

Nye utfordringer – ny organisasjon
Endring og utvikling i Direktoratet for mineralforvaltning med
Bergmesteren for Svalbard
av Hilde Marie Lingstad



Visnes Kalk. Fotograf: Peter Brugmans, DMF

Master i organisasjon og ledelse
Spesialisering i innovasjon og endringsledelse
Emnekode SOS6901
NTNU Videre
Trondheim
1.2.2018

Sammendrag

«Now is not the end.

It is not even the beginning of the end.

But it is, perhaps, the end of the beginning»

Winston Churchill (Mintzberg, Managing, 2011, s. 195)

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) er en offentlig etat som forvalter Lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven) og Bergverksordningen for Svalbard. DMF ble opprettet ved at tidligere Bergvesenet skiftet navn ved innføringen av mineralloven den 1.1.2010. DMF er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet (NFD).

Da mineralloven ble innført i 2010, var ikke DMF forberedt på oppgavene som ble innført med den nye loven og omfanget av disse. På oppdrag fra NFD gjorde PricewaterhouseCoopers (PwC) en evaluering av DMF i 2012. Evalueringen skulle gi departementet og etaten grunnlag for iverksettelse av relevante tiltak for å gjøre DMF i stand til å ivareta de oppgavene som ble innført med mineralloven. Rapporten viste at det var behov for store endringer i organisasjonen og ga viktige innspill til den nye direktøren som ble ansatt fra 1.1.2013. NFD sier at de i ettertid ser at DMF ikke var satt i stand til å håndtere de nye oppgavene som kom med mineralloven.

I denne masteroppgaven ønsker jeg å analysere endringen og utviklingen i DMF fra 2013. Min overordnede problemstilling er: Hvordan har DMF gjennomført den nødvendige endringsprosessen etter innføringen av mineralloven? Denne problemstillingen ønsker jeg å belyse nærmere ved å finne svar på følgende forskningsspørsmål: Hvordan er de ansattes opplevelse av behovet for endringen? På hvilken måte opplever de ansatte at de har fått medvirket i endringsprosessen? Hvordan opplever de ansatte at kommunikasjonen om endringen har vært? Hvordan har DMFs historie og rammebetingelser påvirket endringsprosessen?

Mitt teoretiske grunnlag er rettet mot organisasjonsutvikling. Først vil jeg bruke teori som belyser forskjellen mellom offentlige og private organisasjoner, «Contingency» -teorien, teori om interne forhold samt teori om organisasjonsutvikling for å si noe om hvordan

organisasjonens kontekst har påvirket endringsprosessen. Så vil jeg bruke Kotters 8 trinn for en vellykket endring til å si noe om hvordan selve endringen er gjennomført.

Som grunnlag for empirien har jeg intervjuet 9 ansatte. Dette utvalget utgjør omtrent 25% av organisasjonens ansatte og inneholder både ledelsens perspektiv og de ansattes perspektiv på endringsprosessen. I tillegg til intervjuvarene har jeg hentet informasjon fra relevante dokumenter.

Analysen som er gjort viser at DMF har gjennomført en dyptgripende endringsprosess som har omfattet både oppgaver, teknologi, mål og strategi, struktur, kultur, demografi samt prosesser. Det har vært stor forståelse for endringen i organisasjonen, selv om det har vært motstand mot endringen blant enkeltpersoner fra tidligere Bergvesenet. Ledelsen kunne ha vært flinkere til å synliggjøre hvordan medvirkningen i endringsprosessene har foregått, samt sammenhengen mellom enkelthandlinger og strategien for endringen.

Organisasjonskulturen fra tidligere Bergvesenet samt manglende kompetanse og kapasitet, var hovedårsakene til at DMF ikke var i stand til å håndtere oppgavene som kom med mineralloven i 2010. Kotters 8 trinn til en vellykket endring viser at de endringsprosessene som DMF har gjennomført i all hovedsak har vært vellykket. Forståelsen for behovet for endringen internt, samt det overordnede endringsoppdraget og økte budsjettmidler fra NFD har vært viktige forutsetninger for endringsprosessen.

Det er ennå et stykke igjen før DMF kan si at de har nådd målet med endringen. Selv om endringsprosessen har gått raskt, og flere av endringene er gjennomført, er det flere grunner til at hovedmålet ikke er nådd. I hovedsak skyldes dette den tidligere organisasjonskulturen, manglende ressurser, samt konsesjonskøen. Det viktigste virkemiddelet som må på plass for at DMF skal kunne nå hovedmålet med endringen er fortsatt økte budsjettmidler. Dette er en viktig premiss for å sikre organisasjonen videre vekst og styrket kompetanse samt nødvendig digitalisering og effektivisering i årene fremover, slik at DMF kan fylle sitt samfunnsoppdrag på en tilfredsstillende måte.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	i
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn for oppgaven.....	1
1.2 Problemstilling	2
1.3 Struktur	2
1.4 Avgrensning	3
2 Casebeskrivelse.....	4
2.1 Innledning	4
2.2 Historikk	4
2.3 Bergvesenet.....	5
2.4 Mineralloven	6
2.5 Behov for endring i DMF	7
2.6 DMFs omgivelser.....	10
2.7 DMF som organisasjon før endringen	11
2.8 DMF som organisasjon i 2017	12
3 Teoretisk grunnlag	16
3.1 Organisasjonskontekst	17
3.1.1 Offentlige og private organisasjoner.....	17
3.1.2 «Situasjonsteori» (Contingency teori)	19
3.1.3 Interne forhold	25
3.1.4 Organisasjonsutvikling	30
3.2 Kotters 8 trinn for en vellykket endring.....	34
3.2.1 Skape en felles følelse for at det haster.....	36
3.2.2 Sette sammen en gruppe med tilstrekkelig makt til å lede endringen.....	36
3.2.3 Utarbeide en visjon og strategi for resultatet av endringen	36

3.2.4	Visjonen og strategien må kommuniseres slik at den skaper forståelse og engasjement.....	37
3.2.5	Gi gode medspillere handlingsrom til å medvirke til endringen.....	37
3.2.6	Lage kortsiktige mål som lett kan oppnås og brukes som suksesshistorier.....	37
3.2.7	Ha fokus på målet selv om delmål blir nådd underveis.....	38
3.2.8	Skape en ny organisasjonskultur slik at endringene blir den nye hverdagen	38
4	Forskningsspørsmål og metode.....	39
4.1	Innledning	39
4.2	Forskningsspørsmål	39
4.3	Metode	39
4.4	Utvalg.....	41
4.5	Datainnsamling	42
4.6	Dataanalyse	44
4.7	Metodekritikk.....	45
5	Resultater fra intervjuene.....	48
5.1	Hvordan er de ansattes opplevelse av behovet for endringen.....	48
5.2	På hvilken måte opplever de ansatte at de har fått medvirket i endringsprosessen .	50
5.3	Hvordan opplever de ansatte at kommunikasjonen om endringen har vært.....	53
5.4	Hvordan har DMFs historie og rammebetingelser påvirket endringsprosessen	56
5.5	Kotters 8 trinn for en vellykket endring.....	59
6	Analyse og drøfting.....	60
6.1	Hvordan er de ansattes opplevelse av behovet for endringen.....	60
6.1.1	Konklusjon.....	63
6.2	På hvilken måte opplever de ansatte at de har fått medvirket i endringsprosessen .	64
6.2.1	Konklusjon.....	68
6.3	Hvordan opplever de ansatte at kommunikasjonen om endringen har vært.....	68
6.3.1	Konklusjon.....	71

6.4	Hvordan har DMFs historie og rammebetingelser påvirket endringsprosessen	72
6.4.1	Konklusjon.....	77
6.5	Kotters 8 trinn for en vellykket endring.....	78
6.5.1	Skape en felles følelse for at det haster.....	78
6.5.2	Sette sammen en gruppe med tilstrekkelig makt til å lede endringen.....	79
6.5.3	Utarbeide en visjon og strategi for resultatet av endringen	80
6.5.4	Visjonen og strategien må kommuniseres slik at den skaper forståelse og engasjement.....	80
6.5.5	Gi gode medspillere handlingsrom til å medvirke til endringen.....	81
6.5.6	Lage kortsiktige mål som lett kan oppnås og brukes som suksesshistorier.....	81
6.5.7	Ha fokus på målet selv om delmål blir nådd underveis	82
6.5.8	Skape en ny organisasjonskultur slik at endringen blir den nye hverdagen	83
6.5.9	Konklusjon.....	83
7	Avslutning/konklusjon.....	85
	Referanser	89
	Sluttnoter.....	91
8	Vedlegg.....	92
8.1	Spørsmål til intervju om empiri gruppe 1	92
8.2	Spørsmål til intervju om empiri gruppe 2.....	93
8.3	Spørsmål til intervju om empiri gruppe 3.....	95

Figuroversikt

Figur 1 Arbeidsoppgaver Bergvesenet – DMF	8
Figur 2 DMFs organisasjonsplan 2014	15
Figur 3 DMFs organisasjonsplan 2018	15
Figur 4 Forskjeller mellom vare- og tjenesteproduksjon (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 28) 17	
Figur 5 Mintzbergs 5 strukturelle typologier (Mintzberg, 1979, ss. 466-467)	24
Figur 6 Styring versus ledelse (Kotter J. P., 2012, s. 29) (egen oversettelse)	27
Figur 7 Faser i reaksjoner ved omstillingsprosesser (Amundsen & Kongsvik, 2016, s. 94)...33	
Figur 8 Forskningsfunn Kotters 8 trinn for en vellykket endring	59

1 Innledning

Denne oppgaven er avsluttende masteroppgave i organisasjon og ledelse på NTNU Videre med innlevering 1. februar 2018. Oppgaven vil ta utgangspunkt i egen organisasjon; Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF), hvor jeg er ansatt som seksjonssjef for administrasjon og fellestjenester. Tema for oppgaven er organisasjonsendringen som er gjennomført i DMF i perioden 2013-2017.

1.1 Bakgrunn for oppgaven

Endringen av DMF, som startet i 2013, har vært omfattende og det er gjennomført mange samtidige endringsprosesser. Innføringen av mineralloven i 2010 medførte nye utfordringer og arbeidsoppgaver for DMF, som det ikke ble tatt ordentlig fatt i før den nye direktøren startet i jobben i 2013. Som grunnlag for endringsprosessen hadde PricewaterhouseCoopers (PwC), som er et stort internasjonalt konsulentfirma, gjennomført en evaluering av DMF på oppdrag fra NFD. Evalueringen ga et godt grunnlag for å forstå utfordringene i organisasjonen samt behovet for relevante tiltak for å gjøre DMF i stand til å ivareta de oppgavene som ble innført med mineralloven.

Som en del av ledergruppen har det vært veldig lærerikt å få være med på denne endringsprosessen. Samtidig blir det lett slik at man graver seg ned i de enkelte utfordringene, vurderingen av endringen blir ofte gjort ut fra eget ståsted og det kan bli for lite fokus på hvordan endringsprosessen oppleves i resten av organisasjonen. I denne oppgaven ønsker jeg å beskrive bakgrunnen for og gjennomføringen av endringsprosessen fra 2013 og frem til utgangen av 2017. Jeg vil analysere endringen ved hjelp av intervjuer av ansatte samt dokumentstudier, og deretter drøfte endringen ut fra relevante teoretiske perspektiver. Målet med oppgaven er å kunne gi et bredere bilde av den gjennomførte endringsprosessen og eventuelle behov for den videre endringen.

Det er viktig for DMF at omstillingen etaten er inne i forgår så raskt og smidig som mulig. En analyse av den gjennomførte endringen vil kunne gi ledergruppen et mer bevisst forhold til hvordan endringsprosessen er gjennomført, og hvilke forbedringer ledergruppen bør fokusere på fremover. Kunnskap fra analysen av endringen kan også bidra til å forbedre og forenkle den gjenstående omstillingsprosessen. Eller som Klev & Levin sier i sin bok «Forandring som praksis» (2013, s. 72): I tillegg til at refleksjon over egen praksis kan bidra til bedret

praksis, kan den også bidra til helt ny praksis, andre forståelsesrammer, andre deltakere og annen samhandling.

Offentlig sektor står overfor store utfordringer og er inne i omfattende omstillingsprosesser (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Rørvik, 2015, s. 9). Dette medfører at endring av statlige virksomheter blir stadig vanligere, og en analyse av hvordan DMF har gjennomført denne prosessen kan dermed være interessant for andre med behov for endring og spesielt for de som skal gjennomføre endringer i andre statlige etater.

1.2 Problemstilling

Problemstillingen jeg vil belyse er:

- Hvordan har DMF gjennomført den nødvendige endringsprosessen etter innføringen av mineralloven?

I tillegg ønsker jeg å finne svar på følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan er de ansattes opplevelse av behovet for endringen?
- På hvilken måte opplever de ansatte at de har fått medvirket i endringsprosessen?
- Hvordan opplever de ansatte at kommunikasjonen om endringen har vært?
- Hvordan har DMFs historie og rammebetingelser påvirket endringsprosessen?

For å få et datagrunnlag som belyser endringen fra et annet perspektiv enn eget ståsted, har jeg valgt å intervju ni ansatte med ulik bakgrunn og erfaring med endringsprosessene. Ved hjelp av informasjon fra intervjuene og relevante dokumenter, samt egen erfaring, vil jeg diskutere om endringsprosessen i DMF har vært vellykket, om de ansatte føler de har fått være med i prosessene og hvordan DMFs rammebetingelser har påvirket endringen.

1.3 Struktur

Jeg har valgt å ta inn en casebeskrivelse først i oppgaven for at leseren skal få innblikk i organisasjonen. Deretter viser jeg til relevant teori før jeg presenterer metoden som jeg har benyttet til innhenting av data til oppgaven. I resultatkapittelet har jeg oppsummert resultatene fra intervjuene sett i sammenheng med forskningsspørsmålene. De viktigste funnene er gjentatt i analysen hvor jeg drøfter disse funnene opp mot teorien fra teorikapittelet. Til slutt vil jeg ta for meg de viktigste resultatene av analysen og la disse danne grunnlaget for konklusjonen og noen vurderinger av hva DMF bør fokusere på i fremtidige endringsprosesser.

1.4 Avgrensning

Oppgaven er begrenset til teori som belyser organisasjonens kontekst som situasjonsteori, forskjellen mellom offentlige og private organisasjoner, andre interne forhold og organisasjonsutvikling, samt Kotters 8 trinn for en vellykket endring. Teorien er i hovedsak valgt ut i fra pensum på de kursene jeg har gjennomført i forkant av masteroppgaven, med supplering av annen relevant teori. Teorien er valgt for å bygge opp under analysen av organisasjonens kontekst, organisasjonsendringen samt Kotters 8 trinn for en vellykket endring. Det er viktig å være bevisst på at når man velger ut teorier som blir vektlagt i oppgaven, samtidig velger bort annen teori som kan gi en like relevant analyse av problemstillingen.

Beskrivelsen av empirien vil være hentet fra relevante dokumenter, individuelle intervjuer og egne opplevelser. Jeg har erfaring fra hele endringsprosessen, delvis som en del av ledergruppen samt som prosjektleder for et par av endringsprosjektene. Jeg har valgt å intervju et utvalg på 9 personer med forskjellig bakgrunn og erfaring fra endringsprosessen. Det er viktig å være oppmerksom på at dersom man spør andre personer vil man kunne få et annet bilde av endringsprosessen, siden opplevelsen av en endring vil være subjektiv ut fra eget ståsted. Mitt mål med oppgaven er å få til en så objektiv fremstilling av endringen som mulig ut i fra disse begrensningene.

2 Casebeskrivelse

2.1 Innledning

Denne oppgaven er en avslutning av studier med mål om å oppnå en erfaringsbasert master innenfor organisasjon og ledelse. En erfaringsbasert master oppfordrer til å ta utgangspunkt i egen organisasjon når man velger tema og metode for masteroppgaven. Case for oppgaven vil derfor være Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF).

Ordet case kommer fra latin casus, som betyr tilfelle. Case innebærer at det er ett eller noen få tilfeller som studeres inngående. I forskning er det særlig to kjennetegn ved en case: avgrenset oppmerksomhet mot den spesielle casen og en mest mulig detaljert beskrivelse. Casestudier gjennomføres ofte ved hjelp av kvalitative tilnærminger som observasjon, intervjuer, dokumenter eller fotografier (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016, ss. 80-81).

2.2 Historikk

Den første bergordningen for Norge ble etablert av Kong Christian III i 1540. Kongen hadde allerede året før utnevnt Hans Glaser til berghauptmann, han representerte med sine fullmakter opptakten til bergforvaltningen i Norge. Etter hvert ble forvaltningen bygget ut og i 1654 ble det opprettet et bergamt for hele kongeriket med sete i Christiania. I 1689 ble bergamtet delt i det sønnenfjelske og nordenfjelske bergamt med egne bergmestere. Bergordningen av 1812 opphevet bergamtene og opprettet 3 bergmesterdistrikter. Etter hvert ble det opprettet til sammen 5 bergmesterdistrikt (Nordsteien, 2007, s. 32). I 1986 ble det besluttet å slå sammen bergmesterdistriktene og Bergvesenet ble opprettet. Bergmesteren for Svalbard ble innlemmet i Bergvesenet først i 2003. Bergvesenet var underlagt Nærings- og handelsdepartementet.

Ved innføringen av mineralloven den 1.1.2010 skiftet Bergvesenet navn til Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard. Navneendringen som ble foreslått i Ot.prp.nr. 43 skulle ikke ha konsekvens for organiseringen som ordinært forvaltningsorgan. Departementet sier i Ot.prp.nr. 43 at navneskiftet innebærer ingen realitetsendringer for virksomheten (Nærings- og handelsdepartementet, 2009, s. 10). Eksisterende arbeidsoppgaver skulle i all hovedsak bli videreført, men arbeidsmengden var forventet å øke

fordi flere foretak ville bli omfattet av minerallovens bestemmelser. Nye oppgaver som følge av den nye loven var bl.a. ansvaret for driftskonsesjoner.

Mineralloven ga et felles forvaltningsregime for erverv, kontroll og tilsyn med uttak av mineralske ressurser, både statens og grunneiers. Med mineralloven kom driftskonsesjon for både statens og grunneiers mineraler, krav om driftsplan for alle og krav om avsetninger til sikkerhet for opprydning og sikring.

Den siste Bergmesteren søkte og fikk avskjed fra embetet med virkning fra 1.1.2011. Tidligere nestleder i Bergvesenet ble utnevnt til fungerende direktør i DMF i perioden frem til man fikk ansatt ny direktør. Ny direktør ble ansatt fra 1.1.2013. Med utgangspunkt i PwC-rapporten fra 2012 var oppdraget «å gjøre DMF til en moderne og effektiv organisasjon som ivaretar sitt forvaltningsansvar i henhold til mineralloven og innfrir pålagte mål og krav».

2.3 Bergvesenet

I Bergvesenets årsrapport fra 1998 kan vi lese at Bergvesenet er statens sentrale fagetat for forvaltning og utnyttelse av mineralske ressurser. Grunnleggende lovreguleringer for virksomheten er bergverksloven, som regulerer leting og drift på metaller, lov om erverv av kalksteinsforekomster, lov om erverv av kvartsforekomster, lov om avståing av grunn til ikke mutbare¹ forekomster og industrikonsesjonsloven. I tillegg administrerte Bergvesenet også miljøtiltak og sikringsarbeider ved gamle gruver der staten har et forvalteransvar, samt ordningen med statlig støtte til prospektering. Videre står det at: «Fra begynnelsen forvaltet Bergvesenet bergverksloven, førte tilsyn med drift i henhold til konsesjonsvilkår og var ellers en høringsinstans og et sakkyndig organ for departementet. Etaten ble etter hvert tillagt flere oppgaver og den store endringen kom i 1993 da Nærings- og energidepartementet delegerte sin myndighet til Bergvesenet for håndhevelse av bestemmelsene i plan- og bygningsloven (pbl) §33-3 om konsekvensutredninger. Dessuten ble myndighet til å meddele konsesjon etter lov om erverv av kalksteinsforekomster samt myndighet til å inngå håndgivesavtaler for statens mutings- og utmålsrettigheter delegert til Bergvesenet samme år. Samtidig fikk

¹ Mutbare mineraler er definert som metaller med egenvekt høyere enn 5 og malmer av slike metaller og metallene titan og arsen og malmer av disse og magnetkis og svovelkis (Nærings- og handelsdepartementet, 2009, s. 27).

Bergvesenet også innsigelseskompetanse i plansaker etter pbl som berører massetak og bergverksvirksomhet» (Bergvesenet, 1998).

2.4 Mineralloven

Arbeidet med den nye mineralloven startet i 1990 ved at Nærings- og handelsdepartementet (NHD) og Bergvesenet satte ned en arbeidsgruppe for å vurdere behovet for en ny minerallov. Dette arbeidet førte til at det ble nedsatt et utredningsutvalg (Minerallovutvalget) som hadde som mål å lage én felles lov for alle mineralske forekomster. Minerallovutvalget la frem sin utredning i NOU 1996:11. På bakgrunn av denne la NHD i 1999 frem Ot.prp. nr. 35 (1989-99) Om lov om erverv av og drift på mineralressurser (mineralloven). Denne proposisjonen ble trukket tilbake i Ot.meld. nr. 1 (1999-2000) (Nærings- og handelsdepartementet, 2009, ss. 12-14). NHD la så i 2009 frem en ny Ot.prp. nr. 43 (2008-09) Om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven). Denne gangen vedtok Stortinget innføringen av en ny minerallov fra 1.1.2010.

Mineralloven er et bransjeregulativt regelverk for mineralnæringen i Norge (Nærings- og handelsdepartementet, 2009, s. 41). Lovens formål er å fremme og sikre en samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om en bærekraftig utvikling. Bærekraftig utvikling er definert som en utvikling som sikrer behovene til dagens befolkning uten å svekke mulighetene for fremtidige generasjoner til å få dekket sine behov (Nærings- og handelsdepartementet, 2009, s. 42). Mineralnæringen omfatter virksomheter som lever av å ta ut og bearbeide råstoff fra fast fjell eller løsmasser. Det skilles mellom fem ulike grupper råstoffer:

- Byggeråstoffer (pukk, grus og leire) brukes om mineralske råstoffer til bygge- og anleggsformål.
- Industrimineraler er mineraler og bergarter som utvinnes på grunn av sine fysiske og kjemiske, ikke-metalliske egenskaper.
- Naturstein omfatter stein som kan sages, spaltes eller hugges til plater og emner for bruk i bygninger, monumenter og utearealer. Det skilles mellom skifer og blokkstein.
- Metallisk malm omfatter mineraler som inneholder metaller i så store mengder at det kan utvinnes økonomisk.
- Energimineraler inndeles i de fossile typene kull, olje og gass, og de nukleære (som f.eks. uran og thorium) (Nærings- og handelsdepartementet, 2009, s. 16).

Loven regulerer både statens mineraler og grunneiers mineraler. (Nærings- og handelsdepartementet, 2009, s. 131). Med statens mineraler menes metaller med egenvekt 5 gram/cm³ eller høyere, herunder krom, mangan, molybden, niob, vanadium, jern, nikkel, kobber, sink, sølv, gull, kobolt, bly, platina, tinn, zirkonium, wolfram, uran, kadmium og thorium og malmer av slike metaller. Dette gjelder likevel ikke alluvialt gull², metallene titan og arsen, og malmer av disse, magnetkis og svovelkis. Med grunneiers mineraler menes alle mineraler som ikke er statens mineraler samt petroleum (mineralloven §7). Grunneiers mineraler kan også benevnes industrimineraler, byggeråstoffer og naturstein (Nærings- og handelsdepartementet, 2009, s. 132).

Med den nye mineralloven som sikrer økt myndighetskontroll med mineralnæringen og pålegger mineralselskapene klare plikter i forbindelse med leting, undersøkelse og drift, har lovverket nødvendige mekanismer for styring og kontroll med mineralaktivitet i Norge. Loven skal gjelde på norsk territorium med unntak av Svalbard (Nærings- og handelsdepartementet, 2009, ss. 42-43).

2.5 Behov for endring i DMF

Behovet for endring i DMF ble tydelig ved innføringen av mineralloven i 2010. Tidligere lovverk på mineralområdet var gammelt, komplisert, fragmentert og ufullstendig og ivaretok ikke i tilstrekkelig grad hensynet til en samfunnsmessig god utnyttelse av mineralressursene i Norge. Blant annet var en stor del av de virksomhetene som drev uttak av mineralske ressurser ikke underlagt konsesjonsplikt eller tilsyn. Minerallovutvalget hadde som mål å lage én felles lov for alle mineralske forekomster (Nærings- og handelsdepartementet, 2009, ss. 12-13).

Mineralloven medførte både nye oppgaver og utfordringer for DMF. Den nye mineralloven stimulerte til økt aktivitet for mineralnæringen og innebar samtidig modernisering, forenklinger og bedre rammevilkår for næringen.

² Alluvialt gull er gull som opptrer i elvesand (Store Norske Leksikon).

Oppgaver	Bergvesenet	DMF
Tildele leterett	For statens mineraler	For statens mineraler
Tildele undersøkelsesrett	For statens mineraler	For statens mineraler
Gi tillatelse til prøveuttak	Nei	For statens og grunneiers mineraler
Tildele utvinningsrett	For statens mineraler	For statens mineraler
Godkjenning av bergfaglig kompetanse	For statens mineraler	For statens og grunneiers mineraler
Godkjenning av driftsplan	For statens mineraler	For statens og grunneiers mineraler
Tildele driftskonsesjoner	Delegert myndighet etter kalksteinsloven og kvartsloven høringsinstans etter industrikonsesjonsloven	For alle statens og grunneiers mineraler for uttak over 10 000m ³
Varsle andre myndigheter	Nei	Ja
Ekspropriasjonsmyndighet	Ja, for statens mineraler	For statens og grunneiers mineraler
Konsekvensutredning	Ja, for saker påbegynt før 1. april 2005	Ansvarlig for konsekvensutredninger ved forespørsel
Tilsyn undersøkelser, prøveuttak og drift	For statens mineraler	For statens og grunneiers mineraler
Følge opp sikrings- og opprydningsplikt	Nei	For alle uttak
Sanksjoner	Nei	Ja
Tilsyn sikring og opprydning	Nei	For alle uttak
Vedta og følge opp finansiell garanti for sikring og opprydding	Nei	For statens og grunneiers mineraler
Vurdering av om saker er omfattet av mineralloven (§3-saker)	Nei	For statens og grunneiers mineraler
Innhente årlige driftsrapporteringer	I samarbeid med NGU	For statens og grunneiers mineraler
Sikring og opprydning etter statens mineraler der NFD har eiendomsansvaret	Ja	Ja

Figur 1 Arbeidsoppgaver Bergvesenet – DMF

Nærings- og fiskeridepartementet, tidligere Nærings- og handelsdepartementet (NHD), ba PricewaterhouseCoopers AS (PwC) om å gjennomføre en evaluering av organisasjonen i 2012, med følgende formål:

- Formålet med evalueringen er å fremskaffe informasjon om DMF *har riktig kompetanse og kapasitet samt gode nok styringssystemer* til å realisere målsettingene og gjennomføring av pålagte oppgaver som følger av lov, budsjettproposisjon, tildelingsbrev, instruks etc.
- Evalueringen skal også gi en vurdering av *om det er etablert intern styring som tilfredsstillende kravene i Bestemmelser om økonomistyring i staten*, jf. Kapittel 2 i Bestemmelsene, og instruks fra Nærings- og handelsdepartementet (PricewaterhouseCoopers AS, 2012, s. 6).

PwC kom til følgende konklusjon på evalueringen:

- *Dagens kapasitet og kompetanse i DMF er ikke dekkende sett i lys av krav til måloppnåelse og pålagte oppgaver. Ny minerallov og økt aktivitet i næringen har ført til flere brukere, økte forventninger, flere tilsynsobjekter og flere arbeidsoppgaver uten en tilsvarende økning i kapasitet og kompetanse.*
- *DMFs organisasjon, styring og organisering av arbeidet kunne vært mer hensiktsmessig innrettet, og i større grad bidratt til å kunne sikre virksomhetens måloppnåelse i tråd med krav* (PricewaterhouseCoopers AS, 2012, s. 56).

PwC finner ikke belegg for å si at direktoratets virksomhet er formåls effektiv, dvs. løser samfunnsoppdraget og innfrir pålagte mål og krav. De har heller ikke funnet belegg for å si at direktoratets virksomhet er ressurseffektiv, dvs. løser sitt samfunnsoppdrag med en effektiv bruk av statens ressurser (PricewaterhouseCoopers AS, 2012, s. 10). PwC-rapporten sier også at det ikke har latt seg gjøre å finne sammenheng mellom tjenestene DMF produserer og samfunnsmessige effekter av DMFs tjenesteproduksjon (s. 56).

