



UIT

**NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET**

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Hva må til for at en endringsprosess for effektivitet i Statens vegvesen skal bli vellykket?

Ranja Sivertsvik og Janet C. Amble

*STV-3909 Erfaringsbasert masteroppgave i organisasjon og ledelse for offentlig sektor
mai 2018*



Innholdsfortegnelse

1	Endring med effektivisering som mål. Bakgrunn og innfallsvinkler	1
2	Problemstilling, hypotese og faglige perspektiv	4
3	Statens vegvesen og tidligere effektiviseringstiltak	6
3.1	Statens vegvesen sin historie	6
3.2	Statens vegvesen i nåtid.....	7
3.3	Vegdirektoratet	8
3.4	Regionene	9
3.5	Organisasjonsstruktur	10
3.6	Styringssystem, verdier og forventninger til ledere og medarbeidere.....	10
3.7	Effektiviseringsprogrammet 2013-2023, mål og ansvar for gjennomføring.....	12
3.7.1	Evaluering av effektiviseringsprogram, utført av Deloitte.....	12
3.7.2	Anbefalinger fra Deloitte rapporten for videre arbeid	14
3.7.3	Revitalisert effektiviseringsprogram	14
4	Teori	16
4.1	Ledelsesperspektiv.....	16
4.1.1	Roller, ansvar og myndighet	18
4.1.2	Tillit og makt.....	20
4.1.3	Endringsledelse	21
4.2	Forankringsperspektiv	24
4.2.1	Engasjert forpliktelse.....	25
4.2.2	Forankring	26
4.2.3	Organisasjonskultur.....	27
4.2.4	Endringsmotstand.....	28
4.3	Innovasjonsperspektiv	31
4.3.1	Innovasjon	32
4.3.2	Innovasjonsrisiko	33

4.3.3	Endringskapasitet	34
5	Metode.....	36
5.1	Kvalitativ tilnærming.....	36
5.2	Gyldighet, troverdighet og overførbarhet.....	38
5.3	Begrepsavklaring intervjuobjekt versus informant.....	38
5.4	Deduktiv forskningsmetode.....	39
5.5	Intervjuguide og intervju	39
5.6	Etiske problemstillinger.....	40
5.7	Gjennomføring av analysen.....	41
5.8	Metodisk oppsummering	41
6	Funn, analyse og drøfting.....	42
6.1	Ledelsesperspektiv.....	42
6.1.1	Roller, ansvar og myndighet	42
6.1.2	Tillit og makt.....	43
6.1.3	Endringsledelse	44
6.2	Forankringsperspektiv	45
6.2.1	Engasjert forpliktelse.....	45
6.2.2	Forankring	46
6.2.3	Organisasjonskultur.....	47
6.2.4	Endringsmotstand.....	48
6.3	Innovasjonsperspektiv	50
6.3.1	Innovasjon	50
6.3.2	Innovasjonsrisiko	51
6.3.3	Endringskapasitet	51
7	Oppsummering	53
8	Litteraturliste	57

Tabelliste

Tabell 1 Oppsummering av sentrale funn og utfordringer (Deloitte, 2016)	13
Tabell 2 Hvem gjør hva i revitalisert effektiviseringsprogram (kilde: intern webside Statens vegvesen).....	15

Figurliste

Figur 1 Statens vegvesen regionkart (kilde: intern webside Statens vegvesen).....	7
Figur 2 Organisasjonskart region nord (kilde: intern webside Statens vegvesen)	9
Figur 3 Reaksjoner på multiple endringer (Meyer & Stensaker, 2011)	30
Figur 4 Endringskapasitet (Meyer & Stensaker, 2011).....	34

Forord

Denne masteroppgaven er vår avsluttende del av studiet organisasjon og ledelse i offentlig sektor – erfaringsbasert master ved UiT.

Vi vil takke vår veileder Einar Brandsdal for god, informativ og inspirerende veiledning. Takk til gode forelesere og medstudenter. Vi vil rette en stor takk til hver enkelt leder og medarbeider i Statens vegvesen som har stilt opp til intervju, og til Statens vegvesen som organisasjon. I tillegg takk til alle som har kommet med gode innspill til oppgaven vår. Takk for imøtekommenhet, positivitet og relevante innspill, uten dere hadde denne oppgaven ikke vært mulig å gjennomføre.

Vadsø, 10. mai 2018

Ranja Sivertsvik og Janet C. Amble

Sammendrag

Offentlig sektor er under press for effektivisering, en utfordring som må håndteres samtidig som daglig drift opprettholdes. Temaet effektivisering er aktuell i offentlig debatt hvor begrep som fornye, forenkle og forbedre stadig fremheves. For å lykkes i dette arbeidet kreves tydelig ledelse med endringsfokus.

Temaet for denne studien er endring for effektivitet i Statens vegvesen. Statens vegvesen har implementert et effektiviseringsprogram som varer i ti år. Gjennom faktorer innen perspektivene ledelse, forankring og innovasjon har vi undersøkt om disse perspektivene kan være forklaringsfaktorer i å lykkes med en slik endringsprosess.

Til den empiriske undersøkelsen har vi benyttet kvalitativ metode. Gjennom intervjuer i en av Statens vegvesens fem regioner, har vi søkt å få frem erfaringer og forklaringer på hvordan ledere og medarbeidere opplever endringsprosessen de er inne i. I tillegg er interne dokumenter i Statens vegvesen benyttet, for å danne bakteppe og tidligere endringserfaringer i organisasjonen, inn i vår undersøkelse. Funnene har vi drøftet i lys av ledelsesteori samt teori om forankring og innovasjon.

Det kommer tydelig frem i våre funn at endringsprosessen ikke er godt nok forankret hos medarbeiderne og at lederne ikke selv er engasjert forpliktet i endringsprosessen. Gjennom intervjuobjektens svar har vi sett tendensen til savn etter tydelig lederskap med endringskompetanse. Lederne sitter med nøkkelrollen for at endring skal lykkes.

1 Endring med effektivisering som mål. Bakgrunn og innfallsvinkler

Store offentlige organisasjoner påvirkes i takt med samfunnsutviklingen, og det kan synes som at denne utviklings- og endringstakten øker. En betydelig del av samfunnets samlede ressurser brukes til tjenesteproduksjon i det offentlige. Økende behov for offentlige tjenester og endringer i befolknings sammensetning vil over tid innebære ytterligere vekst i offentlige utgifter (<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-002/6/1/>).

Dersom offentlig forvaltning utfører sine oppgaver og aktiviteter ineffektivt, legger det unødig beslag på ressurser. For å møte disse utfordringene er det igangsatt store endringer for å legge til rette for en mer målrettet og effektiv bruk av offentlige midler gjennom å gjøre det offentlige apparatet mindre byråkratisk og øke gjennomføringskraften.

Temaet effektivisering i offentlig sektor inngår i offentlig debatt hvor begrep som fornye, forenkle og forbedre stadig fremheves. For å få til effektivisering må politiske vedtak igangsettes raskere og endringer i samfunnet håndteres mer smidig gjennom å tilpasse tjenesteapparatene bedre. Effektivisering vil kreve mer kunnskap om sammenhengene mellom ressursbruk og måloppnåelse, bedre beslutningsgrunnlag for prioriteringer og større omstillingsevne. Innovasjon og omstilling er nødvendig for å få bedre tjenester og en mer effektiv forvaltning, og gjennom teknologisk utvikling skapes muligheter for fornyelse. Bruk av teknologi vil stå sentralt for å forbedre og forenkle offentlig sektor. Forvaltningen må derfor i større grad enn før gripe de muligheter dette gir til å bruke nye arbeidsformer og nye måter å løse oppgaver på.

For å lykkes i arbeidet med å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor mot mer målrettet og effektiv offentlig tjenesteforvaltning, kreves tydelig ledelse med endringsfokus. Vedtak kan da igangsettes raskere, endringer håndteres mer smidig og innbyggernes behov møtes på en enkel og brukervennlig måte. Det gjør oss nysgjerrig på hva som skjer i en offentlig organisasjon der utvikling og multiple endringer i følge Meyer & Stensaker (2011) skjer i stadig større hastighet.

Statens vegvesen er i en endringsprosess for effektivisering der reduserte produksjonskostnader administrativt skal gi «mer penger til veg» (Statens vegvesen,

Effektiviseringsprogrammet, 2013). Programmet startet opp i 2013, og ble evaluert i 2016 av et eksternt konsultentselskap (Deloitte, Gjennomgang av effektiviseringsprogrammet, sluttrapport, mars 2016). Deloitte konkluderte med at Statens vegvesen manglet struktur, eierskap og dermed gjennomføringsevne for å nå sine effektiviseringsmål. Statens vegvesen reviderte programmet som følge av rapporten. Vi vil se nærmere på hvordan og på hvilken måte Statens vegvesen har arbeidet med effektiviseringsarbeidet.

Kirkhaug (2017) skiller i sin bok om endring, mellom tre ulike typer endringskonsepter, som hver krever ulik ledelse. Disse er endring, organisasjonsutvikling eller læring. Alle tre konseptene har til felles at de bidrar til å sikre organisasjonens overlevelsessevner gjennom forbedringer av organisasjonens totale effektivitet. Samtidig er det visse ting som skiller dem fra hverandre. Kirkhaug (2017 s. 163) sier «endring dreier seg både om oppbygging, ombygging og nedbygging», hvor endringslederen blant annet må benytte tvang og makt for å lykkes. Tidsperspektivet er gjerne kort.

Jacobsen & Thorsvik (2014, s. 385) sier derimot at «en endring har funnet sted når organisasjonen har forskjellige trekk på ulike tidspunkt». Dette kan være endring i oppgave, struktur, kultur, demografi osv. Videre skiller Jacobsen & Thorsvik (2014) på om endringen er planlagt og hierarkisk styrt, forankret i en tanke om hvordan ting kan gjøres bedre. Dersom endringen ikke er planlagt sees den på som en utviklingsprosess eller som et resultat av tilfeldigheter.

Organisasjonsutvikling er ifølge Kirkhaug (2017) en varig prosess hvor man fremelsker kritiske holdninger til eksisterende rutiner, regler og kultur, med sterk tilhørighet og motivasjon som viktige forutsetninger. Lederen som organisasjonsutvikler er smøreren av maskinen her og der, som i et maskinrom, mer intensivt enn ved daglig drift sier Kirkhaug (2017) i sin bok. Ifølge Jacobsen & Thorsvik (2014) er organisasjonsutvikling metoder for planlagt endring som legger vekt på demokratiske verdier og ivaretagelse av medarbeidere, hvor fokuset er å skape et klima og en atmosfære, for endring.

Kirkhaug (2017) sier at læring skjer når lederen opptrer som lærer, og dermed forløses energi, fantasier, ideer og mot. For å kunne mestre kunsten å lære andre, tvinges man til å være bevisst egen atferd samt utvikle kommunikasjons- og motivasjonskompetanse. Jacobsen & Thorsvik (2014) omtaler også læring i organisasjoner men snakker om organisatorisk læring.

Det innebærer at flere mennesker i organisasjonen lærer, og at organisasjonen handler som en enhet på grunnlag av den nye kunnskapen som er tilegnet.

Etter vår vurdering kan Statens vegvesens effektiviseringsprogram betraktes som en endring, fremfor læring eller organisasjonsutvikling. Hovedargumentet er at programmet både er planlagt og styrt, med en rasjonell beslutningsprosess bak (Jacobsen & Thorsvik, 2014). Motargumentet er tidsperspektivet da programmet skal vare over en ti-års periode, noe som ifølge Kirkhaug (2017) ikke er en endringsperiode i rendyrket form.

Kirkhaug (2017) påpeker at det å lede endringsprosesser er en av de viktigste og vanskeligste lederoppgavene en leder har. Han sier videre at forsøk på å gjennomføre endringer i en organisasjon, har større sjanse for å lykkes hvis en leder forstår bakgrunnen for eventuell motstand mot endring, ulike faser i en endringsprosess og ulike former for endringer. Videre trekker han frem at ledelse av endring stiller krav til lederens personlige kvalifikasjoner, den tillit og makt lederen har og måten lederskapet rent atferdsmessig blir utøvd på. På bakgrunn av det vil ledelse under endring være et viktig bakteppe i vårt arbeid.

2 Problemstilling, hypotese og faglige perspektiv

Sluttrapporten til Deloitte konkluderte med at Statens vegvesens effektiviseringsprogram manglet struktur, eierskap og dermed gjennomføringsevne. Programmet var godt forankret i toppledelsen, men ikke forstått eller prioritert lenger ned i organisasjonen. Sluttrapporten anbefalte sterkt at organisasjonen grep fatt i både forpliktelse og forankring for å skape engasjement for effektiviseringsprogrammet.

Med dette som utgangspunkt er vår problemstilling som følger:

Hva må til for at en endringsprosess for effektivitet i Statens vegvesen skal bli vellykket?

På grunn av omfang har vi valgt å avgrense studien til å omfatte vegavdelinger i region nord, herunder Troms og Finnmark.

Vi tror en forklaring på at Statens vegvesen ikke klarer å nå sine effektiviseringsmål, er ledelsens manglende evne til å forankre og forplikte Statens vegvesens måloppnåelse i effektiviseringsprogrammet. Vår overordnede hypotese er:

Statens vegvesen, region nord, sliter med effektiviseringsprosessen fordi lederne ikke blir tilført endringskompetanse og ferdigheter, ikke er tilstrekkelig engasjert forpliktet og selv, ikke klarer å forankre omstillingsprogrammet hos medarbeiderne. I tillegg er det vanskelig å kombinere innovasjon og daglig drift.

Hypotesen sier ikke at alle forklaringsfaktorene må være til stede samtidig. Vi er heller på jakt etter å finne den eller de forklaringsfaktorene som gir best forklaring på at organisasjonen ikke når målene som er satt. I en stor og desentralisert organisasjon tror vi at ledere og lederskap står sentralt for at effektiviseringen skal lykkes. Videre mener vi at ansvaret for å forankre og implementere beslutninger fra institusjonelt nivå, er avhengig av godt lederskap.

Ulike perspektiver kan hver for seg og i felleskap bidra til å øke forståelsen av hvordan endring for effektivisering kan beskrives og forklares, samt fungere i praksis (Christensen et al, 2015).

For å finne svar på vår problemstilling vil vi benytte tre analyseperspektiv; ledelse, forankring og innovasjon, ut fra vår antakelse om at de er viktige elementer i en effektiviseringsprosess.

Ved hjelp av flere analyseperspektiv, mener vi å kunne belyse mulige forklaringer i en større bredde, enn ved kun å se det fra ett perspektiv.

De tre perspektivene er:

- 1. Et ledelsesperspektiv, hvor vi blant annet ser på roller, personlighetstrekk og ferdigheter i et lederskap.**
- 2. Et forankringsperspektiv, hvor vi ser på engasjert forpliktelse, forankring, kultur og endringsmotstand som nøkler for å lykkes med gjennomføring av endringsprosesser.**
- 3. Et innovasjonsperspektiv, der vi ser på hvordan Statens vegvesen jobber mot effektivitetsmål samtidig som daglig drift skal ivaretas.**

For å besvare problemstillingen vil vi benytte teori, datainnsamling, konsulentrappen fra Deloitte samt et utvalg dokumenter fra Statens vegvesen.

I påfølgende kapitler vil vi beskrive Statens vegvesens kontekst samt teori som kan belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene.

Forskningsspørsmålene til hvert perspektiv kommer under tilhørende delkapittel i teorikapittelet.

3 Statens vegvesen og tidligere effektiviseringstiltak

3.1 Statens vegvesen sin historie

I 1864 ble Vegdirektoratet opprettet, og sammen med Statens vegvesen ble dette en egen etat. Fram til 2003 hadde Statens vegvesen både produksjons- og byggherreavdelinger som i hovedsak sto for utbygging, drift og vedlikehold av vegene i Norge. Etterspørsel av vegprosjekt man ønsker å gjennomføre var og er langt større enn tilgjengelige midler, og vedlikeholdsetterslepet har økt år for år (Statens vegvesen, 2018).

I 2003 gjennomførte Statens vegvesen strukturelle endringer. Produksjonsavdelingen (den utførende del av vegbyggingen) ble fristilt og organisert i et eget statlig eid aksjeselskap (Mesta AS) som konkurrerer om oppdrag for Statens vegvesen på lik linje med private aktører. Gjennom denne reformen mente man at arbeidet innenfor vegbygging og drift- og vedlikehold ville bli mer effektivt, kvaliteten bedre og kostnadene lavere (Statens vegvesen, 2018).

