

En komparativ analyse av ulike strategier for endring i Statens vegvesen

Master i organisasjon og ledelse – Innovasjons og endringsledelse SOS 6901

Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet - NTNU

September 2017

Kristine Krøger Nordlie

“There is nothing more difficult to take in hand, more perilous to conduct, or more uncertain in its success, than to take the lead in the introduction of a new order of things. Because the innovator has for enemies all those who have done well under the old conditions, and lukewarm defenders in those who may do well under the new.”

Niccolo Machiavelli (1469-1527) – politisk filosof

Forord

Denne masteroppgaven er et resultat av et 5-år langt, til tider frustrerende og slitsomt, men også ekstremt lærerikt løp med erfaringsbasert master tatt på deltid ved siden av full jobb. I løpet av arbeidet med denne mastergraden har jeg fått en økt interesse for endringsprosesser og arbeid med utvikling av organisasjoner, noe som parallelt har blitt en økende del av min arbeidsdag som HR-rådgiver i en stor offentlig etat i endring. Gjennom hele løpet har skolegangen vært med på å prege utførelsen av mine oppgaver, og omvendt. At jeg i denne oppgaven har fordypet meg i endringsprosesser innført i virksomheten jeg jobber i, har skapt noe hodebry underveis, men ikke minst har arbeidet med oppgaven skapt gode refleksjoner og samtaler om temaer jeg brenner for, i en organisasjon jeg er glad i. Jeg har dessuten stadig blitt utfordret på mine tanker rundt hvorfor det kan være så vanskelig å gjennomføre større endringsprosesser, noe som har gitt meg flere aha-opplevelser underveis.

Takk til alle som har bidratt i gode diskusjoner, veileder Jens Røyrvik for gode og krevende samtaler underveis, engasjerte og åpne informanter, gode og reflekterte kollegaer, støttende venner og familie og en fleksibel arbeidsgiver som har lagt til rette så jeg til slutt fikk dratt dette arbeidet i land.

Med håp om at denne oppgaven kan bidra til å styrke ikke bare egen, men etatens forståelse av endring,

Kristine Krøger Nordlie

Arendal, September 2017

Sammendrag

Hensikten med denne masteroppgaven er å redegjøre for hvordan to ulike tilnærming til å endre Statens vegvesen, eksemplifisert med Innovasjons – og Effektiviseringsprogrammet, har gitt ulik endringseffekt. For å belyse problemstillingen foretar jeg en komparativ analyse av de to programmene, som ble innført omtrent samtidig i Statens vegvesen.

De to hovedspørsmålene underveis i dette arbeidet har vært:

1. Hvordan har Innovasjonsprogrammet og Effektiviseringsprogrammet fungert forskjellig som endringsprosesser i Statens vegvesen?
2. Hvordan har ulike deler av organisasjonen, som organisasjonens struktur og kultur, vært med på å påvirke utfallet av endringsprosessene?

Innovasjonsprogrammet ble innført med en hensikt om å skape en kultur for innovasjon og forbedring i Statens vegvesen, gjennom at det skal jobbes systematisk med innovasjon. Effektiviseringsprogrammet har som formål å sikre at Statens vegvesen sparer inn penger og antall årsverk over en viss periode, og har sitt dermed fokus hovedsakelig på innsparingstiltak.

Jeg argumenterer i denne oppgaven for at disse programmene slo ut med ulik effekt i organisasjonen, og at deler av organisasjonen som dens organisasjonsstruktur og organisasjonskultur var med på å påvirke dette. Det har vært lagt opp til to ulike strategier for gjennomføring av endringstiltak, og hovedargumentasjonen i denne oppgaven er at en endringsstrategi som hovedsakelig har fokus på rapportering, kontroll av ressurser og innsparingstiltak har stor tyngde i organisasjonen, mens en endringsstrategi som har fokus på kontinuerlig forbedring, nyskapning og innovasjon har blitt underkjent og underkommunisert. Det resulterer i at Statens vegvesen etter min påstand i større grad har fokus på tiltak som er kortsiktige og med mindre læringseffekt, og mindre fokus på tiltak som kunne gitt langsiktig dobbelkretslæring for organisasjonen.

Summary

The purpose of this master thesis is to explain how two different approaches to changing the Norwegian Public Roads Administration, exemplified by the Innovation and Efficiency-Program, has given different results. To illustrate the issue, I have done a comparative analysis of the two programs introduced approximately simultaneously in the Norwegian Public Roads Administration.

The two main questions along the way was:

1. How did the innovation program and the efficiency program work differently as change processes in the Norwegian Public Roads Administration?
2. In which way have different parts of the organization, such as the organization's structure and culture, influenced the outcome of the change processes?

The Innovation program came with the intention of creating a culture for innovation and improvement in the Norwegian Public Roads Administration, through its systematic work on innovation. The main purpose of the Efficiency program is to ensure that the Norwegian Public Roads Administration saves money and FTEs over a certain period, focusing on saving measures.

I argue in this thesis that these programs had different effects in the organization and that part of the organization as its organizational structure and organizational culture helped to influence this. There have been two different strategies for implementing change measures, and the main argument in this thesis is that a change strategy that focuses primarily on reporting, resource control and savings measures has great importance in the organization, while a change strategy focusing on continuous improvement and innovation have been under-communicated. Therefore, the Norwegian Public Roads Administration according to my statement focuses more on short-term and lesser-learning measures, and less on measures that could provide long-term double-cycle learning for the organization.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Summary	5
Kapittel 1 - Innledning og problemstilling	9
1.1. En kort introduksjon av Statens vegvesen	9
1.2. Problemstilling	10
Kapittel 2 - Metodiske betraktninger	13
2.1. Valg av forskningsdesign	13
2.2. Reliabilitet og validitet	14
2.3. Refleksjoner rundt metode	15
2.3.1. Metodiske svakheter og egen rolle i organisasjonen	16
2.3.2. Intervjustudie	16
Kapittel 3 - Teori om strategisk endring	19
3.1. Strategisk endring av organisasjoner	19
3.1.1. Organisasjonsstruktur	20
3.1.2. Organisasjonskultur	21
3.2. Endringens type og omfang	22
3.2.1. Revolusjonær endring	22
3.2.2. Evolusjonær endring	23
3.3. Endringsstrategier	24
3.4. Ledelse og endring	27
3.4.1. Paradokset om kontroll og kaos	29
3.5. Endring som læring	31
3.5.1. Læring i organisasjoner	32
3.5.2. Enkel- og dobbelkretslæring	34
3.5.3. Struktur og læring	35
3.5.4. Kultur og læring	36
3.6. Nærmere om begrepene innovasjon og effektivisering	37
3.6.1. Hva er innovasjon?	37
3.6.2. Hvordan skape en innovativ organisasjon?	39
3.6.3. Innovasjon i offentlig sektor	41
3.6.4. Hva er effektivisering?	42
3.6.5. Innovasjon og effektivisering - et læringsdilemma	43
Kapittel 4 - Statens vegvesen Region sør	45

4.1. Formelle strukturer i Statens vegvesen Region sør.....	46
4.1.1. Organisering	46
4.1.2. Mål- og resultatstyring.....	47
4.1.3. Resultatavtaler og leveranseavtaler	48
4.1.4. Balansert målstyring	49
4.1.5. Kvalitetssystemet.....	50
4.2. Kultur i Statens vegvesen Region sør	51
4.3. Teknologi og lokalisering i Statens vegvesen Region sør	52
4.4. Relasjoner og interaksjon i Statens vegvesen Region sør.....	53
Kapittel 5 – Innovasjonsprogrammet og Effektiviseringsprogrammet	55
5.1. Innovasjonsprogrammet i Statens vegvesen	55
5.1.1. Bakgrunn og historikk	55
5.1.2. Organisering og styring	57
5.2. Effektiviseringsprogrammet i Statens vegvesen.....	58
5.2.1. Bakgrunn og historikk	58
5.2.2. Organisering og styring	59
5.2.3. Evaluering av Effektiviseringsprogrammet.....	60
5.2.4. Restart av Effektiviseringsprogrammet	61
Kapittel 6 – Funn og analyse.....	63
6.1. Forhold knyttet til Innovasjonsprogrammet og innovasjon	63
6.2. Forhold knyttet til Effektiviseringsprogrammet og effektivisering	66
6.3 Forhold knyttet til organisasjonskultur	68
6.4 Forhold knyttet til organisasjonsstruktur	69
Kapittel 7 – Oppsummering og avslutning	71
7.1. Innovasjonsprogrammet og Effektiviseringsprogrammet som ulike veier til endring ..	71
7.1.1. Ulik endringsstrategi.....	72
7.1.2 Ulik læringseffekt	73
7.2 Oppsummering og avslutning	74
Litteraturliste	77
Figurer og tabeller	81
Intervjuguide	83

Kapittel 1 – Innledning og problemstilling

I denne masteroppgaven undersøker jeg hvordan to ulike tilnærminger til endring har fungert gjennom en komparativ analyse av to programmer som begge har som mål å endre Statens vegvesen. Det ene programmet ønsker å skape organisasjonsutvikling gjennom innovasjon og forbedring, mens det andre programmet har fokus på effektivisering gjennom å redusere ressursbruk.

Jeg vil argumentere for at vi i denne sammenheng har innført en type endring med full tyngde som ikke nødvendigvis gir langvarige læringseffekter for organisasjonen, mens en endringsprosess som kunne gitt langvarig læringseffekt ikke ble innført med samme tyngde. Sett i lys av denne argumentasjonen undersøker jeg hvorfor organisasjoner oftere ender opp med en viss type utviklingstiltak, som ikke gir den ønskede langvarige læringseffekten vi så ofte ønsker oss. For å belyse dette har jeg tatt for meg Innovasjonsprogrammet og Effektiviseringsprogrammet i Statens vegvesen, og hvordan disse to programmene som ble innført omtrent samtidig i organisasjonen, lykkes på ulik måte.

Dette er en tematikk og en problemstilling som åpenbart er sentral for Statens vegvesen, men den er også aktuell for mange andre offentlige virksomheter i dag. Utviklingen innenfor effektivisering og innovasjon som veier til endring er en utvikling som gjelder for hele offentlig sektor.

1.1. En kort introduksjon av Statens vegvesen

Helt innledningsvis følger en kort presentasjon av Statens vegvesen, som er organisasjonen denne studien ble gjennomført i. I pentagonanalysen i oppgavens kapittel 4 beskrives organisasjonen mer inngående.

Statens vegvesen er en offentlig etat underlagt Samferdselsdepartementet. Fire nasjonale mål er satt for transportpolitikken i Norge; 1) fremkommelighet, 2) trafikksikkerhet, 3) miljø og 4) universell utforming. Dette er også de prioriterte innsatsområdene i Nasjonal transportplan, som er Statens vegvesens viktigste styringsdokument.

Statens vegvesen har som mål å bygge et moderne transportsystem som er trafikksikkert, fremkommelig for alle og som tar vare på det lokale og globale miljøet. Samfunnsansvaret til Statens vegvesen handler om at alle som går, sykler, kjører eller reiser kollektivt skal komme

trygt og sikkert frem, og hovedoppgavene består av å forvalte, bygge, drifte og vedlikeholde riks- og fylkesvegene samt riksvegferjene, og å ha tilsyn med kjøretøy og trafikanter. Statens vegvesen har en tredelt rolle som fagorgan, myndighetsorgan og veg – og vegtrafikkforvalter.

I tillegg til Nasjonal transportplan (NTP), styres Statens vegvesen av Statsbudsjett og av fylkesvegplaner og fylkesbudsjetter. I 2017 er det totale budsjettet til riksveg på rundt 36 milliarder kroner, der rundt 6 milliarder av kommer fra bompenger mens resten kommer fra staten. Vegnettet er et spleiselag av statlige, kommunale og fylkeskommunale midler, og bilistene.

Ved årsrapport 2016 besto Statens vegvesen av rett i underkant av 7600 ansatte. Disse er fordelt på fem regioner og et direktorat, på 72 trafikkstasjoner og på kontorer og prosjektkontorer over hele landet. Til sammen utgjør dette en organisasjon som er mer desentralisert enn noen annen norsk organisasjon. Statens vegvesen gjennomgår i skrivende stund endringer initiert både internt og eksternt, og det er disse endringene som aktualiserer denne oppgaven.

1. 2. Problemstilling

For å undersøke nærmere hvordan ulike strategier for endring har preget organisasjonen, tar jeg utgangspunkt i to ulike programmer med to ulike tilnærminger, men begge med mål om å utvikle organisasjonen, og sammenlignet disse. På den måten undersøker jeg hvordan organisasjonen preger, og blir preget, når vi blir utsatt for det jeg vil argumentere for er ulike former for planlagte endringsstrategier.

Mer konkret undersøker jeg:

1. Hvordan har Innovasjonsprogrammet og effektiviseringsprogrammet fungert forskjellig som endringsstrategier i Statens vegvesen?
2. Hvordan har ulike deler av organisasjonen, som organisasjonens struktur og kultur, vært med på å påvirke utfallet av endringsprosessene?

For å besvare disse spørsmålene, har jeg tatt utgangspunkt i teori om endring, teori om ulike endringsstrategier og de ulike delene av organisasjonen som påvirker og påvirkes av endring, og teori om endring som læring. Det empiriske grunnlaget består av egen erfaring og

kjennskap til Statens vegvesen, gjennomgang av dokumentasjon som omhandler gjennomføringen av de to programmene, og intervjuer av de ansatte i Statens vegvesen om deres oppfatning av de to programmene, og de to begrepene innovasjon og effektivisering.

Kjerneargumentasjonen min på bakgrunn av dette er at Statens vegvesen har vedtatt et program (Innovasjonsprogrammet) som hadde et mål om, og potensial for langvarig læring og utvikling, men som på denne undersøkelsens tidspunkt ikke lykkes med å ta ut denne effekten. Effektiviseringsprogrammet har til en viss grad lykkes i sin tilnærming til endring, men dette er endring som bærer preg av mer kortsiktige løsninger, er min påstand.

Oppgaven er bygd opp på den måten at jeg først gir mine metodiske betraktninger. Deretter presenteres relevant teori for å belyse problemstillingen, herunder teoretiske redegjørelser for endring og læring i organisasjoner. Jeg kunne gjerne fordypet meg enda mer i flere deler av teorien, og har forståelse for at det teoretiske spennet innenfor temaer som ledelse og organisasjoner er stort. I denne oppgaven har jeg måttet begrense meg til det jeg mener er relevant knyttet opp mot endringsprosesser.

I kapittel 4 presenterer jeg Statens vegvesen ved hjelp av en pentagonanalyse, og deretter de to programmene i kapittel 5. Avslutningsvis legger jeg frem mine funn og min analyse i kapittel 6, før jeg oppsummer og konkluderer i det siste kapittelet.

Kapittel 2 – Metodiske betraktninger

I metodedelen redegjør jeg for forskningsdesignet, for hvordan jeg har samlet inn data og hvordan jeg har brukt det jeg har samlet inn. I kapitlet vil jeg også redegjøre for egen rolle i organisasjonen knyttet opp mot det jeg har undersøkt og hvilke etiske dilemmaer det har gitt. I denne studien er det gjennomført en intervjustudie i tillegg til en gjennomgang av interne dokumenter.

2.1. Valg av forskningsdesign

I følge Dalland (2012:111) sier valget av metode oss noe om hvordan vi skal gå frem for å skaffe oss eller etterprøve kunnskap. Begrunnelsen for å velge en metode handler om hvordan vi best mulig tenker vi kan få belyst problemet vårt på en god måte, og vi skiller hovedsakelig mellom kvalitativ og kvantitativ metode. Den kvantitative metoden har som fordel at den gir oss målbare enheter, mens den kvalitative metoden tilstreber seg å fange opp meninger og opplevelser som ikke lar seg måle på samme måte (Dalland 2012:112). Metoden er et redskap for de undersøkelsene som skal gjøres, og jo bedre metoden som er valgt beherskes jo bedre blir resultatet (Dalland 2012). Kvalitativ metode er en forskningsmetode hvor man benytter seg av litteratur, observasjon, intervju og samtaler, mens man i kvantitativ metode har en bredere tilnærming som for eksempel ved en spørreundersøkelse, og forsøker å tallfeste resultatene. Ved kvalitativ metode er intensjonen et ønske om et totalperspektiv, det vil si å forstå noe i sin helhet. Metoden kjennetegnes av ønsket om å få frem informantenes egen forståelse av de fenomener det forskes på. Kvalitative undersøkelser kan også gi en større fleksibilitet underveis i undersøkelsen.

En mulig kvalitativ tilnærming er forskningsintervju, som er den jeg valgte å benytte i denne oppgaven. Forskningsintervjuet kan beskrives som en spørreform med metodisk bevissthet, der fokus er på interaksjon mellom intervjuer og den som intervjues (Kvale og Brinkmann 2009). I oppgaven gjennomførte jeg samtalebaserte intervjuer med 7 ansatte i Statens vegvesen Region sør. De ansatte jeg har pratet med har ulike fagområder og roller i organisasjonen. Jeg valgte denne fremgangsmåten fordi jeg ønsket og å gå dypere inn i hvordan de ulike endringsprosessene har blitt oppfattet, og jeg ønsket å belyse tematikkene innovasjon og effektivisering gjennom ulike briller ut i fra hvor informantene sitter i organisasjonen og hva slags arbeidsoppgaver de har. Jeg ønsket også å ha muligheten til å

stille oppfølgings- og utdypningsspørsmål underveis i samtalen dersom noe fanget min nysgjerrighet. Intervjuene ble dermed gjennomført som semi-strukturerte samtaler, noe som ga fleksibilitet til å avvike noe fra intervjumalen underveis. Dette skapte gode diskusjoner rundt vanskelige og flertydige begreper, og jeg synes det var svært spennende og få andres perspektiver på problemstillinger jeg ofte sitter med både i studentrollen og som HR-rådgiver.

Det at jeg har oppgaver til daglig som ligger nært opp til det jeg skulle undersøke, ga både noen fordeler og ulemper underveis som jeg skal komme nærmere inn på senere i metodekapittelet. For å få et best mulig overblikk over etaten og de programmene som er gjenstand for denne undersøkelsen, har jeg saumfart intranett og arkiver jeg har tilgang til for å finne relevant informasjon. Det ligger mye skriftliggjort som jeg har hatt god nytte av i studien, som rapporter, foilserier, notater i tillegg til saksdokumentene som har vært grunnlag for beslutningene som har blitt tatt underveis. Fra disse dokumentene har jeg hentet ut det mener er relevant for å få belyst problemstillingen. Det viste seg at det fantes mer dokumentasjon på Effektiviseringsprogrammet enn på Innovasjonsprogrammet, blant annet fordi Effektiviseringsprogrammet har blitt evaluert av en ekstern konsulent. Dette medfører at det ene programmet blir noe mer fylldigere beskrevet enn det andre i oppgavens kapittel der jeg redegjør for de to.

Statens vegvesen har en policy om å være en transparent organisasjon, og min oppfatning er at det aller meste som finnes av grunnlagsmateriale og informasjon både om etaten og om de to programmene, er lett tilgjengelig for alle ansatte på intranett og i etatens digitale arkivsystemer. Dokumentene jeg har brukt er listet opp sammen med andre kilder avslutningsvis i oppgaven.

2.2. Reliabilitet og validitet

I arbeidet med metodetilnærming og forskningsdesign skal vi alltid holde fokus på det som beskrives som reliabilitet og validitet.

Kvale og Brinkmann (2009) bruker de mer dagligdagse uttrykkene pålitelighet og gyldighet for å beskrive hva vi er ute etter. Ønsket er at studien på en redelig måte er åpen om hvem forskeren er, hvilke analytiske begreper som er brukt og hvilke metoder for innsamling og analyse av data som er benyttet, slik at oppgaven gir et troverdig inntrykk.

Reliabilitet har ifølge Kvale og Brinkmann med forskningsresultatenes konsistens og troverdighet å gjøre. Det kan i denne sammenheng for eksempel handle om spørsmålene som stilles er med på å påvirke svarene som gis, og de ulike ordvalgene som gjøres under intervjuet (Kvale og Brinkmann 2009:250).

Validitet handler om i hvilken grad resultatene fra en studie er gyldige. Det skilles på intern validitet, som er i hvilken grad utvalget og resultatene er gyldige for det fenomenet som er undersøkt, og ekstern validitet som er i hvilken grad resultatene kan overføres til andre utvalg og situasjoner. Ved ekstern validitet vurderer vi om resultatene kan være holdbare for situasjoner utover de som ble undersøkt i denne studien. Dette kan også knyttes opp mot uttrykket generalisering (Kvale og Brinkmann 2009:251).

For å styrke troverdigheten i denne oppgaven var jeg opptatt av å stille relevante spørsmål under intervjuene for å i størst mulig grad utforske problemstillingen. Derfor brukte jeg tid på å formulere intervjuguiden slik at spørsmålene skulle bli gode, og å forberede intervjusituasjonen best mulig. Intervjuene ble tatt opp på bånd for å sikre at jeg fikk med meg alt, og transkribert i ettertid. Bruken av intervjuguide bidrar også til at alle informantene uttalte seg om de samme spørsmålene. Min opplevelse av intervjusituasjonen var at det var en trygg og åpen atmosfære under samtalene, og at informantene var ærlige og engasjerte i sine refleksjoner.

2.3. Refleksjoner rundt metode

Studien har vært gjort i organisasjonen jeg selv jobber i, og tematikken er nær mine vanlige arbeidsoppgaver. Dette har gitt noen fordeler og ulemper underveis i arbeidet. Det har vært lett å få kontakt med aktuelle personer, og å få tak på relevante dokumenter, fordi jeg allerede har et etablert kontaktnettverk i organisasjonen. Gjennom arbeidsoppgavene mine og rollen min, er jeg ofte med i møter og prosjekter, og diskusjonene som skjer på disse arenaene er også med på å skape det bildet som danner seg hos meg om hva som skjer i organisasjonen. Jeg har forsøkt å ta en analyserende og spørrende rolle på de arenaer spørsmål som ligger nært til oppgaven har vært drøftet.