PwC-evalueringen viste til at kapasitet, kompetanse og rolleforståelse var utfordringer som organisasjonen måtte jobbe med. Den sa at kapasitet og kompetanse ikke var riktig sammensatt eller dimensjonert og at det var et effektiviseringspotensial i saksbehandlingsprosessene (s. 9) blant annet ved økt transparens og læring på tvers av organisasjonen (s. 10). Den nye mineralloven krevde større vekt på forvaltningskompetanse, noe som i DMF ble vektlagt mindre enn bergfaglig kompetanse. Saksbehandlingen ble gjennomført på samme måte som den alltid hadde vært gjort. Organisasjonen var preget av liten grad av skriftlighet og strukturene var i stor grad definert av enkeltindividers måte å gjøre ting på (s. 24). Det var en utfordring at DMFs saksbehandlere identifiserer seg med næringen og opplevde overholdelsen av mineralloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven som «byråkratisk plunder og heft» og ikke som en del av direktoratets kjernevirksomhet. Saksbehandlerne så det ikke som et problem at de både var rådgivere, ga konsesjon og førte tilsyn med samme virksomhet (s. 26).

PwC-rapporten har flere steder en henvisning til DMFs kultur. Den viste til at direktoratets respons på endringene som kom med mineralloven hadde vært avventende og at dette skyldtes kultur og lav prioritering av omstillingen (s. 9). På den ene siden sier rapporten at de ansatte ga uttrykk for at det eksisterte et positivt arbeidsmiljø, men på den andre siden blir det vist til en «machokultur» og at det var behov for et større mangfold både faglig og sosialt samt mer nytenkning i DMF (s. 23). Det observeres liten endringsvilje fra deler av organisasjonen (s. 45). Miljøet var preget av en sterk bergfaglig kompetanse. Det var bekymring for at den forvaltningsmessige kompetansen ikke så ut til å ha like høy status internt i DMF som den bergfaglige, og at denne «kulturen» var begrensende for DMFs effektivitet (s. 37).

PwC-rapporten viser også til at føringene i tildelingsbrevet ikke var operasjonalisert og at DMF manglet gode mål og styringsparametre på alle resultatområdene (s. 9). Det ble vist til et betydelig potensial for effektivisering innenfor digitalisering, mer moderne verktøy,

standardisering av oppgaver og utvikling og bruk av rutiner og maler (s. 37). I tillegg til å gi effektivitetsgevinster ville rutinegjennomgangene også gi legitimitetsgevinst i form av at det vil gi mindre rom for individuell praksis og dermed økt transparens i direktoratets arbeid (s. 50).

2.6 DMFs omgivelser

Som statlig forvaltningsorgan underlagt NFD har DMF mange forventninger fra forskjellige parter i samfunnet. Stortinget, statsråden og departementet er DMFs overordnede organ og kan påvirke styringen av DMF gjennom lov- og forskriftsendringer, tildeling av midler, overordnede føringer gjennom bestillinger og tildelingsbrev samt generelle føringer for alle statlige organer. Generelle føringer kommer gjerne fra andre statlige organisasjoner som Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Direktoratet for økonomistyring (DFØ), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) med flere.

DMF har oppgaver med grensesnitt mot andre statlige organer som Norges Geologiske Undersøkelser (NGU), Miljødirektoratet og Arbeidstilsynet. Det forventes et grensesnitt mot Oljedirektoratet (OD) ved innføringen av Lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen som har vært på høring i 2017. Ansvarsforholdet mellom DMF og de nevnte myndighetene er ennå uavklart, og det jobbes med avklaring mot de forskjellige myndighetene.

DMF har kontakt med Brønnøysundregistrene, Kartverket og andre offentlige organer i forbindelse med digitaliseringsprosjektene. NFD initierer også kontakt mellom etatene som er underlagt NFD ved å avholde nettverkssamlinger og seminarer samt å oppmuntre til erfaringsutveksling og bistand der man har sammenfallende problemstillinger som skal løses.

Kommuner og fylkeskommuner er annen offentlig virksomhet som DMF har kontakt med. På Svalbard har DMF samarbeid med Arbeidstilsynet og Sysselmannens kontor. DMF er også opptatt av god dialog med samiske organer og organisasjoner. DMF har noe kontakt med internasjonale aktører innenfor mineralnæringen og andre lands mineralforvaltning. I tillegg er DMF Norges representant i de internasjonale studiegruppene for bly/sink og nikkel.

DMFs brukere er i hovedsak mineralnæringen. De næringsdrivende varierer fra enkelpersonforetak til store konsern, noe som igjen beskriver variasjonen innenfor

kompleksiteten av enkeltsaker og konsesjonsbehandlingen. Norsk Bergindustri er mineralnæringens egen bransjeorganisasjon. Endringene i DMF medfører også en endring for norsk mineralnæring. Mye av informasjonen og bekymringene rundt dette formidles via Norsk Bergindustri.

2.7 DMF som organisasjon før endringen

DMFs samfunnsoppdrag

DMFs samfunnsoppdrag er gitt fra NFD (tidligere NHD) i det årlige tildelingsbrevet og lyder som følger: «DMF er statens fagetat for forvaltning og utnyttelse av mineralressursene i Norge og på Svalbard. DMF skal arbeide for at Norges mineralske ressurser forvaltes og utnyttes til beste for samfunnet. DMF skal bidra til å realisere NHDs overordnede mål innenfor geologi- og mineralressursforvaltning om å opprettholde og sikre grunnlaget for verdiskaping basert på en samfunnsmessig forsvarlig utvinning og bearbeiding av mineraler» (Nærings- og handelsdepartementet, 2012, s. 2).

DMFs hovedmål

DMFs hovedmål er gitt fra NFD i det årlige tildelingsbrevet og lyder som følger:

- «effektivt forvalte gitte fullmakter og være sakkyndig organ i saker som angår mineralnæringen
- arbeide for å redusere de miljømessige konsekvensene av mineraluttak og bidra til en balansert miljøforvaltning
- arbeide for økt verdiskaping i mineralnæringen
- arbeide for økt forståelse av mineralnæringens betydning i samfunnet»

(Nærings- og handelsdepartementet, 2012, s. 2).

Beskrivelse av organisasjonen

I 2012 da PwC gjennomførte sin evaluering, besto DMF av 17 ansatte som var organisert i en flat struktur med alle ansatte direkte underlagt direktøren. DMF hadde en fungerende direktør som hadde fungert i stillingen siden 2011, da den siste bergmesteren gikk over i annen stilling. Ca. 1/3 av organisasjonen var administrativt personell, resten var bergfaglig personell med unntak av 2 jurister.

I henhold til rapporten fra PwC har DMF bare delvis foretatt tilpasninger til endringene som kom med den nye mineralloven (s. 9), men det er iverksatt prosesser for å nedfelle rutiner og prosedyrer skriftlig (s. 41).

2.8 DMF som organisasjon i 2017

DMFs samfunnsoppdrag

DMFs samfunnsoppdrag er gitt fra NFD i det årlige tildelingsbrevet og lyder som følger: «DMF skal innenfor tildelt bevilgning og tilgjengelige ressurser arbeide for at Norges mineralressurser forvaltes og utnyttes til beste for samfunnet. Dette innebærer at DMF skal legge grunnlag for økt verdiskaping basert på en forsvarlig og bærekraftig utvinning og bearbeiding av mineraler. DMF skal legge til rette for vekst i mineralnæringen gjennom god og effektiv saksbehandling. DMF skal bidra til at mineralvirksomhet skjer ut fra en avveining av flere kryssende samfunnshensyn, herunder annen næringsvirksomhet, miljø og kulturminneverdier. DMF skal være statens sentrale fagorgan i mineralsaker.

DMF skal ha tilstedeværelse på Svalbard. På Svalbard er grunnlaget for DMFs virksomhet Bergverksordningen for Svalbard med utfyllende regler for petroleumsvirksomhet. DMF skal bidra til at Svalbards geologiske ressurser forvaltes og utnyttes best mulig til nytte for samfunnet» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2017, s. 2).

DMFs hovedmål

DMFs hovedmål er gitt fra NFD i det årlige tildelingsbrevet og lyder som følger:

- «Sørge for forsvarlig og bærekraftig forvaltning av mineralressurser
- Redusere miljømessige konsekvenser av tidligere mineraluttak
- Sørge for forsvarlige sikringstiltak
- Styrke kommunikasjon, kompetansebygging og brukerorientering
- Sørge for forsvarlig og bærekraftig forvaltning av mineralressurser på Svalbard»

(Nærings- og fiskeridepartementet, 2017, s. 3).

Beskrivelse av organisasjonen

Ved utgangen av 2017 har DMF 46 ansatte. Av disse er 4 ansatt i vikariater som avsluttes rett etter årsskiftet og 2 er ansatt i midlertidige prosjektengasjement. Direktøren har 5 års fartstid i organisasjonen og har 1 år igjen av sitt åremål. Organisasjonsplanen er endret for andre gang i løpet av 4 år, og ny organisasjonsplan vil tre i kraft fra 1.3.2018. Administrasjonen utgjør

fremdeles ca. 1/3 av de ansatte. Organisasjonen har fått tilført ny og bredere kompetanse og har nå ansatte med geofaglig, juridisk, planfaglig, miljøfaglig, arkivfaglig, økonomisk og IKT kompetanse.

Organisasjonen har høsten 2017 jobbet med mål og handlingsplaner. Den første strategiplanen for perioden 2013-16 ble forlenget ut 2017, og ny strategiplan for perioden 2018-21 er nå etablert. Det er stort fokus på økt forvaltningskompetanse, samt implementering av mineralloven. Det utarbeides stadig nye veiledere, både for intern og ekstern bruk. Habilitet og rolleforståelse jobbes det kontinuerlig med, sammen med grenseganger mot annen statlig virksomhet.

DMF har stor fokus på digitalisering og har fått på plass gode kartløsninger, oppgradert flere databaser og laget MinSide for mineralnæringen. På MinSide kan driverne, som et første steg, se den informasjonen som DMF har om den enkelte drivers uttak og levere sin årlige driftsrapport. Det jobbes også med medfinansieringsprosjektet «Mineraler for alle» som skal avsluttes ved utgangen av 2018, da skal MinSide også inneholde informasjon for de som har undersøkelsesrettigheter og utvinningsrettigheter på statens mineraler, samt muligheten til å endre egne rettighetsområder og søke om nye.

En stor utfordring for DMF er en konsesjonskø som har bygget seg opp siden 2010. Minerallovens overgangsordning for uttak som var i drift før 2010 gikk ut ved årsskiftet 2014/15. 73% av søknadene for disse driftsuttakene kom siste kvartal 2014 og første kvartal 2015. Oppfølging av mineraluttak i drift som ikke hadde søkt innen utgangen av overgangsordningen har medført at det også for 2016 kom inn like mange søknader som det ble behandlet i løpet av året. I 2017 ser man for første gang en reduksjon i konsesjonskøen. Mye av denne reduksjonen skyldes prosjektet «hurtiglinja» hvor 6 ansatte er skjermet for andre oppgaver og har full fokus på konsesjonsbehandling for uttak av pukk og grus innenfor overgangsordningen.

Etterlevelsesrevisjon

Riksrevisjonen gjennomførte i 2016 en etterlevelsesrevisjon av konsesjonsbehandling og tilsyn i DMF. Rapporten fra denne revisjonen ble offentliggjort høsten 2017. Konklusjonen for konsesjonsbehandlingen er at «saksbehandlingskvaliteten i sakene revisjonen har kontrollert er i all hovedsak tilfredsstillende» (Riksrevisjonen, 2016). Riksrevisjonen stiller

allikevel spørsmål ved om DMF fullt ut ivaretar sitt forvaltningsansvar som følger av minerallovens §43ⁱ og tilsynsplikten som følger av minerallovens §59ⁱⁱ.

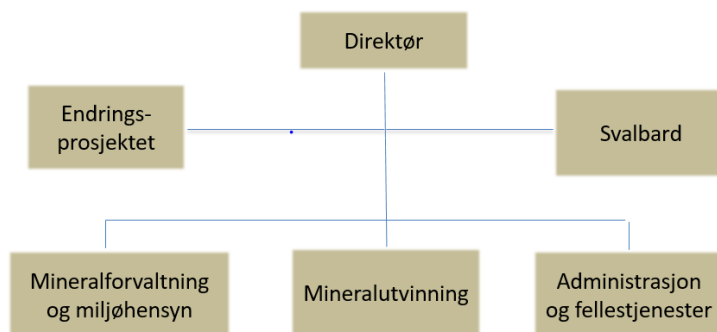
Riksrevisjonen har gitt NFD en vesentlig merknad etter etterlevelserevisjonen av DMF i 2016. De finner det kritikkverdigg at departementet ikke har fulgt godt nok opp hvordan oppgavene med konsesjonsbehandling og tilsynsvirksomhet hos DMF er ivaretatt etter at mineralloven trådte i kraft i 2010. Riksrevisjonen påpeker at departementet ikke har gitt direktoratet tilstrekkelige rammevilkår for å kunne ivareta oppgavene i mineralloven. (Riksrevisjonen, 2017, s. 73). De sier videre at når søknader om konsesjon ikke blir behandlet innen rimelig tid, er dette ikke i tråd med god forvaltningsskikk. Til slutt understreker de viktigheten av at tilsynsvirksomheten blir tilstrekkelig ivaretatt (Riksrevisjonen, 2017, s. 75).

Riksrevisjonen anbefaler NFD å følge opp at DMF ivaretar oppgavene med konsesjonsbehandling og tilsynsvirksomhet i henhold til minerallovens krav, samt vurderer om DMF har tilstrekkelige rammevilkår for å kunne ivareta minerallovens krav (Riksrevisjonen, 2017, s. 75). Statsråden slutter seg til Riksrevisjonens anbefaling og vil fortsette arbeidet med å bedre rammevilkårene for DMF for å bedre kapasitets- og ressursituasjonen i etaten. Statsråden opplyser at departementet i ettertid ser at DMF ikke hadde tilstrekkelig faglig kapasitet og administrative ressurser for å håndtere alle oppgavene som ble tildelt da mineralloven trådte i kraft i 2010. Departementet har satt i gang et arbeid med evaluering av mineralloven. I den sammenheng vil også kapasitetsaspektet og mulighet for forenklinger bli vurdert (Riksrevisjonen, 2017, s. 76).

DMFs organisasjonsstruktur

Det tidligere Bergvesenet hadde en flat organisasjonsstruktur med Bergmesteren på toppen, samt en nestleder. Den nye direktøren ønsket å sette fokus på de ulike arbeidsområdene til DMF samt å danne en ledergruppe som kunne bidra i de ulike endringsprosessene. Høsten 2013 var hele DMF samlet til en etatssamling på Svalbard, hvor alle fikk bidra med innspill til en ny organisasjonsplan. I etterkant av samlingen ble ny organisasjonsplan bestemt og stillingene som seksjonsledere ble utlyst eksternt. Ansettelsesprosessene ble gjennomført ved hjelp av et rekrutteringsfirma. Begge de nye seksjonssjefene ble rekruttert blant ansatte i DMF. Ny organisasjonsplan trådte i kraft 1.3.2014.

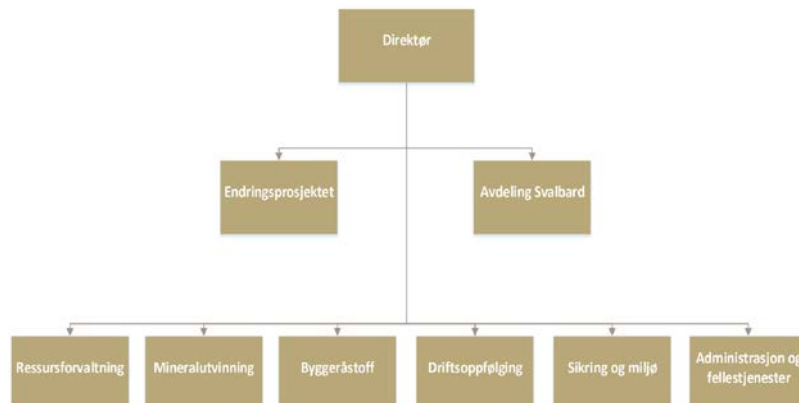
Organisering DMF 2014



Figur 2 DMFs organisasjonsplan 2014

Våren 2017 var endringsprosessene og veksten i DMF kommet så langt at det var tid for å vurdere en ny organisasjonsstruktur. Med stadig flere ansatte, så man et behov for å dele opp organisasjonen i flere seksjoner for at seksjonslederne skulle få bedre tid til å følge opp seksjonens ansvarsområder og ansatte. Denne gangen ble arbeidet med ny organisasjonsplan gjennomført i Informasjon, drøfting og forhandlings (IDF)-møter med de tillitsvalgte. De ansatte ble informert om prosessen i de månedlige allmøtene. Etter at den nye organisasjonsplanen var bestemt, ble de ansatte innkalt til møter med seksjonsleder og HR-ansvarlig hvor de fikk anledning til å uttale seg om hvor de ønsket å bidra i den fremtidige organiseringen. De 3 seksjonslederne er innplassert av direktøren og det er utlyst 3 nye seksjonslederstillinger eksternt. Ansettelsesprosessen vil igjen bli gjennomført ved hjelp av et rekrutteringsfirma. De ansatte vil først bli innplassert når de nye seksjonssjefene er ansatt. Den nye organisasjonsplanen forventes å tre i kraft den 1.3.2018.

Organisering DMF 2018



Figur 3 DMFs organisasjonsplan 2018

3 Teoretisk grunnlag

Fra begynnelsen av 1980-årene har det skjedd en dramatisk økning i tilbudet av ideer som gir oppskrifter på ledelse og på utforming av organisasjoner (Røvik, 2014, s. 63). I den samme perioden har det vokst frem en utbredt, meget sterk forestilling om at egentlig høyst ulike virksomheter, er relativt like systemer når de betraktes som formelle organisasjoner (Røvik, 2014, s. 65). Utviklingen og institusjonaliseringen av forestillingen om en verden av relativt like systemer kalt organisasjoner har blitt forsterket av etableringen av en egen organisasjonsvitenskap (Røvik, 2014, s. 79).

Organisasjonsvitenskapelige teorier har blitt spredt via forelesninger, seminarer, bøker og gjennom fagtidsskrifter (Røvik, 2014, s. 82). De nye ideene eller teoriene blir vurdert ut ifra hvorvidt de kan bidra til utvikling og/eller mer effektiv produksjon av tjenester og produkter i egen organisasjon. Man forventer at det som har vist seg å virke godt i noen organisasjoner, i prinsippet kan overføres til andre organisasjoner og der gi tilnærmedesvis de samme effektene. Forutsetningene er imidlertid at dette foregår som en rasjonell prosess der man er opptatt av å skaffe seg grundig kunnskap om ideer og virkningsmekanismer i organisasjonen(e) det skal overføres fra, og at man makter å gjenskape disse betingelsene så nøyaktig som mulig i egen organisasjon (Røvik, 2014, s. 248).

Organisasjonenes kapasitet og kompetanse til å oversette ideer blir en stadig viktigere strategisk ressurs for å lykkes med kunnskapsoverføring (Røvik, 2014, s. 324). Den gode oversetter er den som evner å kombinere hensyntaken til det som skal overføres og oversettes, og den konteksten (organisasjonen) det kommer fra, slik at det passer inn, gir mening og kan brukes i en ny kontekst (organisasjon) (Røvik, 2014, s. 329).

Johannesen, Tufte og Christoffersen sier i sin bok «Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode» at for at en teori skal være en teori i vitenskapelig forstand, må den (1) ha et visst generaliseringsnivå – den må være en allmenn påstand som dekker mer enn et enkelttilfelle -, (2) være en forenkling av virkeligheten, (3) si noe om regelmessigheter og (4) si noe om sammenhenger mellom fenomener (2016, s. 42). Organisasjonsteorien hjelper oss å forstå, og også med å forklare hvorfor organisasjoner fungerer slik de gjør. Målet med organisasjonsteorien er å peke på hvordan ting kan gjøres bedre, og hvordan man kan skape noe nytt (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 16).

I dette kapittelet vil jeg henwise til relevant teori som jeg har brukt som grunnlag for min forskning og forklare relevante begreper som blir brukt i oppgaven. Jeg har delt opp kapittelet i 2 deler. Den første delen tar for seg relevant teori for å beskrive forskjeller mellom offentlige og private organisasjoner, organisasjonens eksterne og interne kontekst samt generell teori om endring. Den andre delen tar for seg Kotters 8 trinn for en vellykket endring og ser på disse i forhold til relevant teori.

3.1 Organisasjonskontekst

For å forstå bakgrunnen for endringen som er gjennomført i DMF, både selve endringen og hvordan den er gjennomført, ønsker jeg å analysere organisasjonens kontekst eller rammebetingelser. Den første teorien jeg vil trekke inn for å analysere organisasjonens kontekst er definisjonen av organisasjon og hva teorien sier om offentlige organisasjoner. Deretter vil jeg trekke inn Contingency-teori for å definere de forskjellige situasjonene eller arbeidsbetingelsene som påvirker organisasjonens struktur. Til slutt vil jeg ta for meg andre interne forhold som kan påvirke organisasjonens kontekst.

3.1.1 Offentlige og private organisasjoner

Organisasjon defineres av Jacobsen & Thorsvik som et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål (2013, s. 18). Man skiller mellom vareproduserende og tjenesteytende organisasjoner og mellom offentlige og private organisasjoner (2013, s. 26). Forskjellene mellom vareproduserende og tjenesteytende organisasjoner er vist i tabellen nedenfor.

	Vareproduksjon	Tjenesteproduksjon
Produkt	Fysiske ting	Immaterielle goder
Konsum	Skjer uavhengig av produksjonen	Skjer samtidig med produksjonen
Relasjon mellom produsent og kunde	Avstand, upersonlig, ikke direkte kontakt	Nærhet, direkte og personlig kontakt
Viktigste faktor i produksjonen	Maskiner, kapitalintensiv	Mennesker, arbeidskraftintensiv, kunnskap

Figur 4 Forskjeller mellom vare- og tjenesteproduksjon (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 28)

Forskjellen mellom offentlige og private organisasjoner består i hovedsak av at offentlige organisasjoner er «eid» av statlige eller lokale myndigheter og formelt sett styrt av valgte politikere, mens private organisasjoner er eid og styrt av private investorer (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 29). Private organisasjoner har først og fremst et mål om å tjene penger og å skaffe seg de inntekter som er nødvendige for å opprettholde virksomheten (skape profitt) (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 19). Offentlig sektor har sin begrunnelse i at den skal tjene befolkningen og det er en sentral oppgave å sikre effektiv ressursbruk og kostnadseffektivitet (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Rørvik, 2015, s. 29).

Offentlige organisasjoner er blant annet departementer, direktorater, tilsyn, etater og andre forvaltningsorganer. De er opprettet for å ivareta kollektive interesser og oppgaver, og det er etablert relativt stabile adferdsmønstre, ressurser og belønninger knyttet til den aktiviteten de utfører (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Rørvik, 2015, ss. 20-21).

Offentlige organisasjoner handler ofte i kontekster og sammenhenger som er komplekse, og hvor det ikke er klare forventninger til hvilke verdier, normer og interesser som skal prioriteres (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Rørvik, 2015, s. 21). Typiske oppgaver for offentlige organisasjoner er utforming og håndheving av lover og regelverk, politisk, faglig og profesjonell rådgivning, tjenesteyting og ressursmobilisering (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Rørvik, 2015, s. 26).

Som multifunksjonelle organisasjoner skal offentlige organisasjoner ivareta delvis motstridende hensyn som politisk styring, kontroll, representasjon og deltakelse fra berørte parter, medbestemmelse fra ansatte, lydhørhet overfor brukere, åpenhet, offentlighet og innsyn i beslutningsprosessene, forutsigbarhet, likebehandling, upartiskhet, nøytralitet, tjenestekvalitet, faglig uavhengighet og kostnadseffektivitet. Multifunksjonelle organisasjoner gir muligheter for skjønn og frihetsgrader ved vurderinger av hvilke hensyn som skal vektlegges, og dermed for innflytelse og maktutøvelse for dem som arbeider i offentlige organisasjoner (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Rørvik, 2015, ss. 18-19).

Den allmenngyldige retningen i organisasjonsteori argumenterer for at det bør legges vekt på likheter mellom organisasjonene og på å utvikle kunnskaper som er dekkende på tvers av organisasjoner, for på den måten å unngå skillet mellom offentlig og privat eller mellom

forretningsmessige og allmenntnyttige organisasjoner (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Rørvik, 2015, s. 15). En ensidig sortering av formelle organisasjoner i kategorier som «offentlige» og «private» vil også representere en inndeling i idealtyper som grupperer sammen organisasjoner med visse fellestrekk, men som også har store innbyrdes forskjeller (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Rørvik, 2015, s. 17). De grunnleggende forskjellene mellom private bedrifter og organisasjoner i offentlig sektor, at de offentlige organisasjonene er underlagt et politisk folkevalgt lederskap og inngår i en parlamentarisk styringskjede samt at de er multifunksjonelle, gjør at det er klare grenser for hvor langt man kan gå i retning av å kopiere organisasjons- og ledelsesformer fra det private næringslivet inn i offentlige organisasjoner (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Rørvik, 2015, s. 220).

3.1.2 «Situasjonsteori» (Contingency teori)

En organisasjons design er organisasjonens rasjonelle plan for formell struktur og driftsmodell. En sentral teori om organisasjonsdesign er kjent som «Contingency» teori. Omgivelser, teknologi og størrelse har blitt sett på som de viktigste fokusområdene innenfor denne teorien. «Contingency» teorien sier at organisasjoner som er like innenfor disse områdene ofte vil ha samme organisasjonsdesign. Nyere forskning viser at dersom faktorene endrer seg, oppstår et behov for å endre organisasjonens design (Klegg, Kornberger, & Pitsis, 2011, ss. 520-521) (egen oversettelse).

Mintzberg definerer omgivelser som alt som skjer utenfor organisasjonen. Han fremhever fire karakteristika av en organisasjons omgivelser: Stabilitet, som kan variere fra stabil til dynamisk. Kompleksitet, som kan variere fra enkel til kompleks. Mangfoldet i organisasjonens markeder, disse kan variere fra integrert til diversifisert. Og til sist omgivelsenes fiendtlighet, som kan variere fra sjenerøs til fiendtlig (Mintzberg, 1979, ss. 268-269) (egen oversettelse). Mintzberg hevder også at alle organisasjoner står ovenfor flere miljøer i sine omgivelser (Mintzberg, 1979, s. 270) (egen oversettelse) og at variasjonene i organisasjonens omgivelser vil påvirke organisasjonens struktur i større grad enn organisasjonens alder, størrelse og tekniske system (Mintzberg, 1979, s. 287) (egen oversettelse).

Den formelle organisasjonsstrukturen består av to hoveddimensjoner; arbeidsdeling og spesialisering, samt styring og koordinering av arbeidet (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 22). Hovedhensikten med organisasjonsstrukturen er å påvirke adferd i en spesiell retning

(Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 120). Økende størrelse henger ofte sammen med sterkere horisontal og vertikal spesialisering og mer formalisering, dvs. en mer utstrakt bruk av regler, rutiner og «standard operasjonsprosedyrer» (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 107). Større organisasjoner er vanligvis mer formalisert enn små, og formaliseringen øker mulighetene for å delegerer beslutninger. Oppgavens betydning for hvordan organisasjonsstrukturen utformes er avhengig av oppgavens mulighet for standardisering og avhengigheten mellom deloppgavene (Jacobsen & Thorsvik, 2013, ss. 108-109).

Offentlige organisasjoner kan skilles fra hverandre etter om de har en enkel eller kompleks struktur. Mens en organisasjon med enkel struktur har få posisjoner og underenheter, og oversiktlige forbindelser mellom disse, vil en kompleks struktur innebære mange nivåer, mange enheter på hvert nivå og mange koplinger vertikalt og horisontalt (Christensen, Egeberg, Lægroid, Roness, & Rørvik, 2015, s. 42).

Weber beskriver byråkrati som en organisasjon som legger vekt på presisjon, tempo, klarhet, regularitet, pålitelighet og effektivitet (Morgan, 1988, s. 25). Mange offentlige organisasjoner er byråkratiske, både fordi det daglige arbeidet består av rutiner og fordi de står ansvarlig ovenfor samfunnet for sine handlinger (Mintzberg, 1979, s. 331) (egen oversettelse).

Mintzberg sier at konsistens og sammenheng mellom organisasjonsstruktur og arbeidsoppgaver er nøkkelen til suksess. (Klegg, Kornberger, & Pitsis, 2011, s. 325) (egen oversettelse). Han argumenterer for at alle organisasjoner består av fem hoveddeler: 1) en operativ kjerne, 2) en mellomledelse, 3) en toppledelse, 4) en teknostruktur og 5) en støttestruktur. De tre første delene utgjør linjeorganisasjonen og de to siste utgjør stabs- og støttefunksjoner. Den operative kjernen er den delen som gjør det arbeidet organisasjonen må utføre for å realisere sine overordnede mål. Mellomledelsen er den gruppen som har hovedansvar for å føre tilsyn med og koordinere produksjonen, og som også skal formidle informasjon fra den operative kjernen oppover i systemet, samt formidle informasjon fra toppen og ned til den operative kjernen. Toppledelsen er den gruppen som har det øverste administrative ansvaret for organisasjonen. Teknostrukturen består av en gruppe som ikke inngår i selve produksjonen, men som påvirker denne gjennom å utforme planer, sette opp rutiner og drive opplæring eller økonomikontroll. I tillegg kommer støttestrukturen som er en gruppe som ikke er involvert i selve produksjonen, men som er nødvendig for at

organisasjonen skal fungere. Dette vil være funksjoner som rengjøring, kantinedrift, lønnsutbetaling og sentralbord (Jacobsen & Thorsvik, 2013, ss. 94-95).

