisasjonsstruktur

### 2.1.1 Innledning

Når flere mennesker skal samarbeide om en oppgave blir det raskt behov for å avklare hva den enkelte skal gjøre. Når det etableres en formell organisasjon øker kompleksiteten. Oppgavene skal både fordeles og koordineres, og det skal produseres belønninger til interessentene. Formålet med en organisasjonsstruktur er å bidra til at organisasjonen makter å utvikle en tilfredsstillende effektivitet, det er ikke nok at jobben blir gjort (Busch, Vanebo & Dehlin, 2010). I en sentral administrasjon er byråkrati en sentral organisasjonsform.

Byråkratiet er kjennetegnet av et tydelig hierarki, en fast og varig arbeidsdeling mellom enheter og styring gjennom regler og formelle prosedyrer (Nesheim, 2015). Byråkrati er dermed en empirisk beskrivelse ved statlige virksomheter, og man sier gjerne at «alle» organisasjonsformer kan forstås som motsetninger til en byråkratisk organisasjonsform. Det finnes likevel ikke en struktur som fanger opp all statlig organisering eller vil være den beste, uavhengig av situasjon og type oppgave. Det faktum at det er stort innslag av byråkratisk organisering generelt i starten, betyr ikke at dette vil være like utpreget i alle virksomheter. Det er derfor mer hensiktsmessig å legge vekt på dimensjoner eller egenskaper ved en struktur, istedenfor spesifikke organisasjonsformer. Det gir en mer nyansert forståelse av hvordan organisasjoner er bygget opp og hvordan de påvirker medarbeidere og ledere.

Atferd, ledelse og styring finner sted innenfor, og er påvirket av organisasjoner som er bygget opp eller strukturert på en viss måte. Det gir viktige føringer for styring og ledelse, og legger grunnlaget for utforming av de rollene som medarbeidere og ledere inngår i (Nesheim, 2015). Utformingen og endring av struktur er et viktig virkemiddel i offentlig sektor, for politisk ledelse og enhetsledere. Den formelle strukturen er viktig ettersom den legger rammene for de ansatte og handlingene til ledelsen. De statlige virksomhetene er bygget opp av roller og prosedyrer, som sier noe om hvem som kan gjøre hva eller hvordan oppgavene skal gjøres. Jacobsen og Thorsvik (2013) peker på tre generelle effekter av en organisasjonsstruktur:

- Arbeidsdelingen, både horisontalt og vertikalt, medfører formelle roller som bidrar til spesialisering ved å fokusere på oppmerksomheten og begrense hva den enkelte skal jobbe med

- 
- Spesialiserte roller der innehaverne utfører faste oppgaver, noe som bidrar til stabilitet og forutsigbarhet i atferden
  - Koordinering av en rekke spesialiserte aktiviteter, noe som bidrar til at man løser oppgaver og realiserer mål som enkeltindividene ikke kunne klart alene

### 2.1.2 Strukturelle dimensjoner eller variabler

Med organisasjonsstruktur menes den formelle oppbyggingen av virksomheten (Nesheim, 2015). En organisasjonsform er summen av de strukturelle dimensjonene ved en virksomhet. Vi vil skille mellom fire dimensjoner:

- Innslag av hierarki
- Prinsipp for gruppering av enheter
- Grad av sentralisering
- Styring og samordning

*Innslag av hierarki* finner man ofte i statlige virksomheter, da enhver formell organisasjon springer ut av et politisk formål eller et politisk mandat (Nesheim, 2015). Både departementene og de underliggende etatene faller inn under statsrådets konstitusjonelle ansvar, og virksomhetene vil derfor i sin natur være hierarkiske, i den forstand at det er et over- og underordningsforhold mellom ledere og medarbeidere på ulike nivå. Dette omtaler man som den hierarkiske linjen i organisasjonen. Formalisering viser seg igjen i byråkrati, og sterk grad av formalisering gjør det lettere å koordinere virksomheten (Busch et al., 2010). Grad av formalisering er avhengig av to forhold – stillingens plassering i organisasjonshierarkiet og stillingens krav til innehaverens kompetanse. Stillinger som er høyt plassert i hierarkiet har lav formaliseringsgrad, og alle som sitter i lederstillinger har derfor stor frihet til å bestemme selv hvordan de vil jobbe, noe som er nødvendig basert på jobbens karakter.

Den andre strukturvariabelen er *prinsipp for gruppering av enheter*, det vil si hvilket prinsipp for horisontal spesialisering som ligger til grunn for arbeidsdelingen i en organisasjon (Nesheim, 2015). Mintzberg (1979) skisserte i sin tid seks prinsipper for gruppering av oppgaver, og dette var blant annet etter kompetanse, produkt, kunde og geografisk lokalisering. Gruppering innebærer at stillinger skal kobles sammen på en hensiktsmessig måte, og at alle stillingene i en organisasjon er knyttet sammen i større eller mindre grad. Måten man knytter sammen aktiviteter og personell på, påvirker hvordan saker og

politikkområder blir forstått. Det antas at samordning og koordinert handling er lettere å få til internt i en organisatorisk enhet enn mellom sideordnede enheter.

*Grad av sentralisering* er også en viktig strukturvariabel. I alle organisasjoner er det konstant flyt av ulike problemer. Disse må løses, og det må tas beslutninger. Hvem skal gi myndighet til å ta de ulike beslutningene? Det viktige spørsmålet i denne sammenhengen er grad av sentralisering – på hvilket nivå i organisasjonshierarkiet skal ulike beslutninger fattes? (Busch et al., 2010). Ifølge Nesheim (2015) er det viktig med en hensiktsmessig fordeling av myndighet for å oppnå god problemløsning og god kvalitet på beslutninger i en organisasjon. For de fleste vil det være avveininger mellom hvilke forhold som trekker i retning av sentralisering kontra desentralisering. Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2013) kan det oppsummeres på følgende måte, der sentralisering har fire fordeler:

- Klare styringssignaler fra ledelsen
- Klart ansvar på toppen av organisasjonen
- Ensartet praksis ved at alle saker blir avgjort sentralt
- Forutsigbar praksis ved at man vet hvordan sentralnivået vil opptre

Desentralisering fremmer på sin side:

- Tilpasning til lokale forhold; knyttet til brukere, saker og utfordringer som man møter på et lavere nivå i organisasjonen
- Fleksibilitet, i form av at det åpnes variasjon i tiltak og handlemåter etter situasjon og problem
- Motivasjon, som følge av at man kan ta beslutninger basert på eget faglig skjønn og situasjonsforståelse
- Hurtighet, ved at det kan handles raskt uten godkjenning og saksbehandling som berører høyere nivåer i hierarkiet

Argumentene for sentralisering mot desentralisering er generelle, og i utgangspunktet gjelder de for organisasjoner av ulik størrelse og i ulike sektorer (Nesheim, 2015). I staten møter man og tilpasser avveiningene til kontekstuelle trekk ved statlig virksomhet generelt. Spørsmålet om desentralisering kontra sentralisering er ofte politisk omstridt, og gjelder særlig når sakene er landsomfattende.

---

*Styring og samordning* er den siste strukturelle variabelen, ettersom en organisasjon bygger på en formell arbeidsdeling, basert på ulike avdelinger, underenheter og spesialiserte roller. En viktig oppgave er å bidra til samordning og styring mellom de ulike elementene og delene i virksomheten, slik at de ansatte bidrar til å løse organisasjonens oppgaver og realisere dens målsetninger (Nesheim, 2015). Høy grad av formalisering er blant annet med på å sikre sterk form for styring, da organisasjonen gjennom klare regler sikrer at medarbeiderne utfører jobben på en foreskrevet måte. Den enkelte skal ikke selv foreta noen vurdering, men kun følge reglene (Busch et al., 2010). I staten omfatter styring blant annet relasjonen mellom departementer og underliggende etater, og styring innen et departement, et direktorat eller en annen ytre etat (Nesheim, 2015). Det er flere ulike formelle tiltak, virkemidler og uformelle relasjoner som kan bidra til styring mellom og innenfor organisasjonene i staten. For en gitt organisasjon kan man således finne kombinasjoner av ulike former for styring.

### **2.1.3 Ulike prinsipper for gruppering**

Etter at beslutningen er tatt om hvordan stillingene skal designes, må det vurderes hvordan disse stillingene skal grupperes (Busch et al., 2010). Grupperingen innebærer at stillinger skal kobles sammen på en hensiktsmessig måte. Alle stillingene i en organisasjon er knyttet sammen i større eller mindre grad, og danner sammen en helhet. Når alle stillingene fylles opp og oppgavene utføres skal organisasjonen være i stand til å realisere sine mål. Avhengigheten mellom stillingene fører til at medarbeiderne er nødt til å samarbeide eller koordinere sine aktiviteter i forhold til andre stillinger. Spørsmålet om hvordan de ulike stillingene skal grupperes er derfor viktig, og fører til dannelsen av hovedstrukturen i en organisasjonsplan. Den generelle anbefalingen er at grupperinger av enheter bør bygge på prinsippet om å samle elementer med stor innbyrdes avhengighet internt i en enhet, mens elementer med liten innbyrdes avhengighet kan legges i sideordnede enheter (Nesheim, 2015).

I staten er denne dimensjonen viktig, både på overordnet nivå, men også på de ulike hierarkiske nivåene innen det enkelte departementet, og i de underliggende etatene og virksomhetene (Nesheim, 2015). På overordnet nivå stiller man seg spørsmål hvor mange departementer det er hensiktsmessig å ha, og hvilke prinsipper som skal legges til grunn. Ifølge Nesheim (2015) er det gjort lite forskning på valg av ulike prinsipper for gruppering, og endringer i denne dimensjonen av organisasjonsstrukturer. Det betyr likevel ikke at dette virkemiddelet er lite relevant for statlige virksomheter. Endringene i Skatteetaten og

Arkivverket, og forslaget om strukturendring i Statens vegvesen indikerer at prinsipper for horisontal spesialisering er aktuelle og viktige handlingsparametere i statlig organisering.

### *Flerdimensjonale organisasjoner*

I den forstand at statlige virksomheter kan kombinere ulike prinsipper for grupperinger på samme hierarkiske nivå, fremstår de ofte komplekse (Nesheim, 2015). Det å velge ett prinsipp for gruppering, for eksempel geografi eller funksjon, bidrar til å rendyrke linjeorganisasjonen, og man får klare ansvars- og myndighetsforhold. Det vil i midlertidig ofte være aktuelt å ta hensyn til avhengigheter og samordning langs flere dimensjoner, noe som kan eksemplifiseres gjennom landsomfattende direktorater og tilsyn. I disse situasjonene er ofte organisasjonen bygget opp etter geografi, og det faktum at geografiske enheter utgjør hovedstrukturen, kan forstås ut fra nærheten til de målgruppene man jobber mot og ønsket om geografisk spredning ut av kompetansearbeidsplasser.

En flerdimensjonal organisasjon er organisert langs flere ulike dimensjoner, som representerer funksjoner, markeder, produkter og interne tjenester. En slik struktur tillater at organisasjonen kan fokusere på flere dimensjoner, fremfor å måtte velge en bestemt dimensjon på bekostning av en annen (Worren, 2012). I tillegg til den geografiske dimensjonen nevnt, vil det også være viktig å ta vare på andre hensyn, som blant annet faglig oppfølging og utvikling innen et kompetanseområde, og samordning knytte til spesifikke målgrupper (Nesheim, 2015). Disse dimensjonene kan bygges strukturelt inn i organisasjonen, ved at den geografisk baserte organisasjonen blir supplert ved at enheter og organer håndterer disse aspektene. På denne måten blir man i bedre stand til å håndtere kompleksiteten i oppgavene man jobber med. Utfordringen er likevel at administrasjons- og samordningskostnadene blir økt, ettersom man gir avkall på en rendyrket linjeorganisasjon. Likevel er flere direktorater og tilsyn flerdimensjonale, dette ved at man har en regionalt basert linjeorganisasjon som blir supplert med tverrgående roller, møteorganer og nettverk som skal håndtere andre samordningshensyn.

### *Gruppering og flerdimensjonalitet på lavere nivå*

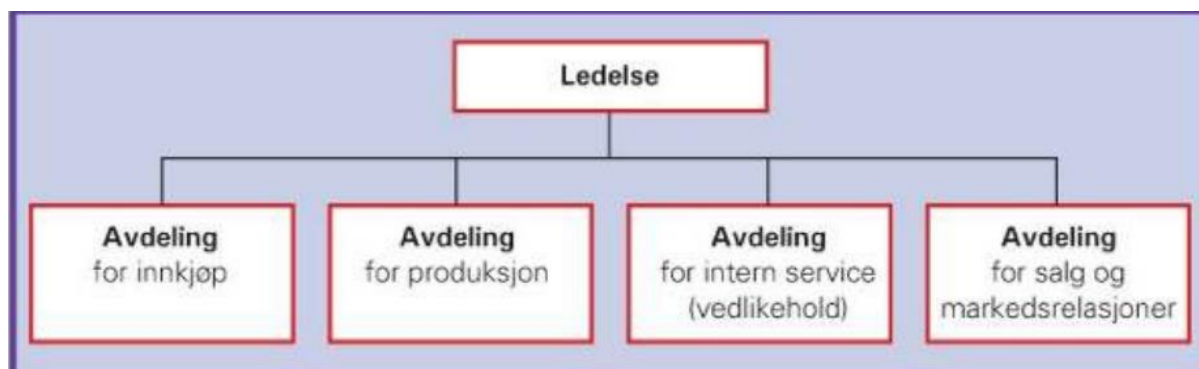
Så langt har prinsipper om gruppering handlet om nivået under toppledelsen, det vi kan kalle for organisasjonens hovedstruktur. De samme spørsmålene er også aktuelle på nivået de lavere hierarkiske nivåene. Et eksempel på dette kan være direktoratene som er organisert i regionale enheter (Nesheim, 2015). Hvilke prinsipper skal de legge til grunn for sin interne organisering av? Skal man dele den regionale enheten inn i distrikter, eller kanskje det vil være mer hensiktsmessig å basere seg på gruppering etter fag eller målgruppe? Et poeng som er viktig



vil være avveiningen mellom standardisert organisering på den ene siden, og hensynet til lokal fleksibilitet på den andre siden. Ved at underenheter på samme nivå, eksempelvis regioner, i en virksomhet er organisert på en lik måte har tydelige fordeler knyttet til kommunikasjon, koordinering og forståelse av roller. Her er både den vertikale rapporteringen og horisontale samordningen på tvers, viktige aspekter. Likevel kan det også være gode argumenter for at man skal ha lokal fleksibilitet, ettersom oppgavene og målgruppene er forskjellige, det er ulik tilgang på aktuelle mellomledere, og beslutninger om struktur er en del av lokal handlefrihet. Ifølge Nesheim (2015) bør standardisering og lokal fleksibilitet vurderes mot hverandre, både når man skal vurdere organisasjonsendringer, og når erfaringer med ulike strukturer skal evalueres.

### *Gruppering etter funksjon*

Funksjonsprinsippet for gruppering innebærer at alle likeartede oppgaver samles i samme organisatoriske enhet (Busch et al., 2010). Oppgavene blir gruppert i enheter etter hvilken funksjon eller del av arbeidsprosessen de kan henføres til. En annen måte er å samle alle oppgaver som anvender samme kunnskap eller teknologi i en organisasjonsenhet. Vi finner denne grupperingen ofte på flere nivåer i et organisasjonshierarki. Under skoleetaten i en kommune finner vi for eksempel de enkelte skolene, og innenfor en ungdomsskole finner man avdelinger med ansvar for de forskjellige trinnene.



*Figur 1 - funksjonsbasert gruppering (Jacobsen og Thorsvik, 2013)*

Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2013) kan dette hovedprinsippet gjennomføres på to ulike måter:

1. Man kan samle oppgaver ut fra hva slags funksjon de har i en produksjonsprosess. Ideen bak dette prinsippet er at alle produksjonsprosesser kan deles opp i ulike funksjoner. I en produksjonsprosess vil noen ha en funksjon knyttet til markedsundersøkelser, noen til utvikling og andre til selve produksjonen.

2. Man kan også samle alle oppgaver som benytter samme kunnskap eller teknologi, i en enhet. Et eksempel på dette kan være en høyskole der man har samlet alle økonomene i en enhet og matematikerne i en annen. Alle yter den samme tjenesten, undervisning, men er samlet i ulike enheter.

Denne inndelingen innebærer at likeartede oppgaver og den kunnskapen som man trenger til oppgaveløsningen, blir samlet i samme organisatoriske enhet. De viktigste *fordelene* med denne strukturen er at man legger til rette for maksimal spesialisering omkring likeartede oppgaver. Ved å samle fagmiljøer, kan man dele erfaringer og kunnskaper med likesinnede, og dermed oppnå bedre kunnskap innenfor hvert fag. Man unngår dobbeltarbeid, ved at de samme oppgavene ikke blir løst flere ganger. Nå er det funksjoner som har ansvaret for oppgaveutførelsen på for eksempel landsbasis, og unngår at samme arbeid blir gjort flere ganger i for eksempel ulike regioner. I produksjonsenheter kan man også oppnå stordriftsfordeler, slik at enhetskostnadene synker.

*Ulempene* ved funksjonsbasert inndeling er blant annet at det blir lett å utvikle en fagorientert spesialistkultur omkring de enkelte funksjonene, som gir utslag i form av «silo-tenking». De ansatte blir opptatt av sin egen boble og oppgave i organisasjonen, og man får manglende interesse og forståelse for de andre sitt arbeid. Det kan også by på samordningsproblemer mellom de ulike avdelingene, noe som lett kan låse en organisasjon i handlingslammelse da ledere sitter på hvert sitt sted uten informasjon om hverandre, og samhandlingen som er nødvendig for å kunne ta beslutninger, er fraværende. Innen offentlig tjenesteproduksjon hvor man legger opp til spesialisering omkring spesifikke arbeidsoppgaver, ser man at brukerne sine krav har en tendens til å bli borte i spesialistenes båndtenkning.

### *Gruppering etter marked*

Hver enkelt avdeling i en markedsbasert gruppering vil besitte alle funksjoner som må til for at man skal klare å ivareta en bestemt brukergruppe eller et geografisk område (Jacobsen og Thorsvik, 2013).



Figur 2 - Markedsbasert gruppering (Jacobsen og Thorsvik, 2013)

---

Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2013) kan grupperingsprinsippet utføres på tre ulike måter:

1. Man kan samle alle oppgaver som henvender seg til samme klientell eller brukergruppe, i en enhet. En kommune som har opprettet et eget flyktningkontor, kan være et eksempel på gruppering etter et slikt prinsipp. Alle oppgaver som da har med flyktninger å gjøre, vil bli samlet i en og samme enhet.
2. Alternativ to er å samle alle oppgaver knyttet til produksjon av et produkt i samme enhet. Det kan være en mediebedrift som er delt inn i forskjellige enheter, der en avdeling er spesialisert på TV-program, en annen på dataspill og den tredje på musikk.
3. Man kan også samle oppgavene etter hvilket geografisk område de henvender seg til. En bedrift kan opprette avdelinger for Europa, en for Asia etc. Her vil alle oppgaver som henvender seg til samme geografiske område, bli samlet i samme formelle enhet.

Med denne strukturen har organisasjonen stor nærhet til kundene sine, og fokuset er sterkt på de eksterne (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Strukturen sørger for at helheten i markedet blir ivarettatt. På denne måten blir et slikt internt avhengighetsforhold med på å fremme god koordinering av arbeidsoppgavene, og organisasjonen sprer risikoen også. Kundene og brukerne sine behov blir også synliggjort på en bedre måte. På den andre siden sørger en slik inndeling for at det kan bli vanskeligere å oppnå stordriftsfordeler for den overordnede organisasjonen. Man vil også oppleve dobbeltarbeid, i form av at det er flere like avdelinger som gjør de samme oppgavene, men på ulike steder. Muligheten for å utvikle spisskompetanse forsvinner også, da kompetansen er spredd rundt i de ulike enhetene.

### *Gruppering etter geografi*

Gruppering etter geografi kan være en undertype av markedsbasert gruppering. Et eksempel på en organisasjon som er geografisk basert og ivaretar en bestemt brukergruppe, kan være en fylkeskommune. Alle fylkeskommunene tilbyr de samme tjenester, men hvilken fylkeskommune du henvender deg til, er basert på hvor du bor. Med en fylkeskommune som eksempel, ser vi at den samme jobben blir gjort, men på ulike steder. Det finnes flere landbrukskontorer og kirkekontorer spredt utover landet, som gjør den samme jobben for sin lokale brukergruppe. På den andre siden sørger slike fylkeskommuner for fokus på markedet og nærhet, ved at kommunene har et avgrenset geografisk område som de skal betjene.

Det er mest vanlig å foreta en gruppering etter geografi etter hvor kundene befinner seg, ved å for eksempel etablere egne salgskontorer i nærheten av det geografiske markedet

virksomheten skal betjene (Busch et al., 2010). Det kan også gjøres basert på ressurstilgang. Virksomheter kan velge å lokalisere seg for å komme i nærheten av energi, råvarer eller arbeidskraft.

Vi ser også at større virksomheter legger hovedkontoret sitt til sentrale byer for å være i nærheten av andre sentrale aktører, eller at forskningsavdelingene lokaliseres til område med høy forskningskompetanse på universiteter, forskningsinstitutter eller i andre virksomheter (Busch et al., 2010). Enhver organisasjon må beslutte hvordan oppgavene, og dermed medarbeiderne, skal grupperes. Vanligvis benyttes forskjellige prinsipper i samme organisasjon. Enkelte avdelinger organiseres etter funksjon for å oppnå stordriftsfordeler, for eksempel produksjon, økonomi og personal. Andre organiseres etter geografi, for eksempel forsknings- og utviklingsavdeling, og noen organiseres etter kundekategori, for eksempel salg. Fordelingen av oppgaver må vurderes nøye, både når det gjelder den vertikale fordelingen mellom de forskjellige nivåene, og den horisontale fordelingen mellom medarbeidere på samme nivå.

Tilpasningen av geografisk organisering er på dagsorden i mange statlige etater, og geografisk baserte enheter er et av flere alternativer for spesialisering, i tillegg til organisering etter fag, funksjon, oppgaver etc. (Nesheim, 2017). Tilpasningen omhandler grunnlaget for å spre arbeidsplassene og være til stede i alle regioner, og dersom arbeidet med etatenes oppgaver medfører nærhet til myndighetsobjekter og brukere, er lokal tilstedeværelse viktig. Jo tettere kommunikasjon og oppfølging som trengs ved tilsyn eller tjenesteyting, desto sterkere er argumentene for regionale arbeidsplasser i den aktuelle etat. Dersom kontakten kan håndteres digitalt, kan det åpne for endringer i arbeidets lokalisering.

#### **2.1.4 Geografi eller funksjon – en sammenligning**

Avslutningsvis skal vi kort se på likheter og ulikheter mellom de to ulike formene for gruppering. En stadig økende trend har vært at organisasjoner velger bort geografien, til fordel for gruppering basert på funksjoner. Ved å gruppere seg etter funksjoner oppnår man som organisasjon standardisering av oppgaver, som muliggjør likebehandling, spesialisering og stordriftsfordeler i produksjonsenheter. En av de største svakhetene med den geografiske grupperinger er at man gjør de samme oppgaver ulikt på flere lokasjoner. Dette gjør det vanskelig å oppnå fullt utbytte fra blant annet utvikling, da dette ikke er noe man deler mellom seg, men heller utvikler hver for seg. I geografisk enheter oppnår man heller ikke noe form for

spesialisering, da alle har ansvar for alt på sitt geografiske område. Ved at man grupperer seg etter funksjoner med for eksempel landsdekkende ansvar, kan man i større grad spesialisere seg og oppnå bedre resultater som følge av dette. Den geografiske grupperinger taper også på stordriftsfordelene som produksjonsenheter kan oppnå ved funksjonsbasert gruppering, da man ikke har alt av produksjon samlet på ett sted, men heller på ulike geografiske lokasjoner.

Ved å gruppere seg etter geografi, velger man lokasjon basert på hvor brukerne befinner seg. På denne måten får man stor nærhet til kundene sine, og fokuset er på de eksterne. Dette ser vi igjen på de landsdekkende statlige etatene i denne studien, som tidligere var organisert basert på geografi. De var inndelt i fem ulike regioner, fra nord til sør. På denne måten hadde de ansvar for den gruppen som var lokalisert i deres område, og hadde ansvar for alle funksjonene der. Hvis arbeidet med etatenes oppgaver medfører nærhet til myndighetsobjekter og brukere, er lokal tilstedeværelse viktig. Ser vi blant annet på Statens vegvesen var det å ha lokal tilhørighet viktig i den gamle strukturen, og noe de taper ved å organisere seg basert på funksjoner. Når de nå går vekk fra regioner vil de miste den eller de personene som kunne svare på alt innenfor sin region, og være personen utad til næringsliv, kommuner og fylkeskommuner. Dette er dermed viktig å ta høyde for når man velger å organisere seg basert på funksjoner istedenfor, og er lett å miste. Det er mulig å opprettholde en viss lokal tilhørighet, men det blir vanskeligere. Det er også en avveining ved å gå til funksjoner med hensyn til fagmiljøene. En debatt som går er at en slik omorganisering bryter ned lokale fagmiljøer, og de blir sentralisert. Vi ser derfor at det er fordeler og ulemper med begge former for gruppering, og at det er minst like viktig å ta hensyn til ulempene ved valg av grupperingsform.

## 2.2 Digitalisering

### 2.2.1 Definere digitalisering

Det er viktig med en god forståelse av hva digitalisering er, ettersom man med denne forståelsen enklere kan forstå hvilke utfordringer og muligheter som finnes med digitalisering, i tillegg til hvilke faktorer som kan vise seg å være viktige for å lykkes med en god digitaliseringsstrategi. Vi skal nå se på tre ulike definisjoner, og historisk har digitaliseringen gått over tre steg (Yoo, Lyytinen, Boland, & Berente, 2010, p. 12). Det er over disse stegene vi nå skal se nærmere på definisjonene. De viser også godt hvordan synet vårt har endret seg på digitalisering, og hvordan det i dag er langt mer gjennomgripende i samfunnet enn det var for noen år siden.

Den første definisjonen av digitalisering er «*Practice of taking processes, content or objects that used to be primarily (or entirely) physical or analog and transforming them to be primarily (or entirely) digital*» (Fichman, Dos Santos & Zheng, 2014, p. 333). Dette steget av digitalisering ser vi gjerne på som å være av ren teknisk art. Det i hovedsak denne definisjonen omhandler er det å konvertere noe som ikke er digitalt, over til et digitalt format. På denne måten kan man deretter benytte det av elektroniske enheter, som for eksempel en datamaskin. Dette er en heller gammeldags måte å se digitalisering på, men er nok slik man så på digital teknologi for noen år tilbake..

En annen definisjon, som tar begrepet enda et steg videre, har vi fra Tilson et al. De definerer digitalisering som «*The sociotechnical process of applying such techniques across industries and context in ways that affect and shape their underlying infrastructures of the creation, storage, and distribution of content, applications, and service*» (Tilson, Lyytinen, & Sørensen, 2010, p. 2). Denne definisjonen har et mer omfattende syn på digitalisering, og her kan begrepet inkludere både IT-systemer som blir etablert for å understøtte manuelle rutiner, men også digitaliseringen av forretningsprosesser. Sistnevnte ser vi gjerne på som automatisering, der man tar i bruk digitale data som har blitt hentet fra datamaskiner, og videre automatiserer eksempelvis administrative prosesser (BarNir, Gallagher, & Auger, 2003).

Begge de to forrige definisjonene har et mer konservativt syn på digitalisering, og dens muligheter. Det tredje og siste steget derimot av digitalisering bidrar til en etablering av nye digitale tjenester og produkter, eller at en organisasjon blir digital. Vi ser her at innholdet i

---

begrepet *digitalisering* er utvidet, og er kommet til et nytt nivå, nærmere slik vi kjenner det idag (Wenzel, Wagner, Wagner, & Koch, 2015). Tredje definisjon er: «*the creation of new opportunities that break down industry barriers and at the same time destroy existing business models*» (Weill & Woerner, 2015, p. 21). Denne definisjonen har et forretningsorientert blikk på hvordan man kan utnytte digitalisering til å endre en bransje eller virksomhet ved hjelp av digital teknologi. Dette vil også være et viktig fokus i denne studien. Med denne digitaliseringen må trolig organisasjoner og etater endre sine forretningsmodeller, strukturer og markeder før andre gjør det, og dette må skje ved hjelp av ny digital innovasjon. Mange av disse mulighetene ville ikke vært tilgjengelig for bare noen år siden, men kan nå skje grunnet ny teknologi, mye likt det vi ser i etatene denne studien tar for seg. Digitalisering tar for seg to elementer: det innebærer at det kommer noe nytt, og det innebærer endring. Denne transformasjonen som deretter skjer medfører at det må komme en omstilling, eller en omstrukturering. Det vil komme nye ting man må forholde seg til, og man kan derfor se på det som en digital transformasjon.

## 2.2.2 Hvordan digitalisering påvirker organisasjoner

I dag endrer digitalisering konkurransevilkårene, og er mer aktuelt enn noen gang før. Organisasjoner som i dag ikke er villige eller i stand til å tilpasse og endre seg, vil fort bli utdatert og etterlatt. Det er et viktig tema for organisasjoner, og er trolig den viktigste trenden vi har i samfunnet i dag. (Fitzgerald, Kruschwitz, Bonnet, & Welch, 2013; Westerman, Calm ejane, Bonnet, Ferraris, & McAfee, 2011). De organisasjonene som har ressurser og kunnskap til å komme seg gjennom utfordringene man m oter med digitalisering på en god måte, og utnytter dette til noe positivt, vil kunne påvirke og utgj ore en forskjell i fremtiden. Man ser mange muligheter ved digitalisering, og utnytter man ny teknologi på en god måte, kan organisasjoner oppleve å forbedre konkurranseevnen sin,  oke fleksibilitet og få bedre effektivisering av operasjoner og prosesser. (Stief, Eidhoff & Voeth, 2016).

Andersen & Sannes (2017) skriver om den digitale organisasjonen, og hvordan det er avgj orende at en slik organisasjon utformes etter systemene og kundene sine behov. De mener at å tvinge ansatte inn i rigide strukturer og tvinge dem til å forholde seg til historisk betingede organisasjonskart er bortkastet tid og tapte ressurser. Dette er et problem de mener er mest synlig i det offentlige, da det tross alt er *ingen* som bryr seg om hvorvidt det er stat, kommune, direktorat eller etat som står bak noe som helst, bortsett fra lederne i de enhetene det gjelder. De trekker også frem Skatteetaten som kanskje Norges beste eksempel på digitalisering. I sin

tid laget de forhåndsutfylte selvangivelser, og de startet med det enkleste tilfellet – folk med en jobb, et hus og en bil. Deretter bygget Skatteetaten gradvis ut systemet til det nå omfatter mesteparten av befolkningen. En slik tilnærming forhindrer at man gaper over for mye og tvinger frem forenkling av hva systemet skal gjøre. Det er likevel verdt å merke seg at Skatteetaten fortsatt idag videreutvikler systemene sine, og at digitaliseringsprosessen ikke er gjort over natten.

Ifølge Snow, Fjeldstad & Langer (2017) endrer digital teknologi etablerte måter å organisere seg på. De påpeker at kommunikasjon internt i organisasjoner har blitt gjort digitalt over lang tid, og at digitale verktøy som *Facebook at Work* og *Microsofts SharePoint* tillater intern kommunikasjon i organisasjonen, i tillegg til samarbeid med partnere, på en helt annen måte, da man lenger ikke er avhengig av å ha fysisk tilstedeværelse. Dette åpner opp for at organiseringen kan skje på en annen måte, og ansatte kan i større grad være spredt globalt uten at dette går utover effektivitet. En digital organisasjon betyr dermed samarbeid med flere enheter, men mindre avhengighet av hierarkiet for kontroll og koordinering. Ansatte, partnere og kunder får mer makt i form av digitale verktøy for samskaping og samproduksjon av produkter og tjenester, slik vi ser blant annet hos Skatteetaten der selvangivelsen er digitalisert og hos Statens Vegvesen hvor man nå selv kan utføre omregistreringer av kjøretøy på nett, og brukerne ikke er avhengig av fysiske trafikkstasjoner lenger.

Til tross for at informasjonsteknologi har vært en viktig forutsetning for nye organisasjonsformer, er forholdet mellom teknologi og organisasjonsform likevel ikke deterministisk (Kolbjørnsrud, 2018). Organisasjoner adopterer internettbaserte kommunikasjonsteknologier som e-post, skylagring og videokonferanser, som tilrettelegger for sentralisert styring av større organisasjoner. Den samme teknologien kan ifølge Kolbjørnsrud (2018) muliggjøre desentralisert og standardisert arbeid og styring, og dermed øke muligheten og mangfoldet av samfunns- og markedsorganisasjonsformer, og støtter dermed forskningen til Snow et al. Man forventer også at den samme teknologien tillater stadig mer sentralisert koordinering av distribuerte aktører gjennom tilkobling, informasjonskapasitet og intelligent automatisering. Teknologi er viktig for utviklingen av nye organisatoriske skjemaer, da det utvider og forbedrer det tilgjengelige repertoaret for organisasjonsdesign, men endrer likevel ikke organisasjoner som standard, man må ledsages av nye mekanismer og praksis. Organisasjonsdesign er fortsatt utfallet av bevisste valg og mønstrene som kommer fra samspillet mellom organisatoriske aktører (Kolbjørnsrud, 2018).



---

Ifølge Nesheim (2017) kan digitalisering medføre slutten på det vi idag kjenner som den regionale stat. Når arbeid og organisasjon i offentlige direktorater og etater digitaliseres, utfordres både arbeidsplassene og hvordan disse etatene blir organisert og styrt. For de virksomhetene som ønsker å beholde oppgaver og arbeidsplasser i alle regioner, åpner digitalisering for en mulighet til å omorganisere. Digitaliseringen medfører at flere direktorat vil vurdere andre alternativer til geografiske baserte enheter, som for eksempel enheter basert på fag, funksjon, oppgaver og prosesser. Nye verktøy for informasjon og kommunikasjon åpner for organisering i fag- eller funksjonsbaserte enheter som dekker flere lokasjoner. Dersom kjerneoppgavene er standardiserte og det ikke kreves lokale tilpasninger av virksomheten, svekkes argumentene for regional organisering. Et viktig aspekt ved digitalisering er at det bidrar til standardisert oppgaveløsning, som for noen etater og virksomheter betyr at arbeidet kan utføres hvor som helst.

Et av rådene til Sannes & Andersen (2018) som norske virksomheter bør legge vekt på for å komme i gang med sin digitale endringsreise, er nettopp å finne en hensiktsmessig organisasjons- og ledelsesstruktur. De mener at utforsking krever en annen tilnærming enn utnyttelse av kjent teknologi med kjente verktøy og metoder. Utforskingen øker usikkerheten om resultat og prosess, og mener at den stiller andre krav til ledelse og organisering. Hierarkisk organisering og styring med hensyn til prosjektbegrunnelse med krav til avkastning er ikke effektive verktøy i perioder med strategisk omstilling. Det de observerer er en stor grad av eksperimentering med samhandlende nettverksstrukturer, selvorganisering og selvledelse. Lederrollen skifter fokus fra styring til visjoner og målstyring. De påpeker også at en digital endringsreise ikke er en omstilling fra en stabil situasjon til en ny situasjon. For mange virksomheter vil det medføre at de organisasjons- og ledelsesstrukturene man utvikler for utforsking, må settes i system og implementeres i hele organisasjonen.

### **2.2.3 Muligheter med digitalisering**

Det finnes ulike muligheter innenfor digitalisering, men i artikkelen til Stief et al., (2016) blir det trukket frem fire hovedkategorier. Det er markedsorienterte, teknologiorienterte, prosessorienterte og organisasjonsorienterte muligheter. Ved hjelp av de ulike kategoriene kan man fremstille hvilke utfordringer og muligheter ulike bedrifter møter med digitalisering, og hvordan det påvirker flere områder av en virksomhet. Organisasjonsorienterte og prosessorienterte muligheter er de mest relevante for vår studie, og det vi skal ha fokus på her.

## *Organisasjonsorienterte muligheter*

### **Mennesker og arbeidsoppgaver i organisasjonen**

Hvordan man jobber kan forbedres ved hjelp av digitale teknologier, i tillegg kan det gi bedre flyt av kunnskap og kommunikasjon på tvers av de organisatoriske grensene (Westerman et al., 2011). Det kan også føre til bedre godtgjørelse av arbeid for ansatte, dette ved at eksempelvis rutinearbeid blir automatisert. Dette vil så igjen frigjøre tid som kan benyttes til å utvikle nye ferdigheter. Annen teknologi gir ansatte mulighet til å kunne kommunisere på tvers av lokasjoner, dette er gjerne samhandlingsverktøy og internetteknologi. På lenger sikt gir dette nye muligheter når det kommer til globalisering (Westerman et al., 2011). Slike sosiale plattformer kan endre kulturen til selskapet, og føre til at de blir mer innovative, og utvikle nye produkter og tjenester. Digitalisering skaper ofte nye arbeidsroller, og viser igjen at nye stillingstitler som blir etablert som følge av dette ofte er tilknyttet styring av digital data og ledelse (Henriette, Feki & Boughzala, 2016).

### **Bedre beslutningsmuligheter**

Ved at ledere i ulike virksomheter får tilgang til ny og bedre informasjon gjennom å bruke blant annet «big data», vil det føre til at man på lenger sikt kan ta bedre beslutninger. Man får på denne måten tatt med flere variabler, og kan i større grad ta hensyn til eksterne faktorer. Virksomhetene får nå muligheten til å forbedre ytelsen på tvers av virksomheten og funksjonene som følge av bedre beslutningsprosesser. Dette gjøres eksempelvis ved å finne muligheter til markedsføringsbevilgninger på individuelt kundenivå. Ved å utvide databasene, forbedre koordineringer og levering av dokumenter og samtidig gi bedre lagringsmuligheter, støtter digitalisering ledeprosesser.

## *Proessorienterte muligheter*

Det finnes mange fordeler ved å ta i bruk digital teknologi, men i forhold til prosesser er det gjerne å effektivisere virksomheten (Stief et al., 2016). Samordningen og integrasjon av interne prosesser blir forbedret av digitaliseringen, og øker igjen kvalitet og effektivitet i en virksomhet. Ved å standardisere og automatisere prosesser med hjelp av integrerte prosesser og data, øker man driftseffektivitet. I studien til Stief et al., (2016) ble det påpekt at optimaliseringen av prosessene ble sett på som den største muligheten ved digitalisering. Ved å erstatte papir og manuelle prosesser med digitale prosesser, gir det mulighet for virksomheter til å samle inn data automatisk og igjen bruke dette til å blant annet forstå kostnadsdrivere og

---

prosessytelse (Westerman et al., 2011). Westerman et al., (2011) viser også til virksomheter som har automatisert prosessene sine, og på denne måten kunne de ansatte fokusere mer på de strategiske oppgavene.

## **2.2.4 utfordringer med digitalisering**

De fleste er nok klar over viktigheten av digitalisering, men likevel sliter mange virksomheter ofte med å forstå helt hva fordelene og potensialet med digitalisering er. Det finnes mange hindringer for digitalisering, og kan føre til at de ulike utfordringene heller deles inn under det overordnede spørsmålet om hvordan man faktisk skal reagere effektivt på digitalisering, og hvordan man skal unngå å bli hengende etter. Videre skal vi se på de ulike utfordringene som finnes når det kommer til digitalisering, og de er delt inn i fire hovedkategorier: Organisasjonsorienterte, markedsorienterte, prosessorienterte og teknologiorienterte. Vi tar likevel bare for oss de organisasjonsorienterte utfordringene, da de er mest relevante for vår studie.

### *Organisasjonsorienterte utfordringer*

#### **Mangel på forståelse og vilje til å ta nødvendige steg hos ledelsen**

I litteraturen til Westerman et al., (2011) blir mangelen på forståelse av at det haster med digitalisering trukket frem som en av de største utfordringene. Mange ledere mangler nok kunnskap og forståelse for den teknologiske utviklingen, og hvilken betydning den kan få for virksomheten. Toppledelsen må være bevisste på hvilke digitale muligheter som eksisterer i sin bransje, men man opplever at de gjerne er skeptiske til de fordelene ny teknologi bringer med seg. De venter gjerne på å se andre ta i bruk ny teknologi, før de selv gjør de nødvendige tiltakene. De velger å ikke digitalisere fordi det i dag går bra med virksomheten, til tross for at det kan gjøre de umoderne om noen få år.

#### **Lederskap, mangel på visjon og kommunikasjon**

En annen utfordring nevnt i studien til Westerman et al., (2011) er samordning og lederskap. Dette omhandler gjerne uklare roller, mål og ansvar, noe som igjen kan knyttes opp til mangel på kommunikasjon og visjon. Det må finnes tydelige og klare mål som man kontinuerlig kommuniserer på en god måte til resten av virksomheten. Ved å sette klare og tydelige mål på ulike nivå i virksomheten, er man avhengig av at resten av ledelsen tydelig har forståelse for

hva som faktisk er visjonen til virksomheten. På denne måten justerer man igjen roller og ansvar basert på å nå disse målene.

### **Mangel på ferdigheter og kompetanse**

Kompetanse og ferdigheter er helt nødvendig for å kunne klare å se hvordan digital teknologi kan påvirke virksomheter (Kane, Palmer, Phillips, Kiron & Buckley, 2015). Denne kompetansen og de ferdighetene er det mange virksomheter som ikke har, og vil for mange være en utfordringsfaktor som kan gjøre at implementert teknologi rett og slett ikke blir tatt i bruk, eller brukt på den mest effektive måten. I et digitaliseringsprosjekt må man implementere digitale evner for å kunne støtte endringen i forretningsmodellen, og dette påvirker hele organisasjonen (Henriette et al., 2016). Dette kommer spesielt frem i operasjonelle prosesser. På sikt vil det gi en stor forandring i arbeidsoppgaver og rutiner, noe som igjen er basert på samhandling og samarbeid. Vi ser også ofte at mangel på en digitaliseringsstrategi kan henge sammen med mangel på ferdigheter og kompetanse.

### **2.2.5 Teori i kontekst**

Teori og tidligere forskning om digitalisering har i dette delkapittelet blitt brukt for å vise hvordan organisasjoner tilpasser strukturen sin som følge av digitalisering. Innledningsvis ble utviklingen av begrepet *digitalisering* presentert, for å vise i hvilken grad digitalisering har utviklet seg til å bli et fenomen alle må tilpasse seg til. Fokuset har gjennom hele delkapittelet vært på hvordan digitalisering påvirker organisasjonsstrukturen, og ikke på det tekniske aspektet. Det finnes ikke mye tidligere forskning på dette området, men av det som eksisterer er fellesnevneren at digitalisering muliggjør nye former for organisering. De premissene som eksisterte tidligere, er ikke lenger til stede, og det reduserer behovet for lokal tilstedeværelse når man skal velge intern organisering. Der organisasjoner tidligere var avhengige av å lokalisere seg etter geografi, da man hadde stedsavhengige oppgaver, er dette ikke lenger en utfordring. Med ny teknologi muliggjør det andre løsninger for brukerne, og intern organisering blir endret som følge av ulike digitale kommunikasjonsverktøy, som gjør fjernledelse mulig. Man kan dermed sitte på ulike lokasjoner, men samtidig samarbeide som før. Avslutningsvis blir muligheter og utfordringer med digitalisering presentert, og her har fokuset vært på det som var organisasjonsorientert, da det har vært mest relevant for vår studie.

---

## 2.3 Forklaringer til valgt organisering

Det finnes mange årsaker til at organisasjoner grupperer seg. Vi vil i denne studien sette fokus på tre ulike forklaringer til valgt organisering. Vi vil se på årsakene til valg av organisering i lys av et rasjonelt, politisk og institusjonelt perspektiv, og dernest forsøke å koble det opp mot endring. Vi ønsker å utforske drivere, oppslutning, motstand – interne og eksterne faktorer – som kan forklare hvorfor organisasjonen er gruppert slik den er, eller hvorfor den ønsker å endre seg.

### 2.3.1 Kilder til konflikt

Richard L. Daft, Jonathan Murphy og Hugh Willmott (2014) skiller mellom to ulike innfallsvinkler til organisering – rasjonell og politisk. Valg av modell stammer fra kilder til potensiell konflikt internt i organisasjonen, og for å forstå hvilken modell man kan benytte seg av, må man forstå de ulike kildene til potensiell konflikt. De ulike kildene til konflikt er inkompatible mål, differensiering, gjensidig avhengighet i oppgaveløsningen og begrensede ressurser, og vi vil først gå nærmere inn på dem, før vi ser på de to ulike modellene for organisering. Noen særtrekk ved organisasjoner kan generere konflikt mellom gruppene i organisasjonen. Kjennetegnene ved organisatoriske forhold er bestemt av de kontekstuelle faktorene som omgivelsene, størrelse, teknologi, strategi, mål og struktur. Det er disse kjennetegnene som, hver for seg, bidrar til å forme i hvilken grad man kan benytte seg av en rasjonell modell, fremfor en politisk modell, for å oppnå sine mål (Daft et al., 2014).

#### *Inkompatible mål*

Inkompatible mål er trolig den største kilden til konflikt mellom grupper i organisasjonen. En avdelings mål kan stå i direkte interferens med en annen avdelings mål (Daft et al., 2014). For organisasjonen som helhet er man derfor nødt til å prioritere en av avdelingenes mål, siden det ikke er mulig å oppnå begge. Slike inkompatible mål, kan derfor føre til konflikt mellom de avdelingene som har motstridende interesser.

#### *Differensiering*

Daft et al. (2014) definerer differensiering som «ulikhetene i kognitiv og følelsesmessig orientering blant ledere i ulike funksjoner». Avdelinger og divisjoner innad i en organisasjon kan ofte ha ulike verdisyn, holdninger og atferd, og disse underkulturene kan føre til konflikter. Mangel på tillit innad i organisasjonen, mellom ulike avdelinger eller funksjoner, eller mellom

mellomledere og toppledelsen, kan forstørre disse naturlige ulikhetene og øke potensialet for konflikt (Daft et al., 2014).

### *Gjensidig avhengighet i oppgavene*

Gjensidig avhengighet dreier seg om hvorvidt en organisatorisk enhet avhenger av en annen, eksempelvis for materialer, ressurser eller informasjon. Det skilles her mellom tre typer gjensidig avhengighet. Samlet avhengighet innebærer at det er liten interaksjon. Sekvensiell avhengighet innebærer at en avdelings output går videre til en annen avdeling. Gjensidig avhengighet innebærer at avdelinger bytter materialer og informasjon seg imellom. Generelt kan man si at når gjensidig avhengighet øker, så øker potensialet for konflikt. Sterkere gjensidig avhengighet innebærer at avdelinger ofte utøver press for å få en rask respons, siden avdelingsspesifikt arbeid må vente på andre avdelinger (Daft et al., 2014).