2.3.1. Metodiske svakheter og egen rolle i organisasjonen

Ettersom jeg jobber med organisasjonsutvikling i Statens vegvesen Region sør til vanlig, som HR-rådgiver, kommer jeg som nevnt ofte tett opp mot de samme problemstillingene som jeg skal undersøke. Å ha nærliggende arbeidsoppgaver til temaet som skal beskrives har gjort at jeg til tider har havnet i en dobbeltrolle. Samtidig som jeg har jobbet med denne oppgaven, har jeg blitt trukket inn i arbeidet med ulike endringsprosesser i regionen. Det kan virke som om interessen for mine betraktninger rundt effektivisering og ulike endringsstrategier har økt etter hvert som jeg satt meg mer og mer inn i dette. Både i kraft av forskerrollen og HR-rollen er det nærliggende for meg å stille spørsmål ved ulike tiltak som blir igangsatt, og dermed blir også min interesse for temaet kjent i organisasjonen. Mitt løp i denne erfaringsbaserte masteren har gitt meg en oppmerksomhet rundt enkelte problemstillinger som jeg tar videre med meg inn i arbeidshverdagen etter at dette studiet er avsluttet.

Selv om de to programmene jeg har undersøkt ble innført i hele Statens vegvesen, har Region sør, som en av 6 driftsenheter i Statens vegvesen utgjort en stor del av grunnlaget for mine undersøkelser. Region sør er i seg selv en stor og kompleks organisasjon med over 1000 ansatte og utbredt geografi, og jeg vurderte det dithen at ansatte fra flere deler av regionen, i tillegg til noen ansatte fra vegdirektoratet, i sum ville danne et godt nok grunnlag som informanter i oppgaven. Et alternativ hadde vært å gå enda bredere ut i organisasjonen ved å bruke en kvantitativ tilnærming.

Som nevnt har jeg hatt en dobbeltrolle gjennom arbeidet med denne oppgaven, og selv om jeg har forsøkt å være bevisst dette underveis, har jeg til tider vært bekymret for om mine egne oppfatninger har påvirket informantene spesielt, og oppgaven generelt, i for stor grad. Det er vanskelig å finne svar på det, utover mine egne forsøk på å opptre redelig og profesjonelt i forskerrollen slik jeg har beskrevet det her.

2.3.2. Intervjustudie

I intervju-studiet planla jeg først hvilke temaer jeg ønsket å belyse i intervjuene. Dette hadde sitt utspring i forskningsspørsmålene jeg ønsker å besvare i problemstillingen. Jeg utarbeidet en intervju-mal, men løsrev meg fra intervjumalen og hadde en nysgjerrig og spørrende rolle underveis. Jeg bestemte meg for å gjennomføre intervjuer med representanter fra ulike deler

av Statens vegvesen Region sør, det vil si på ulike nivåer og med ulik plassering i organisasjonen, og med ulike ansvars – og arbeidsområder. Jeg ville undersøke hvilket inntrykk de satt med av det pågående endringsarbeidet i etaten, og hvilket inntrykk de hadde dannet seg av effektiviserings – og innovasjonsarbeidet. Det viste seg at kjennskapen og inntrykket varierte noe ut ifra hvor i organisasjonen de satt og hvilken rolle de hadde. Selv om det var ulikt i hvor stor grad de kjente etatsprogrammene, hadde alle tanker om innovasjon og effektivisering.

Jeg ville også prate med noen av de involverte i programmene. Disse sitter i vegdirektoratet, altså ikke i Region sør. Dette var nyttig for å danne seg et inntrykk av hensikten bak programmene, og gjennomføringen av disse. Totalt sett gjennomførte jeg dybdeintervju av 7 ansatte i Statens vegvesen. Jeg gjennomførte intervjuene som ca. 1 timers samtaler som jeg tok opp på bånd og senere transkriberte. Tre av intervjuene ble gjennomført via Skype ettersom informantene sitter langt unna geografisk. Etter at jeg hadde transkribert gjorde jeg en grovsortering av det som hadde kommet frem. I etterkant gjorde jeg en ny sortering, en meningsfortetting av de sentrale temaene i samtalene.

Intervjuene gir ikke noe totalinntrykk av situasjonen i regionen eller i vegdirektoratet, men er et forsøk på å belyse hvordan et utvalg opplever de ulike endringsstrategiene. I kapittel 6 beskriver jeg nærmere hvilke funn jeg gjorde basert på disse intervjuene. Sammen med kapittel 4 og 5 som omhandler Statens vegvesen og de to programmene, vil dette utgjøre oppgavens empiriske grunnlag. I det neste kapitlet presenteres oppgavens teoretiske grunnlag. Det teoretiske grunnlaget baserer seg på mine antakelser om hvilke teorier som i best mulig grad kan belyse problemstilling og argumentasjon som beskrevet i første kapittel.

Kapittel 3 – Teori om strategisk endring

Jeg argumenterer i denne oppgaven for at to ulike valg av endringsstrategier har slått inn ulikt i organisasjonen Statens vegvesen. I dette kapitlet vil jeg dermed redegjøre for hvordan ulike teorier diskuterer endring i organisasjoner. Jeg ønsker å belyse ulike strategier og tilnærminger til å gjennomføre endringer i organisasjoner, og hva som påvirker endringsprosessene. For å redegjøre for dette har jeg med utgangspunkt i boka til De Wit og Meyer: *Strategy, Process, Content, Context. An International Perspective* fra 2010 beskrevet ulike endringer i omgang og type. Ulike strategier for endring er supplert med Dag Ingvar Jacobsens bok *Organisasjonsendringer og endringsledelse* (2004). Læring som endring er et viktig poeng for å belyse argumentasjonen min, derfor har jeg også tatt med teori som beskriver dette, hovedsakelig Argyris og Schön hentet fra Jacobsen og Thorsvik (2007). Avslutningsvis i dette kapitlet redegjør jeg kort for innholdet i de to begrepene innovasjon og effektivisering, da dette synes å være begreper som oppfattes og brukes noe ulikt i organisasjonen. Teoriene om endring, ledelse og organisasjoner er mange, og i enkelte fotnoter henviser jeg derfor til litteratur som behandler disse temaene grundigere enn det jeg har hatt mulighet i denne oppgaven.

3.1. Strategisk endring av organisasjoner

En strategisk endring kan være utløst av krav fra omverden, nye lovkrav, politiske utskiftninger, eller økonomisk krise. Effektiviseringsprogrammet er et eksempel på et svar på et politisk krav som oppsto utenfor Statens vegvesen. Et krav om å sette i gang en strategisk endringsprosess kan også være forankret i internt, slik Innovasjonsprogrammet oppsto. Strategiske endringer handler om en ny måte å innrette virksomheten på, ifølge De Wit og Meyer (2010:166).

I Jacobsen og Thorsvik «Hvordan organisasjoner fungerer» fra 2007, innleder de om endring ved å gi følgende generelle definisjon: «*en endring har skjedd når en organisasjon utviser forskjellige trekk på to ulike tidspunkt*» (Jacobsen og Thorsvik 2007:351). En virksomhet er sammensatt av mange ulike deler som hver for seg kan være gjenstand for endring, og jeg har også i de senere kapitler skilt på ulike deler av organisasjonen, og hvordan de påvirker, og påvirkes av forsøk på endring. De Wit og Meyer (2010) skiller mellom forretningssystem og det organisatoriske systemet i en virksomhet. *Forretningssystemet* er beskrevet som måten et

firma tjener penger på, altså hvordan virksomheten setter sammen sine ressurser, legger til verdi og får ut et salgbart produkt i andre enden. *Organisasjonssystemet* beskrives som måten et firma får sine medarbeidere til å jobbe sammen for å produsere, altså hvordan virksomheten er organisert. (De Wit og Meyer, 2010:168)

Organisasjonssystemet deler De Wit og Meyer inn i organisatorisk struktur, organisatoriske prosesser og organisasjonskultur, og sammen med organisasjonens medlemmer utgjør dette forretningssystemet. I problemstillingen skiller jeg på hvordan de to programmene for endring har påvirket ikke bare organisasjonen som helhet, men ulike deler og trekk ved organisasjonen. Det er derfor relevant å se nærmere på hva delene i organisasjonssystemet består av.

3.1.1. Organisasjonsstruktur

Med organisasjonsstruktur mener De Wit og Meyer (2010) en gruppering av mennesker og arbeidsoppgaver i mindre grupper, ofte visualisert gjennom bokser i et organisasjonskart. Hvilke kriterier man bruker når man fastlegger organisasjonsstrukturen, kan være sammensatt. Ofte handler det enten om det eksterne; altså kunder og publikum man server, eller om det interne; oppgavens natur og geografi. Det må også vurderes hvor mange ledd man lager i strukturen, hvor store de enkelte «boksene» skal være og hvor stort lederspenn det gir (De Wit og Meyer 2010:169). Jacobsen og Thorsvik (2007:65) sier at begrepet «formell organisasjonsstruktur» handler om 1) vedtatt arbeidsfordeling, 2) gruppering av oppgaver i ulike organisatoriske enheter, 3) fordeling av autoritet og myndighet og 4) systemer for styring, koordinering og kontroll av arbeidet som utføres.

De Wit og Meyer (2010) bruker begrepet organisasjonsprosess om prosedyrer og rutiner brukt til å styre og koordinere medarbeidere og enheter i virksomheten. Det kan være formelle prosesser gjennom året, som rapportering, budsjettering og virksomhetsplanlegging, eller prosesser av mindre omfang som årsmøter eller månedlige planleggingsmøter. Det finnes i tillegg prosesser som ikke er institusjonalisert, men som oppstår ut i fra behov i organisasjonen. Det kan være nettverk på tvers av organisasjonsstrukturen, eller en prosjektgruppe som er nedsatt for å løse en oppgave. I tillegg finnes det i alle virksomheter mange uformelle prosesser, som personlig nettverksbygging, korridorprat og improviserte møter (De Wit og Meyer, 2010:170).

I kapittel 4 presenteres de formelle strukturene for Statens vegvesen, og i kapittel 6 drøftes betydningen av disse opp mot endringsprosessene.

3.1.2. Organisasjonskultur

Organisasjonskultur kan defineres som «*verdensbilde og handlingsmønster delt av en gruppe medlemmer av den samme organisasjonen*» (De Wit og Meyer 2010: 171). Når en gruppe mennesker samhandler over lang tid og deler de samme erfaringene, skapes en felles oppfatning av verden rundt. Denne felles ideologien, verdensbildet, er emosjonelt drevet og kan påvirke alt fra møtekultur til det etiske synet. Som en del av organisasjonssystemet, er kultur en sterk og viktig mekanisme som i stor grad kan påvirke endringsprosessene. Medarbeiderne kan ubevisst følge en kultur som handler om «sånn gjør vi det her». I en virksomhet vil sjeldent kulturen være helt lik i alle deler av organisasjonen, og det vil ofte oppstå subkulturer. Subkulturene kan bidra til at vi får vanntette skott mellom deler av organisasjonen (op.cit.).

En annen definisjon på organisasjonskultur er Edgar Schein¹ sin, hentet fra Jacobsen og Thorsvik (2007:120):

«Organisasjonskultur er et mønster av grunnleggende antakelser utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer seg å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at den blir betraktet som sant, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og føle på i forhold til disse problemene».

I Jacobsen og Thorsvik (2007) trekkes organisasjonskulturen frem som en faktor som flere studier mener er viktig for å forklare en virksomhets suksess². Felles for disse studiene er en oppfatning av at en sterk organisasjonskultur, der medarbeiderne har en sterk oppfatning av felles tilhørighet og felleskap, kan være avgjørende for hvor vellykket virksomheten er (Jacobsen og Thorsvik 2007:115). Andre studier har vist at organisasjonskulturen kan benyttes som et styringsmiddel³, som kan være like styrende for atferden til de ansatte, som struktur. Organisasjonskulturens styringseffekt kalles ofte for premisskontroll, fordi de

¹ Schein (1985)

² Eksempelvis Deal og Kennedy (1982), Adler og Bartholomew (1992), Keyton (2005)

³ Eksempelvis Ray (1986), O'Reilly (1989), Pfeffer (1997)

ansatte frivillig vektlegger de forhold kulturen mener er viktig (Jacobsen og Thorsvik 2007:116).

Jeg argumenterer i denne oppgaven for at trekk ved Statens vegvesen Region sør sitt organisasjonssystem med både dens kultur og struktur, som presenteres i pentagonanalysen i kapittel 4, har betydning for endringsprosessene i organisasjonen. Hva ulike former for endring kan være, vil jeg komme nærmere inn på i neste delkapittel.

3.2. Endringens type og omfang

En endring betegnes altså som strategisk når vi snakker om fundamentale endringer av forretnings – eller organisasjonssystem. Det kan være store forskjeller på hvordan en strategisk endring skjer, og De Wit og Meyer (2010:171-173) peker på ulikheter i 1) hvor store endringene er, 2) hvor raskt endringen gjøres og 3) hvor hyppig en endringsprosess opptrer i virksomheten. Den strategiske utviklingsprosessen kan gå over mange små steg, eller noen få store, og kan omfatte mindre deler av organisasjonen, eller hele. Det kan også variere fra endringer som er fundamentalt annerledes fra slik det har vært, eller mindre justeringer, eller en kombinasjon av alt dette. Begge programmene som Statens vegvesen har innført har hatt som formål å være strategiske endringer, dog innført på noe forskjellig vis, som jeg vil komme nærmere inn på i kapittel 5.

Det finnes utallige måter å gjennomføre endringer i organisasjonen på, i De Wit og Meyer (2010) fokuseres det hovedsakelig på to endringsperspektiver. Det første perspektivet argumenterer for at for å få til en reell strategisk fornyelse, vil det være nødvendig å bryte helt med det gamle. Det andre perspektivet argumenterer for viktigheten av å bygge kontinuitet, og å bygge på tidligere erfaringer. Det første perspektivet er nedbrytende endring, mens det andre er gradvis endring – eller som De Wit og Meyer kaller det her: revolusjonær og evolusjonær endring (De Wit og Meyer 2010:173).

3.2.1. Revolusjonær endring

En revolusjon⁴ beskrives av De Wit og Meyer (2010:174) som en brå og radikal endring på kort tid, der hensikten er å velte eksisterende systemer, og å tvinge igjennom endringer som

⁴ Revolusjon brukes i denne konteksten som en omveltende organisasjonsendring, andre forfattere har nok beskrevet begrepet mer presist enn slik De Wit og Meyer bruker det her.

vil fornye virksomheten. Behovet for revolusjonær endring kan ifølge de samme forfatterne komme av at organisasjonen står helt fastlåst, at mindre steg mot endring ikke vil nå frem, og at det ønskes å bryte med fortiden. Virksomheten beveger seg kanskje mot krise, og det har gått så langt at et dramatisk skifte må finne sted (op.cit.).

Denne tankegangen baserer seg på at det vil være grunnleggende motstand mot endring. Det kan være politisk eller psykologisk motstand, eller det kan være motstand i kulturen.

Organisasjonskultur er ifølge De Wit og Meyer (2010) en kraft det kan være vanskelig å endre, og det kan være nødvendig med en krise eller et helt nytt organisatorisk system for å bryte gjennom den felles forståelsen av «sånn gjør vi det her». For å bryte ned motstanden, må det spilles på de rette personene, og her har ledere en viktig rolle. Som beskrevet av Kotter (2006) må lederne forstå at endringen ikke er en «happening» - men en prosess med flere steg der prosessen må følges helt ut, og hensikten med endringen må kommuniseres tydelig ut til alle ansatte (Kotter 2006:131). Kotter (2006) beskriver at det aller første som må være på plass for at endringen skal kunne igangsettes, er en opplevelse av at det haster å endre, eller for å bruke det engelske uttrykket til Kotter: en «Sense of urgency». Det betyr at det må være en rådende oppfatning i organisasjonen om at det nærmest er vil være livsviktig for organisasjonen og endres, og dette behovet må føles på kroppen av de ansatte (Kotter 2006:130). Det kan være medspillere, både tause og uttalt, som ledere kan støtte seg på, og det kan være medarbeidere som tydelig uttrykker sin motstand mot endring eller som motarbeider i kulissene. En kartlegging av hvilke typer som finnes, kan være et godt startpunkt for implementering. Kanskje finnes det passive medarbeidere som er potensielle medspillere i endringsprosessen. Disse medspillerne kan være med på å støtte opp under endringens mål, og bidra til en bredere forståelse og aksept for endringen i organisasjonen (Kotter 2006).

3.2.2. Evolusjonær endring

De Wit og Meyer (2010:176) beskriver evolusjon som «en prosess der en konstant strøm av moderate endringer gradvis akkumuleres over lengre tid». Tanken er at hver enkelt endring i seg selv er liten, men det totale sluttresultatet er stort. Dermed kan et nytt forretnings – eller organisasjonssystem videreutvikles som fortsatt er basert på det eksisterende. Denne tilnærmingen til strategisk fornyelse henger sammen med tanken om læring som jeg vil komme nærmere inn på senere i teori-kapittelet. Læring er ikke en aktivitet som kan skje på en dag, men som en langsom og kontinuerlig prosess. Når medarbeiderne skal utvikle nye

rutiner, prosesser og kompetanse, er det behov for å reflektere, diskutere og å prøve seg frem. Ofte kan det også være at enkeltpersoner ikke har makt nok til å gjennomføre radikale endringer, og at ledelsen dermed innser at en gradvis utvikling vil være den mest realistiske tilnærmingen (op.cit.). For tilhengere av den evolusjonære tilnærmingen, vil kontinuerlig endring kunne sammenlignes med et maraton, som ikke kan vinnes gjennom sprint, men gjennom utholdenhet og målbevissthet. Kontinuerlig fornyelse er langsiktig, og utviklingen er gradvis og udramatisk.

Det er tre organisatoriske karakteristika som trekkes frem av De Wit og Meyer (2010) for å skape denne gradvise utviklingen. Først er det viktig at alle medarbeiderne er forpliktet til tanken om *kontinuerlig forbedring*, og alle bør være drevet av konstruktiv misnøye med status quo. Dernest må alle medarbeiderne være drevet av og motivert for *kontinuerlig læring*. Medarbeiderne bør stadig utvikle sin kompetanse, samtidig som de utfordrer eksisterende bedriftskultur og også er åpne for avlæring. Et tredje moment for å lykkes, er at alle medarbeiderne er motivert for å *kontinuerlig tilpasse seg* eksterne og interne endringer. Felles for disse tre organisatoriske karakteristikaene er at alle er involvert. Evolusjonær endring krever bred organisatorisk innsats. Ledere kan ikke lære på vegne av de ansatte, og må dermed huske på at en evolusjon kan initieres fra toppen, men må leves ut gjennom medarbeiderne (De Wit og Meyer 2010:183-184).

De Wit og Meyer (2010), i likhet med Jacobsen og Thorsvik (2007) trekker paralleller mellom denne typen inkrementell endring og kontinuerlig forbedring, og læring i organisasjonen. Jeg kommer nærmere til læring som endring i kapittel 2.6. Læringsperspektivet er relevant fordi jeg argumenter for at de to programmene som ble innført hadde ulikt potensial for å ta ut læring i organisasjonen.

Sett i lys av min problemstilling er det relevant å gå nærmere inn på ulike måter å endre på. De Wit og Meyer beskriver her endring ut i fra størrelse, tidsperspektiv og hyppighet. Jeg vil i neste delkapittel utdype ulike strategier for å oppnå endring i organisasjonen, da dette har relevans for min argumentasjon om de to programmene som to ulike endringsstrategier.

3.3. Endringsstrategier

Som jeg viser i kapittel 5 er Innovasjonsprogrammet og Effektiviseringsprogrammet to planlagte, strategiske endringer, og slik to ulike endringsstrategier. I «Organisasjonsendringer og endringsledelse» (Jacobsen 2004), presenteres ulike strategier for å gjennomføre endring.

To forhold er ifølge Jacobsen spesielt viktige for å oppnå planlagt endring. 1) Det må velges en strategi som er mulig å gjennomføre, og endringsprosessen må legges opp etter denne strategien. 2) Dernest er ledelsen av endringsprosessen essensiell, og dette henger også sammen med hvilken strategi man har valgt.

Jacobsen viser til Michael Beer og Nitin Nohria⁵, og deres beskrivelser av ulike strategier for endring som de kaller Strategi E og Strategi O. Strategi E (Economic) har som formål å skape økonomiske verdi. Strategi E har som fokus på formelle strukturer og systemer, og endringer drives frem av toppledere med hjelp fra eksterne konsulenter og bruk av finansielle incentiver. Endringen er planlagt i en rasjonell prosess som i all hovedsak er lineær. Jacobsen (2004:186) beskriver strategi E på den måten at det først skal gjøres en analyse av den nåværende situasjonen, der man undersøker hvilke muligheter og begrensninger som finnes. Deretter defineres et mål som man skal opp nå med endringen, og ulike tiltak og løsninger for å nå målet. Til slutt vurderer man de ulike løsningene, velger den eller de som virker som å være de mest tilfredsstillende, og implementerer disse. I strategi E vil ofte disse tiltakene, og oppfølgingen av disse, bære preg av å være kvantifiserbare størrelser satt i et rapporteringssystem.

I pentagonanalysen av Statens vegvesen i kapittel 4, beskriver jeg nærmere hvordan mål og resultatstyring i Statens vegvesen har mye fokus på å kvantifisere resultater. Det samme finner vi igjen i beskrivelsen av Effektiviseringsprogrammet i kapittel 5. Jacobsen (2004) sier at offentlige virksomheter ønsker å kvantifisere resultater, eller å kunne vise til synlige endringer i formelle strukturer og prosedyrer, fordi offentlige virksomheter skal ha nyttemaksimering for befolkningen – og må kunne redegjøre for sin ressursbruk.

Strategi O (Organization) har som formål å utvikle organisasjonens menneskelige ressurser. Jacobsen (2004) trekker fram at de ansatte skal settes i stand til å iverksette strategi og lære fra erfaringer gjort i tidligere endringsarbeid. Målet med denne strategien er å utvikle en kultur i organisasjonen med stort engasjement for utvikling, og som har evnen til å lære. Endringer som skjer på denne måten er det De Wit og Meyer (2010) beskriver som evolusjonær endring, der de også trekker frem den gradvise, langsomme prosessen som de sammenligner med et maraton. Et viktig virkemiddel for å lykkes med denne strategien er stor grad av deltakelse og indre motivasjon hos de ansatte (Jacobsen 2004). De Wit og Meyer

⁵ Nærmere beskrevet av Michael Beer og Nitin Nohria i "Braking the Code of Change", (2000)

trekker også frem medarbeideres motivasjon for forbedring, læring og tilpasning (De Wit og Meyer 2010:183-184).

Bruk av eksterne konsulenter og finansielle incentiver trappes i denne strategien ned, ettersom tiltakene fokuseres mot indre motivasjon og interne prosesser. Denne type endring er tenkt at skal skje over et lengre tidsperspektiv, er i mindre grad planlagt, og skjer i større grad som en kontinuerlig prosess beskriver Jacobsen videre. Prosessen er ikke en lineær prosess, men består av flere små tiltak som settes i live og så evalueres. Dette kalles ofte for inkrementell endring – at man tar små skritt (Jacobsen 2004:206).