De ulike hoveddelene som er nevnt ovenfor er av Mintzberg satt sammen til fem forskjellige organisasjonsstrukturer: maskinbyråkratiet, den divisjonaliserte type, det profesjonelle byråkrati, den enkle struktur og «ad-hoc-kratiet» (Morgan, 1988, s. 58). Mintzberg argumenterer for at en av disse organisasjonsstrukturene vil passe for enhver situasjon og oppgave en organisasjon står ovenfor (Klegg, Kornberger, & Pitsis, 2011, s. 526) (egen oversettelse). I praksis blir ofte en form blandet med en annen og resultatet blir blandingsorganisasjoner; hybrider (Morgan, 1988, s. 64). Mintzberg (1979) sammenligner sin strukturelle teori med legoklosser. Ulike elementer kan koples sammen på ulike måter slik at man kan få et utall av ulike kombinasjonsformer. De fem hovedformene er bare ment som et utgangspunkt for å skape andre og mer realistiske organisasjonsformer som er tilpasset den situasjon som den enkelte konkrete virksomhet befinner seg i (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 103).

Enkel struktur består i hovedsak av en toppledelse og en operativ kjerne. Den benytter direkte overvåkning som koordineringsmekanisme og de ansatte har lite spesialisering, flere oppgaver utføres gjerne av samme person. Beslutninger tas som regel av lederen. Fordeler med denne organisasjonsformen er at den gir høy grad av fleksibilitet og har lave administrasjonskostnader. Ulempen er at den enkle organisasjonsstrukturen skaper uklare ansvarsområder, og at det lett kan oppstå administrative problemer og «rot» (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 96).

Maskinbyråkratiet bygger på Webers idealtypiske byråkratimodell. I følge Weber er den byråkratiske organisasjonsformen preget av hierarki, arbeidsdeling og rutiner, men også av samordning som opptrer sammen med spesialisering (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Rørvik, 2015, s. 38). Med hierarki menes over- og underordning mellom ulike nivåer i organisasjonen. Arbeidsdeling innebærer at organisasjonens oppgaver blir gruppert i ulike enheter og knyttet til konkrete posisjoner (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Rørvik, 2015, ss. 38-39). Mintzberg karakteriserte maskinbyråkratiet ved sentralisert beslutningsmyndighet og høy grad av formalisering, fordi man styrer og koordinerer mye av virksomheten gjennom skriftlige regler og prosedyrer. Organisasjonsformen har også en forholdvis stor teknostruktur og vil være funksjonelt spesialisert eller ha en markedsbasert

inndeling. Fordelene ved maskinbyråkratiet vil være klare ansvarsforhold, stabilitet og forutsigbarhet samt standardisering som fremmer produktivitet. Ulempene er først og fremst at virksomheten blir rigid og vanskelig å endre. I tillegg innebærer formaliseringen at man i liten grad får utnyttet de ansattes kompetanse og informasjon av relevans for virksomheten (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 97).

Det profesjonelle byråkratiet kjennetegnes ved profesjonalisering og at de ansatte i den operative kjernen er tildelt mye beslutningsmyndighet og handlefrihet i det daglige arbeidet. Beslutningsmyndigheten i faglige spørsmål kan desentraliseres fordi den operative kjernen består av profesjonelle som gjennom utdanning har tilegnet seg kunnskaper og ferdigheter som er nødvendige for å løse oppgavene på en tilfredsstillende måte. Strukturen er sterkt spesialisert, og fremstår derved som horisontalt kompleks (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 98). Fordeler med denne organisasjonsformen er at delegering av beslutningsmyndighet sikrer et faglig godt arbeid, samt raskere problemløsning og saksbehandling. Mulige ulemper er at det lett kan oppstå rivalisering og konflikter mellom ulike faggrupper, som igjen skaper samarbeids- og styringsproblemer. Det kan også være vanskelig å drive økonomistyring fordi profesjonelle som regel vil sette faglige standarder foran økonomiske begrensninger (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 99).

Den divisjonaliserte organisasjon kjennetegnes ved at de ulike avdelingene/divisjonene i all hovedsak er uavhengige av hverandre. På norsk kalles denne strukturen ofte for en konsernstruktur. Divisjonene drives nærmest som egne bedrifter, divisjonslederne er delegert beslutningsmyndighet og gitt resultatansvar, og de enkelte divisjonene har som oftest eget styre. Strukturen er ofte kompleks, og den viktigste måten å koordinere på er at man standardiserer de resultatene hver enkelt divisjon skal oppnå (målstyring), og legger opp til en sterk resultatevaluering. Fordeler ved denne organisasjonsformen er at inndelingen i divisjoner bidrar til å synliggjøre produktområdenes bidrag til lønnsomheten, og at delegering av beslutningsmyndighet til divisjonene legger til rette for bedre markedstilpasning. Ulemper er først og fremst knyttet til faren for suboptimalisering innen de ulike divisjoner, ved at man blir så opptatt av å følge egne mål at man ikke tar tilstrekkelig hensyn til konsernets overordnede mål. Helhetlig styring og koordinering kan også vanskeliggjøres ved at divisjonene har såpass stor frihet fra den sentrale ledelsen (Jacobsen & Thorsvik, 2013, ss. 101-102).

Ad-hoc-kрати bygger på den organiske organisasjonsformen som ble beskrevet av Burns og Stalker (1961). De beskrev den organiske organisasjonsformen som løst organisert, regler og prosedyrer var ofte ikke skrevet ned, eller de ble ignorert. Beslutningsmyndigheten var desentralisert. Resultatet var en organisasjon med høy grad av innovasjon (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 99). Fordelene ved ad-hoc-kрати ligger i muligheten for fleksibilitet, god koordinering og god utnyttelse av de ansattes kompetanse. Ulemper kan være at uklare autoritetsforhold kan skape usikkerhet og frustrasjon, det kan være vanskelig å få løst mer rutinepregede oppgaver på en god måte, og det kan oppstå problemer med styring og koordinering av ansatte (Jacobsen & Thorsvik, 2013, ss. 100-101).

Senere har det kommet til nye organisasjonsformer. En av disse er matrise-organisasjonen som er en organisasjonsform hvor et tradisjonelt vertikalt hierarki er overlappet med en horisontal struktur som består av prosjekter, produkter og virksomhetens datterselskaper eller geografiske områder. Organisasjonsformen kjennetegnes ved en multippel kommandostruktur hvor de ansatte opplever dobbel eller flere linjer for autoritet, myndighet og ansvar. Matrise-organiseringen passer best for tidsbegrensede prosjekter med fastsatte kostnader, tidsperspektiv og forventninger til resultat (Klegg, Kornberger, & Pitsis, 2011, s. 544) (egen oversettelse). Fordeler kan være økt kommunikasjon internt i organisasjonen, kapasitet for håndtering av en høyere informasjonsmengde, fleksibel bruk av menneskelige og økonomiske ressurser samt høyere motivasjon, jobbtilfredshet, forpliktelse og personlig utvikling blant de ansatte. Ulemper kan være uklarhet rundt ressurs- og personellbruk, konflikter mellom linje- og prosjektledere, konflikter mellom medarbeidere med forskjellig bakgrunn som skal jobbe sammen i prosjekt, samt usikkerhet og redusert autoritet blant linjelederne (Klegg, Kornberger, & Pitsis, 2011, s. 545) (egen oversettelse).

Konfigurasjon	Koordineringsmekanisme	Organisasjonens sentrale funksjon	Strukturelle trekk	"Contingency" faktorer	Strategi
Enkel struktur	Direkte kontroll	Strategisk ledelse	Lite spesialisering, lite opplæring og påvirkning, lite formalisering (organisk), gruppert etter funksjon, lite planlegging og kontroll, sentralisert, liten teknostruktur og støttefunksjon	Ny og liten organisasjon, enkle tekniske systemer, oversiktlige og dynamiske omgivelser som kan være fiendtlige, kontrollert av toppleder	Differensiering - fokus på en nisje eller et spesielt produkt el. en spesiell tjeneste
Maskin byråkrati	Standardiserte arbeidsoppgaver	Teknostruktur	Sterk horisontal og vertikal arbeidsdeling, lite opplæring og påvirkning, sterk formalisering (byråkrati), gruppert etter funksjon, planlegger handlinger, lite horisontal desentralisering, teknostruktur som formaliserer arbeidet, støttefunksjon med formål å redusere usikkerhet	Eldre og stor organisasjon, tekniske system som regulerer men ikke automatiserer arbeidet, oversiktlige og stabile omgivelser, teknokratisk med ekstern kontroll	Kostnadslederskap - produsere med lavest mulig kostnad
Profesjonelt byråkrati	Standardiserte ferdigheter	Operativ kjerne	Sterk horisontal arbeidsdeling, mye opplæring og påvirkning, lite formalisering (byråkrati), gruppert etter funksjon og marked, lite planlegging og kontroll, både horisontal og vertikal desentralisering, lite teknostruktur, støttefunksjon med formål å støtte profesjonelle	Alder og størrelse på organisasjonen kan variere, tekniske systemer er hverken regulerende eller sofistikerte, omgivelsene er komplekse og stabile, styres av profesjonelle medarbeidere	Kostnadslederskap - produsere med lavest mulig kostnad
Divisjonisert form	Standardisert produksjon	Mellomlederne	Noe horisontal og vertikal arbeidsdeling, noe opplæring og påvirkning, mye formalisering (byråkrati), gruppert etter marked, stor kontroll av ytelse, lite vertikal desentralisering, teknostruktur basert på ytelseskontroll fra hovedkontoret, støttefunksjoner er delt mellom hovedkontoret og divisjonene	Eldre og veldig stor organisasjon, tekniske systemer er divisjonaliserte, omgivelsene er oversiktlige og stabile med forskjellige markeder, kontrolleres av mellomledere	Diversifisering - tilby flere ulike produkter/tjenester til ulike markeder
Ad-hoc-kraati	Gjensidig tilpassning	Servicestruktur	Sterk horisontal arbeidsdeling, mye opplæring, lite formalisering (organisk), gruppert etter funksjon og marked, noe planlegging av handlinger, selektiv desentralisering, lite teknostruktur som er uklar innenfor prosjektorg., høyt utviklet støttefunksjon som er uklar innenfor prosjektorg.	Ny organisasjon, sofistikerte tekniske systemer, komplekse og dynamiske omgivelser som kan være uensartede, kontrolleres av eksperter	Innovasjon - være først ute med det siste

Figur 5 Mintzbergs 5 strukturelle typologier (Mintzberg, 1979, ss. 466-467)

Organisasjoner er i hovedsak tilpasningsdyktige systemer. Å være tilpasningsdyktig betyr både å ta vare på elementer av det som allerede er og samtidig innføre nye elementer som en del av organisasjonsstrukturen (Klegg, Kornberger, & Pitsis, 2011, s. 562) (egen oversettelse).

3.1.3 Interne forhold

Interne forhold som kan påvirke organisasjonens kontekst er blant annet organisasjonens strategi, ledelse, medbestemmelse, kommunikasjon og organisasjonskultur.

Strategi

En viktig oppgave for leder og ledergrupper er strategiarbeid, noe som innebærer å legge planer for å tilpasse en virksomhet til nye rammebetingelser, for å ta markedsandeler eller for å håndtere nye oppgaver (Amundsen & Kongsvik, 2016, s. 14). For at visjonen skal kunne bli til virkelighet, må det lages konkrete mål for aktiviteter som må gjennomføres for å realisere visjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 38). Mål er ment å bidra til å påvirke hvordan formelle organisasjoner struktureres eller organiseres, og dermed gi sentrale rammer og retningslinjer for aktivitetene i disse (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Rørvik, 2015, s. 99). I en prosess for endring som tenkes drevet frem av deltageres aktive engasjement, er det en forutsetning at målene er akseptable og legitime (Klev & Levin, 2013, s. 76).

Offentlige organisasjoner har ofte komplekse og vage mål og ønsker å prioritere mange ulike hensyn og aktiviteter samtidig (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Rørvik, 2015, s. 108). Siden 1990 har alle statlige organisasjoner vært pålagt å ha en virksomhetsplan med overordnede mål, mer spesifiserte mål, spesifisert ansvar for å innfri målene og mekanismer for resultatrapportering og belønning/straff (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Rørvik, 2015, s. 111). Offentlige mål og tilhørende verdier bør være klare og konsistente. Det er en tett kobling mellom klare verdier og mål på den ene siden og (om)organisering av det offentlige apparatet på den andre, det vil si at formell struktur må følge endringer i mål og verdier (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Rørvik, 2015, s. 119).

Organisasjonens mål og strategier er sterke signaler til de enkelte ansatte om hva man skal fokusere på (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 316). Jacobsen & Thorsvik sier også at offentlige organisasjoner i høyere grad enn private må forholde seg til ulike og motstridende hensyn når det skal utformes mål (2013, s. 58).

Ledelse

Blant nyere tilnærming til ledelse argumenteres det for at ledelse utvikles ut i fra situasjonen (Klegg, Kornberger, & Pitsis, 2011, s. 132) (egen oversettelse). «Contingency» teorien sier at

lederskap handler om å være i stand til å tilpasse seg og å være fleksibel overfor stadig skiftende situasjoner og kontekst (Klegg, Kornberger, & Pitsis, 2011, ss. 132-133) (egen oversettelse).

En god leder må ha ferdigheter til å skape de lærings- og utviklingsprosesser som er nødvendige for å sikre problemløsning på kort sikt, men samtidig også kunne bygge opp endringskapasitet av betydning for overlevelse på lang sikt. Endringsledelse i hverdagslig arbeid blir en ferdighet som all ledelse må ta høyde for (Klev & Levin, 2013, s. 81). Ledelse av endringsprosesser har to nivåer. Et strategisk nivå der ledelse forstås som å utvikle menneskelige, teknologiske og økonomiske ressurser for å sikre virksomhetens langsiktige utvikling og overlevelse, og et operativt nivå hvor ledelse forstås som evnen til å håndtere de utfordringer og muligheter som rent faktisk viser seg å komme (Klev & Levin, 2013, ss. 148-149). En dyktig ledelse vil tilpasse måten som endringen planlegges og organiseres på, til konteksten og forventet respons (Meyer & Stensaker, 2016, s. 18).

Kotter (2012) skiller mellom ledelse og styring. Han sier at ledelse er prosesser som skaper organisasjoner eller tilpasser dem til betydelige endringer i rammebetingelsene. Styring sier han er prosesser som sørger for at avanserte systemer av mennesker og teknologi fungerer problemfritt (s. 28) (egen oversettelse).

Styring	Ledelse
<i>Planlegging og budsjettering</i> - detaljplanlegge arbeidsprosesser og tidsbruk for å oppnå planlagt resultat og allokere ressurser for å gjennomføre planen	<i>Definere retningen</i> - utvikle visjon for fremtiden og strategi for å nå visjonen
<i>Organisere og ansette</i> - opprette struktur for gjennomføring av arbeidsoperasjonene, bemanne arbeidsoperasjonene og delegerer myndighet og ansvar for å gjennomføre planlagte aktiviteter, lage retningslinjer og prosedyrer, og lage metoder eller systemer for å følge opp gjennomføringen	<i>Avstemme organisasjonen</i> - kommunisere retningen med ord og handlinger til de som skal bidra til å nå visjonen slik at de aksepterer gyldigheten av visjonen og strategien
<i>Kontroll og problemløsning</i> - følge opp resultater, identifisere avvik, planlegge og organisere for å løse problemer	<i>Motivere og inspirere</i> - stimulere ansatte for å overvinne viktige politiske-, byråkratiske- og ressursbarrierer
↓	↓
<i>Skaper orden og forutsigbarhet, og har evne til å kontinuerlig produsere de forventede kortsiktige resultatene</i>	<i>Skaper endring, ofte dramatiske, og har evne til å gjennomføre nødvendige endringsprosesser</i>

Figur 6 Styring versus ledelse (Kotter J. P., 2012, s. 29) (egen oversettelse)

Kotter peker på at fordi store endringer er så vanskelig å gjennomføre, trenger man en sterk aktør for å opprettholde prosessen (2012, s. 53) (egen oversettelse).

Ledere i offentlige organisasjoner er ansvarlige overfor borgerne og velgerne, og det legges større vekt på åpenhet, innsyn, likebehandling, upartiskhet og forutsigbarhet fra offentlige organisasjoner enn fra private. Demokratiske hensyn, rettsstatlige verdier og hensynet til fellesskapet veier også tungt i offentlige organisasjoner (Christensen, Egeberg, Lægred, Roness, & Rørvik, 2015, s. 15).

Medbestemmelse

Utvikling og planlegging av utviklingskonsepter eller endringsinitiativ bør være en felles oppgave for ledelsen, de ansatte og en eventuell prosjektorganisasjon. Beslutninger om innføring må nødvendigvis tas på ledernivå, og den praktiske gjennomføringen må også gjøres av de ansatte (Amundsen & Kongsvik, 2016, s. 185).

Meyer & Stensaker (2016) sier det er viktig å involvere de ansatte i store endringsprosesser. Ut i fra hensynet om at bred og omfattende inkludering trekker en stor del av ressursene bort fra operativ virksomhet foreslår de å bruke selektiv inkludering. I dette begrepet legger de blant annet hvem som skal inkluderes, hvem de involverte partene representerer, når personene inkluderes, hva de får påvirke og hvor stor innflytelse de har på beslutningene. I de skandinaviske landene er det sterk tradisjon for at tillitsvalgte representerer og målbærer de ansattes interesser i endringen (2016, s. 93).

Hovedavtalen og egne omstillingsavtaler i staten er inngått etter krav fra tjenestemannsorganisasjonene. Både medvirkningsordninger for ansatte og bredt sammensatte utredningsutvalg innebærer en modifikasjon av hierarkisk styring. Slike forhandlingstrekk gjør at aktører som kan ha mål og interesser som ikke faller sammen med ledelsens, får mulighet til å ivareta disse (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Rørvik, 2015, s. 158).

Større vekt på medvirkning vil ikke bare kunne bidra til økt motivasjon og gjennomføringskraft i organisasjonen, men også til bedre grunnlag for fornuftige beslutninger om endringer – og til bedre resultater for det enkelte endringsprosjekt (Amundsen & Kongsvik, 2016, s. 183). Opplevelsen av medvirkning i endringsprosesser vil være avhengig av hvordan kommunikasjonen om og rundt endringen foregår (Amundsen & Kongsvik, 2016, s. 165).

Kommunikasjon

Nøyaktig, hyppig og etterrettelig informasjon gjennom hensiktsmessige kanaler er viktig i endringsprosesser. Informasjonen kan formidles gjennom allerede eksisterende kanaler, men det kan også opprettes nye for den konkrete situasjonen (Amundsen & Kongsvik, 2016, s. 167). Effektiv kommunikasjon forutsetter at valg av kommunikasjonskanal passer til budskapet som skal formidles (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 285).

Kommunikasjon kan defineres som en utveksling av ideer, følelser, beskjeder, historier og informasjon på forskjellige måter som skriftlig eller muntlig, gjennom signaler, gjenstander eller handlinger. Kommunikasjon binder alle organisasjonens aktiviteter med hverandre (Klegg, Kornberger, & Pitsis, 2011, s. 296) (egen oversettelse). I suksessfulle endringsprosesser blir kommunikasjon en toveis øvelse (Kotter J. P., 2012, s. 101) (egen oversettelse).

Kommunikasjon i organisasjoner kan også defineres som en kontinuerlig prosess hvor medlemmene opprettholder og forandrer organisasjonen gjennom å kommunisere med individer og grupper av mennesker både internt og eksternt (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 280).

Organisasjonskultur

Schein (1997) definerer organisasjonskultur som de dype, grunnleggende antagelsene og holdningene som er delt av organisasjonens medlemmer (Klegg, Kornberger, & Pitsis, 2011, s. 221)(egen oversettelse). Grunnleggende antagelser kan beskrives som oppfatninger eller meninger om noe som gjennom felles fortolkning i sosiale grupper nedfeller seg som sannheter, som ikke er diskutabile, og som derfor er vanskelig å utfordre og vanskelig å endre (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 132).

Et politisk og administrativt lederskap i offentlige organisasjoner kan bevisst prøve å designe organisasjonskulturen. Dette forutsetter imidlertid at lederskapet både har nok innsikt i hvilke kulturelle endringer som trengs, hvilke midler som skal brukes for å gjennomføre disse, og ikke minst at de har makt til å gjennomføre de ønskede endringene (Christensen, Egeberg, Lægred, Roness, & Rørvik, 2015, s. 207).

For å påvirke organisasjonskulturen kan ledelsen benytte seg av skriftlig dokumentasjon for å regulere handlinger: stillingsbeskrivelser, prosedyremanualer, formål og visjon bidrar til å forme medlemmenes formening om organisasjonens kultur (Klegg, Kornberger, & Pitsis, 2011, s. 221)(egen oversettelse). Organisasjonskulturen kan også påvirkes gjennom en bevisst rekruttering av personell. Det er viktig å ha fokus på den organisasjonsspesifikke sosialiseringen; dvs. at en person lærer hvordan man skal opptre for å bli akseptert og anerkjent som medlem av en gruppe eller organisasjon, når de starter som nytilsatte i

organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 147). Lederne spiller en nøkkelrolle i å etablere og forsterke kulturen (Mintzberg, 2011, s. 68) (egen oversettelse).

3.1.4 Organisasjonsutvikling

Organisasjonsutvikling, omstillingsprosess, reformarbeid osv. er forskjellige ord som kan beskrive en endring i en organisasjon. Jeg har derfor valgt å definere disse begrepene.

Organisasjonsutvikling(OU) er en aktivitet som skal bidra til at ansatte i en organisasjon rent konkret kommer til å jobbe på en måte som er bedre eller mer effektiv enn det som tidligere har vært tilfelle (Klev & Levin, 2013, s. 109).

Organisasjonsutvikling fokuserer på hvordan man oppnår en god tilpasning til situasjonen og oppgavene. Viktige spørsmål er: Hva kjennetegner organisasjonens miljø? Hva slags strategi er tatt i bruk? Hva slags teknologi benyttes? Hva slags mennesker er ansatt? Hvordan er organisasjonen bygd opp, og hva er den dominerende ledelsesfilosofien? Når man spør slik, bygger man på en forestilling om at organisasjonen består av delsystemer som er gjensidig avhengige av hverandre, delsystemer som er av strategisk, menneskelig, teknologisk og strukturell karakter. Delsystemene må henge sammen internt og være tilpasset det omkringliggende miljø (Morgan, 1988, ss. 64-65).

En omstillingsprosess kjennetegnes ved at den er ledelsesstyrt, planlagt, tidsavgrenset og rettet mot konkrete mål. Videre utløses omstillinger av endringer i organisasjonens omgivelser eller også forventninger om slike endringer. Varige omstillinger kan knyttes til endringer i miljø og teknologi som har en mer eller mindre permanent karakter. (Amundsen & Kongsvik, 2016, s. 42). Et multippelt endringsbilde kjennetegnes ved at mange endringer skjer samtidig, og at nye endringer initieres før de pågående avsluttes (Meyer & Stensaker, 2016, s. 69).

En endring kan omfatte følgende forhold:

- 1) Endring av oppgave, teknologi og/eller mål og strategi
- 2) Endring i organisasjonens struktur
- 3) Endring i organisasjonens kultur
- 4) Endring i organisasjonens demografi gjennom rekruttering av nye ansatte eller at ansatte slutter

- 5) Endring i prosesser som produksjon, kommunikasjon, beslutninger og læring (Jacobsen & Thorsvik, 2013, ss. 385-386).

I mange endringsprosjekter blir det gjort bruk av prosjekter for å styre, lede og gjennomføre endringene. Prosjekter er vanligvis ressurskrevende, og den viktigste ressursen er menneskene som arbeider i prosjektene. Det er tre måter prosjekter kan bidra til endringskapasitet på i en organisasjon: 1) ved å skape en dobbel struktur som muliggjør beslutninger, og et fokus som ellers ville vært mer utfordrende, 2) gjennom økt samarbeid på tvers av etablerte organisasjonsgrenser, 3) ved å øke individenes arbeidskapasitet (Meyer & Stensaker, 2016, s. 99).

En endring kan beskrives som radikal eller inkrementell. Radikal endring innebærer at organisasjonen bryter med tidligere praksis, mens inkrementell endring skjer ved at organisasjonen bygger på det man allerede har (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 386). De mest radikale endringene omtales ofte som disruptive fordi de bryter helt med den etablerte forståelsen av produkt- eller tjenestemarkedet og forretningsstrategien. Inkrementelle endringer er mindre endringer som bygger på og videreutvikler det etablerte i en organisasjon. Radikale endringer har tradisjonelt vært koplet til revolusjonære (raske og altomfattende) endringsprosesser, mens inkrementelle endringer som regel forventes å skje gjennom kontinuerlige, stegvise og mer langsiktige (evolusjonære) prosesser (Meyer & Stensaker, 2016, s. 12).

Christensen m.fl. (2015) beskriver reformer som aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å forandre strukturelle eller kulturelle trekk ved statlige organisasjoner (s. 152). Reformen vil bli iverksatt dersom det kommer inn ledere eller overordnede med nye mål, eller dersom de som sitter i disse posisjonene, skifter mål og problemoppfatninger (Christensen, Egeberg, Lægred, Roness, & Rørvik, 2015, s. 167). Et annet forhold som kan bidra til organisasjonsreformer eller –endringer er når det blir et gap mellom presentasjoner og ytelser på den ene siden og forventninger eller krav på den andre siden (Christensen, Egeberg, Lægred, Roness, & Rørvik, 2015, s. 187). Planlagte forsøk på endringer i direktorater kan komme fra ledelsen i direktoratet, fra den politiske og administrative ledelsen, i det overordnede departementet eller fra regjeringen (Christensen, Egeberg, Lægred, Roness, & Rørvik, 2015, s. 166).

Christensen m.fl. (2015) sier at reformarbeid i offentlig sektor bør starte fra problemer og ikke fra løsninger. Organisasjonsreformer må være forankret i egen organisasjon og drevet av etterspørsel. Det må tas hensyn til at reformer er tidkrevende og ressurskrevende, man må vise utholdenhet, tålmodighet og toleranse. Reformene må være sterkt forankret hos ledelsen, som må stille seg helhjertet bak og føle eierskap til reformene. Det er også viktig å unngå at de sterke sidene ved organisasjonen ødelegges gjennom reformprosessen. Det kan være en fordel å satse på robuste reformtiltak som oppfattes som rimelige, hensiktsmessige og akseptable. Man bør også være forberedt på å tilpasse seg og å modifisere reformen underveis. Og ikke minst bør man holde målet om en bedre organisert offentlig sektor, bedre styring eller bedre tjenester i fokus (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Rørvik, 2015, s. 223).

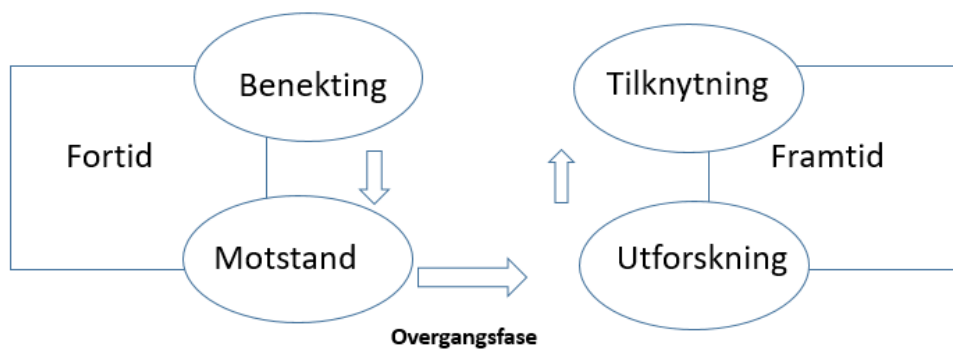
Det kan være hensiktsmessig å ha fokus på endringskapasitet i organisasjonen. I henhold til Meyer & Stensaker (2016) er endringskapasitet «å gjennomføre endringsprosesser på en slik måte at man legger til rette for effektive fremtidige endringsprosesser» (s. 26). Det er viktig å etablere strukturer og rutiner for endring som kan brukes igjen i fremtidige endringsprosjekter (Meyer & Stensaker, 2016, s. 112). Eksempler på slike rutiner er hvordan man samarbeider med tillitsvalgte, informasjon og kommunikasjon, involvering, omplassering og nedbemanning. Det er allikevel nødvendig å være ydmyk i forhold til at enhver endring er forskjellig, samtidig som en kan dra med seg kunnskap og erfaring fra tidligere prosesser (Meyer & Stensaker, 2016, s. 114). Organisasjonsutviklingens læringsprosesser må bli kontinuerlige for å kunne realisere endring og utvikling. Den langsiktige og strategiske nytten blir først synlig når utvikling og omstilling gjennom systematisk læring blir den daglige organisasjonen (Klev & Levin, 2013, s. 25). For en lærende organisasjon vil utvikling og forandring bli det stabile trekket (Klev & Levin, 2013, s. 37).