### *Begrensede ressurser*

Begrensede ressurser er en annen betydelig kilde til konflikt, fordi det involverer en konkurranse mellom grupper etter det medlemmene oppfatter som begrensede ressurser. Det kan være snakk om begrensede monetære ressurser, fysiske fasiliteter og humankapital – som alle må deles mellom avdelingene. I deres ønske etter å oppnå deres mål eller utvide deres mellomorganisatoriske territorier, vil grupper søke å øke deres ressurser. Mange grupper kjemper om de samme ressursene, noe som kan utvikle seg til en konflikt (Daft et al., 2014).

## **2.3.2 Rasjonell modell**

Når organisasjonens mål er konsistente for bedriften som helhet, det er liten grad av differensiering, avdelinger kjennetegnes av at det er liten grad av interaksjon mellom dem, og ressurser virker å være rikelige, kan ledere lene seg på en rasjonell organisasjonsmodell. Man kan gjerne se på denne organiseringen som et drømmescenario. På lik linje med rasjonell beslutningstaking, er det vanskelig å oppnå en rasjonell organisasjonsmodell i den virkelige verden. Det skyldes at man i den rasjonelle modellen antar at det er konsensus for organisasjonens målsetninger, noe som er svært usannsynlig i alle, med unntak av de minste, organisasjoner. I den rasjonelle modellen er atferd verken tilfeldig eller utilsiktet. Mål er klare og avgjørelser blir tatt på en logisk måte (Daft et al., 2014). Når en beslutning skal treffes, er målet definert, alternativene er identifisert og valget med størst sannsynlighet for suksess blir tatt (Pfeffer, 1981).

---

Den rasjonelle modellen har klare og konsistente mål på tvers av organisasjonens deltakere. Makt og kontroll er sentralisert. Beslutningsprosessen er ryddig, logisk og rasjonell. Den har regler og normer som gir en norm for effektivitet. Informasjon er omfattende, systematisk og nøyaktig.

### **2.3.3 Politisk modell**

Dette står i sterk kontrast med den politiske modellen. Når grupper har ulike interesser, mål og verdier, er det vanlig at uenigheter og konflikter oppstår. Grupper vil inngå i en politisk dragkamp for å avgjøre mål og treffe beslutninger. Informasjon er her tvetydig og ufullstendig. Det er vanlig at organisasjoner innehar litt av begge modellene (Daft et al., 2014).

Det er en rekke ulike aspekter som skiller mellom den rasjonelle og den politiske modellen, og hvordan slike organisasjoner er organisert. Den politiske modellen har inkonsistente og pluralistiske mål innad i organisasjonen. Makt og kontroll er desentralisert, med utskiftende koalisjoner og interessegrupper. Beslutningsprosessen er uryddig, og et resultat av forhandling og samspill blant interesser. Den har regler og normer som tilsier at det er fritt spill mellom markedskreftene; konflikt er legitimert og ønsket. Informasjon er tvetydig; den brukes og tilbakeholdes strategisk (Daft et al., 2014).

#### *Politisk over rasjonell modell*

Videre kan det være interessant å se når, og hvor, politikk – eller den politiske modellen – kommer til uttrykk i organisasjonene, fremfor den rasjonelle modellen. Makt beskrives som den tilgjengelige kraft eller potensial til å oppnå ønskede utfall. Politikk er bruken av makt til å påvirke beslutninger for å oppnå disse utfallene. Bruken av makt og påvirkning har ført til to måter å definere politikk – som egoistisk atferd eller som en utbredt organisatorisk beslutningsprosess. Selv om politikk kan brukes på en negativ, egoistisk måte, kan den hensiktsmessige bruken tjene organisatoriske mål (Pfeffer, 1992). Man kan bruke politikk – eller den politiske modellen – som en prosess for å løse ulikheter mellom organisatoriske interessegrupper (Drory & Romm, 1990). I de fleste organisasjoner er det på tre ulike områder politikk spiller en rolle. Det er strukturendring, ny ledelse og ressursallokering.

Strukturendringer treffer kjernen i makt- og autoritetsforhold. Omorganiseringer kan endre ansvar og oppgaver, og kan på slikt vis også påvirke den underliggende maktbasen på grunn av ukjente strategiske utfall (Daft et al., 2014). På bakgrunn av disse årsakene, kan en stor

omorganisering føre til en eksplosjon av politisk aktivitet. Paradoksalt nok kan omorganiseringer i seg selv være et resultat av politisk aktivitet (Galbraith, 1977). Organisasjoners valgte organisering er derfor i mange tilfeller et resultat av den politiske modellen. Sterke interesser og grupper innad i organisasjonen kan dra organisasjonen inn i en organisasjonsform som tilfredsstillere deres ønsker, og den politiske modellen faciliterer dette.

Fusjoner og oppkjøp skaper ofte stor politisk aktivitet. Organisasjonsendringer som å ansette nye ledere, forfremmelser og overføringer har stor politisk betydning, spesielt i toppledelsen. Her er usikkerheten stor, og nettverk av tillit, samarbeid og kommunikasjon mellom ledere er viktig (Gantz & Murray, 1980). Ansettelsesbeslutninger kan skape usikkerhet, diskusjon og uenighet. Ledere kan benytte seg av ansettelse og forfremmelser for å styrke nettverk og koalisjoner ved å sette deres egne folk i viktige stillinger (Daft et al., 2014).

Det tredje området for politisk aktivitet er ressursallokering. Beslutninger knyttet til ressursallokering omfatter alle ressurser som trengs for organisatorisk ytelse, noe som inkluderer lønn, driftsbudsjett, ansatte, kontorfasiliteter, utstyr og lignende. Ressurser er så betydelige at uenigheter rundt prioriteringer finnes, og politiske prosesser bidrar til å løse dilemmaene (Daft et al., 2014).

### **2.3.4 Institusjonelt perspektiv**

I tillegg til de to ovennevnte modellene – rasjonell og politisk – kan vi se på valg av organisasjonsstruktur i et institusjonelt lys. Vi vil her introdusere et rammeverk av W. Richard Scott (2014) – Scotts tre pilarer for institusjoner. Scott (2014) beskriver institusjoner på følgende måte:

*Institusjoner omfatter regulerende, normative og kulturkognitive elementer som, sammen med tilhørende aktiviteter og ressurser, gir stabilitet og mening til sosialt liv.*

Institusjoner innehar stabiliserende og meningsskapende egenskaper på grunn av prosessene satt i sving av regulerende, normative og kulturkognitive elementer (Scott, 2014). Disse elementene er de sentrale byggeklossene for institusjonelle strukturer, og gir de elastiske fibre som guider atferd og står imot endring. Selv om symbolske systemer – regler, normer og kulturkognitive overbevisninger – er sentrale byggeklosser for institusjoner, så må konseptet også omfatte tilhørende atferd og materielle ressurser. Et institusjonelt perspektiv kan gi større oppmerksomhet til de symbolske aspektene ved det sosiale liv, men vi må også



være oppmerksomme på de aktivitetene som skaper, gjenskaper og endrer dem, og på de ressursene som opprettholder dem. Institusjoner er befolket av mennesker og samspillet mellom dem (Hallett & Ventresca, 2006). Regler, normer og meninger oppstår i samhandling, og de bevares og justeres av menneskelig atferd.

Regulerende systemer, normative systemer og kulturkognitive systemer er alle identifisert av en eller annen teoretiker som den mest vitale ingrediensen for institusjoner (Scott, 2014). De tre elementene skaper et kontinuum som beveger seg «fra det bevisste til det ubevisste, fra det som lovlig håndheves til det vi tar for gitt» (Hoffman, 1997). En mulig fremgangsmåte ville vært og sett alle disse aspektene som medvirkende, på en gjensidig avhengig og forsterkende måte, til et mektig sosialt rammeverk – som omslutter og innehar den ønskede styrken og robustheten til disse strukturene. D'Andrade (1984) bemerker at institusjoner under et slikt syn kan virke som overbestemte systemer. Han mente med det at sosiale sanksjoner, konformitetspress, indre direkte belønning, og verdier, var alle sannsynlige til å jobbe sammen for å gi et spesielt meningssystem sin retningsgivende kraft.

Scott (2014) mener en slik inklusiv modell har sine styrker, men peker på at den skjuler viktige forskjeller mellom elementene – definisjonen binder sammen tre, til ulik grad, avvikende oppfatninger som det må skilles mellom. Han har derfor valgt å skille mellom de ulike elementene, og identifisere de underliggende antakelsene, mekanismene og indikatorene. Dette danner grunnlaget for Scotts «tre pilarer for institusjoner». Slik vi, til dels, allerede har vært inne på i det ovennevnte, utgjør rammeverket en regulerende, en normativ og en kulturkognitiv pilar. De tre pilarene illustreres i tabell 1. Vi vil videre ta for oss de tre pilarene, og beskrive deres betydning for institusjonen.

	<i>Regulativ</i>	<i>Normativ</i>	<i>Kulturkognitiv</i>
<i>Grunnlag for overholdelse</i>	Hensiktsmessig	Sosial forpliktelse	"Ta for gitt"-het Felles forståelse
<i>Grunnlag for ordre</i>	Regulerende regler	Bindende forventninger	Grunnleggende ordning
<i>Mekanismer</i>	Tvungen	Normativ	Mimetisk
<i>Logikk</i>	Instrumentalitet	Hensiktsmessighet	Ortodoks

<b>Indikatorer</b>	Regler Lover Sanksjoner	Sertifisering Akkreditering	Felles overbevisninger Delte handlingsplaner Isomorfi
<b>Påvirker</b>	Frykt Skyld/Uskyldighet	Skam/Stolthet	Sikkerhet/Usikkerhet
<b>Grunnlag for legitimitet</b>	Juridisk sanksjonert	Moralsk styrt	Forståelig Gjenkjennelig Kulturelt støttet

Tabell 1 - Scotts tre pilarer (Scott, 2014)

I forlengelsen av Scott sitt institusjonelle perspektiv på organisasjoner kan vi trekke inn Jacobsen (2018), som ser på institusjonelle omgivelser som en av to ytre forhold som påvirker hvordan en organisasjon er organisert. Jacobsen deler, på samme måte som Scott, de institusjonelle omgivelsene i tre forhold – regulative, normative og kognitive. De tre ulike forholdene ved de institusjonelle omgivelsene har hver for seg betydning for valg av organisering og endring av organisering. Den grunnleggende antakelse i et «institusjonelt perspektiv på omgivelsene» er at for å overleve må organisasjoner oppfattes som legitime. Begrepet «institusjonelle omgivelser» viser til forventninger i omgivelsene som preger hvordan man mener at ulike typer av virksomheter bør organiseres, koordineres, og ledes (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Institusjonelle omgivelser har i all hovedsak blitt sett på som omgivelser som motvirker endring, og som opprettholder stabilitet (Dacin et al., 2002; Hannan & Freeman, 1989; Oliver, 1992).

### *Den regulative pilaren*

Et viktig trekk ved de institusjonelle omgivelsene er graden av regulering (Jacobsen, 2018). Den regulerende pilaren støtter opp under tankegangen om at institusjoner begrenser og normaliserer atferd. I denne tankegangen involverer regulerende prosesser autoriteten til å vedta regler, inspisere andres konformitet til dem, og om nødvendig, manipulere sanksjoner – belønninger eller straffer – i et forsøk på å påvirke fremtidig atferd. Sanksjoner kan skje gjennom diffuse, uformelle mekanismer, som for eksempel utfrysning, eller gjennom svært formaliserte mekanismer som kommer til uttrykk gjennom spesialiserte aktører som politi og domstol (Scott, 2014). Ifølge Jacobsen (2018) er i hvor stor grad det en organisasjon driver med som reguleres av offentlige myndigheter og andre regulative organer, et viktig aspekt ved

---

forholdet regulering. Formalisering av lovsystemer kan brytes inn i tre dimensjoner (Scott, 2014):

- Obligasjon – i hvilken grad er aktørene nødt til å adlyde på bakgrunn av at deres atferd er utsatt for granskning av eksterne aktører
- Presisjon – i hvilken grad reglene utvetydig fastslår den ønskede oppførsel
- Delegasjon – i hvilken grad tredjeparter har blitt gitt myndighet til å håndheve reglene og oppløse uenigheter (Abbott, Keohane, Moravcsik, Slaughter & Snidal, 2001)

Regulative systemer innehar høye verdier på de ulike dimensjonene, mens normative systemer (som vi kommer til snart) innehar lavere verdier. Altså vil regulative forhold i de institusjonelle omgivelsene ha et større innslag av obligasjon, presisjon og delegasjon, enn normative forhold, noe som kan ha betydning for valg av organisering og endring (Scott, 2014). Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2013) innebærer det at «det er lover og bestemmelser som presiserer hva man ikke kan gjøre, og hvordan ulike oppgaver skal utføres. Dersom man ikke tar hensyn til slike bestemmelser, svekkes omdømmet, og man kan bli gjenstand for straffeforfølgelse.» Blant annet, så vil omfanget av offentlige reguleringer, og offentlige institusjoner som overvåker at de overholdes, påvirke en organisasjons endringsmulighet. Mange lover og regler fungerer på en slik måte at de ofte konserverer en spesiell organisasjonsform eller -struktur, og ofte må disse lovene og reglene endres før organisasjonen kan endres (Jacobsen, 2018).

### *Den normative pilaren*

Blant de som oppfatter organisasjoner til å hvile på den normative pilaren, legges det vekt på de normative reglene som introduserer en normativ, evaluerende og obligatorisk dimensjon til det sosiale livet. Normative systemer inkluderer ikke bare normer, men også verdier. Slike systemer definerer mål eller målsetninger, men peker også på passende måter å forfølge dem (Scott, 2014). Jacobsen (2018) tar dette et steg videre, og ser på de normative forholdene i en kulturkontekst. Organisasjoner er integrert i et større sett med verdier, normer og antakelser, det vi gjerne kaller en nasjonal kultur eller en kulturkrets (Hofstede, Hofstede & Minkov, 2010). Dette kan ha betydning for hvordan organisasjoner velger å organisere seg. Kulturkretsen vil ofte, på generelt grunnlag, påvirke hvordan organisasjoner innen den aktuelle kulturen ser ut. De vil samtidig medvirke til at organisasjoner innenfor samme kultur – uansett hva de driver med, og hvordan de er strukturert – vil bli relativt like på enkelte områder (Meyer & Rowan, 1977). Ifølge Jacobsen (2018) vil den generelle kulturen vil ofte

gi seg utslag i konkrete organer som overvåker og passer på at de generelle normene i kulturen overholdes.

Under vises seks ulike dimensjoner knyttet til nasjonale kulturer.

1. Individualisme – i hvilken grad mennesker oppfatter seg først og fremst som enkeltmennesker eller som medlemmer av et kollektiv.
2. Risikovillighet – i hvilken grad man vil opprettholde det eksisterende versus hvorvidt man har en tendens til å akseptere usikkerhet og ønske å eksperimentere.
3. Maktavstand – i hvilken grad man aksepterer at noen er mektigere enn seg selv, og at man faktisk «lyder kommando» fra dem med mer makt.
4. Feminitet/maskulinitet – måler et skille mellom maskuline verdier knyttet til konkurranse og materielle belønninger, versus feminine verdier, som samarbeid og omsorg for svake.
5. Tidsperspektiv – i hvilken grad man har et langsiktig perspektiv versus et mer kortsiktig perspektiv på når ting bør skje, og når resultater skal manifesteres.
6. Nytelse – i hvilken grad kulturen tillater nytelse versus det å legge vekt på nøysomhet og tilbakeholdenhet.

Disse seks dimensjonene er et resultat av to tiår med forskning på nasjonale kulturer (Hofstede et al., 2010). De nasjonale kulturelle verdiene vil høyst sannsynlig ha påvirkning på organisasjonen – de kulturelle verdiene som dominerer både ledelse, ansatte og interessenter i en organisasjon. Innen den normative søylen er man opptatt av å klarlegge hvordan verdier og normer i omgivelsene påvirker organisasjoner ved å presisere hvordan ulike typer av virksomheter bør etableres, organiseres, styres og koordineres, og hvordan ledelsen bør være innenfor de ulike typer av virksomheter (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Selv om det kan være vanskelig å predikere hvordan dette vil slå ut på en organisasjons evne til å endre seg, kan man likevel trekke noen empiriske indikasjoner (Jacobsen, 2018).

Jacobsen (2018) skriver at egalitære verdier i den norske kulturen, det vil si at vi som folk i liten grad aksepterer svært store avstander økonomisk eller sosialt, skaper organisasjoner med relativt liten sosial og økonomisk avstand mellom ledere og ansatte. Han fortsetter med å skrive at den generelle kulturen ofte vil gi seg utslag i konkrete organer som overvåker og passer på at de generelle normene i kulturen overvåkes. I en sammenligning av hvordan offentlig sektor endrer seg i flere vestlige land i forbindelse med ulike bevegelser for å

---

«modernisere og effektivisere offentlig sektor», konkluderte man at det var enorme forskjeller i hvordan reformene ble gjennomført, selv om reformidéene hadde ganske likt innhold fra land til land. Norge ble for eksempel beskrevet som «skilpadden», noe som signaliserte en offentlig sektor som endret seg i små skritt (evolusjonært) (Olsen, 1996).

Det kan være ulike årsaker til dette funnet, men det kan ha sitt utgangspunkt i normative forhold. En naturlig forklaring kan selvfølgelig være at Norge, som nasjon, hadde mye ressurser fra oljeinntekter, og dermed kunne tillate seg å endre seg sakte. En forklaring utfra de normative forholdene kan imidlertid være at den norske kulturen ikke i stor grad verdsetter radikale omveltninger. Kulturen er forsiktig og trinnsvis, og man har lyst til å se hvordan ting fungerer før man gjør noe nytt. En tredje forklaring kan skyldes de egalitære maktforholdene i Norge. Den lave maktavstanden legger ikke til rette for radikal endring, all den tid radikal endring krever at det gjennomføres raskt, toppstyrt og med betydelig bruk av makt (Jacobsen, 2018).

På lik linje med det foregående, vil også de normative forholdene ha betydning for endringsstrategier. Strategier som baserer seg på utstrakt bruk av makt fra den formelle ledelsen eller eiernes side, vil ha vanskeligheter med å lykkes i land med en egalitær kultur. Man er altså nødt til å tilpasse endringen etter kulturen, og det endringsprosjektet kan bli vanskelig å gjennomføre dersom det ikke skjer i tråd med de normative forholdene (Jacobsen, 2018).

### *Den kulturkognitive pilaren*

Den siste pilaren i Scotts rammeverk, er den kulturkognitive pilaren. Her vektlegger man at institusjoner har et kulturkognitivt element ved seg. De delte oppfatningene som legger grunnlaget for den sosiale virkelighets natur og skaper rammene som mening skapes igjennom, er det som skaper det kulturkognitive elementet. Aktører som retter seg etter rådende kulturelle overbevisninger har større sannsynlighet for å føle seg kompetent; de som ikke gjør det blir sett på, i beste fall, som «uvitende», eller, i verste fall, som «gale». En slik oppfatning av institusjoner setter fokus på den sentrale rollen den sosialt skapte konstruksjonen av et felles rammeverk for mening spiller (Scott, 2014). Altså, gir det en slags indikasjon på hva som er «riktig», «god» eller «moderne» organisering. Jacobsen (2018) bruker *institusjonelle standarder* for å forklare det han sikter til som kognitive forhold. Institusjonelle standarder sier noe om hvordan organisasjoner innenfor en bransje eller et felt, for eksempel skoler, banker eller universiteter, bør være organisert, hva slags personale de bør rekruttere, og hva

slags systemer og teknikker de bør anvende (Jacobsen, 2018). Det som skiller denne søylen fra den normative, er at man her fokuserer på sosiale grupper hvor individene har internalisert bestemte oppfatninger om hva som må gjøres, slik at det blir tatt for gitt at dette er den beste eller mest hensiktsmessige måten å gjøre tingene på (Jacobsen & Thorsvik, 2013).

På grunn av at organisasjoner søker seg mot det som er en slags universell oppfatning av hva som er bra, eller hvordan man bør organisere seg, vil de kulturkognitive forholdene i omgivelsene skape et press mot endring. Dette fordi institusjonelle standarder må innføres i alle organisasjoner, uansett om det er mulig å måle noen nytte av det eller ikke. Paradoksalt nok, kan disse standardene virke konserverende av akkurat samme grunn. Dette fordi det er vanskelig eller umulig å gjennomføre endringer som avviker fra eller bryter med de institusjonaliserte standardene (Jacobsen, 2018).

Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness og Røvik (2015) karakteriserer dette perspektivet som myteperspektivet. De trekker inn *oppskrift* som et begrep her. I de institusjonelle omgivelsene blir organisasjonene ikke bare påvirket av sosialt konstruerte normer, institusjonelle standarder, men også av oppskrifter på hvordan de bør være utformet, og hvordan de bør fungere. Normene og oppskriftene omtales som myter innenfor den kulturkognitive pilaren. Vi vil i det påfølgende se på myters innhold, forholdet mellom oppskrifter, oppskrifters form, hvordan de oppstår og spres, og til slutt hva som skjer når rasjonaliserte oppskrifter tas i bruk i organisasjonene.

### *Myters innhold*

Myter kan gjerne ha elementer av, eller gi uttrykk for, å være en fullstendig oppskrift på en organisasjonsutforming, men det er ikke tilfellet. Oppskriftene gir kun et utkast på hvordan deler av organisasjonen bør utformes, og institusjonaliserte oppskrifter kan dermed ikke regnes for totalløsninger å være. Man kan ikke benytte slike oppskrifter for å utforme en hel, kompleks organisasjon. Innholdet i oppskriftene kan basere seg på alle sidene av organisasjonen, det være seg ledelse, formell organisasjonsstruktur (formell samordning og spesialisering), utførelse av ulike aktiviteter (prosess, prosedyre- og rutineoppskrifter), organisasjonskultur, virksomhets- og økonomistyring og så videre. Det har etter hvert blitt mange oppskrifter ledere kan benytte seg av, dersom de skal omstille etablerte offentlige organisasjoner (Christensen et al., 2015). Vi vil ha hovedfokus på oppskrifter som går på formell organisasjonsstruktur. Oppskrifter på formell organisasjonsstruktur kan være tonivåmodellen i kommuner, divisjonalisert struktur, resultatenheter, matrisestruktur,

---

prosjektorganisering, offentlig-privat samarbeid, eller flat/kollegial struktur. Det drøftes videre at mange rasjonaliserte oppskrifter på organisasjonsutforming «har sin tid». Noen oppskrifter er mer i tiden enn andre. Slik vi vil komme inn på senere i studien, er funksjonsbasert struktur en rasjonalisert oppskrift på formell organisasjonsstruktur som vi har observert i tre ulike offentlige etater.

Den formelle organisasjonsstrukturen karakteriseres av Røvik (2011) som skrevne og upersonlige regler for hvordan virksomheter formelt skal være utformet, og kommer enklest til uttrykk i et organisasjonskart. Det er i denne kategorien man plasserer oppskrifter som omhandler utformingen av formelle strukturer. Oppskriftene vil utforme organisasjonen i henhold til tre dimensjoner: den horisontale, den vertikale og den geografiske (Røvik, 2011). I den horisontale dimensjonen utformer man relasjoner i og mellom sideordnede enheter, spesialiseringsprinsipper og lignende. I den vertikale dimensjonen utformer man antall og typer formelle autoritetsrelasjoner – roller, ansvar og styringslinjer. I den geografiske dimensjonen tar man innover seg prinsipper for territoriell utforming og sammenbinding av organisasjonen på tvers av grenser mellom for eksempel regioner (Røvik, 2011).

### *Forholdet mellom ulike oppskrifter*

Christensen et al. (2015) argumenterer for at mange av disse oppskriftene er direkte motsetninger av hverandre, men at organisasjoner ofte innfører motstridende oppskrifter. Hvorfor det? Samtiden preges av et stort tilbud av institusjonaliserte oppskrifter, eller idéer, og hvordan passer disse sammen i organisasjonen? Man kan gruppere oppskriftene etter hva som knytter dem sammen, som for eksempel hvilken del av organisasjonen de retter seg mot, eller etter hvilken ideologi eller filosofi de springer ut fra. Man kan selvfølgelig også se på hva som skiller oppskrifter. I flere tilfeller kan ledere velge mellom direkte konkurrerende oppskrifter, altså alternative løsninger på hvordan man kan utforme en og samme del av organisasjonen.

Det kan virke som at oppskrifter ikke kan «leve sammen» i organisasjonen. Men vi vet at dette ikke er tilfellet, så hva er årsaken? I store offentlige virksomheter finner man ofte innslag av motstridende oppskrifter som tas i bruk. Et poeng her kan være at virksomhetene rett og slett er så store, med så mange ulike enheter, at motsetningsfylte idéer ikke blir sett i sammenheng, og inkonsistensen blir dermed ikke lagt vekt på. Et annet viktig poeng her er at oppskriftene ikke er fysiske gjenstander, men immaterielle idéer. Idéene er ikke ferdigutviklet når de kommer fra «produsentene». Det kan derfor være slik at organisasjonene som «kjøper»

oppskrifter på hvordan de skal sette sammen strukturen sin, ender opp med et litt annet sluttresultat enn dersom en annen organisasjon hadde «kjøpt» samme oppskriften. Siden oppskriftene ofte er «i vinden», så kan de i flere tilfeller ende opp med å bli implementert i flere organisasjoner, men sluttresultatet blir stort sett aldri likt. Oppskriftene er elastiske, og gir ofte organisasjonene svært mange frihetsgrader til å utvikle egne versjoner av dem. Organisasjonene tilpasser oppskriftene etter sine egne behov og eksisterende oppskrifter, og finner nye måter å tilpasse dem til hverandre på (Christensen et al., 2015). Organisasjonsoppskriftenes elastisitet varierer imidlertid. Noen er klart utformet med hensyn på strukturer, prosedyrer og rutiner, mens de aller fleste er rundt utformet.

### *Etablering og spredning av myter*

Vi har tidligere skrevet at slike oppskrifter ofte «har sin tid». Det innebærer at det er noen tanke- og idésett innen organisasjonsteorien som er mer populære enn andre på et gitt tidspunkt i tid. Men før de blir populære, så må oppskriftene etableres på et vis. Og for å bli populære må oppskriftene spres. Det skilles her mellom «produsenter», «transportører» og «autorisatører» av oppskrifter – utviklere, formidlere og instanser som i kraft av sin posisjon og status har evne til å autorisere bestemte oppskrifter slik at det i mange tilfeller virker inn på deres popularitet og spredningsevne. Christensen et al. (2015) trekker fram fem aktørgrupper som særlig viktige produsenter og formidlere.

Den første gruppen er et sett instanser som mer konkret bidrar til å utvikle og spre oppskrifter til offentlig sektor. OECD, EU, FN og Verdensbanken er eksempler på internasjonale organisasjoner, som regnes å være det viktigste settet av instanser. Kanskje mer relevant for denne studien er nasjonale instanser som Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). Den andre gruppen er konsulentselskap. Konsulentselskaper har i løpet av de siste 30 årene blitt en stadig viktigere aktør innenfor tilbudssiden av oppskrifter. Konsulentene benytter seg ikke bare av, og implementerer, allerede etablerte myter og oppskrifter, de er nå utviklere og produsenter av organisasjonskunnskap, ikke bare transportører. Den tredje gruppen er organisasjoner innen høyere utdanning, og i særdeleshet handelshøyskoler. Denne posisjonen er nådd fordi handelshøyskolene ikke bare driver forskning på organisasjonsfeltet, men også utdanner kandidater innen feltet. Den fjerde gruppen er mediebedrifter. Mediebedrifter som har spesialisert seg i å gi ut publikasjoner om emner som økonomi, organisasjon og ledelse, som for eksempel Financial Times, eller tidsskrifter som Harvard Business Review og Ukeavisen



---

Ledelse. Disse ses kanskje først og fremst på som formidlere av oppskrifter. Ledelsesbøker må også inkluderes her. I disse bøkene publiseres oppskrifter som forfatterne selv har vært med på å utvikle, og kan sees på som utviklere. Den femte gruppen er store multinasjonale selskaper. Disse selskapene kan sees på som både utviklere og formidlere, da de ofte utvikler egne grep og oppskrifter på grunnlag av erfaringer og egen forskningsinnsats, og fordi de gjerne er representert over store deler av verden og dermed er en distributør av idéer på tvers av landegrenser, og fordi de ofte blir sett på som sterke forbilder og modeller for andre organisasjoner (Christensen et al., 2015).

En mulig måte å se spredningen av oppskrifter på, er at den er preget av en motelogikk. Noen oppskrifter er mer i vinden enn andre – de er nye, moderne og fremtidsrettet, akkurat slik som motetrender. Aktørene nevnt overfor blir da som trendsettere å regne, og land og offentlige organisasjoner blir som motekjøpere å regne (Christensen et al., 2015).

### *Rasjonelle oppskrifter tas inn og i bruk*

Vi skal her se på når oppskriftene blir implementert i organisasjonene, noe Christensen et al. (2015) karakteriserer som «adoption». Det kan skje mange ting når offentlige organisasjoner tar inn slike oppskrifter i organisasjonen.

Organisasjonsoppskrifter fremstår som meningsbærende symboler ut fra et institusjonelt perspektiv. De er mer enn bare effektive løsninger på et gitt organisatorisk problem – meningsinnholdet strekker seg ut over det. De er rasjonaliserte symboler, noe som innebærer at man legger vekt på å definere dem som redskaper for effektivisering og modernisering. Ifølge Christensen et al. (2015) har de populære organisasjonsoppskriftene oppnådd sin legitimitet og spredningskraft gjennom å være symboler på grunnleggende rasjonelle verdier i det moderne samfunnet – som fornuft, effektivitet, styring, demokrati og vitenskapelighet – og på slikt vis blir sett på som en del av «det kontinuerlige fremskrittet». Den symbolsk-institusjonelle fortolkningen åpner for at man finner en rasjonell oppskrift man blir begeistret for, og så oppdager man et lokalt organisatorisk problem som man hensiktsmessig kan løse med denne oppskriften. Selv om man tar inn en oppskrift, blir den ikke nødvendigvis tatt i bruk.

### 2.3.5 Teori i kontekst

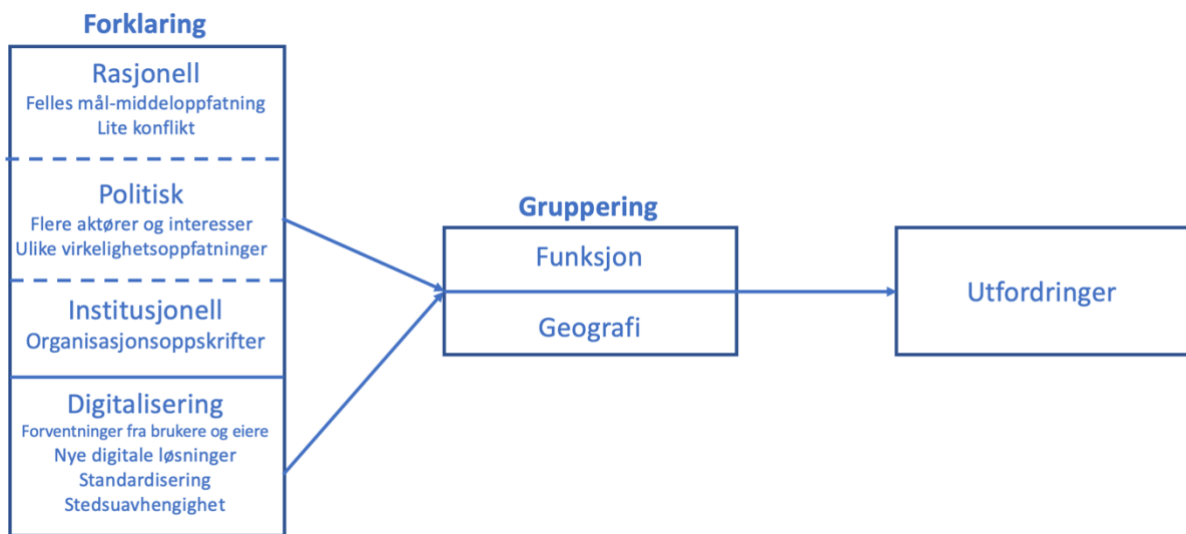
Vi har i dette delkapittelet gjennomgått ulike modeller og perspektiver på organisasjoner, og endring av organisasjoner. Vi har sett på ulike kilder til konflikt, som ligger til grunn for valget mellom rasjonell og politisk modell, og vi har sett på en institusjonell modell. Disse modellene er viktige for å belyse aktuelle forklaringer til omorganiseringene i de ulike landsdekkende statlige etatene vi har sett på. De forskjellige etatene har kommet til omorganiseringen på ulike måter, og disse teoretiske modellene kan utgjøre et rammeverk for å forstå hvordan og hvorfor etatene har valgt å gå bort fra den geografiske organisasjonsstrukturen. Den politiske og rasjonelle modellen skilles i hovedsak utfra innslaget av konflikt i beslutningsprosessen – har omorganiseringen vært preget av konflikt og ulik virkelighetsforståelse, eller samstemthet og felles virkelighetsforståelse? Den institusjonelle modellen legger til grunn at det er eksterne forhold i organisasjonenes omgivelser som gjør at organisasjonene velger å endre på organisering. Spesielt viktig her er det kulturkognitive elementet – hvilke verdier og normer, krav og forventninger, som finnes i organisasjonslandskapet og som legger til grunn hva som er «riktig», «god» eller «moderne» organisering. Ulike myter og rasjonelle oppskrifter står sentralt her.

Dette teoretiske grunnlaget kan danne et bakteppe for å forklare ulike perspektiv til omorganiseringene.

## 2.4 Syntese

Studien har hatt som hensikt å kartlegge de ulike landsdekkende statlige etatene, og hvordan de har tilpasset seg organisatorisk for å kunne møte forventninger og krav fra eksterne omgivelser. Det blir ofte stilt krav til statlige etater om at de skal effektivisere og omorganisere seg, samtidig som arbeidsplasser og lokal tilhørighet skal ivaretas. Da de statlige etatene i vår studie har brukt organisasjonsstrukturen sin som et virkemiddel for å tilpasse seg forventninger og krav i omgivelsene, har vi i dette kapittelet presentert ulike teori og tidligere forskning som vi anser som relevant for å besvare våre forskningsspørsmål. Vi har sett på ulike former for gruppering, presentert relevant teori for digitalisering, og så sett på ulike årsaker til organisering. Ved å ta utgangspunkt i det teoretiske rammeverket som har blitt presentert, i tillegg til våre forskningsspørsmål, har vi nedenfor utarbeidet en syntese som viser hvilken

sammenheng det finnes mellom de teoretiske momentene vi har presentert, og setter de sammen til en helhet.



Figur 3 - Modell av syntese

Figuren viser at det ligger ulike forklaringer til grunn for valg av gruppering for de landsdekkende statlige etatene. Vi har lagt fram tre perspektiver – et rasjonelt, et politisk og et institusjonelt. Disse perspektivene kan bidra til å belyse hvordan, og hvorfor, etatene har endret grupperingen. Samtidig ønsker vi å se på betydningen digitalisering har hatt for valg av struktur. De tre etatene vi har sett på er alle landsdekkende og statlige, og har til felles at de har hatt en geografisk basert gruppering. Arkivverket og Skatteetaten har gått over til en funksjonsbasert gruppering, og Statens vegvesen ønsker å implementere en funksjonsbasert organisering fra og med 1. januar 2020. Modellen tar til slutt for seg utfordringer som oppstår som følge av at de landsdekkende statlige etatene går over til en funksjonsbasert gruppering.

## 3. Metode

### 3.1 Forskningsdesign

Forskningsdesignet er en generell plan for hvordan man ønsker å svare på forskningsspørsmålet. Forskningsspørsmålet legger klare føringer for designet, og hvilke kilder man har tenkt til å hente data fra, hvordan man har tenkt til å samle inn og analysere denne dataen og hvordan man skal håndtere etiske utfordringer og begrensninger er alle momenter som springer ut fra valg av forskningsdesign. Det er derfor avgjørende at man har tenkt gjennom de ulike momentene av forskningsdesignet (Saunders, Lewis & Thornhill, 2015). Det skilles mellom forskningsdesign og -taktikk. Der forskningsdesignet er en generell plan som tar for seg prinsipper for måling, sammenlikning og grunnleggende metoder for datainnsamling, er taktikk en detaljert plan som tar for seg måling, datainnsamling og analyse, for eksempel ordlyden i et spørsmål.

Vårt forskningsspørsmål er av eksplorerende art. Det innebærer at vårt forskningsdesign også vil være eksplorerende. I tillegg til eksplorerende design, har man deskriptive og forklarende design. Vi vil forholde oss til eksplorerende design, og gå i dybden på det. Forskningsdesign henger også sammen med forskningstilnærming og -metode, noe vi vil komme tilbake til senere. Et eksplorerende forskningsspørsmål kjennetegnes av at det fokuserer på noe ustrukturert, komplekst og nytt. Det finnes lite kunnskap om emnet fra før av. Hensikten er dermed å videreutvikle problemstillingen og undersøke den (Saunders et al., 2015). Samme gjelder for forskningsdesignet. Et eksplorerende design er en verdifull måte til å stille åpne spørsmål og å tilegne seg innsikt i et interessefelt. Eksplorerende design har den fordelen at det er fleksibelt og tilpassningsdyktig, noe som innebærer at man kan forme problemstillingen etter hvert som forskningen foregår, for eksempel gjennom at man avdekker nye interessefelt mens man gjennomfører forskningen.

Vi ønsker å se på hvordan landsdekkende statlige etater tilpasser seg organisatorisk for å imøtekomme endringer i de eksterne omgivelsene, og hva forklaringene bak dette er, samt hvilke utfordringer som oppstår gitt at strukturen justeres. Spørsmål som «hva», «hvorfor» og «hvordan» svarer godt til en eksplorerende problemstilling, og dermed også et eksplorerende design. Vi ønsker å utforske motivene og drivkreftene bak en slik strukturendring, og for å tilegne oss en slik innsikt, vil vi gjennomføre individuelle intervjuer. At landsdekkende statlige

---

etater går bort fra geografisk basert struktur er også noe relativt nytt, og noe man har sett som en trend de siste årene. Det finnes ikke mye forskning på området, og vi befinner oss i et lite utforsket territorium. De tre ulike etatene vi har sett på er alle relativt tidlig i stadiet med strukturendringen, der Arkivverket – som har kommet lengst – bare har to år med ny struktur å se tilbake på, og den som har kommet kortest – Statens vegvesen – ikke har kommet i gang med selve strukturendringen enda. Vi skal gjennomføre mange intervju, med mange ulike interessenter, både i og utenfor de etatene vi tar for oss, noe som øker kompleksiteten i forskningsdesignet, noe som også trekker i retning av at vi skal ha et eksplorerende design. Samtidig vil det eksplorerende designet gi oss en fleksibilitet i arbeidet, ved at vi har muligheten til å endre forskningsspørsmål eller overordnet retning på studien ettersom vi avdekker ny informasjon gjennom studien. Dette er imidlertid ikke en rent eksplorerende undersøkelse. Selv om det finnes lite teori om akkurat hvorfor statlige organisasjoner går bort fra geografisk struktur, har vi imidlertid i noen grad kunne lent oss på etablert teori og begrep – både når det gjelder struktur, forklarende teori, og i mindre grad effekter av digitalisering.

## 3.2 Forskningstilnærming

Man skiller mellom to ulike former for forskningstilnærming – induktiv forskningstilnærming og deduktiv forskningstilnærming (Saunders et al., 2015). Slik vi har vært inne på allerede, så henger valg av forskningstilnærming tett sammen med valg av design og metode. I hvilken grad det finnes eksisterende teori om emnet vil ha betydning for valg av forskningstilnærming.

Vi har valgt en induktiv tilnærming på grunn av vår eksplorerende problemstilling, og som vi kommer til snart, kvalitative metode. En induktiv forskningstilnærming går fra det spesifikke til det generelle – man går fra data til teori (Ghauri & Grønhaug, 2010). For vår del prøver vi å forstå og formulere antakelser om hvorfor organisasjoner endrer organisasjonsstruktur fra geografisk basert til funksjonsbasert. Gjennom å gå i dybden på ulike organisasjoner som har sett en slik strukturendring nødvendig, forsøker vi å utvikle teorier og typologier – vi utforsker data og utvikler teorier. En annen fordel for vår studie, er at vi ved en induktiv tilnærming kan være en aktør i prosessen, gjennom for eksempel at vi er inne i organisasjonene og intervjuer relevante objekter. Studien er imidlertid ikke utelukkende induktiv, og har elementer av deduktiv tilnærming i seg. Vi har tatt utgangspunkt i eksisterende organisasjonsteori, og bygger videre på denne. Å skulle ta fatt på en slik studie uten et teorigrunnlag måtte innebåret at funnene våre skulle lagt grunnlaget for en helt ny teori – det er ikke målet vårt. På slikt vis

innehar studien vår et innslag av både induktiv og deduktiv tilnærming, men med hovedvekt på induktiv.

### 3.3 Forskningsmetode

Under en deduktiv tilnærming finnes det mye litteratur om emnet, man leter etter kausale sammenhenger mellom etablerte variabler, og det velges her en kvantitativ metode. Under en induktiv tilnærming finnes det mindre litteratur om emnet, problemstillingen krever gjerne en god forståelse av situasjonen eller prosesser, og det velges som regel en kvalitativ metode. Man kan skille mellom kvantitative og kvalitative data gjennom å skille mellom numeriske og ikke-numeriske data. På samme måte brukes «kvantitativ» om datainnsamling eller -analyse som tar bruk av eller skaper numeriske data, eksempelvis spørreundersøkelser, grafer og statistikker. «Kvalitativ», på sin side, brukes om datainnsamling eller -analyse som tar bruk av eller skaper ikke-numeriske data, eksempelvis intervju og kategorisering av data (Saunders et al., 2015). En kvalitativ metode er ønskelig når det finnes lite eksisterende teori om emnet, og man ønsker å få vite masse om lite. Man ser problemet fra innsiden, og man har personlig kontakt med fenomenet man ønsker å utforske (Ghauri & Grønhaug, 2010). Man samler inn ikke-numeriske data, som man ønsker å kategorisere, for på slikt vis å kunne forstå kategorier og skape mening. Økonomisk teori er av tradisjon mer kvantitativ, mens organisasjonsteori er mer kvalitativ.

Vi har en eksplorerende problemstilling, og derav et eksplorerende forskningsdesign. Dette legger til rette for en induktiv forskningstilnærming, og alle disse valgene legges til grunn for at studien vil ha en kvalitativ metode. Samtidig studerer vi organisasjoner, og organisasjonsteori er av tradisjon mer kvalitativ enn for eksempel økonomisk teori, som er mer kvantitativ. Kvalitativ metode passer best for vår studie, da vi trenger å få vite mye om lite. Vi skal forsøke å svare på et lite spørsmål som krever at vi innhenter mye informasjon. Studien vår tar for seg den planlagte strukturendringen i Statens vegvesen, den pågående strukturendringen i Skatteetaten og den gjennomførte strukturendringen i Arkivverket. Målet vårt er å skape forståelse for hvorfor disse strukturendringene finner sted – hvorfor de ulike etatene har valgt å gjennomføre en lignende strukturendring. For å tilegne oss denne innsikten, er vi nødt til å samle inn kvalitative data fra mennesker i alle tre etatene som, på ulik måte, har vært involvert i, eller påvirkes av, endringsprosessen. Måten dataene har blitt samlet inn på, vil detaljeres senere i oppgaven.

---

### 3.3.1 Forskningsstrategi

En forskningsstrategi er en plan for hvordan man skal besvare forskningsspørsmålet (Saunders et al., 2015). Det finnes ulike forskningsstrategier man kan benytte i forskningen. Flere av strategiene vil imidlertid ikke passe like bra for valgt problemstilling, metode og tilnærming. Det handler heller ikke om hvilket valg av strategi man tar, men i hvilken grad den valgte strategien egner seg til å besvare studiens problemstilling. Det finnes flere ulike strategier, der noen er mer brukt til kvantitative studier, som for eksempel spørreundersøkelser og eksperimenter. Det skal imidlertid sies at spørreundersøkelser også kan brukes som et element i kvalitative studier. Etnografi, grounded theory og aksjonsforskning betraktes som forskningsstrategier innen kvalitative studier. Casestudier kan benyttes både i kvalitativ og kvantitativ metode, og er forskningsstrategien som vil benyttes i denne studien (Saunders et al., 2015).

#### *Casestudie*

En casestudie er en forskningsstrategi som involverer en empirisk undersøkelse av et konkret forskningsfenomen innenfor sin virkelige kontekst (Saunders et al., 2015). Samtidig er en slik strategi å foretrekke dersom grensene mellom fenomenet man utforsker og konteksten fenomenet blir forsket i er uklare (Yin, 2009). Casestudie er derfor en gunstig strategi når man ønsker å danne seg en dyp forståelse av konteksten til forskningen og prosessene som utspiller seg. Siden casestudien legger til rette for å svare på spørsmål som «hvorfor», i tillegg til «hva» og «hvordan», er den godt egnet til eksplorerende studier, som også prøver å danne en dypere forståelse for, og gå i dybden av, problemer det eksisterer lite kjent kunnskap om. Det skilles mellom fire typer casestudiestrategier, og de deles inn etter to dimensjoner: enkel/multippel case og holistisk/integrert case. Under en enkelt case ser man på en unik organisasjon, og har man en multippel case, ser man på flere ulike. En holistisk case ser på hele organisasjonen, mens en integrert case ser på underenheter i organisasjonen (Yin, 2009).

Vi ser på tre landsdekkende statlige etater, og vi har derfor en multippel casestudie. De tre etatene er valgt på bakgrunn av at de alle har gjennomført, holder på å gjennomføre, eller planlegger å gjennomføre, en lik strukturendring. Vi har altså tre ulike caser – Arkivverket, Skatteetaten og Statens vegvesen. De utgjør samtlige landsdekkende statlige etater som har gått bort fra en geografisk organisering, og vi har bevisst studert alle. De tre etatene utgjør det fullstendige datagrunnlaget, og vi kunne ikke inkludert flere etater i studien vår. Siden vi ser organisasjonene som helhet, og hvorfor strukturendringen ble valgt, samt hvordan

strukturendringen påvirker organisasjonen som helhet, så har vi en holistisk casestudie. Hadde vi for eksempel tatt for oss flere lignende avdelinger i hver av organisasjonene, og sett på implikasjonene for dem, så hadde vi hatt en integrert case. Studien søker å se på likheter og forskjeller mellom motivene, innholdet og utfordringer knyttet til omorganiseringene i de ulike etatene, og er derfor en komparativ studie. Organisasjonene vi studerer er i ulike tidsfaser av omorganiseringene, men vi har inkludert alle for å danne oss et så nyansert bilde som mulig av noe det finnes lite eksisterende forskning på fra før av. Studien vår vil være helt i front hva angår forskning på dette området i Norge.