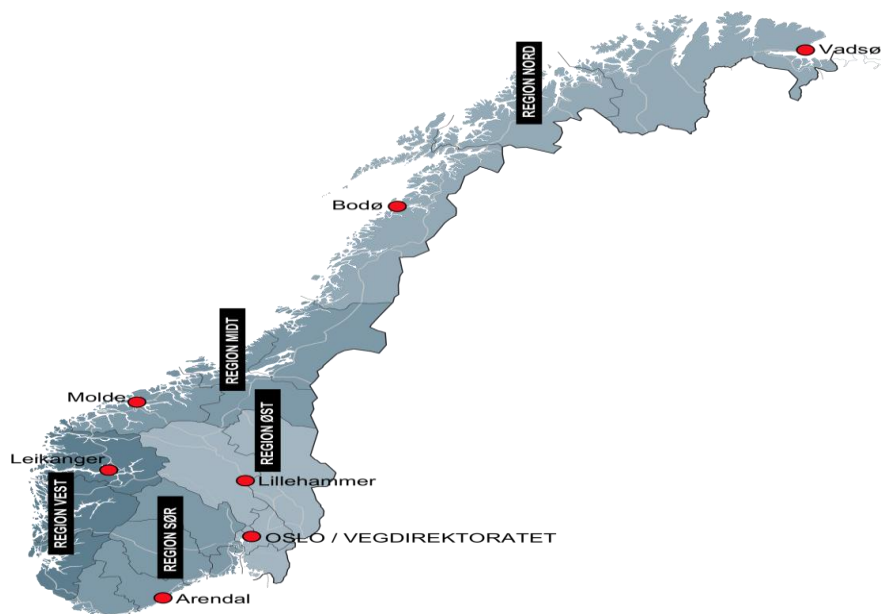
I 2016 ble det tatt nok et grep i retning effektivisering av vegbygging. Ansvar for bygging og drift av en del store og viktige motorveger ble overført til nok et statlig eid selskap, Nye Veier AS (<https://www.nyeveier.no/>). Gjennom fristillingsgrepene med Mesta AS og Nye Veier er grep gjort i retning av behov for mer effektiv og smartere vegbygging.

Det store etterslepet på vegvedlikehold på riksvegnettet var det nødvendig å gjøre noe med. Statens vegvesen fikk derfor gjennom Stortingsmelding nr. 26 (2012-2013) Nasjonal Transportplan, et oppdrag fra Samferdselsdepartementet om å etablere et eget program for effektivisering. Målet med effektiviseringen var at de sparte kostnadene skulle gå direkte «til mer veg» (Statens vegvesen, 2013).

3.2 Statens vegvesen i nåtid

Statens vegvesen er en organisasjon med ca. 7 000 ansatte. Etaten har mange oppgaver, blant annet ansvar for bygging og vedlikehold av riksveger og fylkesveger. I tillegg har de som oppgave å føre tilsyn med kjøretøy og trafikanter i hele landet.

Figur 1 Statens vegvesen regionkart (kilde: intern webside Statens vegvesen)



Organisasjonskartet viser at Statens vegvesen består av Vegdirektoratet og fem regioner. Etaten ledes av en Vegdirektør, mens hver region ledes av Regionvegsjefer. Vegdirektoratet er det øverste forvaltningsnivået og ligger i Oslo (<https://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/om+organisasjonen/om-statens-vegvesen>).

3.3 Vegdirektoratet

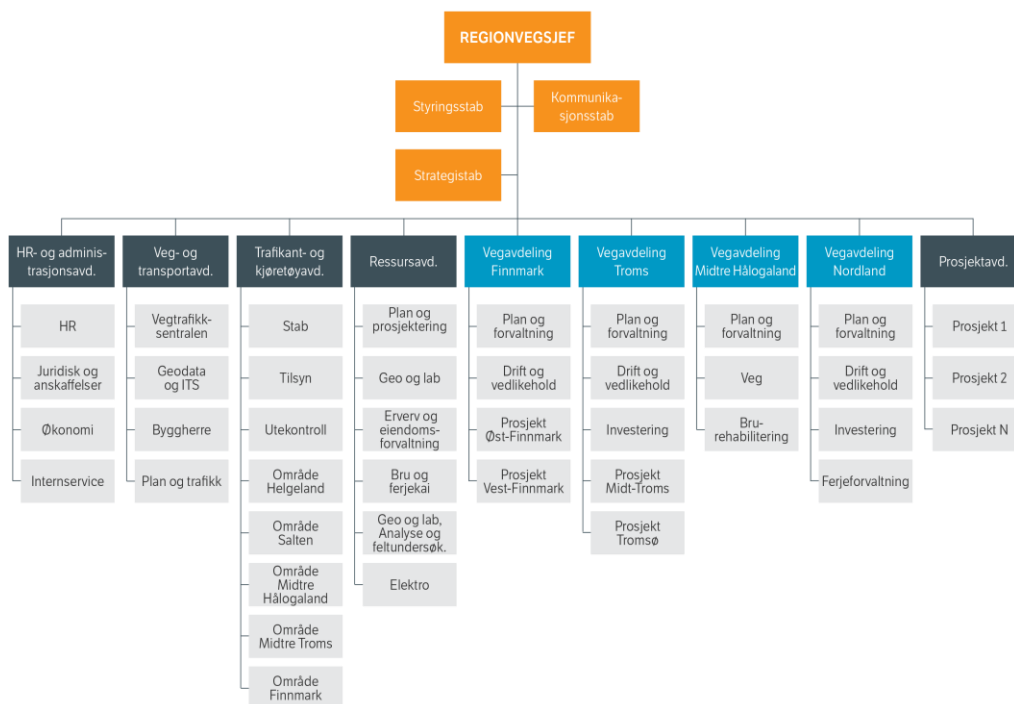
Vegdirektøren har det daglige ansvaret for hele organisasjonen og er beskikket av Kongen, etter innstilling fra samferdselsministeren (Samferdselsdepartementet, 2011). Blant mange oppgaver skal Vegdirektoratet påse at Statens vegvesen drives effektivt og brukerorientert. Dette i samsvar med lover, regler og god forvaltningsskikk.

En annen viktig oppgave er å sikre et effektivt styringssystem og tydelige styringslinjer. Det ligger også under Vegdirektøren å ha ansvaret for at det finnes dokumenterbare systemer for internkontroll og risikostyring, og at det gjennomføres evalueringer av egen effektivitet, måloppnåelse og resultater.

3.4 Regionene

Hver region ledes av en Regionvegsjef som skal sørge for effektiv drift av regionen, og som rapporterer oppover i organisasjonen. Regionvegsjefen har ansvar for at regionvegkontoret er hensiktsmessig organisert innenfor de rammer som er satt; herunder arbeidsmiljø og personalpolitikk samt at oppgavedeling, kapasitet og kompetanse er tilpasset oppgavene og utnyttet effektivt.

Figur 2 Organisasjonskart region nord (kilde: intern webside Statens vegvesen)



Kartet viser hvordan region nord er organisert. Regionvegsjefen er øverste leder og er underlagt Vegdirektøren. Det administrative nivået under består av fagavdelinger for produksjon (planlegging) av veg for sine omkringliggende geografiske områder med hver sine avdelingsledere, heretter kalt administrativt nivå. Nivået under er seksjonene som ledes av seksjonsledere, heretter kalt operativt nivå. De andre avdelingene er administrasjonsavdelinger, tilsyns- og støtteavdelinger.

3.5 Organisasjonsstruktur

Statens vegvesens organisasjonsstruktur kan minne om det som Mintzberg kaller et profesjonelt byråkrati (Jacobsen & Thorsvik, 2014). Kjentegnet ved en slik organisasjonsform er at det er medarbeidernes profesjonelle og yrkesmessige kunnskaper som utgjør virksomhetens operative kjerne i byråkratiet. Beslutningsmyndigheten i faglige spørsmål er delegert til de ansatte, gjennom et desentralisert byråkrati, slik at fordelene er et faglig godt arbeid, rask problemløsning og saksbehandling. Det er seksjonene under vegavdelingene som inngår kontrakter, noe som er i tråd med det profesjonelle byråkratiet. Ulempen er at det kan være vanskelig å drive økonomistyring fordi profesjonelle, ifølge Jacobsen & Thorsvik (2014), som regel setter faglig standard foran økonomiske begrensninger. Dette i motsetning til en innovativ organisasjonsform, som omhandler en mest mulig kreativ og fleksibel organisasjon med løs organisering (Knudsen & Flåten, 2015).

I praksis finner man kombinasjoner av organisasjonsformene profesjonell og innovativ, der man tar noe fra hver organisasjonsform. Knudsen & Flåten (2015) sier at utskillelse av det som ikke passer er vanlig. Statens vegvesen har gjennom fristillingsgrepe Mesta AS og Nye Veier AS innsett at selve veg-produksjon håndteres smartere og mer effektivt utenfor organisasjonen.

3.6 Styringssystem, verdier og forventninger til ledere og medarbeidere

Statens vegvesen har nedfelt sine retningslinjer for medarbeidere i «Vegvesenboka» (Statens vegvesen, Ledelse, styring og organisering i Statens vegvesen, 2013) som beskriver hvilke forventninger og krav som stilles til ledelse, styring og organisering. Den omtales av Vegdirektøren som *«Boken er vår felles plattform som vi alle bygger oppgavene våre rundt. Den er vår felles grunnmur»*. Statens vegvesen skal skape en kultur der man deler, tar initiativ og skaper resultatene sammen. Verdien forteller hvilken organisasjon Statens vegvesen vil være og hva som skal kjennetegne arbeidet. Disse er: Profesjonell, Fremtidsrettet og Inkluderende.

Det er interessant å se nærmere på utvalgte forventninger rettet mot ledere og medarbeidere.

Noen av forventningene til lederne er (Statens vegvesen, 2013):

- Definere mål og retning for enheten
- Vise handlekraft og gjennomføringsevne
- Jobbe strategisk og systematisk ved rekruttering og utvikling av medarbeidere
- Utvikle seg selv som leder
- Stille krav, gi klare tilbakemeldinger og anerkjennelse på arbeid og adferd
- Vise en klar sammenheng mellom ord og handling
- Være en synlig og god rollemodell for sine medarbeidere

Noen av forventningene til medarbeidere er:

- Sette seg godt inn i Statens vegvesens mål
- Være lojal mot beslutninger
- Ta ansvar for å utvikle egen kompetanse
- Utføre arbeidet med engasjement og god kvalitet
- Peke på forbedringspunkter og foreslå forbedringer

Spesielt interessant er forventninger om gjennomføringsevne for både ledere og medarbeidere i den effektiviseringsprosessen som Statens vegvesen er midt i.

Statens vegvesens virksomhetsstrategi peker på fem områder hvor man ser et særlig utviklingsbehov (Statens vegvesen, virksomhetsstrategi, 2017). Vi gjengir to som særlig interessante. Dette fordi formålet med effektiviseringen dreier seg om å vri effektiviseringsgevinster fra administrasjon mot effektiv utvikling og vedlikehold av vegnettet. Dette fordrer endringsledelse. Derfor ser vi Statens vegvesens egne ord hentet fra virksomhetsstrategien 2017 som viktig bakteppe for vår undersøkelse:

Statens vegvesen skal utvikle og ta vare på vegnettet på en profesjonell måte, hvor målet er en mer effektiv gjennomføring av planlegging, bygging, drift og vedlikehold av vegnettet. Statens vegvesen skal levere prosjekter til riktig tid, kost og kvalitet. Planlegging og utbygging sees i sammenheng for effektiv overlevering mellom faser. Statens vegvesens arbeidspraksis er framtidsrettet og baserer seg på internasjonale standarder og beste praksis.

Statens vegvesen skal styrke statens gjennomføringsevne, hvor målet er å gi ledere og medarbeidere handlingsrom og tillit innenfor definerte rammer. Statens vegvesen forventer ledere som er endrings- og resultatorientert og ser organisasjonen i et helhetlig perspektiv. Ledere og medarbeidere videreutvikler arbeidsprosesser og tar ansvar for en sterk lærings- og forbedringskultur. Statens vegvesen har gode prosesser ved omstilling og implementerer endringer effektivt.

3.7 Effektiviseringsprogrammet 2013-2023, mål og ansvar for gjennomføring

Statens vegvesen startet sitt effektiviseringsarbeid i 2013 i tråd med Stortingsmelding nr. 26 (2012-2013) Nasjonal Transportplan 2014-2023. Effektiviseringsprogrammet skal årlig gi økonomiske omdisponeringer som skal anvendes til økt innsats på vegene. Målet var en besparelse på 2 mrd. kroner innen utgangen av 2023. Dette målet ble fordelt beløpsmessig ulikt utover årene fra 2014. For de to første årene var måloppnåelsen 50%. For 2016 klarte man års-målet, men fortsatt gjenstod etterslepet på 50% fra 2014 og 2015; til sammen 150 mill. kroner.

Det ble opprettet et programsekretariat i Vegdirektoratet som skulle ha ansvar for gjennomføring av programmet sammen med Regionvegsjefene, disse fikk ansvar for planlegging og koordinering av programmet. I tillegg ble det opprettet en arbeidsgruppe hvor alle regionene ble representert (Statens vegvesen, 2013)

3.7.1 Evaluering av effektiviseringsprogram, utført av Deloitte

Grunnet manglende måloppnåelse, ble programmet i 2016 evaluert av det eksterne konsultentselskapet Deloitte. Mandatet var å se på selve prosessen og belyse hvorfor målene ikke ble nådd samt komme med konkrete innspill til det videre effektiviseringsprogrammet. Metoden de brukte var kvalitativ med intervjuer og dokumentanalyser. Rapporten (Deloitte, 2016) konkluderte med at effektiviseringsprogrammet i Statens vegvesen mangler struktur,

eierskap og dermed gjennomføringsevne, noe som innebærer at man sannsynligvis ikke vil nå etablerte målsetninger ved å videreføre dagens praksis.

Rapporten beskriver at Statens vegvesens effektiviseringsarbeid har utfordringer innen tre områder:

1. Organisering og planlegging
2. Identifisering, beregning og realisering av gevinster
3. Gjennomføring og oppfølging

Tabell 1 Oppsummering av sentrale funn og utfordringer (Deloitte, 2016)

Område	1. Organisering og planlegging	2. Identifisering, beregning og realisering av gevinster	3. Gjennomføring og oppfølging
Hovedfunn	<ul style="list-style-type: none"> • Delt ansvar mellom prosesseiere og linje • Linjen ansvarlig for å realisere gevinster • Tiltak identifisert gjennom en involverende prosess 	<ul style="list-style-type: none"> • Usikkerhet rundt nullpunkt • Variasjon i hvilken grad tiltak vurderes som relevante og tilstrekkelig • Variasjon i måling og oppfølging av gevinster 	<ul style="list-style-type: none"> • Oppfølging av regioner gjennom budsjettprosesser og resultatavtaler • Usikkerhet rundt måling og oppfølging • Behov for økt sentral styring
Utfordringer	<ul style="list-style-type: none"> • Utydelig programledelse og -struktur • Mangel på sentral program- og porteføljestyling • Programmet vurderes i varierende grad som relevant og viktig 	<ul style="list-style-type: none"> • Mangel på felles forståelse og system for gevinstrealisering • Mangelfull forståelse for hvor og hvordan gevinster skal realiseres 	<ul style="list-style-type: none"> • Utydelige grensesnitt • Mangel på sentrale føringer • Tegn til utfordringer med å nå mål for programmet

Denne tabellen viser at hovedproblemet var måten arbeidet var organisert, strukturert og gjennomført på, og ikke sikret ønsket og forventet måloppnåelse. Programmet har ifølge (Deloitte, 2016) en relativt utydelig programorganisering, og programmets mål og forutsetninger er i varierende grad forankret i virksomheten. Programmet har heller ikke blitt tilført tilstrekkelig kapasitet til å understøtte effektiviseringsarbeidet. Dette har samlet sett ført til at programmet i hovedsak kan forstås som en desentralisert budsjettstyringsøvelse som er preget av «ostehøvelprinsippet», selv om enkelte regioner og avdelinger har jobbet mer strategisk med effektivisering.

Ledere og medarbeidere som ble intervjuet i undersøkelsen, ga uttrykk for at det i for liten grad, var dedikert ressurser til programmet, både regionalt og i Vegdirektoratet (Deloitte, 2016, kap 4.1.3). En annen utfordring var at program og identifiserte tiltak i varierende grad var forankret i Statens vegvesen som organisasjon, selv om prosessen med å få frem gode tiltak involverte medarbeiderne i starten av programmet. Tiltakene ble vurdert av

intervjuobjektene som verken tilstrekkelige, relevante eller kraftfulle nok til å engasjere dem som skulle gjennomføre.

Rapporten fra Deloitte (2016) påpeker at det heller ikke er noen direkte sammenheng mellom mål og effektiviseringstiltak; noe som førte til utfordringer knyttet til å dokumentere og kommunisere hva som er gjennomført av effektiviseringsarbeid.