Strategien tar utgangspunkt i organisasjoner som en levende organisme, der omgivelsene er i hyppig endring. Målet med strategien blir dermed å sette organisasjonen i stand til å kontinuerlig forbedre seg, for å kunne tilpasse seg endringene i omgivelsene. Dette kan man ifølge Jacobsen (2004) kun oppnå ved å skape en lærende organisasjon, som hele tiden har evnen til å påvirke sin egen fremtid⁶. De Wit og Meyer (2010) kaller det kontinuerlig forbedring og læring, og i et senere delkapittel kommer jeg tilbake til betydningen læring har i endringsprosesser.

I likhet med strategi E har også strategi O fokus på resultater, men her vektlegges i større grad de ikke-økonomiske resultatene som menneskelige egenskaper, relasjoner og prosesser. Oppsummert kan man si at disse to strategiene har svært ulik tilnærming til endring, der strategi E kan oppfattes som en hard strategi med fokus på organisasjonens behov og resultater, mens strategi O er mykere og fokuserer på menneskers og organisasjoners evne til læring og utvikling. I denne tabellen sammenlignes hovedmomentene i de to strategiene:

⁶ Senge (1991)

	Strategi E - Economic	Strategi O - Organization
Mål	Økonomisk forbedring	Læringsevne
Ledelse	Instruerende og kommanderende	Delegerende og støttende
Innhold	Strategi, struktur og systemer	Mennesker, grupper og kultur
Planlegging	Sekvensiell og analytisk	Interaktiv, eksperimenterende og inkrementell
Motivasjon	Bruk av finansielle incentiver	Indre motivasjon, ønske om å endre
Konsulenter	Eksterne spesialister	Intern prosessbistand

Tabell 1: Strategi E og O (Jacobsen og Thorsvik 2007:211)

Det er nærliggende å trekke paralleller til de to programmene som beskrives nærmere i kapittel 5, fordi Effektiviseringsprogrammet i stor grad legger opp til fokus på krav, økonomi, rapportering og innsparing, mens Innovasjonsprogrammet legger opp til forbedring og utvikling i et system som ikke kontrollerer på samme måte. I kapittel 6 drøfter jeg nærmere forholdet mellom de teoretiske beskrivelsene av endringsstrategier, og de to programmene.

I følge Jacobsen kan begge disse endringsstrategiene fungere, men valg av strategi må tilpasses innhold, omfang og kontekst. Strategien må i tillegg kobles opp mot ulik utøvelse av ledelse. For strategi O vektlegges ledelsens evne til å skape engasjement og deltakelse, og å legge til rette for at de ansatte selv utvikler nye løsninger. For strategi E handler det om å sette tydelige systemer, strukturer og krav og å følge disse opp (Jacobsen 2004). I det følgende delkapittel kommer jeg nærmere inn på forholdet mellom ledelse og endring.

3.4. Ledelse og endring

I alle de ulike beskrivelsene av endring, og av ulike endringsstrategier, har ledelse en sentral plass. Jacobsen (2004:213) peker på at ledelse betyr mindre under stabile forhold, fordi lederoppgaven i den konteksten i stor grad kan erstattes med systemer, rutiner og delegering til kompetente fagpersoner. Under ustabile forhold, som under større endringer, vil det ifølge Jacobsen (2004) oppstå noen krefter i organisasjonen – der noen mennesker vil mislike og frykte endringen, mens andre oppfatter endring som både nødvending og ønskelig. Dette

betegnes som «drivkrefter» og «motkrefter» i organisasjonen.⁷ For å få til endring er vi avhengig av å gjøre drivkreftene sterkere enn motkreftene, og her spiller ledelse en viktig rolle. Jacobsen og Thorsvik (2007:381) definerer ledelse som en spesiell type atferd som mennesker utviser i den hensikt å påvirke andre menneskers tenkning, holdning og adferd, og skiller videre på ledelse som lederskap og ledelse som administrasjon, avhengig av hva lederen fokuserer på i utøvelsen av ledelse.

De Wit og Meyer (2010) beskriver lederes rolle i endringsprosesser som påvirkningsmuligheter enten i kraft av deres posisjon, eller person. Posisjon handler om en formell plassering i organisasjonen mens person handler om vedkommende sin kompetanse, karakter og personlighet. De Wit og Meyer (2010) skiller mellom fem kilder til påvirkning; 1) *Legitim makt*. Legitim makt er når en person har den formelle autoriteten til å bestemme, gjennom for eksempel oppgavefordeling, budsjett- og personalansvar. 2) *Makt gjennom trusler* betyr at du har makt til å straffe, til å tilbakeholde belønning eller å sparke ansatte. Det motsatte er 3) *makt gjennom belønning* som betyr at du har makt gjennom å gi ros og å tilby noe verdifullt for å belønne medarbeidere. 4) *Makt gjennom ekspertrollen* er en form for makt som handler om at du er en så viktig ressursperson, som besitter en så viktig kompetanse at andre er villige til å føye seg etter deg. 5) *Makt i form av personlighet* kan oppstå når en person gjennom sin karisma har stor påvirkningskraft på andre i organisasjonen. Det kan også være gjennom andre trekk i personligheten som gode overtalelsesegenskaper, inspirerende holdninger, mye suksess eller rett og slett at du er svært godt likt i organisasjonen (De Wit og Meyer 2010:483).

De første tre makt-typene er i stor grad bestemt av din formelle lederrolle i organisasjonen, og de to siste av de tre handler i stor grad om å bruke denne formelle posisjonen til å utøve ledelse gjennom straff og belønning. De to siste formene for makt handler i mye større grad om person enn om formell rolle, og det kan variere om leder oppfattes som ekspert eller karismatisk, da dette vil være subjektivt. Det noen vil oppfatte som inspirerende og fremtidsrettet, vil andre kanskje bare oppfatte som urealistisk fantasi. I praksis kan ledere ifølge De Wit og Meyer (2010) ofte beskrives som en blanding av disse aspektene, i ulike situasjoner og i ulik grad. I det neste delkapittelet beskriver jeg to ulike innfallsvinkler til endringsledelse satt opp mot hverandre.

⁷ Mer om ulike krefter i organisasjonen kan finnes i Kurt Lewins teorier om «sosiale kraftfelt» (1951)

3.4.1. Paradokset om kontroll og kaos

For å beskrive et klassisk dilemma for ledere, beskriver de Wit og Meyer (2010) det de kaller paradokset om kontroll og kaos. Ledere liker ifølge De Wit og Meyer å ha kontroll og makt til å styre organisasjonen i den retningen de ønsker. Samtidig er det viktig å anerkjenne at en virksomhet ikke er en maskin som skal styres, men en dynamisk og levende organisasjon, full av individuelle tanker og behov (De Wit og Meyer 2010:495). Dette forholdet mellom kontroll og makt, og dynamikk og individualitet, er det som utgjør paradokset.

Autonome kunnskapsmedarbeidere må ha frihet i hvordan de skal utføre sine oppgaver fra dag til dag. Medarbeidere må styrkes til selv å kunne gjøre faglige valg og å veie situasjoner, og for å oppnå dette må ledere slippe opp på kontroll. Dilemmaet, paradokset, ligger ifølge De Wit og Meyer (2010) dermed i konflikten mellom på den ene siden å pålegge ordre og kontrollere, mens på den andre siden la initiativ og utvikling komme nedenifra. På den ene siden av paradokset har du kontroll, her definert som makt til styre og pålegge, på den andre siden har du kaos – her beskrevet som uorden og mangel på system i organisasjonen. Det kan også beskrives som to leder-stiler, der den ene leder-stilen er autoritær og kontrolløskende, mens den andre er inkluderende og demokratisk og søker å tillate kaos (De Wit og Meyer, 2010:486).

Det ville være både frustrerende for lederne og negativt for organisasjonen, dersom ledere opplevde å ikke ha noe kontroll på det som skjer. Det er lederens jobb å sørge for at organisasjonen utvikler seg i den retningen som er bestemt, derfor må de ha den nødvendige makten til å justere kurs (De Wit og Meyer, 2010:487). Makten, om det er i kraft av person eller funksjon, må brukes til å skaffe seg støtte på ulike arenaer, utfordre eksisterende organisasjonskultur, og vinne tillit hos medarbeiderne. Den kontrollen organisasjonen har behov for, er dermed ikke nødvendigvis operativ kontroll, men strategisk kontroll for å styre utvikling i riktig retning (op.cit.).

Som en motsetning til kontroll bruker De Wit og Meyer (2010) kaosbegrepet, her beskrevet som at aktiviteter og mennesker i organisasjonen ikke er organisert. Selv om mangel på organisering høres lite tiltalende for leder, hender det at uorden er nødvendig for å få til endring i en organisasjon (De Wit og Meyer, 2010:487) – for eksempel dersom man velger en endringsstrategi lik den som beskrives i strategi O tidligere i kapittelet. Det handler om å tåle opp fastlåst struktur og kultur for å lettere ta inn over seg at det finnes andre mulige måter å gjøre ting på. Det kan kanskje oppleves som ukomfortabelt i starten, fordi man er på ukjent

territorium, men på sikt kan det lønne seg å ha medarbeidere som tåler en grad av usikkerhet, og som er i stand til å organisere seg selv (op.cit.). Et tydelig eksempel på «organisatorisk kaos» er den frie markedsøkonomien, der tanken er at frie tøyler fører til at markedet regulerer seg selv. Frihet, eller fravær av kontroll, kan også bidra til mer kreative og fritttenkende medarbeidere med entreprenørskap. Dersom man skal oppnå utvikling og innovasjon, kan det derfor være lurt å slippe opp på kontrollen, og heller sørge for at rammene og basisreglene er på plass (op.cit.).

De Wit og Meyer skiller i sin beskrivelse av paradokset på to ulike tilnærminger til ledelse, der den ene tilnærmingen legger mer ansvar til leder enn den andre. På den ene siden bør (topp)leder ta ansvar for å peke ut nye strategiske retninger, fronte disse, og ta avstand fra gammel ukultur der det er nødvendig. På en annen side hevdes det at ledere umulig kan styre organisasjonens utvikling, men heller skal tilrettelegge for selvorganisering og at organisasjonen utvikles i forhold til sin egen dynamikk (De Wit og Meyer: 2010: 495). Motsetningene i paradokset er oppsummert i denne tabellen.

Kontroll	VS.	Kaos
Autoritær ledelse		Demokratisk, inkluderende
Leder skaper og former		Skaper og former i et samspill
Styrt		Ukontrollert
«Synlig hånd»		«Usynlig hånd»
Top-down		Bottom-up

Tabell 2: Kontroll og Kaos (De Wit og Meyer 2010:498)

Det vises dermed til ulike måter å styre endring på sett i opp mot hvilke effekter du kan regne med å oppnå. I neste delkapittel skal jeg gå noe nærmere inn på hva disse effektene kan være, da jeg argumenterer for at de to programmene har hatt, eller hadde potensial til å ha, ulik effekt i organisasjonen.

Strategi E og O som beskrevet tidligere i kapitlet, tar også utgangspunkt i to ulike lederstiler. Jacobsen (2004) beskriver det han kaller to grunnleggende lederstiler, ved at de hovedsakelig skiller seg fra hverandre på følgende tre områder: 1) hvordan de skaper atferdsendring, 2)

hvilke teknikker for innflytelse ledere benytter og 3) hvilke maktbaser⁸ som benyttes. Jacobsen skiller på alle tre punkter mellom såkalt myk tilnærming, knyttet opp mot verdier, relasjoner og emosjonelle tilnærming, som beskrevet for strategi O, og hard tilnærming med tvang og kontroll som assosiert med strategi E (Jacobsen 2004:220). I strategi E er det toppledelsen som leder an, fordi endringsledelse i denne strategien handler om makt gjennom kontroll av ressurser. Materielle ressurser kontrolleres i stor grad ofte av toppledelsen, og de vil derfor spille en viktig rolle i denne type endringsprosess (Jacobsen 2004: 229). Den formelle ledelsen spiller en mindre rolle i strategi O, fordi endringen her i stor grad er tenkt at skal skje nedenifra - som noe alle må involveres i, ikke bare ledelsen. Likevel vil lederen ha en viktig rolle som en som går i bresjen for fremtidsfokus og nyskaping, og som er målbærer for en ny visjon (Jacobsen 2004:236).

Både Jacobsen (2004) og De Wit og Meyer (2010) setter to ulike lederstiler opp mot hverandre, men som nevnt vil de fleste ledere benytte elementer fra både O og E, og det vil være tider der det er nødvendig med kontroll, og tider der man kan tillate kaos. Ofte vil ledere måtte mestre begge deler. Det er relevant i denne oppgaven å se hvordan ulike lederstiler stemmer overens med tilnærmingen til de to ulike programmene, der det ene fokuserer på top-down styring av ressurser, og det andre programmet legger opp til bottom-up der medarbeidere skal komme med forbedringsforslag til hvordan å utvikle organisasjonen.

I det neste delkapittelet går jeg nærmere inn på begrepet læring knyttet opp mot endring ettersom dette er noe jeg også oppfatter som ulikt mellom programmene.

3.5. Endring som læring

De Wit og Meyer (2010) peker på revolusjonære og evolusjonære endringer, som er ulike i omfang og tidsperspektiv. Jacobsen (2004) peker på endringer som har som mål å utvikle organisasjonen, og endringer som har som mål å spare penger, sagt enkelt. En tredje måte og tilnærme seg de to ulike endringsprosessene på er i hvilken grad de hadde potensial for organisatorisk læring. Der Innovasjonsprogrammet hadde potensial til å gi langvarige mer dyptgående læring i organisasjonen, har Effektiviseringsprogrammet lagt opp til tiltak som

⁸ Her henviser Jacobsen (2004) til «harde» maktbaser som materielle og fysiske ressurser samt ekspertise, eller «mykere» maktbaser knyttet til felles identifikasjon og felles verdigrunnlag.

har mindre potensial for langvarig læring i organisasjonen, er min påstand. Jeg argumenterer i denne oppgaven for at noe av det som utgjør forskjellen på de to programmene, er ulik grad av læringseffekt for organisasjonen. Det er derfor relevant å nærmere på ulike former for læring i organisasjoner.

3.5.1. Læring i organisasjoner

I følge Jacobsen og Thorsvik (2007) tenker vi oss at læring er noe som har oppstått når personer har tilegnet seg ny kunnskap eller utviklet nye ferdigheter. En vanlig definisjon kan vi hente fra Argyris (1977) som utdyper ved å si at læring er en prosess der mennesker og organisasjonen tilegner seg ny kunnskap, og endrer sin atferd på bakgrunn av denne kunnskapen.

Statens vegvesen beskriver seg som en kunnskapsbedrift, der kunnskapen til medarbeiderne regnes som den viktigste ressursen. Derfor vil kontinuerlig læring være vesentlig for å utvikle kunnskap, og slik utvikle våre ressurser. I følge Jacobsen og Thorsvik (2007) gikk tidlige teorier for læring ut på at individer som utsettes for bestemte signaler og konsekvenser knyttet hvordan de reagerer på disse signalene, gjør at individet kan lære seg å reagere på ulike vis for å fremme sin egen nytte.⁹ Disse teoriene betegnes som «klassisk betinging» - der man antar at en viss type stimuli vil gi en viss type respons (Jacobsen og Thorsvik 2007:321). I den organisatoriske sammenhengen denne oppgaven befinner seg i, vil «operant betinging» være mer sentral. Denne læringsteorien går enkelt sagt ut på at det handler om individets forventning til konsekvensen til atferd, altså at atferd som gir en positiv konsekvens, repeteres. Derfor, mener Jacobsen og Thorsvik, er det ikke rart at mennesker med suksess i det de gjør, har vanskelig for å endre måten ting blir gjort på, og det er først når de negative konsekvensene melder seg at vi begynner å vurdere alternativer. Erfaring og forventning er dermed sentrale begreper i læringsteori.

I sin doktoravhandling om endring som læring, viser Rolf Bye til at begrepet organisasjonslæring er en form for læring som er forskjellig fra individuell læring, fordi det er en kollektiv prosess der medlemmer av en organisasjon utvikler nye forestillinger og ferdigheter, som igjen gir utslag for organisasjonens koordinerte handlinger (Bye 2010).

⁹ Det kanskje mest kjente eksempelet knyttet til dette er de eksperimentene Ivan Pavlov foretok på hunder mellom 1890 og 1910.

Jacobsen og Thorsvik (2007) mener at organisatorisk læring innebærer at flere mennesker lærer slik at organisasjonen handler som en enhet på grunnlag av den nye kunnskapen. Flere individer må altså lære, og det er dermed viktig at kunnskap ikke forblir taus hos enkelte, men deles. Informasjonen må gjøres tilgjengelig for alle slik at den kan nyttes av hele organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik 2007:327). Jacobsen og Thorsvik (2007) mener at lærende organisasjoner er kunnskapsproduserende system – der læring foregår på systemnivå. Det handler om å løfte problemstillinger, og å forstå helhet. Blant de mest refererte eksemplene på systemtenkning i praksis, er Toyota, et av Japans mest lønnsomme foretak, som baserer sin forretningsstrategi på tanken om kritisk refleksjon¹⁰. Toyota-eksempelet handler om å løfte problemløsning til mer systematisk og kontinuerlig forbedring, og kjernen i Toyotas strategi er å fremme læring gjennom å finne tiltak som gjør at hele organisasjonen kontinuerlig forbedrer seg. Disse forbedringene skal standardiseres og overføres til alle ansatte. Slik forsøker Toyota å standardisere og innovere på samme tid, og har fokus både på arbeidsprosessene, og på fremtiden. For å fremme kontinuerlig forbedring har Toyota utviklet en «hvorfors-analyse» - som handler om å stille spørsmålet «hvorfors?» helt til den grunnleggende årsaken er avdekket. Et eksempel på en hvorfors-analyse kan illustreres på følgende måte:

	På hvilket nivå er problemet?	Tiltak på samme nivå
	Oljesøl på butikkgulv	Tørk opp oljen
Hvorfor?	Maskinen lekker olje	Reparer maskinen
Hvorfor?	Pakningen er dårlig	Skift pakning
Hvorfor?	Vi har kjøpt inn dårlige pakninger	Endre spesifikasjoner på pakninger
Hvorfor?	Vi fikk en god pris på pakningene	Endre innkjøpspolitikk
Hvorfor?	Fordi innkjøpsansvarlig evalueres på kortsiktig innsparing på kostnad	Endre kriterier for evaluering av innkjøpspersonell

Tabell 3: Hvorfor-analyse (Jacobsen og Thorsvik 2007:343)

På denne måten kan man løfte små problemer til en mer systematisk problemløsning. Når man har kommet frem til problemets grunnleggende årsak, finner man tiltak som skal gi endring både på struktur og kultur. Dette eksempelet viser at ved å sette problemløsning i et

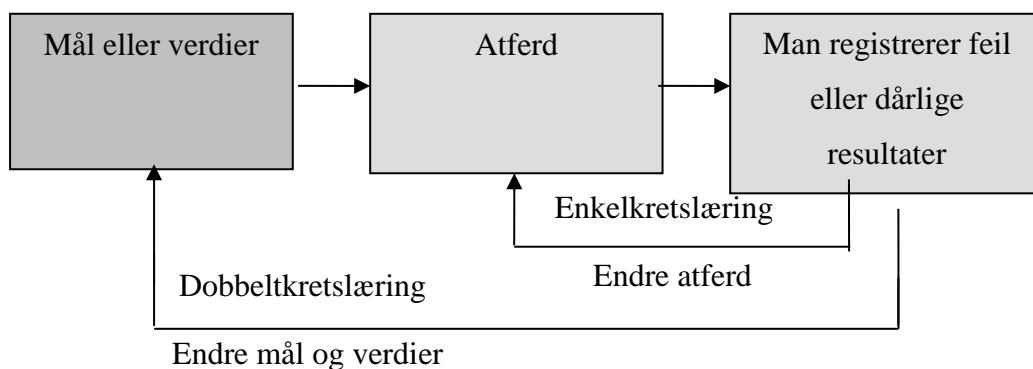
¹⁰ Eksempelet om Toyota beskrives nærmere av Liker, The Toyota way (2004)

systemperspektiv, kan vi skaffe oss en lærende og utviklende organisasjon – og det er dette jeg oppfatter at Innovasjonsprogrammet har et ønske om å oppnå.

3.5.2. Enkel- og dobbelkretslæring

Det finnes flere definisjoner på læring, men alle har til felles at de inneholder både en kunnskaps – og en handlingskomponent (Jacobsen og Thorsvik 2007:325). Det oppstår en prosess som skal føre til en endring av praksis, slik Toyota viser oss i eksempelet over. Argyris og kollegaer har vært opptatt av å finne ut av hvordan vi skal oppnå varige endring, og har i denne forbindelse innført begrepene enkel – og dobbelkretslæring, hentet fra Argyris og Schön (1978). Mer hverdagslige uttrykk som brukes av Jacobsen og Thorsvik (2007:325) er «hvordan-læring» og «hvorfor-læring». En enkel oppsummering basert på deres teori er at læring som enkeltkrets handler om å korrigere feil og dårlige resultater i organisasjonen, mens ved dobbelkretslæring søker man ikke bare å korrigere avvik, men også å evaluere om mål og verdier må justeres. Når noe går galt, vil det være naturlig å lete etter alternative tilnærminger innenfor de styrende variablene som finnes, som gjeldende verdier, planer og regler og mål, i stedet for å stille spørsmål ved disse. Argyris og Schön (1978) beskriver altså dette som enkeltkretslæring. Et alternativ vil være å stille spørsmål til de styrende variabler i seg selv, og å kritisk undersøke disse. Dette beskriver de som dobbelkretslæring. En slik læring kan føre til en endring i de styrende variablene og dermed et skifte i etablerte strategier og strategivalg.

Jacobsen og Thorsvik presenterer følgende modell basert på Argyris og Schön:



Figur 1: Enkelt og – dobbelkretslæring (Jacobsen og Thorsvik 2007:326)

I enkeltkretslæringen blir mål og verdier tatt for gitt, og vi stiller ikke spørsmål ved disse, men har som utgangspunkt at det er dette som skal oppnås. Enkeltkretslæring eksemplifiseres av Argyris som en termostat som lærer at når den er for varm eller for kald, slås varmen på eller av. Termostaten kan utføre denne oppgaven fordi den kan motta informasjon (temperaturen i rommet) og gjøre korrigerende tiltak, men den kan ikke fikse det underforliggende problemet med temperatursvingninger. Dobbeltkretslæring oppstår når feil oppdages og korrigeres på måter som innebærer endring av organisasjonens underliggende normer, retningslinjer og mål (Smith 2001, 2013).