Studiens forskningsspørsmål søker å finne ut av hvordan og hvorfor landsdekkende statlige etater tilpasser strukturen som følge av endringer i eksterne omgivelser. Studien tar for seg et konkret forskningsfenomen – en strukturendring. Vi ser på fenomenet i kontekst – organisasjonen. Grensen mellom fenomenet og konteksten er også diffus. Det er derfor naturlig at vi valgte casestudie som strategi, nettopp fordi det lar oss undersøke fenomenet i sin kontekst. Samtidig gir casestudiet oss mulighet til å komme på innsiden – vi blir aktører i prosessen gjennom at vi får intervju sentrale personer i omstruktureringen, noe som er viktig for vår induktive forskningstilnærming og kvalitative metode. Casestudie gir oss også muligheten til å skape en dypere forståelse av innholdet og motivasjonen bak strukturendringen, noe som ytterligere legger til grunn for casestudie som valgt strategi.

## 3.4 Datainnsamling

Det empiriske grunnlaget for denne studien vil i det påfølgende gjennomgås. Denne gjennomgangen vil bestå av hvordan vi har fått tilgang til data og forarbeid, utvalg av intervjuobjekter og særtegn ved objektene.

### 3.4.1 Tilgang til data og forarbeid

I forkant av studien leste vi om, og undersøkte, hvilke etater som kunne være aktuelle å skrive om for vårt forskningsspørsmål. Vi identifiserte Arkivverket og Skatteetaten som to aktuelle kandidater, gjennom rapporter vi fikk tilgang til, samt diverse nyhetsoppslag angående strukturendringene de to aktuelle etatene sto ovenfor. Vi henvendte oss til begge organisasjonene, med ønske om å arbeide med dem gjennom studien. I henvendelsen presenterte vi oss selv, oppgavens tema og overordnede problemstilling, hvorfor vi henvendte oss til akkurat dem, og på hvilken måte vi så for oss at de måtte ta del i arbeidet. Kontakt ble



---

opprettet, og vi fikk en kontaktperson i hver av etatene som opprettholdt korrespondansen med oss. Dette skjedde i begynnelsen av desember. Det samme kan sies for Statens vegvesen, men denne etaten ble ikke inkludert i studien før i begynnelsen av januar, som følge av offentliggjøringen av planene for en omstrukturering i etaten. Vi mottok etter kort tid positiv tilbakemelding fra alle etatene vedrørende samarbeid med oss, og vi fikk avtalt bakgrunnsintervjuer med en person fra hver etat.

Intervjuobjektene for bakgrunnsintervjuene var de vi fikk informasjon om satt med best kunnskap om de aktuelle omorganiseringene. I etterkant av disse bakgrunnsintervjuene avtalte vi ytterligere 15 intervjuer med organisasjonene – sju med Arkivverket, fem med Skatteetaten og tre med Statens vegvesen. For Arkivverket og Statens vegvesen så var det kontaktpersonen vår som identifiserte aktuelle intervjuobjekter for videre intervjuer. I Skatteetaten ble de identifisert av personen vi hadde bakgrunnsintervjuet med. Til felles for alle, så sendte vi inn ønske til vår kontaktperson hvilke personer som var av interesse for oss å snakke med. Alle menneskene vi snakket med var personer som var direkte involvert i endringsprosessen. På slikt vis kunne vi danne oss et nyansert bilde av omorganiseringene i alle etatene.

### 3.4.2 Utvalg

Denne delen vil deles inn i tre, ettersom utvalget var ulikt for de ulike etatene. Utvalgsmetoden var for alle de tre casene ikke-sannsynlighetsutvalg, noe som innebærer at utvelgelsen av respondenter kan skje på bakgrunn av subjektive vurderinger og tilpasning til forskningsspørsmålet (Ghuri & Grønhaug, 2010).

For Arkivverket så intervjuet vi åtte personer, inkludert bakgrunnsintervju. Vi henvendte oss til dem med informasjon om tema og problemstilling, og hva vi ønsket å utforske. På bakgrunn av det ble vi satt opp på et bakgrunnsintervju. De øvrige syv intervjuene ble satt opp etter vårt ønske. Det var ønskelig fra vår side å intervju avdelingsdirektører, tillitsvalgte, HR-stab og statsarkivarer. Ønskene våre ble imøtekommet, og vi fikk intervju med samtlige avdelingsdirektører, to tillitsvalgte, en HR-representant og en statsarkivar.

Fremgangsmetoden var lik for Skatteetaten og Statens vegvesen, i den forstand at vi i etterkant av bakgrunnsintervjuet identifiserte hvem vi hadde behov for å snakke med videre, og sendte inn ønske om det til kontaktpersonen vår i etatene. Det ble totalt seks intervjuer hos Skatteetaten, der vi i tillegg til å snakke med øverste ansvarlige for omorganiseringen, snakket

med ledere både før og etter omorganiseringen, samt tillitsvalgt og representanter fra ytre etat. I Statens vegvesen intervjuet vi totalt fire personer, så utvalget var noe mindre der. Det skyldtes at vi ikke fikk flere intervjuobjekter, samt at et av objektene vi ble henvist til ikke besvarte våre henvendelser. Vi kom imidlertid i kontakt med tillitsvalgt og toppledere i etaten.

Ved å inkludere ledere i gammel struktur og ledere i ny struktur, så har vi dannet et nyansert bilde av hvordan situasjonen var før og hvordan den er etter strukturendringen – det gir oss mulighet til å se hvilke utfordringer gammel organisasjon hadde, og hvordan den nye organisasjonen løser disse, samt hvilke nye utfordringer den nye organisasjonen skaper. Ved å inkludere tillitsvalgte får vi også en representant for de ansatte i etatene, ikke bare på toppledernivå. Dermed har vi sikret oss å få med de synspunktene som sitter lengre unna ledelsen. HR-representanter kan også gi oss en pekepinn på hvordan organisasjonsendringene påvirker den daglige oppgaveløsningen, men spesielt hvordan rekruttering og utviklingsarbeid vil ivaretas i ny organisasjon. Et moment som må tas med her er at tillitsvalgte og HR-ansatte bidrar med verdifull informasjon om eventuell motstand eller konflikt som har oppstått innad i organisasjonen som følge av endringsarbeidet. Vi føler dermed at utvalget i de ulike etatene er tilstrekkelig til at vi kan danne oss et nyansert bilde av endringsprosessene og deres utfall.

Det var vi som sendte ønsker inn til etatene hvilke om stillinger som var relevante for oss å snakke med, så man kan si at det var vi som bestemte hvem som skulle intervjues. Når det er sagt, var det imidlertid organisasjonene selv som plukket ut nøyaktig hvilke ansatte som skulle intervjues, så det var en dynamisk utvelgelsesprosess, der begge parter var involverte. Vi ønsket i utgangspunktet rundt fem personer fra hver etat til intervju. Det viktigste for oss var imidlertid at vi fikk nok folk fra Arkivverket, som har kommet lengst i prosessen, og Skatteetaten, som nylig har gjennomført endringen. Vi ser det derfor ikke som negativt at vi fikk under fem intervjuer med Statens vegvesen, selv om vi skulle ønske å ha fått én til to intervjuer til. Totalt sett ble det 18 intervjuer, noe vi anser som et tilstrekkelig utvalg for å belyse, og besvare, forskningsspørsmålet vårt. Det er heller ingen minimumskrav til antall intervju i et ikke-sannsynlighetsutvalg (Saunders et al., 2015), og det er i grunn vanskelig å vurdere hva som er tilstrekkelig. Men på bakgrunn av de intervjuobjektene vi fikk, og antall intervjuer, ser vi på det som tilstrekkelig med datagrunnlag til å danne oss et nyansert bilde av endringsprosessene.

### 3.4.3 Intervjuobjektene

Det ble totalt gjennomført 18 intervjuer med mennesker i ulike stillinger fra tre landsdekkende statlige etater. Felles for alle var at de var involvert i de aktuelle endringsprosessene i de organisasjonene de tilhører. Av de 18 intervjuobjektene var det ti menn og åtte kvinner. For Arkivverket og Skatteetaten var bakgrunnsintervjuene med de personene som hadde hovedansvaret for omorganiseringen. For Arkivverket intervjuet vi ytterligere to med tilknytning til selve endringsprosessen. Resten var enten involvert i kraft av å være avdelingsdirektører eller statsarkivar i ny organisasjon, eller statsarkivar i gammel organisasjon, samt tillitsvalgte. Alle med tilknytning til endringen på et vis. I Skatteetaten var også flere av intervjuobjektene direkte involvert i endringsprosessen, både tillitsvalgte og tidligere regiondirektører. Også i Statens vegvesen var de involverte i studien personer med viktige roller i omorganiseringen og prosessen som ledet opp til den.

Vi vil i denne oppgaven ikke navngi noen intervjuobjekter, men har fått samtykke til, og vil benytte oss, av stillingstitler. I Arkivverket har vi intervjuet strategidirektør, avdelingsdirektører i avdelingene publikum, innovasjon og forvaltning, tillitsvalgt i NTL og Forskerforbundet, én statsarkivar, samt HR-sjef. I Skatteetaten har vi intervjuet prosjektleder for omorganiseringen, divisjonsdirektører i divisjonene brukerdiallog, innsats, utvikling, en tidligere regiondirektør, samt tillitsvalgt i Skatterevisorenes forening. I Statens vegvesen har vi intervjuet tidligere vegdirektør, to nåværende regionvegsjefer og tillitsvalgt i NITO.

### 3.4.4 Skjematisk oversikt over intervjuobjekter

Arkivverket	Skatteetaten	Statens vegvesen
Strategidirektør	Prosjektleder	Tidligere vegdirektør
Avdelingsdirektør forvaltning	Divisjonsdirektør brukerdiallog	Regionvegsjef Vest
Avdelingsdirektør publikum	Divisjonsdirektør innsats	Regionvegsjef Midt
Avdelingsdirektør innovasjon	Divisjonsdirektør utvikling, tidligere regiondirektør Skatt øst	Tillitsvalgt NITO

Statsarkivar	Spesialrådgiver, tidligere regiondirektør Skatt vest	
Tillitsvalg Forskerforbundet	Tillitsvalgt Skatterevisorenes forening	
Tillitsvalgt NTL		
HR-sjef		

*Tabell 2 - Skjematisk oversikt over intervjuobjekter*

## 3.5 Datamateriale

For å kunne svare på forskningsspørsmålene til studien må det hentes inn et datagrunnlag som skal brukes for videre analyse (Saunders et al., 2015). Man skiller mellom anvendelse av primærdata og sekundærdata, som kan brukes ved innsamling av data. Primærdata er data som er blitt samlet inn til eget formål, eksempler på dette kan være et intervju man selv har gjennomført. Sekundærdata er andre formen, og er informasjon som i utgangspunktet har blitt samlet inn til andre formål fra hva man selv studerer, eksempelvis en utredning gjennomført av en etat. Begge deler kan likevel anvendes til eget formål (Ghauri & Grønhaug, 2010).

For at studien skal ha et best mulig grunnlag har vi i hovedsak benyttet primærdata som vi selv har samlet inn. Dette er gjort gjennom tre bakgrunnsintervju og 15 dybdeintervju. I starten av studiet gjennomførte vi bakgrunnsintervjuene med personer i toppstillinger i de ulike etatene vi studerte, slik at vi på denne måten skulle skaffe oss et bedre utgangspunkt og få bedre innsikt i temaet vi studerte. I tillegg til dette har vi benyttet oss av data som vi har innhentet fra sekundære kilder. Dette er blant annet ulike utredninger og rapporter som har vært tilgjengelig hos de ulike etatene, i tillegg til tilsendt datamateriale fra etatene som organisasjonskart og rollebeskrivelser. Videre skal kildene til dataen beskrives, og valgene vi har gjort skal begrunnes.

### 3.5.1 Intervju

Et forskningsintervju kan man se på som en målrettet samtale mellom to eller flere personer, og kreves at intervjuer spør presise og entydige spørsmål som intervjuobjektet lytter aktivt til, og svarer på. Formålet med å benytte seg av dette er at det kan stilles relevante spørsmål

---

tilknyttet studiet sine forskningsspørsmål og videre utforske svarene som blir gitt (Saunders et al., 2015).

I all hovedsak ble intervjuene gjennomført ved personlige møter der vi har dratt til lokasjonen hvor de aktuelle intervjuobjektene befant seg. Med noen få unntak, da et par intervju ble gjennomført over telefon. Vi prioriterte å kunne få til personlige møter i stor grad, da vi mente at det var viktig å kunne være tilstede, blant annet for mulighet til å observere kroppsspråk, i tillegg til at vi følte det var tryggere i form av at vi unngikk at intervjuet ble forstyrret av tekniske problemer og lignende. Ved å være tilstede var det enklere for oss å tolke svarene vi fikk basert på hvordan vedkommende svarte og oppførte seg, men noen få intervjuer hadde vi rett og slett ikke tid og ressurser til å møte fysisk.

Saunders et al. (2015) skiller mellom tre ulike typer forskningsintervjuer. Disse blir skilt basert på hvilken grad av struktur de har og hvor standardiserte de er. De ulike formene for intervju er strukturert intervju, semi-strukturert intervju og ustrukturerte dybdeintervju. Ifølge Saunders et al. (2015) er det viktig at man velger en intervjuform som samstemmer med formålet til studiet, i tillegg til studiets forskningsspørsmål og forskningsstrategi.

Ettersom studien vår i stor grad har en eksplorerende art der vi søker å få et dypere innsikt i omstruktureringen til de ulike etatene og en bredere forståelse for konteksten, har vi valgt å benytte semi-strukturerte intervjuet. Den største fordelen med en slik intervjuform er trolig at man stiller mer åpne spørsmål, og får dermed et bedre bilde av meningene til intervjuobjektet. Vi opplevde også til stadighet at intervjuobjektene svarte på flere av våre spørsmål samtidig, så vi kunne dermed i større grad tilpasse oss situasjonen og utelukke de spørsmålene vi følte vi hadde fått svar på. Intervjuobjektet får dermed muligheten til å snakke friere og vi blir mer tilpasningsdyktige til de situasjonene som oppstår, med en slik intervjuform.

I forkant av intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide, der vi hadde laget aktuelle spørsmål vi skulle stille og delt de opp etter tema. Vi tilpasset intervjuguidene etter om vi hadde bakgrunns-intervju, eller om det var dybdeintervju. Dybdeintervjuene var gjerne kortere, der fokuset i større grad var på hvordan vedkommende hadde opplevd omorganiseringen, og ikke alt rundt. Intervjuguiden fungerte som et rammeverk under intervjuet, og rekkefølgen kunne også endres underveis i intervjuet, alt etter svarene til intervjuobjektene og flyten i samtalen (Saunders et al., 2015).

Ved å ha en slik struktur i intervjuene fikk vi fokus på de viktigste temaområdene for oss, som var tilknyttet forskningsspørsmålene. Det var en fare for at intervjuobjektene skulle snakke om informasjon vi allerede hadde lest om i rapportene og utredningene, og at det skulle gå utover den knappe tiden vi hadde til rådighet. Vi sendte derfor temalister på forhånd, og presenterte de ulike temagruppene vi hadde spørsmål om i forkant av intervjuet. På denne måten hadde vi også fleksibilitet til å kunne endre fokus etter hvert som vi fikk svar fra intervjuobjektene. Slik kunne vi stille oppfølgingsspørsmål ettersom det kunne dukke opp informasjon underveis i intervjuet vi ikke var klar over, men som vi gjerne ville vite mer om. En slik fleksibilitet kunne også oppklare eventuelle uklarheter og misforståelser.

Videre kunne vi også tilpasse intervjuene til hvert enkelt intervjuobjekt basert på hvilken rolle de hadde, og i hvilken grad de var involvert i prosessen. På denne måten kunne intervjuet tilpasses alt etter deres posisjon, og slik fikk vi frem tanker og meninger basert på deres stilling og rolle i etaten. I flere tilfeller ga dette oss en ny innsikt i form av at man fikk frem andre synspunkter, og samtalen kom inn på nye områder. Ettersom vi intervjuet personer med ulike grader av makt i deres etat, var dette veldig hjelpsomt for oss, og vi kunne deretter sammenligne hva toppledelsen mente, i forhold til hvordan blant annet de tillitsvalgte hadde opplevd omorganiseringen.

Det kan være utfordrende med semi-strukturerte intervjuer ved at det krever intervjuere som besitter kunnskap og forståelse for forskningsspørsmålene, temaet og konteksten. Dette er avgjørende for å kunne vite hvilken informasjon som søkes i intervjuet, ettersom intervjueren hele tiden må tilpasse seg gjennom et slikt intervju, og blant annet stille oppfølgingsspørsmål. I mange tilfeller opplevde vi at vedkommende vi intervjuet var på et stramt tidsskjema, og i de tilfelle ble det enda viktigere å ha fokus på akkurat de temaene vi var interesserte i. Det er også tidkrevende med semi-strukturerte intervju, ettersom det er en prosess som krever mye arbeid i etterkant i form av blant annet transkribering, og deretter analyse og koding (Saunders et al., 2015).

Før både bakgrunnsintervjuene og dybdeintervjuene la vi mye arbeid i å gjøre oss godt kjent med etatene, i tillegg til relevant teori og konteksten til studiet. Vi leste gjennom rapporter og utredninger for å sørge for at spørsmålene vi stilte ikke ble besvart der, og dermed benyttet oss av den tiden vi hadde til rådighet på en best mulig måte. Intervjuguidene som ble utarbeidet hadde tatt utgangspunkt i forarbeidet vi hadde gjennomført, i tillegg til relevant teori. På denne

---

måten var vi best mulig rustet til intervjuprosessene, og opplevde at vi basert på intervjuene fikk et godt datagrunnlag for å utforske studiens tema og forskningsspørsmål.

### 3.5.2 Intervjuguide

Før intervjuene vil det som nevnt være helt avgjørende å utarbeide en detaljert og god intervjuguide. Denne skal fungere som et rammeverk, og vil gjennom selve intervjuet vise hvilke tema vi ønsker å dekke, i tillegg til innledende spørsmål og stikkord som vi kan bruke til å følge opp svarene, og i noen tilfeller få et mer utdypende svar fra intervjuobjektet (Ghauri & Grønhaug, 2010). Ifølge Saunders et al. (2015) er det hensiktsmessig å sørge for at det er sammenheng mellom guiden og forskningsspørsmålene til studien. Rekkefølgen på temaer og spørsmål er viktig, at den er gjennomtenkt og logisk, samtidig som at spørsmålene er forståelige, slik at man ender opp med den informasjonen man ønsker.

For at intervjuguiden skulle bli så detaljert og god som mulig, måtte vi først gjøre et grundig arbeid i form av å bli kjent med de ulike etatene vi skulle intervju, i tillegg til å sette oss inn i relevant teori. Det var viktig at vi leste alle utredningene og rapportene grundig, så vi ikke endte opp med å stille spørsmål som vi kunne hentet svar på fra disse. Dette ville bli bortkastet tid, og var kritisk med tanke på at mange av intervjuobjektene allerede hadde det travelt. Videre utarbeidet vi intervjuguiden i samsvar med teorien, og strukturerte den etter de temaområdene vi hadde valgt. I starten av intervjuet stilte vi spørsmål rundt deres rolle i etaten og omorganiseringen, og litt rundt bakgrunnen for omorganiseringen. Deretter gikk vi dypere inn i utfordringer og gevinster med omorganisering, motstand, og til slutt digitaliseringens rolle. På denne måten fikk vi først innblikk i selve omorganiseringen, og hvorfor den var nødvendig. Deretter var det enklere for oss å forstå hva den innebar, og hvilke konsekvenser den hadde for etaten.

Intervjuobjektene våre hadde ulike roller i endringsprosessen og i organisasjonen i seg selv, og det var viktig for oss å tilpasse intervjuet til hver person. Etersom vi intervjuet alt fra direktører til tillitsvalgte, kunne ikke alle få de samme spørsmålene, ettersom de var ulikt involvert, og de har trolig hatt ulike bekymringer i selve omorganiseringen. Vi tilpasset dermed intervjuguiden til hvert intervju. Det var små justeringer til hver person, da det var mye av det samme vi var ute etter. Viste det seg at noen spørsmål ikke var aktuelle for den enkelte personen underveis i intervjuet, tilpasset vi oss etter dette. Vi rådførte oss med veileder

for å sikre at intervjuguiden var best mulig, og at vi brukte tiden vi hadde til rådighet, på en best mulig måte.

I hovedsak var spørsmålene åpne, slik at vi ledet intervjuobjektet inn på et tema, før de deretter kunne snakke relativt fritt ut fra dette. På denne måten ble svarene mer utfyllende, og flere ganger opplevde vi at intervjuobjektene kom med informasjon og momenter som vi ikke hadde tenkt på, men som viste seg å være nyttige. Et semi-strukturert intervju legger opp til dette på en god måte. Å benytte seg av intervjuguiden som mal under intervjuene, fungerte bra. Guiden ble på ingen måte brukt slavisk, men sørget for at vi hele tiden var på rett spor, og at vi fikk den informasjonen vi søkte.

### **3.5.3 Gjennomføring av intervjuene**

Etter at de ulike etatene sa seg positive og villige til å delta i studien, tok vi kontakt med de ulike kontaktpersonene over epost for å fortelle litt om oss, studien vår, og videre avtale sted og tidspunkt for intervju. Hos Arkivverket ordnet kontaktpersonen vår alle avtalene, ettersom vedkommende hadde tilgang til alles kalender, noe som gjorde ting enklere for vår del. Hos de to andre etatene tok vi selv kontakt, og informerte om at intervjuet ville ta ca. 1 time, men at vi var veldig fleksible, alt etter hva som passet de og hva de hadde tid til. Etter å ha avtalt tidspunkt, sendte vi bekreftelse på mail til hvert intervjuobjekt, for å unngå misforståelser. Ettersom vi var avhengige av å reise for å gjennomføre nesten alle intervjuene, ønsket vi ikke å oppleve en avlysning eller misforståelse.

Hele intervjuprosessen ble gjennomført i løpet av mars, ettersom vi hadde tre ulike etater vi skulle intervju, var det ulikt for når de hadde tid til oss. For vår del var det greit at det var god tid mellom intervjuene, da vi kunne fullføre de vi allerede hadde gjennomført i form av transkribering og koding, før vi startet på nye. Intervjuene ble gjennomført i lokalene til de ulike etatene i Oslo, med unntak av tre som ble gjennomført over Skype, og tre i Bergen. Intervjuene tok sted i vante og trygge omgivelser for intervjuobjektene, noe Saunders et al. (2015) påpeker som viktig for at intervjuobjektet skal føle seg komfortabel, og at selve intervjuet dermed blir gjennomført uten forstyrrelser.

Tema til studien og forskningsspørsmålene ble sendt til intervjuobjektene i forkant, og noen ønsket seg også å få tilsendt intervju spørsmålene i forkant. Dette så vi på som positivt, da vedkommende på denne måten kunne forberede seg mer, og vi ville ende opp med et bedre



---

intervju. Hvert intervju ble innledet med at vi takket intervjuobjektet for at vedkommende ville stille opp og bidra til vår studie. Videre presenterte vi oss selv og studien vår. Vi opplevde likevel at mange hadde begrenset tid, da eksempelvis Skatteetaten gjennomførte sin omorganisering på samme tid som vi gjennomførte vår studie, og vi prøvde å ikke bruke for mye tid på denne delen, men heller ha sendt slik informasjon i forkant av intervjuet. Intervjuobjektene ble deretter spurt om de kunne signere en samtykkeerklæring, som mellom annet sa at de ville være anonyme i studien vår. På denne måten ville de nok føle seg tryggere og legge rammene for en mer åpen dialog.

Videre ba vi også om tillatelse til å ta opp lyd av intervjuet, og dette ble gjort både for vår og deres del. At vi skulle kunne gå gjennom intervjuet og ha bedre informasjonsgrunnlag, og at det ikke skulle kunne oppstå uenighet om sitater og lignende. Saunders et al. (2015) anbefaler opptak for at det skal være mulighet til å fange opp all den informasjonen som blir gitt under et intervju, men også for at intervjueren skal ha mulighet til å lytte og stille oppfølgingsspørsmål, istedenfor å notere. Det er også noe upassende å sitte og notere, istedenfor å ha fokus på intervjuobjektet når vedkommende prater. Ved at informasjonen ble tatt opp i form av lyd, kunne vi vie vårt fokus på å observere ansiktsuttrykket til intervjuobjektet, i tillegg til kroppsspråk og følelser. Dette kan ha betydning for hvordan vi velger å tolke svarene, og dette var dermed det eneste vi noterte underveis i intervjuet.

Under selve intervjuet stilte vi åpne spørsmål, der intervjuobjektene skulle få mulighet til å svare fritt, og ikke føle seg begrenset. Grunnet dette endte vi opp med mange tilfeller der vedkommende svarte på flere spørsmål samtidig, men med et semi-strukturert intervju, kunne vi fint tilpasse oss dette. Med åpne spørsmål, kan man ifølge Saunders et al. (2015), få mulighet til å svare mer utfyllende, og på denne måten avdekke holdninger og få frem fakta. Guiden vår fungerte bra, og vi fikk en god struktur, samtidig som vi kunne ha fokus på intervjuobjektet. Dette ga oss videre muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål, og ifølge Saunders et al. (2015) kan slike spørsmål bidra til at man får mer utdypende svar og avklare uklarheter i svarene. Vi opplevde også at noen spørsmål ikke ble relevante, og at noen spørsmål ga mer informasjon enn andre.

Vi var begge to tilstede under alle intervjuene, og dette var helt avgjørende for selve resultatet. Dette skyldes at den ene fikk ansvaret for å stille spørsmål, og den andre hadde ansvar for å observere og notere kroppsspråk og følelser. Så byttet vi arbeidsoppgaver til neste intervju. Det var likevel slik at begge to skulle stille oppfølgingsspørsmål der de følte det var

nødvendig, og dette skyldes at det kan dukke opp uforventede fakta, og man vet aldri hvilke oppfølgings spørsmål som vil bli stilt, dermed var dette begge sin oppgave. Det ble på denne måten en mer flytende dialog, ettersom det var en person som alltid hadde fokus på intervjuobjektet, og kunne lytte og stille spørsmål.

### **3.5.4 Andre kilder til data**

Som det ble nevnt tidligere har vi ikke bare hentet inn primærdata, men også data fra sekundære kilder. Dette er blant annet fra hjemmesidene til både Statens Vegvesen, Skatteetaten og Arkivverket, det er interne dokumenter i forbindelse med omstruktureringene som vi har fått tilgang til, i tillegg til andre ressurser på internett og studier som har sett på omorganiseringer. Til tross for at man alltid foretrekker primærdata, kan også sekundærdata fungere som et bra sammenlikningsgrunnlag. Det kan blant annet brukes til å bedre forstå primærdataene som har blitt samlet inn (Ghuri & Grønhaug, 2010). Man skal likevel være forsiktig med sekundærdata, ettersom det i utgangspunktet er samlet inn til andre formål, og passer ikke nødvendigvis helt til hva man selv studerer, i tillegg til at man aldri helt vet hvor pålitelige de er. Dette har vi tatt hensyn til uten større problemer, da utredninger, rapporter og lignende brukt, enten er hentet fra etatenes egen hjemmeside, eller tilsendt på mail fra ansatte i de ulike etatene.

## **3.6 Analyse av data**

Gjennomføring av de ulike bakgrunnsintervjuene og dybdeintervjuene førte til at vi satt igjen med store mengder rådata, dette i form av lydopptak av alle intervjuene. Ettersom datamaterialet var så stort, måtte det transkriberes før vi kunne analysere videre. Ifølge Saunders et al. (2015) er transkribering av data en prosess hvor man reproducerer et intervju, gjerne i form av et lydopptak, til en skrevet tekst. I dette arbeidet var det avgjørende at vi også tok notater om hva de ulike informantene sa om de temaene vi var interesserte i, da man ikke kan ha fokus på alt intervjupersonene snakker om. Det viktige her er at det er samsvar mellom problemstillingen og empirien, og problemstillingen endres gjerne noe på dette stadiet. Vi sørget for at vi transkriberte intervjuene fortløpende, dette var for å unngå at intervjuene samlet seg opp. På denne måten var intervjuene ferske, og vi klarte å ta vare på dataen så godt som mulig. Intervjuene ble derfor transkribert samme dag, eller senest neste dag, hver gang. Ved å gjøre det på denne måten kunne vi også finne ut av hvilken data vi satt på underveis, og tilpasse

---

fokuset etter hvert i intervjuprosessen dersom det var noe vi manglet. Vi slettet lydopptakene umiddelbart etter fullført transkribering for å sikre anonymiteten til intervjuobjektene, og de ble lagret med konfidensielle navn.

Analyser av kvalitativ data er et tidskrevende arbeid, og det er fornuftig at flere er involvert i en slik analyse, ettersom kvalitative data gir et stort rom for fortolkning. Det var derfor viktig for oss at analysen ble gjort sammen, slik at vi kunne diskutere ved uenigheter, og prøve å legge bias til side. Det er en målsetning innenfor kvalitativ metode at vi som forskere skal starte med et så åpent sinn som mulig, og ikke la oss styre av oppfatninger og teorier som vi hadde før datainnsamlingen startet. Dette er likevel krevende, da det er vanskelig å fortolke inntrykk uten å ta i bruk begreper, forståelsesrammer og erfaringer som vi hadde i utgangspunktet. Det var likevel viktig at vi var bevisste på akkurat dette og hvilke forståelsesrammer det var snakk om. Så langt som mulig prøvde vi å forstå informantene på deres egne premisser, og ikke la våre tidligere oppfatninger styre hvordan vi tolket dataen. Som nevnt er ikke det alltid like enkelt å legge til side oppfatninger man hadde før datainnsamlingen startet, men så lenge man har bevisstgjort seg på det, er det enklere å ikke la seg styre av dette. Vi prøvde dermed å være kulturellevister i selve analysen, men ikke nødvendigvis i den endelige fortolkningen eller konklusjonen.

Etter fullført transkribering må datamaterialet analyseres, men før dette kan skje må all dataen kategoriseres i forhold til tema, slik at det blir enklere å forstå for videre analyse (Saunders et al., 2015). Dette er en tidkrevende prosess da vi hadde over 300 sider med transkriberinger, men helt avgjørende for videre fremdrift. Ettersom vår studie har en blanding av induktiv og deduktiv tilnærming, valgte vi å benytte oss av template analyse. Den kombinerer begge forskningstilnærmingene i analysen, ved at man lager bestemte kategorier som endres eller legges til etter hvert som man samler inn mer data og analyserer denne (Saunders et al., 2015).

Etter transkriberingen utarbeidet vi en mal. I denne malen identifiserte vi kategorier fra både tema, intervjuguiden og eksisterende teori. Etter det gikk vi gjennom transkriberingen fra hvert intervju, og fargekodet de vi fant relevant, som sitater og momenter basert på de områdene vi ønsket å se nærmere på. Vi delte det deretter opp i ulike dokumenter, basert på forskningsspørsmålene til studien. Momenter og sitater ble deretter hentet ut, og plassert i de ulike dokumentene. Her så vi etter noen typiske sitater som illustrerte hva de ulike intervjuobjektene mente om et tema, og på denne måten var det mulig å sammenligne hva alle intervjupersonene sa om det samme temaet. Så måtte vi spørre oss hvordan vi kunne forstå

likheter og forskjeller mellom svarene til intervjuobjektene, og se om det er tendenser til mønster, og hva som eventuelt skyldes dette mønsteret. Det ble deretter opprettet flere dokumenter med underkategorier, for ettersom vi satt på store mengder data, ble det hele enklere å selektere ut og sortere den innsamlede dataen vår, og gjorde det enklere å håndtere datagrunnlaget.

Denne kategoriseringen av data har vært en svært tidkrevende prosess, men har vært helt nødvendig for oss for å kunne finne fellestrekk og andre funn til videre analyse. Vi klarte å strukturere datamaterialet, i tillegg til at vi fikk fjernet opplysninger som ikke var relevante for oss. I slike intervjuer blir det mye data som ikke er relevant for oss i det hele tatt, og få bort denne på en hensiktsmessig måte gjør videre analyse enklere.

## 3.7 Evaluering av metode

Det vil alltid oppstå utfordringer knyttet til kvaliteten på innsamlede data til hver studie. Viktigheten av kvaliteten på dataen kan ikke skjules, og for å kunne si noe om vår kvalitet på datagrunnlag og funn som vi har gjort i vår studie, vil det videre bli vurdert reliabiliteten og validiteten til forskningsprosessen.

### 3.7.1 Reliabilitet

Reliabilitet ser på i hvilken grad metoden brukt for innsamling av data, kan gi konsistente funn og i hvilken grad andre studier i fremtiden ville fått de samme konklusjoner og funn (Saunders et al., 2015). Vi har identifisert ulike trusler mot reliabiliteten i vår casestudie, og at funnene fra studien trolig ikke kan gjentas, ettersom studiens kontekst er dynamisk og kompleks, er den største. Ifølge Saunders et al. (2015) øker reliabiliteten desto mer strukturert et intervju er. Vi har prøvd å følge guiden under våre intervju for å sikre at strukturen er god, og at vi har hatt en systematisk innsamling av data. Denne guiden har som nevnt utviklet seg underveis gjennom prosessen, og ettersom blant annet intervjuobjektene har svart på flere spørsmål samtidig, har vi flere ganger måtte avvike fra guiden. Dette har helt klart vært hensiktsmessig for å sørge for flyt og fremdrift i et intervju, men det kan definitivt svekke reliabiliteten til studien. Det var likevel ikke mulig ved flere anledninger å følge guiden vår slavisk, da det ville ført til gjentakelse og at vi ikke kom noen vei.

---

Hvordan vi som intervjuere oppførte oss, og hvordan vi stilte spørsmålene, kan også ha innvirkning på studiens reliabilitet (Saunders et al., 2015). Intervjuer bias er den kjente terminologien for dette, og oppstår dersom intervjuerne påvirker intervjuobjektets svar. Dette kan være i form av eksempelvis oppførselen vår, eller dersom vår subjektive oppfatning av svarene til intervjuobjektet ledert til feiltolkning og misforståelser (Saunders et al., 2015). Før man går i gang med en intervjuopprosess, er det viktig å ha tenkt gjennom dette på forhånd, og det var noe vi ønsket å ta hensyn til, slik at vi unngikk akkurat dette. Underveis i intervjuet prøvde vi hele tiden å stille oss nøytrale, og stille åpne spørsmål, for å unngå å lede intervjuobjektet i noen retning. Dermed fikk intervjuobjektet svare fritt. Dersom vi opplevde at noe var uklart eller uforståelig, stilte vi oppfølgingsspørsmål, istedenfor å tolke det i vår egen retning.

I tillegg til intervjuer bias, er også respons bias en trussel mot reliabiliteten til studien. Dette oppstår dersom et intervjuobjekt holder tilbake informasjon eller gir uærlige svar. Har intervjuobjektet manglende tillit til intervjuere, eller man opplever at intervjuer går inn på sensitive tema, kan man oppleve at intervjuobjektet er tilbakeholden med svarene sine (Saunders et al., 2015). Dette er også noe vi har måttet ta hensyn til før selve gjennomføringen av intervjuene, og vi har forsikret anonymiteten til intervjuobjektene både i forkant og underveis i selve intervjuet, og lagt til rette for at intervjuobjektet fikk selv avgjøre hvilket tidspunkt intervjuet skulle skje, og hvor det skulle gjennomføres. På denne måten ville vi at intervjuobjektet skulle føle seg mest mulig komfortabel.

Alle intervjuene har blitt tatt opp og transkribert, og på denne måten har vi sørget for at all informasjon blir bevart. Ettersom vi har omgjort lydopptakene til tekst, og fulgt opp med oppfølgingsspørsmål der det var uklarheter, har subjektive tolkninger i liten grad påvirket analysen som kom senere. Basert på dette vil vi konkludere med at studien vår har en tilfredsstillende grad av reliabilitet.

### **3.7.2 Validitet**

Validitet er andre kriteriet for å evaluere metoden, og ser på i hvilken grad metoden man har brukt for å samle inn data faktisk måler det den har til hensikt å måle. Man skiller mellom intern og ekstern validitet, og intern validitet beskriver i hvilken grad funnene vi får faktisk er gyldige for utvalget som vi har undersøkt (Saunders et al., 2015). Ifølge Saunders et al. (2015) er nettopp bruk av semi-strukturerte intervju med på å sikre høy grad av intern validitet. Dette

skyldes at man har mulighet til å utforske tema og etterprøve svarene til intervjuobjektene med en slik intervjuform. Dette kan man gjøre i form av mellom annet oppfølgingsspørsmål, som også bidrar til å unngå feiltolkninger og misforståelser. Intervjuformen som vi valgte har dermed ført til at vi har hatt en god interaksjon med alle intervjuobjektene, og det har gjort det enklere for oss å få en dypere innsikt i ulike tema, og videre sørge for at vi forstår innsamlet data riktig. I de tilfellene der intervjuobjektene ønsket det, sendte vi transkribering av intervjuet tilbake til intervjuobjektet for godkjenning, men det var ikke alle som ønsket dette. På bakgrunn av alt dette mener vi at studien vår har en høy grad av intern validitet.

Den andre formen for validitet er den eksterne, og ser på i hvilken grad man kan generalisere funnene vi finner i studien til liknende sammenhenger (Saunders et al., 2015). Ettersom vi har utført en casestudie, der vi har sett på en spesiell kontekst som har foregått på et spesifikt tidspunkt, er det vanskelig å si at funnene våre kan generaliseres i stor grad, og vi må dermed betrakte den eksterne validiteten som lav. Til tross for dette tror og håper vi at funnene våre likevel bidrar til en god innsikt i hvordan de ulike etatene har tilpasset seg både strategisk og organisatorisk, og at det kan gi interesse for videre forskning.

### 3.8 Ethiske vurderinger

Det har vært viktig for oss i arbeidet å ta etisk riktige valg. I håndteringen av intervjuobjekter, deres svar, og i anonymisering av både objektene og det materialet de har bidratt med, har etikken stått sentralt. For å behandle data så sikkert som mulig, har opptak av intervjuene blitt slettet fra opptaksenheter etter de har blitt transkribert. Transkriberinger er blitt lastet over på en kryptert harddisk, og slettet fra datamaskin. Harddisken har blitt oppbevart et sikkert sted, og krypteringsnøkkelen har bare undertegnede hatt tilgang til.

Deltakerne i studien har blitt gjort oppmerksomme på anonymiteten, gjennom samtykkeerklæringen i forkant, samt gjennom muntlige avtaler i forkant av intervjuene. De har blitt gjort oppmerksomme på at alt de sier vil være anonymt så langt det går ved inkludering av stillingstitler. De har også blitt informert om at ingen vil kunne få tilgang til intervjuene deres, og at de har rett til å lese igjennom transkriberingene og komme med revideringer, der de mener de har blitt feilsitert. De har også blitt gjort kjent med at de på hvilket som helst tidspunkt kan trekke seg fra å delta i studien.

Vi må samtidig tenke institusjonelt i de etiske vurderingene våre. Vi skriver oppgave for FOCUS, og i så henseende er det viktig at funnene våre er til å stole på og at studien i seg selv ikke er klanderverdig. Det vil speile negativt ikke bare på oss, men også på NHH, og kanskje i særdeleshet FOCUS/SNF. De etiske rammene overfor oppgaven strekker seg også til oss. Vi er ikke i posisjon til å fortelle utenforstående om oppgavens innhold, da den er del av FOCUS-programmet, som er bundet av konfidensialitet. Bryter vi denne konfidensialiteten, så bryter vi det ansvaret vi har ovenfor FOCUS og dens samarbeidspartnere. Det har også vært viktig for oss å fremstå som profesjonelle og seriøse overfor våre intervjuobjekter i Arkivverket, Skatteetaten og Statens vegvesen, samt behandle våre intervjuobjekter og kontaktpersoner med respekt.

Gjennom intervjuene gjorde vi vårt ytterste for at intervjuobjektene skulle føle seg komfortable, og at både spørsmål og svar skulle foregå i en så avslappende og imøtekommende setting som mulig. Vi presset ikke fram noen svar, og dersom noen ikke ønsket å svare på spørsmål ble det respektert.

Til slutt så er det viktig å inkludere at denne oppgaven er utarbeidet etter beste evne, og i den ærligste hensikt. Vår forskning er utført så etterrettelig, nøyaktig og ærlig som mulig, med tanke om at resultatene skal være appliserbare, og oppgaven være til bruk i videre forskning for de som måtte finne den interessant, eller informativ. Forskningen vår vil utleve oss, vi ønsker ikke at den skal bli gjenstand for etisk kritikk.

## 4. Analyse

### 4.1 Arkivverket

#### 4.1.1 Innledning

Arkivverket består av Riksarkivet, åtte statsarkiv som ligger spredt i ulike byer i Norge, i tillegg til Samisk arkiv og Norsk Helsearkiv (Arkivverket, 2019). Organisasjonen er nesten 200 år gammel, og riksarkivet ble først etablert i Oslo, før statsarkivene ble etablert rundt omkring i Norge. Samfunnsoppdraget til Arkivverket består av flere ulike oppgaver, men den viktigste er å motta all dokumentasjon fra statlig og privat sektor, og ta vare på det til evig tid, i et tusenårsperspektiv.

Arkivverket har de siste årene gjennomført en omorganisering, og gikk fra en geografibasert til en funksjonsbasert organisasjonsstruktur, og ble med det første landsdekkende statlig etat som på overordnet nivå grupperer seg etter funksjon heller enn geografi. Digitalisering er en viktig bakgrunn for endringen i Arkivverket, da man ikke lenger i like stor grad er bunden geografisk, og vil få mer utbytte av å gruppere seg basert på funksjoner. Det hadde vært snakk om behovet for en endring i mange år, men det var først da landets første kvinnelige riksarkivar, Inga Bolstad, ble ansatt i 2014 at drastiske tiltak ble gjennomført. Hun er også den første riksarkivaren i nyere tid som ikke har historikerbakgrunn. Strategidirektøren i Arkivverket sa følgende om arbeidsoppgavene:

*Oppgavene våre er de samme, men vi må gjøre de på helt andre måter. Det krever helt ny kompetanse.*

Etter mye uenigheter trådte omsider ny organisasjonsstruktur i kraft 1. november 2016. Regionene hadde mistet mye av sin makt, og det var blitt opprettet ulike funksjoner som hadde landsdekkende ansvar, istedenfor statsarkivene slik vi var vant til – disse hadde nå i stor grad en symbolsk effekt. Inga Bolstad snakket om hvordan gammel struktur medførte ni kongedømmer med samme oppgaver. Strategidirektøren beskrev gammel organisering slik:

*Arkivverket var en virksomhet som var gammeldags, og hadde sovet i timen. Man hadde ikke hengt med på utviklingen, og var 20 år bak resten av verden i forhold til hvordan vi løste våre oppgaver.*



---

### 4.1.2 Motiv og bakgrunn for omorganiseringen

En avdelingsdirektør i Arkivverket svarte på spørsmål om hva som hadde vært den viktigste læringen så langt at *det er undervurdert hvor vanskelig det er å få med folk på en sånn omfattende endring*. Dette gjenspeiler store deler av etaten, da den i stor grad har vært skjermet for endring over lang tid. En ansatt gikk så langt som å si at *det kjentes ut som den kalde krigen varte lenger her enn i resten av verden*. I en pressemelding fra 2016 støttet regjeringen, ved kulturminister, omorganiseringen av Arkivverket (Regjeringen, 2016), og påpekte at det skulle være en styrking av statsarkivene, og ikke en nedlegging, slik noen hevdet. Formålet med omorganiseringen var å styrke Arkivverket, og både statsarkivene og statsarkivarene skulle få beholde navnet, bredden og funksjoner. Statsarkivene skulle i tillegg bli spesialisert ved at de skulle få overført nasjonale oppgaver fra riksarkivet.

Gjennomgangen fra riksarkivar Bolstad hadde vist at organiseringen slik den var da i liten grad tok vare på Arkivverket sitt ansvar for digitale arkiv, og at den økende digitaliseringen i samfunnet var en viktig faktor for å gjennomføre en slik endring. Ressursene ble utnyttet for dårlig, og det ble behov for mer kompetanseutvikling. Analyser viste også at enhetene i etaten, i gammel struktur statsarkivene, måtte samhandle bedre både internt og eksternt. Det var nødvendig å gjøre en omstillingsprosess med sikte på å tydeliggjøre styringslinjer og mer spesialisert ansvars- og oppgavefordeling, og fikk støtte for dette fra regjeringen.

Gjennom hele prosessen var etaten tydelige på å ikke hente inn hjelp fra konsulenter eksternt, da de mente dette ville gjøre det enda vanskeligere å overbevise de ansatte, og trigge enda mer motstand. Inga Bolstad hadde også med seg erfaringer fra sin tid i Skatteetatens IT- og servicepartner, da de hadde en modell med samme tankegang som den Arkivverket har implementert nå.

#### *Digitalisering*

Den viktigste endringsdriveren bak omorganiseringen var at ytterst få produserte papirarkiver lenger, og Arkivverket måtte dermed tilpasse seg digitaliseringen i samfunnet. Digitaliseringen medfører flere endringer for etaten. For det første blir oppgavene til Arkivverket mindre stedsavhengige. Med fjernledelse og kommunikasjonsverktøy over internett kan man nå samhandle med ansatte på andre lokasjoner, og behovet for den fysiske tilstedeværelsen forsvinner. De fysiske arkivene vil også bli mindre aktuelle, da man nå ved hjelp av digitalisering i større grad laster opp digitalt til digitalarkivet, og brukerne kan få

tilgang til dette hjemmefra. Nye løsninger gjør standardisering av oppgaver mulig, noe som fremmer likebehandling, og man unngår at oppgaver blir løst ulikt.

Den offentlige forvaltningen lagrer nå informasjon digitalt, og forventer at Arkivverket tilpasser seg dette. Utfordringen de står ovenfor er likevel enorm, med 270.000 hyllemeter arkiv lagret. Det samme gjelder også for brukerne, som ikke lenger er interessert i å dra til arkivene og bruke lang tid på å lete gjennom papirer. Dette er likevel en endring mange mener burde kommet før. En av avdelingsdirektørene mener det som blir gjort nå er revolusjonerende, og beskriver det på denne måten:

*Jeg mener endringen burde kommet tidligere. Den endringen her så jeg allerede at vi burde startet i 2004-2005. Da vi skiftet riksarkivar forrige gang i 2007, ansatte vi en person som hadde jobbet her lenge. Han prøvde å gjøre ting, men tok ikke like revolusjonerende grep som det er gjort nå.*

Arkivverket er som nevnt en etat som blir truffet hardt av digitaliseringen i samfunnet. De har sett viktigheten av at en organisasjon utformes etter systemene og kundene sine behov, og forsøker å bli en mer digital organisasjon. Ettersom digital teknologi har endret etablerte måter å organisere seg på, der blant annet ulike kommunikasjonsverktøy har medført at man ikke lenger er avhengig av å ha fysisk tilstedeværelse, kan de nå tenke annerledes. Ved hjelp av blant annet fjernledelse, har digitaliseringen medført at Arkivverket som etat opererer i funksjoner, og fagdirektørene kan lede sine ansatte til tross for at de ikke er lokalisert på samme sted i landet – altså, kan de lede ansatte i ulike organisatoriske enheter som ikke er samlokalisert. En enhet er her det samme som funksjon, og ikke lokasjon. Statsarkivene er lokasjoner, men innehar ulike funksjoner, som er organisatoriske enheter. En slik desentralisert og standardisert styring skal være mer kostnadseffektiv, i tillegg til at man kan skape bedre fagmiljøer. Ledelsen i Arkivverket påpeker hvordan digitaliseringen gjør at man må gruppere seg på en annen måte. Hovedprinsippet er at man heller velger funksjon over geografi, men at man på et sekundært nivå kan gruppere seg både funksjonsbasert og geografisk basert. Det blir viktig å dreie mer ressurser over på utvikling, og innse at dette er en kontinuerlig bølge som bare vil gå fortere og fortere, ikke bare et midlertidig løft.