3.7.2 Anbefalinger fra Deloitte rapporten for videre arbeid

Statens vegvesen ble anbefalt å jobbe videre med å sikre forpliktelse fra alle i organisasjonen. Det innebærer å konkretisere status og gap knyttet til målsetninger, samt konsolidere og utvide effektiviseringsprogrammet med nye og relevante prosjekter og tiltak.

Noen av forslagene var å styrke forankring av programmet og forpliktelse til målsetninger og tiltak, samt etablere en kraftfull samarbeidsmodell mellom prosesseier (Vegdirektøren) og regionene. I tillegg gikk noen av forslagene ut på å benytte eksisterende styringssystem og etablere en attraktiv arbeidsform, samt sikre kontinuerlig opplæring innen effektiviseringsmetodikk.

3.7.3 Revitalisert effektiviseringsprogram

På bakgrunn av sluttrapporten ble et revitalisert effektiviseringsprogram igangsatt i april 2016. Det ble etablert programsekretariat i Vegdirektoratet for styring og oppfølging, heretter kalt prosesseier. En egen koordineringsgruppe under prosesseier fikk ansvar for å formidle programmet til regionledermøtene (regionens ledermøte) samt formalisere oppfølging av tiltak gjennom resultatavtalene med regionene. Utpekte prosessansvarlige i regionene fikk ansvar for å rapportere måloppnåelse etter bidrag fra avdelingsledelsen i resultatbanken, som er Statens vegvesens interne målrapporteringssystem. Det er videre klart at avdelingsledelsen under Regionveg sjefen har ansvar for at programmet både informeres om og ledes i det operative nivået i Statens vegvesen.

Tabell 2 Hvem gjør hva i revitalisert effektiviseringsprogram (kilde: intern webside Statens vegvesen)

Regioner og fagavdelinger:	Utarbeider og gjennomfører nye effektiviseringstiltak. Rapporterer framdrift og resultater.
Effektiviseringssekretariat i Vegdirektoratet:	Utvikler metodikk for å beregne gevinst. Fungerer som støtteapparat for regioner, fagavdelinger og prosesseiere, og er pådriver for å sikre nødvendig fremdrift i tiltakene.
Ledere:	Er ansvarlig for at tiltak blir gjennomført i egen enhet og motiverer egne medarbeidere for endring.
Medarbeidere:	Holder seg orientert om effektiviseringstiltak, og viser vilje og evne til å endre arbeidspraksis.

Denne tabellen viser hva de ulike avdelingene har ansvar for og hvilket ansvar den enkelte leder og medarbeidere har i effektiviseringsprogrammet.

4 Teori

Vi bruker perspektivene ledelse, forankring og innovasjon for å teoretisk belyse vår problemstilling, da vi har en antakelse om at de er viktige elementer i effektiviseringsprosessen som Staten Vegvesen er midt inne i. Vi har et ønske om å finne noen nøkkelfaktorer som kan bidra til at organisasjonen lykkes i å nå sine årlige målsetninger og komme i havn med effektiviseringsmålet som skal være nådd i 2024. Teorien om perspektivene ledelse, forankring og innovasjon, danner sammen med Deloitte rapporten, grunnlaget for å utvikle intervjuundersøkelsen, som utgjør den sentrale delen av empirien.

Vi starter hver kapittel-del med å presentere forskningsspørsmål vi mener kan være med på å besvare vår problemstilling. Vi avslutter hver kapittel-del med å gjengi spørsmål som er lagt til grunn for intervjuene med intervjuobjektene.

4.1 Ledelsesperspektiv

I dette delkapitlet bruker vi forskning/teori for å finne svar på følgende overordnede forskningsspørsmål:

- Hva forventer ledere og medarbeidere av hverandre i endringsprosessen?
- Hvilke ledertrekk synes å være viktig i prosessen for å lykkes med effektiviseringsprogrammet?
- Hvilken endringskompetanse og lederferdigheter er viktig i en endringsprosess?

Skal en forstå hva endring er og hvilke utfordringer disse påfører organisasjoner, må en vite noe om dem. «En hovedutfordring for alle organisasjoner er å balansere behovet for å ivareta daglig drift og behovet for å innovere og tilpasse seg nye krav» (Jacobsen & Thorsvik, 2014, s. 385). En utfordring som berører alle medarbeidere i en organisasjon og som må håndteres av de med makt og myndighet til å sette endringsprosesser ut i live. Endring i organisasjoner hviler tungt på ledelsen og deres forståelse og evne til å se endringsbehov i egen organisasjon.

Behovet for endring tvinger seg frem i organisasjoner på ulike måter. Jacobsen & Thorsvik (2014) påpeker at for enhver endringsprosess må det skapes et opplevd press av at endring er nødvendig. «Hvordan man internt i organisasjonen oppfatter press for endring og tenker omkring alvoret i situasjonen, er en kritisk faktor for endringsprosesser» (Jacobsen & Thorsvik, 2014, s. 389). Behovet for endring i organisasjoner kan langt på vei tilskrives omgivelser så vel som interne forhold. Dette støttes av Kirkhaug (2017, s. 27) som sier at «organisasjoner er resultater av endringer – de ble jo etablert som svar på behov som hadde oppstått».

Et sentralt element er hvorvidt endringen er proaktiv eller reaktiv (Jacobsen & Thorsvik, 2014). En proaktiv organisasjon endrer seg basert på forventninger om endringer i omgivelser i motsetning til en reaktiv endring, som finner sted etter at det har skjedd noe som organisasjonen må tilpasse seg. Kirkhaug (2017) mener at reaktive endringer er de mest vanlige, og at det er lettere å få aksept for en reaktiv endring blant de som berøres. Uansett om endringen er proaktiv eller reaktiv sier Kirkhaug (2017) at lederen må fokusere på strategier for å gjennomføre disse. Han viser til toppstyrt strategi, som betyr at ledelsen initierer endringen og bestemmer hva som skal endres og hvordan, i motsetning til medarbeiderstyrt, hvor medarbeider enten tar initiativ til og foreslår endringer. Ofte ser man, særlig i offentlig sektor, at organisasjoner kombinerer disse. Ledelsen tar initiativ og bestemmer formål, deretter blir medarbeiderne engasjert i planlegging og gjennomføring.

Vi vil videre beskrive utvalgte teoretiske perspektiver på ledelse generelt. Teorien omfatter lederes roller, personlighetstrekk, atferd og ferdigheter. Kravet til å foreta hyppige endringer øker i de fleste virksomheter. Det øker betydningen av at ledere kan fatte beslutninger i krevende situasjoner, trekke opp visjoner for fremtiden, håndtere motstand og bryte med det etablerte (Jacobsen, 2016).

I tidlige definisjoner på ledelse la man til grunn et skille mellom ledelse og administrasjon, hvor ledelse var assosiert med relasjoner og administrasjon med tilrettelegging i form av målfastsettelse, verdier, rammer og regler samt kontroll av utført arbeid (Jacobsen & Thorsvik, 2014). Tradisjonelle definisjoner innen ledelse har fokus både på person og atferd. Jacobsen & Thorsvik (2014) viser til ledersentrerte definisjoner som er opptatt av å definere lederskap i form av lederens personlige egenskaper. Atferdsentrerte inkluderer funksjonene og verktøy ledere har, hva de orienterer seg mot, og hvordan de fremtrer og opptrer for sine medarbeidere. Både ledersentrerte og atferdsentrerte tilnærminger til lederskap har som

utgangspunkt at lederen er anfører og veiviser, underforstått at lederen er den dyktigste fagpersonen i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2014). Dette til forskjell fra Kirkhaug (2015) som er opptatt av at ledere generelt, og spesielt når de jobber med endring, må fordele seg mellom administrative og relasjonelle funksjoner. Han benytter derfor begrepet lederskap, som inkluderer begge funksjonene gjennom et bredt spekter av plikter og oppgaver. Han hevder videre at ledelse er situasjonsbetinget, det vil si at det ikke fins en riktig måte å lede på som er den eneste rette. Ut fra dette betrakter Kirkhaug (2015) lederskap som en tjenerskapsfunksjon og frigjøringsfunksjon hvor lederen skal være forbilde og veiviser, ved siden av å være støttespiller, veileder og pådytter.

4.1.1 Roller, ansvar og myndighet

Utgangspunkt for vår undersøkelse er avdelings- og seksjonsnivået i Statens vegvesen. Den interne «vegvesen-boken» sier noe om hvilke roller det forventes at lederne tar. Å inneha en lederrolle kan betraktes som å ha et overordnet og systematisk formelt eller symbolsk ansvar (Christensen et al, 2015). Christensen et al (2015) skiller gjerne mellom ledelse på ulike nivå. Det øverste nivå er det institusjonelle nivået, herunder de offentlige politiske og administrative topprollene. Vegdirektør og regionvegsjefer har denne topprollene.

Ledelse på neste nivå er ifølge Christensen et al (2015) administrativ. En viktig lederoppgave på dette nivået er å formidle toppledelsens vedtak, samt bidra til at de blir satt ut i livet på det operative nivå. Administrativt nivå er særlig utfordrende da ledelsen her står under et krysspress ovenfra og nedenfra i organisasjonen (Christensen et al, 2015). Det forventes at leder både skal formidle og bearbeide synspunkter og tilbakemeldinger, krav, normer og verdier fra medarbeiderne og opp i systemet, i tillegg til å formidle toppledelsens vedtak og bidra til at de blir gjennomført. Medarbeiderne har forventninger om at den administrative leder både forsvarer og taler deres sak. På dette nivået finner vi avdelingsledelsen i region nord.

Det operative nivået ledes av det laveste ledernivået, herunder seksjonsledelsen i Statens vegvesen. Ledelsen her er kjennetegnet ved få frihetsgrader og er programmert i hva de gjør. Dette nivået har som regel dårligst tilgang oppover til administrativt og politisk ledelse, et

smalt kontaktnett og relativt spesialiserte roller. Lederne er derimot tett på medarbeiderne på dette nivå (Christensen et al, 2015).

Klarhet i roller og ansvar, en sentral forklaringsfaktor når noe skal gjennomføres i organisasjoner. Ifølge (Brandsdal, 2015), er det tre helt avgjørende faktorer som må være på plass for at en organisasjon skal fungere godt og for at organisasjonsmedlemmer skal prestere. Det må være klare ansvarsforhold slik at man unngår dobbeltarbeid eller at jobben ikke blir utført. De som har ansvar må ha tilstrekkelig myndighet til å ivareta ansvaret slik at man unngår at kostbar tid går bort til å innhente tillatelser. For det tredje må organisasjonen ha ressurser og kapasitet til å gjøre jobben.

Vår undersøkelse baserer seg på det administrative og operative nivå. Det er på disse to nivåene vi kan få erfaringer med effektiviseringsprosessen beskrevet.

Under temaet roller, ansvar og myndighet er følgende spørsmål stilt i intervjuene:

- Beskriv kort din kjennskap til, og rolle, i effektiviseringsprogrammet
- Hva forventer ledere og medarbeidere av hverandre i en endringsprosess som effektiviseringsprogrammet?
- Er ditt ansvar godt definert generelt og har du myndighet til å beslutte og prioritere?
- Hva legger du i å være en god rollemodell?
- Er lederne gode rollemodeller etter ditt syn?
- Hva er den viktigste rollen en leder skal ta i en endringsprosess?

4.1.2 Tillit og makt

Tillit og makt er viktig i vår undersøkelse. De har betydning generelt for ledelse og spesielt når ledere står overfor endringer. Sammenhengen er at lederskap handler om å påvirke. Ifølge Kirkhaug (2017) vil en leder som ikke har tillit blant sine medarbeidere heller ikke ha makt, noe som begrenser påvirkningsmulighetene. Her skiller Kirkhaug (2017) seg fra Jacobsen & Thorsvik (2014), som mener at makt henger sammen med struktur og kultur, og at det er måten makten blir brukt på som bestemmer om den oppleves negativ eller positiv.

Ifølge Kirkhaug (2017) er tillit generelt uttrykk for positive forventninger en person har når det gjelder en person eller organisasjons handlemåter og atferd. *Institusjonell tillit* er til stede når medarbeiderne opplever at organisasjonen er til å stole på og tar vare på dem. Denne tilliten vil kunne bevares dersom ledere fremstår som tydelige og klare på hvorfor Statens vegvesen må effektivisere. *Kalkulert tillit* er forventning om at en person eller organisasjon vil utføre en handling de involverte parter vil ha nytte av eller som innbyr til et samarbeid. *Relasjonell tillit* uttrykker at ledere og medarbeidere har utviklet forbindelser preget av gjensidig lojalitet og støtte. Denne typen tillit er særlig sårbar dersom effektiviseringen innebærer å ta fra medarbeidere posisjoner, makt og status.

Kirkhaug (2017, s. 155) definerer makt som «en persons kapasitet til å påvirke holdninger og atferd hos andre, tross motstand». I praksis innebærer det at ledere benytter makt for å utvikle og tilpasse medarbeiderne og organisasjonen etter løpende behov. Dette foregår gjennom å fastsette mål, strategier og verdier, kontrollere, belønne og straffe. Jacobsen (2016) definerer makt som «en aktørs (en person eller en gruppe) evne til å overvinne motstand», og skiller mellom åpen og skjult maktbruk.

I likhet med tillit skiller Kirkhaug (2015) mellom ulike kategorier av makt. *Institusjonell makt* er lederens rettigheter forankret i lov, regler og mål. *Tvangsmakt* benyttes for å få medarbeiderne til å gjøre noe de ikke vil gjennom straffetiltak. Videre er *belønningsmakt* er form for byttehandel, også omtalt som transaksjonsledelse. *Normativ makt* derimot, omtales gjerne som mental makt. Primærkilden er lederens personlige fremtreden og mulighet for å bruke formål, visjoner og verdier. Bruk av normativ makt utløser moralsk engasjement som innebærer sterk og indre motivasjon, som igjen bunner ut i et ønske om å ofre seg for organisasjonen, lederen og kollegene. I en endringsprosess er denne typen makt vanskelig å oppnå, i likhet med relasjonell tillit, da endringen kan bety at lederen tar fra medarbeidere

status og posisjoner. I vår studie vil det være interessant å se om ledere er bevisst bruk av verktøyene formål, visjoner og verdier for å påvirke holdninger.

Under temaet tillit og makt er følgende spørsmål stilt i intervjuene:

- Hvordan vil du si at organisasjonen er til å stole på og ta vare på deg?
- Opplever du at du og din leder har et åpent og fortrolig forhold, med gjensidig støtte? Hva betyr trygghet i relasjonen mellom deg og leder?
- Bruker ledere eller du som leder verktøyene formål, visjoner og verdier for å påvirke holdninger og hvordan?
- Dersom du skal beskrive makt i organisasjonen, hvordan er den og hvordan blir den utøvd?

4.1.3 Endringsledelse

Ifølge (Statens vegvesen, 2013) forventer Statens vegvesen at lederne iverksetter og følger opp tiltak i tråd med effektiviseringsprogrammet. Begrepet endrings- og resultatorienterte ledere er også nedfelt i virksomhetsstrategien nevnt i kapittel 2.6:

Statens vegvesen forventer ledere som er endrings- og resultatorientert og ser organisasjonen i et helhetlig perspektiv. Ledere og medarbeidere videreutvikler arbeidsprosesser og tar ansvar for en sterk lærings- og forbedringskultur. Statens vegvesen har gode prosesser ved omstilling og implementerer endringer effektivt (Statens vegvesen, 2017).

Ifølge Jacobsen & Thorsvik (2014, s. 444) anvendes tradisjonelle former for ledelse, som veiledning, styring, koordinering og kontroll, mindre enn før. Statens vegvesen, som en kompetanseorganisasjon (Statens vegvesen, 2013), vil oppleve kunnskapsmedarbeidere som vil ha innflytelse og myndighet. Det har derfor sprunget frem et større behov for en annen ledelsesform, som kan utnytte organisasjoners kunnskapsressurser på en ny måte. Disse ledelsesformene sammenfattes av Jacobsen & Thorsvik (2014) under begrepene institusjonell ledelse eller verdibasert ledelse (utforme visjoner, mål, formål, forvare organisasjonen verdigrunnlag, og mestre intern konflikt). Kirkhaug (2017) derimot diskuterer en annen variant av verdibasert ledelse, transformasjonsledelse, som han selv kaller for endringsledelse.