I følge Jacobsen og Thorsvik (2007:326) er enkeltkretslæring vanlig i mange organisasjoner. Fokuset for Argyris har vært å undersøke hvordan organisasjoner kan øke sin kapasitet til dobbeltkretslæring. Han argumenterer for at dobbeltkretslæring er nødvendig hvis organisasjoner skal kunne ta gode og informerte beslutninger i raskt skiftende og ofte usikre sammenhenger (Smith 2001, 2013). Dette skaper et dilemma, da det ifølge Argyris er ekstra utfordrende å få til dobbeltkretslæring i organisatoriske situasjoner der mye står på spill.

Min påstand er at tiltak som fokuserer på innsparing og rapportering, og å gjøre bedre det vi allerede gjør, i mindre grad gir potensial for dobbeltkretslæring i organisasjonen, og dette drøftes nærmere i kapittel 7.

3.5.3. Struktur og læring

I dette delkapittelet knyttes læring opp mot organisasjonens struktur. Tidlige teorier om læring¹¹ i organisasjoner peker på at mennesker i organisasjonen søker informasjon innenfor det definerte området i organisasjonen som det mennesket har tilhørighet (Jacobsen og Thorsvik 2007:10.5). Den formelle inndelingen av organisasjonen angir hvilke problemstillinger som er relevante, og det er ofte i sitt eget fagmiljø man søker løsningene. Den læringen som foregår, vil skje på grunnlag av ulik informasjonstilgang, og denne tilgangen bestemmes i stor grad av organisasjonsstrukturen (Jacobsen og Thorsvik 2007:332). Andre viktige elementer ved strukturen kan være prosedyrer, regler og belønningssystemer som kan påvirke de ansattes atferd, og oppmuntre til, eller stanse, ønsket om å endre seg.

¹¹ March, Argyris og Schön mfl.

Dette er systemer som legger opp til en stabil atferd, og å få de ansatte til å yte mest mulig i forhold til virksomhetens definerte mål – og dette i seg selv kan bidra til å hemme evnen og viljen til å tenke nytt. Jacobsen og Thorsvik (2007) trekker frem at en høy grad av formalisering kan virke hemmende på dobbeltekretslæring i organisasjoner. Høy grad av formalisering kan vi sammenligne med det De Wit og Meyer (2010) beskriver som organisasjoner som ønsker stor grad av kontroll fremfor kaos. Et annet poeng som trekkes frem av Jacobsen og Thorsvik (2007), er at selv om en person lærer og endrer atferd, så trenger ikke dette bety at denne nye atferden slår ut som organisatorisk endring. Ledelsen kontrollerer ansattes atferd, og kan dermed være med på å påvirke, eller stanse, en slik utvikling. I tillegg er det som oftest nødvendig at mer enn én person må endre atferd for at det skal slå ut som en større endring i organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik 2007:333). Dette er relevant sett i lys av at innovasjonsarbeidet i Statens vegvesen i kapittel 6 beskrives mer som resultat av individuelle pådrivere enn en felles forankret kultur for innovasjon.

Den organisatoriske strukturen kan altså henge sammen med hvilken grad det er lagt opp til lærende organisasjon. I kapittel 4 kommer jeg nærmere inn på strukturene i Statens vegvesen. På samme måte som strukturen kan påvirke læring i organisasjonen, vil kultur også her spille en rolle.

3.5.4. Kultur og læring

De Wit og Meyer (2010) beskrev organisasjonskultur som «verdensbilde og handlingsmønster delt av en gruppe medlemmer av den samme organisasjonen». Jacobsen og Thorsvik (2007) beskriver kultur som at det handler om normer, verdier og grunnleggende antakelser i organisasjonen, som de ansatte er preget av, bevisst eller ubevisst. Organisasjonskultur kan dermed definere hvilken atferd som er riktig i ulike sammenhenger og roller (Jacobsen og Thorsvik 2007:335). I sin beskrivelse av hvordan kultur kan komme til syne i en organisasjon, trekker Jacobsen og Thorsvik (2007) frem teori om sosiale grupper og gruppetenkning¹². Ansatte som jobber sammen i grupper kan ifølge Jacobsen og Thorsvik (2007) utvikle felles måter og se verden på. Dersom denne gruppen får kritikk mot for eksempel en måte å løse en oppgave på, vil denne gruppen som regel reagere med motstand, og å rasjonalisere sine avgjørelser. Dette kan ifølge Jacobsen og Thorsvik (2007) sette gruppen i mindre stand til å

¹² Nærmere beskrevet av Janis (1972)

plukke opp signaler utenfra, noe som igjen kan virke hemmende for læring. Internt i gruppen kan det også oppstå dynamikker der det forventes at alle avgjørelser i gruppen er enstemmige, og at forsøk på å avvike fra gruppens «felles mening» ikke oppfattes positivt (Jacobsen og Thorsvik 2007:335). Videre peker Jacobsen og Thorsvik (2007) på at sterk og enhetlige kultur dermed kan virke negativt på en organisasjons evne til læring, og påpeker at en lærende organisasjon er preget av en åpen kultur som oppmuntrer til fri diskusjon, og som har toleranse og aksept for ulike synspunkter. I Pentagonanalysen i kapittel 4 beskriver jeg hvordan noen trekk ved Statens vegvesen sin kultur ser ut, og i drøftingen diskuterer jeg sammenhenger mellom kultur, læring og Innovasjons – og Effektiviseringsprogrammet.

3.6. Nærmere om begrepene innovasjon og effektivisering

Underveis i arbeidet med denne oppgaven har det stadig dukket opp diskusjoner knyttet til hva som egentlig ligger i begrepene innovasjon og effektivisering. Dette er begge begreper som har hatt stort fokus de siste årene, og spesielt innovasjonsbegrepet har hatt en voldsom oppblomstring. Et søk i alle registrerte norske papiraviser viser at det i 1990 var 12 artikler som inneholdt ordet innovasjon, mens det i de siste årene har lagt jevnt på rundt 10 000 treff. Dette utgjør en voldsom utvikling i bruken av ordet, mens ordet effektivisering har hatt en langt jevnere utvikling, med rundt 300 treff i 1990, 600 treff rundt starten av 2000-tallet og ca. 2000 treff de siste årene (Atekst:2017). Ordene kan brukes om mye, og brukes av mange på ulikt vis. Avslutningsvis i dette teorikapittelet skal jeg derfor gjøre en utdyping av de to begrepene.

3.6.1. Hva er innovasjon?

Innovasjonsbegrepet defineres på mange og på ulike vis. I denne oppgaven lener jeg meg hovedsakelig på boken «Managing Innovation» av Tidd og Bessant (2013).

Tidd og Bessant (2013) innleder med å stille spørsmål om hvorfor innovasjon er viktig, og viser til en sterk sammenheng mellom hvor godt man presterer i markedet, og nye produkter. Det er også viktig å kunne tenke og produsere nytt, i en verden der konteksten rundt oss utvikles i et raskt tempo. Det er ikke bare evnen til å produsere nye produkter som er viktig, men også evne til å tenke nytt om hvordan vi utfører arbeidsprosessene våre. Vi må også kunne tenke nytt om tjenester vi leverer, så vi stadig kan levere raskere, billigere og til en

bedre kvalitet Innovasjon handler om å overleve i et marked med overflod av varer og tjenester, og med stadig økte krav til effektivitet i måten vi løser oppgaver og produserer produkter på (Tidd og Bessant 2013:9).

I en stortingsmelding har tidligere regjering benyttet seg av beskrivelsen av innovasjon som «en ny vare, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdier» (St.meld.nr 7 (2008-2009:13)). Innovasjon defineres på flere ulike vis, og det trekkes frem at nettopp noe av utfordringen med å lede innovasjon, er at mennesker oppfatter begrepet på mange ulike måter (Tidd, Bessant 2013: 19). Forfatterne peker her på at innovasjon kan være noe nytt, det kan være en forbedring av et produkt eller en prosess, det kan være nye markeder, organisatorisk utvikling osv. En definisjon basert på Tidd og Bessant (op.cit.), er denne:

«Evnen til å utvikle eller ta i bruk ny kunnskap, og sette denne inn i verdiskapende virksomhet.»

For å sortere innovasjonsbegrepet, skiller Tidd og Bessant (2013) mellom ulike typer innovasjon. Tidd og Bessant (2013) nevner fire ulike former for innovasjon som de kaller de fire P'ene: 1) produktinnovasjon, 2) prosessinnovasjon, 3) posisjonsinnovasjon og 4) paradigmeinnovasjon. Med produktinnovasjon menes innovasjon av varer og tjenester, som for eksempel utviklingen av en ny bil. Prosessinnovasjon kan være innovasjon av hvordan å utføre produksjon av et produkt, eller hvordan vi løser en oppgave i en organisasjon. Posisjonsinnovasjon brukes for å beskrive innovasjon i hvordan man får fokuset til å skifte i markedet, det handler om kontekst og det å se «gamle ting på nye måter», ved for eksempel å rebrande et gammelt produkt til å ha en ny funksjon. Paradigmeinnovasjon handler om et totalt skifte av en grunnleggende forståelse, for eksempel av hvordan vi kjøper og spiller av musikk.

Tidd og Bessant (2013) nyanserer innovasjonsbegrepet ved å beskrive innovasjon fra et annet utgangspunkt, nemlig ut i fra om innovasjonen er av inkrementell, radikal eller disruptiv karakter. (Tidd og Bessant 2013:1.9) Inkrementell innovasjon handler om å gjøre det vi gjør i dag, bare bedre. De Wit og Meyer (2010) kaller det kontinuerlig forbedring, og det handler om å utvikle med små skritt. I realiteten foregår det meste av innovasjon på denne måten, som en møysommelig prosess over lengre tid. Produkter er sjeldent helt nye for verden, og nye

prosesser er som oftest bare en forbedring av allerede eksisterende prosesser (Tidd og Bessant 2013).

En sjelden gang innimellom skjer det noe helt revolusjonerende i måten vi gjør noe på, eller det kommer et helt nytt produkt på banen som vi ikke har sett maken til. Dette kalles radikal innovasjon. Disruptiv innovasjon er når en innovasjon kaster om på eksisterende markeder, gjennom å bryte ned det som er der og erstatte det med noe nytt. Tidd og Bessant kaller det en «game-changer» (Tidd, Bessant 2013: 32). Det kan også handle om å redefinere måten man ser på for eksempel en industri, ved å bytte ut den eksisterende business-modellen og dermed bytte ut «spillets regler».

3.6.2. Hvordan skape en innovativ organisasjon?

Tidd og Bessant (2013) går også inn på viktige forutsetninger for å bygge en innovativ organisasjon. I følge forfatterne er det viktigste for å skape innovasjon i en organisasjon menneskene som jobber der, og samhandlingen mellom disse. Innovasjon handler om å kreativt forene de ulike fagdisiplinene og perspektivene i organisasjonen (Tidd, Bessant 2013: 107). Dersom målet er å skape en innovativ organisasjon, blir utfordringen å finne balansen mellom kaos og kontroll, paradokset beskrevet av De Wit og Meyer (2010) tidligere i dette kapitlet. For å skape innovasjon er du ifølge Tidd og Bessant (2013) avhengig av å ligge på det rette skjæringspunktet, og deres påstand er at for mye krevende struktur og byråkrati kan virke hemmende for kreativitet. Dette støttes av De Wit og Meyer (2010) og Jacobsen og Thorsvik (2007) som drar paralleller mellom innovasjon, forbedringsarbeid og dobbelkretslæring.

For å oppnå innovative organisasjoner er vilje til innovasjon – med en tydelig formidlet mening og nytte, et strategisk mål og involvering fra toppledelsen første punkt (Tidd og Bessant 2013:108). Toppledelsen må være støttende på lang sikt og ikke kun i en oppstartsfase, det må være rom for å ta risiko og aksept for feilslåtte satsinger. Innovasjon oppstår gjerne nedenifra, og ledere må dermed være tilretteleggere og endringsagenter for det arbeidet som gjøres (Tidd, Bessant 2013: 108). I kapittel 6 drøfter jeg i hvilken grad dette ser ut til å være tilstede i Statens vegvesen, som ønsket å innføre en kultur for innovasjon da Innovasjonsprogrammet ble innført. Videre pekes det også her på viktigheten av riktig organisasjonsstruktur. Selv om det er utviklet gode systemer for å innovativt utvikle nye produkter og prosesser, er det vanskelig å få til noe dersom den organisatoriske konteksten

ikke er tilrettelagt. Dette er ikke lett å oppnå, fordi det krever at man skaper organisatoriske rammer og strukturer som oppfordrer til kreativt samarbeid og utvikling. Et sterkt hierarkisk oppbygd system, med lite samarbeid mellom de ulike enhetene og fagområdene vil for eksempel ikke være særlig tilrettelagt for flyt av informasjon og kompetanse på tvers, noe som er trukket frem som viktigere suksessfaktorer (Tidd, Bessant 2013: 115). I pentagonanalysen i kapittel 4, og også i drøftingen i kapittel 6, vil Statens vegvesen sine strukturelle trekk og hvilken grad disse kan påvirke evnen til innovasjon, diskuteres.

Nøkkelpersoner og pådrivere i organisasjonen trekkes også frem som viktige for å oppnå innovasjon. For å hindre at en utvikling stopper opp, er det viktig å ha medarbeidere som er forberedt på å stå på for saken, og for å yte det lille ekstra. Det kan være en person som er en dyktig fagperson og oppfinnertype, men det kan også være en person som er flink til å dra i tråder og å bygge allianser. Man skal også være obs på at det i organisasjonen kan være personer som er ute etter å kvele motivasjon og utvikling, og som vil motarbeide innovative prosjekter (Tidd og Bessant 2013:122).

En annen innovasjonsdriver er ifølge Tidd og Bessant (2013) høy grad av involvering. Det handler om å involvere hele organisasjonen i arbeidet med kontinuerlig forbedring, som i eksempelet om Toyota fra Jacobsen og Thorsvik (2007). Videre pekes det på effektiv bruk av team. Det betyr at man bruker tverrfaglige team riktig på lokalt nivå for å løse problemer. Dersom man skal lykkes med team-arbeid for å skape utvikling, krever det ifølge Tidd og Bessant (2013) at 1) teamet har et tydelig definert mandat, 2) effektiv ledelse av teamet, 3) god balanse mellom de individuelle egenskapene i teamet, og 4) at medlemmene får til konfliktløsning internt og også kommunikasjonsflyt med resten av organisasjonen (Tidd, Bessant 2013: 133). Det er også en del andre viktige faktorer i teamarbeid, som for eksempel felles mål og engasjement, reell påvirkningskraft og ekstern støtte og anerkjennelse.

Kreativt klima er enda en komponent som trekkes frem for å lykkes med å skape innovasjon. Kreativitet er en egenskap alle har, men det må legges til rette for at denne egenskapen kan få utfolde seg (Tidd, Bessant 2013: 141). Et sterkt og omfattende rapporteringsregime kan for eksempel være med på å kvele kreativitet. Dersom man ønsker å bygge et kreativt klima, er det blant annet viktig å utfordre de organisatoriske strukturene og prosedyrene, og å tenke belønning og anerkjennelse. Organisasjonen bør ha på plass et effektivt belønningssystem, som belønner kreative forslag og oppfordrer til utviklingen av innovative løsninger og produkter (Tidd, Bessant 2013: 141). Den siste komponenten for å lykkes er det eksterne

fokuset. Man bør være dyktig på nettverksbygging med interne og eksterne samarbeidspartnere og kunder.

Tidd og Bessant (2013) definerer innovasjonsbegrepet, og sier noe om hva som er viktig for å skape innovasjon i organisasjoner. For å rette innovasjonsbegrepet enda mer inn mot virksomheten som er gjenstand for denne studien, ser vi til Aasen og Amundsen (2011) sine beskrivelser av innovasjon i offentlig sektor.

3.6.3. Innovasjon i offentlig sektor

Aasen og Amundsen (2011) beskriver fremveksten av innovasjon som et viktig begrep i norsk næringsliv og gir eksempler på hvilke typer innovasjon som er aktuelle for offentlig sektor¹³. Det kan være nye produkter og forbedrede tjenester, prosessinnovasjon, politiske verktøy eller føringer som kan gi endring, systeminnovasjon (reformer og reorganiseringer), konseptuell innovasjon (det offentliges rolle i samfunnet) og endringer i mentale modeller ved at perspektiver hos de ansatte endres (Aasen, Amundsen 2011: 113).

Selv om det er mange områder å drive innovasjon på også i offentlig sektor, pekes det på at ansatte i det offentlige sjelden assosieres med innovasjon, men heller beskriver sin rolle som enten «å treffe politiske beslutninger», eller «å omsette beslutningene til praksis». Endring skal skje kontrollert og fremforhandles, og det kan oppleves som lite spillerom for spontan utvikling og innovasjon. Store og kompliserte organisasjonsstrukturer blir trukket frem som barriere mot innovasjon, det samme blir vane/tradisjon og risikoaversjon. I tillegg har det offentlige mange hensyn å ta, og det kan også være motstand mot endring fra skattebetalernes side. Det finnes også hindringer som liten evne til organisasjonslæring, teknologiske hindringer og manglende ressurser, og et lavt endringstempo (Aasen, Amundsen 2011:114).

Noen innovasjonsdrivere kan vi likevel finne også i offentlig sektor. Ansatte i det offentlige har ofte høy utdanning og god evne til kreativitet og problemløsning, og man kan også lære av andre foretak (Aasen, Amundsen 2011:114). I det offentlige er fokus ofte på effektivitet, og det er et ønske om å jobbe på en bedre måte. Det finnes både vilje og evne til innovasjon til stede ifølge Aasen og Amundsen (2011:115), men de oppgir det som noe usikkert om den politiske konteksten er en drivkraft eller en barriere ved innovasjon i offentlig sektor. Aasen

¹³ Aasen og Amundsen (2011) henviser her til rapport utarbeidet av Koch mfl.

og Amundsen (2011) henviser også til rapporten ¹⁴ et «Nyskapende og bærekraftig Norge» der man beskriver en visjon om å skape et nyskapende og bærekraftig Norge, med spesielt fokus på digitalisering av offentlig tjenesteyting.

Samtidig som det kommer politiske signaler om en mer innovativ offentlig sektor, forventer politikere at det settes i gang effektiviseringstiltak for sektoren, og det danner noe av bakgrunnen for denne oppgaven da min påstand er at disse kravene kan havne i konflikt med hverandre, selv om de tilsynelatende er sider av samme sak. Statens vegvesen er også satt under effektiviseringskrav, og disse beskrives nærmere i kapittel 5. Vi skal nå se litt nærmere på hva som ligger i begrepet effektivisering.

3.6.4. Hva er effektivisering?

I Jacobsen og Thorsvik (2007) forklarer de begrepet effektivitet som «grad av måloppnåelse i forhold til ressursbruk». I dette ligger en antakelse om å ønske og arbeide mest mulig produktivt, altså å sørge for at man ikke bruker mer ressurser enn nødvendig for å produsere en vare eller en tjeneste (Jacobsen og Thorsvik 2007:42). Vi måler gjerne organisasjonens effektivitet opp mot et sett av kriterier, og dette kan for eksempel være de parameterne vi finner i det balanserte målsystemet, som et sett indikatorer. Jeg vil i kapittel 4 komme nærmere inn på hvordan vi måler og kontrollerer i Statens vegvesen, og i kapittel 5 vise hvilke krav til måloppnåelse som er satt i Effektiviseringsprogrammet. En av utfordringene ved å måle effektivitet, er å ha nok indikatorer, samtidig som de ikke må bli så mange og kompliserte at det blir vanskelig å holde oversikt¹⁵, og nettopp dette danner grunnlaget for tanken om å balansere målstyringen. For å skape en bredde i målingen bør organisasjoner måle sin effektivitet ut fra fire sentrale dimensjoner som Jacobsen og Thorsvik (2007) trekker frem: 1) Finansielle indikatorer, 2) Kundeperspektiv, 3) Interne produksjonsprosesser og 4) Evne til læring og vekst. Statens vegvesen har i sin balanserte målstyring, som jeg vil komme tilbake til, sortert sine måleindikatorer inn under fem fokusområder; 1) Samfunn, 2) Brukere og samarbeidspartnere, 3) Utvikling og kvalitet, 4) Økonomi og 5) medarbeider.

Hele offentlig sektor er satt under effektiviseringskrav. I fellesføringer i tildelingsbrevene fra Kommunal – og moderniseringsdepartementet for 2017 understrekes det at det er forventning

¹⁴ St. meld. Nr. 7 (2008–2009)

¹⁵ Nærmere om balansert målstyring finnes hos Kaplan og Norton (1996)

om at alle statlige virksomheter skal arbeide systematisk med å utnytte tildelte ressurser bedre og øke produktiviteten. Difi viser i denne forbindelse til noen beskrivelser eller definisjoner på begreper brukt i tildelingsbrevene. Der skilles det mellom formålseffektivitet og kostnadseffektivitet. Formålseffektivitet beskrives som den virkningen virksomhetens leveranser (tjenester f.eks.) har på kort og lang sikt. Kortsiktige effekter er lik brukereffekter i denne sammenheng, og langsiktige effekter er de samlede samfunnseffekter leveranser gir over tid. Kostnadseffektivitet beskrives som sammenhengen mellom ressursbruken som settes inn målt i kroner eller volum og mengden av tjenestene som virksomheten produserer (Difi:2017).