Flere sammenligner den gamle strukturen til Arkivverket med bankfilialer, og at dette var den gamle måten å være nærme brukeren på. Med arkivene tilgjengelig kun i lesesalene, måtte brukerne fysisk møte opp og vente i kø for å få tilgang til det de ønsket, likt hvordan de gamle

---

bankene fungerte. I dag er mobiltelefon eller datamaskin nærhet til brukeren, og det er denne løsningen brukerne også forventer seg. Å være lokalisert på tilfeldige steder i Norge er ikke nærhet lenger i dagens samfunn. Det var dermed kritisk at Arkivverket tilpasset organisasjonen sin til den digitale hverdagen vi opplever i dag, i tillegg til at løsningene skal bli så digitale og effektive som mulig for brukerne i fremtiden.

### *Ledelsen sin virkelighetsforståelse*

Den nye ledelsen hadde en ulik oppfatning av situasjonen i Arkivverket og hvordan etaten var organisert, enn det som var tilfellet tidligere. Riksarkivar, Inga Bolstad, beskrev som nevnt den gamle strukturen som ni kongedømmer, med ni ulike ledere og ni ulike måter å jobbe på. Dette ble fort pekt på som et av hovedproblemene, og noe ledelsen ønsket å endre. Det var også ulike oppfatninger knyttet til digitaliseringen og kravene til ny organisasjon. Flere av de ansatte mente den nye ledelsen var for opptatt av digitalisering som virkemiddel til å omorganisere, og så ikke utfordringene de stod ovenfor i form av å digitalisere papirarkivene. Det var også uenigheter knyttet til utformingen av den nye organisasjonen, da flere mente at gammel struktur var beste måten å organisere seg på. Prosessen til Arkivverket er et godt eksempel på hvordan ulik virkelighetsforståelse er med på å skape et høyt konfliktnivå dersom det ikke blir tatt hånd om tidlig.

Ettersom dette var en virksomhet hvor statsarkivarene holdt på for seg selv, gjorde alle det ulikt, og etaten fremstod forholdvis uprofesjonelt i enkelte sammenhenger. Strukturen var rigid, og det ble lagt vekt på å samkjøre etaten av den nye ledelsen. Endringene skapte kontroverser, og det var flere grep som ble tatt for å skape en bedre organisasjon. En avdelingsdirektør mener de har tatt store steg, blant annet knyttet til virkelighetsforståelsen:

*Virkelighetsforståelsen begynner å komme seg mer. I stedet for at vi har vært sånn egen liten boks her oppe som har forholdt seg til historien, så er vi i ferd med å se folk rundt oss, hva det er som kreves av oss og hva som skjer i samfunnet som gjør at vi er nødt til å tenke annerledes.*

Etaten ønsket å bli mer bevisst på realitetene, og prøvde samtidig å håndtere moderniteten i det. For flere ansatte har virkelighetsforståelsen vært annerledes, noe en tillitsvalgt mener kommer fra gammelt av. Historikerne var adelen tidligere – det var de som inntok lederstillingene. Vedkommende mener at de var litt overlegne på et vis, og at det nå er noen som synes det er greit at arkivarene blir jekket ned. Dette er også et eksempel på at ulik virkelighetsforståelse mellom ledelsen og de ansatte kan skape konflikter. En

avdelingsdirektør trekker også frem viktigheten av å skape en felles virkelighetsforståelse på spørsmål om viktigste læring så langt:

*Det å skape en felles virkelighetsforståelse. Uten den skaper det frustrasjoner, det skaper misnøye, det skaper motstand, og det skaper mistillit til ledergruppen. Kan heller aldri være nok i dialog, og snakke med folk.*

### **Motstand og konflikt**

Det har vært innslag av konflikter i prosessen med ny organisasjonsstruktur, og det er flere ulike aktører med ulike interesser som har vært innblandet. På den ene siden har den nye ledelsen i Arkivverket med riksarkivar, Inga Bolstad, stått, med et mandat til å omstille virksomheten. De har hatt støtte av regjeringen og kulturdepartementet, og ville modernisere etaten. På den andre siden har flere ansatte stått, spesielt de med historikerbakgrunn, sammen med statsarkivarer og tidligere riksarkivarer. De har hatt en helt annen situasjonsforståelse, noe som har medført en intern maktkamp. Senterpartiet har også blandet seg inn, og gjorde det til en politisk sak med politiske interesser, uten å få særlig gjennomslag for det. Over tid har utviklingen og erfaringer medført at flere ansatte stiller seg positive til den nye strukturen, men det er likevel mange kritiske røster i dag, som mener at det er langt igjen før den nye strukturen kan bli ansett som fullverdig og fungerende.

Det aspektet ved omorganiseringen som har fått størst kritikk, er de nye rollene til statsarkivarene. De var tidligere sjefene på statsarkivene, autonome og bestemte mye selv. Til tross for dette satt de ikke i ledergruppen, så statsarkivene var enheter hvor statsarkivarene selv fikk styre. Arkivverket klarte ikke å levere de samme tjenestene likt i hele landet. Strategidirektøren beskrev situasjonen på følgende måte:

*Hovedutfordringen med gammel struktur var at man gjorde ting forskjellig overalt. Vi klarte ikke å tilby like tjenester. I tillegg er det en kostnadsdrivende struktur, fordi hvis man skal utvikle seg, så jobber man litt med utvikling i Bergen, også jobber man litt med utvikling i Trondheim og litt i Oslo, men klarer ikke dele denne utviklingen.*

Det at statsarkivarene i stor grad skulle miste all styring, ble på flere fronter tatt dårlig imot, og det var tidlig stor motstand mot omorganiseringen. I startfasen ble det opprettet arbeidsgrupper som skisserte ut det som da ble utkastet fra ledelsen til hvordan den nye organisasjonen skulle se ut, og her var også representanter fra fagforeningene med. En ansatt

---

hevder at ledelsen ble overrasket tidlig, da de ikke hadde fanget opp at motstanden var så sterk som den var, og uttrykte følgende om omorganiseringen:

*Den var ganske radikal, for de ville jo på et vis utslette statsarkivene med et pennestrøk.*

Det hele endte opp som en politisk sak med brudd i forhandlingene, da fagforeningene valgte å trekke seg. De begrunnet dette med at det måtte utredes en risikovurdering på fjernledelse, i tillegg til at det var en uavklart politisk situasjon, da saken skulle bli tatt opp på Stortinget samtidig som forhandlingene pågikk. Senterpartiet hadde stor interesse av å ivareta statsarkivene slik de stod, og tok dette opp flere ganger på Stortinget, men fikk ikke noe særlig gjennomslag. Forhandlingene ble likevel tatt opp igjen på bakgrunn av trussel om at Arkivverket ville bli lagt under Nasjonalbiblioteket om de ikke kom til enighet. Det ble senere enighet, og statsarkivene skulle bestå i navnet, og statsarkivartittelen skulle bestå. I dag mener likevel flere at statsarkivarene ikke lenger er leder for statsarkivene, da de ikke lenger er organisatoriske enheter, men heller lokasjoner med ansvar for oppgaveløsningen i de ulike landsdekkende funksjonene. En tillitsvalgt forteller at noe av grunnen til at de kom til enighet og skrev under på protokollen, var at de fikk inn noen formuleringer, som at statsarkivaren skulle ha budsjet- og personalressurser som stod i forhold til den rollen. Vedkommende skulle ha en regional rolle, og være riksarkivaren sin representant i regionen, men mener nå at dette ikke er blitt fulgt opp:

*Hvis noen ville, kunne man si at statsråden på et eller annet vis fortalte noe man ikke hadde intensjon om å følge opp. Litt for å blidgjøre og ta brodden av konflikten.*

En nåværende statsarkivar er også enig i kritikken og motstanden som har kommet, og mener mye av det kommer av bakgrunnen til den nye ledelsen:

*Vi ble jo litt satt ut da vi så at det var en som kom fra BI, for tidligere riksarkivar har hatt hovedfag i historie. Plutselig kom det en utenfra som ikke visste hva som var opp og ned på en bok. Det har blitt en ganske kraftig motstand, og i den motstanden har da jeg sittet relativt sentralt.*

Den samme statsarkivaren støtter opp om at rollen hans i stor grad bare er symbolsk, og at formuleringene som ble tatt med i forhandlingene ikke er fulgt opp:

*Jeg er jo satt på loftet reelt sett.*

Det har vært mye støy i etterkant av vedtaket, og tidligere riksarkivar Ivar Fønnes er en av de som har frontet kritikken offentlig. Konflikten i Arkivverket skiller seg ut fra andre konflikter, da mye av uenighetene kommer av det som i dag ligner en veldig todelt etat. Både nåværende og tidligere ansatte, spesielt de med historikerbakgrunn, virker å ha en veldig ulik situasjonsforståelse, og ulikt syn på fremtiden til Arkivverket enn det den nye ledelsen har. Ledelsen virker å prioritere digitaliseringen og organisasjonsstrukturen, og legger mindre vekt på historien til Arkivverket. Spesielt at fagmiljøene blir nedprioritert, er noe de ansatte frykter:

*Det som er bekymringsfullt er at fagmiljøer bygges ned slik at vi i ferd med å miste den fagkompetansen vi har, og en del brukergrupper vil få dårligere tilbud.*

### **4.1.3 Innhold i ny struktur**

Det ble til slutt store endringer i den nye strukturen, og den nye strukturen består nå av tre fagavdelinger:

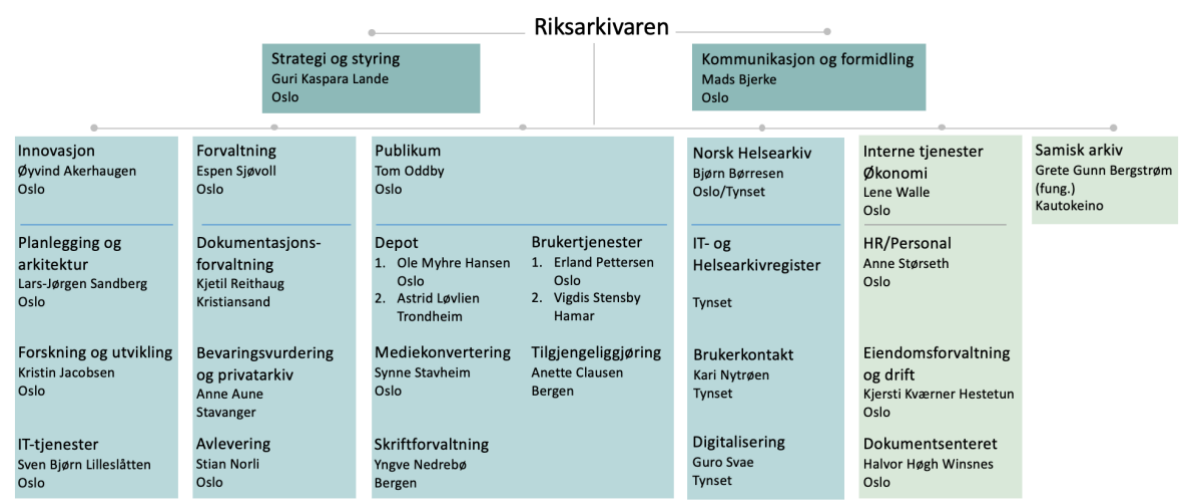
- Innovasjon – ansvar for utvikling
- Forvaltning – ansvar for å motta arkiv
- Publikum – ansvar for å levere arkiver ut til publikum

Ifølge riksarkivaren ville gruppering basert på funksjoner føre til bedre struktur og ledelse. Man ville i større grad klare å skille planlegging, drift og utvikling, og man ville bli mer bruker- og tjenesteorientert. Utad ville man fremstå som *en* etat. Ved å ha én leder per område, nå fagdirektører, ville man også enklere få til transformasjon, ha fokus på enhetlig oppgaveløsning og mer profesjonelle fagmiljøer. Den nye strukturen ville gi raskere digitalisering, fra papir til digitalt, og man ville finne innsparingsmiljøer i millionklassen. Strategidirektøren belyser nødvendigheten av omorganiseringen slik:

*Antall besøk på alle våre lesesaler hvert år er 15.000 i hele Norge, og det er gjerne samme personer som kommer flere ganger, så det er ikke 15.000 mennesker, men 15.000 besøk. Vi har noe som heter digitalarkivet, og der har vi 6,8 millioner besøk hvert år. Så da ser man proporsjonen.*

En avdelingsdirektør i Arkivverket støttet også nødvendigheten av omorganiseringen med følgende utsagn:

*Jeg vil si vi er en virksomhet som blir truffet utrolig hardt av digitaliseringen i samfunnet. Fordi oppgavene vi skal løse er egentlig ikke annerledes, men de må løses på en helt ny måte.*



Figur 4 - Ny organisering Arkivverket (Arkivverket, 2019)

Etaten har som vi ser av figuren over valgt å gruppere seg basert på landsdekkende funksjoner, istedenfor geografi som tidligere. Der enhet tilsvarte lokasjoner i gammel organisering, er det ikke tilfellet med ny struktur. I ny struktur er for eksempel funksjonene enheter, og de er spredt utover flere lokasjoner. Dette betyr at forholdet mellom lokasjon, fysisk nærhet og geografi, og enhet, styring og samordning må forstås på en annen måte. Geografi kommer dermed til uttrykk på nye måter.

Til tross for at organisasjonen fortsatt er spredt utover geografien, så er det ingen underenheter som er geografisk basert. Altså er det ikke slik at en funksjon er delt inn i geografiske underenheter. Likevel benytter man seg av de lokasjonene som finnes fra gammel struktur av, i dette tilfellet er det de gamle statsarkivene. De ansatte ved statsarkivene er lagt i de landsdekkende funksjonene, og utfører oppgaver i henhold til dette. Som hovedprinsipp har man da valgt å gruppere seg etter funksjoner heller enn geografi, og selv om strukturen legger opp til at man kan dele funksjoner videre inn i geografiske underenheter, er dette ikke gjort.

Ledelsen i de ulike funksjonene, som man i Arkivverket omtaler som avdelinger, er lokalisert i Oslo. Herfra styrer de landsdekkende funksjoner med ansatte på flere ulike lokasjoner spredt utover landet. Ledelsen for de ulike funksjonene har under seg fagdirektører, som er ansvarlig for hver sin underavdeling, i Arkivverket omtalt som *fag*. Der toppledelsen er lokalisert i Oslo, er lederne på nivået under, fagdirektørene, spredt utover de ulike lokasjonene, jf.

organisasjonskartet. Ettersom funksjonene er landsdekkende med ansatte andre steder enn ledelsen, vil spørsmålet om fjernledelse oppstå. Fjernledelse er noe som oppstår innen en gitt strukturell og geografisk kontekst, og er tilfelle for Arkivverket. utfordringer ved fjernledelse, og hvordan disse kan håndteres, kommer vi tilbake til under 4.1.4.

	<b>Innovasjon</b>	<b>Forvaltning</b>	<b>Publikum</b>	<b>Samordning</b>
<b>Oslo</b>	Planlegging og arkitektur	Dokumentasjonsforvaltning	Depot Brukertjenester	Sikkerhet Vedlikehold Sosiale arrangement
<b>Hamar</b>		Dokumentasjonsforvaltning	Depot Brukertjenester	Sikkerhet Vedlikehold Sosiale arrangement
<b>Bergen</b>			Depot Brukertjenester Skriftforvaltning Tilgjengelig-gjøring	Sikkerhet Vedlikehold Sosiale arrangement
<b>Kristiansand</b>		Dokumentasjonsforvaltning	Depot Brukertjenester	Sikkerhet Vedlikehold Sosiale arrangement

*Tabell 3 - Samordningsoppgaver (Arkivverket, 2016)*

Matrisen viser hvordan noen nasjonale oppgaver som Arkivverket har ansvar for, er fordelt på de ulike lokasjonene. Oppgavene er sortert etter funksjoner i matrisen. Som vi kan se er funksjonene spredt på mange lokasjoner, og flere lokasjoner innehar flere funksjoner. Det finnes imidlertid en rekke oppgaver knyttet til selve lokasjonen, som må utføres. Eksempelvis sikkerhet og bygningsvedlikehold. Det er ikke klart utfra organisasjonskartet hvem som skal utføre disse samordningsoppgavene, altså oppgaver knyttet til det å ha flere funksjoner på en lokasjon. En statsarkivar problematiserte dette ved at det ikke var noen som hadde ansvar for



---

disse samordningsoppgavene i ny struktur. Denne utfordringen kan løses ved å utnevne en eller flere ansvarlige ved hver lokasjon, som deretter lager tydelige og klare retningslinjer.

### *Nye avdelinger og premisser for omorganiseringen*

For å kunne styrke innovasjon og forvaltning, er det fordelaktig å ha egne avdelinger. På denne måten er det enklere å styre årsverkene når nye mennesker skal ansettes i de ulike avdelingene. Sluttes det en person i publikumsavdelingen, er ønsket å ansette en person i innovasjons- eller forvaltningsavdelingen. Med en slik oppdeling blir det enklere å styre ressursene, og styre hvilke områder som skal satses på og styrkes. Mye av dette skyldes at Arkivverket ikke har fått mer penger, så hvis nye områder skal styrkes, må det jobbes innenfor eksisterende rammer, og man må omprioritere. I den gamle strukturen var det vanskelig å omprioritere, ettersom alle jobbet med alt. Nå er det lettere å si hva ressursene skal rettes mot. På denne måten fører ny struktur til at det er enklere å jobbe med utvikling, og man har bedre kontroll på nasjonal oppgaveløsning.

Arkivverket hadde som premiss for omorganiseringen at ingen skulle sies opp og ingen skulle flytte – samme antall arbeidsplasser og lokaliseringen er den samme. Dette var for å gjøre omorganiseringen enklere for de ansatte. Dette har skapt en del begrensninger for Arkivverket. Trolig ville noen roller og oppgaver bli fordelt annerledes og mer optimalt enn det som ble tilfellet, dersom man ikke valgte å ta hensyn til de ansatte. Dette ser vi også i form av at publikumsavdelingen ble langt større enn det man hadde sett for seg, og det foregår nå en prosess for å redusere denne gradvis. Noen fikk nye arbeidsoppgaver, en del fikk nye bokser på kartet og de opplevde å få nye kollegaer. De fleste fikk også ny leder. Når kartet var tegnet med alle bokser, og det var beskrevet hvilke arbeidsoppgaver som skulle være i hvilken boks, fikk alle ansatte fylle ut et skjema hvor de selv kunne skrive hvor de ønsket å jobbe. De hadde da tre rubrikker; førstevalg, andrevalg og tredjevalg. I tillegg kunne de ønske arbeidsoppgaver. Tilnærmet alle fikk første- eller andreønsket sitt, og noen ytterst få måtte ta til takke med tredjeønsket sitt. En tillitsvalgt beskriver prosessen med fordeling av arbeidsplasser på denne måten:

*Mange benyttet muligheten med omstruktureringen til å hoppe på noe nytt, og andre ble kanskje mer presset til det.*

En avdelingsdirektør i etaten trekker også frem viktigheten av å kunne jobbe mer fleksibelt og smidig på kryss og tvers i organisasjonen, og få de beste til å løse oppgaver uavhengig av hvor

de jobber, og på denne måten få best resultat. I fremtiden vil betydningen av organisering bli nedtonet, og man må styrke og motivere de ansatte til å jobbe på tvers, slik at de som er best egnet til oppgaven samarbeider om den, til tross for at de har ulike ledere. Det blir avgjørende å stimulere til denne måten å tenke på, og slik frigjøre de ansatte fra siloen. Dette er viktig for å få en helhetlig gjennomslagskraft som man er nødt til å fokusere på og prioritere – man må se det helhetlige bildet. De begrensede ressursene man har må brukes på en bedre måte. Ressursallokeringen vil også skje på en annen måte med den nye strukturen.

### *Spesialisering i Arkivverket*

Strategidirektøren beskriver dagens situasjon som at ikke mange fikk nye arbeidsoppgaver, men de fikk mer begrensede oppgaver, altså større grad av spesialisering. Hun mener det er en generell tendens i alle organisasjoner, og kommer som følge av digitaliseringen. Flere spesialister i en organisasjon krever en annen måte å jobbe på, og hun beskriver endringen på følgende vis:

*Før var de ansatte generalister, nå er de spesialister.*

Spesialisering er et naturlig resultat av overgangen til funksjonsbasert struktur, og skaper fagmiljøer med høyere kompetanse på hvert enkelt område. Det blir enklere for de ansatte å dele kompetanse seg imellom, da de nå jobber med andre innenfor sitt eget fagområde. I Arkivverket er det tydelig at spesialisering har vært en viktig faktor, da det har vært tilnærmet null kompetansedeling tidligere mellom de ulike statsarkivene. Arkivverket er også en organisasjon som besitter unike fagmiljøer med sjelden kompetanse som få andre besitter i Norge. Ved å samle disse kompetansene og spesialisere, blir det enklere å bevare denne og videreutvikle den, slik at den ikke går tapt.

### *Stedsavhengige oppgaver*

Til tross for at Arkivverket i stor grad beveger seg bort fra geografisk gruppering, sitter de igjen med mange stedsavhengige oppgaver. Det finnes store papirmagasiner flere steder i landet, noe som betyr at på alle arbeidsstedene må det gjøres oppgaver som er knyttet til det magasinet, for de kan ikke flyttes. I motsetning til tidligere, er det ikke nå en leder på stedet som er sjef for det arbeidet, så nå er det en styringslinje for disse arbeidsoppgavene. En avdelingsdirektør beskriver den nye organiseringen slik:

*Det er større samhandling mellom de geografiske stedene, før var de mer eller mindre autonome og gjorde som de selv ville. Nå er det mer sånn at dersom du sitter i Bergen og jeg*

---

*sitter i Stavanger, så snakker vi sammen om samme problemstilling, og får forståelsen og bedre kompetanseheving på området.*

Brukerseksjonen blir trukket frem som et godt eksempel på hvordan samhandlingen nå fungerer bedre mellom de geografiske stedene. Det er brukerseksjonen som betjener brukerne på alle steder, og det er nå to ledere som deler det faget, med nasjonalt ansvar. De gjør fortsatt samme arbeidsoppgaver, men det gjøres under en ledelse, i motsetning til tidligere. Det er helt avgjørende for å få til den like oppgaveløsningen som Arkivverket streber etter. I tillegg har Arkivverket flere stedsuavhengige oppgaver, et eksempel på dette er tilsyn. De stedsuavhengige oppgavene er ikke nødvendigvis plassert på en lokasjon, selv om dette ville vært ideelt. Det betyr at de skal reise rundt til de som lager arkivene, kommunene i stor grad, og utføre tilsyn på hvordan det blir gjort. Man skal da reise rundt og se at de følger lover og regler, og alt er som det skal. Tilsyn kunne vært lokalisert hvor som helst, likevel sitter man flere plasser. Lederen for tilsyn sitter i Kristiansand, så han har flere medarbeidere der, men har også en del i Oslo, og de har sammen ansvar for tilsyn i hele Norge. Dette viser at det ikke er nødvendig å ha folk på alle steder, men det viktigste er å styrke styringslinjen, og at det er en leder på hvert område. Dette er helt avgjørende også for brukerne, ifølge en avdelingsdirektør:

*I forhold til sluttbrukerne, så er det likebehandling som er den store gevinsten.*

Arkivverket har med den nye strukturen vridd mot en mer moderne arkivdanning, der forvaltning opererer. Innovasjonsavdelingen er som nevnt skilt ut, og har nå ansvaret for utvikling på tvers av linjene. På denne måten får man langt bedre utbytte av innovasjon og utvikling, enn om man satt hver for seg på hver sin lokasjon, og ikke delte noe med hverandre. En avdelingsdirektør mener likevel at det er et stykke igjen å gå, og mye å hente på innovasjon og utvikling:

*Tjenestetilbudet til publikum er ønsket å forbedres, og det tror jeg også vi får til ved å forbedre tjenester, i form av at det er mer digitalt. Slik kan folk bli mer selvbetjente, folk får svar på spørsmålene sine, likebehandling, men vi ser også at det kan være ønskelig å øke tilbudet framover.*

Den samme avdelingsdirektøren trekker frem eksempler på effektiviseringstiltak som er gjort, og mener at de er på riktig vei i forhold til publikum:

*Vi har innført skjemaløsninger på nett, som gjør at folk skriver det de lurer på. Der har vi spart inn tolv prosent på brukerbehandlingstid. Så vi har tiltak som gjør at vi har fått mer effektivitet.*

#### **4.1.4 utfordringer med ny struktur**

Til tross for at implementeringsfasen er unnagjort i Arkivverket, er det fortsatt arbeid som gjenstår for at omorganiseringen skal bli vellykket i alle deler av etaten. Mange opplever at de fortsatt står ovenfor store utfordringer med implementeringen, og blant annet ulik situasjonsforståelse blant ledelsen og de ansatte er en faktor som gir høyt konfliktnivå.

##### *Stedsavhengige oppgaver og fjernledelse*

En av de største utfordringene til Arkivverket som også består med ny struktur, er de stedsavhengige oppgavene. Det er i dagens struktur flere ansatte per leder, og mye fjernledelse. Når man er spredt geografisk, men likevel har ansvar for ansatte som er plassert ved andre lokasjoner, er man avhengig av fjernledelse, og det skjer gjerne i form av ulike digitale kommunikasjonsverktøy. Det er en ulempe, og noe som er vanskelig i den nye strukturen. Etaten jobber med å finne ut av hvordan de skal håndtere det, påpeker strategidirektøren. Vedkommende mener også at det varierer fra hvem du spør hva de største utfordringene til Arkivverket fremover blir. De ansatte vil trolig svare at fjernledelse er den største utfordringen, for det er det de opplever som mest problematisk. Hvis man ser det fra et annet perspektiv derimot, i forhold til hva som krever mest av Arkivverket for å oppnå strategien og komme i takt med resten av samfunnet, er den største utfordringen at det er andre måter å jobbe på i organisasjonen. En avdelingsdirektør påpeker at de jobber med å bli mindre stedsavhengig, og at det er kontinuerlig prosess:

*Det vi ønsker gjennom digitalisering er å skanne material som gjør at vi blir mindre stedsavhengige, slik at vi kan sitte hvor som helst i verden, at vi kanskje ikke trenger alle arbeidsstedene vi har, at vi kan tenke på å flytte folk eller gi dem andre oppgaver eller tilsvarende, slik at vi ikke blir så geografisk betinget.*

En avdelingsdirektør trekker frem samhandlingen som et svakt ledd i den nye strukturen. Den fungerer for dårlig, og er noe de jobber med å forbedre. Dette blir støttet oppunder av en ansatt, som mener at fagdirektørene ofte ikke forholder seg til det ledelsen sier de prioriterer. Det kreves nå mer fra de ansatte i arbeidshverdagen, noe som blir støttet opp under fra en avdelingsdirektør:

---

*Vi har gjennomført en prosess på medarbeiderskap, slik at vi synliggjør for ansatte at de har ansvar som medarbeidere. Det er ikke bare å sette seg på hendene og vente på at lederen skal ringe og fortelle hva du skal gjøre. Det forventes at du tar initiativ og at du opptrer korrekt ovenfor medarbeidere, selv om lederen ikke er til stede. Så det forventes også mer av medarbeiderne enn det gjorde i gammel struktur.*

Måten Arkivverket jobber på har også endret seg drastisk. Det kreves med en slik struktur at spesialister og utvikling blir skilt ut, det kreves at man jobber mye mer på tvers, da for eksempel utvikling ikke kan sitte og jobbe for seg selv. De må vite hva som skjer i de andre avdelingene, og kontinuerlig ha en dialog. Hva skal de utvikle nå? Hva er brukerne opptatt av? I den nye strukturen er det mer tverrgående samarbeid enn det man hadde før, noe som er uvant for Arkivverket, da de har vært vant til å jobbe i sine egne små bobler. Det er likevel helt avgjørende, da en spesialist ikke kan sitte og finne på noe for seg selv, og spesialisering blir viktig fremover for Arkivverket. Det må settes sammen tverrfaglige grupper, ved å plukke ansatte fra ulike avdelinger, og så skal de sammen jobbe og utvikle det som trengs. Strategidirektøren mener det er vanskelig, men avgjørende:

*Det krever en helt annen arbeidsprosess hos oss enn det vi hadde før. Det er veldig krevende for vår virksomhet, og veldig uvant.*

Fjernledelse er en utfordring som flere trekker frem, også riksarkivar, Inga Bolstad, har trukket dette frem som en utfordring ved flere anledninger. En tillitsvalgt beskriver den nye arbeidshverdagen på denne måten:

*Fjernledelse er en klar utfordring. Mange beskriver det som en følelse av å være hjemme alene. Du sitter og løser oppgavene som du gjorde før også, men man har ikke den daglige kontakten med en leder.*

En nåværende statsarkivar er også en av de største kritikerne til fjernledelsen, og mener at arbeidshverdagen til de ansatte har blitt langt dårligere ettersom ledelsen ikke er tilstede lenger. Han påpeker at de fleste som jobber på statsarkivet vedkommende holder til på, har ledere helt andre steder, og dette åpner for at folk kan gjøre akkurat slik de vil. Statsarkivaren vet ikke hvem som er på statsarkivet, og skal heller ikke vite hvorfor folk ikke er der, om det så er at de er syke eller har tatt seg en ekstra fridag. Dette medfører ifølge statsarkivaren at

ressursene blir brukt vesentlig mindre effektivt nå enn før, og at resultatet som kommer ut nå er vesentlig dårligere:

*Vi er i ferd med å nærme oss et sted hvor hjerneoperasjonen skal utføres av rengjøringsfolk.*

Statsarkivaren trekker frem brannøvelse som et eksempel for å illustrere en samordningsoppgave som ikke blir ivaretatt i den nye strukturen. Tidligere var statsarkivarene autonome, og hadde kontroll over alt på statsarkivene, også brannikkerheten. Denne sikkerheten mener nå vedkommende er uakseptabel, da de er gruppert i ulike funksjoner, og han ikke har arbeidsgiveransvar eller personalansvar for noen andre enn de som jobber under statsarkivaren. Når brannalarmen går har vedkommende dermed ikke kontroll på hvem som er til stede på jobb, og sier de bare må krysse fingrene for at alle kommer seg trygt ut. Statsarkivaren avslutter kritikken på følgende måte:

*Det som ble sagt fra Oslo var at vi skulle ha færre ledere, men mer ledelse. Hvis du spør folk på huset her, så er det blitt flere ledere og mindre ledelse. Det er kaos. Det er ingen som vet hvem som har ansvaret.*

### ***Tillit til ledelsen***

Det er likevel andre utfordringer enn fjernledelse som Arkivverket står ovenfor, og manglende tillit til ledelsen har vært en gjennomgående utfordring. Arkivverket gjennomførte i 2017 en medarbeiderundersøkelse i kjølvannet av omorganiseringen. Ifølge rapporten (Arkivverket, 2017) gir undersøkelsen et overordnet bilde av hvordan det står til i enheten ved hjelp av beskrivende analyser, og resultatene som blir fremstilt er et gjennomsnitt. Undersøkelsen hadde en høy deltagelse, 86 prosent av de ansatte valgte å svare på undersøkelsen. De fem spørsmålene med lavest gjennomsnitt i undersøkelsen gikk nesten utelukkende på toppledelsen, der «Toppledergruppen kommuniserer virksomhetens mål klart og tydelig» er spørsmålet med lavest gjennomsnitt, i tillegg scorer blant annet «Toppledergruppen er dyktige til å få gjennomført beslutninger» en av de laveste gjennomsnittene. En avdelingsdirektør mener til tross for dette at det er helt naturlig ved en slik omfattende omstrukturering, og at det skyldes underliggende faktorer:

*Vi er en organisasjon som ikke er vant til endringer. Vi har vært forholdsvis forskånet for store endringer over lang tid, slik at de ansatte ikke er vant til endringer som sådan. Når det kommer noe litt sånn stort, så blir det fort litt motstand.*

---

Vedkommende mener likevel at de har et forbedringspotensial, og en veg igjen å gå:

*Samhandlingen kunne vært bedre. Nå har vi i forbindelse med omorganiseringen kjørt en spørreundersøkelse om hva som fungerer. Et av forbedringspunktene som kom opp fra noen ansatte, var at vi skulle bli bedre på samhandling.*

Bakgrunnen til toppledelsen har også blitt problematisert, og fått mye kritikk. Innad, men også utenfor Arkivverket, blant annet fra tidligere riksarkivarer. Flere har opplevd det unaturlig at en riksarkivar ikke har interesse og bakgrunn fra historie og arkiver, men på den andre siden er veldig opptatt av de utfordringene de digitalskapt arkivene har og veldig opptatt av digitalisering. En tillitsvalgt mener det er kritisk da *hun ikke tar innover seg den delen av samfunnsoppdraget som handler om at man fortsatt må ha og gjøre papirarkivene tilgjengelig.*

En nåværende statsarkivar støtter også kritikken til ledelsen, og at de er ensidig fokusert på digitaliseringen, ikke arkivene:

*Jeg føler at toppledelsen er veldig ensidig fokusert på digitalisering, og ikke tar innover seg at mye av det vi har bare finnes på papir og det er vanskelig å finne frem i. De er ikke så interesserte i det virker det som, og så har vi en toppledelse da som virker veldig lite interessert i historie og det provoserer mange.*

En avdelingsdirektør mener at reaksjonen var helt naturlig og forventet, da de utfordret gammel tradisjon og gamle fagmiljøer:

*Det handler om at vi utfordrer tradisjon, en kompetanse som var anerkjent som det viktigste, som handler om faglige maktposisjoner. Vi har utfordret alt dette, og det er klart at det går ikke uten litt motstand og misnøye.*

Ledelsen trekker også frem utfordringen med ulik situasjonsforståelse som eksisterer i Arkivverket, og manglende tillit fra de ansatte til ledelsen. En avdelingsdirektør påpeker hvordan de bruker en del ressurser på kollegaveiledning, og at det i mange tilfeller også spiser opp lederkapasitet. Dette er i forhold til å følge opp og nesten fotfølge ansatte for å forsøke å få det til å fungere med den nye strukturen for alle involverte, noe som på lenger sikt hemmer utviklingen til etaten, og prosessen vil ta lenger tid enn ønsket. Tillitsrelasjonen må også bygges opp på nytt, da man nå har nye ledere som i mange tilfeller ikke er lokalisert på samme lokasjon som de ansatte, og de miljøene må bygges, noe som tar tid. Situasjonen i Arkivverket

viser viktigheten av å jobbe med situasjonsforståelsen, og hvordan man må leve med det lenge i etterkant dersom den er splittet i etaten.

### *Digitalisering*

Flere trekker også frem digitalarkivet som en stor utfordring, i tillegg til hvordan Arkivverket på en best mulig og effektiv måte skal klare å redusere sine arkiver. Der britene hadde et mål om å sitte igjen med én prosent, sitter Norge igjen med 80 prosent. Det er bare to prosent av bestanden til Arkivverket som er digitalisert, og av en bestand på 270.000 hyllemeter med papir, er bare 5.000 av disse digitalisert. Målet er at man innen ti år skal digitalisere ytterligere 10.000 hyllemeter. En nåværende statsarkivar mener at Arkivverket sitter på enorme mengder papir som aldri kommer til nytte, og at det blir kastet bort hundrevis av millioner hvert år på å ta vare på informasjon som er fullstendig nytteløs. Før det skal digitaliseres, må man først kaste det som ikke er nyttig, mener vedkommende. Statsarkivaren stiller seg spørsmål hvorfor man skal bruke to milliarder på å digitalisere det vedkommende anser som verdiløs informasjon som bare kan kastes med engang. En avdelingsdirektør påpeker også at det mangler gode løsninger:

*Vi er vant til at alt er enkelt og intuitivt i dag, men ingen har klart å lage gode arkivløsninger. Så det er en kjempestor utfordring. Markedet har ikke levert de løsningene, så vi skulle ønske noen kunne lage en lignende løsning på det området.*

En tillitsvalgt støtter dette, og mener det er helt avgjørende for Arkivverket:

*Det er ikke noe uvillig hos oss mot digitalskapte arkiver, men det er ikke laget løsninger slik at de skal være tilgjengelig for publikum enda og det er kritisk det.*

Strategidirektøren erkjenner også at dette er en stor utfordring, og at det hele blir gjort vanskeligere av at mange ansatte har jobbet med papirarkiver, og det er en stor omstilling å få de til å jobbe med digitale arkiver. Det er ekstremt krevende, og det må jobbes mye for å få det til. Vedkommende mener det er problematisk ettersom det går mye på hvilken motivasjon de har, og hvilken grunnkompetanse de besitter. Mange av de ansatte i Arkivverket er eldre, og ser ikke for seg at de skal jobbe mer enn ti år til. Hvorfor skal de da bruke fem år på å lære seg noe nytt?



---

Det finnes ulike oppfatninger av hvordan man skal ta for seg digitaliseringen av Arkivverket, og denne ulike situasjonsforståelsen er grunnlag for mange konflikter. Har man høyt konfliktnivå, vil det få konsekvenser lenge, og har vært tilfelle hos Arkivverket. En av utfordringene for etaten er at oppgavene skal gjennomføres på en helt ny måte, som de ikke har erfaring med eller gode løsninger til. Dette skal gjennomføres samtidig som det foregår en maktkamp innad i etaten, og byr på store utfordringer. Tidligere ble det nevnt at det ikke finnes gode løsninger for et slikt digitalarkiv i markedet, samtidig som det er store uenigheter om hvor mye og hva som faktisk skal digitaliseres. Implementeringen av den nye strukturen vil trolig ta lang tid, tatt i betraktning det som har skjedd, og at det ennå den dag i dag fortsatt er ulike oppfatninger av veien videre i Arkivverket.

## 4.2 Skatteetaten

### 4.2.1 Innledning

Skatteetaten er en offentlig etat underlagt finansdepartementet med ansvar for å holde folkeregisteret oppdatert og at skatter og avgifter blir fastsatt og innkrevd på riktig måte (Skatteetaten, 2019). Etaten er landsdekkende, med 6.500 ansatte fordelt på 57 kontorer spredt rundt i landet – fra Hammerfest i nord til Lyngdal i sør. Samfunnsoppdraget til Skatteetaten er omfattende, men essensen er å sikre et finansielt hovedgrunnlag for offentlig virksomhet. De skal jobbe med å kreve inn og fastsette skatter og avgifter, men samtidig jobbe aktivt med informasjonsforvaltning – hovedfokuset til samfunnsoppdraget forankrer derfor innkreving og informasjonsforvaltning i etaten.

Skatteetaten er en etat som ikke er fremmed for endring. Etaten har gjennomgått store endringer over årenes løp, og selv i nyere tidsregning har den vært gjenstand for store omveltninger. Av de mer omfattende kan man trekke fram overgangen til en regional organisering av etaten i 2008. Da ble de tidligere ligningskontorene i kommunen og fylkesskattekontorene i fylkene lagt ned, og man gikk over til regional organisering med ett hovedkontor i hver region, med flere skattekontorer organisert under dette hovedkontoret. Denne omorganiseringen henvendes til som ROS (reorganiseringen av Skatteetaten). Allerede da ble det drøftet å gå over til landsomfattende oppgaveløsning, slik en informant beskriver det:

*Man visste vel kanskje allerede da at man burde gå mot en langtrekkende løsning, men det var altfor tidlig. Det var en veldig stor omveltning i seg selv å gå til store regioner fra herredømmer i hver kommune.*

Over de senere år har Skatteetaten sett at samfunnsoppdraget har blitt utvidet, særlig innen innkreving. I 2015 ble Statens innkrevingssentral overført til Skatteetaten, og året etter ble en rekke oppgaver fra Tolletaten flyttet over. I april 2018 ble også NAV innkreving overført til Skatteetaten. Det utvidete mandatet til etaten ligger til grunn for omorganiseringen, slik prosjektleder for omorganiseringen beskriver det:

*I historien vår så ligger det at vi har fått oppgaver fra Statens innkrevingssentral og fra Tolletaten blant annet. Det betyr at oppgaveporteføljen er mangfoldig – vi har vært gjennom store digitaliseringsprosjekter, og har for så vidt også store prosjekter som digitaliserer folkeregisteret, og skatteområder, som kommer i tiden fremover og som vi må ta ut gevinster på, rett og slett. For å kunne gjøre det er det nødvendig med en slik endring.*

Skatteetaten har i løpet av 2019 gjennomført en omorganisering, og har gått fra en geografibasert til en funksjonsbasert organisasjonsstruktur, og ble med det andre landsdekkende statlig etat som på overordnet nivå grupperer seg etter funksjon heller enn geografi.

#### **4.2.2 Motiv og bakgrunn for omorganiseringen**

Arbeidet med omorganiseringen startet tilbake i 2016. Skatteetaten så at gammel organisering ikke lenger var tilstrekkelig for å løse samfunnsoppdraget på en fullgod måte, og i en rapport fra 2018 om organiseringen av etaten, skriver de:

*Etaten har sett et økende behov for å løse oppgaver på tvers av regioner for å sikre likebehandling av like saker, bygge ny kompetanse og for å få en effektiv ressursutnyttelse av spesialisert kompetanse til mer kompliserte saker, uavhengig av geografisk tilhørighet.*

Skatteetaten har sett til andre sammenlignbare lands skattevesen i planlegging av omorganiseringen. Skatteadministrasjonene i henholdsvis Nederland, Finland og Danmark har relativt nylig omorganisert fra regional til nasjonal oppgaveløsning, og Skatteetaten har hentet erfaringer fra disse omorganiseringene. De ulike begrunnelsene for å gå landsdekkende med oppgaveløsningene tilskrives som *helhet for brukeren, mulighet for økt spesialisering, samt*

---

*mer effektiv oppgaveløsning.* Skatteadministrasjonen i Sverige gjennomfører lignende parallelt med Skatteetaten. Inspirasjon er også hentet fra andre, store, virksomheter i Norge, herunder Posten, Forsvarsbygg, DNB, Sykehuset innlandet og NAV. Erfaringer fra disse organisasjonene som Skatteetaten har sett på er *betydningen av flat struktur, nærhet til verdiskapningen, nødvendigheten av å spesialisere og å fremstå som én virksomhet* (Skatteetaten, 2017). Samlet sett ser et institusjonelt perspektiv ut til å være en forklaring for omorganiseringen av etaten, noe som vil drøftes videre i (5.5.1). Vi trekker her frem digitalisering, ønske om likebehandling, klarere roller, ansvar og styringslinjer, samt felles virkelighetsforståelse som viktige motiver til omorganiseringen av etaten.

### **Digitalisering**

Der etaten opplevde en rekke nye behov, så skyldes disse nye behovene i stor grad digitaliseringen vi har sett i samfunnet for øvrig. Disse endringene har spilt inn for Skatteetaten også. Prosjektlederen for omorganiseringen i Skatteetaten trekker paralleller til banknæringen, der du ikke lenger behøver å møte opp fysisk for å utføre en rekke av oppgavene som bankene gjorde før. Prosjektlederen beskrev det på følgende måte:

*Verden har jo i stor grad blitt digitalisert, altså du løser ting digitalt. Du løser eventuelt ting på telefonen da, eller chat, istedenfor fysisk oppmøte. Det alene betyr jo det at arbeidsoppgavene til Skatteetaten er mye mindre geografisk stedbunden enn det de var i 2008.*

Det er flere ulike måter digitaliseringen har spilt inn for etaten – både internt og eksternt. Hvis vi tar det interne perspektivet først, så ser man at digitaliseringen innebærer en rekke fordeler for informasjonsflyten og samarbeidet på tvers av etaten. Tettere samarbeid mellom ulike risikoområder blir muligjort, og kommunikasjon mellom funksjoner på tvers av geografi muliggjør at man kan samarbeide uavhengig av lokasjon. Det interne perspektivet medfører således at man ikke er like avhengig av å sitte på samme lokasjon lengre – man kan spre divisjonene og arbeidsoppgavene utover flere lokasjoner på tvers av geografi. De fleste arbeidsoppgavene til Skatteetaten er stedsuavhengige, og digitaliseringen fører derfor med seg muligheten til å bryte opp i den regionale organiseringen. Divisjonsdirektør for utvikling beskriver det slik:

*Det er ikke noen sammenheng mellom geografi og oppgaveløsningen lenger i det hele tatt.*

Eller, som en tillitsvalgt beskriver det:

*Egentlig kan du sitte hvor som helst. Du kan sitte ytterst på en øde øy og gjøre jobben din.*

Samtidig, har digitaliseringen også betydning eksternt, noe som gjør det til et sterkere motiv for endring. Med et gjennomdigitalisert samfunn, der forbrukere er blitt vant til enklere og digitale løsninger, stilles det et større krav fra brukerne til Skatteetaten. Mobile løsninger, applikasjoner, enklere brukergrensesnitt og brukerkontakt er eksempler på nye eksterne forventninger som Skatteetaten har sett over de siste årene. Forventningene fra brukermassen har gjort Skatteetaten har sett seg nødt til å endre, for å møte disse forventningene. Direktør for utvikling beskriver det slik:

*Vi har veldig synkende besøkstall, folk som besøker oss fysisk, og veldig økning i forhold til å bruke digitale medier og skatteetaten.no, så det er jo også et element at geografi ikke har så mye å si som da vi gikk regionalt.*

Og:

*Før så var jo folk, og det er dem fortsatt, strålende fornøyd med skatteplansløsningen, men vi kjenner jo veldig på at nå blir vi også sammenlignet mer og mer med spillteknologi og de grenseflatene, brukersnittene, som Google og Amazon og alle dem har. Så forventningene til oss som leverandør av digitale tjenester er veldig stor.*

Det er ingen tvil om at digitalisering har vært et av de sterkeste motivene for denne omorganiseringen. Spesielt den delen av etaten som håndterer kontakten mellom bruker og etaten, har merket det godt. Direktør for brukerdiallog oppsummerer det slik:

*Etter hvert som vi utvikler mer automatiserte og digitale systemer, så har jo behovet for å være i nærheten fysisk av den skattepliktige blitt mindre.*

Eksempelvis innhentes informasjon til fastsetting av skatt og avgifter digitalt, og skattemeldinger sendes ut digitalt, noe som har skjedd over mange år nå. Det medfører at disse oppgavene kan utføres uavhengig av geografisk tilhørighet. Det spiller ingen rolle, verken for bruker eller etaten, om oppgaven utføres i Tromsø eller Oslo. Digitalisering, gjennom stedsuavhengighet og standardisering av oppgaver, legger dermed grunnlaget for å gå bort fra den geografiske organiseringen.