Denne formen for ledelse innebærer fokus på det sosiale forholdet mellom leder og medarbeider, samt indre motivasjon, konfliktløsning og kultur. Dette står i kontrast og motvekt til transaksjonsledelse, hvor sistnevnte vektlegger typiske administrative funksjoner. Kirkhaug (2017) argumenterer med at nyere forskning viser at transaksjonsledelse og endringsledelse ikke er motsetninger, men utfyllende og støttende for hverandre. Endringsledelse dreier seg både om oppbygging, ombygging og nedbygging, og er ofte krevende. Dette betyr at ledelse av endringer krever bredde og dybde i lederskapet og stiller store krav til lederens personlige kvalifikasjoner, tillit og makt og måten lederskapet praktisk blir utøvd på. I ledelsesperspektivet er det derfor interessant å se nærmere på hvilke trekk og atferd som kjennetegner gode ledere generelt og i en endringsprosess spesielt.

Med ledertrekk menes ifølge Kirkhaug (2017) personlighetstrekk, eller en særegen karakteristikk hos en person som er relativt fast, ofte medfødt eller tilegnet i tidlig i livet. Trekkteorier fokuserer på personlighetstrekk som skiller gode ledere fra andre. En modell ofte benyttet i denne sammenheng er fem-faktormodellen (Jacobsen & Thorsvik, 2014) (Kirkhaug, 2015). Modellen trekker frem personlighetstrekk som er sterkest relatert til god ledelse; i hvilken grad man blir stresset, tendens til å være sosial og selvsikker, åpen for nye opplevelser, omgjengelighet og grad av prestasjonsorientering. Ledertrekkmodeller kritiseres fordi det er problemer med å måle samt finne universelle trekk. I Statens vegvesens forventes det at ledere skal «vise handlekraft og gjennomføringsevne» samt være en «god rollemodell for sine medarbeidere». Disse forventninger sammenfaller med personlighetstrekket prestasjonsorientert og omgjengelighet i fem-faktormodellen (Kirkhaug, 2017).

Kirkhaug (2017) sier at i en endringssituasjon vil ledere som scorer høyt på selvsikkerhet, kontrollorientering, følelsesmessig modenhet, sosialisert maktmotivasjon og prestasjonsorientering virke positivt for å oppnå endring og utvikling. Kirkhaug (2017) sier videre at nyere studier viser at ledere som er dyktige til å endre, i tillegg har høy score på kognitiv og kontekstuell intelligens. De oppfatter ulike følelser og kan fatte beslutninger på inntrykk og skjønn.

Under temaet ledertrekk er følgende spørsmål stilt i intervjuene:

- Er det viktig å være utadvendt og selvsikker som leder i Statens vegvesen? Hva vil det innebære å ha disse trekkene, kom med eksempler.
- Hvilke leder trekk synes å være viktig i prosessen for å lykkes med effektiviseringsprogrammet?
- Vil du si du har disse trekkene? I en ledelsessituasjon, hva er en stresset situasjon for deg? Hvordan håndterer du en slik situasjon?
- Hva legger du i begrepet vise handlingskraft og gjennomføringsevne?
- Hvilke personlighetstrekk har en god leder for deg?

Lederatferd omhandler hva ledere faktisk gjør i sin hverdag. I en endringsprosess vil type endring og forventet motstand bestemme hvilke oppgaver og plikter en leder vil konsentrere seg om, og hvilke verktøy som tas i bruk. Kirkhaug (2015) definerer lederatferd som oppgaver og plikter, verktøy, orientering og opptreden. Han deler oppgaver og plikter inn i proaktive (legge til rette), prosessaktiv (relasjonsdelen) og reaktive (kontroll og analyse) oppgaver.

Lederorientering er uttrykk for at ledere kan orientere seg i ulike retninger, alt som hva de er opptatt og interesserer seg for, og hva situasjonen krever. Kirkhaug (2017) viser til at ved endringer må ledere kunne orientere seg i alle mulige retninger, såkalt situasjonsbasert ledelse. Mens Jacobsen & Thorsvik (2014) trekker frem at ledere kan være opptatt av oppgaver, såkalt oppgaveorientert (autoritær) leder-stil, opptatt av sine medarbeidere som kommer til uttrykk gjennom en relasjonsorientert (demokratisk) leder-stil eller opptatt av endringer og strategier som viktig for endring. Under endring, er måten lederen fremtrer på viktig, lederen må være orientert mot medarbeiderne som berøres. Både autoritær og karismatisk lederatferd er ifølge Kirkhaug (2017) fremhevet som nødvendig atferd for å lykkes med endringer.

Under temaet lederatferd er følgende spørsmål stilt i intervjuene:

- Hva legger du i en oppgaveorientert ledelse?
- Hva legger du i en relasjonsorientert ledelse?
- Hvilke ferdigheter vil du si er viktig at en leder har i en omstillingsprosess for effektivitet. Og på hvilken måte? Før og etter?

- Hvilken lederstil vil du si du har? Hva legger du i ordet innflytelse? I en endringsprosess, er det viktig å være autoritær? Og ha innflytelse på sine medarbeidere, gjennom karismatisk lederstil?
- I en omstillingsprosess rettet mot effektivitet, hvilken lederstil er benyttet før og etter revitaliseringen? Hva er din opplevelse av lederstilen (e)? (er medarbeiderne i fokus?)

4.2 Forankringsperspektiv

I dette delkapitlet vil vi se på teori som kan være med å belyse hvordan man kan lykkes med å forankre tiltak og planer for å nå målene som er satt i en endringsprosess for effektivitet. Vi vil derfor ved hjelp av forskningsspørsmål søke å få empirisk relevant informasjon fra våre intervjuobjekter om hva som er viktig for at hele organisasjonen både skal ha forståelse for, og ta del i effektiviseringsprogrammet.

Forskningsspørsmål:

- I hvilken grad er lederne selv engasjert forpliktet til effektiviseringsprogrammet?
- Hvordan har avdelingslederne forankret effektiviseringsprogrammet ned i fagavdelingene?
- Kan kulturen virke fremmende eller hemmende mot endring?
- Kan usikkerhet forklare endringsmotstand i denne prosessen?

Ledere opplever at endringsprosesser ikke alltid går som planlagt da de underveis erfarer at prosessene ikke fører fram og alt fortsetter som før. For å skape eierskap og forankre vedtatte endringer, er det viktig at de som skal presentere et budskap og motivere sine medarbeidere for nye og mer effektive måter å jobbe på, er involverte. Å få et vedtak tredd over seg for deretter å skulle selge budskapet med stor entusiasme, er krevende. Det krever ledere som er selvstendige (Meyer & Stensaker, 2011). Det er ledernes oppgave å implementere endringer. I det ligger at endringen må eies av de som skal lede endringsprosesser samtidig som det kreves at medarbeiderne må ta del i eierskapet.

Statens Vegvesen har det siste tiår gjennomført en stor strukturell endring til den organisasjonsformen de har i dag. Noe som har krevd både planlegging og ressurser for å få til. Gjennom å organisere seg til noe som samsvarer med et profesjonelt byråkrati, så har

Statens Vegvesen utviklet organisasjonen institusjonelt slik at den kan møte dagens og fremtidens behov for de tjenestene de leverer. Effektiviseringsprogrammet, som har en planlagt varighet på ti år, ble igangsatt etter at den nåværende organisasjonsformen var på plass. Ifølge Kirkhaug (2017) ser man for seg at formelle løsninger og rammer utgjør føringer på det som skjer i organisasjonen. Ved hjelp av organiseringen har man dermed en viss innflytelse på ulike faktorer som kultur og arbeidsmiljø, koordinering, hvordan kommunikasjonen foregår, kunde-/klientbehandling og hvordan beslutninger fattes. Samtidig er det krevende for alle medarbeidere med slike store inngrep i deres arbeidshverdag, særlig når organisasjonen går rett over i et stort effektiviseringsprogram med kraftig reduksjon i kostnader som årlige delmål.

Effektiviseringsprogrammet ble igangsatt i 2013 og evaluert i 2015/16. I Deloitte rapporten kom det blant annet frem manglende felles forståelse av sentrale rammebetingelser. Samarbeid mellom prosesseier og regionene for å sikre involvering og forankring, samt å tydeliggjøre roller og ansvar, var ikke tilstrekkelig etablert.

I effektiviseringsprosessen, der organisasjonen var er inne i sitt tredje år med effektiviseringsprogrammet, slet de med å få forankret programmet i alle ledd i tilstrekkelig grad. Dermed ble ikke gevinsten som var satt opp som årlige mål oppnådd (Deloitte, 2016).

4.2.1 Engasjert forpliktelse

I dagens arbeidsliv er det viktig å skape engasjerte medarbeidere. Man kan anta at faktorer som motivasjon gjennom belønning, kompetanseutvikling og arbeidsutfordringer, i tillegg til trivsel, tilhørighet og fellesskap, er med på å skape engasjement. Disse faktorene kan blant annet føre til høyere produktivitet. For å skape sosial tilhørighet mellom medarbeidere og Statens Vegvesen som organisasjon, er tillit avgjørende, noe som gjennom god kommunikasjon krever tiltak og involvering på alle nivå i organisasjonen (Mikkelsen og Laudal, 2016).

Studier som viser sammenhenger mellom engasjert forpliktelse og atferd på arbeidsplassen omtales i Mikkelsen & Laudal (2016). Her vises det til at engasjert forpliktelse har tre dimensjoner. Disse baserer seg på følelsesmessig tilhørighet til organisasjonen, og omhandler en sterk tro på organisasjonens mål, en vilje til å gjøre god innsats på vegne av organisasjonen

samt et klart ønske om å opprettholde en tilknytning til organisasjonen. For Statens Vegvesen er det viktig å skape medarbeidere som identifiserer seg med målene som er satt, noe som kan føre til at medarbeiderne betrakter seg som viktige for å oppnå effektivitetsmålene.

Tilhørighet har stor innvirkning på medarbeidere. Mangel av dette elementet kan bidra til et det skapes en atmosfære av misnøye. Det er derfor viktig at Statens Vegvesen planlegger aktiviteter som kan bidra til å stimulere medarbeidernes tilhørighet.

Under temaet engasjert forpliktelse er følgende spørsmål stilt i intervjuene:

- Hvordan få til engasjert forpliktelse hos både ledere og medarbeidere?

4.2.2 Forankring

For å implementere nye tiltak og planer gjennom målrettet systematisk tilnærming, kreves det stor grad av planlegging (Jacobsen & Thorsvik, 2014). For å lykkes med å forankre gjennomføring og mål med endringer i hele organisasjonen, stilles det store krav til opplæring og kompetansebyggende strategier.

Endring i offentlige organisasjoner omfatter strukturelle og kulturelle trekk (Jacobsen & Thorsvik, 2014). Både forløpet og utfallet av endringsprosesser påvirkes av hvordan planlegging er igangsatt og på hvilken måte implementering har foregått. Noen framgangsmåter vil bli oppfattet som mer vellykkede, mens andre ikke vil være så relevante fordi de bryter med den eksisterende kulturen. For å lykkes med endring må det skapes forståelse, og ivaretagelse av medarbeiderne er en kjernefaktor. Ut fra et kulturperspektiv vil det være viktig å kartlegge hvordan utfallet av endringsprosessene vil bli påvirket av etablerte kulturelle trekk. De uformelle normene og verdiene vil være relativt stabile over tid og kan ha stor innvirkning på hvordan utfallet av endringsprosessen blir (Jacobsen & Thorsvik, 2014)

Under temaet forankring er følgende spørsmål stilt i intervjuene:

- Hvordan har lederne forankret effektiviseringsprogrammet på operativt nivå og hvordan er det mottatt? Eventuelt hvordan ville du ha forankret programmet?
- Opplever du at effektiviseringsprogrammet ledes?
- Hvordan er det lagt til rette for at medarbeiderne tar del i eierskapet? Hvor delaktig er medarbeiderne i endringsprosessen?
- Kjenner du til om organisasjonen har en strategi/modell for å sikre at medarbeiderne identifiserer seg med mål som er satt?

4.2.3 Organisasjonskultur

For å forstå hvorfor man ikke oppnår ønsket endring vil vi, som et av flere element, se på organisasjonskultur som forklaringsfaktor. Ifølge Jacobsen (2016) er kultur tett koplet til uformelle maktforhold i en organisasjon. Organisasjonskulturen er et mønster av felles verdier og grunnleggende antakelser og er et resultat av en langvarig prosess. Kulturen vil være et mønster av sosialt skapte symboler og meninger, og vil skapes gjennom sosial interaksjon hvor virkeligheten tolkes i et symbolsk perspektiv. Jacobsen (2016) tar til orde for at dersom man klarer å skape en kultur hvor endringsvillighet er noe positivt, får man lettere aksept for endringene. I tillegg kan man utvikle verktøy for alle andre endringer som måtte oppstå i organisasjonen over tid.

Subkulturer forklares ved at det finnes flere fortolkningsmønstre i en organisasjon. Bang (2011) sier at med subkultur menes delkultur eller undergrupper som eksisterer innenfor organisasjonen. Et viktig element er at mennesker i like stor grad kan påvirkes av verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som av formelle kontrakter, teknologiske løsninger og strukturelle forhold.

Bang (2011) definerer god organisasjonskultur som kjerneelementene verdier, normer og virkelighetsoppfatninger og mener at disse tre begrepene til sammen dekker begrepet grunnleggende antakelser. Gjennom sosialiseringprosesser overføres disse elementene i større eller mindre grad til menneskene i organisasjonen, som mer eller mindre internaliserer deler av kulturen. Samtidig er det viktig å vite at andre faktorer også påvirker, ikke minst de faktorene som er en del av enkeltindividet. Kulturen gir ledere og medarbeidere i

organisasjonen en felles identitet, fremmer kollektivt engasjement og øker stabiliteten i det sosiale systemet en organisasjon utgjør. Felles kultur er med å påvirke at medarbeiderne identifiser seg med organisasjonen og dermed har lettere for å yte ekstra (Bang, 2011).

Under temaet organisasjonskultur er følgende spørsmål stilt i intervjuene:

- Hvordan vil du beskrive kulturen i Statens vegvesen?
- Kan kulturen i din seksjon være med på å fremme/hemme endring? Har du kjennskap til om det er ulik kultur i de ulike seksjonene/avdelingene og kan det være årsak til eventuell ulik måloppnåelse avdelingsvis?

4.2.4 Endringsmotstand

Ifølge Jacobsen (2016) er endring et stort kompleks fenomen. Noen mennesker trives med nye oppgaver i nye omgivelser og med store og små endringer i arbeidshverdagen. Selv om de fleste er tilhengere av stabilitet og kontinuitet, er mange medarbeidere villige til å tilpasse seg og være innovative, men krever samtidig en forholdsvis stabil situasjon som et grunnlag for læring og kreativitet. Det er stor variasjon i individets åpenhet og entusiasme knyttet til endringer. Endringer berører ulike interesser, og selv om endring kan være nødvendig og bra for organisasjonen så er det ikke sikkert endringen er til det gode for den enkelte.

Det kan være mange årsaker til både aksept og motstand av endringer. Jacobsen (2016) sier noe om hvorfor motstand mot endringer kan oppstå. En viktig årsak til motstand er frykten for det ukjente og hva endringer vil innebære for den enkelte. Usikkerhet kan blant annet uttrykkes i tanker om tap av trygghet i form av mulig overtallighet, tap av trygghet i form av manglende kompetanse for "det nye", frykt knyttet til personlig mestring eller, tap av tilhørighet og identitet ved endring av vante omgivelser. Dette er noen faktorer som den enkelte medarbeider vil vurdere i sin arbeidssituasjon. I tillegg påpeker Jacobsen (2016) at omorganisering og endring representerer trusler rent økonomisk med bakgrunn i ødeleggelse for avansementsmuligheter dersom sammenslåing og/eller fjerning av enheter er resultatet. Samtidig kan motstand oppstå som følge av ekstraarbeid i en endringsperiode, både gjennom daglig utførelse av eksisterende arbeidsoppgaver, kompetanseheving og nye arbeidsoppgaver.

Ulike aktiviteter kan tas i bruk for å nå måloppnåelsen og tilpasse situasjonen i Statens vegvesen. Ved blant annet å benytte gode nok hjelpemidler til opplæring, tydelig måldefinerings og måling av resultater og gjennom å synliggjøre prioritet og legitimere bruk av nødvendige ressurser. Videre er det nødvendig å jobbe mot felles forståelse av hvorfor effektivisering skal prioriteres og dermed tar alle et felles ansvar for å nå målene som er satt. Rutiner og evaluering er et viktig hjelpemiddel og korrektiv ved at det settes i fokus.

Meyer & Stensaker (2011) sier at en leder må forvente en viss endringsmotstand og respektere den. Særlig gjelder det endringer som oppleves som frustrerende og uforståelige. Dette kan sees på som en normal og langt på vei sunn reaksjon. Derfor er det viktig å sannsynliggjøre hva endringene vil medføre for å oppnå forståelse av hvilke mål som skal nås, hvordan og innenfor hvilken tidsramme.