Motstand mot endring

Med motstand mot endring mener vi aktiviteter og holdninger som har som mål å hindre, undergrave og vanskeliggjøre endringsinitiativ. Motstanden kan være åpen i form av streik, kampanjer eller andre former for kollektive handlinger. Eller den kan være skjult gjennom forsøk på å undergrave endringsprosessen gjennom utbredt bruk av kynisme, ironi og forvirring (Klegg, Kornberger, & Pitsis, 2011, s. 262) (egen oversettelse).

Organisasjonsendringer vil berøre den enkeltes livssituasjon i forskjellig grad. Scott og Jaffe (2004) har følgende eksempler på tapsopplevelser i forbindelse med organisasjonsendringer:

- Tap av trygghet, ved at ansatte føler at de ikke har kontroll eller ikke vet hva som kommer til å skje i framtiden eller hvilken rolle de har i organisasjonen
- Tap av kompetanse, ved at man ikke vet hvordan nye arbeidsoppgaver skal utføres
- Tap av forbindelser og tilhørighet, ved at man mister kontakt med tidligere kunder, kolleger eller ledere
- Tap av «retning», ved at organisasjonens mål og intensjoner oppleves som uklare
- Tap av territorium, ved at ansatte er usikre på hva som «tilhører dem», i både psykologisk og fysisk forstand
- Tap av identitet, ved at de ansatte finner det vanskelig å avklare «hvem de er» i en ny struktur (Amundsen & Kongsvik, 2016, ss. 92-93).



Figur 7 Faser i reaksjoner ved omstillingsprosesser (Amundsen & Kongsvik, 2016, s. 94).

Scott og Jaffe (2004) sier at benektingsfasen er kjennetegnet ved at ansatte ikke vil innse at en endring vil finne sted, og at man dermed gjerne fortsetter arbeidet som før. Motstandsfasen vil kunne være preget av opplevelser av usikkerhet og tap av kontroll, og preges dessuten gjerne av emosjonelle reaksjoner. I utforskningsfasen vil man prøve å fylle de nye rollene som omstillingen innebærer og forsøke å etablere nye relasjoner til hverandre. I tilknytningsfasen aksepteres de omdefinerte rollene, og man knytter seg til roller og identifiserer seg slik med den nye organisasjonen. Man begynner å jobbe sammen mot felles mål (Amundsen & Kongsvik, 2016, s. 94).

Jacobsen & Thorsvik (2013) viser til fire tiltak som endringsagentene kan bruke for å håndtere motstand mot endring:

- 1) Gå tidlig ut med saklig informasjon og involver medarbeidere i beslutningsprosesser
- 2) Utvikle positive relasjoner og bygg tillit
- 3) Sørge for prosedural rettferdighet når tiltak skal gjennomføres
- 4) Sørge for å fremme en erkjennelse av sammenfallende interesse for at endringene skal bli vellykket (s. 396).

Jacobsen & Thorsvik (2013) sier også at motstand mot endring kan være bra for organisasjonen i og med at det alltid vil være en fare for at endringsprosessen ikke er grundig nok gjennomtenkt (s. 395).

3.2 Kotters 8 trinn for en vellykket endring

«Handle the challenge of change well, and you can prosper greatly. Handle it poorly and you put yourself and others at risk» (Kotter & Rathgeber, 2006, s. 3). Med disse ordene åpner Kotter og Rathgeber sin bok «Our Iceberg Is Melting». For en leder som står foran en endringsprosess gir disse ordene et klart budskap om at man ikke skal ta lett på denne oppgaven.

Kotter (2012) viser til 8 vanlige feil som blir gjort i en endringsprosess. Først sier han at ledere overestimerer hvor mye endring de kan gjennomføre ved bruk av makt. De underestimerer hvor vanskelig det er å få mennesker ut av komfortsonen, og de forstår ikke hvordan deres egne handlinger uforvarende forsterker status quo. Uten en følelse av at det haster, vil ikke folk anstrenge seg litt ekstra for å få gjennomført endringen (ss. 4-5) (egen oversettelse).

Dernest trenger man en gruppe med makt i form av formelle titler, informasjon og ekspertise, omdømme og nettverk, og kapasitet innen ledelse, som føler seg forpliktet til å gjennomføre endringene og dra lasset sammen som et team for å kunne gjennomføre en suksessfull endringsprosess. Uten nok makt vil ikke dette lederteamet klare å overvinne den massive motstanden mot endring som ofte finnes i organisasjonene (Kotter J. P., 2012, ss. 6-7)(egen oversettelse).

Han sier også at hvis du ikke kan beskrive visjonen for en endring i løpet av fem minutter eller mindre, og få en reaksjon som viser både interesse og forståelse, har du et problem (Kotter J. P., 2012, s. 9) (egen oversettelse). Et annet viktig poeng er at kommunikasjon må foregå gjennom både ord og handling. Det blir veldig vanskelig å få de ansatte med på en endring dersom ikke ledelsen går foran som et godt eksempel. Ledelsen må også forstå at å implementere en stor endring krever handlinger fra en masse mennesker (Kotter J. P., 2012, s. 10) (egen oversettelse).

Virkelige endringer tar tid. Uten kortsiktige gevinster vil mange av de ansatte gi opp eller slutte seg til motstanderne av endringen (Kotter J. P., 2012, ss. 11-12) (egen oversettelse). Selv om man skal feire de kortsiktige seirene underveis i endringen er det viktig at man ikke gir inntrykk av at målet med endringen snart er nådd. Inntil man har fått rotfestet endringene i organisasjonens sosiale normer og verdier, vil de forvitte så snart man fjerner presset på endringsprosessen. For å forankre endringen i organisasjonen er det derfor viktig å vise til hvordan oppførsel og holdninger har bidratt til å forbedre leveransene (Kotter J. P., 2012, ss. 13-15) (egen oversettelse).

Etter mange år med forskning på utfordringene som man møter i en endringsprosess har John Kotter definert 8 trinn for gjennomføringen av en vellykket endring:

1. Skape en felles følelse for at det haster
2. Sette sammen en gruppe med tilstrekkelig makt til å lede endringen
3. Utarbeide en visjon og strategi for resultatet av endringen
4. Visjonen og strategien må kommuniseres slik at den skaper forståelse og engasjement
5. Gi gode medspillere handlingsrom til å medvirke til endringen
6. Lage kortsiktige mål som lett kan oppnås og brukes som suksesshistorier
7. Ha fokus på målet selv om delmål blir nådd underveis
8. Skape en ny organisasjonskultur slik at endringene blir den nye hverdagen (Kotter & Rathgeber, 2006, s. 130)(egen oversettelse).

De første fire stegene er for å tine opp et frossent status quo, steg 5 til 7 er for selve endringen og steg 8 for at endringene skal sette seg slik at den nye organisasjonen blir den nye hverdagen (Kotter J. P., 2012, s. 24) (egen oversettelse).

3.2.1 Skape en felles følelse for at det haster

Å skape en følelse av at det haster er avgjørende for å få det samarbeidet man har behov for fra organisasjonen. De ansatte vil finne tusen smarte måter å unngå å samarbeide for en endring som de oppriktig mener er unødvendig eller feil (Kotter J. P., 2012, ss. 37-38) (egen oversettelse).

Synlige kriser kan være ekstremt nyttig for å fange de ansattes oppmerksomhet og øke følelsen av at det haster (Kotter J. P., 2012, s. 47) (egen oversettelse). Når krisedefinisjonen er etablert, blir det ofte sagt at det er nødvendig med radikale reformer, uten at det fremgår klart hvorfor man skal innføre enkelte reformer, og hva som vil bli eventuelle virkninger (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Rørvik, 2015, s. 212).

3.2.2 Sette sammen en gruppe med tilstrekkelig makt til å lede endringen

Én definisjon på makt, er at det er en aktørs mulighet til å gjennomføre sin egen vilje i en sosial handling, selv med motstand fra andre (Klegg, Kornberger, & Pitsis, 2011, s. 252) (egen oversettelse). Å si at en person eller en gruppe har makt, er det samme som å si at personen eller gruppen er i stand til å påvirke en situasjon, eller få noe til å skje som har betydning for interessene til personen eller gruppen (Jacobsen & Thorsvik, 2013, ss. 166-167).

Makt brukes til å forklare hvorfor organisasjoner ikke fungerer etter forventningene, og hvorfor endringsprosesser kan være så vanskelige å gjennomføre. Men makt kan også være til nytte for å fremme utvikling. Det er viktig å forstå hvordan makt både er en pådriver for endring, og hvordan maktforhold setter grenser for eller hindrer endring (Klev & Levin, 2013, s. 112).

3.2.3 Utarbeide en visjon og strategi for resultatet av endringen

En visjon definerer hva som vil være den ideelle situasjonen for organisasjonen i fremtiden (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 38). En visjon må bygge på organisasjonsmedlemmenes ønsker, interesser og verdier, samtidig som visjonen må tilfredsstillere eksterne gruppers interesser og verdier (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 444).

Strategien er en beskrivelse av hva man tenker å gjøre for å realisere målene (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 42). Når mål konkretiseres, blir det klarere hvilke oppgaver, målgrupper

og ekspertise/personell en organisasjon ønsker å prioritere. (Christensen, Egeberg, Lægred, Roness, & Rørvik, 2015, ss. 100-101).

3.2.4 Visjonen og strategien må kommuniseres slik at den skaper forståelse og engasjement

Den virkelige kraften som ligger i en god visjon utløses først når man har en felles forståelse av visjonens mål og retning. En delt forståelse av den ønskede fremtiden kan bidra til å motivere og koordinere handlinger som skaper endringer (Kotter J. P., 2012, s. 87) (egen oversettelse).

3.2.5 Gi gode medspillere handlingsrom til å medvirke til endringen

John P. Kotter (2012, s. 23) bruker det engelske ordet «empowerment». På norsk kan «empowerment» bety å gi makt eller autoritet til, å gjøre i stand til og å tillate (Amundsen & Kongsvik, 2016, s. 155). Amundsen & Kongsvik sier at «empowerment» handler om en omdisponering av makt fra eiere og ledere i organisasjoner til «menige» arbeidstakere slik at disse kan bruke egne vurderinger i det arbeidet de utfører. «Flate» strukturer som er preget av informasjonsdeling og utstrakt kommunikasjon, og hvor beslutninger tas så nært kunden som mulig, beskrives generelt som gode omgivelser for «empowerment» (Amundsen & Kongsvik, 2016, s. 156).

3.2.6 Lage kortsiktige mål som lett kan oppnås og brukes som suksesshistorier

Kortsiktige mål eller delmål er beskrevet av Jacobsen & Thorsvik (2013) som mål man må gjennomføre for å kunne nå hovedmålene. Delmålene skal sikre at enkeltaktivitetene bidrar til å realisere organisasjonens overordnede mål (s. 39). Generelt sett er mål en beskrivelse av en ønsket fremtidig tilstand (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 37).

En god suksesshistorie har som minimum tre karakteristika: Den er synlig, den er entydig og den er tydelig relatert til endringsprosessen (Kotter J. P., 2012, s. 126) (egen oversettelse). Gjennom historiefortelling skaper organisasjonens medlemmer organisasjonen (Klegg, Kornberger, & Pitsis, 2011, s. 323) (egen oversettelse). Deal & Kennedy (1982) har identifisert tre roller som historiefortelling har i en organisasjon. Først forankrer de nåtiden med fortiden. Så opprettholder de samholdet og til slutt forklarer de hvorfor ting er som de er (Klegg, Kornberger, & Pitsis, 2011, s. 323) (egen oversettelse).

3.2.7 Ha fokus på målet selv om delmål blir nådd underveis

Et målhierarki består av formål, visjon mål og delmål (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 37). Jo høyere man beveger seg i målhierarkiet jo lengre tidsperspektiv får målene og jo vanskeligere blir det å slå fast hva man må gjøre for å nå målene (Jacobsen & Thorsvik, 2013, ss. 39-41).

Målforskyvning er et fenomen hvor organisasjonens egentlige mål blir skjøvet til side til fordel for andre mål. Jacobsen og Thorsvik (2013) nevner tre former for målforskyvning: Sub-optimalisering: De ansattes oppmerksomhet konsentreres så sterkt om det avgrensede arbeidsområdet de selv har, at de over tid ignorerer eller mister interessen for organisasjonens overordnede mål. Overdreven regelfokusering: De ansatte blir så opptatt av å anvende retningslinjene korrekt, at det blir et mål i seg selv å tolke dem rigid. Overmåling: De ansatte fokuserer kun på det som kan måles og ikke på organisasjonens overordnede mål (ss. 59-60).

Om du slipper opp på presset før endringen er gjennomført, kan det medføre at kritiske prosesser stopper opp og man vil få en tilbakegang i endringsprosessen (Kotter J. P., 2012, s. 139) (egen oversettelse).

3.2.8 Skape en ny organisasjonskultur slik at endringene blir den nye hverdagen

Jacobsen og Thorsvik (2013) sier at organisasjonskultur består av verdier, gruppenormer, sosialt samhold og gruppepress (s. 23). I denne definisjonen sier verdier noe om hva som er ønskelig og godt, noe som verdsettes og som man er opptatt av å ivareta og fremme, mens normer er såkalte uskrevne regler som angir hva som er passende å gjøre i ulike sosiale sammenhenger (Jacobsen & Thorsvik, 2013, ss. 134-135).

Kulturen endres kun når du har lyktes med å endre de ansattes adferd, etter at den nye adferden har vist seg å være en fordel for de ansatte og når de ansatte ser forbindelsen mellom den nye adferden og forbedrede resultater (Kotter J. P., 2012, s. 135) (egen oversettelse).

4 Forskningsspørsmål og metode

4.1 Innledning

Formålet med denne masteroppgaven er å analysere endringen i DMF fra 2013 og frem til i dag, for å gjøre en vurdering av om endringsprosessen så langt har vært vellykket.

Spesialiseringen innenfor innovasjon og endringsledelse hører inn under fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap og det er derfor naturlig å bruke samfunnsvitenskapelig metode for å gjennomføre datainnsamlingen som skal danne grunnlag for oppgaven.

4.2 Forskningsspørsmål

Den overordnede problemstillingen for dette prosjektet er:

- Hvordan har DMF gjennomført den nødvendige endringsprosessen etter innføringen av mineralloven?

På bakgrunn av teorien som jeg har gjennomgått i kapittel 3 finner jeg det fornuftig å belyse den overordnede problemstillingen ved hjelp av følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan er de ansattes opplevelse av behovet for endringen?
- På hvilken måte opplever de ansatte at de har fått medvirket i endringsprosessen?
- Hvordan opplever de ansatte at kommunikasjonen om endringen har vært?
- Hvordan har DMFs historie og rammebetingelser påvirket endringsprosessen?

Disse forskningsspørsmålene har jeg belyst gjennom metoden som er beskrevet nedenfor.

4.3 Metode

Metoden er redskapet vårt i møte med noe vi vil undersøke. Metoden hjelper oss til å samle inn data, det vil si den informasjonen vi trenger til undersøkelsen vår (Dalland, 2012, s. 112).

En vitenskapelig metode er en systematisk fremgangsmåte som kan tydeliggjøres slik at undersøkelsen kan gjentas med samme resultat på de premissene som er beskrevet. Ulike fag har forskjellige foretrukne metoder (Rienecker & Jørgensen, 2013, ss. 187-188).

Denne oppgaven er en samfunnsvitenskapelig oppgave og metode dreier seg derfor om hvordan man skal gå fram for å få informasjon om den sosiale virkeligheten (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 25) Virkeligheten kan undersøkes ved hjelp av to ulike vitenskapelige tilnærminger: kvalitative og kvantitative metoder (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 95) Ved kvantitativ metode er man opptatt av å telle opp fenomener, det vil si å kartlegge utbredelse. Kvalitativ metode er opptatt av kvalitet eller spesielle

kjennetegn/egenskaper ved det fenomenet som studeres (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 28). De kvalitative metodene tar sikte på å fange opp mening og opplevelse som ikke lar seg tallfeste eller måle (Dalland, 2012, s. 112).

Når det benyttes kvalitative metoder, ønsker forskeren å komme nær innpå personer i den målgruppen man er interessert i å vite noe om (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 113). Vanlige måter å samle inn kvalitative data på er observasjon, intervjuer og gruppeintervjuer (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 29). Observasjon egner seg godt når forskeren ønsker direkte innsyn i de handlingene han studerer (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 129). Hensikten med kvalitative intervjuer er fyldige beskrivelser, slik at problemstillingen kan belyses fra flere sider (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 113). Gruppeintervjuer gir verdifull kunnskap om hva som er sentralt og viktig innenfor et bestemt tema, og egner seg når forskeren ønsker å avdekke en bredde av synspunkter, holdninger, erfaringer og fortolkninger framfor fyldig og detaljert informasjon fra enkeltindivider (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 147).

Ut i fra min problemstilling som er hvordan DMF har gjennomført den nødvendige endringsprosessen etter innføringen av mineralloven, vurderte jeg at kvalitative intervjuer ville gi meg de beste dataene for min undersøkelse. I tillegg har jeg hentet informasjon fra relevante dokumenter om endringsprosessen i DMF.

Når man skal velge intervjumetode, kan man velge mellom forskjellige typer struktur på intervjuene; ustrukturert, semistrukturert, strukturert og strukturert med faste svaralternativer. Et ustrukturert eller åpent intervju er uformelt og har spørsmål rundt et tema uten fastlagte spørsmål og rekkefølgen på disse. Intervjuet bærer mer preg av en samtale. Et semistrukturert eller delvis strukturert intervju har en overordnet intervjuguide hvor man beveger seg frem og tilbake mellom temaene og spørsmålene. I et strukturert intervju er både tema, spørsmålene og rekkefølgen på spørsmålene fastlagt på forhånd. I et strukturert intervju med faste svaralternativer krysser forskeren av for faktiske svar (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016, ss. 147-148).

For å kunne analysere endringen i DMF fra 2013 og fram til i dag, og å se på hvordan endringsprosessene er gjennomført, har jeg valgt å bruke kvalitativ metode med strukturerte én-til-én intervju.

4.4 Utvalg

Å velge ut hvem som skal være med i en undersøkelse er en viktig del i all samfunnsforskning, både i kvantitative og kvalitative studier. Rekruttering av informanter i kvalitative studier har et klart mål og man må derfor velge de informantene som er mest relevante og interessante ut i fra formålet med studien (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 113). Når man velger de personene som man tror har noe å fortelle om akkurat det fenomenet en vil vite mer om, betegnes det som strategisk utvalg (Dalland, 2012, s. 117). Det vil heller ikke alltid være slik at alle lag i en organisasjon tolker et resultat på samme måte eller har samme forklaringsmodell for de oppnådde resultatene (Klev & Levin, 2013, s. 87). Det er derfor viktig å velge nok informanter til at man får et bredt perspektiv på resultatet av endringen.

For å få et best mulig datagrunnlag for oppgaven valgte jeg å dele opp informantene i 3 ulike grupper etter kvoteutvelgelse eller stratifisert utvalg. Det vil si at det konstrueres kategorier basert på spesielle kjennetegn og så rekrutteres informantene fra de forskjellige kategoriene (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 119). I tillegg har jeg forsøkt å velge informanter fra alle seksjonene og ledergruppen i DMF, samt fra alle aldersgruppene og de forskjellige fagfeltene. Det er lagt vekt på å få størst mulig bredde i informantene ut i fra organisasjonens størrelse.

Den første gruppen representerer arbeidstakere som har vært ansatt i organisasjonen i over 20 år. Denne gruppen er viktig fordi de har lang erfaring og kunnskap om organisasjonen før innføringen av mineralloven. De har også erfaring fra hele endringsprosessen som organisasjonen har vært igjennom.

Den neste gruppen representerer arbeidstakere som begynte i organisasjonen etter innføringen av mineralloven og litt ut i endringsprosessen. Denne gruppen har erfaring og kunnskap om organisasjonen i perioden etter innføringen av mineralloven og med mye av endringsprosessen frem til i dag. Gruppen har ikke kunnskap om organisasjonen før mineralloven.

Den siste gruppen representerer arbeidstakere som har begynt i organisasjonen i løpet av 2016. Denne gruppen har erfaring og kunnskap om organisasjonen i perioden etter at mye av

endringsprosessen er gjennomført. Gruppen har ikke erfaring og kunnskap fra organisasjonen før endringen startet, eller før innføringen av mineralloven.

Det er 3 informanter i hver gruppe. Utvalget er hensyntatt organisasjonens størrelse og antall mulige informanter innenfor de enkelte gruppene. Totalt utgjør informantene ca. 25% av organisasjonen per 1. juni 2017.

4.5 Datainnsamling

Forskning skiller seg fra hverdagslige vurderinger ved at det må samles inn dokumentasjon eller data som gjenspeiler den virkeligheten som undersøkes (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 29). Etter å ha funnet relevant teori og bestemt meg for å benytte kvalitativ metode med én-til-én intervjuer, laget jeg et informasjonsskriv med samtykkeformular til mulige informanter samt intervjuguider til de 3 utvalgsgruppene. Da det var gjort, tok jeg en meldeplikttest på Norsk senter for forskningsdata AS (NSD) for å undersøke om datainnsamlingen var meldepliktig. I og med at jeg verken har behov for eller ønsker å registrere direkte eller indirekte personopplysninger i forbindelse med oppgaven ble resultatet av meldeplikttesten at datainnsamlingen ikke er meldepliktig.

Datainnsamlingen ble gjennomført som strukturerte intervjuer med 9 personer. Hvordan informantene ble valgt ut og oppdelt i ulike grupper er beskrevet tidligere i kapitlet. I forkant av intervjuene tok jeg personlig kontakt med hver av informantene og forklarte om oppgaven og hensikten med intervjuene. Deretter ble hver enkelt forespurt om å stille som informant. Når jeg hadde fått muntlig samtykke til å stille som informant sendte jeg ut et informasjonsskriv med tilhørende samtykkeerklæring og avtalte tidspunkt for intervju. Informantene fikk ikke intervjuguiden tilsendt på forhånd, da jeg ønsket at informantene skulle svare spontant på spørsmålene. I tillegg ønsket jeg ikke at informantene skulle diskutere spørsmålene seg imellom eller med andre i organisasjonen før intervjuene var gjennomført. Intervjuene er gjort i møter med hver enkelt.

Jeg satte av 1 time til hvert intervju. Intervjuene ble i hovedsak gjennomført på mitt kontor på grunn av dårlig tilgjengelighet på møterom. I tillegg til å notere underveis i intervjuene, er intervjuene tatt opp som taleopptak etter samtykke fra informantene. Etter intervjuene har jeg transkribert svarene inn i spørsmålsskjemaet og sendt dette ut som e-post til den enkelte for å

kvalitetssikre at jeg ikke har misforstått svarene eller skrevet noe som intervjuobjektet er uenig i.

Som hjelp og støtte i intervjuene brukte jeg intervjuguider. Jeg laget en intervjuguide for hver av de 3 gruppene. Intervjuguidene konkretiserer temaene i form av spesifikke intervju spørsmål for hvert av Kotters 8 trinn for en vellykket endring. Spørsmålene til de forskjellige gruppene var stort sett like, med unntak av tidsperspektivet, som også danner grunnlag for utvelgelsen til de forskjellige gruppene som beskrevet tidligere i kapitlet.

Årsaken til å velge strukturerte intervjuer med tilhørende intervjuguider er at jeg ønsket å holde fokus på Kotters 8 trinn for en vellykket endring. Selv om jeg hadde fastsatt rekkefølgen og spørsmålene på forhånd, ønsket jeg at informantene skulle snakke mest mulig fritt på spørsmålene og det hendte derfor at jeg fikk svar på spørsmålene fra intervjuguiden i en annen rekkefølge enn det jeg hadde satt opp. Dette korrigerer jeg under transkriberingen av intervjuene. Jeg tok meg også den friheten å stille enkelte oppfølgingsspørsmål utenfor intervjuguiden dersom det kom frem andre tema som jeg fant nyttig for empirien i oppgaven.

Intervjuene ble avtalt og gjennomført til forskjellige tidspunkt. De 3 første intervjuene ble gjort i forbindelse med en eksamensoppgave våren 2016. Disse intervjuene omfatter de personene som har vært ansatt i DMF i over 20 år og ble gjennomført i april 2016. De siste intervjuene ble gjennomført i løpet av juni og juli 2017. I og med at 3 av intervjuene allerede var gjennomført og jeg kun hadde 6 informanter som gjensto, ønsket jeg å gjennomføre intervjuene så tett opp til hverandre som mulig. Dette for å kunne transkribere og analysere intervjuene innenfor et kort tidsrom for å ikke miste inntrykk og uformell informasjon som det er vanskelig å få med i notater eller transkriberingen.

Det er også innhentet data ved hjelp av dokumentanalyse. Informasjon fra relevante dokumenter er i hovedsak tatt med inn i casebeskrivelsen. Viktige dokumenter har vært Ot.prp.nr. 43 (2008-2009) Om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven), PwCs evaluering av DMF fra 2012, Riksrevisjonens etterlevelsrapport for 2016, Riksrevisjonens Dokument 1 (2017-18), Tildelingsbrev fra NFD, DMFs årsrapporter og interne referater fra etatssamlinger samt leder-, IDF- og AMU-møter.

4.6 Dataanalyse

Analyse av kvalitative data består i å bearbeide tekst, mens analyse av kvantitative data skjer ved hjelp av opptelling, der det brukes forskjellige statistiske teknikker. Enten analysen er kvalitativ eller kvantitativ, består en vesentlig del av samfunnsforskningen av å tolke data (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 28).

Siden jeg har valgt å bruke strukturerte intervjuer med tilhørende intervjuguider, var de transkriberte intervjuene strukturert i henhold til Kotters 8 trinn til en vellykket endring. Utvalget på ni personer er også begrenset og jeg fant derfor ikke behov for å kode intervjuene før analysen. Intervjuene ble anonymisert i transkriberingsprosessen ved at informantene ble nummerert fortløpende og med rekkefølge i henhold til hvilken gruppe de tilhørte. Med bare 3 personer i hver gruppe var utvalget oversiktlig og det var derfor enkelt for meg å gruppere intervjuene i henhold til utvalgsgruppene. Det bød heller ikke på utfordringer å sammenligne svarene innenfor de enkelte gruppene samt for de forskjellige gruppene opp mot hverandre for å få grunnlag for empirien til oppgaven og til videre analyse og drøfting. Jeg valgte å sette svarene opp i en Excel-tabell sortert på Kotters 8 trinn til en vellykket endring, som jeg så fargekodet etter forskningsspørsmålene. Dette ble en ryddig måte å se alle svarene under ett når jeg jobbet med resultat- og analysekapitlene.

Svarene fra informantene ble analysert og strukturert ut i fra forskningsspørsmålene og Kotters 8 trinn til en vellykket endring i resultatkapittelet og analysekapittelet i oppgaven. Empirien ble kvalitetssikret ved at jeg sammenlignet det jeg hadde skrevet med svarene fra informantene. Målet med kvalitetssikringen var å sikre at jeg ikke hadde blandet svar fra forskjellige grupper i empirien, samt at empirien var nyansert i henhold til informantenes svar fra intervjuene.

Kvale og Brinkmann (2012) fremhever at den overordnede hensikten med kvalitative forskningsintervjuer er å forstå verden fra den intervjuedes synspunkt (Amundsen & Kongsvik, 2016, s. 21). Siden antallet intervjuobjekter er så lite, har jeg valgt å benytte den innhentede empirien på en slik måte at man ikke kan utlede hvem som har gitt svarene. Der det ikke er sammenfallende synspunkter hos intervjuobjektene er dette beskrevet i empirien.

4.7 Metodekritikk

For å svare på min problemstilling om hvordan endringen i DMF er gjennomført, og om den har vært vellykket, fant jeg det mest naturlig å velge kvalitativ metode ved hjelp av intervju, for å få med meg meninger og nyanser i svarene på spørsmålene. Alternative metoder for datainnsamling ville vært observasjon eller gruppesamtaler. Observasjon ble valgt bort da denne metoden egner seg best til å observere handlinger. Gruppesamtaler kunne ha vært et relevant alternativ, men ble valgt bort da jeg var redd for at informasjonen ville ha blitt preget av sterke enkeltpersoner, eller at enkelte av informantene ikke ville svare ærlig på spørsmålene dersom de var av en annen mening enn resten av de som deltok i gruppesamtalen.

Ved å velge kvantitativ metode ville jeg kunnet få svar på de samme spørsmålene, men ville ha gått glipp av nyansene. Jeg ville ut ifra størrelsen på organisasjonen vært avhengig av å spørre store deler av organisasjonen for å få en utvalgsstørrelse som ville sikret nok informasjon i undersøkelsen. Spørsmålene i en slik undersøkelse kunne fort blitt oppfattet som ledende av respondentene i undersøkelsen. Et annet moment som talte imot å velge kvantitativ undersøkelse i en organisasjon på denne størrelsen, er tilliten til respondentenes anonymitet. Ved å velge kvalitativ metode er informantene innforstått med at jeg vet hva de enkelte mener om de forskjellige temaene i undersøkelsen, og jeg må derfor forutsette at de har tillit til at jeg håndterer dataene på en etisk og forsvarlig måte.