---

## *Likebehandling*

Et annet motiv for omorganiseringen som stod sterkt, var at man fryktet for likebehandlingen i etaten. Med fem regioner som dekket de samme risikoområdene, var frykten stor for at brukerne skulle kunne oppleve ulik behandling i de ulike regionene. Eksemplene på det stammet tilbake til organiseringen før ROS, der skattytere kunne oppleve forskjellsbehandling fra kommune til kommune – der skattytere flyttet til nabokommunen, fordi ligningssjefen ikke likte de og de var bedre tjent med å skatte i en annen kommune. Kanskje ikke riktig så ille under den daværende organiseringen, men det var en viss frykt for at man ved å «finne opp kruttet» på fem plasser ville komme til ulike løsninger på samme problem, slik en tillitsvalgt i etaten beskrev det:

*Man har jo rettsinstanser i de ulike regionene, og egentlig kan de samme uavhengig av hverandre få samme spørsmål fra rådgivningsmiljøene eller enkeltpersoner. Når det er tolkningsrom så kan du fort ende opp med at du gir ulikt svar. Det er jo ikke bra.*

Et ønske for omorganiseringen ble derfor å unngå forskjellsbehandling av brukere. Samtlige informanter i etaten støttet dette synet – fra tillitsvalgte til toppledere. Dette motivet kan samtidig sees i sammenheng med digitaliseringen og dens muligheter, slik at digitalisering blir en sterkere driver når man ser det i sammenheng med ønsket om likebehandling. Prosjektlederen for omorganiseringen beskrev det slik:

*Når du gjør den type standardisering, så fører det til større grad av likebehandling av brukerne. Det vil si det at en dagligvarebutikk bør ha større sannsynlighet for å bli behandlet likt uavhengig hvor i landet vedkommende er. Når du også standardiserer arbeidsoppgaver og den type ting, er det enklere å gjennomføre digitalisering.*

## *Virkelighetsforståelse*

Digitalisering og likebehandling er to viktige motiver for omorganiseringen i Skatteetaten, som understreket av flere i toppledelsen. Det virker derfor til å være bred konsensus i toppledelsen om at en slik omorganisering var nødvendig for etaten som helhet – både hva gjelder effektivisering internt, men også for forventningene eksternt, til tross for at brukerne i seg selv ikke vil merke noe til omorganiseringen. En slik omorganisering vekker ofte reaksjoner blant de ansatte i organisasjonen, og ikke sjeldent kan en slik endring føre til konflikt eller motstand. Skatteetaten ser ut til å ha kommet ut av denne omorganiseringen uten de særlig store konfliktene. Det skyldes, ifølge våre informanter, at det er jobbet mye med å

skape en felles situasjons- og virkelighetsforståelse innad i etaten. Ledelsen, og organisasjonsdesigngruppen, har analysert forholdene, utarbeidet en plan, og dernest jobbet med å skape en felles virkelighetsforståelse i etaten i forkant av omorganiseringen, for på den måten å unngå konflikter. Organisasjonsdesigngruppen involverte mennesker fra direktoratet, fra IT-siden, en representant fra ytre etat (ansatt i en av regionene) og tillitsvalgte – alle innspill skulle bli hørt. Direktør for utvikling var representanten fra ytre etat, og beskriver det slik:

*Jeg tror nok alle føler at vi har påvirket ganske godt, ja. Jeg føler definitivt det. Jeg føler veldig sterkt eierskap til den nye organiseringen. Og det var med stor glede jeg la ned min egen region.*

Også de tillitsvalgte, som representerer de ansatte i etaten, var fornøyd med arbeidet i forkant av omorganiseringen. Særlig arbeidet inn mot skattedirektøren trekkes fram som et positivt moment for å skape den felles virkelighetsforståelsen – de tillitsvalgte har fått lov å komme med sine innspill, og har hatt opplevelsen av å sitte i reelle forhandlinger, der de har endret skattedirektørens beslutninger. Følelsen av at det ikke har vært skinnprosesser, som kan oppstå ved inkluderingen av ansatte i endringsprosesser har ikke vært til stede, noe de tillitsvalgte er godt fornøyde med:

*Det samarbeidet med de tillitsvalgte har gjort at det vi sitter med nå er bedre enn det kunne ha vært, og det blir man glad for.*

### **Ansvar, roller og styringslinjer**

Et annet moment som må trekkes fram her, er at det allerede tidlig etter ROS ble identifisert at man nok kunne gått over til en løsning med landsdekkende organisering. Det har med andre ord ligget i kortene at en slik omorganisering ville skje, og kombinert med at det er jobbet inn i organisasjonens, og de ansattes, felles virkelighetsforståelse, har endringen gått uten den store motstanden. Folk har rett og slett identifisert behovet, og sett fordelene, med å gå fra en gruppering basert på geografi, i regioner, til en funksjonsbasert gruppering, i divisjoner. Det har i de siste årene pågått en rekke riksdekkende prosjekter, som har gått på tvers av regionene. Disse riksprosjektene har krevd ressurser på tvers av regionene, og de som har jobbet i riksprosjektene har måtte forholde seg til en leder i regionen og en leder i prosjektet. Erfaringene fra disse riksprosjektene er at de har vært vanskelig å koordinere, og ressursallokeringen mellom regionene og prosjektene har vært utfordrende. Generelt i etaten har det vært en opplevelse av at ansvar og styringslinjer har vært uklare ved gammel

---

organisering. Det har vært mange ledernivå å forholde seg til, både i regionene og på tvers av regionene, samtidig som de har måtte svare til et overordnet direktorat i mange tilfeller. Prosjektleder forklarer det slik:

*Noe vi også så da var at det var uklare interne linjer om hvem som hadde ansvaret for hva. Både mellom direktoratet, sentralt i konsernet og regionene, og arbeidsdelingen mellom regionene.*

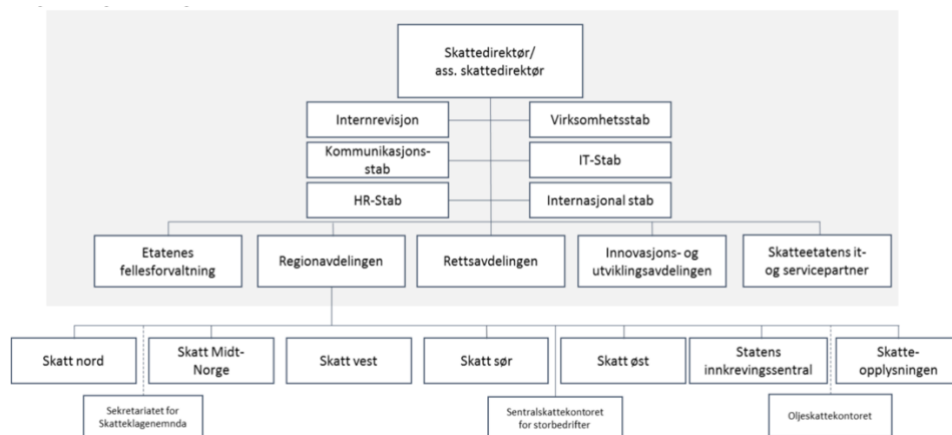
Avslutningsvis er vi nødt til å inkludere ytterligere to eksterne motiv for denne omorganiseringen: oppdrag fra finansdepartementet og kostnadsbesparing. Ifølge prosjektlederen må det brukes mer og mer midler på helse og omsorg, og at resten derfor må klare seg med mindre. Kombinerer man det med standardisering av oppgaver, så gir det et incentiv til å klare seg med færre folk. For at ikke fagmiljøer da skal bli for små, er det derfor nødvendig å se på hvordan man har organisert seg – en ny organisering vil derfor kunne skape større og mer robuste fagmiljøer. Skatteetaten mottok som sagt også et oppdragsbrev fra departementet der de ble bedt om å se på organiseringen av etaten. Prosjektlederen beskriver det slik:

*De sa ikke at vi skulle omorganisere, men de ga oss oppdraget og overførte oppgaver fra mange andre etater til oss, så det var de som ba oss ta en gjennomgang av organisasjonen.*

### **4.2.3 Innhold i ny struktur**

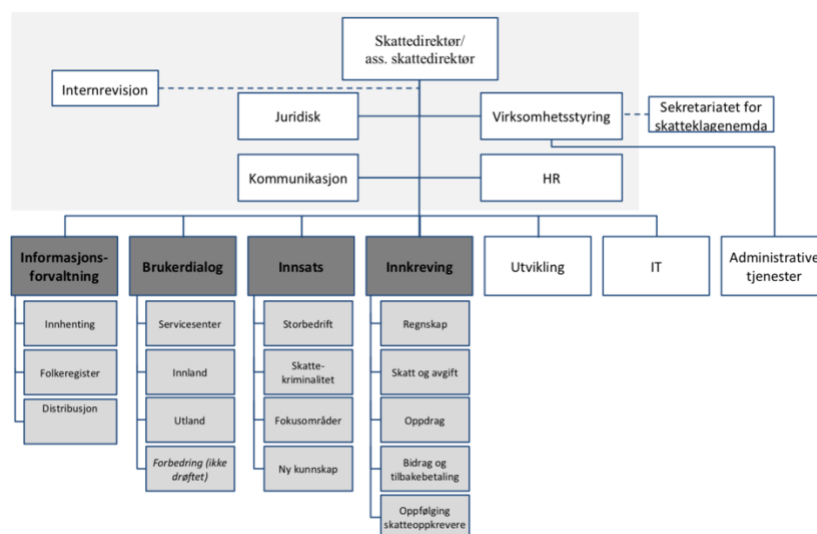
#### *Gammel struktur*

Skatteetaten har gått fra en regional organisering til en landsdekkende organisering. De har gått fra å være gruppert etter geografi til å grupperes etter funksjon. For å forstå endringen, må vi først se på gammel gruppering. Før var Skatteetaten organisert i fem regioner. De var organisert på samme måte, og jobbet med alle risikoområdene til etaten, noe flere av informantene har henvist til som «å finne opp kruttet på nytt fem ganger». Gammel organisasjon er illustrert i figur under.



Figur 5 - Gammel organisering (Skatteetaten, 2017)

Etaten var organisert i fem regioner: Skatt nord, Skatt Midt-Norge, Skatt vest, Skatt sør og Skatt øst. Utover det var det tre enheter med landsdekkende oppgaveansvar: sentralskattedirektoratet for storbedrifter, statens innkrevingssentral og skatteopplysningen. Skattedirektoratet stod for den faglige og administrative ledelsen av etaten, og var øverste forvaltningsnivå. Ny organisering av etaten er illustrert under.



Figur 6 - Ny organisering (Skatteetaten, 2017)

### Ny struktur og premisser for omorganiseringen

Skatteetaten har gått fra en geografisk basert gruppering, der enhet tilsvarer lokasjon. Altså, var for eksempel de gamle regionene organisatoriske enheter. Den nye grupperingen er funksjonsbasert, og organisatoriske enheter er ikke lenger det samme som en lokasjon. Enheter i den nye organisasjonen tilsvarer landsdekkende funksjoner. Disse funksjonene er landsdekkende spredt utover lokasjonene, og funksjonene er lagt i det Skatteetaten kaller for

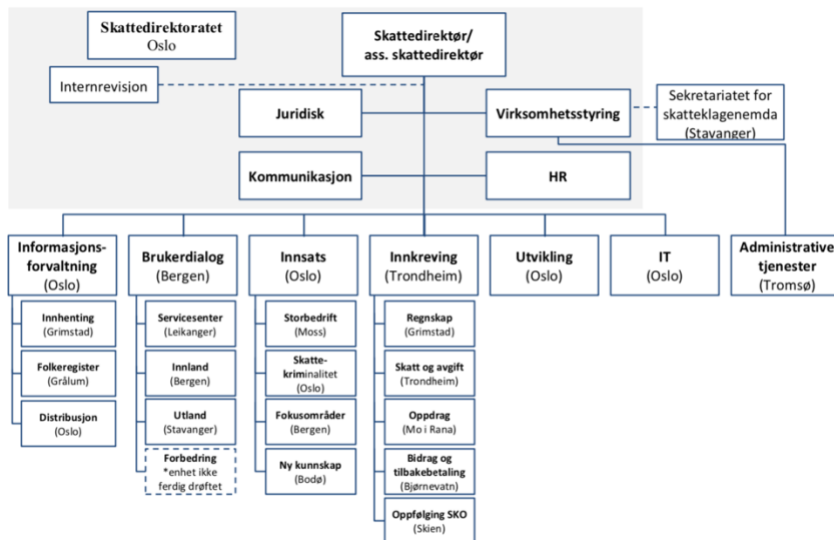


---

divisjoner. Det betyr at forholdet mellom lokasjon, fysisk nærhet og geografi, og enhet, styring og samordning må forstås og omtales på en ny måte. Geografi kommer derfor til uttrykk på nye måter i den nye organisasjonen. Etaten er organisert i to forvaltningsnivå, med et styrende skattedirektorat øverst og seks divisjoner under, samt avdeling for administrative tjenester:

- Innkreving – hovedansvar for innkreving (regnskap og innfordring) på vegne av staten
- Brukerdialog – ansvar for veiledning, kontroll og fastsetting av skatte og avgifter
- Innsats – ansvar for å sikre riktig fastsetting av skatt og avgift for prioriterte risikoområder og komplekse forhold
- Informasjonsforvaltning – ansvar for å ivareta Skatteetatens sentrale rolle som informasjonsforvalter i offentlig sektor
- Utvikling – ansvar for å støtte direktoratets og divisjonenes evne til helhetlig utvikling av samfunnsoppdraget
- IT – ansvar for å sikre at etaten har en velfungerende IT-portefølje
- Administrative tjenester – ansvar for å forvalte og utvikle landsdekkende administrative tjenester

Heller ikke for Skatteetaten finnes det underenheter som er geografisk basert. Dette til tross for at organisasjonen fortsatt er spredt utover geografien. Det er med andre ord ikke slik at funksjonene er videre delt inn i geografiske underenheter, slik det er foreslått i Statens vegvesen (4.3). Det betyr imidlertid ikke at man legger ned de lokasjonene som har vært benyttet i gammel organisasjon – de består i ny organisasjon. De ansatte ved disse lokasjonene har imidlertid blitt plassert i landsdekkende funksjoner, og utfører oppgaver i henhold til dette. Som hovedprinsipp har man da valgt å organisere seg etter funksjoner heller enn geografi, og selv om strukturen legger opp til at man kan dele funksjoner videre inn i geografiske underenheter, er ikke dette gjort.



Figur 7 - Lokalisering av divisjons- og avdelingsledelse (Skatteetaten, 2017)

Videre er det slik at innen en gitt funksjon, så er toppledelsen lokalisert ved en lokasjon. For ordens skyld, omtaler Skatteetaten funksjonene som divisjoner, og vi vil heretter hen vise til ledelsen for funksjonene som divisjonsledelsen. Eksempelvis er divisjonsledelsen for den største divisjonen, brukerdialog, lokalisert i Bergen. Divisjonsledelsen i innkreving er lagt til Trondheim. De fire andre divisjonsledelsene er lagt til Oslo, og avdelingsledelsen i administrative tjenester er lagt til Tromsø. Divisjonsledelsene styrer landsdekkende funksjoner med ansatte på flere ulike lokasjoner spredt utover landet. Divisjonsledelsen har under seg avdelingsledere, som er ansvarlige for sine underavdelinger, i Skatteetaten omtalt som *avdelinger*. Disse underlederne er mer geografisk spredt på lokasjonene enn divisjonsledelsene, jf. organisasjonskartet. Funksjonene er, som sagt, landsdekkende, med ansatte andre steder enn ledelsen. Spørsmålet om fjernledelse vil derfor oppstå. For Skatteetaten oppstår dette spørsmålet i hovedsak på ledernivået, da de fleste ansatte har sin leder på lokasjonen, mens lederen i mange tilfeller har sin leder igjen plassert på en annen lokasjon.

Divisjonene er delt inn i fire risikoområder: informasjonsforvaltning, brukerdialog, innsats og innkreving. Ytterligere to divisjoner fungerer som støttefunksjoner for de øvrige divisjonene: utvikling og IT. Administrative tjenester er også en støttefunksjon for resten av divisjonene, men er felt ut som en avdeling under virksomhetsstyring i skattedirektoratet. En av de store endringene i omorganiseringen er at direktoratet vil bygges ned, hva gjelder ansvar og oppgaver. Omkring 100 årsverk flyttes fra direktoratet til divisjonene, så omorganiseringen

---

medfører at det flyttes ansvar fra direktoratet og ut til divisjonene. Divisjonene skal nå ta hånd om flere av oppgavene som tidligere tilhørte direktoratet. Nasjonal samordning blir nå i større grad ivaretatt av de seks divisjonene, samt avdelingen for administrative tjenester. Denne endringen medfører mindre kompleksitet i organisasjonen totalt. Se (5.5.4) for drøfting rundt dette.

Funksjonene i den nye organisasjonen er spredt utover mange av etatens lokasjoner. Ved mange av lokasjonene jobber det ansatte innen ulike landsdekkende funksjoner. Brukerdialog er et godt eksempel på dette. Divisjonen brukerdialog overtar store deler av samfunnsoppdraget til etaten, og vil ha ansatte fordelt ut på mange av lokasjonene i ny organisasjon. Lokasjonene kan for eksempel ha ansatte også i innkreving, innsats og/eller informasjonsforvaltning. Det finnes imidlertid en rekke oppgaver knyttet til selve lokasjonen, som må utføres. Et eksempel her er sikkerhet og bygningsvedlikehold. Det er ikke klart utfra organisasjonskartet hvem som skal utføre disse samordningsoppgavene – altså, oppgaver knyttet til det å ha flere funksjoner lokalisert på en og samme plass.

Når det gjelder divisjonen brukerdialog, så har det blitt en veldig stor enhet, med nærmere 2/3 av de ansatte i etaten. Ikke bare er antall ansatte stort, men også ansvarsområdet er stort. En tillitsvalgt i etaten beskrev det som at divisjonen *skal ha hele samfunnsoppdraget til etaten i stort*. Denne divisjonen har blant annet ansvar for brukerkontakt og fastsetting av skatt og avgifter i innland og utland. Nesten alt en personlig skattyter forbinder med Skatteetaten vil utføres av denne divisjonen. Divisjonsdirektør i brukerdialog kommenterte at de *har ansvaret for rundt 90 prosent av driften*. Flere av våre intervjuobjekter så på størrelsen i brukerdialog som en av de store utfordringene i den nye organisasjonen, noe vi vil komme tilbake til senere i (4.2.4). Tanken bak å lage divisjonen så omfattende, beskrives slik av divisjonsdirektør for utvikling:

*Nå når vi har brukerdialog, som håndterer skattytere over hele landet, så tenker jeg at du har mye bedre sjanse til å finne beste praksis, og effektivisere tjenesten og oppgaveløsningen på en helt annen måte, fordi det faktisk er samlet under én ledelse.*

Ingen ansatte i Skatteetaten har mistet jobben som følge av omorganiseringen. *Det er en ren restrukturering, og ikke i seg selv slik at vi skal komme ut med færre ansatte*, slik prosjektlederen for omorganiseringen beskriver det. 3.400 av 6.000 ansatte har fått ny leder, og antall ledere i etaten er redusert fra 500 til 400. Prosjektlederen omtaler endringen som

gjennomgripende. I forkant av, og ikke i tilknytning med, omorganiseringen har etaten imidlertid redusert antall kontorer landet over – fra 100 til 57 kontorer. Det er ikke lagt ned noen kontorer i forbindelse med denne omorganiseringen. Det har også vært et moment at så mange som mulig skal jobbe med det samme som de har jobbet med tidligere, selv om etaten nå er organisert annerledes. Prosjektlederen forklarer det slik:

*Denne gangen har folk i stor grad fortsatt med det samme, i litt vid forstand da. Det betyr jo ikke at de har samme kollegaer nøyaktig og at de jobber på helt samme måte, men fortsetter på samme fagfeltet da.*

### **Stedsavhengighet**

Overgangen fra geografisk basert gruppering til funksjonsbasert gruppering er i gang. Den nye strukturen deler etaten inn etter risikoområder, og ikke etter region, og er således funksjonsbasert. Skatteetaten henviser til funksjonene som divisjoner, med unntak av IT og utvikling, som henvises til som støttefunksjoner.

Implementeringen av den nye organisasjonen begynte ved årsskiftet. Den regionale organiseringen er borte, men man kan se av nytt organisasjonskart at det er lagt betydelige oppgaver til flere av lokasjonene. Bare gamle Skatt sør ble ikke tillagt noe ledelse av etaten på nivå to. Skatteetaten har en del arbeidsoppgaver som de ikke har kunnet endre fra gammel organisasjon. Dette er stedsavhengige oppgaver som de fortsatt må gjennomføre, uavhengig av organisering. Et eksempel er fysisk brukerkontakt. Alle skattekontorene i landet har fortsatt et tilbud om å bistå med skattemessige spørsmål til brukerne. Man bestiller time, og kan møte opp fysisk på skattekontoret. Dette er et eksempel på arbeidsoppgave som inntil videre begrenser Skatteetaten i forhold til stedsavhengighet. En annen stedavhengig oppgave er servicesenter for utenlandske arbeidstakere – et tverretatlig samarbeid som Skatteetaten tilbyr ved flere av sine lokasjoner. Divisjonsdirektør i brukerdiallog beskriver de stedsavhengige oppgavene slik:

*For Skatteetaten sin del, så er det folkeregistertjenesten som fordrer at vi fysisk er til stede på et visst antall plasser. Det er ikke så mange plasser, men vi må være så pass tilgjengelig at det er mulig å møte opp, fordi vi skal ha direkte kontakt med deg, for å se at du er den du sier at du er. Så det er det som har presset det geografiske etter hvert da.*

---

## *Tverrfaglighet*

For de stedsuavhengige oppgavene i etaten, er de nå spredd utover hele landet. Den store forskjellen fra tidligere er at man er gruppert etter funksjon, og ikke region. Eksempelvis vil alle etatens ansatte som tidligere har jobbet innenfor innkreving, men i sin region, nå jobbe for innkreving på landsbasis, med en felles divisjonsledelse i Trondheim. Som vi har vært inne på tidligere, er det digitalisering, ønske om likebehandling og klarere ansvar og styringslinjer som er hovedmotivene bak at etaten nå blir gruppert etter funksjon og ikke geografi. Digitaliseringen muliggjør samarbeid på tvers av lokasjoner, og gjør at divisjonenes ansatte kan være spredd. Det trekkes fram mange fordeler med å organisere seg på denne måten, og tverrfaglighet i oppgaveutføringen trekkes fram av flere. I dette ligger det blant annet at etaten nå skal kunne gi et mer helhetlig tilbud til brukerne. Dersom en virksomhet kontakter etaten, skal de kunne ha kompetanse til å behandle skatte- og avgiftsspørsmål, slik at den kunden ikke trenger å forholde seg til flere deler av samme organisasjon. De ulike risikoområdene skal jobbere tettere sammen på store prosjekter, og det skal være en naturlig og hensiktsmessig informasjonsflyt mellom divisjonene på prosjektene. Samarbeidet som det legges opp til i ny organisasjon fordrer god kommunikasjon, ifølge divisjonsdirektør for utvikling:

*Det er klart at det som er diskutert mest er når en risiko er så stor at den skal over til innsats, og når har innsats knadd så lenge på en risiko at det kan tilbakeføres til brukerdialog. Så de to divisjonsdirektørene i de to divisjonene må prate veldig godt sammen.*

Dette må trekkes tilbake til ønsket i forkant om mer likebehandling av brukerne. Ved å flytte et helt fagområde under en divisjonsledelse, blir styringslinjene klarere, men man gjør det også lettere å utføre arbeidsoppgavene likt på tvers av lokasjonene. Ved å samle fagmiljøer i divisjoner, blir det lettere å finne beste praksis, og innføre det landsdekkende. Men tenker også at man vil bli bedre på ting ettersom man samler ekspertmiljøene. Dermed forsvinner mye av risikoen for å forskjellsbehandle brukere. Videre har den nye organisasjonen en fordel i at den har skilt ut utvikling og IT i divisjoner. Formålet her er at man skal få mer kraft på innovasjonsarbeidet i etaten, og at innovasjonsarbeidet i etaten skal gå mer på tvers. Man kan se utviklingsarbeidet i sammenheng med økt tverrfaglighet i etaten, slik divisjonsdirektør for utvikling ser det:

*Det meste vi gjør, det gjør vi sammen med de andre divisjonene. Nå har vi jobbet med å modernisere innkrevingsområdet, der har vi jobbet tett sammen med innkrevingsfunksjonen*

*for eksempel. Når det gjelder kryptovaluta, så samarbeider vi tett sammen med brukerdiallog og innsats, som begge blir råket mye av den smuletrusselen det kan være.*

I den nye organisasjonen, så har utviklingsdivisjonen ansvaret for å drive det innovative arbeidet. Det drives utvikling og innovasjonsarbeid internt i alle divisjonene, men utviklingsdivisjonen har som oppgave å koordinere og støtte opp under utviklingsarbeidet, samt være en fellesarena der ulike risikoområder kan spille inn forslag til utvikling. Det vil så bli vurdert om det skal jobbes videre med av utviklingsavdelingen eller internt i de divisjonene det gjelder, med bistand fra utviklingsdivisjonen. Utviklingsdivisjonen blir derfor som en hub for innovasjon og utvikling i etaten. Den langsiktige utviklingen av etatens store løsninger er det imidlertid nesten bare utviklingsdivisjonen som arbeider med, men her har de en stor grenseflate til strategiavdelingen som arbeider med virksomhetsstyring. Når innovasjonene blir mer konkrete, tar forretningsutvikling over, før de eventuelt landes som prosjekter. Divisjonsdirektør for utvikling understreker at det er lite de gjør alene:

*Selv om jeg har en innovasjonsdivisjon så er det ikke slik at alle innovative tanker skal komme fra den enheten. De skal komme opp fra hele etaten, og til og med utenfor etaten.*

#### **4.2.4 utfordringer med ny struktur**

##### ***Samkjøring og samhandling***

Skatteetaten har siden årsskiftet implementert den nye organisasjonen. Prosessen med å gjøre klar etaten for en ny organisering begynte allerede før jul, da det ble påbegynt opplæring og forberedelser for ansatte som var viktige for å opprettholde produksjonen fra start av i ny organisering. En rekke ansatte trengte ingen form for opplæring, og ble dermed plassert inn i nye organisatoriske enheter fra 1. januar av. Ansatte med nye oppgaver som ikke har vært essensielle for produksjonen, har fått denne opplæringen i løpet av våren. En utfordring som mange av våre intervjuobjekter trekker fram, er knyttet til implementeringen og samkjøringen av ny organisasjon. Oppgaver havner fort mellom to stoler når du går fra en organisering til en annen. Det kan være vanskelig å identifisere hvilke oppgaver som faller igjennom, og hvordan man skal få de inn i ny organisasjon på en hensiktsmessig måte, både med tanke på oppgaveløsning og ansvarsforhold.

Ikke bare samkjøring av ny organisering, og at ingenting skal falle igjennom, men også samkjøring divisjonene seg imellom kan bli utfordrende framover. Det er lagt opp til at

---

divisjonene skal være gjensidig avhengige av hverandre, så dersom en divisjon har behandlet et skatteobjekt, blir det kanskje sendt videre til en ny divisjon og behandlet der, før det så blir sendt videre til en ny divisjon igjen, eller tilbake der det kom fra. Samhandlingen mellom divisjonene blir derfor viktig for at ny organisasjon skal lykkes. Divisjonsdirektør for utvikling hadde dette å si om samhandlingen i ny organisasjon:

*Det er klart at det som er diskutert mest er når en risiko er så stor at den skal over til innsats, og når har innsats knadd så lenge på en risiko at det kan tilbakeføres til brukerdialog. Så de to divisjonsdirektørene i de to divisjonene må prate veldig godt sammen.*

Samtidig er samhandlingen i seg selv en utfordring. De ansatte er ikke vant til å koordinere og samhandle på tvers av kompetanseområdene, slik den nye organiseringen legger til rette for. Alle divisjonene er særlig avhengige av informasjonsforvaltning. Informasjonsforvaltning står for all innhentning og distribuering av informasjon inn og ut fra etaten, og mellom divisjonene. All informasjon går via denne divisjonen, og det kan derfor bli utfordrende dersom dette ikke fungerer optimalt. Dette poenget med gjensidig avhengighet gjelder også for støttefunksjonene – kanskje især utviklingsdivisjonen, noe som divisjonsdirektør for utvikling mener har gjort livene deres litt vanskelig:

*De fire kjernedivisjonene har ansvar for sin egen utvikling, og de har også analysefolk. Så vi har egentlig distribuert utviklingen av analysefunksjonen, samtidig som vi har sentralisert den i min divisjon. Og det er klart at da blir det veldig viktig at vi ikke driver med overlappende aktivitet.*

### **Silodannelse**

En annen utfordring i implementeringen av den nye organisasjonen er at det danner seg siloer – at divisjonene opptrer hver for seg, og ikke utnytter samarbeidet på tvers av divisjonene, slik det er lagt opp til. Fare for silotenking er en klassisk utfordring som oppstår ved å gruppere seg etter funksjoner. I silotenkning setter man sin divisjon, og sine arbeidsoppgaver, først, og tenker ikke på organisasjonen som helhet. Flere av våre intervjuobjekter trekker frem at en av de store utfordringene framover blir å skape en felles virkelighetsforståelse og situasjonsforståelse – å få inn intensjonene til den nye organiseringen, og få til samarbeidet på tvers av etaten som den nye organisasjonen legger opp til. Dersom man ikke klarer dette, er frykten at man ikke får hentet ut noen effektiviseringsgevinster fra omorganiseringen – man

gjør alt på samme måte som før, eneste forskjellen er at man på papiret er i en divisjon og ikke i en region. En tillitsvalgt beskriver det slik:

*Det jeg er mest bekymret for nå, er at man lager sine egne oppfatninger, og at divisjonene blir sine egne butikker i butikken igjen, sånn som regionene var før.*

Og:

*Det skal ikke være lov til å kjøre sitt eget løp, og male sin egen kake. Du skal tenke Skatteetaten – hva er det beste for Skatteetaten? Vi er én etat, og vi skal bruke ressursene våre på best mulig måte.*

Å få alle ansatte til å gå i takt, nevnes som en utfordring. At de ansatte i den nye kulturen skal ha felles virkelighetsforståelse – å få de ansatte til å se hvorfor endringen er nødvendig, kan bli utfordrende for lederne. En divisjonsdirektør kommenterer:

*Det er en tøff tid for lederne i den omstillingen for å formidle målsetning og hva det skal bety for praktisk arbeid.*

### ***Divisjonsstørrelse***

Brukerdialog, som vi har vært inne på, er en stor divisjon både hva gjelder ansatte og ansvarsområder. I og med at divisjonen er så stor, og skal gjøre så mye av det driftsmessige av samfunnsoppdraget, er det en bekymring innad i divisjonen hvorvidt de ansatte skal få brukt kompetansen sin. Eksempelvis er revisorene som er ansatt i brukerdiallog mer bekymret enn de som er ansatt i innsats. Det mange tenker er at brukerdiallog skal stå for tradisjonell fastsetting – selvangivelse og merverdiavgiftsoppgaver og lignende, mens mer tyngre kontroller skal høre til hos innsats. Frykten er derfor at de revisorene som havner i brukerdiallog ikke får utnyttet den fulle kompetansen sin. En tillitsvalgt mener imidlertid at det ikke er tilfellet:

*Det stemmer ikke, det er ikke det som er tenkt. Man skal jobbe med hele virkemiddelverktøykassa i brukerdiallog også, men at man der er mer bekymret for at man får brukt kompetansen sin, for man tror da at det er sånn som det gamle fastsettingsregimet da.*

Når det gjelder utfordringer knyttet til størrelsen på divisjonen, har divisjonsdirektøren for brukerdiallog dette å si:



---

*I min divisjon er vi 2.200 ansatte, og 150 ledere, så du trenger ikke den typen koordinering som du hadde før, men du trenger jo en struktur som er annerledes. Og den strukturen er jo stor, så det er en utfordring å få alle til å gå i takt.*

Divisjonsdirektøren ser imidlertid også positive sider ved størrelsen:

*Det kan også ha en fordel i seg, i forhold til at man får en mer helhetlig utvikling og automatisering på alle driftsområder.*

### **Nye kompetanseområder**

De forholdene og motivene som har vært med på å påvirke Skatteetaten i retning av organisasjonsendringen, står også sterkt i tiden framover. Digitalisering og globalisering er forhold som påvirker etaten sterkt, og setter krav, ikke bare til organisasjonsform, men også kompetansebehov. En rekke nye kompetansebehov har skilt seg ut som viktige for Skatteetaten i perioden framover. Kompetanse innenfor atferdsøkonomi, på digitalisering, på utvikling og forretning blir nevnt som viktige. Det er mange nye fenomener Skatteetaten må ta høyde for i tiden framover. Digitaliseringen og nye teknologiske muligheter gir nye skatte- og avgiftsgrunnlag, og kompetanse på områder som kryptovaluta og blockchain kommer til å bli viktige. Også analysekompetanse, som kan analysere disse nye trendene vil bli viktigere i tiden framover. Ulike former for ledelseskompetanse er også etterspurt i den nye organisasjonen – det være seg innenfor strategisk ledelse, endringsledelse og prosess- og prosjektledelse. *Jeg som divisjon trenger mye mer utviklingskompetanse*, sier blant annet divisjonsdirektør for innsats. Divisjonsdirektør for utvikling konkluderer:

*Vi må også ha kompetanse på skattefaglige områder, selvsagt. Vi må skjønne hva slags butikk vi er med på å utvikle.*

## **4.3 Statens vegvesen**

### **4.3.1 Innledning**

Statens Vegvesen har i mer enn 150 år vært bygget på hvordan etaten har kunnet bidra til å gjøre Norge til et bedre samfunn for både privatpersoner og næringsliv. Forventninger og krav fra omgivelsene har skiftet seg gradvis gjennom årene, og høsten 2017 ble et prosjektarbeid for endring av etatens organisering startet (Statens Vegvesen, 2019a).

Samferdselsdepartementet ga i brev 29. oktober 2018 Vegdirektoratet i oppdrag å utrede en ny organisering av Statens vegvesen og trafikant- og kjøretøyområde, med frist 15. januar 2019 (Statens vegvesen, 2019b). Gjennom utredningsarbeid er det blitt synliggjort muligheter for en ny organisering som i større grad vil bidra til blant annet mer effektiv styring, tydeligere ansvar og roller, og mål om innsparing. En tidligere vegdirektør i Statens Vegvesen mente også at omorganiseringen kom som et resultat av at omgivelsene endrer seg:

*Det er en del av det vi kan kalle for en større samfunnsendring.*

Utredningen som ble gjennomført viste at det var gruppering etter funksjoner som ga styrket mulighet for å oppfylle kravene til økt gjennomføringsevne, effektivisering og styring av tjenesteproduksjon, kompetanse og ressurser. Modellen ville gi muligheter for å ivareta spredt geografisk plassering av enheter og ansatte, og satsingen på digitaliseringen skulle blant annet styrkes gjennom en felles enhet for IT. Med ny organisatorisk modell vil digital tjenesteutvikling og opphør av fylkesvegoppgaver innebære behov for færre tjenestesteder. Behovet for en desentral struktur vil likevel være til stede. Statens vegvesen ønsker dermed å etterfølge trenden til andre landsdekkende statlige etater, og gruppere seg etter funksjoner heller enn geografi som hovedprinsipp. Det ble også foreslått å overføre fylkesvegadministrasjonen fra Statens vegvesen til fylkeskommunene, og innebærer at 1.850 årsverk skal flyttes, noe som ifølge en regionvegsjef skyldes følgende:

*Det er en idé eller et prinsipp om at de som er vegeiere også skal ha kontroll og oversikt over både oppgavene og måten det blir utført på. Det som underliggende er ikke en effektiviseringsprosess, men det er en demokratiseringsprosess.*

### **4.3.2 Motiv og bakgrunn for omorganiseringen**

Nåværende struktur har Statens vegvesen hatt i nesten 16 år, noe som i seg selv er et moment i forhold til det å gjøre endringer. Man skal være forsiktig med å gjøre endringer til stadighet, men på den andre siden skaper endringer dynamikk dersom det blir gjort på riktig måte, og i noen tilfeller også nyskapingen. Til tross for dette er det også andre faktorer som ligger bak omorganiseringen til etaten.

Proessen mot ny struktur har vært lang, og startet høsten 2017 med et prosjektarbeid for ny organisering av etaten. Regionreformen har vært avgjørende for at selve omorganiseringen ble satt i gang, men det har også vært fokus under selve prosessen på at etaten skal få en tydeligere

---

rolle for det vi kan kalle statens vegmyndighet. Nye Veier har tydeliggjort behovet for å ha klarere linjer og tenkning rundt en del strukturer. Digitalisering har vært en viktig drivkraft i prosessen, da nåværende organisasjonsstruktur i etaten har tatt utgangspunkt i at det er et behov for geografisk nærhet. Da vi nå lever i en tid hvor utviklingen endrer dette bildet, blir geografisk nærhet, avstand i forhold til tjenesteyting og andre oppgaver, annerledes. Dermed driver digitalisering utviklingen fremover.

I utredningen er det også hentet inspirasjon fra organisering av veg- og trafikkadministrasjonen i andre land. Man har innhentet informasjon fra ni land, og utover de nordiske landene vi sammenlikner oss med (Sverige, Danmark og Finland), ble det også innhentet informasjon fra Storbritannia, Nederland, Frankrike, Tyskland, Sveits og Østerrike. Disse landene har godt utbygget infrastruktur, høy vegstandard og høy trafikksikkerhet. Strukturer og modeller som fungerer i ett land kan ha liten overføringsgrad til andre land av ulike grunner, men kan likevel være av interesse, da det kan gi idéer til nye løsninger og tydeliggjøre mer allmenngyldige prinsipper. Det ble også vurdert en organisering av etaten etter tilsvarende prinsipper som i jernbanesektoren, men denne ble ikke anbefalt.

### *Regionreformen*

Regionreformen blir av mange trukket frem som den viktigste årsaken bak omorganiseringen, da det var Stortinget og regjeringen som vedtok at endringen skulle skje. Det som lå bak vedtaket deres var en demokratiseringsreform, da man skal overføre oppgaver og ansvar til fylkeskommunene og revitalisere demokratiet på tre nivåer; statlig nivå, fylkesnivå og lokalnivå. Bakgrunnen for dette var en del store undersøkelser som ble gjennomført i 2010 i Norge, for å se på hvordan det stod til med demokratiet. Da ble det oppdaget at fylkeskommunene hadde et demokratiunderskudd i Norge, som gjorde at man ønsket å gi mer makt og myndighet til det lokale demokratiet. Idéen bak regionreformen er da at man skal få hånd om og mulighet for å løse flere oppgaver selv. En tidligere vegdirektør bekrefter også at regionreformen var avgjørende:

*Du kan si at den åpenbare behovsutløseren var regionreformen.*

Prosesen viser dermed at regionreformen har vært med på å aktualisere spørsmålet om struktur og gruppering for etaten. Som et resultat av forslaget skal nå 1.850 årsverk overføres til fylkeskommunene, og for Statens vegvesen vil ikke gammel struktur og gruppering lenger være like hensiktsmessig, da man nå mister både ansatte og ansvar lokalt. Gruppering etter

geografi i form av regioner var nyttig og effektivt tidligere da ansvaret var større på det lokale nivået. På denne måten var etaten godt representert, og kunne være den utstrakte hånden for næringslivet, kommuner og fylkeskommuner. Da fylkesvegadministrasjonen nå er foreslått flyttet over til fylkeskommunene, forsvinner mye av dette ansvaret, og mange ansatte blir også med over. Grupperingen etter geografi som hovedprinsipp vil dermed ikke lenger være like effektiv, men det vil ifølge utredningen gi større gevinster å gruppere seg etter funksjoner med landsdekkende ansvar. På sekundærnivå har man valget mellom å gruppere seg etter funksjoner eller geografi. I motsetning til både Arkivverket og Skatteetaten ønsker Statens vegvesen å benytte seg av underenheter basert på geografi også i forslaget til den nye strukturen, på et sekundærnivå, da de gamle regionvegkontorene fortsatt vil bli viktige i ny struktur.

Det er dermed to store prosesser som foregår i etaten, da fylkeskommunene nå skal ha ansvar og ta hånd om sitt eget vegnett, og som et resultat av dette skal de nevnte årsverkene overføres. En regionvegsjef mener prosessen er krevende for begge parter med en slik overføring, og at det blir jobbet hardt på begge sider for å få en smidig overføring, samtidig som man skal ivareta de ansatte på en god måte. Det er krevende ettersom oppgavegjennomføringen skal fortsette til tross for omorganiseringen:

*Du kan ikke stenge butikken de to siste månedene i året og ommøblere. Det skal drives hele tiden selv om vi flytter og omorganiserer.*

Som nevnt har omorganiseringen skapt en del uro, og mye av dette er knyttet til at omorganiseringen virker som en form for nedbemanning, og at arbeidsplasser blir samlet. Mange kaller det for en sentralisering av etaten, og på et lokalpolitisk nivå er det mange ordførere som har uttalt seg kritisk, og flere mener at det er nytt statlig angrep på distrikts-Norge. Det er dermed en politisk faktor inne i bildet, og det blir trukket frem at omorganiseringen er i strid med regjeringserklæringen, som sier at regjeringen vil «sikre helhetlig oversikt og koordinering av flytting, nedleggelse og opprettelse av statlige arbeidsplasser. Ved strukturendringer vil regjeringen sikre en fortsatt god regional fordeling av statlige kompetansearbeidsplasser» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 67).

En nåværende regionvegsjef påpeker også at de fleste i Statens vegvesen ønsket å beholde vegadministrasjonen slik den var, og tidligere regionvegsjef Torbjørn Naimak er blant de som

---

kritiserer omorganiseringen offentlig, og mener at den gamle ordningen bør videreføres (Furunes & Helness, 2018). Den 15. oktober 2018 gikk flere fagforeninger sammen og sendte brev til daværende samferdselsminister for å uttrykke sin misnøye. De viser blant annet til at Statens vegvesen i sin utredning ikke anbefalte overføring:

*Med det ansvaret og myndigheten fylkeskommunene allerede har for fylkesvegnettet i dag, er det vanskelig å se at de mulige positive virkningene ved overføring av vegadministrasjonen kan veie opp for risikoen for varige økte kostnader, kompetansetap og redusert kvalitet i oppgaveløsningen. Statens vegvesen mener derfor at dagens ordning med felles vegadministrasjon bør videreføres, men at det bør igangsettes et arbeid for å forbedre fylkeskommunenes styring og mulighet for lokale tilpasninger.*

En nåværende regionvegsjef mener at hovedårsaken bak uroen blant de ansatte, i stor grad skyldes at de har vært organisert regionalt i nesten 16 år, noe som er lenge for en offentlig organisasjon. Dermed blir de ansatte nå utrygge, og spør seg mange spørsmål. Hvem blir sjefen min? Hvor blir arbeidsplassen min? Det blir derfor brukt tid på informasjon og kommunikasjon til de ansatte i den fasen Statens vegvesen står ovenfor nå, for at situasjonsforståelsen og virkelighetsforståelsen blant de ansatte og ledelsen skal bli lik. På denne måten kan man unngå det verste konfliktnivået. Informanten viser også til at de mister verdifull kompetanse som følge av denne situasjonen:

*Rundt juletider merket vi mye større turnover. Mange flere sluttet og søkte seg over til andre etater eller konsulentvirksomheter. Dette er kompetanse vi gjerne skulle beholdt, toppkompetansen, de som har lettest for å få jobb andre plasser. Det blir da en konsekvens av denne uroen.*

I en ny utredning datert 20. mai 2019 som omhandler forslag til lokalisering av de nye funksjonene, blir dette trukket frem som en stor bekymring for etaten. Også en tidligere vegdirektør påpekte dette:

*Tidligere har vi hatt turnover på fire prosent, nå for tiden har vi åtte prosent.*

Usikkerhet rundt hvilke stillinger som vil eksistere fremover har skapt uro, da det eneste som er gitt fra gammel organisering er at vegdirektøren sitter. Ved at regionene blir oppløst forsvinner også regionvegsjefene sine stillinger, og de går også en usikker fremtid i møte. Regionvegsjefene vi har intervjuet mener det er positivt at de også har en uavklart situasjon,

da de dermed er i samme situasjon som de resterende ansatte. Det blir dermed ikke bare de ansatte som bekymrer seg for fremtiden, men også store deler av ledelsen. Ved å sidestille ledelsen med de ansatte skaper man felles situasjonsforståelse, og vil gjøre overgangen enklere, noe som støttes opp av en regionvevsjef:

*Det gir større legitimitet at også jeg er i samme båt som de øvrige ansatte, og har en uavklart situasjon.*

Og:

*Per i dag vet jeg ikke om jeg har jobb, hvilken jobb jeg har eller hvor den jobben eventuelt er til neste år. Det er en spesiell situasjon, men føler også det er bra at toppledelsen ikke vet mer enn mine ansatte, for da har jeg lettere for å identifisere meg med den situasjonen de er i.*

### **Digitalisering**

Digitalisering blir også trukket frem som en viktig endringsdriver for omorganiseringen til Statens vegvesen. I oppdragsbrevet fra samferdselsdepartementet er et av kravene til etaten at de må øke tempoet i teknologi- og digital utvikling. Satsingen på digitalisering skal blant annet styrkes gjennom en felles enhet for IT, og den digitale tjenesteutviklingen vil innebære behov for færre tjenestesteder. Etaten vil dermed legge til rette for en digital organisasjon, ettersom digitalisering medfører at man kan vektlegge annerledes i organisasjonsstrukturer. Den geografiske avhengigheten forsvinner i stor grad, og tjenestesteder vil bli nedlagt i sammenheng med krav om blant annet effektivisering. Statens vegvesen vil likevel ha noen stedsavhengige oppgaver, og nåværende organisasjonsstruktur i etaten tar utgangspunkt i at man har et veldig sterkt behov for geografisk nærhet. I gammel struktur har man fem regioner som også har vegavdelinger knyttet til hvert fylke, og behovet for nærhet er stort. Vi lever nå i en tid hvor utviklingen endrer nettopp dette bildet, noe som har påvirket omorganiseringen til en gruppering basert på funksjoner. Geografisk nærhet, og avstander i forhold til tjenesteyting og andre oppgaver blir annerledes. Det i seg selv at man kan gjøre noe digitalt istedenfor manuelt, kan påvirke ressursmengden og organisasjonsstrukturen. Tidligere vegdirektør bygger opp under dette:

*Det at du får en berikelse i behovet og balansen mellom geografi og oppgave, det gjør at digitaliseringen så til de grader betyr noe for organisering.*

Viktigheten av digitalisering blir også fremhevet av en nåværende regionvevsjef:

---

*Digitalisering er kanskje den viktigste driveren i denne prosessen.*

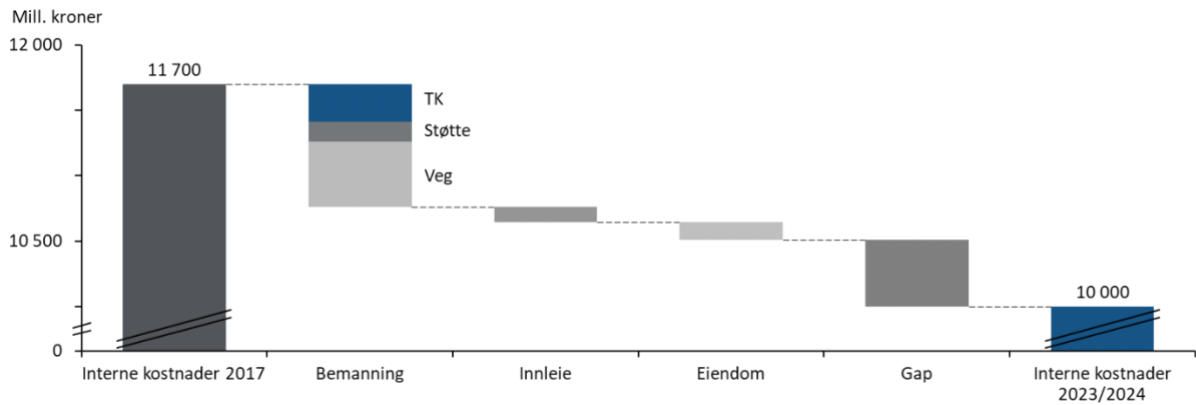
Digitalisering er dermed et viktig premiss for endringen til etaten, og medfører at Statens vegvesen kan kutte kostnader. Omregistrering av kjøretøy blir trukket frem som en tjeneste etaten har digitalisert, og er tradisjonelt en stedsavhengig oppgave, da man tidligere har vært avhengig av å møte opp fysisk på en trafikkstasjon for å gjennomføre en omregistrering. I 2015 skjedde 80 prosent av omregistreringen av biler ved fremmøte på trafikkstasjon, og de resterende 20 prosent gjorde det på internett. I løpet av tre år har det snudd, og i 2018 var det 80 prosent som gjorde det på internett, og kun 20 prosent på trafikkstasjonen. Der har etaten spart 50 årsverk, noe som tilsvarer nesten 50 millioner kroner i innsparte kostnader årlig. Digitaliseringen henger dermed sammen med kravet om effektivisering, og kan medføre store innsparinger. Etaten ser på en rekke tjenester som kan legge til rette for at det kan gjennomføres på internett. En annen regionvegsjef påpeker også viktigheten av digitaliseringen:

*Digitalisering er et viktig premiss, og trekker i retning av gruppering basert på funksjoner.*

### ***Krav om effektivisering***

Et av kravene fra samferdselsdepartementet var også at virksomheten måtte effektiviseres. Det blir satt krav til at man skal bygge mer veg for pengene. Det skal brukes like mye penger som tidligere, men 15 prosent skal frigjøres, noe som tilsvarer 1,7 milliarder kroner, innen 2023. De pengene skal igjen brukes til å bygge mer veg, og dette stiller store krav til etaten i form av at ting må gjøres på en smartere måte, og digitalisering er en viktig brikke i dette. Organiseringen må endres for å få mindre kostnader, og administrative kostnader har vært en stor del av dette. Stortinget har i flere omganger bedt om at offentlig sektor, ikke bare Statens vegvesen, skal gjennomgå det man kaller for en områdegjennomgang for å se om det er mulig å effektivisere offentlig sektor. I bunn for denne gjennomgangen har konsulentselskaper gjennomgått flere deler av etaten. Blant annet på stabs- og støttefunksjoner, i tillegg til det som går innenfor trafikante kjøretøyområder i etaten, har det blitt påpekt av konsulenter at det finnes en del effektiviseringsgevinster dersom ting blir gjort annerledes, man endrer eller omorganiserer tjenester og leveranser. En tillitsvalgt beskriver situasjonen slik:

*Konsulentselskapet har levert en rapport som påpeker en del områder som de mener vi har forutsetninger for å effektivisere og spare noen millioner. Det var også de som først påpekte dette med divisjonalisering også.*



Figur 8 - Utfordring med å realisere effektiviseringsmålet (Statens Vegvesen, 2019a)

Figuren er en illustrasjon basert på foreløpig grove estimater, og viser utfordringen etaten står ovenfor med å realisere effektiviseringsmålet. Det er en stor utfordring som gjør det nødvendig å utvikle en organisasjon som vil muliggjøre gjennomføring av både identifiserte tiltak og ytterligere besparelser. Effektiviseringsutfordringene eksisterer grunnet liten grad av konsolidering, standardisering og automatisering av prosesser. Digitalisering vil dermed bli viktig for etaten også i arbeidet fremover, der gode løsninger og innovasjon vil bidra til å kunne nå effektiviseringsmålet.