Negative følelser eller tanker ligger bak atferdsmessig motstand. Men motstand mot endring forekommer ikke nødvendigvis som følge av irrasjonalitet som stammer fra negative følelser som frykt og angst. Motstanden kan også komme av høyst rasjonelle overveielser ut fra både profesjonelle og personlige interesser og motiver. Som i de fleste organisasjoner består også Statens vegvesen av enkeltindivider og grupper av mennesker. Meyer & Stensaker (2011) snakker om at for å håndtere motstand må man ha en forståelse av hva som forårsaker motstand. I tillegg kan man anta at dersom endringsprosessen har pågått over tid så vil man se at individer reagerer ulikt fra første gang en effektivisering ble satt i gang.

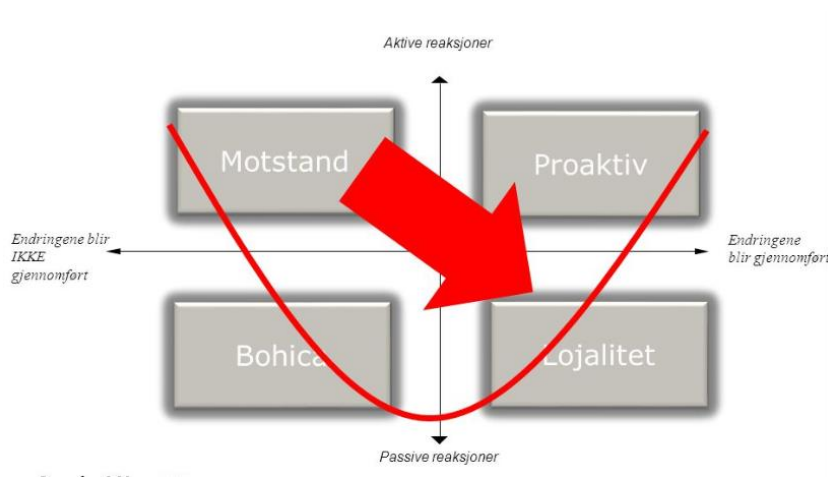
”Omstillingskurven” som Meyer & Stensaker (2011) omtaler, kan brukes til å forklare hvordan individers reaksjoner utvikler seg gjennom en endringsprosess. De ansatte går ofte gjennom ulike faser før de kan akseptere og arbeide konstruktivt med iverksetting av endring. I tillegg peker de på at medarbeidere har ulikt tempo gjennom de ulike fasene.

Meyer & Stensaker (2011) viser til forskning der blant annet de menneskelige kostnadene av endringstiltak ofte er undervurdert av ledere, og dersom endring ikke blir organisert og ledet på en gunstig måte kan hyppige endringer blant annet føre til endringstretthet. Videre viser deres forskning til at motstand må håndteres ulikt avhengig av hva som er den underliggende årsaken til motstanden. I denne prosessen med omstilling for effektivisering som Statens vegvesen gjennomfører, har man ikke nådd målene som først var satt ifølge Deloitte rapporten, og dermed har man sett seg nødt til å revidere effektiviseringen og sette nye mål. Dette medfører igangsetting av nye endringsprosesser samtidig som vedtatte endringer er i

gang. Ved slike multiple endringer der flere endringer skjer samtidig med at nye endringer initieres og igangsettes, kan medarbeidere oppleve arbeidshverdagen som både uoversiktlig og til dels kaotisk (Meyer & Stensaker, 2011). Strukturer og rutiner kan oppleves som flytende og mangelfulle. Noe som kan være med på å skape ulike reaksjonsmønstre på endringer.

Multiple endringer kan i tillegg være med på å utvikle et holdnings- eller handlingsmønster som preges enten av aktiv eller passiv motstand samt aktiv eller passiv medvirkning.

Figur 3 Reaksjoner på multiple endringer (Meyer & Stensaker, 2011)



Figuren viser ulike reaksjoner på multiple endringer (Meyer & Stensaker, 2011). Aktiv motstand innebærer at ansatte ikke gjennomfører planlagte endringer eller slutter i organisasjonen. Passiv motstand kan arte seg i form av ansvarsfraskrivelse, distansering og handlingslammelse. Videre kan aktiv medvirkning innebære at medarbeidere er proaktive og tar initiativ til å drive frem endringer, mens passiv medvirkning innebærer lojalitet mot endringslederne og endringsinitiativ.

Gjennom å revitalisere endringsprosessen med igangsetting av nye og mer målrettede tiltak for å effektivisere, samtidig med allerede igangsatte tiltak slik Statens vegvesen gjør, opplever organisasjonen multiple endringer. Ifølge Meyer & Stensaker (2011) har organisasjoner som opplever multiple endringer behov for å tenke helhetlig og langsiktig i sin endringsstrategi i

stedet for å anse hvert endringstiltak som isolerte hendelser – de trenger endringskapasitet. Dette vil vi komme tilbake til i siste delkapittel.

Under temaet endringsmotstand er følgende spørsmål stilt intervjuene:

- Hvordan reagerer du på endring i din avdeling/seksjon?
- Dersom er endring er uforståelig/vanskelig forstå, hva gjør du med det?
- Hvordan reagerer du om du forstår endringen men ikke liker den, er uenig?
- Opplever du at organisasjonen som helhet er resignert fordi programmet varer over ti år? Hva kan være med på å ta bort usikkerhet?
- Syns du det er lettere å gjennomføre nye endringer når vært gjennom tidligere endringer?
- Opplever du at ved endringer som igangsettes samtidig som pågående endringer som kaotisk eller tar du det på strak arm?
- Opplever du at medarbeidere reagerer ulikt på endring og hva er eventuelt årsaken til dette?

4.3 Innovasjonsperspektiv

Vi vil se nærmere på hva Statens vegvesen legger i begrepet innovasjon i moderne tid og på relevant teori omkring innovasjonsperspektivet. Statens vegvesen har nettopp utviklet et grunnlagsdokument for en innovasjonsstrategi (Statens vegvesen, 2016). I tillegg har Statens vegvesen et innovasjonsprogram, som inneholder muligheter for finansiering for nyutvikling. Innovasjon i Statens vegvesen er definert som «å skape verdi gjennom utvikling, nytenkning, nye produkter eller nye måter å jobbe på. Innovasjon kan også være å ta i bruk allerede kjent teknologi, som for eksempel droner ved oppmåling, på en ny måte» (Statens vegvesen, 2016).

Forskningsspørsmål:

- Hvordan jobbes det med å tilrettelegge for å finne mer effektive måter å jobbe på og samtidig ivareta daglig drift?
- I hvilken grad er det tid til refleksjon, rom for innovasjon og muligheter for ekstra ressurstilgang i en eventuell innovasjonsprosess?

4.3.1 Innovasjon

Innovasjon og nytenking drives av ideer og interesser, noe som kan føre til at nye muligheter blir oppdaget. Ved å utfordre arbeidsprosesser og støtte forenklinger, ved bruk av ny teknologi, hensiktsmessig organisering og best mulig utnyttelse av ressurser, kan nye løsninger skapes. I dette delkapitlet ser vi på om og hvordan innovasjon kan være med på å effektivisere.

Innovasjon kan sees på to ulike måter, inkrementell og radikal. Inkrementelle innovasjoner finner sted i alle organisasjoner og oppstår og utvikles gjerne gjennom fokus på effektivitet. Ved radikale innovasjoner settes fokuset på nyskaping og fornyelse. Ved en slik form for innovasjon ligger det muligheter for å gjøre valg der man på den ene siden må organisere for størst mulig effektivitet (mekanisk organisasjonsstruktur), og på den andre søke å skape en mest mulig kreativ og fleksibel organisasjon (organisk organisasjonsstruktur) (Knudsen & Flåten, 2015).

Videre mener Knudsen & Flåten (2015) at hensynet til effektivitet forutsetter utnyttelse av ressurser og systemer, mens hensynet til innovasjon og fornyelse krever nytenkning, kreativitet og fleksibilitet. Forskning omkring innovasjon og fornyelse viser at det kan være utfordrende for organisasjoner å kombinere innovasjon med daglig drift. Spesielt representerer disse to strategiene forskjellig tenkemåter omkring hvordan man organiserer utføring av arbeidsoppgaver.

Utfordringen vil være å skape de organisasjonsmessig beste forutsetningene for å lykkes med begge strategiene, slik at både inkrementelle og radikale innovasjoner ivaretas. I dette ligger det en del utfordringer omkring hvordan man organiserer merarbeidet med implementering av nye ting og hvordan daglig arbeid skal ivaretas.

Kirkhaug (2017) ser inkrementell endring som mindre, planlagte og hyppige endringer (som organisasjonsutvikling) mens ved radikale endringer (revolusjon) pekes det på at tidsperspektiv for gjennomføring går over så kort tid som mulig. Denne type endring er svært krevende for organisasjonen og man vil derfor ha problemer med å holde effektiviteten stabil gjennom endringen.

Under temaet innovasjon er følgende spørsmål stilt i intervjuene:

- Hvordan er det å være innovativ i Statens vegvesen? Kjenner du til ulike virkemidler for å ivareta innovasjon?
- Hvordan håndteres innovasjon i samarbeid med næringsliv og kunnskapsorganisasjoner?
- Hvor ligger fokuset i Statens vegvesen, utvikling eller helt nye løsninger?
- Hvordan legger din avdeling/seksjon til rette for å ta vare på initiativ til nytenking? Blir det gitt ekstra ressurstilgang? Er det slakk/tid til refleksjon? Hva mener du kunne vært gjort for å skape tid til nytenking?

4.3.2 Innovasjonsrisiko

I offentlig sektor er et av flere kritiske punkter til å verdsette innovasjonsrisiko fordi man ikke har oversikt over kostnadssiden og dens betydning. Kostnadssiden kan innebære mange ulike faktorer det må tas hensyn til, som blant annet merarbeid i organisasjonen og hvem som skal ivareta dette. Nye teknologiske løsninger kan ha kostnader som tar lang tid å «tjene inn». Videre må man se på i hvilken grad organisasjonen har utredningskapasitet og prosesskompetanse for en innovasjonsprosess. Og ikke minst i hvilken grad og hvor denne kompetansen eventuelt må innhentes. Dette kommer som tillegg til eventuell innovasjonskompetanse, og er elementer organisasjonen må ta hensyn til og løse. Tap av produktivitet, tap av effektivitet og direkte utlegg og investeringer er kostnader som er en konsekvens av endring, utvikling og innovasjon (Meyer & Stensaker, 2011).

Under temaet innovasjonsrisiko er følgende spørsmål stilt i intervjuene:

- Ser du noen kostnadsrisiko med hensyn til innovasjon og eventuelt hvilke kostnader?

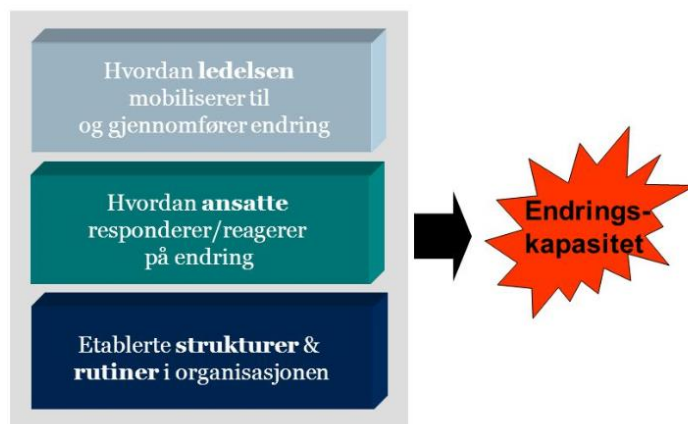
4.3.3 Endringskapasitet

Endringskapasitet blir av Meyer og Stensaker (2011) definert som «evnen til å kunne gjennomføre nødvendige endringer, uten å påføre organisasjonen unødige kostnader, samtidig som den har fokus på å opprettholde den daglige driften». Å etablere struktur og rutiner for endring er viktig i arbeidet med å utvikle endringskapasitet. Dette kan blant annet gjøres ved hjelp av prosjektorganisering, som er en vanlig måte å styre endringsprosesser på, eller ved å opprette styrings- og ansvarsgrupper av ulike slag.

For at en organisasjon skal oppnå endringskapasitet ser man på sammenhengen mellom ledelse, medarbeidere og strukturer.

Figur 4 Endringskapasitet (Meyer & Stensaker, 2011)

Endringskapasitet på 3 nivåer



Meyer & Stensaker (2011) viser i denne figuren hvordan ledelsen mobiliserer og gjennomfører, hvordan de ansatte responderer og hvilke strukturer som er etablert. Fokuset til organisasjonen vil være å frigjøre ressurser slik at disse kan benyttes til å gjennomføre endring; omfordeling av ressursene i organisasjonen, prioritering og sanering av oppgaver (for en periode) for å frigjøre ressurser til endringen, og selektiv inkludering der så få som mulig av de berørte trekkes direkte inn i endringen for å unngå «tapping» av daglig drift.

Økt ressurstilgang i en periode; tillate overkapasitet og slakk (tid til refleksjon) ved for eksempel å operere med høyere bemanning enn behovet er, enten innleid eller ved å tillate

overtid. Videre kan endring organiseres som egne prosjekter, med egne ressurser i tillegg til de som er i den daglige driften.

Videre påpeker Meyer & Stensaker (2011) en rekke tiltak for å utvikle endringsressurser, koble fortid og fremtid ved at lederne utvikler endringskompetanse gjennom tidligere endringer, være bevisst på pågående prosjekter og avslutte disse før nye iverksettes, og plassere endringen inn i en langsiktig strategi der mellomledere spiller en sentral rolle. I tillegg utvikle strukturer og rutiner for endring der for eksempel en spesiell prosjektorganisering og rutiner brukt tidligere kan brukes «om igjen».

Gjennom å etablere ordninger som å utvikle endringsressurser, eventuelt øke ressurstilgang i en periode, vil organisasjoner være i stand til å håndtere multiple endringer på en måte som gjør at de klarer å kombinere kontinuerlig drift og endring uten for store kostnader (Meyer & Stensaker, 2011).

Under temaet endringskapasitet er følgende spørsmål stilt i intervjuene:

- Hvordan ivaretar Statens vegvesen hensynet til både fornyelse og effektivitet?
- Hvordan kan Statens vegvesen gjennomføre endringer uten å påføre organisasjonen unødvendige kostnader?

5 Metode

I dette kapitlet vil vi si noe om hvordan vi har gått frem for å samle informasjon (empiri) om vår problemstilling (Jacobsen, 2015). Vårt hovedfokus i undersøkelsen har vært å innhente data om våre intervjuobjekters erfaringer og fortolkninger i effektiviseringsprosessen i Statens vegvesen. Vi har etterstrebet variasjon og mangfold i opplevelser og fortolkninger. For å besvare problemstillingen vår: *Hva må til for at en endringsprosess for effektivitet i Statens vegvesen skal bli vellykket?* har vi sammen med å etablere et teoretisk fundament foretatt en datainnsamling, hentet opplysninger fra konsulentrapporten til Deloitte samt et utvalg dokumenter fra Statens vegvesen. Denne tilnærmingen er ifølge Jacobsen (2015) av kvalitativ karakter.

5.1 Kvalitativ tilnærming

For å frambringe gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten basert på de perspektivene vi har lagt til grunn så har vi hatt en strategi for hvordan vi har gått fram. «*Denne strategien er metoden*» (Jacobsen, 2015 s. 15).

Til dette forskningsprosjektet har vi valgt en forklarende problemstilling. Jacobsen (2015) mener at ved forklarende problemstillinger ønsker man å avdekke sammenhenger mellom årsak og virkning. På bakgrunn av utvalgt teori og rapporten fra Deloitte har vi en formening om hva vi kommer til å finne. Dette har ledet oss frem til hypotesen vår: *Statens vegvesen, region nord, sliter med effektiviseringsprosessen fordi lederne ikke blir tilført endringskompetanse og ferdigheter, ikke er tilstrekkelig engasjert forpliktet og selv, ikke klarer å forankre omstillingsprogrammet hos medarbeiderne. I tillegg er det vanskelig å kombinere innovasjon og daglig drift.* Vår oppgave er å undersøke om denne påstanden kan legitimeres.

Vi har valgt kvalitativ metode for å besvare vår problemstilling gjennom individuelle intervjuer. Det individuelle intervjuet egner seg når det er relativt få enheter som skal undersøkes, når vi er interessert i hva det enkelte individ sier og når vi er interessert i hvordan den enkelte fortolker og legger mening i et spesielt fenomen (Jacobsen, 2015, s. 146:147).

Kvalitative intervjuer skal hjelpe oss å få frem den enkeltes forståelse, oppfatning og opplevelse. Dette vil igjen kunne bidra til at vi får et detaljert og nyansert bilde av opplevelsene av denne endringsprosessen intervjuobjektene er inne i, innenfor de tre perspektivene vi har valgt: *ledelse, forankring og innovasjon*.