3.6.5. Innovasjon og effektivisering – et læringsdilemma

Jacobsen og Thorsvik (2007) trekker frem innovasjon og effektivisering som et læringsdilemma, og dette er også et grunnleggende dilemma i min problemstilling. Jacobsen og Thorsvik påstår at det handler ikke nødvendigvis bare om hvor kortsiktige eller langsiktige endringsstrategier vi velger, men hva slags type læring organisasjonen fremmer, og hva slags type kunnskap læringen skaffer oss (Jacobsen og Thorsvik 2007:329). I denne forbindelse trekker Jacobsen og Thorsvik frem James G. March. March skiller mellom to typer kunnskap, der den første er han kaller *exploitation*, *utnyttelse*. Denne kunnskapstypen fokuserer på å forbedre eksisterende rutiner, arbeidsmåter og prosedyrer – altså å oppnå bedre utnyttelse av de ressursene man har til rådighet. Dette ligner mye på det Argyris & co betegner som enkeltkretslæring, ved at man fokuserer på gjøre bedre det som allerede er etablert, i stedet for å undersøke om premissene bak er de rette. Gjennom *utnyttelse* som læring kan vi øke produktiviteten, og lære å løse oppgavene våre raskere. Den andre typen kunnskap er den March¹⁶ kaller for *exploration*, *utforskning*. Utforskning innebærer at en enhet lærer noe helt nytt, ser verden på en ny måte, eller oppdager nye muligheter og trusler. I eksempelet om Toyota handlet det om å hele tiden stille spørsmålet hvorfor. Dette oppfatter jeg er det Tidd og Bessant (2013) trekker frem som en forutsetning for at innovasjon skal finne sted, at vi tar oss tiden til å utforske. Denne type kunnskap kan relateres til begrepet dobbelkretslæring fordi den vil gi varige endringseffekter i organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik 2007:330). Videre beskriver Jacobsen og Thorsvik (2007) at organisasjoner har

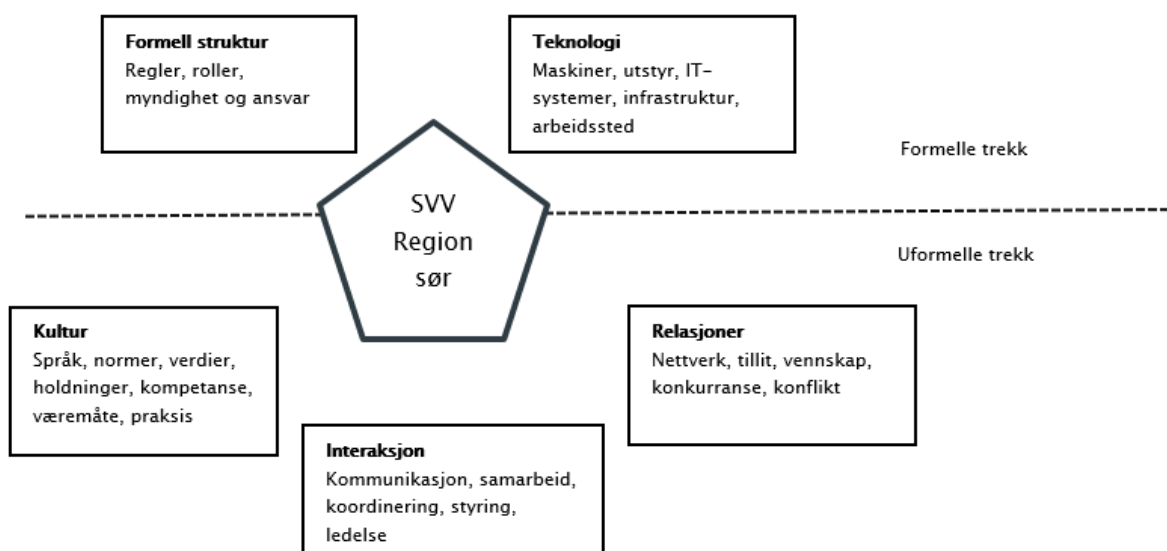
¹⁶ Mer om utnyttelse og utforskning finnes i artikkel av J.G. March (1991)

behov for begge typene læring, men jo mer vekt man legger på den ene typen læring, jo vanskeligere er det å oppnå resultater innenfor den andre typen. Som vi har belyst i De Wit og Meyers paradoks om kaos og kontroll, og Tidd og Bessants oppskrift for hvordan å skape innovative organisasjoner, kan en effektiv organisasjonsstruktur virke hemmende for at innovasjon og nytenkning skal finne sted fordi fokuset vil være på rapportering og kontroll snarere enn kreativitet og positivt kaos. Jacobsen og Thorsvik (2007) peker på at i stabile omgivelser så vil evnen til utnyttelse være viktig for å øke kapasiteten på å gjøre det man allerede gjør. I dynamiske omgivelser, altså i en tid med mye endring, vil organisasjonen bli utsatt for helt nye krav. Da vil evnen til utforskende læring bli helt avgjørende for å sikre en god tilpasning i nye omgivelser (Jacobsen og Thorsvik 2007:330). Min påstand er at Statens vegvesen, som har hatt lange stabile perioder med jevn ressurstilførsel, ikke har utviklet evnen til utforskende læring på den måten Innovasjonsprogrammet legger opp til, og dette vil jeg komme nærmere tilbake til i kapittel 6 der jeg presenterer og drøfter mine funn.

Kapittel 4 – Statens vegvesen Region sør

Statens vegvesen Region sør er den organisatoriske enheten som hovedsakelig har vært gjenstand for min undersøkelse, og i dette kapitlet presenterer jeg denne organisasjonen nærmere.

Min antakelse er at ulike elementer i organisasjonen, som kultur og struktur, påvirker ulike strategier for endring, og utfallet av disse. Jeg bruker derfor i denne analysen en pentagonmodell, for å få en grundig og ryddig gjennomgang av hvordan disse elementene ser ut i Statens vegvesen Region sør før jeg presenterer de to programmene. Modellen skiller mellom formelle og uformelle trekk ved organisasjonen, og visualiseres på denne måten:



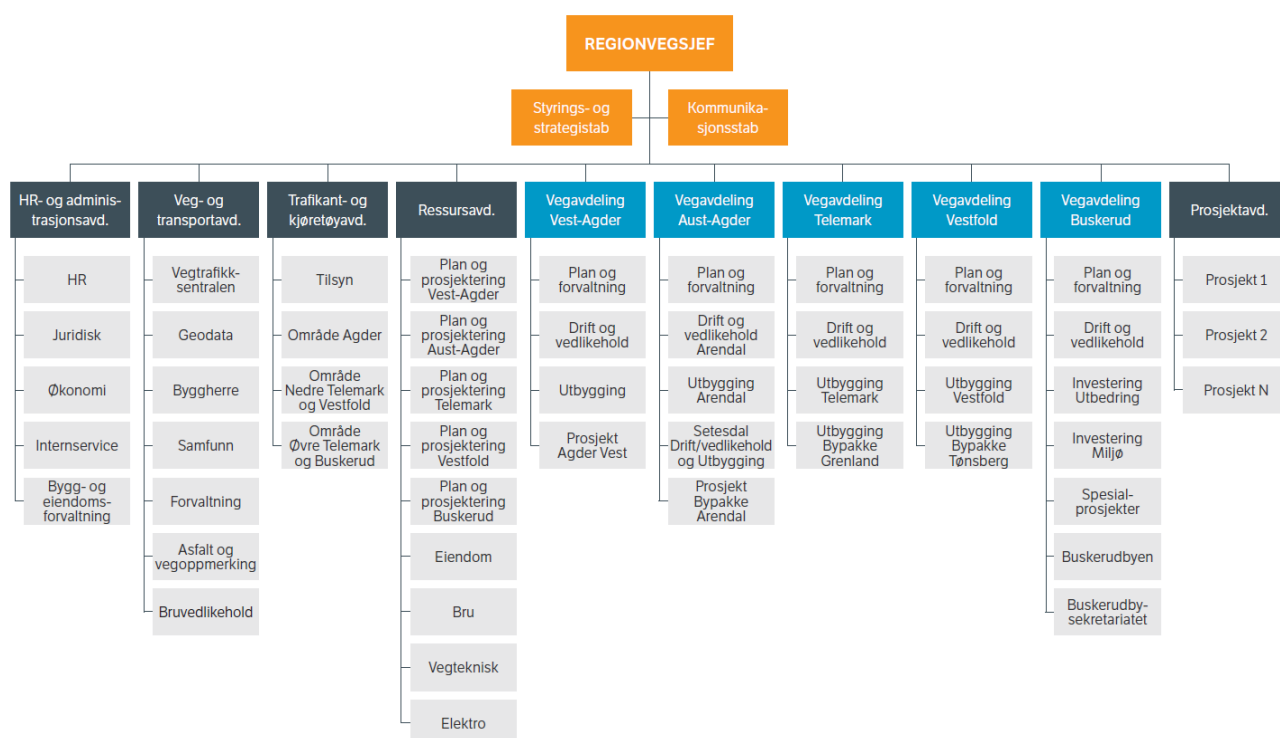
Figur 2: Pentagonanalyse (Schiefloe 2014)

De følgende delkapitlene vil dermed ta for seg de ulike momentene beskrevet i modellen over, slik at det dannes et bilde av hvilke rammer de to programmene som skal beskrives senere, har blitt innført i.

4.1. Formelle strukturer i Statens vegvesen Region sør

Pentagon-modellen brukes for å analysere organisasjoner gjennom fem akser som igjen er kategorisert som enten formelle eller uformelle trekk. I denne beskrivelsen av organisasjonens struktur, finner vi den formelle organiseringen, og en beskrivelse av styringssystemet i Statens vegvesen. Ettersom vi også har detaljerte beskrivelser av alle arbeidsprosessene i Statens vegvesen i det som heter Kvalitetssystemet, har jeg også tatt med kort om dette.

4.1.1. Organisering



Figur 3: Organisasjonskart Statens vegvesen Region sør

Dette er Statens vegvesen Region sør sitt organisasjonskart. Regionen er en av 5 driftsenheter i Statens vegvesen, og har over 1000 medarbeidere hvorav rundt 80 er ledere. Det er 4 ledernivåer i organisasjonen, der ledere er definert som personer med budsjett – og personalansvar. Det er store ulikheter i arbeidsoppgavene fra avdeling til avdeling, og også inne i avdelingene, og et stort mangfold av kompetanse. Statens vegvesen Region sør har et komplekst organisasjonskart, med både lokale og regionale avdelinger, adskilt på enkelte områder ut i fra fag, og andre ut i fra geografi. Alle avdelinger er fagtunge innenfor sitt

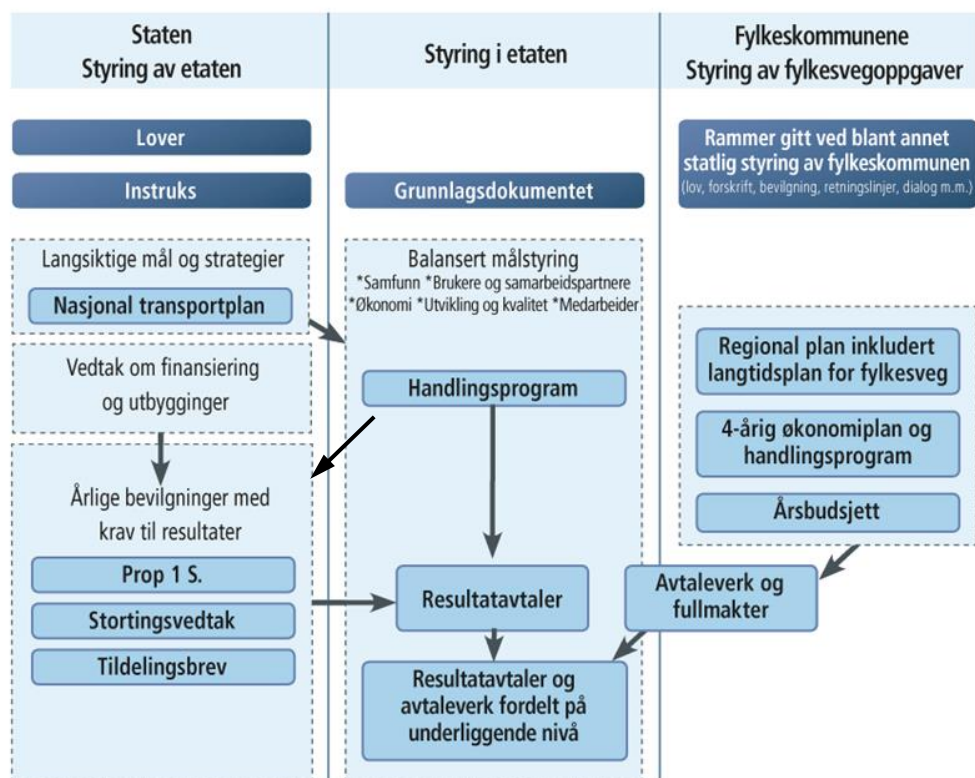
område, og de fleste avdelinger er teknisk tunge, med unntak av enkelte enheter, som er det som i organisasjonen kalles merkantile og som fungerer som støtteprosesser slik de er beskrevet i kvalitetssystemet. Det er helt klart skiller mellom tekniske og merkantile fagfelt, mellom geografiske områder, og mellom ulike fagdisipliner. Det er en hierarkisk oppbygd struktur, der det kan være langt fra topp til bunn. Statens vegvesen Region sør er underlagt et strengt rapporteringssystem med veldig mange måleparametere, og alle arbeidsprosessene våre er detaljert beskrevet i et prosesskart kalt kvalitetssystemet.

4.1.2. Mål- og resultatstyring

Alle statsetater har mål- og resultatstyring som det overordnede styringsprinsippet. Dette er nedfelt i Stortingets bevilgningsreglement og Reglement for økonomistyring i staten (Statens vegvesen upublisert).

Nasjonale transportpolitiske mål blir i Norge gitt av den til enhver sittende regjering og Storting gjennom Nasjonal transportplan (NTP). Denne planen har et tiårsperspektiv og blir revidert hvert fjerde år. Forslag til NTP utarbeides av de fire transportetatene i Norge (Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen) og vedtas av Stortinget (Statens vegvesen upublisert). I NTP er beskrevet en rekke nasjonale strategier som skal bidra til at transportetatene når de overordnede målene. Statens vegvesen utarbeider videre et handlingsprogram, som er en operasjonalisering av NTP. Handlingsprogrammet er grunnlaget for de årlige budsjettprosessene, og omfatter planlegging, drift og vedlikehold av og investeringer på riksvegnettet, føringer for trafikant- og kjøretøyområdet og en omtale av deler av etatens interne virksomhet.

Samferdselsdepartementet styrer Statens vegvesen i riksvegsaker og oppgaver av nasjonal karakter. Fylkeskommunene styrer etaten når det gjelder fylkesvegsaker. Gjennom mål- og resultatstyring setter lederne i Statens vegvesen mål for hva virksomheten skal oppnå. Resultatene måles og denne informasjonen brukes til «*styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomhetens måloppnåelse*» (Statens vegvesen upublisert s. 12). Mål- og resultatkravene fastsettes gjennom en rekke dokumenter, i tillegg til NTP; retningslinjer for Statens vegvesens arbeid med handlingsprogrammet, statsbudsjettet, tildelingsbrevet fra Samferdselsdepartementet, samleproposisjoner og bompengeproposisjoner. Figur 2 viser en skjematisk oversikt over styring i og av Statens vegvesen.



Figur 4: Styring av og i Statens vegvesen

4.1.3. Resultatavtaler og leveranseavtaler

Vegdirektøren utarbeider årlig resultatavtaler med de fem regionvegsjefene som gjelder riksveg. Disse avtalene inneholder en rekke målindikatorer og rapporteringskrav. Det er opp til hver enkelt region hvordan disse indikatorene og rapporteringskravene brytes videre ned. I Region sør har regionvegsjefen valgt å lage separate avtaler med alle sine 12 ledere på nivå 2. Indikatorer og rapporteringskrav fordeles mellom avdelinger. Avdelingene utarbeider årsplaner på bakgrunn av resultatavtalene.

Fylkeskommunene inngår leveranseavtaler og rammeavtaler med regionvegsjefene når det gjelder fylkesveg. Hver enkelt fylkeskommune står fritt til å utforme sine avtaler.

Rammeavtalene beskriver avtaleforholdet i forhold til blant annet dialog og oppfølging, mens leveranseavtalene er årlige og omfatter hva som skal leveres av Statens vegvesen gjeldende år. Leveranseavtalene er operasjonalisert ut fra regionale planer og handlingsprogram. De fem

fylkeskommunene som regionvegvesjefen i Region sør inngår leveranseavtaler med, er relativt lik i sin oppbygging, men har ulik detaljeringsgrad på mål og oppfølging.

4.1.4. Balansert målstyring

Statens vegvesen har valgt balansert målstyring som gjennomgående metode for å gjennomføre mål- og resultatstyring. På bakgrunn av etatens visjon og oppgaver, er det valgt ut fem *fokusområder*; samfunn, brukere og samarbeidspartnere, utvikling og kvalitet, økonomi og medarbeider.

Fokusområdene er igjen delt inn i kritiske suksessfaktorer og måleindikatorer, slik vist i figuren under

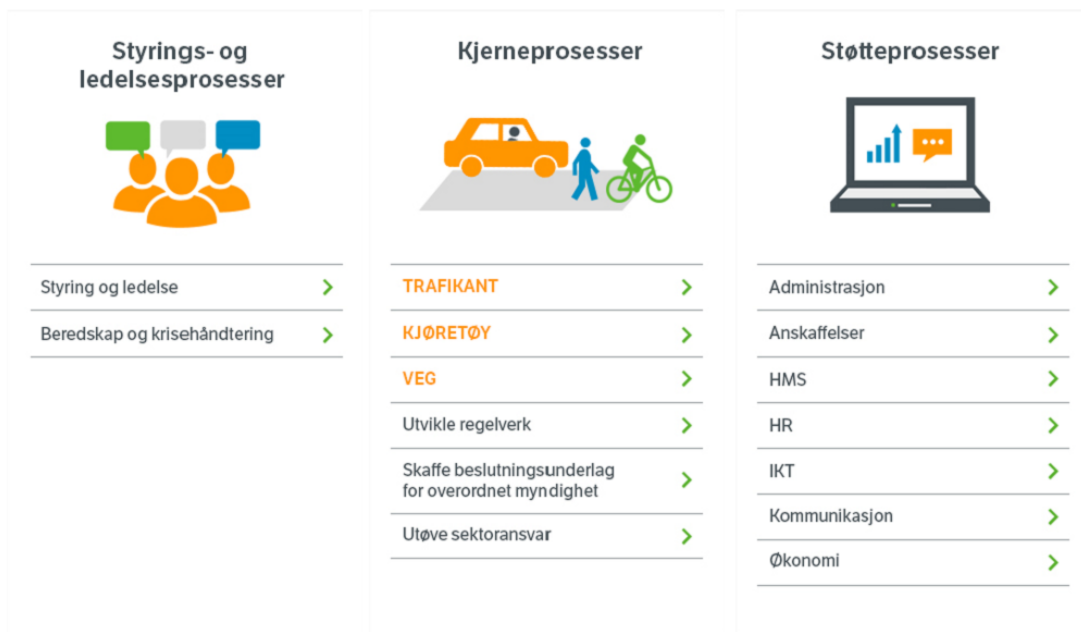
Samfunn	Brukere og samarbeidspartnere	Utvikling og kvalitet	Økonomi	Medarbeidere
S1 God En eller flere indikatorer	B1 Tilfredshet med veanettet En eller flere indikatorer	U1 Gode prosesser som blir fulgt En eller flere indikatorer	Ø1 God økonomistyring En eller flere indikatorer	M1 Godt arbeidsmiljø En eller flere indikatorer
S2 Høy trafikksikkerhet En eller flere indikatorer	B2 Godt tjenestetilbud En eller flere indikatorer	U2 Utvikle og ta i bruk ny kunnskap innen sektoren En eller flere indikatorer	Ø2 Være en effektiv organisasjon En eller flere indikatorer	M2 Ledelse En eller flere indikatorer
S3 Godt miljø En eller flere indikatorer	B3 Tilfredshet hos oppdragsgiver, myndighet og samarbeidspartnere En eller flere indikatorer			M3 Mangfold En eller flere indikatorer
S4 Universell utforming En eller flere indikatorer				M4 Riktig kompetanse og kapasitet En eller flere indikatorer

Figur 5: Statens vegvesens fem fokusområder med kritiske suksessfaktorer og måleindikatorer

Disse skal gi en indikasjon på om etaten oppfyller de kritiske suksessfaktorene og dermed etatens mål. En del av måleindikatorerne er gitt direkte av Samferdselsdepartementet, mens de resterende er initiert av etaten selv (Statens vegvesen upublisert). Resultatavtalene mellom vegdirektøren og regionvegsjefene inneholder også *rapporteringskrav*. Disse gis for å samle informasjon, men anses ikke så viktige at de følges opp gjennom året. De rapporteres på kun ved årets slutt (op.cit.).

4.1.5. Kvalitetssystemet

Kvalitetssystemet beskriver våre viktigste arbeidsprosesser med tilhørende krav- og hjelpedokumenter. Alle medarbeidere som utfører en arbeidsprosess har ansvar for å gjøre jobben riktig, og i samsvar med praksisen som er beskrevet i kvalitetssystemet. Systemet beskriver hvordan jobben skal gjøres og rekkefølgen på de ulike aktivitetene innenfor samme arbeidsprosess. I tillegg beskriver systemet hvilke roller som skal gjennomføre de ulike aktivitetene. Arbeidsprosessene er utarbeidet av prosesssteam med representanter fra regionene og har en prosessansvarlig i Vegdirektoratet som har ansvaret for å holde den oppdatert, i tillegg til at alle prosessene har en prosesseier. Prosesseier har innenfor eget ansvarsområde myndighet til å fastlegge krav til gjennomgående arbeidspraksis i SVV. Prosessene er definert som Styrings- og ledelsesprosesser, kjerneprosesser, og støtteprosesser.



Figur 6: Hovedprosessene i Statens vegvesens kvalitetssystem

Det omfattende organisasjonskartet, styringssystemet og kvalitetssystemet gir et bilde av den konteksten de to endringsstrategiene ble innført i, og dette bakteppet er viktig for forståelsen av min analyse av hvorfor de to programmene slo ut på ulikt vis. Jeg kommer tilbake til dette i drøftingens kapittel 6.1.

4.2. Kultur i Statens vegvesen Region sør

For å danne oss et bilde av den organisasjonen endringsstrategiene skulle forsøkes og implementeres i, kan vi ikke bare se på de formelle strukturene, men vi må også undersøke de mer uformelle, som organisasjonens kultur. Organisasjonskultur trekkes både av Jacobsen og Thorsvik (2007) og De Wit og Meyer (2010) frem som en sterk og viktig drivkraft i arbeidet både med og hindre endring, som beskrevet i kapittel 2.1.

Et bakteppe for å beskrive Statens vegvesen er at etaten de siste årene har hatt et tydelig skifte i oppgavefokus, kompetanse, og alder. Per i dag er det til dels store forskjeller i utdannelsesnivå, lønn, geografisk plassering og ansvars – og oppgaveområder. Ønsket om å skape en fremtidsrettet etat har trådt tydeligere frem, og *fremtidsrettet* er forankret som en verdi i grunnlagsdokumentet vårt, «vegvesenboka». Vi er en stor og mangfoldig etat, med stor spredning i oppgaver og geografi, og med tydelige målkonflikter og subkulturer.