### 4.3.3 Innhold i ny struktur

Statens vegvesen jobber med hvordan den nye organisasjonen skal se ut. Det har blitt levert inn forslag på hvert delprosjekt til hvordan den enkelte funksjon bør se ut i fremtiden, og det har vært vegdirektøren sitt ansvar å sy sammen de delrapportene og komme med en anbefalt modell til fremtidig organisering av det som er igjen av Statens vegvesen etter at fylkeskommunene har fått overført sine folk. Anbefaling ble sendt inn til samferdselsdepartementet før 10. mai i år. En utredning datert 20. mai 2019 kommer med forslag til lokalisering av de ulike funksjonene, men det er likevel ikke gitt at denne blir vedtatt, da den har møtt en del motstand fra blant annet lokalpolitikere. Departementet skal ha et ord med i laget hvordan etaten skal se ut i fremtiden, men anbefalingen fra vegdirektøren om hvordan etaten skal se ut innenfor en funksjonsmodell i fremtiden, vil ha mye å si.

#### *Gammel struktur*

I dag er Statens vegvesen et forvaltningsorgan underlagt samferdselsdepartementet, og etaten er delt inn i seks driftsenheter. De er grupperte etter geografi, med sterke og fulldekkende



---

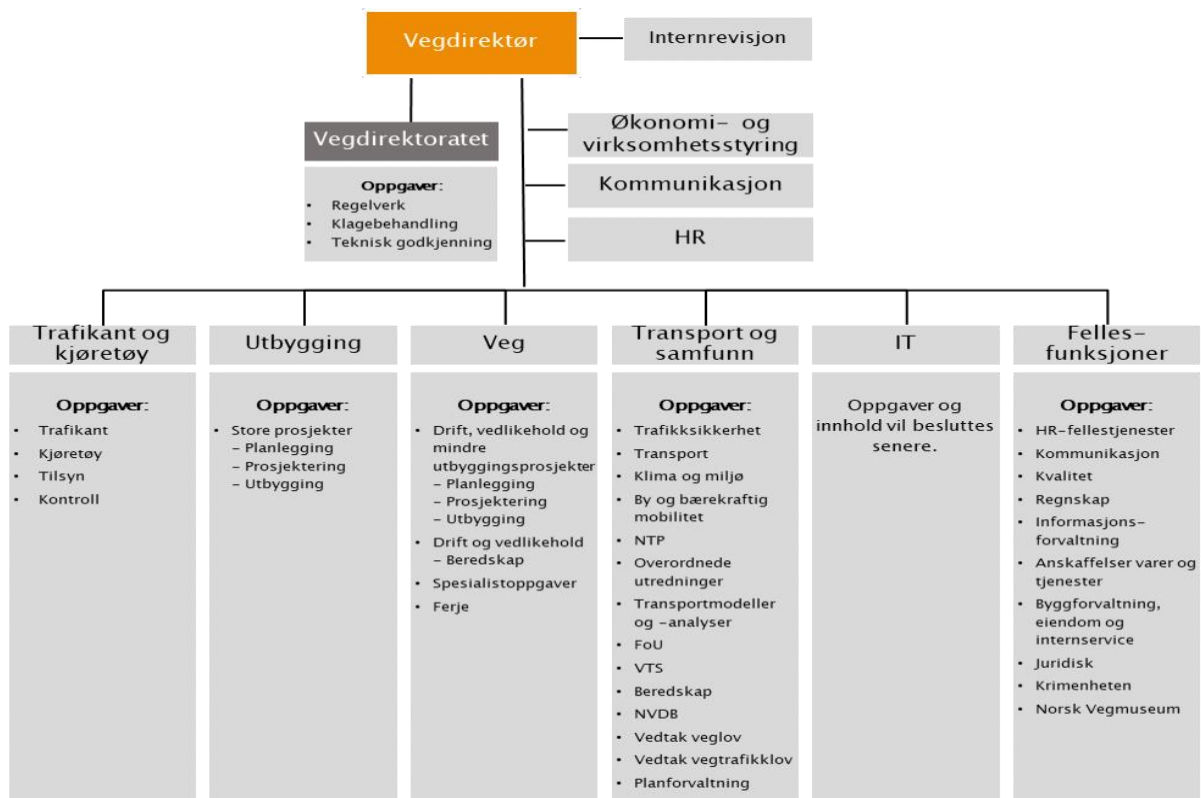
regionale enheter. Vegdirektoratet og fem regionvegkontorer. Vegdirektoratet er den sentrale enheten i Statens vegvesen, og ledes av en vegdirektør som har styringsansvaret og er sjef for Statens vegvesen. Hvert regionvegkontor ledes av en regionvegsjef. Etaten består av to forvaltningsnivåer: vegdirektoratet er det ene nivået, og de fem regionvegkontorene det andre. Fagavdelingene i direktoratet har oppgaver som fagorgan og myndighetsorgan, og har i tillegg prosesseieransvar i kvalitetssystemet for oppgavene regionvegkontorene skal utføre. Dette betyr at det er fagavdelingene i vegdirektoratet som stiller krav til hvordan regionene skal utføre oppgavene.

Vegavdelingene til regionvegkontorene sammenfaller med fylkesgrensene, med ett unntak i region nord. Der alle de andre regionvegskontorene har vegavdelinger for hvert fylke i regionen, har region nord, i tillegg til Nordland, Troms og Finnmark, også en vegavdeling for Midtre Hålogaland. Denne løsningen ble valgt i 2010 da en stor del av riksvegnettet ble omklassifisert til fylkesveg. Hensikten da var å tilpasse organisasjonen til oppgavene etaten skulle utføre på vegne av fylkeskommunene. En nåværende regionvegsjef kritiserer den nåværende strukturen:

*Det er litt byråkratisk slik vi har det nå for å si det mildt.*

### ***Forslag til ny struktur***

Basert på utredningen ble det funksjonsmodellen som ble anbefalt til samferdselsdepartementet, ettersom den gir styrket mulighet for å oppfylle kravene knyttet til økt gjennomføringsevne, effektivisering og styring av tjenesteproduksjon, kompetanse og ressurser. Regionmodellen gir best måloppnåelse for det samfunns- og sektoransvaret etaten er tillagt som nasjonal vegmyndighet på regionalt og lokalt nivå. Det ble også anbefalt at en ny organisering bygger på funksjonsmodellen, med vegdirektoratet adskilt fra operative enheter, men som en del av Statens vegvesen under felles ledelse. Dette blir begrunnet med en vurdering av modellenes mulighet for å ivareta effektivisering, styring, digitalisering og regelverksutvikling og samfunnsaktørrollen, regionalt og nasjonalt. Modellen gir også gode muligheter for å samle likeartede oppgaver i sterke fagmiljøer som kan levere god kvalitet med lavere kostnad.



Figur 9 - Anbefalt modell for organisering av Statens vegvesen (Statens Vegvesen, 2019a)

Av den anbefalte modellen ser vi at de regionale enhetene blir foreslått erstattet av ulike funksjoner med landsdekkende ansvar, i tillegg til en støttefunksjon i en felles organisatorisk enhet. I likhet med Skatteetaten betegner Statens vegvesen funksjonene som *divisjoner*, men de tilsvarer det vi kjenner som funksjoner, og vi vil forholde oss til den betegnelsen. Gruppering etter funksjoner vil medføre et distinkt skille mellom produksjon, forvaltningsdel og spesialiserte enheter. Ut fra vurderinger om effektivitet og etatens oppgaver som samfunnsaktør, anses det som hensiktsmessig med seks ulike funksjoner med landsdekkende oppgaveløsning, i tillegg til geografiske underenheter med en inndeling som ikke bryter med de nye fylkesgrensene fra 1.1. 2020. Det blir da anbefalt fem geografiske underenheter med utgangspunkt i dagens regioner. Dette samsvarer dermed med at etaten som et hovedprinsipp velger å gruppere seg etter funksjoner med landsdekkende oppgaveløsning, og beholder samtidig den lokale tilhørigheten ved å ha geografiske underenheter som sekundærprinsipp, som tar utgangspunkt i de gamle regionvegkontorene, og på denne måten fortsatt blir godt representert i hver region. I gammel form for gruppering tilsvarer en enhet lokasjon, noe det ikke gjør når man grupperer seg etter funksjoner. I og med at enkelte av funksjonene i etaten vil ha geografiske underenheter, innebærer det at lokasjon kan være lik

---

enhet. En enhet er dermed ikke nødvendigvis det samme som lokasjon i forslaget til den nye strukturen til Statens vegvesen.

Et forslag til lokalisering av funksjonene ble offentliggjort 20. mai i år, og utredningen påpeker at god fordeling mellom landsdeler har vært en grunnleggende forutsetning i arbeidet (Statens vegvesen, 2019c). Dette samsvarer med formålet i gjeldende retningslinjer, og et viktig utgangspunkt har derfor vært å fordele ledelsen av divisjonene på alle landsdelene, så langt dette er ansett som mulig og effektivt. En annen grunnleggende forutsetning har også vært å ta utgangspunkt i de eksisterende 17 største lokasjonene i Statens vegvesen. Dette blir ansett som et naturlig valg som følge av at etaten skal redusere sin virksomhet betydelig på grunn av regionreformen og overføring av vegadministrasjonen til fylkeskommunene. Ettersom det gjennomgående bildet er at det vil bli betydelig færre ansatte på alle dagens lokasjoner, vil det være lite hensiktsmessig å bygge opp nye steder.

For de aktuelle 17 stedene har det blitt gjort analyser og vurderinger i henhold til metodikk som fremgår av veiledning til gjeldende retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser, og som resulterer i rangeringer av stedene etter lokaliseringspolitiske kriterier og etter kriterier for virksomhetens behov. Forslaget til lokalisering ble som følger:

- Vegdirektoratet foreslås lokalisert i Oslo
- For ledelsen av divisjonene foreslås slik lokalisering:
  - **Trafikant og kjøretøy:** Arendal
  - **Veg:** Tromsø
  - **Utbygging:** Bergen
  - **Transport og samfunn:** Trondheim
  - **IT:** Drammen
  - **Fellesfunksjoner:** Moss

Divisjonsledelsen vil omfatte 25-30 ansatte, og alle divisjonene vil ha ansatte spredt i hele landet etter behov som følger av oppgavene. Det er dermed verdt å merke seg at det i stor grad bare er *divisjonsledelsen* som vil befinne seg på de lokasjonene vi ser av oversikten. De vil ha ansatte fra sin funksjon som jobber på ulike lokasjoner spredt utover landet, men nøyaktig hvor er ikke avklart ennå. Dette vil medføre at man må samarbeide med ansatte lokalisert andre steder, og samhandlingen vil dermed endre seg. Samhandling på tvers av lokasjoner, og samhandling internt, er noe man må tilpasse seg, og kan vise seg å bli utfordrende. Det stiller

helt andre krav til ansatte og ledere, og vil medføre krav om mer selvstendighet og ansvar til hver enkelt. For de ansatte som ikke har fjernledelse innarbeidet, kan dette også vise seg å bli en ny utfordring, til tross for at etaten mener dette er noe de har gode erfaringer med, og ikke ser på som en utfordring.

Det er også forslag til fem geografiske enheter på nivå to i divisjon Veg og divisjon Transport og samfunn. Dette er for å sikre lokal tilstedeværelse gjennom sterke, fulldekkende regionale enheter. Ledelsen til de geografiske enhetene foreslås lokalisert der regionvegkontorene i dag har hovedsete:

- Bodø
- Molde
- Leikanger
- Arendal
- Lillehammer

For disse enhetene vil det bli flere ansatte enn for divisjonsledelsene. Dette blir begrunnet i utredningen med at det blir bygget videre på de eksisterende store kompetansemiljøene på dagens regionhovedsteder. De fem geografiske enhetene vil også ha ansatte spredt innenfor de fem områdene etter behov som følger av oppgavene. Det er også forutsatt at om lag 270 stillinger skal flyttes ut av Oslo. Forslaget til lokalisering betyr at det i hovedsak vil være mulig å unngå flytting, men utflytting fra Oslo er et unntak fra dette. Forslaget som blir fremmet gjør det nødvendig med avbøtende tiltak for at etaten skal være i stand til å utføre viktige samfunnsoppgaver og opprettholde tilstrekkelig sikkerhet i vegsystemet. Avslutningsvis påpeker utredningen at den foreslåtte lokaliseringen er et viktig bidrag for å nå målet om reduksjon i interne kostnader. Dersom valget for lokalisering blir annerledes, vil etaten sin mulighet til å nå effektiviseringsmålet bli redusert.

Da det ennå ikke er avklart hvor de ulike funksjonene skal ha sine ansatte lokalisert, er det vanskelig å gi en oversikt på dette. Det er likevel vedtatt at funksjonene *kommer* til å ha ansatte spredt over ulike lokasjoner, og dermed vil ulike lokasjoner inneha ansatte fra ulike funksjoner. Dette hever dermed spørsmålet om samordning, og hvilke samordningsoppgaver som kommer til å oppstå også for Statens vegvesen. I likhet med de to andre etatene vi har studert, må det også her være retningslinjer og fordeling av autonomi, slik at samordningsoppgavene blir ivaretatt. Det er lett at oppgaver faller mellom funksjonene, som

---

for eksempel brannsikkerhet og vedlikehold av bygg. Derfor er det viktig at man blir gjort oppmerksom på dette, så noen får et slikt ansvar.

Det blir også foreslått å tydeliggjøre direktoratrollen, altså etablere et tydeligere skille mellom operasjonelle oppgaver, og oppgaver som må løses i vegdirektoratet. Sammenlignet med dagens organisering vil det gi et mer fokusert og betydelig mindre direktorat. Modellen gir også store muligheter for å ivareta spredt geografisk plassering av enheter og ansatte. Vegdirektoratets ansvar blir avgrenset til oppgaver innen regelverksutvikling, klagesaksbehandling og teknisk godkjenning. Vegdirektoratet skal ivareta rollen som nasjonal myndighet innen veg-, transport- og trafikant- og kjøretøyområdet. Oppgaver som ikke direkte er knyttet til regelverksutvikling, klagesaksbehandling og teknisk godkjenning løftes ut av direktoratet. Det er verdt å merke seg at inndelingen av vegdirektoratet ikke er vurdert, og arbeidet med dette videreføres til neste fase. Tidligere vegdirektør oppsummerer forslaget til den nye strukturen slik:

*Den vil gi bedre løsninger, men med færre ressurser.*

### ***Fordeler med ny struktur***

Det ble utarbeidet forslag til tre ulike modeller for organisering av Statens vegvesen. De hadde til felles at de bygget på en rendyrking av direktoratsfunksjoner organisert adskilt fra operasjonelle enheter. De ulike alternativene var en regionmodell, en funksjonsmodell og til slutt en hybridmodell. Det ble også lagt til grunn at alle modellene kunne innebære geografisk spredning eller samlokalisering av oppgaver innen en organisatorisk enhet, men var noe som ville bli utredet på et senere tidspunkt i prosessen. Forslag om regionmodellen ble basert på en videreføring av ansvaret for oppgavene som regionene har i dag. Hybridmodellen skulle kombinere elementer fra funksjonsmodellen og regionmodellen, der oppgaver og funksjoner som vurderes hensiktsmessig å styre nasjonalt, er organisert i egne divisjoner. Basert på en vurdering av ulike kriterier ble likevel funksjonsmodellen anbefalt lagt til grunn for framtidig organisering av etaten.

For Statens vegvesen sin del er man fortsatt tidlig i omorganiseringsprosessen, og har i dag et forslag til ny struktur inne til vurdering, så hvor stor effekt omorganiseringen vil få er vanskelig å si noe om ennå. Det er likevel flere karakteristiske trekk med funksjonsmodellen som etaten ønsker å få utbytte av. Antatte fordeler med ny struktur er blant annet at det skal bli enklere og tydeligere styringslinjer i etaten. Det vil gi mulighet for mer effektiv styring, og

klare roller. I dag er etaten inndelt i regioner etter geografiske områder, og da har man ansvar for alle fag og alt som skjer i sin region. Det kan være effektivt på en måte, men det er sannsynlig at etaten vil bli mer strømlinjeformet, og gjøre ting likere på landsbasis, når man organiserer seg etter funksjon. Ettersom politikerne snakker om mer veg for pengene blir dette viktig, ettersom det vil gi en positiv effekt økonomisk sett. En tillitsvalgt viser til at økonomistyringen til etaten har blitt kritisert en stund:

*Det er ikke til å legge skjul på at departementet over tid har vært misfornøyd med økonomistyringen innenfor deler av virksomheten.*

Lederspennet skal også reduseres, noe som ifølge samme informant også bidrar til effektivisering og innsparinger:

*Vi har sagt at lederspennet hos oss ikke bør overstige noe mer enn 25.*

Det er en felles forståelse av at funksjonsmodellen også er fordelaktig i form av at det blir enklere å rendyrke en del fagområder, dog veid opp mot minuset med tverrfaglighet. Ved å organisere etaten i funksjoner, spisser man for eksempel utbygging, og får utbytte av spesialisering. Større utbyggingsprosjekter er planlagt å samles, og etaten kan dermed bli bedre på å ha både kontraktsstrategi og byggestrategi, og bli bedre til å håndtere kommende utbyggingsprosjekter. Det samme gjelder for drift og vedlikehold – den kompetansen blir rendyrket. Dermed blir det enklere og bedre styring, og man får bedre kompetansekonsentrasjon. Balansen må man likevel hele tiden finne mellom funksjon, oppgave og geografi. For det man taper på geografidimensjonen, kan kompenseres i stor grad av digitalisering, men ikke alltid. Det er likevel en avveining å ta, ifølge tidligere vegdirektør:

*Vi avveier hele tiden i forhold til kostnader med geografisk nærhet i forhold til kostnaden med å spisse kompetansen.*

Svakheter med eksisterende struktur har blant annet vært at man ikke har gjort oppgaver likt i de fem regionene etaten har hatt. Der har det vært bygget opp regionvegkontorer med kompetanse og kapasitet, og man ser for seg at de vil på en eller annen måte være viktig videre. Det skal likevel gjennomføres en effektivisering, og en måte å effektivisere på er å redusere antall steder. Etaten ser for seg at man ikke kan være på alle lokasjoner som man er i dag, og det er spesielt digitaliseringen innenfor trafikant og kjøretøy som medfører at man kan tilby

---

tjenester på en annen måte enn det som har blitt gjort så langt. Da kan man spare både kostnader, lokasjoner og årsverk.

Når det gjelder divisjon for veg og divisjon for transport og samfunn, er situasjonen noe annerledes, da man der fortsatt vil ha en viss utstrekning med geografisk nærhet og tilstedeværelse, så alle de stedsavhengige oppgaver for etaten vil ikke forsvinne. På drift og vedlikehold har man et behov for en underbyggende geografisk struktur, med lokalkunnskap og lokal tilstedeværelse. Transport og samfunn har oppgaver med for eksempel byvekstavtalene, og da må man ha en viss relasjon til de stedene man håndterer. Det i seg selv gir behov for geografisk struktur. Tidligere vegdirektør viste til regnskapsfunksjonen som et eksempel på at det ikke lønner seg å spre funksjoner som ikke har behov for geografisk nærhet:

*Regnskapsfunksjonen er en stor funksjon hos oss, med et årsbudsjett på 30 milliarder kroner. Den har vi i Vadsø, og det ville vært aldeles idiotisk å spre den over hele landet.*

#### **4.3.4 utfordringer med ny struktur**

Det vil alltid komme utfordringer med en omstrukturering, i tillegg til at enhver omorganisering i seg selv er krevende. Statens vegvesen er fortsatt tidlig i sin prosess, og har et stykke igjen før ny struktur er på plass. Tidligere vegdirektør fortalte at han ikke så for seg en funksjonsmodell for bare ett år siden, for da så regionene veldig naturlig ut. Etterhvert som de jobbet med funksjoner, ble det mer klart at forutsetningene for dagens organisering har endret seg, men at de likevel vil stå ovenfor utfordringer med ny struktur på plass.

##### *Digitaliseringsutfordringer*

Det er både store muligheter og stort behov for digitalisering i etaten, og det behovet øker raskt. Det ble påpekt i utredningen at det har vært behov for å tydeliggjøre hvem som eier digitaliseringsagendaen i Statens vegvesen, og at fagavdelingene i etaten ikke hadde tilstrekkelige ressurser til å utvikle de fagsystemene som de var ansvarlige for. Det finnes potensial for videre digitalisering på trafikant- og kjøretøyområdet og på vei- og transportområdet. Områdegjennomgangen peker på flere manuelle oppgaver som kan automatiseres, noe som vil gjøre det mulig å redusere kostnader og forenkle tjenesteproduksjonen. Det blir anbefalt at etaten i kraft av å være nasjonalt fagorgan bør gi retning for utvikling av intelligente transportsystemer. Det blir generert store datamengder for vegområdet og trafikant- og kjøretøyområdet. Sammen med den teknologiske utviklingen kan

dette gi muligheter for å utvikle nye løsninger for bedre og mer effektive tjenester. For å kunne utnytte dette kreves det systemer og spesialkompetanse, noe funksjonsmodellen legger til rette for. Tidligere vegdirektør beskrev hvor gjennomgripende digitalisering er i samfunnet:

*Det som er situasjonen i 2019 er at digitaliseringen er så gjennomgripende i samfunnet. Den er overalt, og skjer hele tiden.*

Det vil dermed være en stor utfordring for etaten fremover å imøtekomme disse kravene og oppfylle de potensialene som finnes. Brukerne og eiere vil stille større krav til digitale og innovative løsninger fremover, og etaten må sørge for at de utvikler seg i takt med resten av samfunnet. Dette vil de i større grad oppnå ved å organisere seg i funksjoner, da etaten på denne måten kan få enda mer trykk på digitaliseringen, og få en kraftansamling på det. En regionvegsjef beskriver hvordan hele digitaliseringen av samfunnet har vært med på å endre brukerne sine forventninger til etaten, men også eierne sine forventninger, som i dette tilfellet er samferdselsdepartementet.

I dag er det få personer som kjenner andre mennesker som har blitt drept i trafikken. Det er dermed begynt å bli sosialt uakseptabelt, og hvilket press skaper dette på etaten? Det er i dag en helt annen virkelighetsforståelse til nettopp dette enn for bare noen år tilbake. Forventninger til løsninger etaten tilbyr på trafiksikkerhet vil derfor øke. Men også løsninger for brukerne som for eksempel skal omregistrere kjøretøy, vil øke. Å tilpasse seg dette blir trolig den største utfordringen for etaten i den kommende tiden.

### ***Omstillingsutfordringer***

Det foregår i dag flere store endringer i transportsektoren, knyttet spesielt til digitalisering og elektrifisering, befolkningsvekst og fortetting i byene, samt økte krav til individualiserte og fleksible transporttjenester. Disse utviklingstrekkene vil i fremtiden stille store krav til omstillingsevnen til etaten, og kan bety å legge til rette for og teste ut ny teknologi og gjennomføringsmodeller, og å tilpasse både arbeidsmetoder og organisering til krav og forventninger. Her vil det være klare utfordringer for etaten, og man er avhengige av en tilpasningsdyktig etat, som klarer å omstille seg i forhold til disse utviklingstrekkene.

I omstillingen er det også store utfordringer knyttet til at det tidsmessig ikke er parallellitet i forhold til det som skjer med regionreformen, og prosessen som Statens vegvesen har. Det er tidsforskjell mellom når de som skal gå over til fylkeskommunene må gjøre sitt valg, og når



---

Statens vegvesen har en organisasjon som er klar. Ingen i etaten blir tvunget til å gå over til fylkeskommunene, men ettersom prosessene ikke er parallelle tidsmessig, må de ansatte som sitter og lurere på om de skal bli eller dra, gjøre sitt valg før de vet hvordan det blir i Statens vegvesen. Viser det seg at det for eksempel blir færre eller dårlige jobber igjen i etaten til de som velger å bli, kan dette føre til konflikter og en vanskelig situasjon, noe man vil unngå.

Det er også en fare for at de små og kritiske fagmiljøene nå blir klippet i stykker, i verste fall. Dette er også utfordrende, da Statens vegvesen har en veldig unik kompetanse, og mange små og kritiske fag. En av suksessfaktorene til regionmodellen er at man har klart å ivareta små og sårbare fagmiljøer, for de har vært såpass mange at det faktisk har vært et miljø. Nå skal noen til fylkeskommunen og noen skal bli igjen i etaten, og faren er stor for å ødelegge de miljøene. Hvor blir det da av fagkompetansen? I fremtiden, og med den nye modellen, vil også behovet for kompetanse innen teknologi og digitalisering bli større, og noe man må jobbe for å få på plass. Situasjonen med omstillingen sammen med fylkeskommunene har vært en stor bekymring, men de har nå fått et økonomisk motiv, noe tidligere vegdirektør mente var avgjørende:

*Fylkeskommunene får tildelt midler i forhold til overtakelse av oppgaver som vi utfører, og de får tildelt fra 2020 akkurat så mye midler som de overtar folk fra oss. Dermed får de et motiv til å hente folk og. Våre folk får og et motiv, da de ser at de mister jobben hvis de ikke blir med over, og alle skjønner at hvis det ikke er jobb, så er det relevant for oppsigelse.*

### **Styringsutfordringer**

I forhold til funksjoner mister man noe av den lokale tilhørigheten som etaten har hatt gjennom regionmodellen, og det er noe man bekymrer seg for med den nye strukturen. Det kan vise seg å bli en utfordring å opprettholde denne tilhørigheten, da modellen med regional organisering ga regionvegsjefene mulighet til å være en utstrakt samfunnskontakt som har kunnet svare på spørsmål knyttet til alle fagområdene i regionen. Både til fylkeskommunene, kommuner og næringsliv. Nå vil man ikke lenger ha denne kontaktpersonen. Regionvegsjefen har hatt et apparat rundt seg, som nå blir splittet opp, og etaten har vurdert dette som en utfordring, nemlig at denne blir fragmentert. En informant mener likevel at de er klar over utfordringen:

*Vi er klare over det, og kommer til å rigge oss slik at vi taler mest mulig med én stemme, og er synlige og gjenkjennelige lokalpolitisk. Slik vet de hvem de skal forholde seg til, og det arbeidet med å ha samfunnskontakt er en svært viktig oppgave for oss fremover.*

Lokalt er det likevel et gjensidig avhengighetsforhold – etaten er og forblir en viktig aktør for kommunene, fylkeskommunene og næringsliv. Man må likevel koordinere seg på en annen måte internt for å opprettholde den kontakten. Det er også utfordrende for Statens vegvesen, da de er en stor virksomhet, og det er komplisert med så mange ulike fagområder. Man bygger alt fra bruer til tunneler, gjennomfører førerprøver og informerer eldre sjåførere. Etaten har også en grunntanke om å hele tiden utvikle seg, da man sånn sett har vært verdensmester på trafikksikkerhet de siste tre årene. Det finnes ikke land i verden med så få skadde og drepte i forhold til både kjørte kilometer og antall mennesker, noe som skaper forventinger og krav fra de eksterne omgivelsene. Statens vegvesen er ifølge en tidligere vegdirektør *den eneste etaten i verden som har samlet all vegkompetanse i en og samme virksomhet*, og det å beholde det fellesskapet når man får siloer, er også utfordrende. En tillitsvalgt påpeker at en slik nedbygging ville kommet uansett struktur:

*Digitaliseringen ville medført en nedbygging, uansett om vi var organisert etter geografi eller i funksjoner.*

---

## 5. Drøfting og sammenligning

Vi vil i det påfølgende sammenligne omorganiseringene til de tre landsdekkende statlige etatene vi har analysert. De tre etatene har alle gått fra en geografisk basert organisasjonsstruktur til en funksjonsbasert organisasjonsstruktur, men er i ulike tidsfaser av omorganiseringen. Arkivverket implementerte ny organisasjonsstruktur 1. november 2016, Skatteetaten implementerte den nye organisasjonen fra og med 1. januar 2019, og Statens vegvesen planlegger å gjennomføre endringen 1. januar 2020. Dette kapittelet vil følge en noenlunde lik oppbygging som de tre analysekapitlene har hatt, med noen små justeringer. Vi vil først gå inn på de ulike perspektivene (5.1) som kan forklare hvorfor de har gått fra geografisk til funksjonsbasert struktur. Vi vil dernest se på digitalisering som drivkraft for omorganiseringene (5.2), og innholdet i de nye strukturene (5.3), før vi avslutter med å se på utfordringene i ny struktur (5.4). Felles for disse delene er at vi vil ta for oss de viktigste likhetene og forskjellene.

Kapittelet vil avsluttes med en omfattende drøfting av våre funn, med vekt på faglige bidrag til organisasjonsteorien (5.5).

### 5.1 Forklaringer

#### 5.1.1 Perspektiv til endring

De ulike caseorganisasjonene har ulike perspektiver til endringen. Vi ønsker med dette delkapittelet å undersøke i hvilken grad de tre perspektivene bidrar til forklaring av ny struktur.

Vi tar for oss tre ulike perspektiver – et rasjonelt, et politisk og et institusjonelt perspektiv. Det er en rekke kriterier som skiller den rasjonelle og politiske modellen, slik vi kan se av (2.3.1). Oppsummert, er det inkompatible mål, differensiering, gjensidig avhengighet og begrensede ressurser som skiller det rasjonelle og politiske perspektivet. Ved konsistente mål og felles situasjonsforståelse for bedriften som helhet, liten grad av differensiering, liten grad av gjensidig avhengighet, og rikelige ressurser, kan organisasjonen ha et rasjonelt perspektiv til endring. I motsatt fall vil organisasjonen fort ende opp med et politisk perspektiv.

### *Arkivverket*

Arkivverket har gjennom sin omorganisering hatt et klart innslag av konflikt. Den politiske organisasjonsmodellen har latt seg gjøre gjeldende her. Det har for Arkivverket sin del vært store sprik i virkelighetsforståelsen til ledelsen og flere av de øvrige ansatte – kanskje spesielt statsarkivarene. Det har ført til konflikter, intern motstand, lite tillit til ledelsen og endte som stortingssak.

Arkivverket har kommet lengst av våre caseorganisasjoner når det gjelder implementering av ny struktur. Vegene frem til der de er nå, har vært utfordrende. Det har tidlig i prosessen vært klart at ledelsen og statsarkivene har hatt inkompatible mål. Den nye ledelsen i Arkivverket hadde en annen virkelighetsforståelse enn de tidligere ledelsene i etaten hadde hatt. Der etaten tidligere hadde vært skjermet for organisasjonsendringer, så den nye ledelsen det som nødvendig å gå bort fra den geografiske strukturen etaten hadde, for å imøtekomme utfordringene og endringene i de eksterne omgivelsene. Det var en felles virkelighetsforståelse i etaten, med hensyn på at en organisasjonsendring var tiltrengt, men det ble ikke skapt en felles virkelighetsforståelse for hvilken struktur som best kunne tjene etaten fremover – en klar kilde til konflikt. De motstridende partene i organisasjonen hadde ulike rasjonaliteter. Altså, de var enige om målet, men uenige i middelet – de hadde en ulike mål-middeloppfatning. Målet var å bygge inn digitaliseringen i etaten, modernisere etaten, og gjøre noe med strukturen for å nå disse målene. Middelet – strukturendringen – var de uenige i. Ledelsen ville gå for en funksjonsbasert gruppering, som ville bygge ned autonomien som statsarkivene tidligere hadde hatt. Statsarkivarene hadde ikke noe imot å gjøre små endringer i strukturen, men var uenig i at gruppering etter funksjon var det riktige middelet.

Den nye ledelsen opplevde lite tillit fra statsarkivarene og flere andre ansatte. Makt og kontroll over etaten var i gammel struktur desentralisert. I den politiske modellen er det en maktkoalisjon som gjennom politisk aktivitet får endret organisasjonens struktur. Ledelsen var av den klare oppfatningen at etaten måtte bort fra den geografiske strukturen, på tross av de implikasjonene det ville få for statsarkivene. Man kunne ikke ha ni kongedømmer som gjorde ting på ni ulike måter. Risikoen for å forskjellsbehandle var stor, og det var vanskelig å få til noen spesialisering når alle hadde ansvar for alt. Statsarkivene var uenige i den foreslåtte strukturen, og satte seg på bakbeina. Det hele endte som stortingssak, og brudd i forhandlingene. Beslutningsprosessen i den politiske modellen er uryddig, og er et resultat av

---

forhandling og samspill blant interesser, noe som kan forklare at Arkivverket til slutt endte opp med å gå bort fra den geografiske strukturen til tross for uenigheter underveis.

Det institusjonelle perspektivet kan også ligge til grunn som en forklaring. Der prosessen i etaten var preget av den politiske modellen, var kanskje resonneringen til Arkivverkets ledelse preget av et institusjonelt perspektiv. Med andre ord så de på de institusjonelle omgivelsene for inspirasjon for valg av struktur. Blant annet har fremveksten av digitalisering hatt betydning for etaten. Brukere forventer å kunne få tilgang til arkivmateriale digitalt, og etaten er nødt til å digitalisere store mengder arkiver for å imøtekomme dette. Samtidig har forvaltningen gradvis også hatt en overgang til digitale flater, og det er få, om ingen, arkiver som kommer inn fysisk lengre. Andre organisasjoner som har tatt innover seg endringene i det institusjonelle miljøet, har dratt nytte av å gå til en funksjonsbasert gruppering av organisasjonen. Ledelsen har nok sett andre organisasjoner lykkes med slik struktur. På grunn av at organisasjoner søker seg mot det som er en slags universell oppfatning av hva som er bra, eller hvordan man bør organisere seg, vil de kulturkognitive forholdene i omgivelsene skape et press mot endring.

### *Skatteetaten*

Skatteetaten har ikke vært like preget av konflikt i omorganiseringen. De har jobbet mer med å skape en felles virkelighetsforståelse for etaten som helhet, og endringene har ikke blitt opplevd som like revolusjonerende. Den rasjonelle organisasjonsmodellen synes å være egnet til å forklare hvordan de kunne ende opp med den nye strukturen.

Våre informanter medgir at den store motstanden gjør seg mest gjeldende ved endringer i kontorstruktur – det har ikke vært tilfellet i denne omorganiseringen. De fleste ansatte har fortsatt med samme arbeidsoppgaver, i litt vid forstand. En organisasjon med mange underenheter med inkompatible mål, vil oppleve mer konflikt. Skatteetaten har jobbet mye med å skape en forståelse for situasjonen etaten befinner seg i, og for å oppnå en felles virkelighetsforståelse på tvers av organisasjonens mange underenheter.

Både toppledelsen og de gamle regionene opplevde at etaten kunne organiseres på en bedre måte enn etter geografi, og de kunne peke på mange av de samme årsakene – risiko for forskjellsbehandling, mindre helhetlig oppgaveløsning og svakere fagmiljø. Gjennom å skape en felles situasjons- og virkelighetsforståelse har hele organisasjonen tatt innover seg de forhold som påvirker etaten, og som organisasjonsstrukturen er nødt til å imøtekomme. Hele

etaten har blitt hørt i endringsarbeidet, og tilliten ledelsen opplever er derfor sterk. Gammel organisering hadde mindre innslag av gjensidig avhengighet i oppgaveløsningen – ingen mellom regionene, sett bort fra riksprosjekter, og lite mellom avdelingene internt i regionene. Og selv om begrensede ressurser klart har hatt en påvirkning på etaten som helhet, men også for underenhetene i organisasjonen, så har ikke dette stått i veien for en rasjonell tilnærming til ny struktur i etaten. Den rasjonelle modellen ser derfor ut til å kunne forklare hvordan etaten gikk bort fra den geografiske strukturen.

Det institusjonelle perspektivet ser imidlertid også ut til å kunne forklare hvordan etaten endte opp med å gå bort fra den geografiske strukturen. Skatteetaten medgir i sin rapport om omorganiseringen (2017) at de har sett på hvordan andre, sammenlignbare, land har organisert sine skattevesen. Det er altså også et kulturkognitivt innslag som også kan virke som forklaring – etaten har sett på sine utfordringer, og benyttet seg av rasjonelle oppskrifter knyttet til den formelle organisasjonsstrukturen for å løse disse. Våre funn tilsier at å velge funksjonsbasert struktur fremfor geografisk basert struktur ser ut til å være i vinden, noe som samsvarer med institusjonell teori. Digitaliseringen og mulighetene den gir, nye forventninger fra brukere og eier og andre etaters organisasjonsform (Arkivverket), er alle forklaringsvariabler i de institusjonelle omgivelsene.

### *Statens vegvesen*

Statens vegvesen sitt valg av ny organisering skyldes i stor grad press fra det eksterne miljøet. Regionreformen har lagt et stort press på etaten, og med en organisasjonsgjennomgang på bestilling fra samferdselsdepartementet ser de eksterne omgivelsene ut til å ha virket sterkt inn på valg av ny struktur. Digitaliseringen i samfunnet for øvrig, og nye forventninger fra brukere, ser ut til også å ha betydning. Graden av konflikt har vært knyttet mer til usikkerhet rundt arbeidsplasser som skal flyttes over til fylkeskommunene, enn den nye strukturen, og disse bekymringene ser heller ikke ut til å ha hatt betydning for valg av den nye strukturen. Det blir dermed to simultane prosesser som foregår i omorganiseringen til etaten. Den ene er overføring av oppgaver som tidligere ble utført i regionale enheter i Statens vegvesen til fylkeskommunene. Dette medfører at omtrent 1.850 årsverk flyttes til fylkeskommunene, og som et resultat av dette skal det som gjenstår av Statens vegvesen omorganiseres, og grupperes basert på funksjoner heller enn geografi som hovedprinsipp.

Den nevnte overføringen av oppgaver til fylkeskommunene har skapt en del debatt, for her var det ulike synspunkter. For det første anbefalte ikke Statens vegvesen selv en slik overføring

---

av oppgaver i en av sine tidlige utredninger, da de mente det ville medføre risiko for dårligere utføring av oppgaver, og man kunne risikere å ende opp med dårligere trafiksikkerhet. Det ble likevel vedtatt at sams (felles) vegadministrasjonen skulle overføres, og en nåværende regionvegsjef vi intervjuet, uttrykte at de respekterte avgjørelsen helt og holdent, og ville gjøre sitt ytterste for at overgangen skulle bli så bra som mulig. Dette til tross for at de var uenige i avgjørelsen, og ønsket å beholde sams vegadministrasjonen selv. Stortinget hadde enstemmig anmodet om denne overføringen. Tidligere regionvegsjef i region nord, Torbjørn Naimak, ledet utredningsarbeidet på vegne av Statens vegvesen. Han kritiserer vedtaket offentlig, og påpeker at de heller anbefalte å videreutvikle og forbedre dagens ordning (Furunes & Helness, 2018). De så ikke for seg at alle de nye fylkeskommunene ville klare å bygge opp tilsvarende spisskompetanse som etaten. Flere av fagforbundene gikk også sammen og var sterkt uenige i avgjørelsen, men til tross for dette ble anmodningen fra Stortinget stående. Det er altså innslag av den politiske modellen knyttet til den delen av omorganiseringen som omhandler overflyttingen av ansatte til fylkeskommunen.

Vi vil i det påfølgende se på organiseringen av det som blir igjen av Statens vegvesen etter at ansatte er flyttet over til fylkeskommunene. Det som gjenstår av Statens vegvesen omorganiseres, og grupperes basert på funksjoner heller enn geografi som hovedprinsipp.

Statens vegvesen har ikke gjennomført omorganiseringen enda, men har nettopp bestemt seg for hvilken struktur den nye organisasjonen skal ha. Valget falt på en funksjonsbasert struktur, og et institusjonelt perspektiv kan bidra til å forklare hvordan etaten valgte nettopp denne strukturen. Som sagt tidligere har samferdselsdepartementet gått langt i å «anbefale» en ny struktur for etaten. De har ikke eksplisitt sagt at etaten må omstrukturere, men gjennom å bestille en utredning av mulige nye organisasjonsstrukturer, virker det å være et klart ønske fra departementet om å gjøre noe med strukturen. Statens vegvesen er utsatt for de samme verdiene og normene som finnes i samfunnet for øvrig, og som har påvirket både Arkivverket og Skatteetaten. Digitalisering og nye forventninger fra brukere har spilt inn på valg av struktur, men eksternt press fra departementet ser ut til å ha vært den sterkeste driveren. Organisasjoner søker seg mot det som oppfattes som «riktig» eller «bra» organisasjonsstruktur, og oppfatningene fra samferdselsdepartementet om at etaten må organisere seg på en «bedre» måte skaper i seg selv et press mot endring. To andre landsdekkendestatlige organisasjoner – Arkivverket og Skatteetaten – har gått bort fra en geografisk struktur, til fordel for en funksjonsbasert struktur. Statens vegvesen ønsker å ta

nytte av samme oppskrift, noe som er i tråd med institusjonell teori – man ønsker å endre strukturen sin til det som oppfattes å være den riktige strukturen på det tidspunktet.

Samtidig har endringen et klart regulativt innslag. Der presset fra samferdselsdepartementet er kulturkognitivt å regne, er regionreformen som regulativ å regne. Regionreformen må regnes for å være regulativ, da man ønsker å delegerer mer ansvar ut til de nye regionene. Det gjør at etaten får et mer landsdekkende ansvar, og kan gå vekk fra en geografisk basert struktur. Siden regionene skal ta over flere av etatens nåværende arbeidsoppgaver, kan de nå samle fagmiljøer på tvers av lokasjoner for å skape mer robuste fagmiljø og mer spesialisering. Regionreformen har hatt stor betydning for valg av ny struktur i vegvesenet, og bidrar til å styrke det institusjonelle perspektivet som en forklaring til den funksjonsbaserte strukturen.

### 5.1.2 Tabell med sammenligning

	Skape felles situasjons- og virkelighetsforståelse	Tillit til ledelsen	Press fra eksterne omgivelser	Regionreform	Digitalisering
<b>Arkivverket</b>			<b>x</b>		<b>x</b>
<b>Skatteetaten</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>		<b>x</b>
<b>Statens vegvesen</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

*Tabell 4 - Sammenligning av perspektiv*

Tabellen illustrerer og sammenligner de viktigste likhetstrekkene og forskjellene i etatenes perspektiv til endring.