Som nevnt i innledningen var formålet med effektiviseringsprogrammet mer effektive løsninger, samt en reduksjon av etterslep på vegvedlikehold gjennom omfordeling av midler. På bakgrunn av dette har vi avgrenset undersøkelsen til å gjelde to vegavdelinger i region nord, Troms og Finnmark.

Vi ønsket intervjuobjekter både fra det administrative og det operative nivå. Ledelsen av det administrative nivået, vegavdelingene, har kontakt med både det institusjonelle nivået og det operative nivået, hvor klarhet i roller og ansvar spiller en viktig rolle for å lykkes med endringsarbeid som drøftet i teorikapitlet. Den administrative ledelsen har en viktig oppgave i å videreformidle til operativt nivå, samt sørge for at effektiviseringen ledes operativt.

Vi valgte ut intervjuobjekter som vi mente kunne gi oss mye og god informasjon, altså noen som er involvert og berørt av programmet både fra administrativt og operativt nivå. Det var naturlig å intervjuer begge lederne av veg-avdelingene i Troms og Finnmark. Videre valgte vi fire seksjonsledere og fem medarbeidere. Vi ønsket å intervjuer både ledere og medarbeidere for å få opplevelser og utfordringer sett fra begge hold. Dette for å studere hva som må til for å lykkes med endring for effektivisering. Ved valg av intervjuobjekter på operativt nivå var vi bevisste på hvor lenge de har vært i organisasjonen, da vi antok at dette ville bidra til en større og bredere forståelse både fra de med lang fartstid og noen nyansatte. Intervjuobjektene ble plukket fra organisasjonskartet av oss. Vi valgte ikke intervjuobjekter som den av oss som jobber i etaten har kontakt med til daglig for å redusere forutinntatthet og unngå nær bekjentskap, noe Jacobsen (2015) omtaler i sin bok.

Informasjonen vi har samlet inn gjennom å gjennomføre intervju åpner for en mer nyansert måte å frambringe empiri enn kvantitativ tilnærming til innsamling av data der man gjerne spør et større utvalg som kan måles og gi informasjon i form av tall. Vi har valgt kvalitativ metode fordi den er mest hensiktsmessig for vårt studie. Samtidig som vi ønsker å gå i dybden for å få en forståelse av hvordan intervjuobjektene forstår virkeligheten.

5.2 Gyldighet, troverdighet og overførbarhet

For å få fram informasjon som er interessant og troverdig har vi gjennom våre undersøkelser forsøkt å gå systematisk fram. I prosessen med innsamling av empiri, som skal gi svar på spørsmålene vi har stilt, har kravet om at innsamlet data skal ha *gyldighet og relevans* (valid) vært vektlagt. Det andre kravet som også har vært vektlagt er at undersøkelsen vår er til å stole på, at den er *pålitelig og troverdig* (reliabel) (Jacobsen, 2015). Noe som betyr at vi gjennom den metoden vi har valgt, på en systematisk måte hjelper oss til å sikre validitet og reliabilitet gjennom ulike faser i vår undersøkelse.

Våre funn tilhører region nord. Vi er klar over at funnene sannsynligvis ikke direkte kan overføres til andre regioner internt i Statens vegvesen. Til dette er undersøkelsen gjort med et for lite utvalg intervjuobjekter. Funnene kan derimot gi en indikasjon på hva som er viktige elementer i endringsprosess for effektivisering.

Vi startet prosessen med å kontakte avdelingen som organisasjonsmessig har ansvar for effektiviseringsprogrammet i Vegdirektoratet. Vi la frem bakgrunnen for undersøkelsen og hva vi ønsket å se nærmere på. Undersøkelsen ble godkjent og vi kontaktet deretter avdelingsledelsen i vegavdelingene både i Troms og Finnmark for å få godkjenning lokalt. I tillegg ble alle intervjuobjektene spurt personlig om de kunne tenke seg å stille opp på intervju. Alle takket ja til dette.

I forkant av intervjuene ringte vi til alle intervjuobjektene og la frem bakgrunnen og sendte intervjuguiden til intervjuobjektene som ønsket å lese gjennom spørsmålene i forkant.

5.3 Begrepsavklaring intervjuobjekt versus informant

Gjennom denne undersøkelsen betegner vi de som gir oss informasjon som intervjuobjekter. Personene vi innhenter informasjon fra har direkte kjennskap til de perspektivene vi undersøker og medvirker direkte i effektiviseringsprogrammet. Dette gjennom å være leder på det administrative nivå, eller leder og medarbeider på det operative nivå. Dette til forskjell fra begrepet informant som er personer som ikke selv representerer gruppen som undersøkes men som har god kjennskap til gruppen (Jacobsen & Thorsvik, 2014).

5.4 Deduktiv forskningsmetode

Vår tilnærming til innsamling av data er *deduktiv*, da søking etter empiri har vært styrt av teoretiske antakelser. Vi har ut fra Deloitte rapporten sett noen erfaringer om hvordan endringsprosessen for effektivisering i Statens vegvesen tidligere har forløpt. Sammen med relevant teori har vi dannet oss forventninger om hvordan Statens vegvesen kan lykkes med det revitaliserte effektiviseringsprogrammet ved hjelp av perspektivene vi har valgt. Deretter startet vi datainnsamlingen (Jacobsen, 2015). Dette til forskjell fra *induktiv* tilnærming der man forsøker å gå fra virkelighet (empiri) til teori, noe som innebærer at all teori bør være fundert i virkeligheten.

5.5 Intervjuguide og intervju

For å gjennomføre datainnsamlingen har vi laget forskningsspørsmål knyttet til de tre perspektivene ledelse, forankring og innovasjon.

Det teoretiske grunnlaget presentert ovenfor dannet grunnlaget for intervjuguiden, og denne ble utformet med spørsmål som ble stilt likt til alle intervjuobjektene. Spørsmålene samlet vi i en strukturert intervjuguide. Intervjuene ble foretatt i arbeidstiden, på intervjuobjektene arbeidsplass, og ansikt til ansikt både i Troms og Finnmark med unntak av tre intervju som ble foretatt via Skype. Vår erfaring med dette var at både intervjuobjektene og vi var like komfortable med begge former for kommunikasjon.

Målet vårt har vært å formidle intervjuobjektene oppfatninger gjennom ord. Det betyr at vi har hatt nærhet til de vi har søkt informasjon hos. Vi har brukt intervjuguiden som en retningsviser samtidig som intervjuobjektene snakket fritt om det de var opptatt av knyttet til temaene i guiden. Det kom fram under intervjuene på det operative nivå at intervjuobjektene ikke kjente til effektiviseringsprogrammet i særlig grad. Det medførte at vi måtte bearbeide noen av spørsmålene slik at vi på en bedre måte fikk relevant informasjon. Vi fikk likevel innblikk i den informasjonen vi søkte, og vi fikk nok material til videre analyse.

Samtidig var denne måten å samle inn informasjon ressurskrevende. Det var i prosessen viktig å være systematisk og ryddig i behandlingen av innsamlet data for å holde oversikt og

kontroll. Vi gjorde opptak av hvert intervju, like etter intervjuene renskrev vi notatene og trakk ut essensen. I hvert intervju var vi begge tilstede, den ene noterte mens den andre stod for intervjuet. Halvveis i intervjuet byttet vi på å være utspørter og den som noterte. Intervjuobjektene var både åpne og villige til å snakke. Vi opplevde noen situasjoner der intervjuobjektene varsomt måtte styres tilbake til opprinnelig tema da det hele tiden kom fram ny informasjon som ikke var relevant for denne undersøkelsen.

Allerede ved forespørsel om intervju informerte vi intervjuobjektene om hvem vi var og hva dataene skulle brukes til og at informasjon som framkom ville bli anonymisert. Ved start av intervjuene gikk vi gjennom dette en gang til. Alle intervjuobjektene tillot lydopptak.

Intervjuobjektene er anonymisert og har gitt muntlig samtykke i forkant av alle intervjuene, samt gitt mulighet til å trekke seg. Undersøkelsen er godkjent av personvernombudet/NSD.

5.6 Etske problemstillinger

Vi har diskutert etske problemstillinger og fokuset vårt har hele veien vært å opptre ryddig og ordentlig i hele prosessen. I intervjusituasjonene der vi hadde direktekontakt med intervjuobjektene, benyttet vi både observasjon og intervju til innsamling av data. Ved analysen og fremstilling av forholdet mellom teori og innsamlet data, og i presentasjonen av undersøkelsen har vi forsøkt å opptre på en måte som er tillitsvekkende og ikke minst etterprøvbart (Thaagard, 2016).

En av oss er ansatt i Statens vegvesen, men ikke i region nord som i denne undersøkelsen er brukt til å innhente empiri fra. Vi har opplevd at det har åpnet seg fordeler i form av både kjennskap til organisasjonen, lett tilgang til informasjon, både historisk og i nåtid, og ikke minst enkelt å bruke møteromfasiliteter i intervjuobjektene nærmiljø.

Å studere egen organisasjon kan være utfordrende blant annet fordi det kan være vanskelig å holde den nødvendige kritiske avstanden til det man skal studere (Jacobsen, 2015). En skal være svært forsiktig med å studere egen organisasjon dersom en ønsker å «bevise» at noe er galt eller dersom en vet at man vil bli møtt med mistanke om å opptre på vegne av noen i organisasjonen (Jacobsen, 2015). Ved at vi har vært to om undersøkelsen har vi kunnet diskutere muligheter for feiltolkning, noe vi mener vi har styrt unna. I undersøkelsen har det

ikke bare vært viktig å være klar over forholdet mellom den ene av oss som er ansatt i organisasjonen og de som blir undersøkt, men også forholdet ansatt og arbeidsgiver. Det har hele tiden vært viktig å være bevisst egen rolle, forhold til kollegaer som intervjuobjekter og at dette forskningsprosjektet ikke har en annen hensikt enn å få frem mest mulige sannferdige svar. Vi er klar over risiko for feiltolkning men mener vi har analysert dataene på en forsvarlig måte både overfor intervjuobjektene og organisasjonen.

5.7 Gjennomføring av analysen

I arbeidet med å få oversikt over innsamlet data forenklet og strukturerte vi opplysningene. Gjennom å sammenstille intervjuene så vi etter tendenser og underliggende årsaker til hva intervjuobjektene mente med informasjonen de ga oss. I denne fasen av undersøkelsen jobbet vi med å trekke fram de sentrale detaljene, de som ga oss innsikt i perspektivene; ledelse, forankring og innovasjon. Slik sett er denne kvalitative analysen en veksling mellom enkeltdele (detaljer) og en helhet (Jacobsen, 2015).

5.8 Metodisk oppsummering

I drøftings- og oppsummeringsdelen har vi drøftet innsamlet data og knyttet den til teorien vi har valgt for å belyse problemstillingen vår. Dette er en studie der vi har sett på perspektivene; ledelse, forankring og innovasjon, som vi mener kan være med å si noe om hvordan en organisasjon kan lykkes med en endringsprosess for effektivitet. Vi har forsøkt å drøfte gyldighet og pålitelighet kritisk og ikke ilagt dataene hverken positiv eller negativ logikk (Jacobsen, 2015). I vår studie har vi benyttet kvalitativ tilnærming og intervju for å få frem den enkeltes forståelse, oppfatning og opplevelse. Dette for å få et detaljert og nyansert bilde av opplevelsene av endringsprosessen de vi har intervjuet er inne i.

Utvalget er vegavdelinger i Troms og Finnmark, både fra administrative og operative nivå, ledere og medarbeidere. Vi ønsket å intervju både ledere og medarbeidere for å få informasjon om opplevelser og utfordringer fra begge sider. Dette ble gjort fordi vi ønsket å få innblikk i en bredest mulig sammensatt erfaring fra de involverte.

6 Funn, analyse og drøfting

I dette kapitlet presenterer vi vår analyse som drøftes etter perspektivene som ligger til grunn for problemstillingen vår: *Hva må til for at en endringsprosess for effektivitet i Statens vegvesen skal bli vellykket?* Analysen er basert på intervjuer av to avdelingsledere, fire seksjonsledere og fem medarbeidere.

6.1 Ledelsesperspektiv

6.1.1 Roller, ansvar og myndighet

Når vi spør intervjuobjektene om hvilken rolle og ansvar de har, svarer alle at de opplever sitt ansvar og sin rolle som tydelig. Både myndighet og handlingsrom synes å være tilstede, samt viktigheten av at oppgavene blir utført til riktig tid. Avdelingslederrollen oppleves godt definert og ansvaret kommer tydelig frem i de årlige resultatavtalene med Regionvegsjefen. Lederne (begge ledernivå) opplever krysspress ovenfra og nedenfra i organisasjonen, og to av dem sier *«jeg ønsker klarere forventninger fra oven over hva vi skal prioritere, kan være vanskelig å gå foran i en del tiltak»* og *«opplever at vi har samme rammer, men må samtidig tenke nytt»*.

Lederrollen på det operative nivå oppleves som svært spesialisert, og faget fremstår som høyt verdsatt og prioritert. Når det kommer til ressurser og kapasitet til å gjøre jobben, henviser et par av de vi intervjuer til at de ofte må vente på at andre gjør sin jobb til rett tid før de får utført sine oppgaver.

Når vi derimot spør om kjennskap til og eventuell rolle i selve effektiviseringsprogrammet sier intervjuobjektene (som ikke har en lederrolle, med unntak av en person), at de ikke kjenner noe særlig til selve effektiviseringsprogrammet men, at det av og til snakkes om *«det å effektivisere»*. En av de vi intervjuet sa *«vet ikke, kjenner ikke til effektiviseringsprogrammet eller tiltak eller hva som skal gjøres i min avdeling, vet bare at man skal være effektiv»*. Det er ikke overraskende for en leder som uttrykker at *«folk ser nok ikke at vi er i et effektiviseringsprogram, implementeringen er der, men man snakker ikke/omtaler ikke selve*

programmet som et program». Totalt sett er det vårt inntrykk at programmet er kjent på det administrative nivået men lite/ikke kjent på det operative nivået.

Ifølge Christensen et al (2015) er administrativt ledernivå ansvarlig for å formidle toppledelsens vedtak, samt bidra til at de blir satt ut i livet på operativt nivå. Dette er i tråd med ansvaret som er nedfelt i vegvesen-boken samt i virksomhetsstrategien. Ifølge vår undersøkelse, mener begge lederne på administrativt nivå at de er bevisst dette ansvaret. Derimot opplever de øvrige intervjuobjektene at selve effektiviseringsprogrammet og konsekvenser av det, i liten grad er opplevd formidlet ned på operativt nivå.

Klarhet i ansvar og myndighet generelt, oppleves å være tilstede også på det operative nivå, noe som ifølge Brandsdal (2015) er en forutsetning for at organisasjonen skal fungere godt og organisasjonsmedlemmene prestere. Dette ble også tatt opp i Deloitte rapporten som et tiltak organisasjonen måtte jobbe videre med.

På spørsmål som omhandler det å være god rollemodell i en endringsprosess, fremstår tydelighet som en viktig faktor som medarbeidere forventer fra ledere, samt det å informere. Vi opplevde at de vi intervjuet var usikre på sin rolle i selve effektiviseringsprogrammet. Lederne selv trekker frem det å beslutte og være veiviser for sine seksjonsledere som den viktigste rollen i enhver prosess. Begge disse forventningene sammenfaller med lederoppgavene på de ulike nivå skissert av Christensen et al (2015).

6.1.2 Tillit og makt

Statens vegvesen oppfattes som seriøs, ansvarlig og med et klart formål. Samtlige intervjuobjekter har institusjonell tillit til Statens vegvesen, og det bør dermed ligge til rette for å kunne gjennomføre endringer uten alt for stor motstand, i tråd med Kirkhaug (2017). Kalkulert tillit er også til stede, det vil si balanse mellom utbytte og innsats, med unntak av hos en avdelingsleder som uttrykker at *«lønn kan være et diskusjonstema, noe lavt, unge flinke folk har store forventninger til lønn»*. Relasjonell tillit synes også å være til stede, gjennom åpenhet og gjensidig lojalitet samt sosial støtte.