Arbeidsoppgavene er svært mangfoldige og spenner seg fra førerprøver og tekniske kontroller av kjøretøy til planlegging og bygging av store vegprosjekter til tilrettelegging for gående og syklende og mer miljøvennlig transport. Dette er fagfelt som kan komme i konflikt med hverandre, og satsingsområdene i Nasjonal transportplan utgjør også en målkonflikt for Statens vegvesen, som igjen fører til at vi til tider må prioritere aktivitetene våre. En kulturstudie gjort i 2012 i Statens vegvesen Region sør fant at det i de ulike avdelingene har oppstått egne subkulturer, der avdelingene er «seg selv nok» - og det er liten forståelse for de andres fagområde. Denne studien pekte på at vi mangler en helhetlig kultur for Region sør, og at de verdiene vi har vedtatt er for dårlig kjent i organisasjonen (Myre 2012).

I 2003 ble Produksjonsavdelingen utskilt fra Statens vegvesen, og fylkene ble slått sammen til regioner. En av målsettingene i forbindelse med omorganiseringen, var effektivisering og reduksjon i antall tilsatte. Etaten hadde ikke noe særlig maskinpark lengre, men den viktigste ressursen ble medarbeiderne og deres kompetanse. Organisasjonsstrukturen ble flatet ned, og antall ledere minsket. Siden nedbemanningen i 2003 har etaten bygd opp på nytt. Mye oppgaver, penger og også økt kompleksitet på oppgavene har ført til en ny oppbemanning av

en annen og ny kompetanse. Vi har mistet en del praktisk kompetanse. Antall ansatte med høyere utdanning har økt parallelt med en nedgang i personer med grunnutdanning. Vi kan si at vi i perioden har bygd et nytt selvbilde, fra å være vegbygger til å være samfunnsbygger.

Vegvesenboka er det dokumentet som sier mest om hvilken kultur vi skal ha i Statens vegvesen. Vegdirektør Terje Moe Gustavsen sier følgende i sin innledning i Vegvesenboka (SVV 2013c:3):

«Vegvesenboka beskriver forventninger og krav som stilles til ledelse, styring og organisering i Statens vegvesen. Den er vår felles plattform som vi bygger oppgavene våre rundt. Den er Statens vegvesen grunnstein. Og oppå grunnsteinen skaper vi en kultur der vi løser oppgavene sammen med andre, der vi deler og tør å tenke de de nyskapende tankene.»

I vegvesenboka finner vi også beskrevet Statens vegvesen sin samfunnsrolle, vår visjon «På veg for et bedre samfunn» og våre verdier. De tre verdiene våre er: *Vi er profesjonelle* - Vi har faglig styrke og opptre med kvalitet og med handlekraft. Vi er løsningsorienterte når vi løser forvaltnings- og utviklingsoppgaver, og når vi kommuniserer og samarbeider. Vi representerer Statens vegvesen i våre holdninger og vår atferd, og ikke oss selv som privatpersoner. *Vi er framtidsrettede* - Vi har et bærekraftig, nyskapende og helhetlig perspektiv når vi bidrar til å utvikle nye transportløsninger og nye brukerløsninger. *Vi er inkluderende* - Vår atferd skal være preget av imøtekommenhet, omtanke og god tilgjengelighet (SVV 2013c:8). Samlet sett skal dette utgjøre grunnlaget for den ønskede kulturen i Statens vegvesen, men som Myre (2012) beskriver i sin kulturstudie så er det tvilsomt at etaten har en helhetlig kultur som er i tråd med den vedtatte.

4.3. Teknologi og lokalisering i Statens vegvesen Region sør

Det er også andre trekk ved Statens vegvesen Region sør som er viktige for å forstå konteksten for endringsstrategiene. Innledningsvis ble Statens vegvesen beskrevet som den mest desentraliserte norske organisasjonen i landet, og dette setter noen krav til hvordan og lykkes med effektiv oppgaveløsning. Fjernledelse og store geografiske avstander gjør at Skype – og videomøter og selvsagt mail er avgjørende for en velfungerende arbeidshverdag i regionen. De ansatte sitter spredt også i Region sør, fra Hønefoss til Kristiansand, og de avdelingene som server hele regionen har kollegaer, og ofte leder, på andre lokasjoner en der de sitter selv. Vi samarbeider også ofte med andre deler av etaten utenfor egen region, og dermed kan det ofte være nødvendig å prate med kollegaer som sitter i Trondheim, Bodø eller

Oslo. Det reises derfor mye i Statens vegvesen, men vi er også flinke til å benytte mye videomøter, og i større og større grad benytter vi det elektroniske verktøyet Skype, der man både kan skrive meldinger og bruke lyd og bilde fra egen pc. Effektiviseringsprogrammet har tiltak som går på å få ned reiseutgifter, noe som bidrar til at tjenestereiser i større grad erstattes med Skype-møter. Da Skype ble innført i 2011 ble det kommunisert ut via intranettet at Skype skulle tas i bruk fordi det er enkelt og effektivt og reduserer reisetid og reisekostnader. Det ble videre sagt at dette ville knytte fagmiljøer sammen på tvers. Hensikten med å innføre dette nye verktøyet var altså å effektivisere, men også å oppfordre til større samhandling og nettverksbygging. Opplæringen har i stor grad foregått som e-læring, men det er også gjennomført fysisk kursing på en del lokasjoner om bruken av verktøyet. Det ser ut som kursingen har hatt fokus på teknisk bruk av utstyr, og mindre fokus på hvordan bruk/valg av ulike kommunikasjonskanaler vil påvirke samhandlingen.

Min oppfatning er at avstander til en viss grad kan vanskeliggjøre samhandling i regionen, men at tekniske løsninger langt på vei kompenserer for dette. Kompetansen om de tekniske hjelpemidlene er tilsynelatende god, men det er vanskelig å danne seg noe inntrykk av om vi klarer å utnytte disse for å øke samhandlingen, som var en del av målet med å etablere de tekniske løsningene.

4.4. Relasjoner og interaksjon i Statens vegvesen Region sør

Som beskrevet har vi avstander både i organisasjonskart og geografi som vanskeliggjør samhandling, noe vegvesenboka forteller de ansatte at forventes av dem. For å løse denne utfordringen har Statens vegvesen, og Statens vegvesen Region sør etablert mange nettverk, både formelle og uformelle. Det er formelle faglige nettverk som skal sikre faglig utvikling på tvers, og det regionale nettverk som skal sikre enhetlighet og utvikling på tvers av geografi. Hensikten med nettverkene er å sikre involvering på tvers av geografi og fagdisiplin. Dette er også viktige arenaer for å forankre og implementere nye fagområder i organisasjonen.

Vi har et typisk hierarkisk organisasjonskart, samtidig som de ansatte er moderne kunnskapsmedarbeidere som ønsker å løse oppgavene i moderne arbeidsformer, gjennom prosjektarbeid og nettverk, og gjennom å bruke moderne teknologiske hjelpemidler. Det er mye møtevirksomhet, og som nevnt tidligere foregår en økt grad av denne møtevirksomheten på video og Skype. Ulikhetene i oppgaver og geografi påvirker samhandlingen i regionen, og dette understøttes av kulturstudien gjort i regionen (Myre 2012). Kulturstudien viser at de som

sitter «løsrevet» fra resten av organisasjonen, for eksempel på et prosjektkontor, fort danner sin egen subkultur, og de opplyser i studien at det er positivt å sitte for seg selv for å kunne rendyrke sine oppgaver.

Kulturstudien (Myre 2012) trekker også frem at det er ulikt hvor formelt det er på de ulike kontorene og avdelingene. Det handler om hvor nye og moderne lokalene er, og det er også noe variasjoner i for eksempel i klesstil. På trafikkstasjonene er de ansatte pålagt å gå i uniform, mens på kontorene er det uformell klesstil, med unntak av noen ledere som går i dress.

Myre (2012) fant i sine undersøkelser at på tross av subkulturer i regionen, så finnes det en overordnet kultur. En del etatsprosedyrer virker godt forankret på tvers av avdelinger, og det virker generelt som om det er en uformell og god omgangstone på arbeidsplassen. Den uformelle tonen går helt til topps i organisasjonen, og regionvegsjef og vegdirektør tiltales på fornavn (Myre 2012:51). Kulturstudien, og dette understøttes også av medarbeidertilfredshetsundersøkelsene som gjøres annethvert år, viser at det er gjennomgående godt arbeidsmiljø i Statens vegvesen.

Ved å bruke pentagonmodellen presenteres organisasjonen på måte der vi får trukket ut og beskrevet deler av organisasjonen som dens struktur og kultur, og vi får et grundigere totalbilde av organisasjonen. Regionens formelle og uformelle trekk som beskrevet i dette kapitlet, er etter min mening med på å påvirke implementeringen av de to programmene, og dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 6. Før analysen vil jeg først gi en beskrivelse av de to programmene.

Kapittel 5 – Innovasjonsprogrammet og Effektiviseringsprogrammet

Jeg har i kapittel 4 presentert organisasjonen som har vært gjenstand for endringsprosessene, og jeg vil i dette kapitlet komme nærmere inn på hva de endringene oppgaven har bestått av, som bakgrunn innhold, omfang. Min innfallsvinkel til denne oppgaven har vært en komparativ analyse av de to programmene, og jeg redegjør derfor for begge programmenes bakgrunn, historikk, organisering, og styring. Sammen med beskrivelsene av organisasjonen, gir dette viktig informasjon for forståelsen av endringsprosessene.

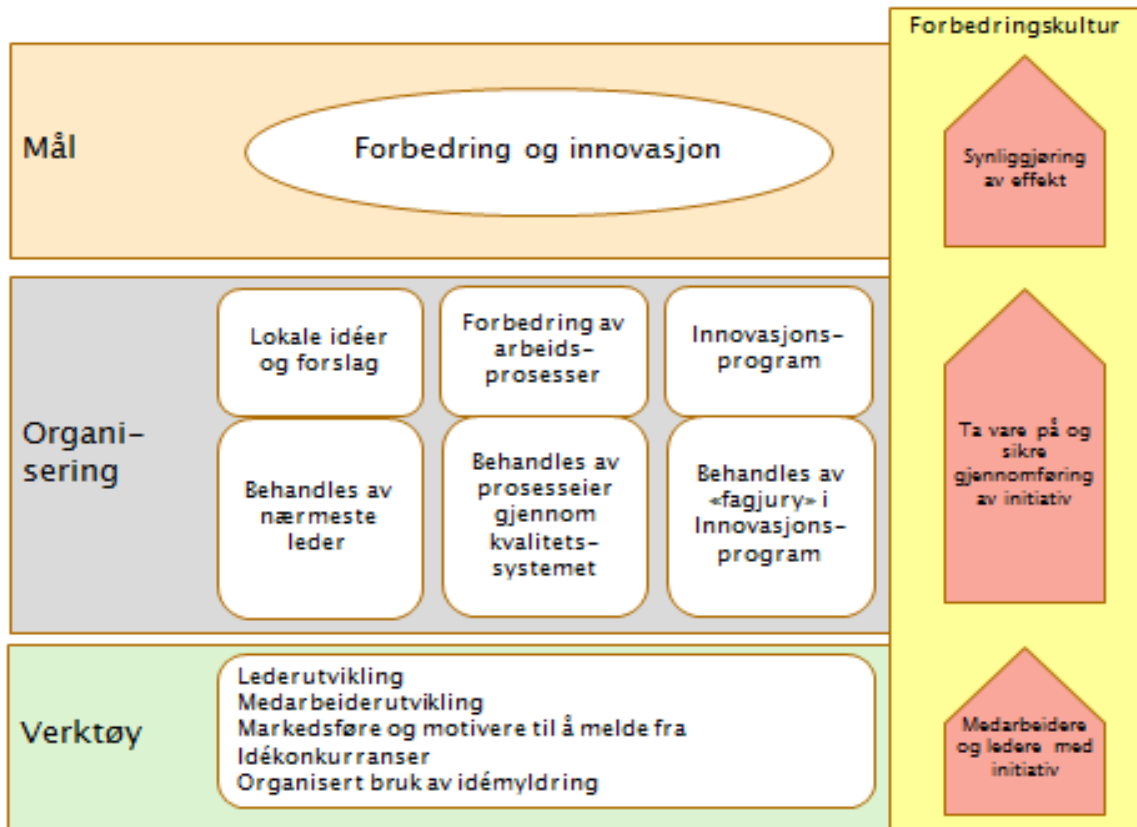
5.1. Innovasjonsprogrammet i Statens vegvesen

Innovasjonsprogrammet har sin bakgrunn i ønsket om å jobbe aktivt og systematisk med utvikling og forbedring i etaten. Det har derfor blitt opprettet et program internt av, og i Statens vegvesen som står ansvarlig for å sette innovasjonsarbeidet i system. I dette delkapitlet beskriver jeg hvordan programmet oppsto og hvordan det er organisert og styrt.

5.1.1. Bakgrunn og historikk

Statens vegvesen hadde tidligere en forslagsordning der alle medarbeidere kunne levere forslag, og alle forslag ble premiert. De beste forslagene «gikk videre» i systemet og ble premiert med større pengepremier. I forbindelse med innføringen av Effektiviseringsprogrammet, som jeg skal komme tilbake til, ble forslagsordningen bestemt nedlagt. Til erstatning ble det utarbeidet en rapport som foreslo nye løsninger for hvordan å jobbe med forbedring og innovasjon i etaten. Fra *Rapport – forbedringsarbeid og innovasjon*, (SVV 2013a:2) kan vi trekke ut at arbeidsgruppen som sto bak rapporten, foreslo å avvikle den forslagsordningen som Statens vegvesen hadde i sin helhet, og utvikle en modell bygd på det rapporten kaller for en *gjennomgående kultur for innovasjon og forbedringer nært knyttet opp til den daglige virksomheten*. Videre pekte arbeidsgruppen på at en slik kultur ville inkludere både ledere og medarbeidere, og satt som forutsetning at når motiverte medarbeidere kommer med ideer til forbedringer, så blir disse mottatt og vurdert av lederne på en åpen og fordomsfri måte. Forslag til forbedringer skulle fremmes til og vurderes av

nærmeste leder, prosesseierne i Kvalitetssystemet og av fagjury oppnevnt for spesielle tema. Arbeidsgruppen konkretiserte de tre måtene å tilnærme seg forbedringsarbeidet slik det er vist i følgende figur (SVV 2013a: 2):



Figur 7: Innovasjon i Statens vegvesen

For å definere innovasjon, la arbeidsgruppen forskningsrådets definisjon til grunn:

«Innovasjoner er nye eller vesentlig forbedrede varer, tjenester, prosesser, organisasjonsformer eller markedsføringsmodeller som tas i bruk for å oppnå verdiskaping og/eller samfunnsnytte.»

Arbeidsgruppen beskrev behovet for innovasjon i offentlig sektor, og sektorens behov for systematisert kunnskap om innovasjons – og endringsprosesser, der de henviste til Difi sitt arbeid med endring og fornyelse av offentlig sektor. Videre beskrev arbeidsgruppas rapport hva som skal til for å skape en forbedringskultur, og hvilke faktorer som har betydning som motivasjon for å fremme forbedringsforslag. Rapporten kaller dette «individ og organisasjon i samspill for kreativ problemstilling», og peker på fire organisasjonsbetingelser som skal være særlig viktige (alt under er utdrag fra rapporten): 1) Gi mulighet for autonomi i arbeidssituasjonen – frihet vil gi indre motivasjon, 2) Ha hensiktsmessige evalueringssystemer

som verdsetter kreativ tenking, 3) Hensiktsmessige problemstillinger og 4) Forståelse av at problemets betydning inngår i en større helhet for å nå organisasjonens mål (SVV 2013a:10)¹⁷

5.1.2. Organisering og styring

I den første rapporten fra 2013 som var grunnlaget for oppstarten av Innovasjonsprogrammet, var det ingen klar plan om hvordan programmet skulle rulles ut i organisasjonen.

Prosjektleder ved oppstart fikk nye arbeidsoppgaver, og programmet lå en periode nede. I 2014 kom det en ny rapport som med utgangspunkt i den forrige rapporten utdypet videre hvordan dette arbeidet skulle foregå. Den nye rapporten baserte seg på den samme definisjonen av innovasjon som den forrige referert i delkapittelet over. Videre sier rapporten fra 2014 at Innovasjonsprogrammet skal være målrettet og søke løsninger på definerte utfordringer eller problemstillinger, og det skal dermed være en temastyrt virksomhet (SVV 2014:5). Antall tema bør være begrenset, og det legges opp til 2-3 tema som kan gå over flere år. Det legges det opp til at Etatsledermøtet skal gi sin årlige tilbakemelding og vurdering sammen med beslutninger om tema og økonomisk ramme.

Innovasjonsprogrammet beskriver i denne rapporten at det er ønskelig å på et senere tidspunkt knytte til seg eksterne samarbeidspartnere, og at det på sikt kan være naturlig at informasjon om ordningen og aktuelle tema gjøres kjent for aktører innenfor bransjen gjennom bl.a. bransjemøter. Samarbeid med eksterne forutsetter at rutiner, regelverk og avtaler blir utarbeidet, peker rapporten på (SVV 2014:5).

Arbeidet skal organiseres av en innovasjonskoordinator som legges i vegdirektoratet, og det er ønskelig at denne jobber tett mot stab for forskning og utvikling i direktoratet. For å vurdere forslag som spilles inn skal det opprettes fagkomiteer som kan representere de fagene som ligger i temaene som lyses ut. Det anbefales videre at støtte til work-shops og lignende hentes fra HR-funksjonen ute i regionene (SVV 2014:6).

I tillegg til de to rapportene om Innovasjonsprogrammet, er arbeidet med forbedring forankret i Statens vegvesen sitt grunnlagsdokument Vegvesenboka. I Vegvesenboka poengteres viktigheten av det kontinuerlige forbedringsarbeidet. Et av vegvesenets overordnede

¹⁷ I rapporten henvises det i denne sammenheng til boken Det gode arbeidsmiljø av Einarsen og Skogstad (2011).

kvalitetsmål er at: *Vi skal lære av våre feil og øke kompetansen vår.* Statens vegvesen har som beskrevet i kapittel 4 et eget kvalitetssystem som beskriver de fleste av arbeidsprosessene våre. Om kvalitetssystemet står det at alle ledere og medarbeidere i Statens vegvesen har ansvar for å gi tilbakemeldinger på feil eller forbedringer til prosesseieren. Ettersom Statens vegvesen har en uttrykt policy om å være en kreativ og innovativ organisasjon og dette er forankret i Vegvesenboka, forutsetter Innovasjonsprogrammet at alle ideer skal forankres i linjeledelsen, og at dette skal sikre eierskap og gjennomføring eller implementering av godkjente ideer (SVV 2014:7). Rapporten beskriver hvilke vurderinger som skal legges til grunn ved utvalg av forslag som skal gis støtte, og skisserer en plan for hvordan de forslagene man velger å gå videre med skal realiseres (SVV 2014). Prosessene rundt innmelding av tiltak og videre behandling av disse er nærmere beskrevet som en egen arbeidsprosess i kvalitetssystemet som beskrevet i kapittel 4, og finner dermed også sin forankring der.

5.2. Effektiviseringsprogrammet i Statens vegvesen

Effektiviseringsprogrammet er Statens vegvesen sitt svar på noen tydelige krav basert på politiske beslutninger om effektivisering av offentlig sektor. Regjeringen har innført en avbyråkratisering- og effektiviseringsreform (ABE-reform) og i Statens vegvesen sitt tildelingsbrev for 2017 er effektiviseringskravet beskrevet, og dette å forankrer dermed etatens effektiviseringsprogram fra høyeste hold. I Effektiviseringsprogrammet legges det opp til en innsparing i 2017 på om lag 140 mill. kroner. I rapporteringen i tertial- og årsrapport skal det gå fram hvilke tiltak som er gjort for å følge opp ABE-reformen, og i Statens vegvesen sin årsrapport skal det rapporteres på gjennomførte tiltak og oppnådde effektiviseringsgevinster i 2017.

5.2.1. Bakgrunn og historikk

I løpet av de siste årene har det vært en betydelig økning i bevilgninger til Statens vegvesen¹⁸. Den kraftige veksten i aktiviteten førte med seg en økning i kostnadene til den interne virksomheten i Statens vegvesen, blant annet flere ansatte. Dette resulterte igjen i at det fra

¹⁸ De årlige bevilgningene til Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket har økt fra rundt 1,7 mrd. kroner i 2005 til 30 mrd. i 2013 (i 2013-kroner). I tillegg har det vært en kraftig økning i bompenger.

2013 ble rettet fokus mot ressursbruk, og i Nasjonal transportplan for 2014-2023 (Meld. St. 26 (2012-2013)) ble det vedtatt at Samferdselsdepartementet skulle etablere et eget program for effektiviseringsarbeidet i Statens vegvesen og Jernbaneverket i planperioden. Programmet skulle omfatte følgende hovedområder: anleggsmarkedet, byggherrefunksjonen, planlegging, trafikant- og kjøretøytjenester (Statens vegvesen) og trafikkstyring (Jernbaneverket). I tillegg skulle programmet ta for seg forvaltning av riks- og fylkesveger (Statens vegvesen) og administrasjon og interne støtteprosesser. Programmet skulle inneholde konkrete tiltak rettet mot alle hovedområdene og omfatte alle kostnader etatene selv kan påvirke. Det ble lagt stor vekt på at ressurser som frigjøres gjennom effektiviseringstiltak, omdisponeres slik at en størst mulig andel av de bevilgede midlene til etatene brukes til å utvikle det nasjonale transportsystemet (Statens vegvesen:2013b).

Regjeringen ønsket med dette at Statens vegvesen skulle redusere sine påvirkbare kostnader og få «mer penger ut på veg», og påla etableringen av et program. Målet for Statens vegvesen ble da å etablere et effektiviseringsprogram som ved gjennomføring ville gi mer veg for pengene ved at større andel av totalrammen brukes på drift og vedlikehold og investeringer på riksvegnettet. Desember 2013 kom rapporten fra Statens vegvesen sin arbeidsgruppe som hadde fått i oppgave å etablere Effektiviseringsprogrammet. Den pekte på at bakgrunnen var todelt. Statens vegvesen hadde et behov for å omfordele ressurser fra interne påvirkbare kostnader til vedlikehold på riksvegnettet flytte mer penger over på veg, og dette hadde også regjeringen vært tydelig på i NTP-meldingen (op.cit.). Hensikten med programmet var å legge rammer for å øke innsats i produksjon på vegnettet. Dette skulle gjøres ved å redusere interne påvirkbare kostnader. Programmet skulle styres i linja, og ble innarbeidet i årlige budsjettprosesser og fulgt opp gjennom resultatavtaler, jf. Statens vegvesen sitt styringssystem nærmere beskrevet i kapittel 4. Arbeidsgruppen definerte effektivisering i sin rapport på følgende vis: «vår evne til å løse pålagte oppdrag og oppgaver med tilstrekkelig kvalitet og til lavest mulig kostnad (og med høyest mulig samfunnsnytte)» (op.cit.)

5.2.2. Organisering og styring

Effektiviseringsprogrammet startet opp i mai 2013. Fra juni til september samme år ble det gjennomført en omfattende idé – og datainnsamling i hele organisasjonen. Hensikten med dette var ifølge arbeidsgruppen og skape engasjement, forankring og eierskap til effektiviseringstiltak. Denne prosessen ble gjennomført ved at det gikk ut oppdrag til alle

enheter om å finne effektiviseringsforslag fordelt etter prosessorientert kvalitetssystem, slik det er beskrevet i kapittel 4. Det ble arrangert work-shops der man involverte både fagpersoner og ledere på flere nivåer, som gjennomgikk prosessene i kvalitetssystemet og fant forbedringsforslag. I juni gikk det også ut bestillinger til prosesseierne, der de ble bedt om å komme med forslag til effektiviseringstiltak innen egne hovedprosesser. Etter at all innsamling var gjort, gikk man fra september til slutten av oktober inn i en fase arbeidsgruppen kalte «analyse og bearbeiding». Deretter var den en måned med «kvalitetssikring» før man sluttførte tiltaksplanen før nyttår. Fra 1. januar 2014 skulle tiltakene implementeres i linja.

Arbeidsgruppen mente dette forutsatte vilje og evne til omstilling i organisasjonen, og at alle måtte være forberedt på endringer i arbeidsoppgavene våre. Arbeidsgruppen pekte også på et behov for å jobbe smartere og dermed mer effektivt (op.cit.).

5.2.3. Evaluering av Effektiviseringsprogrammet

I perioden fra november 2015 til februar 2016 ble det gjennomført en ekstern gjennomgang av Effektiviseringsprogrammet. Dette ønsket Statens vegvesen å gjøre for å få en vurdering av effektiviseringsarbeidet så langt, og for å få innspill til videre arbeid. Fokuset i gjennomgangen var på arbeidet etter at tiltak ble identifisert og overført til linjen, som i prosessen beskrevet over. Den eksterne evalueringen ble basert på dokumentstudier og to runder med intervjuer. Gjennomgangen hadde spesielt fokus på følgende tre områder: 1) Organisering og planlegging, 2) Identifisering, beregning, og måling av gevinster og 3) Gjennomføring og oppfølging. Disse områdene var dermed styrende for hvilke kriterier programmet ble evaluert etter. Den eksterne evalueringen tok også for seg samme type prosesser i sammenlignbare virksomheter (Deloitte 2016).

I rapporten fra denne evalueringen var den overordnede konklusjonen at Effektiviseringsprogrammet mangler struktur og eierskap, og dermed gjennomføringsevne. I den gjennomgangen som ble gjort fant man at man høyst sannsynlig ikke ville nå de målsettingene som ble satt ved å videreføre dagens praksis. Rapporten trakk frem uklar programorganisering, og dårlig forankrede mål, i tillegg til dårlig sammenheng mellom mål og tiltak. Rapporten kalte programmet en desentralisert budsjettstyringsøvelse, preget av «ostehøvelprinsippet». Selv om enkelte avdelinger jobbet mer strategisk, var det en risiko for

at man gjorde taktiske kutt i stedet for strategiske forbedringer som er mer vedvarende, kan vi lese av rapporten (Deloitte 2016:9).

Det som ble trukket frem som positivt, er at Statens vegvesen tidlig tok signalene fra regjering og Samferdselsdepartementet om å ta effektivisering på alvor, og la en plan for dette.

5.2.4. Restart av Effektiviseringsprogrammet

I rapporten fra evalueringen beskrevet over var den overordnede konklusjonen at Effektiviseringsprogrammet manglet struktur og eierskap, og dermed gjennomføringsevne. I den gjennomgangen som ble gjort fant man at man høyst sannsynlig ikke kommer til å nå de målsettingene som ble satt ved å videreføre dagens praksis.

På bakgrunn av funnene i denne rapporten ble det i april 2016 vedtatt en ny organisering, der effektiviseringsarbeidet organiseres i et program med faste tilknyttede ressurser, og med Etatsledermøtet som styringsgruppe. Det ble vedtatt et programsekretariat for styring og oppfølging av effektivitetsarbeidet, som i oppstarten skulle bestå av ressurser med kompetanse innen ledelse, effektiviseringsmetodikk, gevinstrealisering, kontrollerfunksjoner og kommunikasjon. Programsekretariatet skulle utarbeide et konsept for effektiviseringsarbeid i etaten som dreier fokus fra kortsiktige budsjettstyringsaktiviteter til effektiviseringsaktiviteter basert på prosessforbedringsmetodikk med større og mer langvarig effekt. Programsekretariatet har ansvar for å organisere etatens effektiviseringsprogram og følge opp prosesseiere, regionene og avdelingene i VD med tanke på rapportering og fremdrift av effektiviseringstiltak, inkludert gevinsthåndtering og etablering av nye tiltak (Statens vegvesen 2016).

Prosesseiere i kvalitetssystemet er de som har ansvar for å implementere eksisterende tiltak, og å identifisere og utarbeide nye effektiviseringstiltak for kvalifisering til programmet. Prosesseier har også som oppgave å sikre deltakelse og medbestemmelse fra regionene. Regioner og fagavdelinger er på sin side også ansvarlige for å identifisere og utarbeide nye effektiviseringstiltak for kvalifisering til programmet, og å gjennomføre tiltak. Alle enheter skal jobbe aktivt med gevinstrealiseringsplaner og ta ut gevinster, og rapportere fremdrift og resultater til prosesseier og programsekretariat. Rapportering gjøres gjennom tertialrapporter og årsrapport (op.cit.).

Begge programmene presentert i dette kapitlet har utviklet og endret seg underveis, og er fortsatt under utvikling. Vi kan likevel se at programmene har trekk ved seg som er ulike, som for eksempel ulike mål og tiltak, ulikheter i organiseringen og ulikheter i hvordan strukturene for oppfølging og rapportering er tenkt. Jeg vil argumentere for at de to programmene utgjør to ulike strategier for å oppnå endring, som er tenkt å gi ulik effekt i organisasjonen. I det neste kapitlet legger jeg frem mine funn og drøfter disse, knyttet opp mot den teoretiske redegjørelsen fra kapittel 3, pentagonanalysen og beskrivelsene av de to programmene.

Kapittel 6 – Funn og analyse

Mitt empiriske grunnlag i denne oppgaven er en kvalitativ og komparativ undersøkelse av to programmer for endring, og en pentagonanalyse av Statens vegvesen Region sør, som sammen med relevant teori skal belyse min argumentasjon om at de to programmene representerer noe ulikt som og ga ulikt resultat. Jeg skal i dette kapitlet utdype hva jeg fant i mine undersøkelser og drøfte dette i lys av teori og empiri fra de forrige kapitlene. Analysen er sortert som forhold knyttet opp mot 1) innovasjon, 2) effektivisering, 3) kultur og 4) struktur. Avslutningsvis, i kapittel 7, viser jeg hvordan sammenhengene mellom de fire gjorde at de to endringsstrategiene, programmene, gir ulik læringseffekt i organisasjonen.

6.1. Forhold knyttet til Innovasjonsprogrammet og innovasjon

Innovasjonsprogrammet hadde som formål å skape en gjennomgående kultur for innovasjon og forbedring i Statens vegvesen. Min oppfatninger er at programmet ønsker å skape en kultur for forbedring og kultur som er mer utbredt enn den er i dag. Dette skulle forankres hovedsakelig i kvalitetssystemet og gjennom tilrettelegging fra linjeledere, men er ikke forankret i Statens vegvesen sin mål og resultat-styring. Programmet skulle basere seg på innspill fra de ansatte som kan komme med forslag til ulike former for innovasjon som produkt- eller prosessinnovasjon.

Basert på mine undersøkelser er hovedinntrykket at programmet er lite kjent, forankret og implementert i organisasjonen. Det er enighet om at innovasjon er noe positivt, selv om flere informanter er åpne på at de er usikre på innovasjonsbegrepet og hva som skal legges i det. Det pekes på at det kan være en veldig ulik forståelse av ordet organisasjonen, noe som også understøttes av Tidd og Bessant (2013).

Det er en oppfatning blant informantene at deler av organisasjonen er tøffe på å satse på nye ting innenfor enkelte fagområder, spesielt i enheter som har et utviklingsfokus knyttet til arbeidsoppgavene. Noen miljøer opplever at de er fremtidsrettede og utadrettede, og at de stadig utvikler seg innenfor sitt felt. De som har en mer operativ arbeidshverdag, opplever seg «løsningsorientert» - at de løser de oppgavene de skal med de midlene de har, og at det noen ganger gjør at de må tenke utenfor boksen for å løse problemet de har foran seg. Fra pentagonanalysen ser vi at Statens vegvesen Region sør har subkulturer i seg, og det stemmer

godt med mine funn om at det varierer i hvilken grad man er opptatt av innovasjon, eller kaller det man driver med for innovativt, ut ifra hvor i organisasjonen man er plassert.

Et annet inntrykk er at ute i organisasjonen er det en oppfatning om at innovasjonsbegrepet er noe «ledelsen» ønsker å smykke seg med, men at det ikke er rom for det i praksis, spesielt ikke i en periode der fokuset på innsparing er stort. Det stilles også spørsmål ved om organisasjonen egentlig ønsker utviklingsorienterte personer, eller om disse fort kan oppfattes som vanskelige medarbeidere. Det prates også om at innovasjon i etaten er basert på ildsjeler mer enn systematisk arbeid. Disse ildsjelene kan til en viss grad oppleves som «cowboyer» - og dette kan skli over i det en informant beskriver som «kranglefant». Under samtale med en som jobber innenfor rekruttering kommer det frem at nytenkning ikke er en spesielt etterspurt egenskap når vi skal ansette medarbeidere, men at det virker som om det er andre verdier som henger høyere i organisasjonen.

Som nevnt er et hovedfunn at Innovasjonsprogrammet ikke er noe særlig kjent ute i organisasjonen. Det har heller ikke vært informert noe særlig om programmet hverken fra ledere, fra de som står bak programmet, hverken ute i regionene eller via intranett. Flere av informantene hadde ikke hørt om programmet før jeg introduserte det. Det trekkes dermed frem at det er et behov for å gjøre programmet mer kjent dersom man skal lykkes med å oppnå målet som programmet har satt. Flere informanter peker også på at dersom man skal mene noe med et sånt program, så må det formaliseres, det må komme fra ledere, og det må følges opp. Dersom det ikke settes mer i system, vil Innovasjonsprogrammet begrenses til enkeltpersoner som pådrivere for nyskaping. Vi gjør mye bra innenfor innovasjon, men det henger ikke nødvendigvis sammen med programmet, eller er satt i noe system, sier flere.

I kapittel 3 trekker jeg frem flere forhold som er viktige for å skape innovasjon. Tidd og Bessant (2013) viser til forhold knyttet både til kultur, struktur og ledelse. Samhandling og forening av ulike fagdisipliner og perspektiver i organisasjonen trekkes frem som essensielt for å lykkes (Tidd, Bessant 2013: 107). Pentagonanalysen viser at vi har utfordringer både med den faglig inndelte og geografisk spredte strukturen og en region preget av subkulturer. Vi har tverrfaglige nettverk i regionen, og en informant som jobber med og i nettverk trekker frem denne arenaen som en fin arena for å jobbe med nyskaping, nettopp for å skape kreativitet ved å forene fag, og samtidig som en arena for å implementere nye faglige retninger, da nettverkene sprer seg «helt ut» i organisasjonen.

Dersom målet er å skape en innovativ organisasjonen, blir utfordringen å finne balansen mellom kaos og kontroll. Ifølge Tidd og Bessant (2013) bør man tilstrebe å ligge på det rette skjæringspunktet, og deres påstand er at for mye krevende struktur og byråkrati kan virke hemmende for kreativitet. Dette støttes av De Wit og Meyer (2010) og Jacobsen og Thorsvik (2007) som drar paralleller mellom innovasjon, forbedringsarbeid og dobbelkretslæring. Her er det tydelig at Statens vegvesen har trekk ved seg som kan virke hemmende, som det omfattende styringssystemet og den hierarkiske og tradisjonelle oppbyggingen. En informant reflekterer rundt at ledere kan være bremseklosser i systemet for å skape innovasjon, dersom de ikke er risikovillige. Informanten reflekterer videre over at mange ledere sitter veldig lenge i lederjobber i etaten, og at de er sterke meningsbærere når nye ansatte kommer til. Dersom ledere ikke holder innovasjon og nytenkning som viktige verdier vil dette påvirke klimaet for de ansatte.

For å oppnå innovative organisasjoner er vilje til innovasjon, med en tydelig formidlet mening og nytte, er involvering fra toppledelsen helt grunnleggende, ifølge Tidd og Bessant (2013:108). De sier videre at toppledelsen må være støttende på lang sikt og ikke kun i en oppstartsfase, og at det må være rom for å ta risiko og aksept for feilslåtte satsinger. Innovasjon oppstår gjerne nedenifra, og ledere må dermed være tilretteleggere og endringsagenter for det arbeidet som gjøres (op.cit.). Selv om toppledelsen i Statens vegvesen ved et par anledninger har gått ut i artikler på intranettet og etterlyst, og oppfordret til forbedrings- og innovasjonsarbeid, så er mitt inntrykk at budskapet ikke er kommunisert ut gjennomgående fra ledere i hele organisasjonen. Informantene har heller ikke fått inntrykk av at innovasjon er et kommunisert satsingsområde for Region sør.

Aasen og Amundsen (2011) peker på at endring i offentlig sektor skal skje kontrollert og fremforhandles, med lite spillerom for spontan utvikling. Store og kompliserte organisasjonsstrukturer blir trukket frem som barriere mot innovasjon, det samme blir vane/tradisjon og risikoaversjon. Alle disse barrierene tyder mine undersøkelser på er tilstede i Statens vegvesen, selv om tradisjonene ser ut til å være i ferd med å endres.

Mitt hovedinntrykk er at Innovasjonsprogrammet har potensial for å skape strategiske, langvarige endringer i Statens vegvesen, med tiltak som kan gi god læringseffekt. Dessverre mangler det foreløpig noe på implementering, og det må tydeliggjøres at dette er et satsingsområde – dersom ledelsen faktisk mener at det er et satsingsområde. Det gjøres mye innovativt i organisasjonen, og det jobbes bra med utvikling og forskning innenfor enkelte

områder. Min påstand er likevel at det per i dag ikke er etablert en «gjennomgående» og systematisk tilnærming til innovasjon i Statens vegvesen Region sør, slik det var uttrykt som et mål av Innovasjonsprogrammet.

6.2. Forhold knyttet til Effektiviseringsprogrammet og effektivisering

Basert på de samtalene jeg har hatt, er hovedinntrykket at Effektiviseringsprogrammet er godt kjent i organisasjonen, både ledere og medarbeidere er opptatt av effektivisering, og det snakkes mye om effektivisering. Spesielt snakkes det om ressursbruk og ressursmangel, herunder utfordringer knyttet til bemanning.

Flere informanter trekker frem at de sitter med inntrykk av at målene og tiltakene i Effektiviseringsprogrammet er kortsiktige og at fokus har vært på å kutte ned på kostnader, og det etterlyses vilje til å se på arbeidsoppgaver og arbeidsprosesser i organisasjonen. Denne opplevelsen støttes også av evalueringen foretatt av Deloitte, som bruker begrepet «ostehøvel» for å beskrive hvordan Statens vegvesen har innført sparingstiltak. Dette oppleves som en manglende vilje til å diskutere hvilke oppgaver vi kan ta bort.

Fokuset på bemanning og en nedjustering av denne, virker å være godt forstått ute i organisasjonen, det er forståelse for at å ta ned bemanningen er en naturlig følge av mindre aktivitet på planlegging og bygging av veg. Basert på inntrykk gitt av informantene kan det likevel virke som om det hersker en følelse av at den lavere aktiviteten ikke har slått inn i organisasjonen enda, og at det per i dag er mindre ressurser uten at behovet for ressursene har minsket. Det virker også som om det er noe manglende forståelse for at et bemanningsnedtrekk vil gi noen form for langsiktig effektivisering av organisasjonen.

På spørsmål om hvorfor det er vanskelig og lykkes med effektivisering, svares det at det er en opplevelse av at avgjørelser tas på feil sted, og en opplevelse av at man ikke tok seg nok tid. Det pekes også på at de ansatte ikke tok effektiviseringen innover seg tidlig nok. De som var med i programmet, sier at de ønsket fokus på mer utviklingsrettede og langsiktige tiltak, men at etatsledelsen ikke støttet dette. En annen utfordring som trekkes frem er at de som skulle ta ut resultatene (linjeledelsen) ikke var de som sto ansvarlig for tiltak (prosessseier), det ble mye skylding på hverandre. «Vi turte ikke å velge bort» er også noe som går igjen.

Effektivisering og Effektiviseringsprogrammet er godt kjent, og noe det fokuseres på og som mange er opptatt av. De fleste virker enige om at det er et behov for effektivisering, og det virker også som det er god forståelse for at dette er vi pålagt «utenifra». Det det derimot rettes kritikk mot er type grep som er gjort, som for eksempel det korte tidsperspektivet og at det mer snakk om å kutte kostnader enn å finne tiltak som gir varig endring. Dette støttes også av evalueringen Deloitte gjorde, der det trekkes frem at man burde ha diskutert prioritering av oppgavene vi løser, og om det er oppgaver vi kan slutte å gjøre. En kilde som var med i programmet i tidlig fase forteller at de ønsket å beskrive og kategorisere *må, bør og kan* oppgaver – men at dette ble for omfattende i tidlig fase og stoppet. Det har også blitt jobbet veldig mye med metodikk for å følge opp og regne ut gevinster ved ulike tiltak, og da har man i en periode måttet gjøre tiltakene enkle nok til at man kan teste metodikk for gevinstrealisering.

Denne oppfatningen av at feil grep ble gjort virker som å være gjennomgangstonen både ute i organisasjonen og hos de som var med på å opprette programmet, men ingen virker å vite helt hvorfor det ble feil. Mulige forklaringer som blir trukket frem er at det ble gitt for kort tid, og at dette viste seg å bli kostbart i lengden, det burde vært investert mer tid i starten av programmet. En annen mulig forklaring er at de som eier tiltakene (prosesseier) ikke er de samme som de som skal ta ut gevinst (linjeleder).

Det som oppleves som positivt, er at Statens vegvesen har tatt oppdraget med å effektivisere på alvor. Det virker også som det er høye forventinger til at en nyetablering av programmet vil gi bedre tiltak og bedre metodikk. Flere sier også at diskusjonene i organisasjonen har modnet og oppleves mer på «riktig nivå» nå. Der mange tidligere var veldig opptatt av bemanningstall og hvordan dette ville slå ut, er det nå mer fokus på hvordan man kan løse oppgavene med de ansatte som er der. Det oppleves også om at det parallelt har skjedd en modning i organisasjonen. Det at det er satt tall for å styre bemanningen ned har også vært med på å tvinge frem noen nye diskusjoner som ikke ble tatt i en tid der det «bare var å ansette flere folk», noe som kan være en drahjelp for effektiviseringsarbeidet i etaten

Min oppfatning er at det er stor aksept for at vi er pålagt og effektivisere, men at det stilles spørsmål ved måten vi velger å gjøre det på. Det virker som om det har vært en modning i organisasjonen i forhold til tiltak og metodikk, og at dette har blitt fanget opp i organisasjonen etter at Effektiviseringsprogrammet startet opp på nytt.

6.3 Forhold knyttet til organisasjonskultur

I samtalene jeg gjennomførte ønsket jeg å knytte endringsprosessene opp mot både organisasjonens formelle strukturer, og de mer uformelle trekkene som beskrevet i pentagonanalysen i kapittel 5. Et av temaene jeg styrte samtalene inn på var hvilken rolle organisasjonskulturen spiller i arbeidet med ulike endringsstrategier. Som beskrevet i teorikapittelet, så er organisasjonskultur er sterk kraft i endringsprosesser.

En refleksjon som gikk igjen når det gjaldt kulturen til Statens vegvesen, er at vi har hatt mye penger og ressurser over veldig lang tid, og at vi dermed ikke har vært vant til å tenke sånn som vi nå må gjøre både i forhold til innovasjon og effektivisering.

I samtalene om kultur ble det trukket frem at vi har lange tradisjoner som ikke lar seg endre over kort tid, og dette kommer også frem av pentagonanalysen. Viktige verdier i Statens vegvesen er fokus på regelverk og å gjøre ting riktig med høy kvalitet og dette lærer vi også de nyansatte til. Informantene beskrev en kultur som er opptatt av høy kvalitet på leveranse, og at ting skal gjøres korrekt. Det blir snakket om «godt nok», og at det er behov for å senke lista. Arbeidsprosessene er designet for å være svært gode, ikke effektive. Det ble trukket frem at nyansatte raskt blir trukket inn i dette tankesettet, og raskt får de samme verdiene, og at dette vektlegges allerede i tilsettingsfasen.

En kultur som er opptatt av høy kvalitet, høy grad av rapportering og høy grad av regelstyring kan fort komme i konflikt med innovasjonstankegangen. Det at vi har mange spesialiserte fagfolk, at vi er en bedrift som har levd lenge og beholdt arbeidskraft over lang tid, beskrives som en styrke i organisasjonen, men samtidig som trekk som informantene tror kan gjøre endringsprosesser utfordrende.

Flere av informantene gir inntrykk av å ha et positivt fremtidsfokus, med tro på en ny tid for Statens vegvesen. Det virker som om de fleste ser for seg en rolleendring for hele etaten, men det trekkes også frem at det å skape en ny kultur er en lang prosess. Det at vi er blitt pålagt endringer gjennom effektivisering utenfra, trekkes frem som noe positivt på den måten at det tvinger gjennom noen grep og noen nye diskusjoner. Det gir oss fremdrift, og det Kotter (2006) beskriver som «sense of urgency» i organisasjonen, noe som har manglet tidligere. De interne endringene preges også av endringer som foregår på samfunns- og globalt nivå, for eksempel at høyere turn-over vil gi oss mulighet til å påvirke og forme kulturen på nytt, og at Statens vegvesen er inne i en rolleendring på hva vi skal være. Det nevnes fra flere at dette

henger sammen med endringer som er større enn oss, som grønt skifte, økt digitalisering og økt mangfold i arbeidsstokken.

6.4 Forhold knyttet til organisasjonsstruktur

I samtalene berørte vi også de mer formelle trekkene ved organisasjonen som det vises til i pentagonanalysen i kapittel 5. Strukturen på organisasjonen vår er logisk oppbygd med tanke på oppgaver og geografi, og rapportering sikrer at vi leverer det vi skal. Kvalitetssystemet skal sikre at vi jobber enhetlig, og at vi slipper å finne ut av hvordan vi skal løse samme oppgave, flere ganger. Samtidig ser vi tydelig at vi har en utfordring når målet er å innføre strategisk endring, og organiseringen vår trekkes også frem av informantene som nevnt i de forrige delkapitlene. De Wit og Meyer (2010) peker på viktigheten av å ha en god balanse mellom kaos og kontroll, og at en lite fleksibel struktur vil virke hemmende for kreativitet og innovasjon, og peker også på samarbeid på tvers av fagdisipliner som et suksesskriterium for å skape innovasjon og forbedring. Det ble trukket frem av flere at det er store avstander i organisasjonen, og at det for lite kjennskap til hva som skjer i de ulike enhetene. De som sitter «langt ute» har en opplevelse av at de som sitter på nivåene over sitter for langt unna, og ikke vet hva de som jobber mer operativt driver med. Et uttrykk som ble brukt var «strekk i laget». Det er en opplevelse av det utarbeides rutiner på nivået over som ikke passer for de som er ute i driften, samtidig som det er forståelse for at det er et forsøk på å gjøre ting mer enhetlig på tvers av region og etat. Det ble diskutert at organisasjonen er svært stor med mange ledd både horisontalt og vertikalt, og at det jobbes for lite på tvers og på langs. Den klassiske utøvelsen av linjeledelse i organisasjonen ble trukket frem som problematisk, fordi det blir sårbart når en leder ikke er endringsvillig.

Et dilemma som gikk igjen i samtalene er hvordan vi kan sikre enhetlig utførelse av arbeidsoppgaver på tvers av en stor organisasjon, samtidig som vi sikrer fleksibilitet i oppgaveutførelsen og gir ansatte muligheter til «å prøve seg frem». Andre refleksjoner handlet om at vi er for dårlige til å samarbeide på tvers av fag, og at vi er for opptatt av eget fagfelt, noe som støttes av beskrivelsen av subkulturer fra pentagonanalysen. En informant som jobber mye nettverksbasert, fortalte at tverrfaglige nettverk oppleves som gode arenaer når de skal implementere nye strategier og retningslinjer på tvers av organisasjonen.

Jacobsen og Thorsvik (2007) trekker også frem at en høy grad av formalisering kan virke hemmende på dobbeltkretslæring i organisasjoner, vi kan sammenligne med det De Wit og

Meyer (2010) beskriver som organisasjoner som ønsker stor grad av kontroll fremfor kaos. Dette er trekk som vi i pentagonanalysen ser at Statens vegvesen bærer preg av, og som kan virke hemmende på organisasjonens evne til å endre seg. Det er likevel andre trekk ved organisasjonen som er endringsdrivende, som for eksempel høy grad av kunnskapsmedarbeidere som trekkes frem av Aasen og Amundsen (2011) og noen felles kulturelle trekk, som uformell omgangstone og godt arbeidsmiljø, som trekkes frem av Tidd og Bessant (2013).

Kapittel 7 – Oppsummering og avslutning

I denne oppgaven har jeg innledningsvis beskrevet mine hovedargumenter, som jeg ønsket å få belyst gjennom dette arbeidet. Kjerneargumentasjonen i denne oppgaven er at Statens vegvesen har vedtatt et program (Innovasjonsprogrammet) som hadde et mål om, og potensial for langvarig endring, men som på denne undersøkelsens tidspunkt ikke lykkes med å ta ut denne effekten. Effektiviseringsprogrammet har til en viss grad lykkes i sin tilnærming til endring, men dette er endring som bærer preg av kortsiktige løsninger. Jeg har hatt to hovedspørsmål med meg underveis:

1. Hvordan har Innovasjonsprogrammet og Effektiviseringsprogrammet fungert forskjellig som endringsprosesser i Statens vegvesen?
2. Hvordan har ulike deler av organisasjonen, som organisasjonens struktur og kultur, vært med på å påvirke utfallet av endringsprosessene?

For å belyse min argumentasjon har jeg i denne oppgaven først gitt mine metodiske betraktninger. Deretter har jeg presentert relevant teori for å belyse problemstillingen, herunder teoretiske redegjørelser for endring og læring i organisasjoner. I kapittel 4 har jeg gjennom en pentagonanalyse presentert Statens vegvesen, og deretter de to programmene i kapittel 5. Avslutningsvis la jeg frem mine funn og analyse i kapittel 6. Helt til slutt i vil jeg i dette kapittelet oppsummere mine hovedfunn.

7.1. Innovasjonsprogrammet og Effektiviseringsprogrammet som ulike veier til endring

Det er et tydelig funn at Innovasjonsprogrammet er desidert mindre kommunisert og kjent i organisasjonen enn Effektiviseringsprogrammet. På Statens vegvesen sitt Intranett gir «Effektiviseringsprogrammet» som søkeord 616 treff, mens «Innovasjonsprogrammet» gir 26 treff. I tillegg var det krefter i tidlig fase i Innovasjonsprogrammet som hadde en plan om å informere ute i regionene, men grunnet praktiske årsaker (leder måtte prioritere ny oppgave) så ble dette ikke gjort. Effektiviseringsprogrammet har dermed vært det programmet som har fått mest fokus, har vært mest pratet om, og mest informert om. Effektiviseringsprogrammet har også hatt sitt utspring i vedtak pålagt oss utenifra, mens Innovasjonsprogrammet er noe

Statens vegvesen selv har initiert. Alle informantene trakk frem at det definitivt finnes en slags kobling mellom innovasjon og effektivisering, og flere reflekterte rundt at å utvikle og innovere organisasjonen vil kunne gi effektiviseringsgevinster på sikt, men at fokuset er på pengebruk og at utviklingsarbeid kan oppfattes som en «luksusvare». Et spørsmål som raskt har dukket opp i dette arbeidet er i hvilken grad utviklingsarbeid blir saldert eller økt under Effektiviseringsprogrammet. Flere informanter var opptatt av at vi må tørre å bruke penger på utvikling også når vi effektiviserer – selv om det kan bety tap på kort sikt. Dersom man skal lykkes med å tenke nytt må man ikke la seg skremme av den kostnaden som kan oppstå ved at man mislykkes med noe. Flere pekte også på at trange rammer i økonomi og bemanning nettopp vil gi behov for å tenkte nytt om ting. Et sitat fra en informant oppsummerer dette dilemmaet på denne måten:

«Effektiviseringstiltakene gir begrensninger for innovasjonsarbeidet, det krever ressurser å tenke nytt. Hvis vi får for lite ressurser (folk) så klarer vi ikke opprettholde innovasjonsarbeidet vårt».

Med unntak av at Effektiviseringsprogrammet har bakgrunn i et politisk vedtak utenfor Statens vegvesen, mens Innovasjonsprogrammet er initiert internt, har de to programmene en forholdsvis lik bakgrunn. De to programmene har begge disse sitt utspring fra sentralt i vegdirektoratet, og begge programmene er vedtatt i sentralt ledermøte, ELM (Etatsledermøtet). Begge programmene er organisert i vegdirektoratet, og begge programmene har skiftet ut struktur og ledelse underveis. Men der Effektiviseringsprogrammet har vært informert mye om ute i regionene, og har etablert en kontaktpersoner i hver region, har ikke Innovasjonsprogrammet vært kommunisert ut i noe særlig grad. Og der Effektiviseringsprogrammet er tatt inn i målstyringssystemet (resultatavtalene), følges ikke Innovasjonsprogrammet opp i styringslinja på samme måte.

Min kjerneargumentasjon i denne oppgaven er at Innovasjonsprogrammet har potensial for langvarig endring og læring, mens Effektiviseringsprogrammet bærer preg av kortsiktige løsninger. I de avsluttende delkapitlene skal jeg redegjøre nærmere for disse påstandene.

7.1.1. Ulik endringsstrategi

I kapittel 3 har jeg gitt teoretiske redegjørelser for ulike former for endring i type, omfang og med ulik tilnærming til hvordan å oppnå endring i organisasjonen. De Wit og Meyer (2010)

bruker begrepene revolusjon og evolusjon for å beskrive skillet mellom omfattende og brå endringer, og inkrementelle, stegvise endringer. Ingen av disse programmene kan etter min mening beskrives som revolusjonerende endringer, men er programmer med mange tiltak som i sum skal skape et resultat over tid. Jeg oppfatter det likevel som om Innovasjonsprogrammet ikke har satt noen «sluttdato», mens det for Effektiviseringsprogrammet er satt tydelige frister for hva som skal være innspart når.

Jacobsen (2004) trekker frem strategi E (Economic) og O (Organization) som to ulike endringsstrategier, og det er etter min mening her en tydelig parallell til de programmene. Strategi E har som formål å skape økonomiske verdi og strategiens fokus er lagt på formelle strukturer og systemer, på samme måte som Effektiviseringsprogrammet ønsker å hente ut gevinster som kan måles i kroner og øre. Strategi O har som formål å utvikle organisasjonens menneskelige ressurser ifølge Jacobsen (2004), og trekker fram at de ansatte skal settes i stand til å iverksette strategi og lære fra erfaringer gjort i tidligere endringsarbeid. Målet med denne strategien er å utvikle en kultur i organisasjonen med stort engasjement for utvikling, og som har evnen til å lære. Dette er også formålet til Innovasjonsprogrammet, som ønsker å skape en kultur der medarbeidere er motivert for å jobbe med og utvikle organisasjonen kontinuerlig.

Begge strategiene, og begge programmene, har fokus på resultater. Forskjellen består av at man i Innovasjonsprogrammet i større grad vektlegger de ikke-økonomiske resultatene som menneskelige egenskaper, relasjoner og prosesser. Jacobsen (2004) sier at denne vektleggingen gir organisasjonen større mulighet for læring, og læring er et viktig premiss for å skape langsiktige endringseffekter. I det videre skal jeg dermed argumentere for at de to programmene har ulikt potensial for læring.

7.1.2 Ulik læringseffekt

Det er i utgangspunktet ikke noe mål for meg å komme frem til en «beste» endringsstrategi. Som jeg har trukket frem flere ganger i mitt teoretiske grunnlag, så kan flere tilnærminger til endring være hensiktsmessig, sett ut ifra kontekst og hva man ønsker å oppnå med endringen. Flere tilnærminger til endring kan også supplere hverandre, og i dette tilfellet har man innført to ulike tilnærminger til endring som ikke nødvendigvis trenger å være konkurrerende. Jacobsen (2004) peker på at de fleste endringsprosesser har i seg en kombinasjon av flere av de perspektivene jeg har beskrevet, og dette kan også variere fra fase til fase i endringsprosessene. Et hovedpoeng jeg likevel ønsker å få frem, er at endringsprosesser

skiller seg fra hverandre i hvilken læringseffekt de kan gi for organisasjonen – og denne læringen bør fortrinnsvis bære preg av langsiktighet og dobbelkrets, for på den måten å skape en robust men samtidig fleksibel organisasjon.

I den teoretiske redegjørelsen har jeg beskrevet forskjellene mellom enkelt – og dobbelkretslæring som at læring som enkeltkrets handler om å korrigere feil og dårlige resultater i organisasjonen, mens ved dobbelkretslæring søker man ikke bare å korrigere avvik, men også å evaluere om mål, måleparametere, rammer og verdier bør justeres. Mitt inntrykk er at der Effektiviseringsprogrammet bærer preg av å gjøre raskere og billigere de arbeidsprosessene vi gjør i dag, søker Innovasjonsprogrammet i større grad å oppdage helt nye løsninger, der det åpnes opp for å stille spørsmål ved om de aktivitetene vi gjør er de rette. Min påstand er at det kan være store effektiviseringsgevinster å hente ved å stille spørsmål ved våre grunnleggende antakelser om hvordan vi er organisert, hvilken kultur vi har, hvordan vi utfører ledelsesrollen, og hvordan vi løser det oppdraget Statens vegvesen har blitt tildelt.

7.2 Oppsummering og avslutning

I 2013 ble det vedtatt to programmer i Statens vegvesen som begge hadde som mål å endre organisasjonen til det bedre. Innovasjonsprogrammet hadde som målsetting å skape en gjennomgående kultur for innovasjon og forbedringer i Statens vegvesen, nært knyttet opp til den daglige virksomheten. Effektiviseringsprogrammets mål var å identifisere og gjennomføre tiltak i organisasjonen som ville frigjøre ressurser slik at disse midlene kunne flyttes over på bygging av veg. Effektiviseringsprogrammet var et svar på et krav utenifra Statens vegvesen, mens Innovasjonsprogrammet var et svar på et ønske internt i organisasjonen.

Jeg har i denne oppgaven argumentert for at de to programmene var så ulike i sin tilnærming til hvordan å forsøke å oppnå endring, at vi kan kalle det to ulike endringsstrategier. Videre har jeg argumentert for at de to ulike endringsstrategiene har gitt ulikt resultat, og ulik læringseffekt i organisasjonen. Min kjerneargumentasjon er at organisasjonen har hatt for stort fokus på kortsiktige endringstiltak med lite potensial for dobbelkretslæring, mens man foreløpig har mislykkes med å bygge den forbedringskulturen som Innovasjonsprogrammet la opp til, og som har potensial for store læringseffekter i organisasjonen.

Jeg har gjennom min teoretiske og empiriske redegjørelse belyst denne argumentasjonen, og funnet at det er enkelte trekk ved Statens vegvesen som har bidratt til det foreløpige resultatet av de to endringsprogrammene. Dette er i utgangspunktet to forskjellige valgte tilnærminger, som springer ut i fra ulike ønsker og motiv for endring, og dette har således påvirket resultatet. I tillegg har organisasjonens strukturer og kultur etter min mening hatt en avgjørende rolle.

Statens vegvesen, som en hierarkisk og stor organisasjon med lange tradisjoner for høy grad av faglighet og profesjonalitet, styring og måling og god tilgang både på penger og menneskelige ressurser, utfordres når det kommer til enkelte typer forsøk på endring. I det videre endringsarbeidet i Statens vegvesen er det derfor viktig å være bevisst hvilke tilnærming og strategi for endring man velger, og å ha en klar bevissthet rundt hvilke resultater dette vil kunne gi. Innovasjonsprogrammet og Effektiviseringsprogrammet utfyller hverandre på mange måter som endringsprosesser, og tilnærminger fra begge programmene vil kunne bli viktige i fremtidens endringsarbeid. Per i dag er det en skjevfordeling i hvilken tilnærming som når bredest og med mest slagkraft ut i organisasjonen, og mitt avsluttende råd vil være å i fremtiden utøve en mer bevisst og balansert tilnærming til valg og implementering av endringsstrategier i Statens vegvesen.

Litteraturliste

- Aasen, T.M., Amundsen, O.** (2011) *Innovasjon som kollektiv prestasjon*. Gyldendal Akademisk.
- Argyris, C.** (1997) *Double loop Learning in Organizations*. Harvard Business Review Vol. 55: 115-125.
- Argyris, C., & Schön, D.** (1978) *Organizational learning: A theory of action perspective*, Reading, Mass: Addison Wesley.
- Beer, M og N. Nohria (Red.)** (2000) *Breaking the Code of Change*. Harvard Business School.
- Bye R. J.** (2010): *Endring som læring: En studie om innføringen av SAP og nye arbeidsprosesser i Statoils BRA-prosjekt*. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, doktoravhandling.
- Dalland, O.** (2007) *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Gyldendal.
- De Wit, B. og Meyer, R.** (2010) *Strategy, Process, Content, Context. An International Perspective*. South-Western Cengage Learning
- Jacobsen, D. I.** (2004) *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Fagbokforlaget.
- Jacobsen, J. I. og Thorsvik, J.** (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Fagbokforlaget.
- Janis, I.** (1972): *Victims of Groupthink*. Houghton Mifflin Company.
- Kaplan, R.S. og D.P. Norton** (1996): *The balanced scorecard: translating strategy into action*. Harvard Business School Press.
- Kaufman, G. og Kaufman, A.** (2003) *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Fagbokforlaget.
- Koch, P. og Hauknes J.** (2005). *On innovation in the public sector*. PUBLIN-rapport D20 NIFU-STEP.
- Kvale og Brinkmann** (2009): *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Norsk forlag AS.
- Lewin, K.** (1951): *Field Theory in Social science. Selected Theoretical papers*. University of Chicago Press.

March, J. G. (1991): *Exploration and Exploitation in Organizational learning*. Organization studies 2: 71-78.

Myre, S. G. (2012): *Kulturstudie av Statens vegvesen Region sør*. BI, Masteroppgave.

Schein, E.H. (1985): *Organizational Culture and Leadership*. Jossey Bass.

Schiefloe, P. M. (2014): *Analyzing and developing organizations: The Pentagon approach*

Senge P. M. (1991): *Den femte disiplin. Kunsten å utvikle den lærende organisasjon*. Egmont Hjemmets Bokforlag.

Tidd J. og Bessant J. (2014): *Managing Innovation*. Wiley.

Interne rapporter og dokumenter:

Deloitte for Statens vegvesen 2016: Gjennomgang av Effektiviseringsprogrammet, sluttrapport.

Statens vegvesen 2013a: Forbedringsarbeid og Innovasjon - Medarbeiderne sin deltakelse i kontinuerlig forbedringsarbeid i vegvesenet, rapport.

Statens vegvesen 2013b: Effektiviseringsprogrammet, sluttrapport.

Statens vegvesen 2013c: Vegvesenboka – Ledelse, styring og organisering i Statens vegvesen, internt styringsdokument.

Statens vegvesen 2014: Statens vegvesen sitt Innovasjonsprogram, rapport.

Statens vegvesen 2016: Effektivisering: Beslutning om restart av effektiviseringsprogram med etablering av et programsekretariat, saksdokument.

Nettsider:

Smith, M. K. (2001, 2013): Chris Argyris: theories of action, double-loop learning and organizational learning, *the encyclopedia of informal education*.

<http://infed.org/mobi/chris-argyris-theories-of-action-double-loop-learning-and-organizational-learning/>

Hentet ut august 2017.

Kommunal og moderniseringsdepartementet (2017): *Fellesføringer i tildelingsbrevene for 2017*, Rundskriv.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fellesforinger-i-tildelingsbrevene-for-2017/id2527058/>

Hentet ut september 2017,

Direktoratet for forvaltning og IKT (2017): *Effektivisering, hvordan brukes begrepene.*

<https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/effektivisering/hvordan-effektivisere/begreper>

Hentet ut september 2017.

Retriever, Atekst (2017): Søk på søkeordene «Effektivisering» og «Innovasjon»

<https://www.retriever-info.com/?e=3>

Hentet ut september 2017.

Stortingsmeldinger:

St. Meld Nr. 33 (2016–2017) Nasjonal transportplan 2018-2019

St. Meld. Nr. 7 (2008-2009) – om et «Nyskapende og bærekraftig Norge»

Figurer og tabeller

Figur 1: Enkelt og – dobbelkretslæring (Jacobsen og Thorsvik 2007:326)	35
Figur 2: Pentagonanalyse (Schiefløe 2014)	45
Figur 3: Organisasjonskart Statens vegvesen Region sør	46
Figur 4: Styling av og i Statens vegvesen	48
Figur 5: Statens vegvesens fem fokusområder	49
Figur 6: Hovedprosessene i Statens vegvesens kvalitetssystem	50
Figur 7: Innovasjon i Statens vegvesen	56
Tabell 1: Strategi E og O (Jacobsen og Thorsvik 2007:211)	27
Tabell 2: Kontroll og Kaos (De Wit og Meyer 2010:498).....	30
Tabell 3: Hvorfor-analyse (Jacobsen og Thorsvik 2007:343)	33

Intervjuguide

Innledning:

- Om meg og oppgaven
- Bakgrunn for intervjuet
- Hva intervjuet skal brukes til
- Form på intervjuet, anonymitet osv.

Informantens bakgrunn og erfaring fra Statens vegvesen:

- Beskriv arbeidshverdagen din. Stikkord: Oppgaver, samarbeidspartnere, organisering, kultur. Hva slags kultur er det for fornying og utvikling?

Tema effektivitet:

Om Effektiviseringsprogrammet.

- Hva slags informasjon fikk du om programmet? Hva og fra hvem? Mye/lite?

Beskriv hvordan du opplever hensikten med Effektiviseringsprogrammet.

Beskriv hvordan dere jobber med effektivisering.

Beskriv hvordan du opplever fokuset på effektivisering i Statens vegvesen:

- Mer eller mindre enn tidligere?
- Hva slags type effektiviseringstiltak får fokus?

Beskriv dine assosiasjoner til begrepet effektivitet.

Tema innovasjon:

Om Innovasjonsprogrammet.

- Hva slags informasjon fikk du om programmet? Hva og fra hvem? Mye/lite?

Hva tenker du om uttrykket «kultur for innovasjon» i Statens vegvesen?

Beskriv hva du opplever som hensikten med å jobbe med innovasjon.

Beskriv hvordan dere jobber med innovasjon.

Beskriv hvordan du opplever fokuset på innovasjon i Statens vegvesen.

- Mer eller mindre enn tidligere?
- Hva slags type innovasjon er det som er i fokus?

Beskriv dine assosiasjoner til begrepet innovasjon.

Tema sammenhenger:

Kan du beskrive hvilke sammenhenger/motsetninger du ser mellom de to temaene vi nå har diskutert?

Tilslutt:

Har du noen andre tanker om innovasjons/effektiviseringsarbeid i Statens vegvesen?

Tilleggsspørsmål til nøkkelpersoner:

- 1) Hva var din rolle i innovasjons -/Effektiviseringsprogrammet?
- 2) Hva opplevde du var intensjonen bak innovasjons -/Effektiviseringsprogrammet?
- 3) Kan du beskrive drivkreftene i innovasjons -/Effektiviseringsprogrammet?
- 4) Hvilke resultater ser du?
- 5) Hva tenker du om årsakene til disse resultatene?