## 5.2 Digitalisering som drivkraft

De tre etatene er alle sterkt knyttet til flere av de samme motivene. Fremveksten av ny teknologi som gjør det lettere å standardisere oppgaver, og samtidig gjør etatene mindre stedsavhengige, står som et sentralt motiv hos dem alle. Kanskje spesielt hos Arkivverket og Skatteetaten, som har oppgaver som i større grad kan standardiseres, og derfor kan gjøres mindre stedsavhengige. Statens vegvesen er også påvirket av digitaliseringen, men ikke i like



---

stor grad. De har i større grad stedsavhengige oppgaver enn de to andre. Mens du hos Arkivverket kan laste opp digitale arkiver fra en plass, og en bruker kan laste disse ned en annen plass, eller hos Skatteetaten kan utforme selvangivelsen til en bruker som tilhører et helt annet sted i landet enn deg, så kan du i Statens vegvesen ikke bygge veg i Tromsø fra Oslo. Dette innslaget gjør at digitaliseringen ikke er en like sterk driver hos Statens vegvesen som hos de to andre etatene, siden de har flere oppgaver som ikke kan standardiseres og utføres uavhengig av geografi.

Når det er sagt, så er det ikke tvil om at digitalisering har spilt en rolle for alle omorganiseringene. Digitaliseringen legger til rette for mer standardisering, at oppgaver blir mindre stedsavhengige og at brukernes krav og forventninger til etatene blir større. Arkivverket opplevde at det var på tide å gjøre noe med de store papirarkivene de hadde liggende rundt omkring i landet, og en digitalisering av disse arkivene ville gi mange flere tilgang til arkivene enn tidligere. Dagens brukere er vant til å kunne finne den informasjonen de ønsker i digitale former, og også forvaltningen forventer å kunne overlevere dokumenter digitalt. Arkivverket var derfor nødt til å se på organiseringen sin for å fasilitere denne nye digitale hverdagen. I Skatteetaten merket de også at brukerne stilte nye krav til digitale løsninger, da de eksempelvis ble sammenlignet med teknologiske selskaper og app-utviklere som Google og Amazon. For Statens vegvesen sin del, så har digitalisering gjort at manuelle oppgaver som omregistrering av biler er automatiserte.

Digitalisering kan eksempelvis standardisere flere av oppgavene til Arkivverket. Digitale verktøy gjør det mulig for forvaltningen å levere arkiver digitalt, slik at denne oppgaven kan utføres likt over hele landet. Det spiller dermed ingen rolle for Arkivverket hvor arkivene kommer fra, fordi de kommer inn på samme måte. En standardisering av en slik enkel oppgave, medfører at etaten ikke er like bundet geografisk lengre, da man tidligere trengte lokal tilstedeværelse for å motta de samme arkivene. Det samme gjelder for Skatteetaten og utarbeidelsen av skattemeldingene, og for Statens vegvesen og omregistrering av kjøretøy. Standardiseringen kan sees i sammenheng med stedsuavhengighet. Digitalisering har medført at etatenes oppgaver ikke lenger er like stedbundet. For eksempel kan en bruker av digitalarkivet til Arkivverket finne arkivmateriale som har sitt opphav en annen plass i landet enn brukeren befinner seg, noe som medfører at de stedsavhengige oppgavene knyttet til det å finne fram arkiver på hver av lokasjonene, er blitt mer stedsuavhengige.

Også internt har digitaliseringen betydning for valg av struktur. Samtlige av våre informanter trekker fram teknologiske nyvinninger som et verktøy for å dele informasjon – både mot forvaltningen og internt i etatene. Videoløsninger gjør det enklere å ta i bruk fjernledelse, noe som ligger til grunn for å kunne gå vekk fra en geografisk basert organisering.

Oppsummert, ser det ut til at digitalisering særlig har to mekanismer: standardisering og stedsuavhengighet. Disse mekanismene ser vi igjen hos alle etatene. Digitaliseringen har medført at de kan standardisere en rekke oppgaver, og samtidig muliggjort en oppgaveløsning uavhengig av geografi for de standardiserte oppgavene. Dette får betydning for blant annet saksbehandling, brukerkontakt, informasjonsdeling, likebehandling og spesialisering. På slikt vis har digitalisering vært med å bygge ned behovet for geografisk struktur i Arkivverket, Skatteetaten og Statens vegvesen. Vi vil drøfte betydningen digitalisering har hatt på valg av struktur i (5.5.1).

## 5.3 Innhold i ny struktur

Her vil vi kort gå inn på de ulike strukturene organisasjonene har valgt.

### 5.3.1 Struktur

Felles for alle etatene er først og fremst at de har gått bort fra, eller ønsker å gå bort fra, en regional organisering av etaten. Selv om de har valgt ulik innfallsvinkel på ny struktur, så ser de ut til å ha gått i noenlunde samme retning. Arkivverket har gått over til en funksjonsbasert struktur, der de har delt opp etatens samfunnsoppdrag inn i tre avdelinger – innovasjon, forvaltning og publikum. I tillegg har de en avdeling for interne tjenester, og Norsk Helsearkiv og Samisk arkiv er underlagt etaten. Skatteetaten har også valgt en funksjonsbasert organisering. De har gruppert seg i seks divisjoner etter etatens fire risikoområder – innsats, brukerdialog, innkreving og informasjonsforvaltning – og dens to støttefunksjoner – IT og utvikling. Administrative tjenester er også en støttefunksjon, men er organisert som en avdeling under virksomhetsstyring i direktoratet. Statens vegvesen har også levert inn et forslag på funksjonsbasert struktur. Produksjonsenheter vil basere seg på fag og leveranser, og vil bestå av følgende divisjoner: trafikant og kjøretøy, utbygging, veg, transport og samfunn, IT, samt at det er skilt ut en egen divisjon for fellesfunksjoner.

---

Alle etatene har en funksjonsbasert gruppering under en toppledelse. I Arkivverket er toppledelsen riksarkivaren, sammen med strategidirektør og kommunikasjonsdirektør, alle avdelingslederne, direktører for støttefunksjonene og HR-sjef. I Skatteetaten faller divisjonene under skattedirektoratet og skattedirektøren. Alle divisjonsdirektørene vil imidlertid sitte i direktørens ledergruppe, og rapportere direkte til han. I Statens vegvesen vil det være et vegdirektorat under vegdirektøren, men det er trolig at også her vil divisjonsdirektører i de nye divisjonene sitte i en ledergruppe sammen med vegdirektøren.

Håndtering av den geografiske dimensjonen i ny struktur vil ikke behandles i denne delen, men heller som en del av drøftingen senere (5.5.3).

### 5.3.2 Innovasjon og utvikling

Alle etatene har i ny organisasjon skilt ut innovasjon, utvikling og IT som egne funksjoner. Digitalisering har vært en sterk driver for omstruktureringen, og etatene ønsker å ta nytte av dette i de nye organisasjonene. Ved å skille ut utvikling, innovasjon eller IT som egne organisatoriske enheter, med landsdekkende ansvar, så får man mer kraft på utviklings- og innovasjonsarbeid i etatene. De er organisert på omtrent samme måte i alle etatene – som en støttefunksjon for de andre divisjonene. Både i Arkivverket og Skatteetaten er henholdsvis innovasjonsavdelingen og utviklingsdivisjonen en slags hub for innovasjon. De skal utvikle idéer og drive innovasjonsarbeid på vegne av etaten, men også bistå hver enkelt divisjon eller avdeling i deres utviklingsarbeid. Statens vegvesen har i utkastet til modell for ny organisering inkludert en divisjon for IT. Denne er lagt inn for å dekke et økt behov for digitalisering i vegvesenet, og begrunnelsen er et strategisk fokus på IT-funksjonen. Forskjellen kontra Arkivverket og Skatteetaten, er at denne funksjonen ikke skal stå for noe utviklingsarbeid selv, men bistå de andre divisjonene. *Hovedgrepet innebærer at systemeierskap- og utviklingsansvar ligger til de andre divisjonene og at IT-drift og teknisk systemforvaltning ligger i IT-divisjon*, heter det i Statens vegvesens egen rapport om ny organisering (Statens vegvesen, 2019a).

## 5.4 utfordringer i ny struktur

Etatene har møtt på ulike utfordringer som følge av omorganiseringen. Det er verdt å nevne at de er i tre ulike tidsfaser, så problemstillingene de står ovenfor vil nok uansett være litt ulike. Vi tar for oss tre utfordringsmomenter som må håndteres i de nye organisasjonene.

### 5.4.1 Fjernledelse

Fjernledelse har, som vi har vært inne på, vært en meget stor utfordring for Arkivverket. Ansatte er fordelt på alle statsarkivene rundt om i landet, samt riksarkivet, og lederne sitter i mange tilfeller andre plasser enn dem. En leder kan for eksempel ha to ansatte i Stavanger og ni ansatte i Oslo, og selv sitte i Oslo. Utfordringen er å kommunisere like godt med de som sitter i Stavanger og de som sitter i Oslo. Dette er uvant for Arkivverkets ansatte, som har vært vant til at lederen deres sitter på samme lokasjon, altså statsarkivaren.

Her er imidlertid forskjellen stor til de to andre etatene vi har studert. I Skatteetaten har bruken av fjernledelse for de vanlige medarbeiderne gått ned som følge av ny struktur. Dette skyldes at de nå har færre ansatte per leder, og at de har hatt fokus på at ansatte skal ha lederen sin på kontoret. De har imidlertid flyttet fjernledelsen opp til ledernivået. Divisjonsdirektørene fjernleder eksempelvis avdelingsdirektører, og avdelingsdirektørene fjernleder seksjonssjefer, som igjen fjernleder underdirektører og så videre. De vanlige medarbeiderne er derfor utsatt for mindre fjernledelse nå enn tidligere. Statens vegvesen har et litt annet syn på det. De ansatte er i større grad vant til bruk av fjernledelse, så om den nye strukturen legger til rette for fjernledelse, blir ikke dette ansett som en av utfordringene i vegvesenet. Arkivverket skiller seg dermed ut her, i kraft av at graden av fjernledelse i den nye organisasjonen har vært en så omfattende utfordring for dem.

### 5.4.2 Samordning

Samordningen i seg selv er en utfordring når man går fra en organisasjonsstruktur til en annen. Hvordan skal den regionale samordningen bevares, hvordan blir ressursallokeringen og hvordan blir samhandlingen divisjonene seg imellom, er problemstillinger som organisasjonene vil møte i den nye hverdagen.

La oss ta den regionale samordningen først. Den nye organiseringen legger til rette for at færre oppgaver er stedsavhengige. Arkivverket får inn de fleste arkivene sine elektronisk nå, Skatteetaten mottar, kalkulerer og sender ut informasjon elektronisk, og trafikkstasjonene til Statens vegvesen blir mindre nyttige. Det er imidlertid fortsatt stedsavhengige oppgaver, og en utfordring er derfor samordningen mellom de stedsavhengige og -uavhengige oppgavene. Den regionale samordningen i alle etatene er løst ved at alle lokasjonene skal utføre både stedsavhengige og -uavhengige oppgaver. Altså, en divisjon kan være fordelt på alle

---

Skatteetatens lokasjoner. Divisjonsledelsen vil ligge ved en enkelt lokasjon. Alle lokasjonene er imidlertid nødt til å ivareta de stedbundne oppgavene. Slik er det for Arkivverket også. Samme for Statens vegvesen. De har imidlertid bygd inn en regional samordning i forslaget til modell for ny organisering. Blant annet vegdivisjonen er delt inn i seks avdelinger: nasjonale oppgaver og fem geografiske enheter, de tidligere regionene. Skatteetaten og Arkivverket har ikke bygget regional samordning inn i selve organisasjonsstrukturen. Selv om divisjon for brukerdiallog i Skatteetaten, og publikumsavdeling i Arkivverket, ivaretar mange av de stedsavhengige oppgavene til etatene, er de ikke videre delt inn i geografiske underenheter.

Etatene er nå organisert på en slik måte at de kan legge trykk på enkelte fagområder dersom ønskelig, gjennom å flytte ressurser over til de aktuelle fagområdene fra andre. Alle etatene er underlagt stramme budsjetter, så det er vanskelig å styrke et fagområde uten å svekke et annet. Dette kan for eksempel skje gjennom at det er ønskelig med større trykk på innovasjon. Da er drømmescenariot at man kan flytte folk over til den avdelingen eller divisjonen, noe som ikke nødvendigvis lar seg gjøre da ansatte kanskje ikke innehar den rette kompetansen. Man kan heller ikke si opp ansatte i en divisjon, og ansette nye folk med utviklingskompetanse i utviklingsdivisjonen. Ressursallokeringen i de nye organisasjonene fungerer med andre ord på en annen måte, og er utformet slik for å kunne styrke de fagområder som trenger det, eller bygge ned fagområder det ikke er nødvendig med så stort trykk. Realiteten er imidlertid at det er forbundet store utfordringer med å få til denne ressursallokeringen, og er spesielt avhengig av naturlig avgang for å få dette til.

Samhandlingen mellom divisjonene kan vise seg å bli en utfordring. Både i Arkivverket og Skatteetaten er den nye organisasjonen skrudd sammen på en slik måte at det er stor gjensidig avhengighet mellom de organisatoriske enhetene. Målet er å oppnå en større tverrfaglighet enn tidligere. Det fordrer at avdelingene og divisjonene klarer å samarbeide seg imellom. Det er lagt opp til at store prosjekter skal kunne flyte mellom de aktuelle divisjonene i Skatteetaten, for slik å få en mer enhetlig oppgaveløsning. For Arkivverket gjelder det at grenseflatene mellom avdelingene overlapper mye. Det kan derfor oppstå konflikter om hvilken avdeling som skal utføre ulike oppgaver, eller hvilke avdelinger som skal ha hovedansvaret på store prosjekter. Formålet med de overlappende grenseflatene er imidlertid at det skal samarbeides mer på tvers av avdelingene.

### 5.4.3 Digitalisering

Digitalisering er ikke bare en driver, det er også en utfordring. De digitale utfordringene som drev fram endringene finnes fortsatt i ny organisasjon. Bare man endrer struktur, går ikke utfordringene bort av seg selv. Etatene må derfor fortsette å arbeide med disse utfordringene i den nye strukturen. Et positivt moment er imidlertid at den nye organisasjonen skal gjøre det lettere å møte disse utfordringene. Ved å gå landsdekkende med oppgaveløsningen kan man møte digitaliseringsutfordringene mer enhetlig. Det er lettere å sammen finne en god felles løsning på en problemstilling, enn at hver region eller statsarkiv må finne sin egen løsning. Og gjennom å skille ut funksjoner som utvikling, innovasjon og IT ønsker man å legge trykk på utviklings- og innovasjonsarbeidet i organisasjonene, og således møte de digitaliseringsutfordringer som foreligger. Men hvilke utfordringer er det egentlig digitaliseringen fører med seg?

Arkivverket har sin største utfordring i det å digitalisere papirarkivene sine. Utfordringene er først og fremst knyttet til hvor omfattende papirarkivene er, men også at det ikke finnes fullgode løsninger på hvordan man skal klare å digitalisere disse arkivene. I hvilken ende skal man begynne når man har så store arkiver å digitalisere? Og når man har funnet strategien for hvor man skal begynne, og hva man skal ta vare på og ikke, så må man finne en løsning for faktisk å digitalisere arkivene. Også for de ansatte ligger det en utfordring i digitale arkiver – de har jobbet med papirarkiver hele sin yrkeskarriere, og omstillingen til digitale arkiver er stor.

Det tar tid å jobbe inn digital kompetanse i organisasjonene. For alle etatene vil det være en betydelig utfordring å få på plass den digitale kompetansen som skal til for å møte de eksterne forventningene til brukere og eiere. Den digitale utviklingen går framover uavhengig av hva Arkivverket, Skatteetaten og Statens vegvesen foretar seg, og forventningene til brukerne vil følge deretter. Forventninger til for eksempel løsninger på trafikksikkerhet, omregistrering av biler, bestilling av skattekort, eller utfyllelse og utsending av selvangivelse, vil bli større. Komplekse digitale løsninger må i framtiden utvikles, og det vil kreve mye fra etatenes side å dekke de digitale forventningene som stilles til dem. Dette kan man se i sammenheng med ressursallokering i organisasjonene. Ingen av etatene har, som sagt, muligheten til å sparke folk med «feil» kompetanse for å ansette andre med «riktig» kompetanse.

---

Et annet viktig moment man her må ta innover seg, er om det er digitaliseringen eller strukturendringen som skal komme først. Her ser det ut til å være noen vesentlige forskjeller mellom etatene. Skatteetaten har over mange år jobbet godt med tekniske løsninger, og tatt innover seg digitaliseringen for å fornye oppgaveløsningen i etaten i takt med brukernes forventninger. De har i mange år hatt fullgode løsninger på innkreving og fastsetting av skatt og avgifter, og internt jobbet med tekniske løsninger for kommunikasjon og informasjonsdeling. De har latt digitaliseringen komme først, og så utformet en ny struktur for å tilpasse seg digitaliseringen. For Arkivverket er realiteten litt annerledes. De har hatt digitaliseringsprosjekter gående i tiden før omorganiseringen, som for eksempel starten av digitaliseringen av papirarkivene. Den store teknologiske oppblomstringen i etaten har imidlertid uteblitt, og strukturendringen kom i grunn før man tok innover seg digitaliseringen – altså, strukturendringen kom som en følge av at man observerte at digitalisering hadde betydning for organisering, men digitaliseringen var ikke jobbet inn i organisasjonen før endringen kom. Dette kan sees på som en aktuell problemstilling for Statens vegvesen, som enda ikke har implementert den nye strukturen.

## 5.5 Drøfting med vekt på faglige bidrag

Studien vil i det påfølgende gjennomgå en drøfting med vekt på faglige bidrag – hvorfor dette er aktuelt og interessant for landsdekkende statlige etater. Vi vil presentere våre funn og forsøke å skape en syntese – forsøke å gi noen svar på hvorfor organisasjoner velger å gå bort fra en geografisk basert struktur, og hvorfor de ser ut til å velge en funksjonsbasert struktur (5.5.1). Hvilken rolle spiller digitalisering – hvilke mekanismer fører de landsdekkende statlige etatene bort fra geografisk struktur til en funksjonsbasert struktur? Vi vil deretter drøfte hvorvidt digitalisering kan sees på som noe objektivt (5.5.2), før vi så ser på hva som skjer med den geografiske dimensjonen etter omorganisering (5.5.3). Til slutt vil vi se på hvilke utfordringer geografisk distribuerte organisasjoner som er gruppert etter funksjon kan oppleve (5.5.4). Drøftingen tar utgangspunkt i vår analyse og sammenligning av omorganiseringene i samtlige landsdekkende statlige etater som har gått fra geografisk basert struktur til funksjonsbasert struktur.

### 5.5.1 Digitalisering og endring vekk fra geografisk struktur

Et aktuelt spørsmål for landsdekkende statlige etater er om de skal organisere seg etter geografi eller funksjon. Vi har sett på samtlige statlige etater som har gått bort fra geografi til fordel for funksjon. Hvilken betydning har digitalisering for dette valget, og hvilke variabler og mekanismer påvirker valget av struktur? Vi ser at det er spesielt to mekanismer som påvirker dette valget: standardisering av oppgaver og stedsuavhengighet. Disse to mekanismene kombinert fører med seg en rekke nye implikasjoner for organisasjoner, noe vi vil gå videre inn på. Til slutt vil vi trekke en konklusjon hvorvidt digitalisering medfører en endring bort fra geografisk organisering.

#### *Standardiserte oppgaver*

Digitalisering fører med seg mange og ulike fordeler. Blant annet kan digitalisering føre til standardisering av oppgaver. En rekke enkle oppgaver kan standardiseres og gjøres likt på grunn av digitalisering, og legger således til rette for automatisering og robotisering. Her kan man trekke fram for eksempel banknæringen, som har gått langt i å standardisere oppgaver. De aller fleste oppgaver i banken kan du i dag utføre på mobil eller datamaskin, kontra for 15 år siden, da storparten av disse oppgavene måtte utføres fysisk i banken. Den digitale utviklingen har gjort at oppgaver kan standardiseres, og det får betydning for måten organisasjoner strukturerer seg på.

#### *Stedsuavhengighet*

Digitalisering fører også med seg et sterkt innslag av stedsuavhengighet. På grunn av digitale løsninger, kan arbeid som ikke krever lokal tilstedeværelse eller fysisk nærhet utføres fra nærmest hvor som helst. Det er ikke lenger et behov for å være lokalisert i nærheten av brukere, fordi du kan nå de via digitale løsninger og kanaler, uavhengig av hvor du befinner deg. Man kan argumentere for at det er standardiseringen av oppgaveløsningen som medfører at oppgavene kan bli stedsuavhengige. På en annen side er det like mye de faktisk nye digitale løsninger som gjør at stedsuavhengighet blir et moment. For eksempel kan man standardisere en oppgave til det punkt at den utføres likt landsdekkende, og at man i teorien kunne utført oppgaven fra hvor som helst. Men dersom man ikke har tilstrekkelige digitale løsninger til å utføre denne oppgaven på tvers av geografien, så vil ikke den kunne bli stedsuavhengig.

Ser du standardisering og stedsuavhengighet i kombinasjon med hverandre, får de en rekke implikasjoner for organisasjoner. Ved å kunne utføre standardiserte oppgaver uavhengig av



lokasjon, så vil det blant annet kunne påvirke likebehandling, digital saksbehandling, brukerkontakt, spesialisering og fagmiljøer i organisasjonene. Vi vil kort drøfte de ulike implikasjonene her.

### **Likebehandling**

Det ligger i uttrykket standardisering at noe blir likt. Det opprettes en felles standard for hvordan oppgaveløsningen skal utføres. Dette medfører at man kan gjøre oppgavene likt på tvers av geografien, og man hindrer at det oppstår forskjellsbehandling ut mot brukere. Alle etatene, særlig Arkivverket og Skatteetaten, opplevde at det kunne oppstå forskjellsbehandling ut mot brukerne i gammel organisering. Standardisering og stedsuavhengighet i oppgaveløsningen gjorde etatene i stand til å utføre oppgaveløsningen likt for alle brukere, på tvers av geografi – noe som samtidig fordret en strukturendring. Vi vil komme tilbake til denne snart.

### **Digital saksbehandling**

Digitaliseringen fører til at saksbehandlingen kan standardiseres og gjøres stedsuavhengig. All informasjonsflyt mellom brukere og etatene, etatene seg imellom og internt i etatene, foregår nå i all hovedsak digitalt. Arkiver leveres inn digitalt, og informasjon om fastsetting og innkreving av skatt og avgifter skjer digitalt. En stor del av stedsavhengigheten til Statens vegvesen lå i oppgaver tilknyttet trafikkstasjonene. Der man før i stor grad møtte opp fysisk for å omregistrere biler, skjer det nå nesten utelukkende via digitale løsninger på nett. Fornyng av førerkort kan også nå utføres på internett. Digital saksbehandling i seg selv trekker i retning av at man kan organisere seg uavhengig av geografi. Se for eksempel på Skatteetaten, som gjennom digitalisering av skattemeldingene nesten ikke har behov for lokal tilstedeværelse lenger. Digital saksbehandling bygger ned behovet for lokal tilstedeværelse og fysisk nærhet til brukerne. Dette muliggjør at man kan se på organiseringen av etaten. Denne mekanismen henger tett sammen med brukerkontakt.

### **Brukerkontakt**

Det blir også nye måter å tenke brukerkontakt på. Som følge av digitale løsninger, har kontakt mellom etat og bruker i all hovedsak blitt stedsuavhengig. Utfyllende informasjonsskriv på nettsider, samt ulike løsninger for chatt- eller telefonveiledning med etatene, gjør at behovet for å møte opp fysisk for å få svar på ulike problemstillinger knyttet til etatens oppgaveløsning er blitt svært lite. Brukerne forventer, og stiller krav til, at disse løsningene skal være til stede, noe som fordrer at etatene bygger ut fullgode digitale løsninger for

brukerkontakt. Noe brukerkontakt er, og vil, fortsatt være stedsavhengig, og kan heller ikke standardiseres. For eksempel vil Arkivverket fortsatt ha ansatte i publikumsavdelingen som kan være hjelpelig for brukere som ønsker å finne informasjon i papirarkivene. Skatteetaten og Statens vegvesen har også lignende stedsavhengige oppgaver knyttet til brukerkontakt. Sett under ett trekker imidlertid digitaliseringen i retning av at disse oppgavene blir mer stedsuavhengige. Man kan si, både for digital saksbehandling og brukerkontakt, at brukerne i svært få tilfeller vil merke hvor enheten i etaten de korresponderer med er lokalisert.

### **Spesialisering**

Digitalisering gjør at man kan tenke spesialisering på ulike måter. Geografisk baserte enheter er bare en av flere alternativer for spesialisering. Andre alternativer kan være etter fag, funksjon, oppgaver, prosesser, prosjekter eller programmer. Når ikke den geografiske tilhørigheten har noen betydning for oppgaveløsningen, kan man endre strukturen til en av de andre aktuelle kandidatene, all den tid oppgavene er mer standardiserte og stedsuavhengige. Et ønske fra flere av etatene i forkant har vært å bli mer spesialiserte. I Arkivverket skulle de gå fra å være generalister til å bli spesialister. Det kan de gjøre ved å endre strukturen i organisasjonen.

Dette henger sammen med at ressursallokering kan skje på nye måter som følge av at begrensningene i henhold til stedsavhengighet i stor grad er borte. Da kan etatene flytte ressurser til områder de trenger mer ressurser, for på den måten å bli mer spesialiserte. For å kunne gjøre dette, blir de nødt til å gå bort fra den geografiske strukturen, der de ikke har samme fleksibiliteten. I geografisk organisasjon kan regionene flytte ansatte fra et satsningsområde til et annet, men regionene er forholdsvis små, så det kan føre til veldig små fagmiljø i de ulike geografiske inndelingene. Ved at oppgaveløsningen nå kan skje landsdekkende, kan ressursallokeringen skje på en annen måte, og følgelig kan man spesialisere mer. Dette fordrer imidlertid at man går bort fra den geografiske strukturen, og til eksempelvis funksjonsbasert struktur. Dette vil vi komme til snart.

### **Robuste fagmiljø**

Spesialiseringsmekanismen kan dras videre. En bekymring når oppgaver blir stedsuavhengige er at oppgaveløsningen vil bli sentralisert. Vi vil snu argumentet på hodet. Gjennom å digitalisere så kan oppgaver utføres fra hvor som helst. Siden oppgavene er stedsuavhengige, så er det ikke behov for å sentralisere disse oppgavene. Det er et paradoks at man gjennom å digitalisere skal sentralisere oppgaveløsning, når standardiseringen og stedsuavhengigheten

---

legger til rette for å utføre oppgavene fra hvilken som helst lokasjon. Digitaliseringen kan derfor legge til rette for å opprettholde robuste fagmiljø ute i geografien.

Det må her også drøftes hvorvidt arbeidet krever at man samhandler på tvers av funksjoner på samme lokasjon, altså at oppgaveløsningen krever samarbeid med andre ansatte på samme sted. På den ene siden så legger tverrfaglighet til rette for at man skal samarbeide tettere med andre funksjoner. Dette for å skape et mer helhetlig tilbud for brukerne, og for å gjøre etaten mer enhetlig. På den andre siden krever ikke dette samarbeidet nødvendigvis at man må samhandle på tvers av funksjoner på de ulike lokasjonene. Eksempelvis kan de aller fleste oppgavene i Skatteetaten løses uten koordinering mellom divisjonene, mens de aller største prosjektene innehar et element av samarbeid på tvers av funksjonene. Først da oppstår det muligens et behov for å samhandle med andre ansatte på samme sted. Det ville i så fall medført et sterkere behov for geografisk organisering, ettersom mye av oppgaveløsningen ville fordret at man skulle samhandle med funksjoner på sin lokasjon. Skyldes det for eksempel at oppgaven krever kjennskap for lokale forhold, trekker det i retningen av mer geografisk organisering. Vi har imidlertid sett at dette ikke er tilfellet. I de tilfeller oppgaveløsningen krever samhandling, skjer det på tvers av funksjonene, men ikke nødvendigvis på samme lokasjoner. Oppgavene er såpass standardisert og stedsuavhengige at det ikke er behov for å samhandle med ansatte på samme sted for å løse dem. Med det sagt, kan man ikke utelukke at samhandlingen på enkelte oppgaver skjer mellom funksjoner som er samlokalisert. Dette bør uansett ikke trekke i retning av geografisk organisering foran organisering i funksjoner.

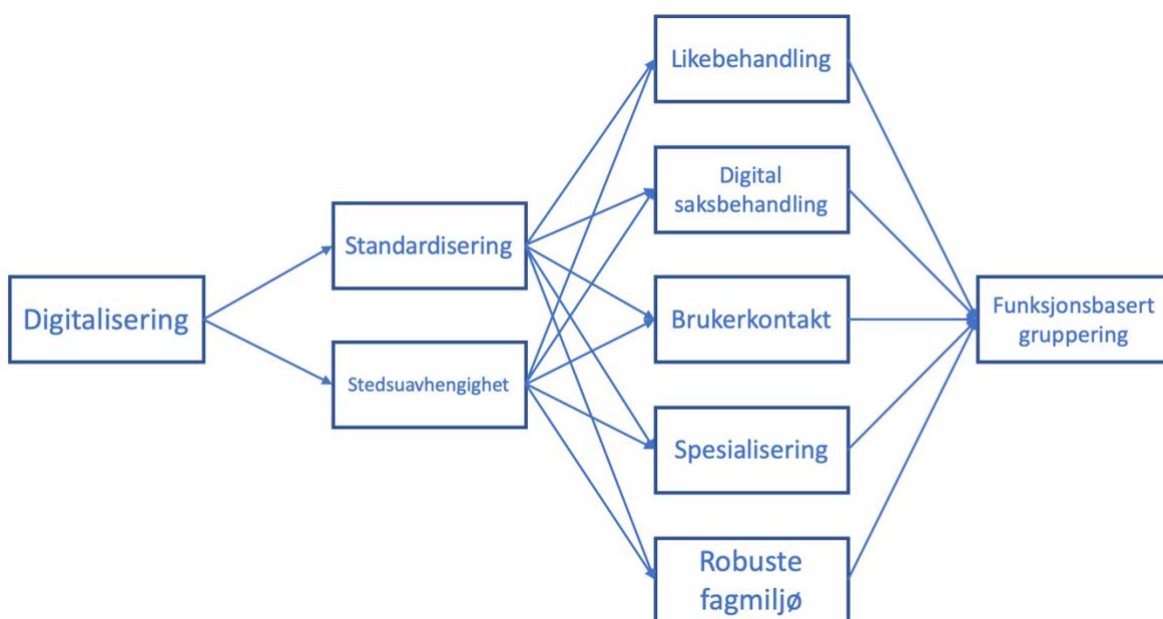
### *Digitalisering og struktur*

Vi vil her forsøke å svare på hvilken innvirkning digitalisering har på valg av struktur i landsdekkende statlige etater. Tidligere forskning har ikke kunnet påvise en sammenheng mellom digitalisering og overgang fra geografisk basert struktur til funksjonsbasert struktur, men vi mener å kunne påvise en sammenheng. Vi har sett at tre landsdekkende statlige etater har gått fra geografi til funksjon, men hvorfor funksjon og ikke andre former for spesialisering?

Når man ønsker å få økt likebehandling av brukere, men samtidig gå bort fra geografien, og i tillegg ønsker muligheten for å kunne legge mer trykk på spesielle fagområder, og å sikre store og kompetente fagmiljøer, synes det å være en fordel å bevege seg mot en funksjonsbasert struktur. Det er ikke gitt at etatene må gå til en funksjonsbasert struktur, men vår studie peker på at det er dette som blir valgt. Årsakene er som nevnt tidligere. Da kan de statlige etatene gå

landsdekkende med oppgaveløsningen. Mange, eller storparten, av oppgavene er stedsuavhengige som følge av digitalisering. Samtidig kan de organisere seg i funksjoner, for på den måten å samle store og robuste fagmiljøer på tvers av geografien. De kan flytte ressurser mellom de funksjoner de vil ha mest trykk på, for å bli mer spesialiserte. Ved å opprette landsdekkende funksjoner, kan de lettere oppdage hva som er beste praksis innenfor de ulike satsningsområdene, og dermed oppnå større likebehandling, slik flere har ønsket. Et poeng her kan også være at funksjonsbasert organisering er en organisasjonsoppskrift som er i vinden blant landsdekkende statlige etater, og trekker i så fall i samme retning som de øvrige argumentene:

Det synes altså å være en kobling mellom digitalisering og overgangen fra geografisk organisasjonsstruktur til funksjonsbasert struktur. Figuren under illustrerer denne sammenhengen.



Figur 10 - Sammenheng mellom digitalisering og valg av struktur

### 5.5.2 Digitalisering – subjektivt eller objektivt?

Det kan også se ut som at digitalisering ikke nødvendigvis er noe objektivt. Det kan være enighet i hva digitalisering betyr, men digitalisering i seg selv er subjektivt. Det vises gjennom ulik virkelighetsforståelse, og betydningen digitaliseringen får for struktur i etatene, er svært avhengig av denne virkelighetsforståelsen. På den ene siden, så kan man tenke seg at digitalisering er noe alle etater tar innover seg, legger til grunn i planlegging av mål og strategi,

---

og følgelig utformer nye strukturer som imøtekommer digitaliseringens implikasjoner for det institusjonelle miljøet. På den andre siden, så er digitaliseringen blitt politisert, slik vi kan se i eksempelvis Arkivverket. Det er ulike virkelighetsoppfatninger hva gjelder hvordan digitaliseringen skal tas hensyn til i strukturen til organisasjonen.

I Arkivverket ble det igangsatt politiske prosesser, fordi virkelighetsforståelsen av digitaliseringen ikke var felles for etaten som helhet – ledelsen og statsarkivarene hadde ulike oppfatninger om hvordan man skulle tilpasse seg digitaliseringen. Selv om Skatteetaten ikke hadde noen store konflikter, og heller ingen nevneverdig motstand, ble det trukket fram av flere at det var små interne maktkamper rundt hvor de ulike divisjonsledelsene skulle legges. Også i Statens vegvesen har digitaliseringen startet politiske prosesser. Kanskje ikke i like stor grad som i Arkivverkets tilfelle, og ikke like mye takket være selve omorganiseringen. Digitaliseringen la til rette for å gå landsdekkende med oppgaveløsningen, noe etaten har kombinert med å flytte ansatte over til fylkeskommunen. Det har skapt stor frykt for nedleggelse av lokale fagmiljøer, og blitt en lokalpolitisk fanesak mange plasser i landet. En av våre informanter i Statens vegvesen lurte imidlertid på hva som var årsaken bak omorganiseringen. Vedkommende var klar over at digitalisering hadde betydning for etaten, men så ikke hvorfor det måtte en omorganisering til for å bygge det inn i strategien.

Det er viktig å nevne at flere av disse konfliktene stammer ikke bare direkte fra ulik virkelighetsforståelse for digitaliseringen, men fra strukturen. Studien vår har sett at digitalisering og struktur henger tett sammen, og virkelighetsforståelsen knyttet til struktur og digitalisering er nært beslektet. Hvordan man skal utnytte mulighetene digitalisering gir, spesielt med tanke på struktur i organisasjonen, virker å være svært subjektivt. Samlet sett ser det ut til at det kan oppstå sprik i virkelighetsforståelsen knyttet til digitalisering, og at digitalisering også kan være en utløsende faktor for igangsetting av politiske prosesser, spesielt i tilknytning til valg av ny struktur.

### **5.5.3 Geografisk dimensjon etter omorganisering**

I en ren funksjonsbasert organisasjon, så kan man sentralisere fagmiljø og ledelse fullstendig. Vi har sett at dette ikke er tilfellet. Alle etatene vi har sett på har bevart en geografisk dimensjon i de nye organisasjonene. Den geografiske dimensjonen forsvinner altså ikke, men hva skjer med den? Vi har hittil sett at digitalisering kan standardisere en rekke oppgaver, og gjøre en rekke oppgaver stedsuavhengige. Således legger det til rette for å gå over til en

landsdekkende oppgaveløsning, og vi har sett at både Arkivverket, Skatteetaten og Statens vegvesen har valgt å gå over til en funksjonsbasert gruppering i ny organisasjon. Standardiseringen, og den følgende stedsuavhengigheten, er et viktig aspekt ved digitalisering. Dette kan, som sagt, for noen etater innebære at oppgaveløsningen kan utføres fra hvor som helst. Man kan derfor argumentere for at man gjennom digitalisering legger til rette for nedbygging av regionale strukturer, ved at man går bort fra de geografisk baserte organisasjonene. På slikt vis kan man komme i fare for å legge ned lokale fagmiljø, ved at disse i større grad blir sentralisert. Det er viktig her å skille mellom å legge ned lokale fagmiljø, i den forstand at man fjerner disse arbeidsplassene, og at man legger ned lokale fagmiljø, i den forstand at man flytter dette fagmiljøet til en annen, mer sentral plass.

Oppsummert kan vi si at problemstillingene som oppstår er hva som skjer med den geografiske dimensjonen etter omorganisering til funksjonsbasert – hva skjer med arbeidsplasser, og hva skjer med lokalisering. Dette er nye problemstillinger i organisasjonsteorien. Vår studie har avdekket at resultatet ikke er en nedbygging av regionale strukturer, men hva er det som faktisk har skjedd?

### *Alle lokasjoner og arbeidsplasser opprettholdes*

I Arkivverket har ingen lokasjoner blitt lagt ned som følge av omorganiseringen. Ingen ansatte har mistet jobbene sine, eller blitt tvunget til å flytte til andre lokasjoner. I så måte ingen grunn til å slå fast at ikke den geografiske dimensjonen er ivaretatt – ingen regionale strukturer har blitt lagt ned. Det man imidlertid kan si, er at statsarkivarenes ansvar har blitt kraftig innskrenket og flyttet til avdelingsledelsene, som sitter i Oslo. Samtidig så er de ansatte ved de ulike statsarkivene delt inn i ulike funksjoner, noe som for Arkivverket innebærer at man kan få veldig små fagmiljø på de enkelte lokasjonene.

I Skatteetaten er resultatet av omorganiseringen relativt lik Arkivverket i forhold til den geografiske dimensjonen. Ingen av lokasjonene er lagt ned, altså er lokaliseringen i den geografiske dimensjonen opprettholdt. Heller ingen arbeidsplasser har forsvunnet fra kontorene. De som har ønsket det, har dog fått muligheten til å flytte til andre lokasjoner i forbindelse med omorganiseringen. Dette gjelder for Arkivverket også. I Skatteetaten er det plassert divisjons- eller avdelingsledelse ved alle de tidligere regionskontorene i den nye organisasjonen – Oslo, Skien, Bergen, Trondheim og Tromsø. I tillegg er hovedkontorene for sentralskattekontoret for storbedrifter (Moss), sentralskattekontoret for utenlandssaker (Stavanger), statens innkreivingsentral (Mo i Rana) og NAV innkreivning (Bjørnevatn) tatt i

---

bruk. De 57 lokasjonene etaten hadde i forkant av omorganiseringen opprettholdes også i ny organisasjon.

Statens vegvesen har en lignende sorti. Etatens rapport om omorganiseringen fra 20. mai 2019 viser likhetstrekk med Skatteetaten. Det er bestemt at divisjonsledelsene skal spres ut i geografien – med divisjonsledelse foreslått lagt til Tromsø, Arendal, Bergen, Trondheim, Drammen og Moss. Vegdivisjonen deles, som nevnt tidligere, videre inn i geografiske underenheter. For nivå to i vegdivisjonen vil ledelsen bli lagt til de fem nåværende regionvegkontorene, altså til Bodø, Molde, Leikanger, Arendal og Lillehammer. I motsetning til de to andre etatene, vil Statens vegvesen likevel måtte legge ned noen lokasjoner. Dette skyldes imidlertid ikke selve omorganiseringen, men heller det faktum at etaten flytter 1.850 årsverk over til fylkeskommunene. Som et resultat av dette vil det bli behov for færre lokasjoner. Det faktum at flere manuelle oppgaver blir digitalisert, medfører også at behovet for blant annet trafikkstasjonene har blitt mindre, og flere av disse er også foreslått nedlagt. Dett henger sterkt sammen med kravet om effektivisering. Man kan derfor si at det vil forsvinne noen lokasjoner og arbeidsplasser i Statens vegvesen, men dette er ikke et direkte resultat av overgangen fra geografisk til funksjonsbasert gruppering.

### *Mer makt desentraliseres*

Den geografiske dimensjonen i Skatteetaten ser ut til å opprettholdes, og lite tyder på at de regionale strukturene bygges ned. God geografisk fordeling var en av tre kriterier for plassering av ledere i ny organisasjon – med «divisjonsdirektører skal plasseres utenfor Oslo» og «god fordeling mellom landsdelene» som underkriterier. Et annet interessant funn ved Skatteetaten er at mye av ansvaret som før var lagt til skattedirektoratet i Oslo er spredd utover geografien i den nye dimensjonen. Omorganiseringen medfører en nedbygging av skattedirektoratet med omkring 100 årsverk, som flyttes ut i divisjonene. Skattedirektoratet vil fortsatt ligge i Oslo, og alle avdelingsdirektørene i direktoratet vil sitte her. Men ettersom mange oppgaver og mye ansvar er flyttet fra direktoratet og ut til divisjonene, vil samtlige divisjonsdirektører sitte i skattedirektørens ledergruppe, sammen med avdelingsdirektørene i direktoratet. Ledergruppen bestod tidligere bare av direktører fra direktoratet, og driftsenhetene rapporterte til en avdeling i direktoratet og ikke direkte til skattedirektøren. Vi mener derfor at den nye organiseringen flytter mer makt ut i regionene.

I Statens vegvesen vil om lag 270 stillinger flyttes ut av Oslo, og på lik linje med Skatteetaten skal mye ansvar og oppgaver flyttes fra direktoratet og ut i divisjonene. Totalt vil om lag 220

stillinger flyttes ut av vegdirektoratet til divisjoner utenfor Oslo. I Arkivverket er situasjonen en litt annen. Der makten før lå ute i regionene, har denne i større grad blitt flyttet inn til Oslo, ettersom samtlige avdelingsdirektører og den øvrige toppledelsen sitter her. Arkivverket skiller seg i så måte litt ut. Poenget er imidlertid at funksjonsbasert gruppering ikke nødvendigvis fører til en større sentralisering av makt enn geografisk basert gruppering.

### *Endring av lokalisering – svekking av fagmiljøer?*

Det er mange variabler som trekker i retning av en funksjonsbasert organisering. Samtidig så trekker de samme variablene i retning av stor frihet i lokalisering. Så hvorfor endre organisering, og ikke lokalisering? Først og fremst, så har etatene fortsatt stedsavhengige oppgaver. Stedsavhengige oppgaver som krever lokal tilstedeværelse og/eller fysisk nærhet, kan ikke forsvinne.

Det kan anføres at dette argumentet blir svakere etter hvert som stedsavhengigheten blir mindre, men slik vi har sett binder de stedsavhengige oppgavene etatene langt fram i tid. Det vil for eksempel ikke bli mulig for Arkivverket å bli kvitt papirarkivene sine i noen nærliggende framtid. Man kan samtidig anføre et ønske om å opprettholde sterke og kompetente fagmiljøer. For alle etatene ville en nedbygging av ulike lokasjoner medført at sterke og kompetente fagmiljøer, med kjennskap til lokale forhold, ville blitt bygget ned. Det ville tatt mye tid og store ressurser å bygge disse opp igjen andre plasser. Dersom denne kompetansen skulle samles ved én lokasjon, så ville dette fagmiljøet måtte ha kjennskap til alle de lokale forholdene som ligger til grunn i hele landet, noe som ville vært vanskelig og lite gjennomførbart. Å endre lokalisering vil derfor kunne svekke det samlede tjenestetilbudet.

Sist, men ikke minst, så er det et lokalpolitisk element som treffer kjernen i denne problemstillingen. Det er store krefter i sving dersom regionale kontorstrukturer blir truet, noe vi har sett i forbindelse med Statens vegvesen sin flytting av ansatte over til fylkeskommunen. Det er ikke ønskelig for etatene å inngå i en slik politisk dragkamp, noe ledelsen i Arkivverket fikk kjenne da omorganiseringen der ble en stortingssak, og forhandlingene med de tillitsvalgte ble brutt. Ergo, er det flere momenter som trekker i retning av at en endring i lokalisering ikke er ønskelig.

For å runde av denne drøftingen, kan vi raskt trekke frem hovedfunnene. Det er lite forskning på koblingen mellom digitalisering og organisasjonsstruktur, og problemstillinger rundt hvordan den geografiske dimensjonen opprettholdes i ny struktur, er helt nye. Våre funn viser



---

at digitalisering ser ut til å gi organisasjoner en mulighet til å endre fra geografisk basert struktur til funksjonsbasert struktur, og i denne sammenheng er det flere som bekymrer seg for at regionale strukturer, eller fagmiljø, bygges ned. Vi har tatt for oss samtlige landsdekkende statlige etater som har gjennomgått den aktuelle omorganiseringen, og våre funn viser at dette ikke stemmer. Paradoksalt nok viser det nesten det motsatte. Mye ansvar og oppgaver som tidligere har vært sentralisert i direktorater i Oslo, flyttes nå ut til funksjonsethetene som er spredd rundt omkring i landet. I tillegg til dette bevares samtlige lokasjoner i alle organisasjonene, med Statens vegvesen som et unntak, dette på grunn av fortsatt stedsavhengige oppgaver, frykt for å miste kompetente fagmiljøer ute i regionene og lokalpolitisk press. Det er ingen grunn til å slå fast at verken digitalisering eller overgang til funksjonsbasert struktur medfører en sterkere sentralisering, men kanskje heller en desentralisering.

#### **5.5.4 utfordringer for geografisk distribuerte organisasjoner**

Det finnes flere utfordringer for geografisk distribuerte organisasjoner som er grupperte etter funksjon. Vi ser at geografi kommer til uttrykk på nye måter, og til tross for at organisasjonen er inndelt etter funksjoner på et overordnet nivå, vil de stedsavhengige oppgavene fortsatt bli best løst ved å ha lokasjoner spredd rundt om i landet som ivaretar disse.

##### *Strukturelle utfordringer*

Det oppstår en problemstilling i form av hvilken grad lokasjonene og enhetene som man sitter igjen med, skal suppleres med sentraliserte enheter for spisskompetanse og oppgaver som best kan håndteres sentralt. Det må tas hensyn til hvor hensiktsmessig det er å kombinere ulike organisasjonsprinsipper og hvilke utfordringer dette medfører. Hovedprinsippet er at på et overordnet nivå velger etatene nå å organisere seg etter funksjoner heller enn geografi, og på et sekundærnivå er valget mellom funksjoner eller geografi når det gjelder form for gruppering. For flere etater er det hensiktsmessig og helt nødvendig å kombinere ulike organisasjonsprinsipper, som for Statens vegvesen. Det vil likevel ikke være like hensiktsmessig å supplere de ulike lokasjonene og enhetene med oppgaver som heller best håndteres sentralt, noe som blir en avveining man må ta.

For de etatene som har regionale enheter må man også ta hensyn til om disse har for stor eller for liten innflytelse. Dette vil gjelde for Statens vegvesen især. Det kan på den ene siden medføre en praksis og en kultur som gir for stort rom for regionale og lokale tilpasninger, hvor

nasjonal samordning blir nedtonet og potensialet for å spre de beste praksisene ikke utnyttes. Statsarkivene til Arkivverket er et godt eksempel på dette i gammel struktur, da de var regionale enheter som hadde for stor innflytelse. Det ga store problemer med nasjonal samordning. På den andre siden kan det også medføre for liten innflytelse for regionale enheter. Her blir styringen helt sentralisert, og de regionale enhetene har ikke kontroll lenger. På denne måten vil man ikke få utnyttet regional kompetanse, og hensynet til lokal fleksibilitet blir i stor grad neglisjert. For denne problemstillingen vil man også måtte ta avveininger, helt etter hvilken etat det er snakk om. Statens vegvesen er eksempelvis en etat som har sterke og kompetente fagmiljøer ute i distriktene, som sitter på mye erfaring. I disse tilfellene blir det mer naturlig å gi mer makt til de regionale enhetene, gitt at de tilpasser både praksis og kultur som medfører at nasjonal samordning blir ivaretatt, og de beste praksisene utnyttet.

### *Fjernledelse*

Det faktum at ansatte og ledelsen blir spredd innen en gitt funksjon, medfører at spørsmålet om fjernledelse oppstår. Fjernledelse er noe som finner sted innen en gitt strukturell og geografisk kontekst, og er tilfelle for etatene vi har studert. Et av våre bidrag til organisasjonsforskningen gjennom denne studien har vært kunnskapen vi har tilegnet oss om nettopp fjernledelse. Fjernledelse kan medføre store utfordringer, ettersom de ansatte opplever det som en følelse av å være alene hjemme. For Arkivverket sin del hadde de ikke erfaring med fjernledelse, og ansatte opplevde det som veldig problematisk. Det bør derfor begrenses i den grad det er mulig, og man er avhengig av en tilpasningsperiode for de ansatte. Ledelsen må også være oppmerksom på at flere av de ansatte kan oppleve dette vanskelig, og prøve å beholde den personlige kontakten med de ansatte i størst mulig grad.

### *Samordningsoppgaver*

En av de andre store utfordringene til organisasjoner som er distribuert geografisk, omhandler samordningsoppgaver som er knyttet til felles lokalisering. Det er flere ansatte som jobber på en lokasjon, men som er plassert i ulike funksjoner. Dette går igjen i både Arkivverket og Skatteetaten, og er også foreslått i den nye strukturen til Statens vegvesen. Statsarkivene til Arkivverket er et eksempel på en lokasjon som innehar ansatte fra flere ulike funksjoner. Utfordringen her blir dermed at det kan bli oppgaver som nå faller mellom funksjonene, og hvem er det som skal ha ansvaret for dem? En statsarkivar i vår studie problematiserte blant annet brannsikkerheten, hvordan det med ny struktur var uklare retningslinjer for brannsikkerhet på sin lokasjon, og hvem det var som egentlig hadde ansvar for dette nå. Slike

problemer finnes det flere av, og hvordan kan disse håndteres? Tidligere var ikke dette et problem, da det var en overordnet person som hadde alt ansvar på sin lokasjon. Det er ikke tilfellet lenger.

Det er sannsynlig at det er de samme problemstillingene som går igjen på de ulike lokasjonene, som blant annet nettopp brannsikkerhet. Ansvar for sosiale arrangementer kan være et annet eksempel. Det er derfor viktig at toppledelsen først utreder hvilke problemstillinger som nå oppstår i lys av ny organisering, og avdekker hva som faller mellom funksjonene. Å ha tydelig kommunikasjon med de ulike ansatte som befinner seg på disse lokasjonene er viktig, da det tross alt er de som vet best hva problemene innebærer. Det er også viktig å se om dette er noe som går igjen for alle lokasjoner, og om det er noen lokasjoner som har særegne utfordringer som ingen av funksjonene fanger opp. Deretter må det lages klare retningslinjer, og det må tydeliggjøres ansvarsforhold. Tar vi for eksempel brannsikkerhet igjen som et eksempel, må det være en overordnet ansvarlig for dette. Vedkommende må ha oversikt over hvem som er til stede på sin lokasjon hver dag, og hvem det er som skal være der til enhver tid. På denne måten håndterer man samordningsproblemene på en best mulig måte, og kvitter seg med de gradvis.

## 6. Konklusjon

### 6.1 Hovedfunn

På bakgrunn av krav til endringer i statlig sektor, har de landsdekkende statlige etatene hele tiden møtt utfordringer og krav fra sine eiere til endring og effektivisering, men også stadig sterkere krav fra ulike brukergrupper om mer helhetlige og brukervennlige tjenester fra offentlig sektor. I lys av dette settes det nye krav til blant annet felles infrastruktur, løsninger som kommuniserer med hverandre og automatisert informasjonsflyt på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, og digitalisering og nye arbeidsprosesser fører blant annet til at geografisk og funksjonell organisering i større grad kan sees uavhengig av hverandre (Difi, 2018). Formålet med vår studie har vært å se på hvordan de ulike etatene har tilpasset seg både organisatorisk og strategisk, for å imøtekomme endringene i de teknologiske og institusjonelle omgivelsene. For at vi skal klare å besvare dette har vi utarbeidet og studert følgende forskningsspørsmål i vår studie:

*1. Hvordan har de statlige etatene tilpasset seg organisatorisk for å imøtekomme endringer i de teknologiske og institusjonelle omgivelsene, og hva er forklaringene bak dette?*

Vi har studert alle landsdekkende statlige etater som har gått bort fra geografisk basert organisasjonsstruktur, og samtlige har valgt en funksjonsbasert struktur. Digitalisering er den sterkeste forklaringsfaktoren for dette valget. Våre funn peker på at digitalisering fører til mer standardisering av oppgaver og at oppgavene blir mindre stedsuavhengige, noe som eksemplifiseres gjennom brukerkontakt, som har endret seg drastisk over de senere år – fra å møte opp fysisk til nettbaserte løsninger. Digitaliseringen har også hatt betydning for eksterne forhold som nye krav og forventninger til løsninger fra brukere, og ny informasjonsforvaltning og -deling mellom etater og underenheter i etatene seg imellom. Etatene hadde ulik grad av digital modning i forkant av omorganiseringsprosessene. Eksempelvis hadde Skatteetaten jobbet mye med å implementere digitale løsninger, mens Arkivverket ikke hadde innarbeidet digitaliseringen i like stor grad. Når det gjelder det å forholde seg til digitaliseringen, ser Arkivverket ut til å ha kommet kortest av de tre casene våre – Skatteetaten og Statens vegvesen har jobbet med digital informasjonsdeling og kommunikasjon, eksempelvis fjernledelse, i tiden før organisasjonsendringen. Denne formen for digital samhandling har vært helt nytt for Arkivverket, og følgelig vært en større utfordring for dem.

---

Tre perspektiv – rasjonelt, politisk og institusjonelt – ser ut til å kunne forklare endringene. Det rasjonelle perspektivet innebærer at etaten har dannet seg et godt bilde av organisasjonsmiljøet, dannet seg et mål, formulert en plan og strategi for å nå dette målet, og skapt en felles mål-middeloppfatning i etaten for å nå dette målet. Skatteetatens endring har klare innslag av det rasjonelle perspektivet. Det politiske perspektivet ser vi klarere i Arkivverket. Her har det vært ulike aktører og interesser, med ulik situasjons- og virkelighetsforståelse. Endringen har kommet til gjennom større grad av intern maktkamp, motstand og konflikt. Felles for alle er at de har et innslag av institusjonelt perspektiv som forklaring bak endringene. Organisasjoner søker mot å organisere seg på den måten som til enhver tid oppfattes «god», «riktig» eller «moderne». Organisasjonsoppskrifter, for eksempel knyttet til formell organisasjonsstruktur, er «i vinden». Det innebærer at det vil være noen oppskrifter som er mer populære enn andre på et gitt tidspunkt i tiden. Funksjonsbasert gruppering ser ut til å være en populær organisasjonsoppskrift for landsdekkende statlige etater, da vi har observert tre landsdekkende statlige etater som har implementert, eller planlegger å implementere, en slik struktur.

Videre kan valget om å gå fra geografisk til funksjonsbasert struktur forklares gjennom et ønske om økt likebehandling, slik man har sett hos både Arkivverket og Skatteetaten. Bedre ressursallokering og spesialisering av kompetanse driver også fram denne endringen. En funksjonsbasert struktur gir etatene en større fleksibilitet når det kommer til å allokere ressurser til satsningsområder som trenger mer kraft. Eksempelvis er det opprettet innovasjonsfunksjoner i alle de nye organisasjonene, for å imøtekomme digitaliseringen og for å få mer kraft på utviklingsarbeid. Denne muligheten sørger også for å sikre mer robuste fagmiljøer. Gjennom å organisere seg landsdekkende i funksjoner, kan man samle større og mer robuste fagmiljøer. Sist, men ikke minst, har etatene rigget organisasjonene for å skape en større gjensidig avhengighet mellom enhetene i organisasjonene – dette for å sørge for en mer tverrfaglig oppgaveløsning, for å møte stadig mer komplekse problemstillinger i den digitaliserte hverdagen. Det vil imidlertid oppstå noen utfordringer i forbindelse med overgang til ny gruppering.

## *2. Hvilke utfordringer oppstår gitt at strukturen justeres?*

De utfordringene som oppstår kan i stor grad knyttes til samordning og koordinering på tvers av lokasjoner. Når organisasjonene organiserer seg i landsdekkende funksjoner, vil funksjoner bli spredd over mange lokasjoner. Dette vil blant annet medføre økt bruk av fjernledelse.

Videre vil det kunne oppstå utfordringer knyttet til samordningsoppgaver. Hvem sitt ansvar vil det være å utføre oppgaver som ingen av funksjonene på de ulike lokasjonene har ansvaret for? Den gjensidige avhengigheten som skal føre til økt tverrfaglighet kan samtidig være en utfordring i det at den legger til rette for overlappende grensesnitt mellom de ulike funksjonene. Dette kan føre til uklart ansvar, og uenigheter om hvorvidt en oppgave skal utføres av den ene eller andre funksjonen, og i hvilken rekkefølge dersom flere funksjoner skal involveres. Faren for silodannelse er også til stede i de nye organisasjonene.

For Statens vegvesen er paradoksalt nok nedbrytning av fagmiljø en utfordring. Der det å gå til funksjonsbasert struktur for de andre etatene har medført at man kan samle seg i større og mer robuste fagmiljø, legger vegvesenets nye struktur opp til at man kan få en svekkelse av fagmiljøene. Dette må til dels skyldes regionreformen, og ikke strukturendringen ene og alene, all den tid det er overføringen av ansatte over til fylkeskommunene som gjør at de ser seg nødt til å legge ned en rekke lokasjoner, noe som innebærer at flere lokale fagmiljø vil bygges ned. De resterende ansatte i etaten vil imidlertid bli samlet i landsdekkende funksjoner, som på slikt vis samler de gjenværende ansatte i større, og landsdekkende fagmiljø.

## 6.2 Teoretiske bidrag og implikasjoner

Vår studie avdekker hvordan de ulike etatene har tilpasset sin organisasjonsstruktur for å møte krav og forventninger fra sine eksterne omgivelser. Studien gir sådan ny innsikt i statlig sektor, og kan være grunnlag i fremtiden for hvordan andre statlige etater kan bruke funksjonsbasert organisering som en organisasjonsoppskrift.

Studien avdekker ny innsikt fra et organisasjonsfaglig ståsted. Det finnes lite eksisterende forskning som kobler digitalisering og valg av organisasjonsstruktur, og denne studien vil være helt i forskningsfronten hva gjelder statlige etater i Norge som har gått fra en geografisk basert organisasjonsstruktur til funksjonsbasert organisasjonsstruktur. Denne studien gir således en innsikt i hvorfor statlige etater vil ønske å gjennomføre akkurat en slik omstrukturering, og rent konkret har vi avdekket særlig to trekk ved digitalisering som har betydning for dette valget. Standardisering og stedsuavhengighet i oppgaveløsningen, fører til en overgang fra geografisk basert gruppering til funksjonsbasert gruppering. Implikasjonene digitalisering har for valg av struktur inkluderer blant annet likebehandling, saksbehandling,

---

brukerkontakt, spesialisering og robusthet til fagmiljøer. Studien viser hvilke eksterne forhold som påvirker de statlige etatene, og hvordan valg av ny struktur kan imøtegå disse forholdene.

Studien viser at digitalisering ikke kan sees på som noe objektivt. Digitalisering er svært knyttet til virkelighetsforståelse, og virkelighetsforståelsen knyttet til digitaliseringen er nært beslektet med virkelighetsforståelsen knyttet til valg av struktur. Studien gir innsikt i hvordan gruppering basert på landsdekkende funksjoner fungerer i praksis, og hvordan den geografiske dimensjonen ivaretas i den nye organiseringen. Det finnes lite forskning på området, og det har blitt hevdet av mange at standardisering og stedsuavhengighet, i sammenheng med landsdekkende funksjoner, vil føre til nedlegging av regionale strukturer og lokale fagmiljø. Studien viser at dette ikke er tilfellet. Snarere tvert imot, da den viser til flere tilfeller av desentralisering av makt i ny struktur. Studien viser samspillet mellom de to aspektene ved geografi – grunnlag for enhet i forhold til lokalisering, samt betydningen av regionale interesser. Den danner samtidig et bilde av hvilke utfordringer digitaliseringen medfører, og som oppstår gitt at man justerer strukturen til en funksjonsbasert gruppering – eksemplifisert gjennom strukturelle forhold, fjernledelse og samordning.

### 6.3 Forslag til videre forskning

Studien svarer ikke på om funnene som er avdekket også vil kunne gjelde for andre statlige etater, eller andre virksomheter i sin helhet. Det er likevel verdt å merke seg at studien har tatt for seg *alle* de statlige etatene i landet som har gjennomført denne formen for omorganisering, i tillegg til de som har annonsert at de planlegger å omorganisere til funksjonsbasert organisering. Derfor mener vi at den er dekkende, selv om det er vanskelig å spå om funnene kan generaliseres for de omorganiseringene som vil skje i fremtiden. Strukturen i de statlige etatene har mange likhetstrekk, og omfanget vi har dekket er veldig bredt, så det er likevel grunn til å tro at studien vil være til god hjelp. Dette gjelder for statlige etater, men også i privat sektor.

Ettersom de ulike etatene er i ulike faser av omorganiseringen, hadde det vært spennende og sett virkningene av endringene som er gjort på et senere tidspunkt. Arkivverket er etaten som har kommet lengst med sin omorganisering, men det viser seg fortsatt at de har problemer med implementeringen. Å komme tilbake på et senere tidspunkt og sett om de har klart å løse disse problemene, hadde vært spennende. Skatteetaten har vært midt inne i sin omorganisering, og virkningene har ikke vært klare. Statens vegvesen er helt i startfasen av sin omorganisering,

og for alle etatene ville det vært spennende å studere virkningene ved en senere anledning. Dersom omorganiseringen har hatt ønsket virkning, kan dette være en god innsikt for andre statlige etater som vurderer å iverksette liknende tiltak.

Videre hadde det også vært spennende å utvide vår studie, og gått mer i dybden på medarbeider- og mellomledernivå. I vår studie har vi hatt tre caser, noe som har vært svært omfattende med mye data. Derfor har vi bare skrappt overflaten, ved å intervjuer toppledelsen, avdelingsdirektører og tillitsvalgte. Med mer tid og mer ressurser kunne vi fått ytterligere innsikt i hvordan omorganiseringen har fungert også på et lavere nivå, noe som hadde gitt oss mulighet for å sammenligne oppfatningene og holdningene bedre. På denne måten hadde det vært enklere for oss å se om perspektivene og oppfatningene mellom alle nivåer i etatene hadde samsvart, i større grad enn det vi har hatt mulighet til nå.

Til slutt ville det også vært interessant og studert og sammenlignet med flere landsdekkende etater i den videre forskningen, da vi på denne måten kunne fått frem ulike kombinasjoner av geografi og funksjon. Vi kunne studert og sett på hvorfor akkurat de tre landsdekkende statlige etatene vi har studert er de som har valgt en slik omorganisering, og hvor sannsynlig og nødvendig det er at andre landsdekkende etater i Norge vil gjennomføre en lignende omstrukturering. Som nevnt i (6.2) viser studien samspillet mellom de to ulike aspektene ved geografi, men dette samspillet kunne også vært tema for videre forskning. Avslutningsvis kunne vi også studert nye endringsinitiativ som trekker i samme retning som de tre etatene vi har studert. Det er altså mange muligheter for videre forskning på dette området, og til tross for at vår studie er omfattende med tre caser og en sammenligning, har vi knapt skrappt overflaten av potensialet som finnes.

## 6.4 Implikasjoner for etatene

Omstruktureringen i Arkivverket ble iverksatt fra 1. november 2016, og er i så måte relativt fersk, og i en tidlig fase. Omstruktureringen i Skatteetaten foregår i skrivende stund, og hos Statens vegvesen er det vedtatt en omstrukturering, med håp om at den skal tre i kraft fra 1. januar 2020. Alle de nevnte endringsprosessene er i seg selv omfattende, og dermed vil det være behov for å ta lærdom underveis og gjøre justeringer der det er nødvendig. Da Arkivverket er den etaten som har kommet lengst og hatt ny struktur implementert noen år, hadde vi et større fokus der på hva den viktigste lærdommen hadde vært så langt. De har også



---

hatt fokus på å investere tid og ressurser i å kartlegge områder der behovene for forbedring har vært størst.

Vår studie avdekker viktige funn knyttet til ulike utfordringer i de aktuelle etatene. Disse utfordringene kan sees i sammenheng med ulike faktorer.

De fleste implikasjonene har allerede etatene tatt innover seg, men et interessant funn for Arkivverket er at de, i motsetning til både Skatteetaten og Statens vegvesen, har flyttet makt fra regionene inn til Oslo. De har altså hatt et større innslag av geografisk sentralisering enn de to andre etatene. For Arkivverket sin del, var statsarkivene autonome før, men med denne omorganiseringen mistet de denne autonomien. Både Skatteetaten og Statens vegvesen har beholdt en grad av autonomi i regionene, ved å ha divisjonsledelsene fordelt ute på ulike lokasjoner. Vi oppdaget at nettopp denne flyttingen av makt medførte store uenigheter og mye motstand, og dersom det ikke var nødvendig for verken Skatteetaten eller Statens vegvesen å sentralisere makten, burde Arkivverket kunne unngått det samme. En annen implikasjon for Arkivverket er samordning. I vår studie avdekker vi at det oppstår samordningsproblemer på de ulike lokasjonene de har, som følge av at flere ulike funksjoner har ansatte spredt på de ulike lokasjonene. Det må dermed være ansatte som får overordnet ansvar for disse samordningsoppgavene.

Ettersom de ulike statlige etatene har implementert en struktur som ikke lenger baserer seg på geografi, er det en fare for at den geografiske avstanden kan føre til utfordringer knyttet til tilhørighet og samhold. Det blir viktig for de ulike etatene å finne en felles kultur som alle ansatte på samtlige nivåer kan identifisere seg med. Dermed må alle etatene sette av tid og ressurser til å ta vare på den menneskelige dimensjonen i omstruktureringene. Ved å ha større fokus på det sosiale, for eksempel i form av sosiale arrangementer, kan det legges til rette for at man blir kjent og bygger opp tillit til hverandre. Dette vil bli viktigere nå som mange får nye kollegaer de samarbeider med, og nye ledere å forholde seg til. Det er også krevende da det nå blir ny arbeidsform i etatene som det ikke er alle ansatte som innehar kompetansen til. Derfor må det i alle etater legges til rette for at man invester tid og ressurser til å innføre de nye prinsippene på alle nivåer. På denne måten skaper man felles virkelighets- og situasjonsforståelse, og et felles mål for etaten som helhet. Man må se viktigheten av å utvikle både de ansatte og ledere sin kompetanse og kunnskap for å lære hvordan man jobber på tvers av lokasjoner og funksjoner.

Avslutningsvis er det også viktig for Statens vegvesen å finne en felles virkelighets- og situasjonsforståelse mellom ledelsen og de ansatte i sin prosess, for på den måten å unngå de store konfliktene som Arkivverket har vært gjennom i sin omorganiseringsprosess.

Vi håper at studiens funn kan være et positivt bidrag for de ulike etatene.

## 6.5 Metodiske begrensninger ved studien

Omfanget til studien representerer enkelte begrensninger. Det faktum at det er tatt for seg tre caser, for deretter forsøke å sammenligne casene, har medført et omfattende arbeid. Det har vært knyttet begrensninger til tid og ressurser, og det ble samlet sett gjennomført 18 intervjuer. Utvalget har vært bra, med viktige personer i omorganiseringene, og vi anser det utvalget som er blitt gjort som representativt, da alle har hatt relevant innsikt i viktige trekk ved både prosessene og organisasjonene. Det har vært et fokus på å intervjuer også tillitsvalgte i hver etat, for å i hvert fall kunne få et visst perspektiv på medarbeidernivå, men det hadde helt klart vært ønskelig å intervjuer flere medarbeidere og mellomledere i hver etat for et mer helhetlig perspektiv.

Ettersom vi har studert etatene gjennom en enkelt case på et gitt tidspunkt, er det vanskelig å svare på om funnene kan generaliseres også til andre etater som i fremtiden ser for seg å gjøre en liknende omorganisering. Ettersom studiet vårt dekker flere caser og har så stort omfang, er det en mulighet for at det kan generaliseres, men vi kan ikke slå det fast helt sikkert, og det kan utgjøre en svakhet ved studiens validitet. Formålet var likevel å oppnå innsikt i hvilke tilpasninger de ulike etatene har måttet gjøre, som igjen kan danne grunnlag for videre forskning, noe vi føler studien gir.

Den empiriske konteksten til studien har også utgjort en begrensning. Dette skyldes i stor grad at de statlige etatene kontinuerlig er i endring, og det blir til stadighet stilt strengere krav at de må omorganisere seg, effektivisere og tilpasse seg både de teknologiske og institusjonelle omgivelsene. Dermed har det vært vanskelig å isolere og avgrense seg til å se på en konkret endring, da en svakhet er at funnene som er avdekket kan være knyttet til tidligere prosesser, istedenfor den siste omstruktureringen. Likevel har Arkivverket vært skjermet for endringer ved tidligere anledninger, og vi føler at denne casen ikke innehar den samme svakheten. Man er også på et tidlig stadium i endringene, og implikasjonene på organisasjonene kan utvikle

---

seg og endre seg over tid. I den grad kan det dermed være noe vanskelig å etterprøve noen av våre funn, og det vil være med på å redusere studiens reliabilitet.

---

## 7. Litteraturliste

- Abbot, K. W., Keohane, R. O., Moravcsik, A., Slaughter, A. -M. & Snidal, D. (2001). The Concept of Legalization. I J. Goldstein, M. Kahler, R. Keohane & A. -M. Slaughter (red.), *Legalization and World Politics* (s. 17-35). Cambridge, MA: MIT Press.
- Andersen, E. & Sannes, R. (2018, 30. januar) Fem skritt på en digital endringsreise. Hentet fra <https://www.bi.no/forskning/business-review/articles/2018/01/fem-skritt-mot-en-digital-endringsreise/>
- Andersen, E. & Sannes, R. (2017). Hva er digitalisering? *Magma*, 17(6), s. 18-24.
- Arkivverket. (2019, 14. mai). *Arkivverkets organisering*. Hentet fra <https://www.arkivverket.no/om-oss/organisasjonsstruktur>
- Arkivverket. (2017). *Medarbeiderundersøkelsen 2017* (Totalrapport). Oslo: Rambøll.
- Arkivverket. (2016). *Bemanningsplan* (Rapport fra 30. august 2016). Oslo: Arkivverket.
- BarNir, A., Gallagher, J. M., & Auger, P. (2003). Business process digitization, strategy, and the impact of firm age and size: the case of the magazine publishing industry. *Journal of Business Venturing*, 18(6), 789-814.
- Busch, T., Dehlin, E., & Vanebo, J. O. (2010). *Organisasjon og organisering* (6.utg). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægred, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Dacin, M. -T., Goodstein, J. & Scott, W. R. (2002). Institutional Theory and Institutional Change: Introduction to the Special Research Forum. *Academy of Management Journal*, vol. 45, 45-58.
- Daft, R. L., Murphy, J. & Willmott, H. (2014). *Organization Theory and Design* (2. utg.). Hampshire: Cengage Learning.
- D'Andrade, R. G. (1984). Cultural Meaning Systems. I R. A. Shweder & R. A. LeVine (red.), *Culture Theory: Essays on Mind, Self, and Emotion* (s. 88-119). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Difi. (2018). *Organisasjonsformer i offentlig sektor: En kartlegging* (Difi-rapport 2018:8). Oslo: Direktoratet for forvaltning og ikt.
- Drory, A. & Romm, T. (1990). The Definition of Organizational Politics: A Review. *Human Relations*, vol. 43, 1133-1154.
- Fichman, R. G., Dos Santos, B. L., & Zheng, Z. (2014). Digital innovation as a fundamental and powerful concept in the information Systems curriculum. *Mis Quarterly*, 38(2), 329-343.

- 
- Fitzgerald, M., Kruschwitz, N., Bonnet, D., & Welch, M. (2013). Embracing digital technology: A new strategic imperative. *MIT sloan management review*, 55(2), 1.
- Fjeldstad, Ø. D., Snow, C. C., Miles, R. E., Lettl, C., Gulati, R., Puranam, P., & Tushman, M. (2012). The architecture of collaboration. *Strategic Management Journal*, 33(6).
- Furunes, E. W. & Helness, O. (2018, 30. mai). 4000 ansatte rammes av lite kjent stortingsvedtak. *NRK*. Hentet fra [https://www.nrk.no/finnmark/slakter-stortingsvedtak-som-vil-splitte-opp-statens-vegvesen-1.14058353?fbclid=IwAR2BWjKWEeCrz6icbqMjRnkKjKEzZUItB09gr\\_NXb3NhDGrxFrNk2k1AJO4](https://www.nrk.no/finnmark/slakter-stortingsvedtak-som-vil-splitte-opp-statens-vegvesen-1.14058353?fbclid=IwAR2BWjKWEeCrz6icbqMjRnkKjKEzZUItB09gr_NXb3NhDGrxFrNk2k1AJO4)
- Galbraith, J. R. (1977). *Organizational Design*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Gantz, J. & Murray, V. V. (1980). The Experience of Workplace Politics. *The Academy of Management Journal*, vol. 23, nr. 2, 237-251.
- Ghauri, P. & Grønhaug, K. (2010). *Research Methods in Business Studies* (4th ed.). New Jersey. Prentice Hall.
- Hallett, T. & Ventresca, M. J. (2006). Inhabited Institutions: Social Interactions and Organizational Forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. *Theory and Society*, vol. 35, 213-236.
- Hannan, M. T. & Freeman, J. (1989). *Organizational Ecology*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Henriette, E., Feki, M., & Boughzala, I. (2016). Digital transformation challenges. *Paper presented at the MCIS 2016: 10th Mediterranean Conference on Information Systems*.
- Hofstede, G., Hofstede, G. J. & Minkov, M. (2010). *Cultures and Organizations. Software of the Mind. Intercultural Cooperation and its Importance for Survival* (3. utg.). New York: McGraw Hill.
- Jacobsen, D. I. (2018). *Organisasjonsendringer og endringsledelse* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kane, G. C., Palmer, D., Phillips, A. N., Kiron, D., & Buckley, N. (2015). Strategy, not technology, drives digital transformation. *MIT Sloan Management Review and Deloitte University Press*, 14.
- Kolbjørnsrud, V. (2018). Collaborative organizational forms: on communities, crowds, and new hybrids. *Journal of Organization Design*, 7(1).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). Kommuneproposisjonen 2020 (Prop. 113 S (2018-2019)). Hentet fra

---

[https://www.regjeringen.no/contentassets/f050c9f5aea74c33818cf5ffdfefb18d/no/pdfs/prp201820190113000dddpdfs.pdf?fbclid=IwAR21PQbTWO\\_VhNm9-PJXMw8lieBQGQz\\_Luy64z1cB3KIxn75-iouujO6hqk](https://www.regjeringen.no/contentassets/f050c9f5aea74c33818cf5ffdfefb18d/no/pdfs/prp201820190113000dddpdfs.pdf?fbclid=IwAR21PQbTWO_VhNm9-PJXMw8lieBQGQz_Luy64z1cB3KIxn75-iouujO6hqk).

- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, vol. 83, 340-363.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Nesheim, T. (2015) *Enhetlig styring i en mangfoldig stat? En kunnskapsoversikt over betingelser for ledelse, styring, organisering og samordning i staten* (SNF-rapport nr. 13/15). Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning AS.
- Nesheim, T. (2017, 17. november). Digitalisering: Farvel til regional stat? *Ukeavisen Ledelse*, s. 41.
- Olsen, J. P. (1996). Norway: Slow learner – or Another Triumph of the Tortoise. I J. P. Olsen & G. B. Peters (red.), *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Pfeffer, J. (1992). *Managing with Power: Politics and Influence in Organizations*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Pfeffer, J. (1981). *Power in Organizations*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Regjeringa. (2016). *Arkivverket blir styrkt og videreutvikla*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/arkivverket-blir-styrkt-og-vidareutvikla/id2477544/>
- Røvik, K. A. (2011). *Trender og Translasjoner* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2015). *Research Methods for Business Students* (7th ed.). Essex: Pearson Education Limited
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and Organizations* (4. utg.). Thousand Oaks: Sage.
- Snow, C. C., Fjeldstad, Ø. D., & Langer, A. M. (2017). Designing the digital organization. *Journal of Organization Design*, 6(1).
- Skatteetaten. (2017). *Ny organisering av Skatteetaten: nivå 1-3 med tilhørende konsekvenser og risiko*. Oslo: Skatteetaten.
- Statens vegvesen. (2019c). *Forslag til lokalisering: utredning om lokalisering for Statens vegvesen i ny organisasjon fra 1. januar 2020* (Rapport 20. mai 2019). Oslo: Statens vegvesen.
- Statens vegvesen. (2019b). *Ny tjenesteleveransemodell og tjenestestruktur på TK-området* (Rapport 12. april 2019). Oslo: Statens vegvesen.

- 
- Statens vegvesen. (2019a). *Fra regioner til divisjoner: utredning om organisering av Statens vegvesen fra 1. januar 2020* (Rapport 15. januar). Oslo: Statens vegvesen.
- Stief, S. E., Eidhoff, A. T., & Voeth, M. (2016). Transform to Succeed: An Empirical Analysis of Digital Transformation in Firms. *World Academy of Science, Engineering and Technology, International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering*, 10(6), 1629-1638.
- Tilson, D., Lyytinen, K., & Sørensen, C. (2010). Research commentary-digital infrastructures: the missing IS research agenda. *Information systems research*, 21(4), 748-759.
- Westerman, G., Calmédjane, C., Bonnet, D., Ferraris, P., & McAfee, A. (2011). Digital Transformation: A Roadmap for Billion-Dollar Organizations. *MIT Center for Digital Business and Capgemini Consulting*, 1-68.
- Weill, P., & Woerner, S. L. (2015). Thriving in an increasingly digital ecosystem. *MIT sloan management review*, 56(4), 27.
- Wenzel, M., Wagner, D., Wagner, H.-T., & Koch, J. (2015). *Digitization and Path Disruption: An Examination in the Funeral Industry*. Paper presented at the ECIS 2015 Completed Research Papers. Paper 199.
- Worren, N. (2012). *Organisation Design: Re-defining complex systems*. Essex: Pearson Education Limited
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (4th ed.). California: SAGE Publications
- Yoo, Y., Lyytinen, K. J., Boland, R. J., & Berente, N. (2010). The Next Wave of Digital Innovation: Opportunities and Challenges: A Report on the Research Workshop 'Digital Challenges in Innovation Research'.

## 8. Vedlegg

### 8.1 Vedlegg 1: Henvendelse til Arkivverket

Hei,

Vi er to studenter som går siste året master ved Norges Handelshøyskole. Vår spesialisering er Strategi og ledelse, og skal til våren skrive masterutredning. Vi skal skrive en masterutredning der vi skal se på hvordan digitalisering kan påvirke organisasjonsstruktur. I den anledning ønsker vi å se nærmere på mellom annet Arkivverket, som har gjennomført en større endring i organisasjonsstrukturen sin. Videre vil fokuset vårt her ligge på hva innholdet vil være i den nye strukturen, hvorfor denne endringer skjedde og hvilke utfordringer den nye strukturen medfører. I den anledning vil vi få behov for ulike datagrunnlag fra dere, mellom annet intervjuer. Per nå er vi tidlig i løpet og har ikke identifisert hvilke data vi har behov for å etterspørre. Likevel ønsker vi å få i stand en avtale hos dere angående data som vi vil få behov for når vi starter med vår utredning i januar.

Slik vi ser det er masteroppgaver ved NHH generelt av høy kvalitet, og en slik utredning vil også kunne gagne dere. Med oss på laget har vi Torstein Nesheim som veileder, professor ved SNF med spesialisering innenfor organisasjonsstrukturer ([https://www.snf.no/Files/Billeder/Nesheim\\_Ukeavisen%20Ledelse.pdf](https://www.snf.no/Files/Billeder/Nesheim_Ukeavisen%20Ledelse.pdf)), som du kjenner til fra tidligere studier han har gjennomført. SNF er ett av Norges ledende forskningsmiljø innen anvendt økonomisk-administrativ forskning, og har gode samarbeidsrelasjoner til andre forskningsmiljøer i Norge og utlandet. Virksomheten drives med basis i egen stab og fagmiljøene ved NHH i Bergen.

Vi ønsker å ha en tett dialog, og alt vårt arbeid vil være transparent for dere. Dere vil også få tilgang til ferdig utredning, som dere trolig kan få nytte av i det kontinuerlige forbedringsarbeidet etter omorganiseringen. Håper på positivt svar, og håper vi kan få et godt samarbeid det neste halvåret.

Med vennlig hilsen

Daniel Lotsberg og Ola Lindberg

Veileder: Torstein Nesheim



---

## 8.2 Vedlegg 2: Henvendelse til Skatteetaten

Hei,

Vi er to studenter som går siste året master ved Norges Handelshøyskole. Vår spesialisering er Strategi og ledelse, og skal til våren skrive masterutredning. Vi skal skrive en masterutredning der vi skal se på hvordan digitalisering kan påvirke organisasjonsstruktur. I den anledning ønsker vi å se nærmere på mellom annet Skatteetaten, som gjennomfører en større endring i organisasjonsstrukturen sin. Videre vil fokuset vårt her ligge på hva innholdet vil være i den nye strukturen, hvorfor denne endringer skjer og hvilke utfordringer den nye strukturen medfører. I den anledning vil vi få behov for ulike datagrunnlag fra dere, mellom annet intervjuer. Per nå er vi tidlig i løpet og har ikke identifisert hvilke data vi har behov for å etterspørre. Likevel ønsker vi å få i stand en avtale hos dere angående data som vi vil få behov for når vi starter med vår utredning i januar.

Slik vi ser det er masteroppgaver ved NHH generelt av høy kvalitet, og en slik utredning vil også kunne gagne dere. Med oss på laget har vi Torstein Nesheim som veileder, professor ved SNF med spesialisering innenfor organisasjonsstrukturer ([https://www.snf.no/Files/Billeder/Nesheim\\_Ukeavisen%20Ledelse.pdf](https://www.snf.no/Files/Billeder/Nesheim_Ukeavisen%20Ledelse.pdf)). SNF er ett av Norges ledende forskningsmiljø innen anvendt økonomisk-administrativ forskning, og har gode samarbeidsrelasjoner til andre forskningsmiljøer i Norge og utlandet. Virksomheten drives med basis i egen stab og fagmiljøene ved NHH i Bergen.

Vi ønsker å ha en tett dialog, og alt vårt arbeid vil være transparent for dere. Dere vil også få tilgang til ferdig utredning, som dere trolig kan få nytte av i det kontinuerlige forbedringsarbeidet etter omorganiseringen. Håper på positivt svar, og håper vi kan få et godt samarbeid det neste halvåret.

Med vennlig hilsen

Daniel Lotsberg og Ola Lindberg

Veileder: Torstein Nesheim

## 8.3 Vedlegg 3: Henvendelse til Statens vegvesen

Hei,

Vi er to studenter som går siste året master ved Norges Handelshøyskole. Vår spesialisering er Strategi og ledelse, og skal denne våren skrive masterutredning. Vi skal skrive en masterutredning der vi skal se på hvordan digitalisering kan påvirke organisasjonsstruktur. I den anledning ønsker vi å se nærmere på mellom annet Statens Vegvesen, som nå har vedtatt å gjennomføre en større endring i organisasjonsstrukturen sin. Videre vil fokuset vårt her ligge på hva innholdet vil være i den nye strukturen, hvorfor denne endringer skjer og hvilke utfordringer den nye strukturen medfører. I den anledning vil vi få behov for ulike datagrunnlag fra dere, mellom annet intervjuer.

Slik vi ser det er masteroppgaver ved NHH generelt av høy kvalitet, og en slik utredning vil også kunne gagne dere. Med oss på laget har vi Torstein Nesheim som veileder, professor ved SNF med spesialisering innenfor organisasjonsstrukturer ([https://www.snf.no/Files/Billeder/Nesheim\\_Ukeavisen%20Ledelse.pdf](https://www.snf.no/Files/Billeder/Nesheim_Ukeavisen%20Ledelse.pdf)). SNF er ett av Norges ledende forskningsmiljø innen anvendt økonomisk-administrativ forskning, og har gode samarbeidsrelasjoner til andre forskningsmiljøer i Norge og utlandet. Virksomheten drives med basis i egen stab og fagmiljøene ved NHH i Bergen.

Vi ønsker å ha en tett dialog, og alt vårt arbeid vil være transparent for dere. Dere vil også få tilgang til ferdig utredning, som dere trolig kan få nytte av i det kontinuerlige forbedringsarbeidet etter omorganiseringen. Håper på positivt svar, og håper vi kan få et godt samarbeid det neste halvåret.

Med vennlig hilsen

Daniel Lotsberg og Ola Lindberg

Veileder: Torstein Nesheim

---

## 8.4 Vedlegg 2: Intervjuguide bakgrunnsintervju

### Informasjon gitt i forkant av intervjuet

- Takke for at intervjuobjektet tar seg tid og ønsker å delta
- Introdusere oss selv
- Introdusere oppgaven
- Forklare hva vi ønsker å oppnå med intervjuet, og avklare hvordan det vil foregå
- Å avklare om det er greit for intervjuobjektet at vi tar opptak. Sørge for samtykke av opptak, og forklare at dette er for å sikre en bedre dialog
- Bekrefte avsatt tid
- Spørre om noe er uklart og om intervjuobjektet har noen spørsmål

### Intervjuspørsmål

#### *Ved starten av intervjuet*

1. Kan du fortelle litt om deg selv og din bakgrunn?
2. Hva er din rolle i den aktuelle enheten og i omorganiseringen?
3. Kan du fortelle kort om etaten, hvilke oppgaver den søker å utføre og hvordan skjer styringen fra departementet?

#### *Bakgrunn og innhold i ny struktur*

4. Dere har gått fra geografisk basert organisasjonsstruktur og til en funksjonsbasert struktur. Kan du fortelle litt om bakgrunnen for det?
5. Hva var initiativet til endringen?
6. Hvordan er dagens situasjon? Hvilken situasjon ønsker dere å være i?
7. Er strukturendringen en del av en større «pakke» av endring?
8. Hvilke alternative strukturer ble vurdert?
9. Hva er kjernen i den aktuelle endringen?
10. Hva er de viktigste forskjellene i forhold til gammel struktur?
11. Hvordan er regional samordning evt. bygd inn i ny struktur?

#### *Fordeler og utfordringer med ny struktur*

12. Hva var motivet for omorganiseringen?
13. Kan du beskrive hvordan en slik omorganisering vil være fordelaktig for etaten?
14. Hvilke konsekvenser vil omstruktureringen ha for det samlede tjenestetilbudet?
15. Hvilke av de tidligere utfordringene løser en slik omorganisering?
16. Hvor viktig har den finansielle delen vært? (Statens Vegvesen spare 1,7 milliard)
17. Har dere møtt motstand til omorganiseringen innad i etaten? Fra hvem?
18. Kan du fortelle om konflikter som har oppstått i noen av de ulike fasene? Hvordan løser dere disse?
19. Hvordan tar dere hensyn til arbeidsplasser, og en rettferdig fordeling av disse?
20. Hvilke bekymringer har dere knyttet til omorganiseringen?
21. Ser dere for dere ansatte vil si opp som følge av nye og ukjente arbeidsoppgaver? Får de tilbud om å beholde gamle arbeidsoppgaver? Har de noe de skulle sagt selv?
22. Hvordan har regionreformen påvirket valget om omstrukturering?
23. Inspirasjon fra andre land/etater? Bidrag fra konsulenter?
24. Er omorganiseringen styrt av overordnet departement eller internt i etaten?

### ***Digitalisering***

25. Hvilken betydning har digitalisering hatt for endringen? Hvorfor trekker digitaliseringen i retning av en organisering uavhengig av geografi (funksjonsbasert)?
26. På hvilken måte? Kan du nevne noen konkrete mekanismer? (Brukerkontakt, informasjonsbehandling, samhandling internt osv.)
27. Hvilke nye roller/arbeidsoppgaver skaper den nye strukturen?
28. Hvilke konsekvenser og opplevde utfordringer knyttet til den nye strukturen/roller/lokalisering merker dere? (Ikke vekt på prosess)
29. Viktig læring så langt? (Arkivverket)

### ***Før intervjuet avsluttes***

30. Er det noe mer du ønsker å legge til?

### ***Til slutt***

- Informere om at vi kan sende transkriberingen av intervjuet til vedkommende for godkjenning
- Igjen takke vedkommende for at de tok seg tid til å stille opp

---

## 8.5 Vedlegg 3: Intervjuguide dybdeintervju

### Informasjon gitt i forkant av intervjuet

- Takke for at intervjuobjektet tar seg tid og ønsker å delta
- Introdusere oss selv
- Introdusere oppgaven
- Forklare hva vi ønsker å oppnå med intervjuet, og avklare hvordan det vil foregå
- Å avklare om det er greit for intervjuobjektet at vi tar opptak. Sørg for samtykke av opptak, og forklare at dette er for å sikre en bedre dialog
- Bekrefte avsatt tid
- Spørre om noe er uklart og om intervjuobjektet har noen spørsmål

### Intervjuspørsmål

#### *Ved starten av intervjuet*

1. Kan du fortelle litt om deg selv og din bakgrunn?
2. Hva er din rolle i den aktuelle enheten og i omorganiseringen? (Planlegging, implementering, evaluering)
  - a. Hvor mye har du hatt å si?
3. Hvor i endringsprosessen er dere nå?

#### *Før vedtaket om ny struktur*

4. Hvilke motiver lå til grunn for omorganiseringen?
  - a. Hvilke innspill hadde du i forkant av strukturendringen?
5. Slik du ser det, hvordan har eksterne forhold påvirket Skatteetaten?
6. Har det oppstått konflikter/motstand mot endringsarbeidet?
  - a. Fortell om konflikt/motstand
7. Har du ytt motstand mot omorganiseringen? Hvorfor?
8. Hvilke tilbakemeldinger har du fått fra dine medlemmer om omorganiseringen?
9. Har dere opplevd politisk press? Politiske maktkamper innad i organisasjonen
10. På hvilken måte trekker økt digitalisering i retning av en slik strukturendring?
  - a. Med hensyn på din avdeling

***Generelle utfordringer og muligheter etter innføring***

11. Hvilke fordeler gir ny organisering dere? (Etaten som helhet, og din avdeling)
12. Hvilke av tidligere utfordringer løser ny struktur?
13. Implementering av ny struktur – hvilke utfordringer og muligheter gir dette?
14. Mange får nye arbeidsoppgaver, gjør dette din stilling vanskeligere? Nye hensyn å ta?
15. Hvordan endres din arbeidshverdag?
16. Hvilke muligheter gir økt digitalisering dere? (Med fokus på arbeidsoppgavene i etaten)

***Om respondentens enhet***

17. Hvordan er din enhet organisert?
18. Hvilke kompetansebehov og hvilke ulike roller har dere?
19. Hvilke nye roller har oppstått i din enhet etter omstruktureringen?
20. Hvordan opplever du endringsvilligheten i Skatteetaten?
21. I hvilken grad påvirker ny struktur samhandlingen mellom de ulike avdelingene, og mellom toppledelse og avdelinger?
  - a. Mellom funksjoner med ulik geografisk plassering
22. Hvordan blir utviklingsarbeidet/innovasjon håndtert?
  - b. Utfordringer ved å få dette til?
23. Hvordan blir oppgaveløsning i dag, i lys av digitalisering?
24. Viktig læring i din enhet?

***Vurdering av ny funksjonsbasert organisasjon***

25. Kunne etaten vært organisert på en bedre måte?
26. Føler dere at dere er sent eller tidlig ute med denne endringen?
27. Hvordan opplever dere at ny struktur påvirker samlet tjenestetilbud? Deres output?
28. Opplever du at organisasjonen deres er for sentralisert?
  - c. For mye makt i Oslo?
29. Hva ser dere på som utfordringer fremover? (Knyttet til ny struktur?)

***Til slutt***

- Informere om at vi kan sende transkriberingen av intervjuet til vedkommende for godkjenning
- Igjen takke vedkommende for at de tok seg tid til å stille opp

## 8.6 Vedlegg 4: Samtykkeerklæring

### Samtykkeerklæring – FOCUS-programmet

FOCUS-programmet er et forskningsprosjekt der NHH og ulike næringslivsaktører samarbeider om å utvikle kunnskap om norske bedrifter om tema som internasjonalisering og integrering, ledelse av kunnskapsarbeidere, dynamiske styringssystemer og endringskapasitet. Målet er å bidra til utvikling av teorier og perspektiver for fremtidige foretaksløsninger.

I denne forespørselen ber vi deg om å delta i et intervju som vil ta om lag ... time. Intervjuene vil bli tatt opp på bånd, samt notater vil bli tatt underveis. Disse dataene vil bli anonymisert.

Det er helt frivillig å delta i prosjektet og du kan på hvilket som helst tidspunkt trekke deg. Forskerne i FOCUS-programmet vil få tilgang til de anonymiserte dataene, og de er underlagt taushetsplikt. I enkelte tilfeller kan det bli aktuelt å gjennomføre en oppfølgingsundersøkelse. I så fall vil du motta ny informasjon og ny forespørsel om å delta.

Dataene vil bli brukt til forskning, dvs. produksjon av forskningsartikler og rapporter.

Ved å signere denne erklæringen samtykker du i å delta i studien. Har du spørsmål i forbindelse med denne henvendelsen, eller ønsker å bli informert om resultatene fra undersøkelsen når de foreligger, kan du gjerne ta kontakt med meg på adressen under.

Med vennlig hilsen

Navn

NHH

E-post:

Tlf.

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt skriftlig informasjon og er villig til å delta i studien.

Signatur ..... Telefonnummer .....