Ved å dele opp informantene i 3 grupper ønsket jeg å se på om det var forskjellig oppfatning om endringsprosessen ut i fra hvilket erfaringsgrunnlag de enkelte hadde fra Bergvesenet og fra endringsprosessen. I utgangspunktet ønsket jeg at en av gruppene skulle være ansatte som hadde begynt i organisasjonen etter innføringen av mineralloven i 2010 og før ansettelsen av ny direktør i 2013. Når jeg skulle velge informanter ut i fra disse kriteriene ble dette utvalget på kun 3 personer, og utvalget ga ikke det spennet som jeg ønsket innenfor hver gruppe. Jeg valgte derfor å utvide utvalget for denne gruppen til også å gjelde ansatte som begynte i organisasjonen i 2013 og 2014. Årsaken til dette er at flertallet av de som ble ansatt i 2013 nå sitter i ledergruppen, og jeg ønsket ikke å ha for stor andel av informantene i lederposisjoner. Dette medførte at jeg ikke fikk det perspektivet som jeg opprinnelig ønsket for denne gruppen. Jeg har heller ikke klart å få lik fordeling fra de forskjellige seksjonene blant informantene. Dette skyldes at det har vært ulik rekruttering til de forskjellige seksjonene, både når det gjelder antall og tidsrom for rekrutteringen. I ettertid ser jeg at jeg allikevel har

fått forskjellige perspektiv fra de 3 gruppene, og jeg mener at jeg har fått et bredt perspektiv på endringen i organisasjonen, uavhengig av at sammensetningen av informanter ikke ble som planlagt.

Jeg har valgt å benytte 3 intervjuer som er gjennomført i forbindelse med en eksamensoppgave våren 2016 som en del av underlaget til empirien. Årsaken til dette er organisasjonens størrelse og vanskeligheten det ville medført å få til en tilsvarende sammensetning ved å velge nye informanter til denne masteroppgaven. Jeg ønsket heller ikke å intervju de samme informantene på nytt, da jeg derved ville ha mistet de spontane og uforberedte svarene.

Siden intervjuene er basert på informantenes egne opplevelser av endringsprosessene, vil svarene fra alle informantene være påvirket av tidspunktet for intervjuene i forhold til endringsprosessen. Informantene i Gruppe 1 har svart ut i fra den erfaringen de hadde med endringsprosessen frem til våren 2016 og gruppen ville sannsynligvis ha gitt noe forskjellige svar på spørsmålene om de hadde blitt intervjuet sommeren 2017, som resten av informantene. De to siste gruppene har svart ut i fra deres opplevelse av den delen av endringsprosessen som de har vært en del av frem til sommeren 2017. Dersom man hadde spurt flere, eller et annet utvalg, ville dette også ha påvirket empirien.

I tillegg vil refleksjonene om hvordan det var før endringen bære preg av at store deler av endringsprosessen i DMF nå er gjennomført, og refleksjonen blir foretatt med den gjennomførte delen av endringsprosessen som en del av perspektivet. Med andre ord er beskrivelsene av hvordan det var i Bergvesenet og hvordan endringsprosessen er gjennomført, preget av etterpåkløskapens lys. Ledelsen i Bergvesenet (leder og nestleder) har ikke fått uttale seg til denne oppgaven. Et annet moment er at ansatte og ledere kan ha forskjellig virkelighetsforståelse, noe som blant annet kan bunne i ulike typer press fra omgivelsene og ulik tilgang til refleksjonsfora (Amundsen & Kongsvik, 2016, s. 185).

Kvalitative metoder som intervju og observasjon vil preges av forskerens personlighet. Siden forskeren er instrumentet, vil for eksempel evnen til å oppnå kontakt med intervjupersonen bety mye (Dalland, 2012, ss. 114-115). Forskerens forforståelse – eller forståelseshorisont – vil kunne påvirke hva forskeren observerer, og hvordan disse observasjonene vektlegges og tolkes. Informasjon siles gjennom et «filter» av forhåndsoppfatning av hva det er interessant å

se etter. Informasjon blir også tolket, det vil si tillagt mening ut fra forhåndsoppfatninger og hva forskeren tillegger mest vekt. I varierende grad vil forskerens oppmerksomhet også være selektiv i analysen av data (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 35). Forskeren må være seg bevisst at han er en utvelgende aktør, og at data som brukes, ikke er uavhengige av hans forhåndsoppfatninger. Dette er forhold som må redegjøres for når forskeren formidler resultatene fra sin forskning (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 36).

Intervjuene preges av spørsmålsstilleren og svarene kan være preget av at spørsmålsstilleren er en del av organisasjonens ledelse. Det at jeg har sittet så tett på direktøren i endringsprosessen, gjør at jeg ofte blir assosiert med direktøren og hennes meninger. Dette kan ha medført at enkelte av informantene ikke har turt å være helt ærlige i intervjuene og at svarene derfor er mer positive enn de ville ha vært dersom jeg hadde hatt en mer nøytral rolle i organisasjonen. I tillegg må man forvente at mine erfaringer fra endringsprosessen vil påvirke spørsmålsstillingen og at datagrunnlaget derfor er preget av mine erfaringer og oppfatninger av endringen.

Et annet moment er det teoretiske utgangspunktet for undersøkelsen som også er påvirket av eget fokus på oppgaven. Et annet fokus på oppgaven ville kunne ha gitt et annet utvalg av teori. I tillegg viser Klev & Levin (2013) til at bøker om endringsledelse ofte ikke er forankret til annen forskningsbasert litteratur på en transparent måte. De hevder at Kotters bok «Leading Change» kun har fokus på hvordan den stegvise prosessen skal gjennomføres, og at den mangler en faglig begrunnelse på hvorfor stegene i en vellykket endring må se ut slik de er beskrevet i boken (ss. 66-67).

5 Resultater fra intervjuene

Empiri betyr kunnskap som er bygd på erfaring (Dalland, 2012, s. 115). I dette kapitlet vil jeg oppsummere resultatene fra intervjuene sett i sammenheng med forskningsspørsmålene: Hvordan er de ansattes opplevelse av behovet for endringen? På hvilken måte opplever de ansatte at de har fått medvirket i endringsprosessen? Hvordan opplever de ansatte at kommunikasjonen om endringen har vært? Hvordan har DMFs historie og rammebetingelser påvirket endringsprosessen?

Jeg har stilt spørsmålene på litt forskjellige måter til de forskjellige gruppene. Jeg vil i empirien nedenfor gjengi spørsmålene som ble stilt til Gruppe 1, da det er små variasjoner mellom gruppene. Svarene på spørsmålene er gjengitt under de forskjellige gruppene.

5.1 Hvordan er de ansattes opplevelse av behovet for endringen

De ansattes opplevelse av behovet for endringen er nevnt av Kotter (2012) som et av de viktigste kriteriene for å få til en vellykket endring. Jeg ønsker derfor å undersøke hvordan de ansatte opplever behovet for endringen og om opplevelsen er forskjellig ut i fra hvilket tidspunkt informantene ble ansatt i organisasjonen.

Under intervjuene fikk informantene følgende spørsmål som er relatert til dette forskningsspørsmålet: Hvilken forståelse hadde du for at det var nødvendig med endring av organisasjonen, arbeidsoppgaver og arbeidsmåter? Hvilket engasjement var det for endringen i organisasjonen? Hva var bra med endringen? På hvilken måte bidro delmålene til at målet med endringen ble nådd? Hva gjenstår før vi kan si at vi har nådd målet med endringen? Har du forslag til korrigerende av målet med endringen?

Gruppe 1

Alle informantene i gruppen har stor forståelse for at det var nødvendig med endring av organisasjonen, arbeidsoppgaver og arbeidsmåter. Når det gjelder engasjementet for endringen mener informantene at dette var todelt. En av informantene sier: «*Alle mener at det skal være endring, men den skal ikke berøre meg*». På spørsmålet om hva som var bra med endringen nevnes blant annet at «*syte- og mobbekulturen*» i organisasjonen er borte, at det har blitt en mer åpen kultur, at det er ansatt flere folk med annen fagbakgrunn samt den nye organisasjonsstrukturen.

Viktige delmål som har bidratt til å nå målet med endringen, mener informantene har vært ny organisasjonsstruktur, mange nytilsatte, mer fokus på tverrfaglighet og innføring av nye rutiner. Informantene er enige om at organisasjonens bemanning må øke enda mer før vi kan nå målet med endringen, spesielt nevnes flere bergfaglige og kompetanse innenfor mineraløkonomi. Konesjonskøen er en bekymring som en av informantene nevner både når det gjelder hva som gjenstår før målet er nådd og som forslag til korrigering av målet med endringen. De andre informantene har ikke forslag til korrigering av målet med endringen.

Gruppe 2

Alle informantene hadde stor forståelse for at det var nødvendig med endring av organisasjonen, arbeidsoppgaver og arbeidsmåter. De er også samstemte i at engasjementet for endringen i organisasjonen var litt delt. En av informantene uttrykker det slik: *«Der syntes jeg det var litt todelt. Det var en del motstand og det var vel veldig mange fra det gamle Bergvesenet som satt med den motstanden. Jeg så jo at når det kom inn nye, så hadde de veldig åpne øyne for direktoratet, for de hadde jo ikke bagasjen fra Bergvesenet med seg».*

På spørsmålet om hva som var bra med endringen nevner informantene at de gjennomførte endringene har vært nødvendige og at vi har fått en organisasjon som er mer i samsvar med, og kan utøve, rollen som DMF fikk med innføringen av mineralloven.

Informantene mener at delmålene har bidratt til at vi har fått brutt opp de store hovedmålene. *«Hvis vi tar for eksempel driftskonsesjoner, så har jo det vært helt nødvendig å ta det trinnvis for å få med seg organisasjonen og for å finne ut hvordan det har vært mest hensiktsmessig å gjøre prosessen».* «Hurtiglinja» og økt bemanning blir også nevnt som viktige delmål.

Informantene mener at det gjenstår mye før vi har implementert hele mineralloven, blant annet må vi ha økt bemanning, bredere kompetanse, flere rutiner og få ned saksbehandlingskøen både på konsesjonssaker og på plansaker.

Ingen av informantene har forslag til korrigering av målet med endringen. En av informantene mener at man kan løfte blikket enda mer.

Gruppe 3

Alle informantene mener at det er nødvendig med endring av organisasjonen, arbeidsoppgaver og arbeidsmåter. De nevner at det var behov for mer struktur, modernisering

og profesjonalisering, samt klare og gode rutiner for arbeidet. To av informantene mener at engasjementet for endringen varierer, mens den siste informanten opplever at engasjementet for endringen er ganske stor.

På spørsmålet om hva som er bra med endringer nevner informantene «hurtiglinja», gode team som fungerer sammen, at vi begynner å se at konsesjonskøen minker, samt effektive og gode rutiner som er under kontinuerlig forbedring. «*Selv om jeg bare har vært her litt over et år nå, så merker jeg ganske tydelige endringer bare på det året i forhold til når jeg startet her. Vi diskuterer veldig ofte rutiner og rutinene er veldig ofte i endring. Vi prøver ut en rutine og så ser vi at den ikke fungerer og så endrer vi på rutinen og blir hele tiden bedre*».

To av informantene trekker frem nødvendigheten av å dele opp store mål i mindre deler samt at det er motiverende å sette delmål som det er mulig å oppnå, slik at man føler at man kommer fremover og kan ha fokus på kvaliteten og effektiviteten underveis. Den siste informanten synes delmålene bidrar positivt.

På spørsmålet om hva som gjenstår før vi kan si at vi har nådd målet med endringen svarer informantene at vi må få ned konsesjonskøen slik at vi kan få flyttet fokus til andre nødvendige områder som for eksempel tilsyn. «*Vi driver med mye brannslukking, det er ikke tvil om det. Jeg tenker at når vi begynner å gjøre virkelige faglige vurderinger, så begynner vi å komme i mål. Vi begynner å utøve samfunnsansvaret*». Ingen av informantene har forslag til korrigering av endringen, men trekker frem at det er viktig med profesjonalisering, mer fokus på tilsyn og det å forvalte DMFs samfunnsansvar.

5.2 På hvilken måte opplever de ansatte at de har fått medvirket i endringsprosessen

Medvirkning er et viktig premiss i offentlige organisasjoner og ansatte har en lovfestet rett til medvirkning. Medvirkning er også et viktig kriterium for å gjennomføre en vellykket endringsprosess. Jeg ønsker derfor å belyse om de ansatte opplever at de har fått medvirket i endringsprosessen.

Under intervjuene fikk informantene følgende spørsmål som er relatert til dette forskningsspørsmålet: Hvilken påvirkning hadde du i forbindelse med endringene som ble innført? Hvem mener du har vært med på å styre endringen? Hadde de som styrte endringen tilstrekkelig makt i organisasjonen? Hvis nei, hvem ville ha hatt denne makten? Hvem andre

burde ha vært involvert i å lede endringen? Hvem mener du var involvert i å lage visjon og strategi for endringen? Hvilke andre enn dem som ledet endringen hadde mulighet til å medvirke til endringen? Er det noe lederne burde ha gjort for å få flere involvert i endringsprosessene?

Gruppe 1

Det er delte meninger blant informantene om de har fått medvirket i forbindelse med endringene som ble innført. Alle informantene nevner strategimøtet som ble avholdt i Tydal våren 2013. En av informantene uttrykker det slik: *«Jeg føler at etaten samlet hadde påvirkningskraft i møtene i Tydal og Svalbard, selv om vi ikke var klar over rekkevidden av det vi gikk med på».*

Informantene peker på direktøren og ledergruppen når de skal svare på hvem som har vært med på å styre endringen. En av informantene nevner kun 3 av de som sitter i ledergruppen, mens en annen informant også viser til tillitsvalgte, IDF-møtene og andre relevante fora. *«Jeg håper på at mange føler at de har fått vært med på å styre en del av endringen. Men det er ledergruppa som har styrt, og så har man kanskje trukket inn personer i ulike fora som har vært nødvendig for å diskutere».* Alle informantene mener at de som styrte endringen har tilstrekkelig makt i organisasjonen. De har ikke forslag til andre som burde vært med å lede endringen, selv om to av informantene nevner tillitsvalgte i IDF- og AMU-møtene som nødvendige medspillere i prosessen.

På spørsmålet om hvem som var involvert i å lage visjon og strategi for endringen svarer informantene forskjellig. En sier: *«Vi var jo med å lage en visjon alle sammen. De som har vært i etaten og har vært med på samlingene har fått være med».* En annen informant nevner direktøren i samråd med departementet og den siste informanten peker på 3 av lederne i ledergruppen.

To av informantene mener at tillitsvalgte, og de som har hatt gode innspill har fått mulighet til å medvirke til endringen. Den siste informanten mener at det ikke ble synliggjort hvilke muligheter man hadde for medvirkning. Det kom ingen konkrete innspill til noe som lederne burde ha gjort, bortsett fra synliggjøring av mulighetene. Informanten uttrykker det på denne måten: *«Burde ha synliggjort. Men det tror jeg også har sammenheng med at vi har hatt så mye å gjort. Og da så vi ikke etter mulighetene selv heller».*

Gruppe 2

Det er ulike oppfatninger av om man har hatt påvirkning på endringene blant informantene. En av informantene sier: *«Det er mange som føler at de blir hørt, selv om de ikke alltid får rett. En annen sier: Jeg vet ikke helt om jeg ville hatt så mye innvirkning, men jeg ville sikkert ha blitt hørt, mine meninger»*. Den siste mener at løpet var lagt, selv om endringene ikke var gjennomført ennå.

Alle informantene trekker frem ledergruppen som de som har styrt endringen. To av informantene trekker også frem direktøren. En av informantene sier det slik: *«Jeg vil også si at hun har vært veldig flink til å høre på hva de ansatte har å si, både det positive og det negative. Så jeg vil jo si at de ansatte også har veldig mye å si for styringen, selv om ikke alltid det de mener blir gjennomført»*. Det er også enighet hos informantene om at de som styrte endringen hadde tilstrekkelig makt i organisasjonen. Ingen av informantene har forslag til andre som burde ha vært med å lede endringen.

På spørsmålet om hvem som var involvert i å lage visjon og strategi for endringen så svarer en av informantene direktøren ved hjelp av ledergruppen og andre ved behov. De to andre informantene svarer alle og en av dem trekker frem strategisamlingen som ble avholdt før vedkommende begynte i organisasjonen. Informantene mener også at de som har vist engasjement har fått mulighet til å medvirke til endringen. *«Jeg synes jo egentlig at man har fått lov til å komme med innspill, så får det nå være sånn at ikke alle innspillene blir tatt til følge. Man ser jo og at enkelte ting faller på plass av det man har gitt innspill på»*.

En av informantene mener at lederne burde ha hentet inn strategien mer for å få de ansatte til å forstå hvorfor man gjør de endringene man gjør. De to andre informantene mener ledelsen har gjort det meste for å involvere i endringsprosessene. En av informantene sier: *«Den organisasjonen her har gått så mange runder på medvirkning og involvering, og jeg har ikke vært noe sted hvor det har vært så mange runder og i starten var jo alle informert om alt»*.

Gruppe 3

To av informantene mener de har helt vanlig påvirkning. Den siste informanten sier: *«Jeg føler egentlig at det er ganske stor påvirkning her. I og med at det er såpass mye som er uavklart og at det er en såpass liten organisasjon, så ble jeg allerede helt fra start gitt mye ansvar»*. Alle informantene trekker frem ledergruppen som de som styrer endringen, men en

av informantene mener direktøren og enkeltpersoner i ledergruppen er mer synlig enn de andre. Det er også enighet blant informantene om at de som styrer endringen har tilstrekkelig makt i organisasjonen. På spørsmålet om hvem andre som bør være involvert i å lede endringen nevner en av informantene fagforeningene via IDF- og AMU-møtene. De andre opplever at alle blir tatt med i en viss grad.

To av informantene trekker frem direktøren som involvert i å lage visjon og strategi for endringen og en av disse mener at også ledergruppen har vært involvert. Den siste informanten vet ikke hvem som var involvert i å lage visjon og strategi for endringen.

Det er forskjellige svar fra informantene på spørsmålet om hvilke andre enn dem som leder endringen som har mulighet til å medvirke til endringen. En av informantene mener at alle har mulighet til å medvirke ved å gi innspill til rutinegruppen, en annen sier det på denne måten: *«Hvis jeg diskuterer med lederne eller direktøren så føler jeg at dem lytter til det jeg har å si, selv om jeg ikke har så mye erfaring og er ganske fersk»*. Den siste informanten svarer vet ikke både på dette spørsmålet og på om det er noe lederne bør gjøre for å få flere involvert i endringsprosessen. Av de to andre informantene synes den ene at det absolutt er rom for å komme med innspill og den andre sier at ledelsen av og til kan gå direkte til de som sitter og jobber med arbeidsoppgavene for å få deres ideer til hva som kan gjøres bedre.

5.3 Hvordan opplever de ansatte at kommunikasjonen om endringen har vært

Det neste forskningsspørsmålet som jeg ønsker å belyse er hvordan endringen er kommunisert til de ansatte og om kommunikasjonen har endret seg i løpet av endringsprosessen. Kommunikasjon er viktig for å skape felles forståelse av hva man ønsker å oppnå med endringen, å skape engasjement for endringen samt opprettholde endringsviljen i organisasjonen.

Under intervjuene fikk informantene følgende spørsmål som er relatert til dette forskningsspørsmålet: Hva mener du var visjonen for resultatet av endringen? Hvilken strategi hadde DMF for resultatet av endringen? Ble visjonen og strategien kommunisert ut i organisasjonen? Forsto du visjonen og strategien for endringen? Hvilke kortsiktige mål mener du at DMF hadde? På hvilken måte ble disse målene innfridd? Kan du gi eksempler på suksesshistorier fra endringen?

Gruppe 1

Visjonen og strategien for resultatet av endringen har informantene forskjellig oppfatning av. To av informantene mener at de har en klar formening om visjonen, men kun en av informantene har en formening om strategien. En av informantene mener at visjonen er uklar og to av informantene mener at strategien var uklar eller diffus.

En av informantene mener at visjonen og strategien ble kommunisert ut i organisasjonen. De andre to mener at det kunne vært kommunisert mer og bedre. To av informantene sier de forstår visjonen og strategien for endringen, mens den siste mener at det var uklart.

Av kortsiktige mål nevner informantene saksbehandling av konsesjoner, samt å få på plass systemer og ressurser. Målene mener informantene er innfridd ved at man har fått på plass en tverrfaglig saksbehandling av driftskonsesjoner, ny organisasjonsstruktur med seksjonsinndeling og bedre mandat til rutinegruppen. Av suksesshistorier nevnes nye medarbeidere, seksjonsinndelingen og utvikling av nye rutiner. En av informantene sier: *«Det har vært gjort en stor jobb knyttet til det med behandling av driftskonsesjoner, blant annet».*

Gruppe 2

To av informantene nevner at visjonen må være å implementere mineralloven. En av disse nevner i tillegg de andre lovene som DMF er underlagt som offentlig etat. Den siste informanten sier at visjonen er uklar. En av informantene nevner strategiplanen som grunnlag for resultatet av endringen. En annen informant mener strategien ble gitt av hva som måtte innføres med mineralloven. Den siste informanten sier det på denne måten: *«Så det tror jeg var en klar strategi, det å raskt få inn nye folk, folk som kunne fylle de tomrommene de kunne fylle. Få økte budsjetter, få ansatt flere, få på plass veiledningsmateriale, faste rammer for det prosessuelle i forhold til beslutning og i forhold til faglig utvikling».*

Alle informantene mener at visjonen og strategien er kommunisert. To av informantene nevner at strategien ikke har vært kommunisert tydelig opp mot de endringene som er gjennomført. Alle informantene svarer også at de har forstått strategien, mens en av informantene mener at visjonen har vært uklar.

På spørsmålet om hvilke kortsiktige mål DMF hadde, svarer informantene blant annet å få på plass formelle rutiner, øke antall ansatte og få inn bredere kompetanse, økte budsjetter,

rutiner for behandling av søknad om driftskonsesjon og digitalisering. Alle informantene mener at disse målene ble innfridd og en av informantene sier: *«Jeg synes at de ble innfridd på en god måte, og at det ble trukket frem i organisasjonen at vi hadde diverse delmål».*

Som suksesshistorier trekker informantene frem at DMF har fått på plass flere ansatte med bredere kompetanse, at nye rutiner og veiledere er utarbeidet og tatt i bruk, økningen i antall konsesjonssøknader som er behandlet, samt digitaliseringsprosjektene.

Gruppe 3

Informantene nevner forskjellige ting som visjonen for resultatet av endringen. En av informantene sier: *«Visjonen er å forvalte de mineralske ressursene vi har, og det at vi bruker mineralloven og for det at det skal være en fornuftig og bærekraftig utvikling».* En av de andre informantene nevner også forvaltning og den siste profesjonalisering. To av informantene mener strategien er å bli mer effektive, en av disse trekker frem «hurtiglinja» som et eksempel på dette, den andre trekker frem effektiv og lik saksbehandling. Den siste informanten vet ikke hvilken strategi DMF hadde for resultatet av endringen.

En av informantene svarer ja, en nei og en både ja og nei på spørsmålet om visjonen og strategien ble kommunisert ut i organisasjonen. Det samme gjelder for spørsmålet om de forstår visjonen og strategien for endringen.

Alle informantene svarer å få ned konsesjonskøen på spørsmålet om hvilke kortsiktige mål de mener at DMF har. En av informantene sier: *«Det føles jo som et ganske langsiktig mål, og av og til kan det føles litt håpløst. Det er veldig viktig med delmål da».* Det er enighet blant informantene om at konsesjonskøen må behandles litt etter litt, og med kortsiktige mål slik at målene nås fortløpende.

Som suksesshistorier nevnes at konsesjonskøen nå er på vei ned. En av informantene nevner også «hurtiglinja»: *«Jeg synes at den viktigste suksesshistorien er at når «hurtiglinja» tar tak i en sak, så slipper de den ikke før de har spikra den».* En av de andre informantene sier: *«Nå har vi veldig klare ansvarsfordelinger og vi jobber veldig effektivt og har mange saker om gangen. Så det synes jeg er veldig bra, at vi jobber med effektivitet og gode rutiner».*

5.4 Hvordan har DMFs historie og rammebetingelser påvirket endringsprosessen

Bergvesenet hadde, som tidligere nevnt i oppgaven, en lang historie som ble med videre inn i DMF ved innføringen av mineralloven per 1.1.2010. For å forstå endringen ønsker jeg å se på historien og rammebetingelsene som lå til grunn ved starten av endringen og om historien og rammebetingelsene har endret seg i løpet av endringsperioden.

Under intervjuene fikk informantene følgende spørsmål som er relatert til dette forskningsspørsmålet: Kan du beskrive hvordan det var å jobbe i Bergvesenet, eventuelt hvordan opplevde du organisasjonen når du kom som nytilsatt i DMF? Hvordan var de formelle og uformelle beslutningsveiene i organisasjonen? Hvordan opplevde du innføringen av mineralloven? Er DMF en annen organisasjon enn Bergvesenet var, eventuelt er DMF en annen organisasjon nå enn da du startet i DMF? Hvis ja, på hvilken måte? Hvordan kan vi sørge for at de gode endringene blir bevart i organisasjonen? Hvilke tiltak bør vi ha fokus på for å gjøre organisasjonen enda bedre?

Gruppe 1

To av informantene beskriver organisasjonen som liten, en av disse informantene sier at de var 13 ansatte når informanten begynte i Bergvesenet. Alle informantene nevner bredden i arbeidsoppgavene som positivt fra tiden i Bergvesenet. Når det gjelder de formelle og uformelle beslutningsveiene i organisasjonen, er det større variasjon i svarene fra informantene. En mener at det kun var formelle beslutningsveier som gjaldt, en annen mener at alt foregikk uformelt og den tredje nevner at alle fikk være med å diskutere og komme med meningen sin, men at Bergmesteren og/eller NK var den som bestemte til slutt.

På spørsmålet om hvordan de opplevde innføringen av mineralloven er det enighet blant informantene om at organisasjonen ikke var forberedt på hva mineralloven innebar for organisasjonen. En av informantene sier: *«Jeg tror ikke lovmakerne, de som har laget loven, og lovgiverne, de som har vedtatt loven, helt så konsekvensene av loven»*. En annen av informantene viser til at interne motsetninger som hadde utviklet seg over tid, og som blant annet kom til uttrykk gjennom at hver saksbehandler hadde utviklet sin egen måte å saksbehandle på, ble tydeligere når mineralloven kom. En av informantene nevnte også at det ble veldig mye uro i organisasjonen på grunn av manglende interne forberedelser til innføringen av mineralloven.

Alle informantene i gruppen er enige om at DMF helt klart er en annen organisasjon enn Bergvesenet var. Som årsak til dette nevnes organiseringen i seksjoner, spredning i alder, kjønn og fagkompetanse, samt at mineralloven har gitt organisasjonen selvstendige hjemler.

For å bevare de gode endringene nevnes flere ansatte samt å ta vare på de ansatte vi har i dag, fokus på samspill mellom seksjonene og å avholde flere fellessamlinger med både faglig og sosialt innhold. En av informantene sier: *«Jeg tror det er viktig å videreføre den organiseringen vi har i dag. Jeg tror at den organiseringen vi har i dag vil skape dynamikk, organisasjonen vil ikke være så statisk som den var tidligere»*. Konesjonskøen og tiltak for å få ned køen blir også nevnt som viktig for å gjøre organisasjonen enda bedre.

Gruppe 2

To av informantene beskriver i intervjuet at de kom rett etter at den nye organisasjonsstrukturen var implementert og at dette preget organisasjonen. En av informantene nevner at organisasjonen var liten. En av informantene sier også: *«Det virket som om organisasjonen var litt todelt. Det var de nye som hadde begynt rett før meg, og så var det de eksisterende som skulle rakke ned på en del forslag som kom»*. En annen informant sier: *«Det var jo mye prat og folk var vel kanskje ikke helt enige i de beslutningene som ble tatt»*.

Alle 3 informantene gir uttrykk for at de opplevde de formelle beslutningsveiene i organisasjonen som uklare. En av informantene trekker frem at: *«Jeg hadde vel inntrykk i starten av at de uformelle beslutningsveiene hadde veldig stor betydning i etaten, mens jeg etterspurte de formelle. Det er mye tydeligere nå»*.

På spørsmålet om innføringen av mineralloven svarer alle informantene at de opplevde at organisasjonen var i ferd med å implementere mineralloven når de begynte i DMF. En av informantene uttrykker det på denne måten: *«Jeg opplever at det er innføringen av mineralloven vi har jobbet med de siste årene»*.

Alle informantene i gruppen er enige om at DMF helt klart er en annen organisasjon nå enn når de startet. Som årsak til dette nevnes det faglige og sosiale miljøet, samt generasjonsskiftet som har medført at de som hadde mest motstand mot endringene har sluttet.

For å bevare de gode endringene nevnes fokus på synliggjøring av de endringene som er gjort, involvering av flere ansatte i endringsprosessene fremover, og å jobbe for å skape bedre samhold mellom de ansatte og mellom seksjonene. Forslag til tiltak er økt bemanning, økt profesjonalisering, mer fokus på roller og ansvar samt fortsatt fokus på det sosiale.

Gruppe 3

To av informantene i denne gruppen trekker frem at de fikk tildelt fadder og ble godt fulgt opp og ivaretatt i den første perioden som nytilsatt. De kommenterer også at det var lett å spørre andre og at de man spurte var hyggelige og hjelpsomme. En av informantene kommenterte at han syntes organisasjonen var «*liten og rotete*». Alle 3 informantene mener det er de formelle beslutningsveiene de forholder seg til i organisasjonen. En av informantene sier: «*Jeg føler at vi har ganske klare linjer på hva vi skal og hva vi ikke skal. Noe er sånn sunn fornuft, men for de store tingene har vi jo loven å forholde oss til*».

På spørsmålet om hvordan de opplever at mineralloven er implementert i organisasjonen svarer informantene forskjellig. En av informantene mener at vi har et godt stykke å gå før vi er i mål, en annen mener at den i stor grad er implementert og den siste sier at den er implementert, men at de stadig jobber med å forbedre rutinene i forhold til minerallovens krav.

To av informantene sier at organisasjonen har endret seg noe siden de startet for ca. ett år siden. Den siste informanten sier at organisasjonen på mange måter er en annen. Informantene peker på at det er opprettet et prøveprosjekt «*hurtiglinja*» for behandling av konsesjonssøknader for enkle uttak av pukk og grus som allerede er i drift, at organisasjonen har vokst og at organisasjonen oppleves som mer optimistisk.

For å bevare de gode endringene nevnes blant annet å videreføre «*hurtiglinja*» og å dra resultatene fra dette prøveprosjektet med over i den generelle saksbehandlingen. Fortløpende evaluering av endringene og å opprettholde gode rutiner samt å tenke optimistisk blir også nevnt. Som tiltak forslås kunnskapsoverføring, fortsatt fokus på profesjonalisering og likebehandling samt tiltak for å øke effektiviteten på saksbehandlingen.

5.5 Kotters 8 trinn for en vellykket endring

Kotters 8 trinn for en vellykket endring har som formål å belyse hvordan selve endringsprosessen er gjennomført. Spørsmålene fra intervjuguidene er knyttet opp mot disse trinnene, og resultatene fra intervjuene sett opp mot Kotters 8 trinn for en vellykket endring er viktig for å kunne si noe om endringen som DMF har gjennomført har vært vellykket. Funnene fra intervjuene blir vist i tabellen nedenfor.

Kotters 8 trinn for en vellykket endring	Funn fra Gruppe 1	Funn fra Gruppe 2	Funn fra Gruppe 3
Skape en felles følelse for at det haster	Alle var enige om at det hastet	Alle var enige om at det hastet	Alle var enige om at det fortsatt gjenstår mye
Sette sammen en gruppe med tilstrekkelig makt til å lede endringen	Alle var enige om at gruppen hadde tilstrekkelig makt	Alle var enige om at gruppen hadde tilstrekkelig makt	Alle var enige om at gruppen hadde tilstrekkelig makt
Utarbeide en visjon og strategi for resultatet av endringen	Alle har forskjellig svar på hva visjonen og strategien var	Alle har forskjellig svar på hva visjonen og strategien var	Alle har forskjellig svar på hva visjonen og strategien var
Visjonen og strategien må kommuniseres slik at den skaper forståelse og engasjement	Alle svarer at det var ulik forståelse og engasjement for endringen	Alle svarer at det var ulik forståelse og engasjement for endringen	Flertallet svarer at de opplever ulik forståelse og engasjement for endringen
Gi gode medspillere handlingsrom til å medvirke til endringen	Flertallet svarer at mange har hatt mulighet til å medvirke til endringen	Alle svarer at de som har ønsket det har hatt mulighet til å medvirke til endringen	Det er ulik oppfatning av om og hvordan det er mulig å medvirke til endringen
Lage kortsiktige mål som lett kan oppnås og brukes som suksesshistorier	Alle viser til oppnådde mål og suksesshistorier	Alle viser til oppnådde mål og suksesshistorier	Alle viser til oppnådde mål og suksesshistorier
Ha fokus på målet selv om delmål blir nådd underveis	Alle viser til at målet ikke er nådd	Alle viser til at målet ikke er nådd	Alle viser til at målet ikke er nådd
Skape en ny organisasjonskultur slik at endringene blir den nye hverdagen	Alle mener at det er en annen organisasjonskultur i dag	Alle mener at det er en annen organisasjonskultur i dag	Alle sier at det har skjedd en endring i organisasjonskulturen

Figur 8 Forskningsfunn Kotters 8 trinn for en vellykket endring

6 Analyse og drøfting

I dette kapitlet vil jeg analysere og drøfte empirien i forhold til teorien. Først vil jeg belyse hvordan selve endringsprosessen er gjennomført og organisasjonens kontekst for å se på organisasjonsendringen i lys av dette. Til slutt vil jeg ta for meg Kotters 8 trinn for en vellykket endring og se på om endringen som DMF har gjennomført har vært vellykket. Strukturen i drøftingen vil gjenspeile resultatkapitlet hvor jeg tar for meg forskningsspørsmålene ett for ett. Jeg vil presentere hovedfunnene fra intervjuene og drøfte disse opp mot hva teorien sier om funnene for hvert av forskningsspørsmålene. Der det kan bidra til å belyse resultatene på en bedre måte vil jeg også trekke inn materiale fra relevante dokumenter.

6.1 Hvordan er de ansattes opplevelse av behovet for endringen

Formålet med å se på de ansattes opplevelse av behovet for endringen er å belyse om de ansatte forsto at endringen var nødvendig og hvordan de ansattes syn på behovet for endringen har påvirket endringsprosessen.

Alle informantene sier at de hadde stor forståelse for behovet for endringen i organisasjonen uavhengig av hvilken gruppe de tilhørte. Det er også gjennomgående blant informantene at de opplever at engasjementet for endringen er delt. Det trekkes frem fra alle gruppene at man opplever motstand mot endringene fra personer som var ansatt i Bergvesenet. Dette bekreftes også av PwC-rapporten fra 2012 som påpeker at enkeltpersoner i DMF ikke ønsket endring.

Bergvesenet hadde ventet på den nye mineralloven i 20 år da den ble innført i 2010, allikevel hadde ikke organisasjonen tatt inn over seg hva den nye loven medførte av nye oppgaver og økt arbeidsmengde. I henhold til PwC rapporten hadde DMF så sent som i 2012 bare delvis foretatt tilpasninger til endringene som kom med den nye mineralloven. I tillegg viser rapporten til mangler i styrende dokumenter og internkontroll, som ikke hadde sammenheng med innføringen av ny lov. Det virker som om både NFD og organisasjonen selv gikk og ventet på å få ny leder som kunne gjennomføre de nødvendige endringene i organisasjonen.

Christensen m.fl. (2015) peker på at reformarbeid i offentlig sektor bør starte fra problemer og ikke fra løsninger og at reformene må være sterkt forankret hos ledelsen.

Endringsprosessen i DMF kom først i gang når organisasjonen fikk ny direktør.

Dokumentanalysen og informantene viser til tidligere organisasjonskultur i DMF som en

utfordring for gjennomføring av endring. Dette tyder på at tidligere ledelse i DMF ikke var i stand til å gjennomføre den nødvendige reformen som krevdes for å utføre DMFs oppgaver, samt for å tilfredsstillende departementets forventninger.

PwC-rapporten ga et godt grunnlag for den nye direktøren, som fikk et klart oppdrag om å sette DMF i stand til å utføre sitt samfunnsoppdrag. Med utgangspunkt i økt budsjett og den flate organisasjonsstrukturen som var i DMF i 2013, fikk den nye direktøren anledning til å øke kompetansen i organisasjonen og å danne sin egen ledergruppe. Dette bidro til en sterk forankring og eierskap til endringsprosessen i ledergruppen.

Teori om organisasjonsutvikling fokuserer på hvordan man oppnår en god tilpasning til situasjonen og oppgavene (Morgan, 1988) og skal bidra til at organisasjonen jobber på en måte som er bedre eller mer effektiv enn tidligere (Klev & Levin, 2013). DMF skulle tilpasse seg den nye mineralloven, som medførte et behov for bredere og økt kompetanse. Senere kom også pålegg om effektivisering og økt brukerorientering. Dette gjorde at mange endringer måtte skje samtidig og at nye endringer starter opp før de pågående avsluttes. Meyer & Stensaker (2016) definerer dette som et multippelt endringsbilde.

Endringsprosessen i DMF har omfattet utarbeidelse av ny strategiplan, ny organisasjonsstruktur, endring av organisasjonskulturen, endring av organisasjonens demografi og interne prosesser. Alle disse forholdene er nevnt av Jacobsen & Thorsvik (2013) som forhold som kan omfattes i en endring. Jacobsen & Thorsvik (2013) sier at en endring kan beskrives som radikal eller inkrementell. De mest radikale endringene beskrives som disruptive fordi de bryter helt med den etablerte forståelsen av produkt- eller tjenestemarkedet og forretningsstrategien. Endringsprosessen som DMF har vært gjennom i perioden 2013-17 har vært omfattende og må kunne beskrives som disruptiv. Det var nødvendig for organisasjonen å bryte med tidligere praksis for å utvikle ny rolleforståelse samt etablere nye rutiner og arbeidsprosesser. Selv om informantene påpeker at det ennå gjenstår mye før endringsprosessen er fullført vil endringsprosessen fremover være av mer inkrementell karakter.

De nytilsatte har blitt informert om behovet for endring og endringsprosessen allerede i ansettelsesprosessen. Dette kan være årsaken til at informantene uttaler at: *«For meg så var det ikke noen tvil om hvorfor det var nødvendig å innføre endringer på mange områder»*,

«Det måtte forandringer til for å få gjort det som ble pålagt» og «Jeg har selv en oppfatning av at det var et behov for endring». Uttalelsene viser at man har lyktes med å opprettholde forståelsen for behovet for endringen i organisasjonen etter hvert som det har kommet til nye medarbeidere. Konesjonskøen og mange utviklingsprosjekter har bidratt til å opprettholde forståelse for at det er behov for endring etter hvert som det har kommet til nytillsatte i organisasjonen.

En mer åpen kultur, nyansatte med annen fagbakgrunn, ny organisasjonsstruktur og at «syte- og mobbekulturen» i organisasjonen er borte, trekkes frem av informantene som eksempler på hva som har vært bra med endringen i DMF. Mange av endringene i DMF er gjennomført som egne endringsprosjekter som har vært etablert på tvers av seksjonene.

Informantene sier at de opplever at målet for endringen ennå ikke er nådd. Hva som skal til for å nå målet synes å være ganske samstemt mellom de forskjellige gruppene. En av informantene i Gruppe 1 sier: «Vi må bli i stand til å vise betydningen av næringen på en helt annen måte», en fra Gruppe 2 sier: «Vi må jo implementere hele mineralloven», mens en i Gruppe 3 sier: «Når vi begynner å gjøre virkelige faglige vurderinger, så begynner vi å komme i mål». Informantene i de forskjellige gruppene er også samstemt i at det er behov for fortsatt økt bemanning, bredere kompetanse og fjerning av konesjonskøen. Christensen m.fl. (2015) sier at det er en fordel å satse på robuste reformtiltak som oppfattes som rimelige, hensiktsmessige og akseptable. Svarene fra informantene tyder på at DMF har lyktes i å satse på reformtiltak som de ansatte finner rimelige, hensiktsmessige og akseptable, selv om det er enkeltpersoner blant informantene og sannsynligvis i resten av organisasjonen som vil være uenige i dette.

Motstand mot endring kan være en indikasjon på organisasjonens opplevelse av behovet for endring. Informantene gir uttrykk for at de opplever motstand mot endringen fra personer som har vært ansatt i organisasjonen siden før endringen. Dette kommer fra alle gruppene og vises gjennom uttalelser som: «Man sitter igjen med en følelse etterpå om at når man først fikk endring, så ville man ikke ha det allikevel», «Jeg tror at mange var veldig skeptiske», «Jeg tror alle ønsket endring, men var litt uenig i hvilken retning man ønsket at den endringen skulle gå», «Det ble litt vondt for enkelte når man innså egentlig hva som måtte til for å komme videre», «Jeg vet ikke om alle er like fornøyd med alle endringene av de som

kanskje har vært før» og «Så har jeg forstått at det er litt uenighet blant gamle og nye tanker».

Scott & Jaffe (2004) snakker om tapsopplevelser i forbindelse med organisasjonsendringer som årsak til motstand. De nevner 5 spesifikke former for tap som de ansatte kan oppleve; tap av trygghet, kompetanse, tilhørighet, retning samt territorium og identitet. I en så stor endringsprosess som DMF er inne i, er det naturlig at de ansatte som kom fra tidligere Bergvesenet kan ha opplevd alle disse formene for tap. Organisasjonen har også vært igjennom alle fasene for reaksjoner i omstillingsprosesser som Scott & Jaffe (2004) har definert. Dette kan man se på måten informantene beskriver hvordan de har opplevd motstanden i organisasjonen. Informantene i Gruppe 1 beskriver stor motstand i organisasjonen, informantene i Gruppe 2 opplever at det var vondt for mange, mens informantene i Gruppe 3 sier at de opplever positivitet og optimisme i organisasjonen.

Motstand mot endring defineres av Klegg, Kornberger & Pitsis (2011) som aktiviteter og holdninger som har som mål å hindre, undergrave og vanskeliggjøre endringsalternativ. Jacobsen & Thorsvik (2013) viser til tiltak for å håndtere motstand mot endring. Ut ifra svarene fra informantene, som viser at den opplevde motstanden ser ut til å komme fra personer fra Bergvesenet, kan man utlede at den nye ledelsen i DMF har greid å bygge tillit, å informere tidligere, å involvere flere medarbeidere i beslutningsprosessene, å sørge for prosedural rettferdighet ved gjennomføring av tiltak og å sørge for sammenfallende interesser for at endringene skal bli vellykket, underveis i endringsprosessen. Motstanden mot endringen fra medarbeidere fra tidligere Bergvesenet har nok også bidratt til at ledelsen i DMF har tenkt seg om en ekstra gang før gjennomføringen av mange av endringene, og kan ha bidratt til en bedre gjennomføring av endringsprosessen slik Jacobsen & Thorsvik (2013) hevder.

6.1.1 Konklusjon

Alle ansatte i DMF opplever at det var stort behov for endring da endringsprosessen startet i 2013 og at endringen fremdeles ikke er fullført. Svaret på forskningsspørsmålet må være at DMF har klart å opprettholde det opplevde behovet for endring gjennom endringsprosessen. DMF har også klart å videreføre opplevelsen av behovet for endring blant de nytilsatte i organisasjonen.

Det at empirien viser at alle informantene opplever at det var et stort behov for ending i DMF og at endringen fremdeles ikke er fullført, har påvirket endringsprosessen i positiv retning. Samtidig opplever mange av informantene at det har vært en motstand mot endringen blant de ansatte fra det tidligere Bergvesenet. Motstanden mot endringen har påvirket endringsprosessen i positiv retning ved at ledelsen har vært nødt til å tenke en ekstra gang før gjennomføring av endringene og i negativ retning ved at endringsprosessen har tatt lengre tid og at kommunikasjonen rundt endringen har blitt mer utydelig. (Kommunikasjon blir drøftet i punkt 6.3.)

Empirien viser at endringen av DMF ble initiert fra NFD ved bestillingen av PwC rapporten som understøttet behovet for endring, valg av ny leder og økte budsjettmidler (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Rørvik, 2015). Sammen med veksten i organisasjonen har dette bidratt til at motstanden mot endringen i DMF har fått mindre påvirkning på endringsprosessen enn den kunne ha hatt om behovet for endring ikke hadde vært så dypt forankret i organisasjonen og departementet. Samtidig skal man ikke undervurdere virkningen av motstanden mot endringen som til tider har vært krevende for organisasjonen å håndtere.

6.2 På hvilken måte opplever de ansatte at de har fått medvirket i endringsprosessen

Formålet med å belyse hvordan de ansatte opplever at de har fått medvirket i endringsprosessen, er å se på om DMF har involvert de ansatte i endringsprosessen og om opplevd medvirkning påvirker medarbeidernes opplevelse av endringsprosessen.

Informantene har forskjellig syn på om de har fått medvirket i endringsprosessen eller ikke. Dette er uavhengig av om de har arbeidet i organisasjonen lenge, vært med på hele eller deler av endringen eller nylig er kommet inn i den pågående endringsprosessen. Alle i Gruppe 1 nevner strategisamlingen i mars 2013 i Tydal, men de ser ikke på den som en medvirkning. I de andre gruppene mener noen at de i hvert fall ville blitt hørt og andre at de har stor påvirkningskraft. Alle informantene er enige om at de som har ledet endringen har hatt tilstrekkelig makt. At tillitsvalgte kan medvirke i endringsprosessen gjennom IDF- og AMU-møtene blir kun nevnt av noen få informanter fra Gruppe 1 og 3.

Oppfatningen om hvem som var involvert i å lage visjon og strategi for endringen er ulik hos informantene. To informanter trekker frem strategisamlingen i 2013, mens hoveddelen av

informantene mener det er direktøren og deler av ledergruppen som har laget visjon og strategi for endringen. Informantenes oppfatning av om lederne burde ha gjort mer for å flere involvert i endringsprosessen er veldig forskjellig. Enkelte mener at ledelsen har gjort det meste for å involvere, andre mener at man burde ha synliggjort endringene opp mot strategien og andre igjen mener at man kunne ha spurt flere enkeltpersoner.

Medvirkning for ansatte i offentlige organisasjoner er regulert gjennom hovedavtalen, tjenestetvistloven, tjenestemannsloven og arbeidsmiljøloven. Hovedavtalens §1.6ⁱⁱⁱ sier at medbestemmelse i hovedsak skal skje ved de tillitsvalgte, men at arbeidstakerne skal ha direkte innflytelse på egne arbeidsoppgaver. En av informantene i Gruppe 1 sier: *«Jeg følte at etaten samlet hadde påvirkningskraft i møtet i Tydal»*, en annen sier: *«Den turen opp til Tydal hvor vi jobbet i grupper synes jeg var veldig nyttig»* og den siste sier: *«Innspillene i Tydal kom i form av en gruppe»*. I Gruppe 2 svarer to av informantene slik: *«Det er mange som føler at de blir hørt, selv om de ikke alltid får rett»* og *«Jeg vet ikke helt om jeg ville hatt så mye innvirkning, men jeg ville sikkert blitt hørt»*. I Gruppe 3 sier en: *«Kunne tenke meg å ha litt mer påvirkningskraft på enkelte områder»* og en annen: *«Jeg føler egentlig at det er ganske stor påvirkning her»*. Svarene fra informantene gjenspeiler at det er forskjellige forventninger internt i organisasjonen til hvordan de ansatte skal få medvirke i endringsprosessen.

Amundsen & Kongsvik (2016) sier at utvikling og planlegging av endringsinitiativ bør være en felles oppgave for ledelsen og de ansatte. De sier også at beslutningene må tas på ledernivå og gjennomføringen må gjøres av de ansatte.

Et viktig perspektiv når man ser på endringsprosessen i DMF, er at alle ansatte fikk være med å delta i endringsprosessen det første året. Grunnlaget for endringsprosessen ble lagt på strategisamlingen i Tydal i mars og i etatssamlingen på Svalbard i september 2013. I etatssamlingen på Svalbard ble det arbeidet med organisasjonsstrukturen som ble innført i mars 2014. Medvirkning ble også ivaretatt ved møter mellom direktøren og de tillitsvalgte eller verneombud. I tillegg hadde organisasjonen en rutinegruppe hvor representanter for de forskjellige fagfeltene utarbeidet nye rutiner og reviderte eksisterende rutiner. Denne gruppen er videreført og har i dag skiftet navn til QA (Quality assurance) -rådet, samt fått et noe endret mandat. Etter hvert som organisasjonen vokste ble de tillitsvalgte og verneombudet trukket mer inn i arbeidet med endringsprosessen. Formelle IDF-møter ble avholdt fra februar

2015. DMF opprettet også AMU fra samme tidspunkt, selv om det ikke var pålagt i henhold til arbeidsmiljøloven.

Det er forskjellig oppfatning blant informantene om lederne har gitt arbeidstakerne mulighet til å medvirke til endringen. Oppfatningene varierer fra at ledelsen burde ha spurt flere enkeltpersoner, til at en av informantene sier: «*Det har hele tiden vært så mange utviklingsoppgaver hvor folk har kunnet rekt opp hånda og bidratt*». Imidlertid sier flere av informantene at rutinegruppen og de tillitsvalgte har medvirket til endringen. Ut ifra det informantene sier kan man si at ledelsen har brukt gruppearbeid blant ansatte og etter hvert formelle grupper som IDF- og AMU- møtene samt rutinegruppen for å få bidrag fra arbeidstakerne i endringsprosessen. Arbeidstakerne har hatt innflytelse og påvirkning, men lite delegert makt i endringsprosessen, bortsett fra når saker er drøftet eller forhandlet i IDF-møtene.

En forklaring på de ulike svarene fra informantene kan være at arbeidstakerne i DMF i består av ansatte fra tidligere Bergvesenet og nyutdannede, med noen unntak. De ansatte fra tidligere Bergvesenet var vant til en organisasjonskultur hvor alle fikk sitte rundt bordet og diskutere, og hvor alle forventet å få sine «ideer» gjennomført. Uttalelsen i PwC-rapporten om at saksbehandlerne drev individuell saksbehandling tyder også på at man i tidligere Bergvesenet gjorde som man ville dersom man ikke fikk gjennomslag hos ledelsen. Mange av de nytilsatte har liten erfaring med arbeidslivet, og ser det derfor som positivt å få komme med sine tanker og ideer, og har ikke den samme forventningen til deltagelse i ledelsesprosessene.

Organisasjonskulturen fra tidligere Bergvesenet hvor alle forventet å få ta del i beslutningene samt konsesjonskøen, har vært medvirkende årsaker til at ikke alle i DMF føler at de har fått medvirket i endringsprosessen. Meyer & Stensaker (2016) sier at ut i fra hensynet om at bred og omfattende inkludering trekker en stor del av ressursene bort fra operativ virksomhet, kan organisasjonene bruke selektiv inkludering for å ivareta medbestemmelsesretten. Selektiv inkludering betyr at de tillitsvalgte representerer de ansatte i endringsprosessen. Samtidig sier enkelte av informantene at «hurtiglinja» har vært en arena for medvirkning. En av informantene sier: «*Vi på hurtiglinjeprojektet har et møte en gang i uka og diskuterer problemstillinger og prøver å samkjøre oss. Dette opplever jeg som veldig bra for et felles mål. Så jeg føler at det er mulighet til å påvirke organisasjonen i ganske stor grad her*». I og

med at det ikke er ansatte fra tidligere Bergvesenet i «hurtiglinja» kan dette bekrefte antagelsen om at de nytilsatte har en annen forventning til medvirkning og er fornøyd med å få påvirke egen arbeidshverdag og å utvikle de interne arbeidsprosessene.

En annen mulig årsak til at informantene har ulik oppfatning av hvor det har vært mulighet for medvirkning i endringsprosessen, kan være manglende kommunikasjon og synliggjøring av sammenhenger i endringsprosessen. En av informantene peker på kommunikasjonen rundt strategien og sier: «*Det å hente inn strategien litt og få folk til å forstå at dette gjør vi for sånn og sånn, at det vil gi en følelse av å medvirke*». Dette stemmer med Amundsen & Kongsvik (2016) som sier at opplevelsen av medvirkning vil være avhengig av kommunikasjonen om endringen. (Kommunikasjon blir nærmere diskutert under punkt 6.3.)

Informantene trekker i flere sammenhenger frem at direktøren har vært den som har ledet endringen. Det er litt ulik oppfatning blant informantene om hele eller deler av ledergruppen har vært delaktig i endringsprosessen. Kotter (2012) peker på at man trenger en sterk aktør for å opprettholde endringsprosessen, fordi store endringer er så vanskelig å gjennomføre. Klev & Levin (2013) sier at en god leder må ha ferdigheter til å skape nødvendige lærings- og utviklingsprosesser på kort sikt, og samtidig bygge opp endringskapasitet på lang sikt. De peker på at endringsledelse består av et strategisk og et operativt nivå. Kotter (2012) skiller igjen mellom ledelse og styring. I forbindelse med endringen i DMF har ledelsen måttet ha fokus på både ledelse og styring, samt både det strategiske og det operative nivået. I tillegg peker Meyer & Stensaker (2016) på at en dyktig ledelse vil tilpasse måten som endringen planlegges og organiseres på til konteksten og forventet respons. Endringsprosessen i DMF har nødvendigvis vært preget av organisasjonskulturen fra tidligere Bergvesenet og behovet for å bryte med tidligere praksis og holdninger.

Direktøren i DMF har vært en tydelig leder som har vært involvert i alle deler av endringsprosessen. Ut ifra svarene til informantene kan man tolke at det ikke har vært mye støy rundt endringen i organisasjonen, selv med den opplevde interne motstanden. Direktøren har klart å gjennomføre endringsprosessene samtidig som det har vært fokus på å levere på de daglige oppgavene. En viktig faktor som kan ha medvirket til dette er at DMF har hatt en liten ledergruppe med forskjellige egenskaper som har utfyllt hverandre. Det har ikke vært intern maktkamp i ledergruppen. Ledergruppen har også hatt en felles forståelse av hvor DMF skal og har trukket lasset sammen. Fokuset på å skaffe midler ved å «selge» prosjekter

som «aktsomhetskart», «mineraler for alle» og «hurtiglinja» har gitt økte budsjettmidler og muligheter for økt vekst og digitalisering i DMF. Organisasjonen oppleves som endringsvillig og nye endringer som ny organisasjonsstruktur og nye arbeidsmetoder blir nå mottatt på en konstruktiv og positiv måte av de ansatte.

6.2.1 Konklusjon

Informantene har forskjellig syn på om de har fått medvirket i endringsprosessen uavhengig av hvilken gruppe de tilhører. Svarene varierer fra at man mener man har stor påvirkningskraft til at man ikke har blitt hørt når man må gi innspill via en gruppe. Ut ifra dette er svaret på forskningsspørsmålet at de ansatte har forskjellig opplevelse av hvilken måte de har fått medvirket i endringsprosessen og at opplevelsen varierer med de ansattes erfaring og forventning.

Analysen om medbestemmelse viser at DMF i begynnelsen involverte alle medarbeiderne i endringsprosessen. Senere er medvirkningen ivaretatt ved selektiv inkludering ved tillitsvalgte i IDF-møter, ansatterepresentanter og verneombud i AMU, rutinegruppen og forskjellige prosjektgrupper. Ledelsen har selv ledet endringsprosessen og involvert de ansatte på forskjellig måter etter hvert som konteksten og forventet respons har endret seg. Ut ifra dette kan man konkludere med at DMF har involvert de ansatte i endringsprosessen.

Informantene savner en synliggjøring av enkelthandlinger opp mot strategiplanen og sier at det ville vært med på å gi en følelse av medvirkning i endringsprosessen. En av årsakene til den manglende synliggjøringen, kan være behovet for å bryte med organisasjonskulturen og tidligere praksis fra Bergvesenet. Dette har igjen bidratt til at de ansatte ikke har sett sammenhengen mellom enkeltoppgaver og målet med endringen, og at enkelte ansatte opplever manglende medvirkning i endringsprosessen som en konsekvens av dette.

6.3 Hvordan opplever de ansatte at kommunikasjonen om endringen har vært

Formålet med å se på hvordan de ansatte opplever kommunikasjonen om endringen er å belyse om de ansatte mener de har fått nok og riktig informasjon, samt å se på om man må endre kommunikasjonen om resten av endringsprosessen.

Informantene har forskjellig syn på hvordan kommunikasjonen om endringen har vært. Synet på kommunikasjonen rundt endringen er forskjellig i forhold til når informantene kom inn i

endringsprosessen. Flertallet av informantene mener at visjonen og strategien kunne vært kommunisert bedre.

Informantene i Gruppe 1 og Gruppe 2 er samstemte i hvilke kortsiktige mål organisasjonen har jobbet med og at målene er innfridd. De nevner blant annet økningen i antall gitte driftskonsesjoner, tverrfaglig kompetanse og bedre rutiner. I Gruppe 3 er fokuset på konsesjonskøen og informantene innenfor gruppen er enige om at et kortsiktig mål for å få ned konsesjonskøen er at den må saksbehandles litt etter litt, samtidig nevner de klar ansvarsfordeling og gode rutiner som suksessfaktorer for å få redusert konsesjonskøen.

Informantene gir uttrykk for at både visjonen og strategien for endringen er uklar. Samtidig har de en klar oppfatning av de kortsiktige målene og at disse er oppnådd. De har også flere konkrete suksesshistorier å vise til. Det er de konkrete målene for aktivitetene som må gjennomføres for å realisere visjonen sier Jacobsen & Thorsvik (2013). Med andre ord kan man si at det er viktigere at de ansatte har en klar oppfatning av de kortsiktige målene enn av selve visjonen.

Ved en radikal, disruptiv endring som den DMF er inne i, kan for stort fokus på å kommunisere hele endringsstrategien ved starten av endringen føre til en følelse av avmakt, både for de som skal lede endringen og de ansatte. I tillegg hadde organisasjonen en kultur hvor det var forventet at alle ansatte skulle være involvert i de strategiske beslutningene. Ved å bryte opp visjonen og målene til kortsiktige delmål, og sette fokus på enkeltoppgaver istedenfor hele endringsstrategien, har endringsprosessene blitt fordelt blant flere ansatte og målene følte mer oppnåelige. Ledergruppen var også klar over at endringsbehovet var så stort at det var viktig å ha fokus på enkeltoppgavene. Dette har gitt seg uttrykk i metaforer som «å spise elefanten bit for bit» og «å løpe etter toget».

Informantene gir også uttrykk for at de i hovedsak vet hvor organisasjonen skal og hvilke handlinger som fremdeles må på plass før vi kan si at målet med endringen er nådd. Det som nevnes er flere ansatte med bredere kompetanse, fjerning av konsesjonskøen og å forvalte mineralressursene på en bedre måte.

Alle ansatte i DMF har høsten 2017 vært på en ny strategisamling i Molde for å legge strategien for perioden 2018-21. DMFs mål defineres i stor grad av organisasjonens

samfunnsoppdrag og formål som defineres i tildelingsbrevet fra NFD. Christensen m.fl. (2015) viser til at offentlige organisasjoner ofte har komplekse og vage mål og ønsker å prioritere mange ulike hensyn og aktiviteter samtidig, mens Jacobsen & Thorsvik (2013) sier at offentlige organisasjoner i større grad enn private må forholde seg til ulike og motstridende hensyn når de skal utforme mål.

I strategisamlingen har DMF arbeidet med å definere hva samfunnsoppdraget og de overordnede målene betyr for organisasjonen. DMF har også valgt å utarbeide egne utviklingsmål som skal bidra til å nå målene fra NFD. Evalueringen av utviklingsmålene for perioden 2013-17 viste at disse er oppnådd og nye utviklingsmål for perioden 2018-2021 ble utarbeidet. Når strategiplanen er på plass, vil hver seksjon få i oppgave å lage nye kortsiktige mål og handlinger som skal bidra til å nå organisasjonens overordnede mål. Det må forventes at kommunikasjonen rundt den nye strategiplanen vil bli gjennomført på en annen måte enn kommunikasjonen rundt den første strategiplanen. Årsakene til at ny strategiplan forventes kommunisert på en annen måte er at kommunikasjon er situasjonsbestemt, i tillegg til at organisasjonen i mellomtiden har opparbeidet seg endringskompetanse.

Organisasjonens mål og strategier er sterke signaler til de enkelte ansatte om hva man skal fokusere på sier Jacobsen & Thorsvik (2013). DMF har vedtatt å endre organisasjonsstrukturen fra 1. mars 2018 for å legge til rette for å nå målene i tildelingsbrevet og den reviderte strategiplanen. Christensen m.fl. (2015) fremhever at det spesielt i en endringsprosess, må være tett kobling mellom mål og organisasjonsstruktur og dette viser at DMF høsten 2017 har gjort et viktig arbeid for den videre endringsprosessen ved å utarbeide både en ny strategiplan og ny organisasjonsstruktur.

PwC-rapporten fra 2012 viser flere steder til en organisasjonskultur som blant annet var preget av at det kun var bergingeniører som hadde forutsetninger for å utføre DMFs oppgaver, og med liten forståelse for forvaltningsoppgavene. I forbindelse med endringen er det ansatt personale med bredere og nyere kompetanse. Dette har medført at kommunikasjonen om endringsprosessen har henvendt seg til et bredt publikum, i tillegg til at den ble gitt i flere fora og fra flere forskjellige personer. Endringen i organisasjonens informasjonskanaler, sammen med motstanden fra de som arbeidet i det tidligere Bergvesenet, har påvirket kommunikasjonen både i forhold til hvordan informasjonen ble gitt og i forhold til hvordan den ble mottatt og forstått samt videreformidlet.

Amundsen & Kongsvik (2016) sier at nøyaktig, hyppig og etterrettelig informasjon gjennom hensiktsmessige kanaler er viktig i endringsprosesser. DMF har hatt fokus på å gi informasjon om endringen gjennom flere kanaler (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Det avholdes månedlige allmøter, IDF-møter avholdes kvartalsvis og hver seksjon har hyppige seksjonsmøter. Referatene fra disse møtene legges ut på intranettet, i tillegg til at mye av informasjonen blir gjentatt i de forskjellige møtene. Lederne og ansatte som bidrar til endringsprosessen i forskjellige verv og roller er også tilgjengelige for å svare på spørsmål om endringsprosessen.

Klegg, Kornberger & Pitsis (2011) sier at kommunikasjon binder organisasjonens aktiviteter sammen, mens Kotter (2012) sier at i suksessfulle endringsprosesser blir kommunikasjon en toveis øvelse. Ledergruppen bør derfor jobbe mer med å kommunisere slik at alle forstår hvordan aktivitetene henger sammen. Det å synliggjøre sammenhengen mellom strategiplanen og enkelthandlinger, som nevnt i punktet ovenfor, vil være en viktig del av dette. Ledergruppen bør også jobbe mer med å involvere flere i de ulike endringsprosessene og på den måten sørge for flere arenaer til toveis kommunikasjon.

6.3.1 Konklusjon

Informantene har forskjellig opplevelse av kommunikasjonen om endringen og flertallet av informantene mener at visjonen og strategien kunne ha vært kommunisert bedre. Konklusjonen på forskningsspørsmålet må derfor være at de ansatte opplever at kommunikasjonen om endringen ikke har vært god nok.

Analysen viser at selv om informantene gir forskjellige svar på hva som er visjonen og strategien for endringen, viser alle informantene at de vet hva som er målet med endringen og hva som ennå gjenstår før målet med endringen er nådd. Informantene viser også til konkrete delmål og har flere suksesshistorier å vise til. Dette viser at de ansatte har fått god informasjon om DMFs delmål, hva som skal til for at delmålene blir oppnådd og hvilke delmål som er nådd. Informantene har også en klar oppfattelse av hvilke delmål som gjenstår før målet med endringen er nådd. De ansattes klare oppfattelse av organisasjonens delmål, viser at DMF er i ferd med å realisere visjonen.

Funnene viser at DMF har vært utydelig i kommunikasjonen på grunn av konteksten og forventet respons i organisasjonen. DMF bør endre kommunikasjonen rundt resten av

endringsprosessen. Det er viktig å synliggjøre enkelthandlinger opp mot visjonen og strategiplanen og å vise de ansatte hvordan hver enkelt bidrar til å nå målet med endringen i DMF og hvilke fora som er arenaer for toveis kommunikasjon i endringsprosessen. Dette arbeidet er allerede startet, på strategisamlingen i Molde høsten 2017.

6.4 Hvordan har DMFs historie og rammebetingelser påvirket endringsprosessen

Formålet med å belyse organisasjonens kontekst eller rammebetingelser er å se på organisasjonsendringen i et videre perspektiv. Det å se på organisasjonen ovenfra vil hjelpe oss å forstå endringsprosessen, hvilke rammebetingelser som har virket inn på organisasjonen og hva som lå til grunn for å gjennomføre endringen.

Informanter innenfor alle gruppene sier at de oppfattet organisasjonen som liten når de startet i organisasjonen. Alle informantene sier at DMF nå er en annerledes organisasjon enn når de begynte, selv de som bare har vært i organisasjonen i ca. ett år. Som tiltak for å gjøre organisasjonen enda bedre nevner informantene kunnskapsoverføring, fortsatt fokus på profesjonalisering og likebehandling, samt tiltak for å øke effektiviteten på saksbehandlingen.

DMF er en offentlig, tjenesteytende organisasjon, som har en historie som kan følges helt tilbake til 1539. Historien som er relevant for denne oppgaven begynner med opprettelsen av Bergvesenet i 1986, selv om Bergmesteren for Svalbard først ble innlemmet i organisasjonen i 2003. Bergvesenet var underlagt Nærings- og handelsdepartementet og var statens sentrale fagetat for forvaltning og utnyttelse av mineralske ressurser.

Informantene i Gruppe 1 har alle vært ansatt lenge i Bergvesenet før navneendringen til DMF ved innføringen av mineralloven i 2010 og endringsprosessen som startet i 2013.

Informantene fra denne gruppen beskriver Bergvesenet som liten, oversiktlig og med stor bredde i arbeidsoppgavene. En av informantene sier: *«Du ble involvert i veldig mye, nettopp fordi vi var så veldig få. Alle kunne sitte rundt bordet på møterommet og diskutere saker, så du fikk veldig innblikk i hva som foregikk til enhver tid og på hvilket saksnivå»*. PwC-rapporten fra 2012 beskriver en organisasjon som manglet styrende dokumenter og hvor bergfaglig kompetanse ble vektlagt høyere enn forvaltningskompetanse. Overholdelse av mineralloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven ble sett på som «byråkratisk plunder og heft» og saksbehandlerne så det ikke som et problem at de både drev med rådgivning, ga konsesjon og førte tilsyn med samme virksomhet.

Etter 20 års arbeid ble mineralloven innført i 2010, og Bergvesenet skiftet navn til Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard. I følge NHD skulle ikke navneskiftet innebære noen realitetsendring for virksomheten og eksisterende oppgaver skulle i all hovedsak bli videreført. I realiteten medførte innføringen av mineralloven både nye oppgaver og utfordringer for DMF, samt at organisasjonen fikk en tydeligere rolle ved overgangen til et direktorat. Mineralloven skulle stimulere til økt aktivitet og innebar modernisering, forenkling og bedre rammevilkår for næringen. Informantene fra Gruppe 1 er enige om at organisasjonen ikke var forberedt på hva mineralloven innebar av endringer for organisasjonen. En av informantene sier: *«Alle forandringer ble skjøvet på med begrunnelsen at man måtte vente på mineralloven. Når loven kom ble det et antikklimaks. Det skjedde ingenting til å begynne med. Da måtte man vente på at forskriften skulle komme».*

Ut i fra Mintzbergs (1979) typologisering av organisasjoner, var Bergvesenet en kombinasjon av enkel struktur med innslag av ad-hoc-kрати. Organisasjonen var liten, med en toppleder og en operativ kjerne. Det var lite intern spesialisering, bergingeniørene hadde ansvar for geografiske områder og saksbehandlet alt fra innsigelsesmyndigheten via plan- og bygningsloven, til tildeling av konsesjoner, samt oppfølging og tilsyn av uttakene innenfor sitt geografiske område. Det var få nedskrevne regler eller saksbehandlingsrutiner. Bergvesenet var ofte avhengig av andre offentlige myndigheter for å sette makt bak egne krav ovenfor mineralnæringen. Mangelen på egen makt ble løst ved at Bergvesenet ofte opptrådte som rådgivere for mineralnæringen slik at de kunne gi innspill og bli hørt i ulike prosesser.

Bergvesenets forhold til omgivelsene endret seg med tilførsel av delegert ansvar og myndighet fra NHD. I hovedsak kan man si at omgivelsene var stabile, forholdsvis enkle, markedene var diversifiserte og omgivelsene var verken fiendtlige eller sjenerøse. Mintzberg (1979) hevder at organisasjonens omgivelser påvirker organisasjonsstrukturen i større grad enn alder, størrelse og tekniske system, noe som kan forklare hvorfor Bergvesenet fremdeles kunne defineres som en enkel struktur etter mer enn 20 år fra opprettelsen. Bergvesenet var en liten og oversiktlig organisasjon som ble styrt og koordinert uten stor grad av formalisering.

DMF har i løpet av endringsprosessen utviklet seg til et profesjonelt byråkrati med innslag av matrise-organisering. I henhold til Mintzberg (1979) er det naturlig at DMF, som en offentlig organisasjon, er byråkratisk. DMFs organisasjonsstruktur har fått et mellomledernivå og er

spesialisert i seksjoner med klar arbeids- og oppgavedeling, det er laget rutiner og veiledere for de mest sentrale arbeidsoppgavene og de ansatte har fått beslutningsmyndighet og handlefrihet i saksbehandlingsoppgavene. Det er satt sammen saksbehandlingsteam av jurister og bergfaglige som får innspill til saksbehandlingen fra økonomer og miljøfaglige på tvers av seksjonene. Det blir også satt sammen tverrfaglige prosjektgrupper for å løse utviklingsoppgavene etter hvert som de blir prioritert i strategi- og handlingsplanene.

Mineralloven gir DMF myndighet til å sette makt bak sine krav til mineralnæringen. Dette har medført at DMF har gått fra en reaktiv til også å ha en proaktiv rolle. Omgivelsene er fortsatt stabile og forholdsvis enkle, markedene er fremdeles diversifiserte og omgivelsene er verken fiendtlige eller sjenerøse. Den største forskjellen i forhold til omgivelsene er at DMF nå har fått et overordnet ansvar for en mye større del av mineralnæringen gjennom kravet til konsesjon og oppfølgingen av konsesjonsvedtak, samt tilsyn med drift i henhold til konsesjonsvedtakene. Organisasjonsveksten i DMF har ført til et stadig større behov for spesialisering og formalisering av oppgavene, men DMF kan fremdeles betegnes som en liten organisasjon og har fortsatt en enkel organisasjonsstruktur med få underenheter.

Jacobsen & Thorsvik (2013) sier at hovedhensikten med organisasjonsstrukturen er å påvirke adferd i en spesiell retning. DMF valgte å ha fokus på «forvaltning» og «utvinning» i organisasjonsplanen som ble innført i 2014. Den nye organisasjonsstrukturen som vil tre i kraft våren 2018, har spesialisert arbeidsoppgavene i seksjonene «forvaltning», «utvinning», «byggeråstoff», «driftsoppfølging» og «sikring og miljø etter tidligere gruvedrift på statens mineraler». Klegg, Kornberger & Pitsis (2011) sier at organisasjoner er tilpasningsdyktige systemer som tar vare på elementer av det som allerede er og samtidig innfører nye elementer som en del av organisasjonsstrukturen. DMFs nye organisasjonsstruktur fra 2018 viser dette ved at organisasjonen har beholdt de tidligere seksjonene og samtidig satt fokus på flere viktige arbeidsområder.

En annen viktig rammebetingelse for hvordan organisasjonen utfører sine oppgaver er organisasjonskulturen. Christensen m.fl. (2015) sier at dersom lederskapet har nok innsikt i hvilke kulturelle endringer som trengs, hvilke midler som må brukes for å gjennomføre disse, og ikke minst makt til å gjennomføre dem, kan ledelsen bevist prøve å designe organisasjonskulturen. Mintzberg (2011) sier at lederne spiller en nøkkelrolle i å etablere og forsterke kulturen.

Ledelsen i DMF har jobbet med å endre organisasjonskulturen gjennom flere bevisste handlinger (Klegg, Kornberger, & Pitsis, 2011). I forbindelse med strategiplanen er det utarbeidet nye verdier. Ansettelser av nye medarbeidere med annen fagbakgrunn og erfaring har bidratt til å få inn nye kulturbærere, som sammen og hver for seg har påvirket organisasjonskulturen. Det er også jobbet med å etablere en holdning om at alle ansatte er like viktige i organisasjonen. Et eksempel på dette er at alle ansatte får tilbud om mobiltelefon og nettbrett, uavhengig av seksjonstilhørighet eller arbeidsoppgaver. Ny organisasjonsstruktur, ombygging av lokalene, nye sosiale møteplasser og sosiale sammenkomster som sommer- og nyttårsfester samt nye rutiner og arbeidsprosesser har endret på samarbeid og gruppeinndelingen i organisasjonen.

Det har vært arbeidet målrettet med arbeidsmiljøet i organisasjonen. Ekstern bistand er blitt hentet inn fra bedriftshelsetjenesten og andre konsulenter med kompetanse på arbeidsmiljø. Det var nødvendig å bryte med den etablerte organisasjonskulturen for å etablere ny rolleforståelse og nye arbeidsprosesser. Ledelsen har hatt fokus på å tilføre nye goder samtidig med at gamle goder har blitt fjernet. For eksempel har man fjernet flesteparten av de store cellekontorene og etablert kontorlandskap. Kontorlandskapene er plassert slik at de som sitter i landskapene har fått den beste utsikten. Et annet eksempel er fellessofaen i kjøkkenkroken som ble fjernet. I forbindelse med denne omgjøringen ble det laget dusj og omkleddingsrom, noe som var ønsket fra mange av de ansatte.

Alle endringene har påvirket DMFs organisasjonskultur, men summen av alle de ansattes normer og verdier, som de bringer med seg inn i organisasjonen, vil kontinuerlig endre og definere organisasjonskulturen i DMF. Fokus fra ledelsen fremover bør derfor være på endringskapasitet. Både Meyer & Stensaker (2016) og Klev & Levin (2013) trekker frem endringskapasitet som et viktig moment for å sørge for effektive og kontinuerlige endringsprosesser i organisasjonen.

Kunnskapsoverføring blir nevnt av noen informanter som et tiltak for å gjøre organisasjonen enda bedre. PwC-rapporten viser til at direktoratet i 2012 var preget av enkeltpersoner og deres måte å gjøre ting på, samt at organisasjonen manglet styrende dokumenter. Det eksisterte derfor ingen standard metode for utføring av arbeidsoppgavene, som det har vært nyttig å videreføre til de nytilsatte. DMF har arbeidet mye med etablering av saksbehandlingsrutiner og arbeidsmetoder siden endringen startet i 2013 og de som har vært

ansatt lenge i organisasjonen har dermed ikke lengre erfaring med dagens utøvelse av arbeidsprosessene enn de som er ansatt senere.

Som en multifunksjonell offentlig etat har DMF mange hensyn å ta. Christensen m.fl. (2015) viser til at offentlige organisasjoner skal ivareta delvis motstridende hensyn til blant annet politisk styring, medbestemmelse, brukernes forventninger og åpenhet. Samtidig sier de at multifunksjonelle organisasjoner gir muligheter for skjønn og frihetsgrader ved vurderingen av hvilke hensyn som skal vektlegges. Dette gir innflytelse og maktutøvelse for dem som arbeider i offentlig sektor. DMF jobber for at alle ansatte skal være bevisst på de overordnede hensynene og mulighetene som definerer handlingsrommet til DMF som en offentlig etat. Rolleforståelse og arbeidsprosesser er viktige fokusområder for å synliggjøre DMFs handlingsrom både internt og eksternt.

Digitaliseringsprosjektene er tiltak for å effektivisere DMFs arbeidsprosesser, samt øke brukervennligheten for DMFs brukere. Digitaliseringsprosjektene i DMF startet i 2014. Disse prosjektene er viktige for å sette organisasjonen i stand til å utøve sitt samfunnsoppdrag og å sikre korrekt grunnlag for DMFs saksbehandling. I løpet av DMFs endringsprosess har digitalisering blitt et viktig tiltak innenfor hele det statlige virkeområdet og fra 2016 er det satt av egne midler til digitaliseringsprosjekter i statsbudsjettet gjennom medfinansieringsordningen. DMF fikk innvilget sin søknad for prosjektet «Mineraler for alle» i 2016. Prosjektet skal ferdigstilles i 2018.

DMF har jobbet med å skaffe seg oversikt over mineralnæringen, som utgjør mesteparten av DMFs brukere. Mineralnæringen består av alt fra små enkeltmannsforetak med uttak av sand og grus, til store internasjonale konsern med underjordsgruver. Forventningene fra DMFs brukere varierer mye ut i fra størrelsen og kompleksiteten på uttaket. Samtidig med den interne endringen i DMF, har det vært nødvendig å jobbe med informasjon og forventningsavklaring blant DMFs brukere. Det er fremdeles en forventning i mineralnæringen om at DMF skal drive med rådgivende virksomhet.

DMF har opplevd lite eksternt støy fra brukerne og andre interessenter i forbindelse med organisasjonsendringen. Årsaken til dette kan være at omgivelsene har vært avventende til implementeringen av mineralloven og at forventningen om at alt skulle fortsette som før også gjaldt for DMFs omgivelser. DMF har ikke utfordret omgivelsene, men hatt fokus på å

informere etter hvert som nye endringer har blitt innført, samt å lytte til bekymringer og påpeke hvordan endringene vil virke positivt for mineralnæringen i Norge. Ledelsen har hatt fokus på god kommunikasjon mot NFD og på å involvere fagorganisasjonene lokalt. Dette har medvirket til at DMF har fått jobbe med de interne endringene i fred og ro, noe som igjen har bidratt til at endringen har gått raskere enn den ville ha gjort dersom organisasjonen samtidig skulle ha håndtert ekstern motstand og støy.

DMF bruker ulike anledninger og arenaer til å informere om DMFs virksomhet, og at DMF ikke lenger driver med rådgivning på samme måte som tidligere Bergvesenet.

Saksbehandlerne i Bergvesenet var tettere inn i prosessene og bidro med faglige råd til driften av mineraluttakene. DMF skal som forvaltningsetat bistå med veiledning på hva som kreves for å få og beholde driftskonsesjon for mineraluttak, samt sørge for likebehandling av brukerne. Brukerne har lave forventninger til digitaliseringsprosessene som skjer i DMF og DMF mottar mange positive tilbakemeldinger om forenklingen som digitaliseringsprosessene medfører for aktørene i mineralnæringen. Ved å stille større krav til mineralnæringen og samtidig digitalisere DMFs tjenester ønsker DMF å bidra til å profesjonalisere større deler av mineralnæringen.

6.4.1 Konklusjon

Det er flere forhold innenfor DMFs historie og rammebetingelser som har påvirket endringsprosessen. Som en offentlig etat med lang historie var ikke DMF vant til endring. Tidligere var endringene inkrementelle og ble innført over lang tid. Det var liten intern spesialisering i organisasjonen og alle fikk være med på å diskutere hvordan arbeidet skulle gjennomføres.

Pålegg om endring fra NFD og økte budsjettbevilgninger bidro til at DMF kunne ansette personer med ny og viktig kompetanse. Økt kapasitet har bidratt til utarbeidelse av styrende dokumenter samt innføring av ny organisasjonsstruktur med seksjoner i henhold til DMFs arbeidsområder. Det er opprettet saksbehandlingsteam på tvers av seksjonene.

Organisasjonskulturen fra tidligere Bergvesenet og konsesjonskøen som har bygget seg opp siden 2010, har vært utfordrende for endringen. Organisasjonskulturen er nå endret ved hjelp av flere interne tiltak samt nyansettelsene. Rolleforståelse og arbeidsprosesser har vært viktige fokusområder for å endre organisasjonskulturen. Det er fokus på endringskapasitet

som bidrar til å sørge for effektive og kontinuerlige endringsprosesser i organisasjonen.

«Hurtiglinja» som ble opprettet i 2017 har bidratt til at konsesjonskøen er redusert for første gang siden innføringen av mineralloven, men det vil være stort fokus på konsesjonskøen også i årene fremover.

Informasjon og forventningsavklaring ovenfor DMFs brukere har vært og er en viktig del av DMFs oppgave etter innføringen av mineralloven. Samtidig må DMF sørge for en god dialog både mot overordnede organ, andre offentlige etater og andre aktører som påvirker DMFs endringsprosesser og handlingsrom. På grunn av lite ekstern støy og liten intern kapasitet har ikke DMF prioritert sine eksterne interessenter under endringsprosessen. Synlighet eksternt, risikovurdering av DMFs interessenter samt jevnlige brukerundersøkelser er viktige fokusområder for DMF fremover, for å sikre at endringsprosessene som påvirker de eksterne interessentene oppnår den ønskede effekten.

6.5 Kotters 8 trinn for en vellykket endring

Kotters 8 trinn for en vellykket endring var utgangspunktet for intervjuene, og jeg vil derfor ta for meg funnene fra intervjuene og knytte funnene opp mot relevant teori. Ved å analysere endringsprosessen i DMF opp mot Kotters 8 trinn for en vellykket endring ønsker jeg å finne ut om endringsprosessen så langt har vært vellykket.

Kotters 8 trinn for en vellykket endring er bare en av mange «oppskrifter» som kan brukes til å vurdere en endring. Jeg har valgt å bruke Kotters 8 trinn for en vellykket endring fordi jeg mener den tar for seg flere relevante momenter i en endringsprosess, samtidig som trinnene er sortert i en rekkefølge som skal sørge for å tine opp status quo, gjennomføre endringen og til slutt sørge for at endringene setter seg i den nye organisasjonen.

6.5.1 Skape en felles følelse for at det haster

Alle informantene sier at det hastet med endringen. Informantene i Gruppe 1 sier at organisasjonen lenge hadde følt på usikkerhet og frustrasjon rundt det de mente var manglende forberedelser til innføringen av mineralloven. De sier også at det ikke var mye endring før den nye direktøren kom i 2013. To av informantene i Gruppe 1 peker på at organisasjonen ikke var tilført ekstra ressurser i perioden før den nye direktøren kom. Blant de andre informantene blir konsesjonskøen nevnt som et eksempel på at det hastet med endringen.

Følelsen av at det hastet hadde bygget seg opp over lang tid i DMF før endringsprosessen startet i 2013. Bergvesenet hadde gjort lite for å forberede organisasjonen til innføringen av mineralloven og organisasjonen hadde ikke kommet ordentlig i gang med tilpasningen til mineralloven. Analysen av endringen i DMF viser at det har skjedd store endringer i organisasjonen på kort tid og det vil være riktig å si at det har vært en radikal reform.

Organisasjonen hadde ikke tatt tak i utfordringen med å tilpasse seg sin nye rolle og oppgaver. PwC-rapporten viser til at dette skyldes manglende ledelse og styring samt at omstillingen var lavt prioritert. Som en konsekvens av at organisasjonen manglet styringsdokumenter samt kapasitet og kompetanse fikk DMF en ekstra utfordring med den store saksbehandlingskøen som oppsto ved årsskiftet 2014/15 når overgangsordningen for uttak i drift gikk ut. Konesjonskøen kan defineres som en krise som har bidratt til å fange de ansattes oppmerksomhet og øke følelsen av at det haster (Kotter J. P., 2012).

6.5.2 Sette sammen en gruppe med tilstrekkelig makt til å lede endringen

Alle informantene mener at de som ledet endringsprosessen hadde tilstrekkelig makt til å lede endringen, de peker på at det var ledelsen som ledet endringsprosessen. Flere av informantene nevner også at tillitsvalgte, AMU og de ansatte har fått være med å påvirke underveis i prosessen.

Kotter (2012) hevder at lederne overestimerer hvor mye endring de kan gjennomføre ved bruk av makt. I DMF var det ledelsen som ledet endringsprosessen. Ledelsen har hatt makt til å gjennomføre organisasjonsendringen på tross av intern motstand. Samtidig har veksten i organisasjonen gjort at organisasjonskulturen har endret seg og den interne motstanden har hatt mindre påvirkning enn den ellers kunne ha fått.

Klev & Levin (2013) sier at makt kan være til nytte for å fremme utvikling. Det er ingen tvil blant informantene om at direktøren er i stand til å påvirke endringen. Samtidig sier Klev & Levin (2013) at maktforhold kan sette grenser for eller hindre endring. I DMF har det vært en bred enighet om at endring måtte til, selv om informantene opplever at det kan være uenighet i beslutninger som blir tatt. Flere av de ansatte, både blant de nytilsatte og blant de som har arbeidet lenge i organisasjonen, har bidratt til å overvinne mye av uenigheten og har opptrådt som en del av et endringsteam og bidratt til å gjennomføre endringene selv om de ikke har hatt formelle roller i endringsprosessen.

6.5.3 Utarbeide en visjon og strategi for resultatet av endringen

Det er ulik oppfatning blant informantene om hva som var visjonen og strategien for endringen og hvem som har vært med å utarbeide den. De fleste av informantene mener det var ledelsen som har utarbeidet visjonen og strategien, men noen viser til at alle ansatte ble involvert i dette arbeidet på samlingen i Tydal.

NFD utarbeider hvert år et tildelingsbrev med DMFs samfunnsoppdrag og hovedmål, samt prioriteringer, føringer og oppdrag. DMF har ikke utarbeidet en egen visjon, men bruker samfunnsoppdraget som er utarbeidet av NFD. Formålet med endringen er å utføre DMFs samfunnsoppdrag på en god og effektiv måte. Det kan være vanskelig for de ansatte i DMF å definere hva som er DMFs visjon siden det ikke er dokumentert at samfunnsoppdraget også er organisasjonens visjon.

Verdier og utviklingsmål ble utarbeidet og implementert i en strategiplan i begynnelsen av 2013. Ny strategiplan for DMF ble utarbeidet høsten 2017. På bakgrunn av strategiplanen utarbeider seksjonene årlige handlingsplaner med konkrete handlinger, hvem som har ansvar for at handlingene gjennomføres og frist for gjennomføringen. Handlingsplanene følges opp jevnlig i seksjonsmøtene og ledermøtene.

6.5.4 Visjonen og strategien må kommuniseres slik at den skaper forståelse og engasjement

Informantene mener det var ulik forståelse og engasjement for endringen. Informantene er enige om at engasjementet for endringen har variert både blant personer og over tid.

I henhold til Kotter (2012) vil en delt forståelse av den ønskede fremtiden bidra til å motivere og koordinere handlinger som skaper endringer. Informantene sier på den ene siden at de mener visjonen og strategien kunne vært kommunisert bedre og at endringsprosessen kunne vært bedre forankret mot visjonen og strategien. På den andre siden viser svarene fra informantene om at de er godt informert om hvilke handlinger som har hovedfokus i organisasjonen og hvorfor disse handlingene er prioritert.

Selv om ledelsen mener at de har informert mye og i forskjellige fora underveis i endringsprosessen, viser svarene fra informantene at behovet for informasjon ikke har vært dekket og at informasjonen burde vært knyttet opp mot strategiplanen for å vise hvorfor de

enkelte endringene er gjennomført. Dette kunne kanskje ha økt engasjementet eller i hvert fall bidratt til å holde engasjementet oppe blant flere ansatte gjennom endringsprosessen. Kotter (2012) sier også at kommunikasjon må foregå både gjennom ord og handling, samt at ledelsen må gå foran som et godt eksempel. Det at informantene viser at de er godt informert om hvor organisasjonen skal ha fokus, kan tyde på at mye av kommunikasjonen har foregått gjennom konkrete handlinger.

6.5.5 Gi gode medspillere handlingsrom til å medvirke til endringen

Flertallet av informantene mener at det har vært mulig å medvirke til endringen. Det pekes på arbeidsgrupper og rutinegruppen som arenaer hvor man kan være med å medvirke til endringsprosessene.

Kotter (2012) bruker det engelske ordet «Empowerment» som Amundsen & Kongsvik (2016) sier handler om å omdisponere makt fra ledere i organisasjonen til «menige» arbeidstakere. Kotter (2012) sier også at å implementere en stor endring krever handlinger fra mange mennesker. DMF har underveis i endringen fått på plass fora hvor arbeidstakerne kan bidra i endringsprosessen. Det er opprettet AMU og IDF-møter og rutinegruppen er viktige bidragsyttere til endringsprosessen gjennom utarbeidelse av nye rutiner og arbeidsprosesser. I tillegg er det opprettet arbeidsgrupper innenfor digitalisering, driftsrapportering, lovfortolkning og utarbeidelse av interne og eksterne veiledere.

Amundsen & Kongsvik (2016) sier at «flate» organisasjonsstrukturer generelt er gode omgivelser for «empowerment». DMF har en flat organisasjonsstruktur med kort vei til ledelsen og mange fora hvor de ansatte har mulighet til å medvirke. Medvirkning er også diskutert tidligere i oppgaven.

6.5.6 Lage kortsiktige mål som lett kan oppnås og brukes som suksesshistorier

Alle informantene viser til oppnådde mål og suksesshistorier.

Kotter (2012) sier at uten kortsiktige gevinster vil mange av de ansatte gi opp eller slutte seg til motstanderne av endringen. DMF har delmål som er definert i seksjonenes handlingsplaner. I handlingsplanen er det definert konkrete handlinger, hvem som er ansvarlig for handlingen og når handlingene skal være gjennomført. Handlingsplanene blir fulgt opp i seksjonsmøtene for å holde fokus på handlingene og om de blir gjennomført

innenfor fristene som er satt. Jacobsen & Thorsvik (2013) sier at de kortsiktige målene eller handlingene er viktige for å realisere organisasjonens overordnede mål og det er derfor nødvendig at DMF har fokus på handlingene og gjennomføring av disse underveis i endringsprosessen.

Informantene viser til flere suksesshistorier. Kotter (2012) sier at en god suksesshistorie er synlig, entydig og tydelig relatert til endringsprosessen. Ledelsen i DMF har fokus på å «feire» alle delmål som er oppnådd. Dette gjøres for eksempel ved at det inviteres til presentasjon og kake når det er utarbeidet nye funksjonaliteter innenfor digitaliseringen, når det er laget nye interne eller eksterne veiledere eller det er andre handlinger som er gjennomført. I tillegg har man arrangert innflytningsfester når eksisterende arealer er bygget om eller nye arealer er tatt i bruk. Dette bidrar til å skape suksesshistorier som organisasjonen kan identifisere seg med og som kan bidra til organisasjonens historiefortelling.

6.5.7 Ha fokus på målet selv om delmål blir nådd underveis

Alle informantene sier at målet med endringen ennå ikke er nådd.

Det overordnede målet med endringen i DMF er at DMF skal oppfylle sitt samfunnsoppdrag samt pålagte mål og krav med en effektiv bruk av statens ressurser. Jacobsen & Thorsvik (2013) viser til at jo høyere man beveger seg i målhierarkiet, jo lengre tidsperspektiv får målene. Svarene fra informantene viser at de har fokus på delmål som fortsatt må nås før det overordnede målet kan sies å være nådd. Informantene gir også uttrykk for at det vil ta tid å oppnå de delmålene som de viser til i sine intervjusvar og er bekymret over dette.

Svarene fra informantene viser også at det er tendenser til målforskyvning. Målforskyvning kan i henhold til Jacobsen & Thorsvik (2013) gjøre at organisasjonens egentlige mål blir skjøvet til side for andre mål. Målforskyvningen i DMF gir utslag i at enkeltpersoner eller grupper suboptimaliserer og kun har fokus på handlingene i egen seksjon. Et eksempel på dette er at ansatte i «hurtiglinja» i hovedsak har fokus på konsesjonskøen og saksbehandling av konsesjonssøknadene. Så lenge seksjonenes delmål og handlinger har fokus på å nå DMFs overordnede mål vil ikke suboptimalisering innenfor seksjonene hindre DMF i å nå det overordnede målet med endringen.

Kotter (2012) påpeker at selv om man feirer de kortsiktige målene underveis, er det viktig å ikke gi inntrykk av at målet med endringen snart er nådd. For å holde presset på endringen oppe og hindre at målforskyvning fjerner fokuset på det overordnede målet med endringen, må DMFs ledelse fortsette å snakke om det overordnede målet og hva som fremdeles må til for å oppnå målet.

6.5.8 Skape en ny organisasjonskultur slik at endringen blir den nye hverdagen

Alle informantene sier at det er en annen organisasjonskultur i dag enn når de begynte i organisasjonen.

Kotter (2012) sier at organisasjonskulturen kun endres når man har lykket med å endre de ansattes adferd, etter at de ansatte har sett at adferden er en fordel for de ansatte og at de ansatte ser forbindelsen mellom ny adferd og forbedrede resultater. Han sier også at endringene vil forvitte så snart man fjerner presset på endringsprosessen dersom endringene ikke er rotfestet i organisasjonens sosiale normer og verdier.

Som nevnt i PwC-rapporten ble organisasjonskulturen i Bergvesenet ansett som en årsak til at det var vanskelig å gjennomføre endringer og det var derfor nødvendig å bryte med tidligere praksis. Uavhengig av dette vil alle endringene som er gjennomført i DMF ha påvirket organisasjonskulturen. Ledelsen i DMF har jobbet bevisst med flere endringsprosesser og handlinger som har påvirket organisasjonskulturen. Disse er nevnt tidligere i oppgaven. Det er viktig for endringsprosessen fremover at ledelsen er bevisst at organisasjonskulturen vil endre seg etter hvert som organisasjonen ansetter flere og når nye endringsprosesser blir gjennomført.

6.5.9 Konklusjon

Ut ifra resultatene så langt i endringsprosessen og analysen av Kotters 8 trinn for en vellykket endring, kan man konkludere med at endringsprosessen i DMF i hovedsak har vært vellykket.

Analysen viser at det er skapt en felles følelse for at det haster og at de som ledet endringsprosessen hadde tilstrekkelig makt. Strategi for resultatet av endringen er utarbeidet, men er ikke kommunisert godt nok i organisasjonen. Allikevel er forståelsen og engasjementet for målet med endringen stor.

Analysen av de neste trinnene viser at flertallet av informantene mener at det er mulig å medvirke i endringene. Alle informantene viser til oppnådde mål og suksesshistorier og det er en felles oppfatning om at målet ennå ikke er nådd samt hva som gjenstår før endringsprosessen er gjennomført.

For det siste trinnet, viser analysen at organisasjonskulturen har endret seg gjennom hele endringsprosessen. Siden målet med endringsprosessen i DMF ikke er nådd ennå, må organisasjonen fortsette å arbeide med dette punktet til målet er nådd og den nye organisasjonen har satt seg.

7 Avslutning/konklusjon

Det finnes ikke enkle oppskrifter eller én beste organisasjonsløsning for å oppnå en bedre organisert offentlig sektor. En viktig grunn til dette er at konteksten har betydning for resultatet. Offentlige organisasjoner er ikke bare én ting, men representerer et bredt spekter av funksjoner, oppgaver, og målgrupper som blir utøvd i ulike administrative kulturer og under forskjellige omstendigheter (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Rørvik, 2015, s. 200).

Christensen m.fl. (2015) viser til at det er viktig å erkjenne kompleksiteten som moderne offentlige organisasjoner står overfor. Offentlige organisasjoner og deres ledere skal være lojale overfor den til enhver tid sittende regjeringen, samtidig som man skal være politisk nøytral og like anvendelig for enhver regjering. De skal være effektive «policy» - entreprenører samtidig som de skal være politisk ansvarlige. De skal sikre rettsstatsverdier og forsvarlig saksbehandling, uten å gli over mot overdreven formalisme. De skal legge vekt på hurtig saksbehandling, men også på nøyaktighet. De skal ivareta fagkunnskap og bidra med profesjonell ekspertise, men unngå å bli et ufølsomt teknokrati. De skal sikre sentral styring, standardisering og kontroll, men også desentralisering, fleksibilitet og autonomi. De skal bidra til innovasjon og fornyelse, men også sikre forutsigbarhet og stabilitet. Man skal være kostnadseffektiv, men uten at det går på bekostning av likebehandling, kvalitet, åpenhet og sikkerhet. Man skal være lydhøre for signaler fra brukere og klienter, men samtidig være rettferdig og ikke favorisere sterke grupper (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Rørvik, 2015, s. 219).

Hvordan er de ansattes opplevelse av behovet for endringen

Mine funn for det første forskningsspørsmålet viser at de ansatte opplever at behovet for endring har vært og fortsatt er stort. Analysen av intervjumaterialet viser at opplevelsen av behovet for endring er forskjellig for de forskjellige gruppene, men alle sier at det fremdeles er mye som gjenstår før endringen er fullført. Analysen viser også at det har vært motstand mot endringen blant ansatte fra tidligere Bergvesenet. På grunn av støtten fra NFD, økte budsjettbevilgninger, veksten i antall ansatte og arbeidet med å bryte etablert praksis, har ikke denne motstanden fått spredt seg til resten av organisasjonen, og motstanden har dermed fått mindre påvirkning enn den ellers kunne ha hatt.

På hvilken måte opplever de ansatte at de har fått medvirket i endringsprosessen

Funnene fra det andre forskningsspørsmålet viser at det er forskjellig oppfatning blant informantene om de har fått medvirket i endringsprosessen. De forskjellige oppfatningene er uavhengig av hvilken gruppe informantene tilhører og det er sammenfallende svar fra informantene på tvers av gruppene. Flertallet av informantene ønsker mer medvirkning i endringsprosessen. Synliggjøring av enkelthandlinger opp mot strategien for endringen er foreslått som en måte å gi medarbeiderne en økt følelse av medvirkning i endringsprosessen.

Hvordan opplever de ansatte at kommunikasjonen om endringen har vært

For det tredje forskningsspørsmålet viser funnene at informantene mener kommunikasjonen har vært god rundt DMFs delmål, og informantene kan vise til flere oppnådde delmål og suksesshistorier. Kommunikasjonen rundt DMFs visjon og strategi mener informantene ikke har vært god nok. Det blir trukket frem at man kunne ha vært flinkere til å synliggjøre sammenhengen mellom enkelthandlinger og strategien for endringen.

Hvordan har DMFs historie og rammebetingelser påvirket endringsprosessen

For det siste forskningsspørsmålet viser funnene at organisasjonens historie, organisasjonskultur samt forholdet til NFD og forventningene fra omgivelsene har vært viktige rammebetingelser for endringsprosessen i DMF. Organisasjonen var ikke forberedt på hva innføringen av mineralloven innebar, i tillegg til at den ikke var vant til store endringer. Det overordnede ønske om endring fra NFD samt de økte budsjettbevilgningene har vært viktige forutsetninger for gjennomføringen av endringen. Organisasjonskulturen og konsesjonskøen har vært hindringer som har bidratt til at målet med endringen ennå ikke er nådd.

Har endringen vært vellykket

Gjennomgangen av Kotters 8 trinn for en vellykket endring viser at endringen så langt i hovedsak har vært vellykket. I og med at endringen ikke er fullført, må organisasjonen fortsatt jobbe med kommunikasjon og medvirkning samt kortsiktige mål og suksesshistorier. Konsolidering av den nye organisasjonen og å skape en ny organisasjonskultur er det viktig å ha fokus på i lang tid etter at organisasjonsendringen er gjennomført.

Hvordan har DMF gjennomført den nødvendige endringsprosessen etter innføringen av mineralloven

På grunn av manglende endringskapasitet og organisasjonskulturen i det tidligere Bergvesenet, var det nødvendig å bryte med den etablerte praksisen i organisasjonen. DMF har gjennomført en radikal, disruptiv endringsprosess som har omfattet både oppgaver, teknologi, mål & strategi, struktur, kultur, demografi og prosesser (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Selv om organisasjonen manglet endringskapasitet var det både forståelse for og en forventning om endringen internt. Sammen med det overordnede endringsoppdraget og økte budsjettmidler fra NFD, har dette vært viktige forutsetninger for at endringsprosessen i DMF i all hovedsak har vært vellykket.

Kommunikasjonen i organisasjonen har vært preget av motstanden fra enkeltpersoner fra det tidligere Bergvesenet. Måten kommunikasjonen har foregått på har bidratt til å redusere intern støy, men samtidig utydeliggjort sammenhengen mellom enkelthandlinger og målet med endringen.

DMF har opplevd lite ekstern støy i forbindelse med endringsprosessen. Dette kan skyldes en kombinasjon av at organisasjonens interessenter ikke har ønsket å skape støy, samt at DMF har hatt fokus på å informere om endringsprosessene der det har vært spørsmål rundt endringen.

DMF har gjennomført en vellykket organisasjonsendring, selv om det ikke forelå noen detaljert prosjektplan og risikovurdering for endringsprosessen før gjennomføringen startet. I etterpåklokskapens lys vil det alltid være ting som kunne ha vært gjort annerledes eller bedre.

Ledelsen i DMF sier selv at den største suksessfaktoren i endringen ikke er en enkel hendelse, men summen av mange små detaljer som man hele tiden har hatt et bevisst fokus på. Direktøren beskriver endringsprosessen som «å løse kryssord». For å løse kryssord må man fylle inn både de enkle og de vanskelige ordene, og ta ordene etter hvert som man har den nødvendige informasjonen og forutsetningene for å finne løsningsordet.

Fokuspunkter fremover

Det som står igjen som viktige fokuspunkter fremover er i hovedsak å synliggjøre sammenhengen mellom enkelthandlinger og strategien samt å synliggjøre hvor

enkelpersoner har mulighet for medvirkning i de forskjellige endringsprosessene som ennå gjenstår. DMF bør også ha økt fokus på sine eksterne interessenter for å sikre at endringsprosessene som påvirker de eksterne interessentene oppnår den ønskede effekt.

Hva kan vi lære av endringsprosessen i DMF

For den videre endringsprosessen i DMF og for andre som skal gjennomføre en tilsvarende endringsprosess i fremtiden kan det være nyttig å se på hva vi kan lære av endringsprosessen som DMF har vært igjennom.

Når man skal gjennomføre en så altomfattende endring som DMF har gjort, er det viktig å kartlegge egen organisasjon før endringen. Et best mulig kartleggingsgrunnlag vil bidra til at man kan ta hensyn til den interne kulturen og organisasjonens interesser når man legger strategien for endringen. For DMF var PwC rapporten et viktig utgangspunkt når endringsprosessen startet. Den dannet grunnlaget for oppdraget fra NFD og viste manglene ved de styrende dokumentene og spriket mellom organisasjonens leveranser og departementets forventninger. Enhver endring må tilpasses organisasjonen og det finnes ikke én enkelt «oppskrift» som kan brukes for alle endringsprosesser.

Det er også viktig å ha et tydelig mandat for endringen fra overordnet organ. DMF har opplevd god støtte fra NFD i endringsprosessen og økningen i budsjettbevilgningen har vært en viktig forutsetning for å gjennomføre endringen. Selv om mandatet kan være tydelig er det ikke alltid at målet med endringen er like klart. Når man nærmer seg målet bør man sette av tid til å definere hva som kreves for å kunne si at målet med endringen er oppnådd, samt avstemme egen leveranse opp mot forventningen fra overordnet organ.

For DMF har det vært nødvendig å dele opp endringen i flere endringsprosesser og ta tak i en endringsprosess av gangen, selv om flere endringsprosesser er gjennomført samtidig. Det å dele opp endringen i enkeltprosesser har begrenset omfanget av en altomfattende oppgave, som ellers kunne følt uoverkommelig. Enkeltprosessene har vært viktige for å skape tillit til at ledelsen hadde gjennomføringskraft, samt tillit til at prosjektene ble gjennomført innenfor de rammer som var avklart med de tillitsvalgte. Det å gjennomføre de enkleste endringsprosessene først og på den måten å skape suksesshistorier, før man gikk videre til de mer komplekse endringsprosessene har vært en vellykket strategi for DMF.

Referanser

- Amundsen, O., & Kongsvik, T. (2016). *Endringskynisme og kunsten å skape god endringspraksis* (2. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Bergvesenet. (1998). *Bergvesenets årsrapport 1998*. Trondheim: Bergvesenet.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G., & Rørvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori i offentlig sektor* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving* (5. utg.). Oslo: Gyldendal norsk forlag as.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannesen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Klegg, S., Kornberger, M., & Pitsis, T. (2011). *Managing & organizations. An introduction to theory and practice* (3. utg.). London: Sage Publications Ltd.
- Klev, R., & Levin, M. (2013). *Forandring som praksis. Endringsledelse gjennom læring og utvikling*. (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kotter, J. P. (2012). *Leading change*. Boston: Harvard business review press.
- Kotter, J., & Rathgeber, H. (2006). *Our iceberg is melting. Change and succeeding under any conditions*. London: Pan Macmillan.
- Meyer, C. B., & Stensaker, I. G. (2016). *Endringskapasitet* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. McGill University, Montreal: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (2011). *Managing*. Harlow: Pearson Education Ltd.
- Morgan, G. (1988). *Organisasjonsbilder*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordsteien, O. (2007). *Bergvesenets årsrapport 2006*. Trondheim: Bergvesenet.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). Statsbudsjettet 2017: Tildelingsbrev til Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren på Svalbard. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Nærings- og handelsdepartementet. (2009). *Pt.prp.nr. 43 Om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.
- Nærings- og handelsdepartementet. (2012). Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) - Tildelingsbrev 2012. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.

- PricewaterhouseCoopers AS. (2012). *Rapport fra PwCs evaluering av Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard*. Oslo: PwC.
- Rienecker, L., & Jørgensen, P. S. (2013). *Den gode oppgaven. Håndbok i oppgaveskriving på universitet og høyskole* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Riksrevisjonen. (2016). *Revisjonsrapport 2016 om DMFs behandling av driftskonsesjoner og gjennomføring av tilsyn for uttak av mineraler*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen. (2017). *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2016 - Dokument 1 (2017-2018)*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2014). *Trender og translasjoner* (3.. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Sluttnoter

ⁱ Mineralloven §43: **Konsesjonspliktige uttak (driftskonsesjon)**

Samlet uttak av mineralforekomster på mer enn 10 000 m³ masse krever driftskonsesjon fra Direktoratet for mineralforvaltning. Ethvert uttak av naturstein krever driftskonsesjon. Prøveuttak etter §§12 og 20 krever ikke driftskonsesjon.

Driftskonsesjon kan bare gis til den som har utvinningsrett. Ved vurdering av om driftskonsesjon skal gis, skal det legges vekt på om søker er skikket til å utvinne forekomsten. Det kan settes vilkår i konsesjonen. Driftsområdet skal fastsettes i konsesjonen. Søknaden om driftskonsesjon skal inneholde driftsplan.

Konsesjonen kan tidsbegrenses. Det kan bestemmes at konsesjonen skal revideres etter en nærmere angitt tid. Konsesjonen kan uansett revideres hvert tiende år.

Bestemmelsene i §17 andre til sjetten ledd gjelder tilsvarende ved behandling av søknader om driftskonsesjon i Finnmark.

Departementet kan gi forskrifter om

- a) driftskonsesjon og unntak fra krav om driftskonsesjon,
- b) krav til faglige kvalifikasjoner hos personell som forestår drift av mineralforekomster etter denne lov, samt regler om godkjenning av tilsvarende kompetanse for borgere fra EØS-området.

ⁱⁱ Mineralloven §59: **Tilsyn**

Direktoratet for mineralforvaltning skal føre tilsyn med at

- a) undersøkelse, herunder prøveuttak, og drift foregår på en bergfaglig forsvarlig måte i samsvar med lovens krav,
- b) vilkår, godkjent driftsplan og pålegg gitt i eller i medhold av denne lov overholdes,
- c) sikrings- og oppryddingsplikten etterleves, og
- d) arbeider ikke fører til unødvendig forurensning eller unødvendig skade på miljøet.

ⁱⁱⁱ Hovedavtalen §1 punkt 6: **Medbestemmelse**

«Partene er enige om at medbestemmelsesretten best utøves gjennom organisasjonens tillitsvalgte, og på en slik måte at de tas med i utrednings- og beslutningsprosessen så tidlig som mulig. Partene skal videre legge forholdene til rette for medvirkningsformer som gir arbeidstakerne direkte innflytelse på arbeidsorganisasjon og oppgaveløsning innen eget arbeidsområde. I denne sammenheng er partene enige om at det etter avtale kan drives forsøksvirksomhet for å utvikle organisasjons- og arbeidsformer som kan gjøre de ansattes medbestemmelse effektiv, jf. arbeidsmiljølovens krav om tilrettelegging av arbeidet. I dette ligger en felles forståelse av at medbestemmelsen utøves på alle organisatoriske nivå i virksomheten, slik at arbeidstakerne gis reell innflytelse på arbeidsorganisering og oppgaveløsning, jf. forøvrig hovedtariffavtalen pkt. 2.3.»

8 Vedlegg

8.1 Spørsmål til intervju om empiri gruppe 1

Generelt

Kan du beskrive hvordan det var å jobbe i Bergvesenet?

Hvilke arbeidsoppgaver hadde du?

Hvordan var de formelle og uformelle beslutningsveiene?

Er det noe annet du vil si?

Skape en felles følelse for at det haster

Hvordan opplevde du innføringen av mineralloven?

Hvilken påvirkning hadde du i forbindelse med endringene som ble innført?

Hvilken forståelse hadde du for at det var nødvendig med endring av organisasjonen, arbeidsoppgaver og arbeidsmåter?

Sette sammen en gruppe med tilstrekkelig makt til å lede endringen

Hvem mener du har vært med på å styre endringen?

Hadde de som styrte endringen tilstrekkelig makt i organisasjonen?

Hvis nei, hvem ville ha hatt denne makten?

Hvem andre burde ha vært involvert i å lede endringen?

Utarbeide en visjon og strategi for resultatet av endringen

Hva mener du var visjonen for resultatet av endringen?

Hvilken strategi hadde DMF for resultatet av endringen?

Hvem mener du var involvert i å lage visjon og strategi for endringen?

Visjonen og strategien må kommuniseres slik at den skaper forståelse og engasjement

Ble visjonen og strategien kommunisert ut i bedriften?

Forsto du visjonen og strategien for endringen?

Hvilket engasjement var det for endringen i organisasjonen?

Gi gode medspillere handlingsrom til å medvirke til endringen

Hvilke andre enn dem som ledet endringen hadde mulighet til å medvirke til endringen?

Er det noe lederne burde ha gjort for å få flere involvert i endringsprosessene?

Lage kortsiktige mål som lett kan oppnås og brukes som suksesshistorier

Hvilke kortsiktige mål mener du at DMF hadde?

På hvilken måte ble disse målene innfridd?

Kan du gi eksempler på suksesshistorier i endringen?

Hva var bra med endringen?

Ha fokus på målet selv om delmål blir nådd underveis

På hvilken måte bidro delmålene til at målet med endringen ble nådd?

Hva gjenstår før vi kan si at vi har nådd målet med endringen?

Har du forslag til korrigerende av målet med endringen?

Lag en ny organisasjonskultur slik at endringene blir den nye hverdagen

Er DMF en annen organisasjon enn Bergvesenet var?

Hvis ja, på hvilken måte?

Hvordan kan vi sørge for at de gode endringene blir bevart i organisasjonen?

Hvilke tiltak bør vi ha fokus på for å gjøre organisasjonen enda bedre?

8.2 Spørsmål til intervju om empiri gruppe 2

Generelt

Kan du beskrive hvordan du opplevde organisasjonen når du kom som nytilsatt i DMF?

Hvilke arbeidsoppgaver ble du satt til å gjøre?

Hvordan opplevde du de formelle og uformelle beslutningsveiene?

Er det noe annet du vil si?

Skape en felles følelse for at det haster

Hvordan opplevde du innføringen av mineralloven?

Hvilken påvirkning hadde du i forbindelse med endringene som ble innført?

Hvilken forståelse hadde du for at det var nødvendig med endring av organisasjonen, arbeidsoppgaver og arbeidsmåter?

Sette sammen en gruppe med tilstrekkelig makt til å lede endringen

Hvem mener du har vært med på å styre endringen?

Hadde de som styrte endringen tilstrekkelig makt i organisasjonen?

Hvis nei, hvem ville ha hatt denne makten?

Hvem andre burde ha vært involvert i å lede endringen?

Utarbeide en visjon og strategi for resultatet av endringen

Hva mener du var visjonen for resultatet av endringen?

Hvilken strategi hadde DMF for resultatet av endringen?

Hvem mener du var involvert i å lage visjon og strategi for endringen?

Visjonen og strategien må kommuniseres slik at den skaper forståelse og engasjement

Ble visjonen og strategien kommunisert ut i bedriften?

Forsto du visjonen og strategien for endringen?

Hvilket engasjement var det for endringen i organisasjonen?

Gi gode medspillere handlingsrom til å medvirke til endringen

Hvilke andre enn dem som ledet endringen hadde mulighet til å medvirke til endringen?

Er det noe lederne burde ha gjort for å få flere involvert i endringsprosessene?

Lage kortsiktige mål som lett kan oppnås og brukes som suksesshistorier

Hvilke kortsiktige mål mener du at DMF hadde?

På hvilken måte ble disse målene innfridd?

Kan du gi eksempler på suksesshistorier i endringen?

Hva var bra med endringen?

Ha fokus på målet selv om delmål blir nådd underveis

På hvilken måte bidro delmålene til at målet med endringen ble nådd?

Hva gjenstår før vi kan si at vi har nådd målet med endringen?

Har du forslag til korrigerende av målet med endringen?

Lag en ny organisasjonskultur slik at endringene blir den nye hverdagen

Er DMF en annen organisasjon nå enn da du startet i DMF?

Hvis ja, på hvilken måte?

Hvordan kan vi sørge for at de gode endringene blir bevart i organisasjonen?

Hvilke tiltak bør vi ha fokus på for å gjøre organisasjonen enda bedre?

8.3 Spørsmål til intervju om empiri gruppe 3

Generelt

Kan du beskrive hvordan du opplevde organisasjonen når du kom som nytilsatt i DMF?

Hvilke arbeidsoppgaver har du?

Hvordan opplever du de formelle og uformelle beslutningsveiene?

Er det noe annet du vil si?

Skape en felles følelse for at det haster

Hvordan opplever du at mineralloven er implementert i organisasjonen?

Hvilken påvirkning har du i forbindelse med endringene som gjennomføres?

Hvilken forståelse har du for at det er nødvendig med endring av organisasjonen, arbeidsoppgaver og arbeidsmåter?

Sette sammen en gruppe med tilstrekkelig makt til å lede endringen

Hvem mener du er med på å styre endringen?

Har de som styrer endringen tilstrekkelig makt i organisasjonen?

Hvis nei, hvem skulle ha hatt denne makten?

Hvem andre bør være involvert i å lede endringen?

Utarbeide en visjon og strategi for resultatet av endringen

Hva mener du er visjonen for resultatet av endringen?

Hvilken strategi har DMF for resultatet av endringen?

Hvem mener du var involvert i å lage visjon og strategi for endringen?

Visjonen og strategien må kommuniseres slik at den skaper forståelse og engasjement

Er visjonen og strategien kommunisert ut i bedriften?

Forstår du visjonen og strategien for endringen?

Hvilket engasjement er det for endringen i organisasjonen?

Gi gode medspillere handlingsrom til å medvirke til endringen

Hvilke andre enn dem som leder endringen har mulighet til å medvirke til endringen?

Er det noe lederne bør gjøre for å få flere involvert i endringsprosessene?

Lage kortsiktige mål som lett kan oppnås og brukes som suksesshistorier

Hvilke kortsiktige mål mener du at DMF har?

På hvilken måte blir disse målene innfridd?

Kan du gi eksempler på suksesshistorier fra endringen?

Hva er bra med endringen?

Ha fokus på målet selv om delmål blir nådd underveis

På hvilken måte bidrar delmålene til at målet med endringen blir nådd?

Hva gjenstår før vi kan si at vi har nådd målet med endringen?

Har du forslag til korrigering av målet med endringen?

Lag en ny organisasjonskultur slik at endringene blir den nye hverdagen

Er DMF en annen organisasjon nå enn da du startet i DMF?

Hvis ja, på hvilken måte?

Hvordan kan vi sørge for at de gode endringene blir bevart i organisasjonen?

Hvilke tiltak bør vi ha fokus på for å gjøre organisasjonen enda bedre?

Er det noe annet du vil si?