Totalt sett synes det som om alle typer tillit er godt forankret i organisasjonen, som ifølge Kirkhaug (2017) er en forutsetning for makt, som igjen er en forutsetning for å utøve

lederskap, særlig under endring og utvikling. Spesielt er normativ makt viktig ved endringer, og primærkilden er lederens personlige fremtreden og muligheter til å bruke virkemidler som visjoner, formål, og verdier. Empirien viser at et par av lederne mener det er nyttig å være særlig bevisst mulighetene de har for å påvirke holdninger, utvikle medarbeidere og organisasjonen i en endringsprosess. Dette er i tråd med Kirkhaug (2017) som mener at under endringer kreves det at lederen er orientert mot personer som berøres av endringen. Som en seksjonsleder uttrykker *«jeg mener selv jeg er bevisst at jeg må ha makt for å påvirke holdninger og oppfatninger for å oppnå ekstrarolleatferd»*. Da vi spurte på hvilken måte, svarte vedkommende *«jeg har skaffet meg uformelle alliansepartnere i seksjonen»*. Likevel var det ingen som dro frem visjoner, formål og verdier som viktige kilder til makt, eller at de var bevisst dette. Da vi videre spurte om de bruker dette i sitt lederskap så er svaret at de bruker det sporadisk, på samlinger og lignende, men ikke ofte. I ett tilfelle ble det leid inn ekstern bistand under utvidet ledersamling hvor fokus på endring gjennom visjon, formål og verdier og normativ makt, var på agendaen. Dette ble godt mottatt av lederne og opplevd som et løft. Medarbeiderne var ikke opptatt eller bevisst innholdet i makt-begrepet, og det var en viss usikkerhet i svarene. *«Makt er noe negativt, føler det er balanse i Statens vegvesen, alle vet hvem som kan gjøre hva, opplever ikke noe maktbruk»*, som er ikke er i tråd med Jacobsen & Thorsvik (2014) som hevder makt utvikles gjennom struktur og kultur.

6.1.3 Endringsledelse

Det er ulike svar på hvilke ledertrekk intervjuobjektene tror er viktige for å lykkes i en endringsprosess. Samtlige av intervjuobjektene fra det operative nivå mener at lederne må være prestasjonsorienterte og omgjengelige, sette mål, være tydelige og få ting gjort, noe som sammenfaller med ett av trekkene i femfaktor-modellen (Jacobsen & Thorsvik, 2014). Ingen av intervjuobjektene trakk særlig frem at det var viktig å være ekstrovert, men flere mener at ledere på administrativt nivå må tåle stress. På det administrative nivå ble det *«å kunne skape tillit oppover og nedover i systemet»* trukket frem som et viktig ledertrekk, særlig under endringer.

Flertallet fra det operative nivå mener at oppgaveorientert ledelse er viktigst, særlig på drift- og vedlikehold, selv om det blir sagt av flere at de foretrekker relasjonsorientert ledelse. Når vi spør om hvordan, sier de i hovedtrekk, at det er behov for inkluderende og motiverende

ledelse samt tydelig informasjon, noe som er i tråd med teorien til Kirkhaug (2017) om endringsledelse. Der påpeker han viktigheten av å beherske både transaksjons- og relasjonsledelse. I Statens vegvesen er det et stort fokus på transaksjonsledelse, noe som kan ha sammenheng med stramme budsjett og tidsrammer, og at de stadig får nye oppgaver. En nytilsatt leder sa at *«relasjoner må av og til vike, man må av og til prioritere avhengig av hvilken fase man er i, oppgaven er i fokus, ting må gjennomføres i en endringsfase»*. Likeså på det administrative ledernivå, uttrykt av intervjuobjekt *«både relasjoner og oppgaver er viktige, men oppgavefokus fra leder er mest viktig»*. Det fremstår som om reaktive oppgaver er viktigst i form av kontroll og analyse, spesielt i drift- og vedlikeholdseksjonen, og det vil da kunne være vanskelig å lykkes med endring på grunn av en fare for fastlåsing i eksisterende arbeidsmåter og rutiner (Kirkhaug, 2017). Det virker ikke som at karismatisk opptreden er tilstede eller savnet, noe som Kirkhaug (2017) mener er viktig for å lykkes med endringer. Det er i vår undersøkelse få funn av at ledere har endret sitt lederskap etter revitaliseringen av effektiviseringsprogrammet, tross forventninger om dette fra det institusjonelle nivå gjennom vegvesen-boken og virksomhetsstrategien (Statens vegvesen, 2013) (Statens vegvesen, 2017).

Gjennom intervjuobjektene svar har vi implisitt sett tendensen til savn etter tydelig lederskap med endringskompetanse, tydeligere forankring og mer tid/slakk til refleksjon og nytenking.

6.2 Forankringsperspektiv

6.2.1 Engasjert forpliktelse

Det er en felles oppfatning blant intervjuobjektene at de har stor institusjonell tillit til organisasjonen og at trivsel og fellesskap er noe de føler er tilstede i arbeidshverdagen. På spørsmål omkring engasjement, fikk vi varierende svar. Det kommer fram at det er manglende fokus på effektiviseringsprogrammet. Det er helt ukjent for seks av de vi spurte, og noen strategi for programmet er ikke kjent for noen av våre intervjuobjekter. Videre kom det frem at målene det jobbes mot er svært oppgaveorienterte, og her mener intervjuobjektene at de alle jobber hardt for å få gjort de daglige arbeidsoppgaver til rett tid og med riktig kvalitet. Slik sett har de faglig engasjement og lojalitet til organisasjonen. Noe som er i tråd

med Mikkelsen & Laudal (2016) som sier at trivsel og fellesskap kan føre til engasjement og dermed høyere produktivitet. Det som ikke er tilstede er engasjement for effektiviseringsprogrammet fordi det er ukjent for dem.

På operativt ledelsesnivå kom det frem at programmet ikke var kommunisert ned i organisasjonen og to av lederne visste ikke at det pågår et slikt program. Dette tyder på at selv om man føler engasjement, og det vises positivt i oppgaveløsning og daglig arbeid, så blir engasjementet for effektiviseringsprogrammet omtrent fraværende. Dette er i tråd med Mikkelsen & Laudal (2016) som viser til at medarbeiderne må kunne identifisere seg med målene og gjennom aktiviteter og fellesskap opparbeide engasjement. Fravær av engasjement til effektiviseringsprogrammet kan forklares med at medarbeiderne enten kjenner lite til programmet eller ikke er kjent med det. Som et intervjuobjekt uttrykker *«programmet er styrt ovenfra og ned, legges ikke til rette for innspill fra ned i organisasjonen, dermed vet vi ikke om det og det blir negativt mottatt»*.

6.2.2 Forankring

Når vi spør om forankring av effektiviseringsprogrammet så får vi vage svar fra intervjuobjektene. Mange kjenner ikke til programmet. Lederne på det administrativt nivå vet om at det er et pågående program men det er ikke jobbet ned i organisasjonen. Det er heller ikke planlagte aktiviteter eller utarbeidet noe verktøy som kan hjelpe med implementering. Det kommer tydelig fram at programmet ikke ledes og dermed er det heller ikke snakk om eierskap til programmet. Dette er i tråd med Jacobsen & Thorsvik (2014) som viser til at forløp og utfall av slike prosesser påvirkes av hvordan planlegging er igangsatt og på hvilken måte implementering har foregått. I vår undersøkelse er det tydelig at man ikke har planlagt implementeringen godt nok, og man har dermed ikke klart å få til forankring av programmet. Medarbeidere med kort ansettelsestid har ikke hørt om at organisasjonen er inne i en tiårs lang endringsprosess for effektivisering. En av lederne på operativt nivå sier at *«denne endringsprosessen er ikke forankret i menneskene, prosess eller system, det er ikke annet enn påbud hele tiden og folk jobber nå med sitt»*.

Ved spørsmål om hvordan intervjuobjektene ville forankret en slik omfattende endringsprosess snakket samtlige om at ledere og medarbeidere først må forstå hva

programmet innebærer, «*det må kommuniseres ved at årsmålene legitimeres, det bør være beskrivelser/verktøy som man kan jobbe med og delmål vi kan strekke oss etter*», som en av intervjuobjektene svare. Dette er i tråd med Kirkhaug (2017) der han peker på viktigheten av at lederne må rette oppmerksomheten mot de som blir berørt av endringer. Slik det fungerer i dag er det opp til hver enkelt leder om hvordan prosessen «lever» i de ulike avdelingene, ikke en planlagt samlet strategi for implementering og gjennomføring av prosessen. Dette støtter vår hypotese om at lederne ikke klarer å forankre effektiviseringsprogrammet hos medarbeiderne.

6.2.3 Organisasjonskultur

De fleste av intervjuobjektene uttrykker stolthet over å jobbe i Statens vegvesen. Det er ulike svar på om dette betyr at det er kollektivt engasjement og om det i stor grad påvirker jobbutførelsen. Tre av intervjuobjektene svarte at de opplever negativitet til endringer, og som en uttrykte det «*de hører ikke noe om det før de må utføre og gjøre noe nytt*». Videre har vi hørt fra fem intervjuobjekter at «*det er best at ting er som det har vært*». Likevel sitter vi igjen med inntrykk av at medarbeidere har et fellesskap gjennom normer og virkelighetsoppfatninger og at de lojalt følger opp sine arbeidsoppgaver og utfører dem på best mulig måte. Inntrykket er i tråd med Bang (2011) som sier at over tid, ettersom fellesskap mer og mer internaliseres hos medarbeiderne, får man medarbeidere som identifiserer seg med organisasjonen og dermed har lettere for å yte ekstra.

På spørsmål om kultur kan være med på å fremme eller hemme endring varierer svarene. Det er subkulturer i organisasjonen og medarbeiderne opplever ulik kultur avhengig av hvilket fagområde og avdeling de tilhører. Plan og forvaltning har en helt annen struktur enn drift og vedlikehold. På drift og vedlikehold er man mer i «bevegelse», for mye av arbeidet utføres ute på vegene, mens på plan og forvaltning utføres mye mer av arbeidet inne på medarbeiderne sine kontor. Arbeidsoppgavene er svært spesialiserte, noe som gjør at medarbeiderne jobber svært selvstendig innenfor snevre fagfelt. Arbeidshverdagen oppleves dermed ulikt, noe som gjenspeiles i kulturen. Dette ser vi i sammenheng med Bang (2011) sin forklaring om at det finnes flere fortolkningsmønstre i organisasjonen. På bakgrunn av at grunnleggende antakelser internaliseres i større eller mindre grad til menneskene i organisasjonen. Samtidig opplever vi gjennom intervjuene at medarbeiderne yter ekstra og har driv til å få daglig arbeid

gjort. Ved at man ikke vet noe eller nok om endringsprosessen så kommer det fram at det kan være årsak til at noen seksjoner ikke så raskt tar til seg nye ting som andre seksjoner gjør. En del sa at det at de ikke er informert virker hemmende på hvor raskt endringer oppfattes og dermed kan utføres «*mangler fokus på å forstå hvorfor man gjør ting. Ikke strategi/eller folk til å gjennomføre*» og «*negativitet til prosess for vi hører ikke noe om det, det påvirker måloppnåelse*», som vi hørte fra to av intervjuobjektene.

6.2.4 Endringsmotstand

Når vi spør om endring svarer seks av intervjuobjektene at de opplever frustrasjon og irritasjon, press og kaos, kastet i fanget, de vil ha det som «vanlig». Det som i størst grad bekymrer ved usikkerhet er «nye ting», både dette med å tilegne seg ny kompetanse og også usikkerhet omkring tap av tilknytning og identitet ved flytting av fysisk arbeidssted. Usikkerheten til intervjuobjektene samsvarer med det Jacobsen (2016) tar opp som årsaker til motstand mot endringer. Samtidig svarer noen at det å være delaktig og aktiv i å forstå hva som skjer, er et personlig ansvar og at nesten ingen stiller spørsmål og aktivt søker informasjon. Årsaken til dette kan være uvitenhet og manglende engasjement for endring og effektiviseringsprogrammet i organisasjonen som helhet. Noe Meyer & Stensaker (2011) tar til ordet for ved å uttrykke at det er viktig å sannsynliggjøre hva endringene vil medføre for å oppnå forståelse av endringen. Her ser vi samsvar mellom Jacobsen (2016) og Meyer & Stensaker (2011). Likevel får vi forståelse av at lojalitet til å utføre daglige arbeidsoppgavene best mulig, er tilstede. De fleste «*går på med krum hals*», som en av intervjuobjektene sa.

Tre av lederne fra både administrativt og operativt nivå, svarte at de «*føler motstand*» fra enkeltmedarbeidere, ved innføring av nye oppgaver eller endring av eksisterende oppgaver. Det samme gjelder dersom man fysisk må flytte kontor, eventuelt fra cellekontor til landskap. Det virker å være personavhengig hvordan både ledere og medarbeidere tar nye ting. Lederne virker å være usikre på hva motstanden er og er derfor vanskelig å håndtere. Ved oppfølgingsspørsmål mener intervjuobjektene at det mest sannsynlig er flere årsaker og personavhengig. Noe som samsvarer med Meyer & Stensaker (2011).

For å ta bort noe av usikkerheten for det ukjente, svarer intervjuobjektene at det ville vært lettere å takle endringsprosesser dersom man fikk felles forståelse av hvorfor effektivisering

skal prioriteres og videre få medarbeiderne til å føle felles ansvar for å nå målene som er satt. Intervjuobjektene mener rutiner og evaluering, både på hva som er gjennomført og oppnådd og hva medarbeiderne må jobbe videre med, vil være viktig å sette i fokus. Dette indikerer at det Jacobsen (2016) viser til om å ta i bruk ulike og gode nok hjelpemidler til opplæring, tydelig måldefinering og måling av resultater, kan føre til at medarbeiderne lettere takler endringsprosesser. Noe som også støttes av Meyer & Stensaker (2011).

En av lederne fokuserte på at det å bli kjent med den enkelte medarbeider og dens verdier kan være med på å håndtere motstand på en mer smidig måte, det er en modningsprosess å kunne håndtere nye ting uten å først tenke motstand og irritasjon. Denne måten å håndtere medarbeidernes usikkerhet og motstand er i tråd med Meyer & Stensaker (2011) som omtaler at for å håndtere motstand må man ha en forståelse av hva som forårsaker motstand. Som en av intervjuobjektene sa *«jeg setter foten ned hvis det er noe jeg ikke forstår, men jeg må utføre pålagte endringer. Kommunikasjon og informasjon er med på å ta bort usikkerhet»*.

Statens vegvesen er en stor organisasjon med mange store samfunnsoppgaver og en organisasjon som hele tiden søker å utføre sine oppdrag mest mulig effektivt. Det er stadig endringer og nye prosesser som igangsettes samtidig som man har prosesser gående. Intervjuobjektene reagerer ulikt på dette. I stor grad tilpasser de seg, de fleste intervjuobjektene reaksjoner samsvarer med det Meyer & Stensaker (2011) omtaler som passiv medvirkning og innebærer lojalitet overfor endringslederne og endringsinitiativ.

Vi ser også samsvar med Meyer & Stensaker (2011) sin omstillingskurve, som kan være med på å forklare hvordan individets reaksjoner utvikler seg gjennom en endringsprosess, ved at intervjuobjektene reagerer ulikt på stadig nye endringer og igangsetting av nye prosesser.

To av lederne svarer at de aktivt medvirker, ved at de aktivt søker å utfordre eksisterende måter å jobbe på, og er medvirkende og pådrivere for å få igangsatt endringer for effektivitet innenfor sine fagfelt. Som en av dem uttrykker: *«må være aktiv for å forstå, lojal, delaktig, det er ikke mange som stiller kritiske spørsmål, engasjement mangler»* og *«føler mostand, ansatte gjør ikke det de får beskjed om, klarer ikke å strukturere seg, man må kjenne medarbeiderne, da er motstand lettere å håndtere»*.

6.3 Innovasjonsperspektiv

6.3.1 Innovasjon

Basert på informasjonen fra intervjuene, synes det ikke som om innovasjon er på agendaen i organisasjonen. Innovasjonsstrategien er ikke kjent på noen nivå, mens innovasjonsprogrammet er kjent i den ene drift- og vedlikeholds seksjonen. Dette kan ha sammenheng med at nevnte seksjon har fått forsknings- og utviklingsmidler for innovasjon innen asfaltlegging. Dette prosjektet var derimot ikke kjent for den andre drift- og vedlikeholdsseksjonen i region nord. Det blir sagt av flere intervjuobjekter at erfaringsutveksling ikke er systematisk satt i system, for de fleste er det egne notater og hukommelse som utgjør erfaringer. Som et intervjuobjekt sa *«innovasjon er ikke på agenda, ikke strategisk plan, jeg lager egne erfaringsnotat og informasjon forsvinner underveis»*. Dette tas opp av Knudsen & Flåten (2015) som uheldig, dersom man skal lykkes med innovasjon.

Særlig på drift og vedlikehold er det operative nivå kontraktstyrt, så muligheten for å søke nye løsninger begrenses til ny-inngåelse av driftskontrakter, som normalt er hvert femte år.

Statens vegvesen har inngått partnerskap med Innovasjon Norge. Slik sett vil man kunne sette fokus på mer radikale innovasjoner, nyskaping og fornyelse, Den inkrementelle innovasjonen har hele veien vært til stede med at forbedringer har vært i fokus, dette samsvarer med Knudsen & Flåten (2015) og Kirkhaug (2017). Sistnevnte fokuserer på at tidsperspektivet for gjennomføring av radikale endringer bør gå over kortest mulig tid.

Plan og forvaltning står for samfunnskontakten, men samarbeid med næringsliv og kommuner foregår under forberedelser til kontrakts-utlysning og inngåelse av kontrakt. Utover dette er det ifølge intervjuobjektene lite kontakt med næringsliv og forskning/utdanningsmiljø i region nord.

Det oppleves at det ikke er tid til refleksjon, eller satt av ekstra ressurser eller slakk til innovasjon. Med unntak av asfaltseksjonen, som har noe bedre tid til utvikling og innovasjon under vinterdrift. Som et intervjuobjekt sa *«jeg har både slakk, ressurser fra innovasjonsprogram og forskningsmidler»*. Generelt er det en opplevelse av at daglig drift skviser mulighetene for utvikling og nytenking. Som to av intervjuobjektene sa *«innovasjon*

er ikke på agenda, det er ikke slakk og vi har ikke midler, det burde vært det» og «forbedringer og nye løsninger, digitalisering kunne vært til stor hjelp. Vi har ikke tid til refleksjon/utvikling».

6.3.2 Innovasjonsrisiko

Alle intervjuobjektene sier at de hele tiden jobber for å bli mer effektive og gjør det de kan for å utføre arbeidet innenfor frister og med best mulig kvalitet. Det snakkes om besparelser, mest på reiseregninger og færre medarbeidere ved at noen slutter og stillingene ikke blir besatt. De forteller om stadig høyere tempo med flere oppgaver å løse uten at noen oppgaver blir tatt bort. Som en av de vi intervjuet sa: *«arbeidsmengden med hver oppgave har økt som følge av økt krav til dokumentasjon i alle ledd».*

Syv av intervjuobjektene sier at utvikling og innovasjon koster i form av ressurstilgang, tid til refleksjon og nytenking savnes. De sier også at daglig drift spiser opp tiden til nytenking, noe som er i tråd med Meyer & Stensaker (2011) som mener at tap av produktivitet, tap av effektivitet og direkte utlegg og investering er kostnader som ligger i endring, utvikling og innovasjon.

6.3.3 Endringskapasitet

Når det gjelder å tilrettelegge for å finne mer effektive måter å jobbe på, samtidig som daglig drift ivaretas, svarer intervjuobjektene noe ulikt. Et av utsagnene var *«mye taus kunnskap, vi må evaluere men det er mangelvare».* Mønsteret vi ser i intervjuobjektene svar viser at det ikke er noen merkbar tilrettelegging for å få til gode rutiner for endring. Intervjuobjektene sier at dersom endringskapasiteten skal utvikles må det legges til rette for at lederne har kapasitet og evne til å gjennomføre endring og kunne håndtere endringsmotstand. Funn tyder på at lederne jobber aktivt med daglig drift og ikke har særlig tid til endringsfokus. Samtidig som en av lederne sier *«forsøker å sette bort noen av mine egne ledelses- og driftsoppgaver for å få tid til refleksjon og utvikling».* Det kommer også fram at intervjuobjektene ser behov for å tilføre organisasjonen ekstra ressurser og at lederne er ledere med daglig drift i fokus. Som

blant annet et av intervjuobjektene sier «*innovasjon stopper opp, handler om ressurser til å jobbe med dette systematisk*».

Under ett av de operative fagområdene er det noe slakk i vintermånedene som har gjort at medarbeiderne har litt tid til å reflektere. Det kom til uttrykk fra et av intervjuobjektene der nyutvikling, faktisk innovasjon, var resultatet av «*vi har tid til å tenke utvikling*». Operative ledere mener at driftskontraktene med entreprenører og underleverandører begrenser organisasjonens utvikling i dette arbeidet fordi kontraktsmalene bestemmes av Vegdirektoratet og er førende for handlingsrommet for selve kontrakten. Noe som oppleves at blir gjort uten tett samhandling med fagseksjonene i regionene. Intervjuobjektene savner tid til å evaluere prosjekt som er ferdigstilt, og muligheten for å ta vare på kunnskapen som opparbeides under ulike arbeidsoppdrag. Dermed blir organisasjonen avhengig av at enkeltpersoner «*husker hva som er gjort tidligere*». Og i dette ligger det en fare for at ting ikke utvikles fordi man bare har tid til å gjøre «*sånn som vi har gjort det tidligere*» som en av de vi intervjuet sa, og flere var inne på.

Med utgangspunkt i Meyer & Stensakers (2011) modell for endringskapasitet så ser vi at den formelle strukturen i organisasjonen er på plass. Men det er ikke etablert rutiner der ledere kan mobilisere og der medarbeidere kan respondere og dra nytte av for eksempel prioritering og sanering av oppgaver for å frigjøre ressurser til endringen, for å etablere endringskapasitet. Slik sett er funn ikke forenlig med Meyer & Stensakers (2011) teori om endringskapasitet der de mener at de tre forutsetningene i modellen må være på plass for utvikling av endringskapasitet.

Intervjuobjektene er samstemte i at å opparbeide endringskapasitet slik region nord i dag drives, vil koste. Blant annet fordi man her ser at ekstra ressurstilgang med kompetanse for endringsprosesser er nødvendig for å komme over i et endringsfokus. I tillegg til at mange av oppgavene som utføres krever nye tekniske løsninger for å ta ut effektiviseringsgevinst.

I forhold til Meyer & Stensakers (2011) tanker om hva som må til for å oppnå endringskapasitet så ser vi at region nord sliter må å få dette til. Daglig drift har det aller største fokus, og dermed «låses» organisasjonens muligheter for å utvikle endringskapasitet. Men vi ser også at innenfor det ene fagområdet hvor det var noe tid til refleksjon har de vist evne til å lykkes med nyutvikling.

7 Oppsummering

Vi ser av våre funn at en endringsprosess er en sammensatt utfordring fra hvordan planlegging starter og hvilke strukturelle grep som enten er tatt eller skal tas. Videre til prosessen med forankring gjennom ledelse på alle nivå, til gjennomføring der de menneskelige hensyn, medarbeiderne i alle ledd, skal ivaretas. Dette for å lykkes i en prosess og nå de mål som er besluttet, og for at en endring for effektivisering i Statens vegvesen skal bli vellykket.

Med bakgrunn i vår problemstilling og hypotese har vi undersøkt hvordan ledelse, forankring og innovasjon håndteres i Statens vegvesen, region nord, i dette omfattende programmet for effektivisering.

Våre funn viser at effektiviseringsprogrammet er kjent på det administrative nivået, men lite kjent/ukjent på det operative nivået. Roller, ansvar og myndighet innenfor daglig drift fremstår som tydelig, men mer uklart når det kommer til programmet. Dette tyder på at man ikke har vært bevisst nok viktigheten av å formidle toppledelsens vedtak tydelig ned i organisasjonen, noe som ikke samsvarer med forventninger nedfelt i vegvesen-boken og virksomhetsstrategien.

Vi ser gjennom våre funn at alle typer tillit (institusjonell, kalkulert og relasjonell) er til stede i daglig drift. Funnene viser at det er lite bevissthet rundt det å bruke ledernes muligheter gjennom virkemidlene formål, verdier og visjoner, til å oppnå normativ makt i en endringssammenheng. Det kom frem at når endring for effektivisering ble satt på agendaen i en utvidet ledersamling, ved hjelp av ekstern ressurstilgang, ble dette godt mottatt blant lederne og man opplevde et løft.

Det fremkommer at prestasjonsorienterte, oppgaveorienterte og tydelige ledere som tåler stress, er viktige trekk å ha ved daglig drift. Noe som støttes i teorien om fem-faktor modellen både av Jacobsen & Thorsvik (2014) og Kirkhaug (2015). Det er heller få funn som viser at lederne har endret sitt lederskap i retning av endringsledelse etter revitaliseringen av programmet tross forventninger fra det institusjonelle nivået. Oppsummert virker det som at lederne på det operative nivå jobber i sitt vante spor og ikke benytter, eller vet om, verktøy og hjelpemidler som en endringstilstand krever. Dette er ikke i tråd med forventningene Statens

vegvesen i sin håndbok har til sine ledere. Funn viser at selv om boken er delvis kjent er den ikke aktivt i bruk eller på agenda blant ledere og medarbeidere.

Videre viser funnene at selv om medarbeiderne føler engasjement og det vises positivt i oppgaveløsning og daglig arbeid, så blir engasjementet for effektiviseringsprogrammet omtrent fraværende. Manglende mål og aktiviteter som speiler programmet medfører manglende engasjement for effektiviseringsprogrammet. Transaksjonsledelse er godt innarbeidet, men gjennom funn virker det som endringsledelse (transformasjonsledelse) som Kirkhaug (2017) tar til orde for, ikke er like godt ivaretatt i lederskapet.

Det kommer tydelig frem gjennom våre funn at effektiviseringsprogrammet ikke er godt nok implementert hos lederne, som derfor ikke videre har klart å forankre programmet hos medarbeiderne. Intervjuobjektene tar til orde for at for å lykkes med programmet må det aktivt ledes for å få til eierskap blant medarbeiderne. Dette er i tråd med Deloitte rapportens anbefalinger fra 2016. Slik sett viser funnene at forankring er en svært viktig nøkkel for å lykkes med endring i hele organisasjonen.

Når det gjelder organisasjonskultur så sitter vi igjen med inntrykk at medarbeiderne har et felleskap gjennom normer og virkelighetsoppfatninger, og at de lojalt følger opp sine daglige arbeidsoppgaver på best mulig måte. Funn kan tyde på at Statens vegvesen har medarbeidere som i en situasjon med tydelig ledelse er i stand til å gjennomføre endringer på bakgrunn av engasjement og lojalitet.

Våre funn viser at usikkerhet i størst grad dreier seg om bekymringen for endringer. For å redusere denne, vil delaktighet og aktiv delt forståelse være viktig. Da vil medarbeiderne også kunne forstå hvorfor effektivisering skal prioriteres og dermed oppnå et felles ansvar for å nå målene. Dette får støtte i boken til Jacobsen & Thorsvik (2014). Rutiner og evaluering er viktig for å lykkes. Dersom man får til å redusere usikkerhet kan det være med å forklare hvordan medarbeideres reaksjoner utvikler seg gjennom en endringsprosess og neste endring vil være enklere og mer forståelig. Noe som også Meyer & Stensaker (2011) trekker frem.

Statens vegvesen har hele tiden vært god på kontinuerlige forbedringer, inkrementell innovasjon, og har prioritert det. Derimot er tidsperspektivet/slakk ikke til stede for å gjennomføre radikale endringer, altså innovasjon. Funn viser at for å nyskape kreves det blant annet ekstra ressurstilgang samt tid til refleksjon og evaluering, altså har innovasjon en kostnad.

Som det påpekes i intervjuene er tiden allerede knapp i forhold til å utføre daglige oppgaver. Vi ser av funnene at det ikke er forutsetninger for å tilrettelegge for gode endringsrutiner. Nettopp med bakgrunn i at det ikke finnes slakk i arbeidshverdagen. Videre ser vi en tendens hos intervjuobjektene der de mener at dersom endringskapasiteten skal utvikles må det legges til rette for at lederne har kapasitet og evne til å gjennomføre endring, samt kunne håndtere endringsmotstand. Som Meyer & Stensaker (2011) påpeker i sin teori, viser våre funn at det må settes av tid til å utvikle nye rutiner, evaluere samt skape forståelse for endringer gjennom innovasjon.

Samlet ser vi et mønster i det intervjuobjektene har formidlet til oss. Det savnes tydelig ledelse rettet mot endring, særlig på det operative nivået. Av den grunn klarer ikke toppledelsens beslutninger å forankres gjennom alle ledernivå til operativt nivå. Dette er i tråd med Jacobsen & Thorsvik (2014) sin teori om utfordringer ved endringsledelse.

Oppgavens formål var å se på hvordan man kan lykkes med endring for å effektivisere i Statens vegvesen som er en stor offentlig organisasjon. Gjennom funn i Deloitte rapporten (2016) der struktur, eierskap og gjennomføringsevne ble anbefalt satt i fokus for å nå effektiviseringsmålene, sett opp mot våre funn, så ser vi at organisasjonen fortsatt ikke har klart å tilrettelegge for eierskap og gjennomføringsevne.

Vår undersøkelse har tatt for seg perspektivene ledelse, forankring og innovasjon. Organisasjonen sentralt har styrket programledelsen. Gjennom funnene har vi sett at på noen områder kan det tyde på at dersom faktorer innen perspektivene hadde vært tydeligere ville organisasjonen håndtert en del utfordringer på en bedre måte. Gjennom intervjuobjektens svar har vi implisitt sett tendensen til savn etter tydelig lederskap med endringskompetanse, tydeligere forankring og mer slakk til refleksjon og nytenking.

I forlengelsen av denne studien, vil det på bakgrunn av våre funn vært interessant å se nærmere på hvordan et større trykk på tydelig endringsledelse kan gjøre organisasjonen i stand til å nå sine mål. Statens vegvesen er under multiple endringer, og slik våre funn indikerer, er det helt avgjørende at endringsledelse blir iverksatt.

Som Vegdirektøren (kilde: vegvesen intranett 7. mai 2018) oppfordrer alle ledere i Statens vegvesen til «*vi trenger ledere som utøver kraftfull og god endringsledelse, med et sterkt*

fokus på medarbeiderne sine. Ledere har en nøkkelrolle for at vi skal lykkes med endringene vi må gjennom».

Som vi ser vår undersøkelse er det behov for ledere som er engasjert forpliktet og kan bidra til å skape engasjement på alle nivå. Lederskap fordrer bredde og dybde når det gjelder personlige forutsetninger og kompetanse, særlig ved store endringsprosesser. Ledere på alle nivå i organisasjonen må beherske ulike roller i ulike situasjoner, være tydelig på oppgaveløsning og god på relasjoner, med andre ord tydelig i sitt lederskap.

8 Litteraturliste

Bang, H., 2011. *Organisasjonskultur*. Oslo: Universitetsforlaget.

Brandsdal, E., 2015. Den vanskelige klargjøringen av ansvar, myndighet og hatter. *Næringslivsmagasinet Rosenkilden*, p. 52.

Christensen et al, T., 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. red. Oslo: Universitetsforlaget.

Deloitte, 2016. *Gjennomgang av effektiviseringsprogrammet sluttrapport*, Oslo: Deloitte AS.

Finansdepartementet, 2015. *Avbyråkratiserings- og effektivitetsreform*, Oslo: Finansdepartementet.

Jacobsen, D. I., 2015. *Hvordan gjennomføre undersøkelser?*. 3. red. Oslo: Cappelen Damm AS.

Jacobsen, D. I., 2016. *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. 2. red. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J., 2014. *Hvordan organisasjoner fungerer*. 4. red. Oslo: Fagbokforlaget.

Kirkhaug, R., 2015. *Lederskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kirkhaug, R., 2017. *Endring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Knudsen, H. & Flåten, B.-T., 2015. *Strategisk ledelse*. Oslo: Cappelen Damm AS.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet , 2016. *Offentlig sektor fonyes, forenkles og forbedres*, Oslo: Kord AS.

Mesta AS, 2017. <http://www.mesta.no/>. [Internett].

Meyer, C. B. & Stensaker, I. G., 2011. *Endringskapasitet*. 2. red. Bergen: Fagbokforlaget.

Mikkelsen, A. & Laudal, T., 2016. *Strategisk HRM 2*. Oslo: Cappelen Damm.

Nye Veier AS, 2017. <http://www.nyeveier.no/>. [Internett].

Samferdselsdepartementet, 2011 . *Instruks for Statens Vegvesen*. Oslo: s.n.

Statens vegvesen, innovasjonsdokument, 2016. *Grunnlagsdokument for strategisk diskusjon om innovasjon i Statens vegvesen*, s.l.: s.n.

Statens vegvesen, 2013. *Effektiviseringsprogrammet oppstartsdokument*. Oslo: s.n.

Statens vegvesen, 2013. *Vegvesenboka*. s.l.:s.n.

Statens vegvesen, 2016. *Grunnlagsdokument for strategisk diskusjon om innovasjon i Statens vegvesen*, s.l.: s.n.

Statens vegvesen, 2017. *Virksomhetsstrategi*. [Internett]

Available at:

<https://www.vegvesen.no/intranett/Etat/Organisasjon/Sentrale+dokumenter/virksomhetsstrategi>

Statens vegvesen, 2018. *Statens vegvesen*. [Internett]

Available at: <https://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/om+organisasjonen/Veghistorie>
[Funnet 22 April 2018].

Thagaard, T., 2013. *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget.