GRENSER FOR ENDRING?

En studie av en reorganiseringsprosess i Luftfartsverket med fokus på flygelederprofesjonen.

Lars Aage Rotvold

Hovedoppgave i Offentlig Politikk og Administrasjon

Institutt for Samfunnsvitenskap

Universitetet i Tromsø

Sommeren 1995

GRENSER FOR ENDRING?

En studie av en reorganiseringsprosess i Luftfartsverket med fokus på flygelederprofesjonen.

Lars Aage Rotvold

Hovedoppgave i Offentlig Politikk og Administrasjon

Institutt for Samfunnsvitenskap

Universitetet i Tromsø

Sommeren 1995

Jeg er rasjonalist, og med
dette mener jeg at jeg tror
på diskusjon og argumentasjon.

Karl Popper

INNHOLD

KAPITTEL 1

REORGANISERING SOM PROBLEMOMRÅDE

Utgangspunktet for oppgaven er de store endringsprosesser som har funnet sted og fremdeles skjer i offentlig sektor. Det er etablert en tilsynelatende konsensus om at velferdsstaten ikke kan ekspandere i det uendelige. De tradisjonelle måtene å organisere offentlig virksomhet på blir derved utfordret, og man synes å være særlig opptatt av at staten skal bli mere *effektiv*. To tidligere regjeringer har bidratt med reformprogrammer i denne retning, henholdsvis "Moderniserings-programmet" fra Willoch regjeringen og "Fornyelsesprogrammet" fra Harlem Brundtland regjeringen. Her er det lagt vekt på behovet for nytenking og reformer vedrørende spørsmål om den offentlige sektors omfang, statens rolle i samfunnet, prinsippene for statsstyre, og hvilke institusjoner som er best egnet til å møte utfordringene. Forslagene har pekt i retning av privatisering, av-byråkratisering, forenkling og fristilling (Olsen 1988).

I debatten diskuteres det også *hva* som er offentlige oppgaver og hva som kan fristilles. Legitimitetsgrunnlaget til staten blir derved tatt opp til diskusjon, og man berører spørsmålet om statens normative grunnlag. Det blir særlig fremhevet at det ikke finnes noen enkel oppskrift på hvordan staten bedre og mer effektivt skal kunne organisere sin virksomhet (NOU 1989: 5). Dette skyldes at staten ivaretar mange ulike oppgaver og funksjoner i samfunnet, og disse springer ut av eller er forankret i mange ulike og dels konkurrerende verdier og mål. Krav om effektivitet, fornyelse og omstillingsevne blir satt opp mot krav som politisk styrbarhet og rettssikkerhet, men de blir også satt opp mot krav om *faglig kvalitet og profesjonalitet*. I tillegg er det viktig å ha for seg at på mange områder er det slik at statens engasjement og virksomhet er et uttrykk for at staten skal *verne om og fremme visse grunnleggende fellesverdier*.

Ofte er det slik at selve *endringsprosessen* blir tillagt stor betydning. Det kan hevdes at når det ikke finnes noen enkel oppskrift for hva som kan vurderes som gode organisasjonsløsninger i offentlig sektor, blir selve prosessen av stor betydning. Det er nettopp gjennom prosessen man skal diskutere seg fram til hva som er gode løsninger for den enkelte etat. *Problemet* kan være hvilke organisasjonsløsninger man skal velge, og hvordan det er mulig å skape oppslutning om nye organisasjonsformer. De nye organisasjonsløsningene skal ikke bare ha legitimitet *utad* i samfunnet. Også *innad* i den enkelte organisasjon er det viktig at løsningene blir oppfattet å værer legitime. De ulike særinteressene i offentlig sektor (som ofte er sterke profesjonsgrupper), er gitt deltakelses rettigheter, og vil i en reorganiseringssammenheng ha sine oppfatninger om hvilke løsningsalternativer som kan godtas. Organisasjonsløsningen man til slutt velger vil i flere tilfeller være et valg mellom ulike alternativ. Når offentlig sektor uomgjengelig er nødt til å foreta prioriteringer, vil dette medføre at noen interesser får gjennomslag for sine krav, mens andre ikke får det. Ofte opplever man da at endringsprosessen blir preget av konflikt og maktkamp. Hvilke mekanismer er det så som fører frem til konfliktene? Er det mulig å unngå at stadig flere partikulære interesser kommer på banen med ulike aksjoner? I denne forbindelsen blir det et viktig spørsmål hvilken betydning selve *reorganiserings-prosessen* har. Er det mulig, og hvordan skal man designe endringsprosesser slik at man kan få etablert legitime organisasjonsløsninger?

Det er disse mer almenne spørsmål som danner utgangspunktet for oppgaven. Mer konkret tar oppgaven for seg en reorganisering av Luftfartsverket[1] (LV). Fokus vil bli rettet mot selve prosessen, og forholdet mellom flygeleder-profesjonen og LV`s ledelse.

---

[1]Luftfarstverket er organisatorisk delt opp i indre og ytre etat. Indre etat er betegnelsen på sentraladministrasjonen, mens ytre etat er de enheter av LV som er spredt rundt i landet (en nærmere redegjørelse av LV som organisasjon vil bli presentert i kapittel 3). De aller fleste flygelederne har tilknytning til ytre etat. Ved gjennomføringa av reorganiseringa skilte LV mellom prosessen i indre- og ytre etat. En fokusering på forholdet mellom flygelederne og ledelsen vil derved innebære at endringsprosessen i ytre etat står sentralt i denne analysen. I denne sammenheng må det presiseres at prosessene på mange områder er sammenfallende.

1.1 Reorganiseringa av Luftfartsverket

I St.meld.nr.36 (1983-84): Norsk Luftfartsplan, ble det fremholdt at LV burde få et mer selvstendig ansvar for den samlede tekniske og økonomiske forvaltning, og at dette burde kombineres med en klarere overordnet målstyring fra departementet. Luftfartsplanen sa også at departementet ville legge de organisatoriske forholdene til rette for å styrke *kostnadsbevissthet* og *resultatorientering*. I denne forbindelse ble det forutsatt at LV selv skulle iverksette en personal- og organisasjonsutviklingsprosess som ledd i, og som et virkemiddel til å gjennomføre de nødvendige tilpasninger av arbeidsoppgavene. Det ble vedtatt å utnevne et utvalg som skulle utrede LV`s hovedoppgaver, organisasjon og styringssystem[2]. Ved en reorganisering av LV er det særlig **en** profesjonsgruppe som ville stå sentralt. Flygelederne som er organisert i Norsk Flygelederforening (NFF) fremstår som en av de mest fremtredende profesjonene både i LV og samfunnet generelt. Yrkesgruppen forbindes ofte med høye lønninger og hyppige streiker, og blir av mange benevnt som "luftens heismontører". I kraft av sin profesjon vil flygelederne både kunne bidra med viktige faglige innspill i prosessen, samt at de vil kunne inneha posisjon og makt som, hvis den blir utøvd, vil kunne "ødelegge" en endringsprosess.

Arbeidet med NOU 1988: 31 førte til en del "betenkninger", men mest av alt var det optimisme og forventninger om at omorganiseringen skulle gjøre LV til en bedre og mer effektiv etat som preget denne første del av prosessen. Organiseringen av prosessen virket å være grundig, og man var tilsynelatende opptatt av å komme frem til organisasatoriske løsninger som alle kunne enes om. I NFF sitt eget fagforeningsblad, "Flygelederen" (nr.5-1988) markerte NFF seg som svært positive til Lenth-utvalget:

---

[2]Utvalget ble kalt Lenth-utvalget og ble ledet av Borger A. Lenth. Med i utvalget var blant annet luftfartsdirektør Ove Liavaag og leder av Norsk Flygelederforening Rolf Skrede. .Arbeidet til utvalget endte ut i NOU 1988: 31 Sivil luftfart - organisasjon, styring og tilsyn.

"Og vi ser klart at med en positiv innstilling til utvalgets konklusjoner, har vi en historisk sjanse til å skape et LV som er handlekraftig og dynamisk og ikke en sidrompa bremsekloss".

Utenom arbeidet som ble nedlagt av Lenth-utvalget, gjorde LV en omfattende organisasjonsanalyse av alle 5 avdelinger i LV`s hovedadministrasjon. Jobben ble utført av Hartmark-IRAS[3], og den strakk seg over drøyt et år. Rapportene fra denne undersøkelsen ble av LV hemmeligstemplet og unndratt offentligheten. Kun et lite notat på syv sider var det "offentlige" resultatet av undersøkelsen. I notatet trekkes det opp sterke og svake sider ved daværende organisasjon, samt enkelte sentrale utfordringer og problemstillinger LV vil møte i omstillingsprosessen. Organisasjonsanalysen omhandlet forhold i LV`s *indre etat*. Det ble ikke gjort noen analyse av forholdene i ytre etat. Heller ikke ble forholdet *mellom* ytre- og indre etat undersøkt.

Rapporten konsentrerte seg rundt en analyse av kulturen i Luftfartsverket, samt en skisse over de utfordringer LV ville møte i den forestående endringsprosessen:

"I omstillingsprosessen er det avgjørende at man får aksept for sine løsningsforslag fra de ansattes side. En organisasjonsendring som ingen forstår eller alle motarbeider er lite verdt (Rapport fra Hartmark-Iras, udatert).

Selve endringsprosessen begynte med entusiasme. Fra ledelsen side ble det fremhevet at for å lykkes med å nå målsetningene måtte de ansatte og ledelsen jobbe sammen og trekke i samme retning. Viktigheten av åpenhet ble presisert, en viktig forutsetning var samarbeid og konstruktiv dialog mellom deltakerne i prosessen. Konfrontasjon og passivitet innebar en lite fruktbar vei. Flygelederne var også konstruktive i forhold til endringsprosessen. Innstillingen fra Lenth-

[3]Hartmark-Iras er et frittstående konsulentfirma som arbeider innenfor bedriftsrådgivning, rådgivning offentlig virksomhet, rekruttering og lederutvelgelse samt leder- og medarbeiderutvikling.

utvalget ble positivt mottatt. Likeså det faktum at LV skifter Luftfartsdirektør like før omorganiseringen startet:

> *"Uansett hvem den nye direktøren blir, er NFF innstilt på et nært og konstruktivt samarbeid"*(Leder i "Flygelederen" nr.1-1989).

Omorganiseringen av LV ble betegnet som utfordrende der et sentralt spørsmål var hvordan lufttrafikktjenesten skulle plasseres i en fremtidig organisasjonsstruktur. NFF presiserte at det finnes mange løsninger, problemet var å finne en løsning som fungerte godt. I denne sammenheng fremhevet både NFF og ledelsen i LV viktigheten av deltakelse fra alle parter:

> *"Deltakelse fra alle - en forutsetning for et bedre Luftfartsverk"* (SP[4] - avisa nr.1 - 1989).

Samtidig med at det hersket en positiv stemning rundt prosessen, kom det også frem en rekke problemstillinger som gjorde at omorganiseringen tegnet til å kunne bli vanskelig. I Flygelederen nr.2-1989 kom Rolf Skrede inn på samarbeidsproblemer ved enkelte lufttrafikktjenesteenheter, der han påpekte at disse i realiteten bare var symptomer på en mer dyptgående og sammensatt problemstilling:

> *"Ansvaret for problemene er noenlunde jevnt fordelt på alle berørte parter, og det vil også kunne hevdes at heller ikke NFF er stueren i denne sammenheng".*

LV var forsåvidt klar over at en omfattende reorganiseringsprosess ville kunne støte på problemer. I den tidligere nevnte rapporten fra konsulentfirmaet Hartmark-IRAS, der fokus var rettet mot en analyse av LV`s *indre* etat, het det:

---

[4]SP står for strategisk planlegging. Det var en avis som kom ut i begynnelsen av reorganiseringa.

"I omstillingsprosessen er det avgjørende at man får aksept for sine løsningsforslag fra de ansattes side. En organisasjonsendring som ingen forstår eller alle motarbeider er lite verdt. For å sette poenget på spissen; Det er ofte godt nok med en 70% løsning hvis den har 100% oppslutning."

For å kunne takle eventuelle problemer var LV opptatt av å få til en prosess der deltakelsen fra de ansatte var omfattende. På et seminar tidlig i 1990 ble de ansattes organisasjoner innvitert til å være med på å utforme endringsprosessen. Det viktigste som kom frem der var at forhold som bedre samarbeid, kommunikasjon, informasjon og klarhet ble understreket. Eller som luftfartsdirektør Ove Liavaag sa det; *"skal vi lykkes med å nå målsetningene, må de ansatte og ledelsen jobbe sammen og trekke i samme retning"*. Også på en brukerkonferanse[5] i oktober samme året kom Liavaag inn på hva en omstilling krever av organisasjonen. Her ble også åpenhet, engasjement fra ledelsen, samt et tillitsfullt forhold mellom leder og medarbeider fremholdt som viktige aspekt ved endringsprosessen.

I løpet av prosessen ble det avholdt flere statusmøter om utviklingsprosessen. Det ble også startet en omfattende idedugnad der 40 personer var samlet for å komme frem til organisering av Luftfartsverkets ytre etat. Sammen med en produksjon av en anseelig mengde dokumenter, virksomhetsplaner, forslag og innstillinger til organisasjonsstruktur, arbeidsdeling mellom indre- og ytre etat osv., viser denne aktiviteten et reelt ønske om å få til en god reorganiseringsprosess.

Ved overgangen fra 1990 til 1991 begynte motsetningene mellom LV`s ledelse og flygelederne å tilspisse seg. I siste nummer av Flygelederen (nr.6-90) stilte lederen i NFF, Rolf Skrede seg skeptisk til særlig tempoet i endringsprosessen. Våren 1991 sto NFF fremfor det de selv kalte for et av sine viktigste årsmøter, der OU-prosessen og valg av organisasjonsmodell for ytre etat ble de viktigste sakene. På årsmøtet var det relativt mye fokus på tempo og deltakelse i prosessen, og lite på selve modellvalget. Dog ble signalene fra ledelsen i LV om hvilken

---

[5]Ved en slik brukerkonferanse inviteres "brukerne" av Luftfartsverket til å komme med synspunkter på hva som er bra eller dårlig ved etaten. Brukere i denne sammenheng er ulike flyselskap, forsvaret osv. Konferansen ble etablert første gang i 1990, og var ment å skulle bli en årlig foreteelse.

organisasjonsmodell de foretrakk, vurdert som bekymringsfulle. NFF hevdet at den nye modellen ville innebære klare svakheter for lufttrafikktjenesten. Et viktig poeng var at det i den nye organisasjonsmodellen ikke ville være lufttrafikk-tjenestekompetanse langs hele kommandolinjen inn til Hovedadministrasjonen[6] Selv om NFF kritiserte *prosessen*, advarte de mot å tro at deres syn på hovedmodell hadde vært noe annet dersom prosessen hadde vært annerledes.

Bekymringene som flygelederne hadde vedrørende endringsprosessen og den nye organisasjonsmodellen ble tatt opp i første nummer av "Bakkekontakt"[7] i 1991. Her kom avdelingsdirektør Reidar Meland med et innlegg mer eller mindre direkte adressert til flygelederne der han understrekte at endringsprosessen forutsetter samarbeid og konstruktiv dialog mellom deltakerne; *"Konfrontasjon eller passivitet er en lite fruktbar vei"*.

Som et svar på dette igjen hevdet NFF at det for tiden ikke eksisterte noen konfrontasjon. De sa at så lenge en dialog ble opprettholdt i sakens anledning, kan man ikke snakke om konfrontasjon. Det ble imidlertid presisert at et flertall av medlemmene i NFF var motstandere av den foreslåtte organisasjonsstruktur for ytre etat, og det ville være et feilgrep av ledelsen i LV å ikke ta et slikt signal opp til alvorlig vurdering. Videre var det en poengtering av at mye av endringene i LV var påkrevet:

> *"På veien mot et godt produkt er derfor motforestillinger og meningsbrytninger helt nødvendig"*(Leder i "Flygelederen" nr.2-91).

I et innlegg i samme nummer av "Flygelederen" sa styremedlem i NFF, Knut B. Klaussen, at i starten av reorganiseringsprosessen var de ansatte i stor grad positive og forventningsfulle. Et par år ut i prosessen var de positive holdningene i ferd med å avløses av tvil, mismot og mistro. Klaussen sa at det er forskjell i virkelighetsoppfatning om hva som er viktig og nødvendig i prosessen. Særlig ble

---

[6]Senere vil det vise seg at det er denne organisasjonsmodellen som faktisk blir vedtatt med en aldri så liten justering omtalt som "den stiplete linjen" (vedlegg 2).

[7]"Bakkekontakt er et intern blad for LV. Bladet fungerer både som et "informasjonstorg" fra ledelsen, og som et forum for debatt der også de ansatte kan "komme til ordet".

det påpekt fra NFF`s side at prosedyrene for prosessen var utilstrekkelige. Ankepunktene var; for høyt tempo og for lite medbestemmelse i OU-prosessen, samt at avstanden mellom ledelsen og grasrota var for stor. Som svar på kritikken listet Jon Sjølander[8] opp en rekke punkter som skulle vise at deltakelsen og informasjonen i prosessen hadde vært omfattende. Likevel presiserte Sjølander:

> *"..at selv om det har vært en omfattende informasjonsvirksomhet har vi ikke i tilstrekkelig grad klart å nå grasrota. Jeg tror at dette nødvendiggjør nytenkning på mange områder; den skriftlige informasjonen må justeres, infomøtene må kanskje i større grad rettes mot enheter og mindre mot store arrangementer osv.".*

På dette tidspunkt i endringsprosessen begynte frontene mellom NFF og LV`s ledelse å bli virkelig tilspisset. "Flygelederen" nr.3-91 kommer ut som et eget OU-spesialnummer. I lederen ble det vist til at det for tiden var en oppildnet stemning i det daglige arbeidsmiljø. Det presiseres atter en gang at årsaken til at prosessen hadde slått feil var det innledende signal om modellvalg, prosessens høye tempo og det poeng at grasrota ikke var trukket godt nok med. Den nye organisasjons-modellen kobles her også opp mot tap av sikkerhet. Samtidig var det stor uro rundt utgivelsen av "Bakkekontakt" nr.2-91. Fra NFF ble det hevdet at redaksjo-nen foretok redigeringer av leserinnlegg som i praksis dreide seg om sensur.

19. august 1991 ble det avholdt et siste formaliserende møte i strategiforum før spørsmålet om valg av hovedmodell for ytre etat ble sendt til Samferdselsde-partementet for avgjørelse. Det kom ikke til noen form for kompromiss eller enighet mellom LV`s ledelse og NFF under den avsluttende behandling. Dertil var uenigheten for stor. I et innlegg i "Flygelederen" nr.5-91 kom NFF`s formann Rolf Skrede med en skarp kritikk av både OU-prosessen og valg av hovedmodell. Skrede sammenlignet "den norske løsning" med hva som skjer innenfor lufttrafikktjenesten i andre land. Han hevdet at i Norge ville den nye organisa-

---

[8]Jon Sjølander ble hentet fra Statkonsult for å være den eksperten som skulle stå for den faglige delen av reorganiseringsprosessen. Sjølander var svært sentral i endringsprosessen og ble senere ansatt som stabsdirektør i Luftfartsverket.

sjonsmodellen føre til en oppsplitting og fragmentering av lufttrafikktjenesten. Skrede hevdet at dette er det motsatte av hva som skjer i land som Sverige og Danmark der lufttrafikktjenesten blir skilt ut som egen fag- og resultatenhet[9].

1.2 Protest mot reorganiseringa av Luftfartsverket !

Torsdag 22 november 1991 gikk så flygelederne til to timers politisk streik for å vise sin misnøye med omorganiseringen i Luftfartsverket. Flygelederne markerte på denne måte sin misnøye med en reorganiseringsprosess som til da hadde vart i to år. Under overskriften "Moro med streik" kan vi samme dato lese på lederplass i Dagbladet:

> *"Dette er et grovt misbruk av streikevåpenet. Det er heller ikke første gang flygelederne viser sin makt på denne måten. De utgjør en liten gruppe som kan ramme en viktig del av samfunnet med sine aksjoner. Alle andre fagforeninger i Luftfartsverket har godtatt omorganiseringen fra direktorat til statlig forvaltningsbedrift..... Men flygelederne er misfornøyde, og tar i bruk det sterkeste av alle våpen..... Dette blir en streik for streikens egen skyld. Det er meningsløst".*

Flere av de andre fagforbundene i LV gikk sammen om et mediautspill der de stilte seg uforstående til NFF`s reaksjon og streik. Samtidig slet NFF både under og etter streiken med å få gjennomslag for sine argumenter i media som i liten grad fokuserte på årsakene til streiken[10]. Flygelederne hevdet selv at streiken ikke dreide seg om lønns- eller maktkamp. De var opptatt av at omorganiseringen av

---

[9]Før omorganiseringa var de ulike deler av luftrafikktjenesten organisert som en enhet direkte lagt inn under Hovedadministrasjonen (vedlegg 1). Etter omorganiseringa er lufttrafikktjenesten administrativt underlagt de enkelte regioner (vedlegg 2). Det er denne oppsplittinga av fagmiljøet Skrede reagerer mot og trekker sammenligninger til andre Nordiske land som ikke har en slik oppsplitting av lufttrafikktjenesten.

[10]Media konsentrerte seg i liten grad om selve årsaken til streiken. De var i større grad opptatt av hvilke konsekvenser streiken fikk for et reisende publikum.

LV etter den forslåtte modell etterhvert ville resultere i *"en dårligere tjeneste som følge av uklare ansvarsforhold, mangel på normer som kan hindre en utgliding av standarden i forskjellige regioner"* (Bakkekontakt nr.5/91). Sentralt i argumentasjonen fra flygelederne stod *mulig tap av sikkerhet* hvis den anbefalte omorganisering og organisasjonsmodell ble vedtatt. I en pressemelding forut for streiken het det at NFF vil gå til politisk streik i protest mot fremleggelsen av stortingsproposisjon vedrørende omorganisering av Luftfartsverket. Ifølge NFF legger proposisjonen til grunn en intern organisasjonsstruktur i Luftfartsverket som er særdeles uegnet til å ivareta en tilfredsstillende standard i en virksomhet hvor et hovedformål er å avverge sammenstøt mellom luftfarttøyer. Følgende forhold var NFF spesielt opptatt av:

*uklare ansvarsforhold og uklare formelle faglige ledelseslinjer
*manglende normer og mangel på kvantifiserbare mål på sikkerhetsnivået forbundet med lufttrafikktjenesten
*en bekymringsfull splittelse av fagmiljøet i flykontrolltjenesten
*en alvorlig utvikling av motsetningsforhold som ligger latent i Luftfartsverkets bedriftsstruktur
*den foreslåtte organisasjonsstruktur avviker fra situasjonen i sammenlignbare Europeiske land, og synes å være i strid med utbredte oppfatninger om at lufttrafikktjenesten bør organiseres i autonome virksomheter

1.3 Presentasjon av problemstilling

Ut fra den innledende presentasjonen av hendelsesforløpet kan man få inntrykk av at en endringsprosess som i utgangspunktet skulle være åpen både for bred deltakelse, frie meningsytringer og flere mulige løsningsalternativ, ender ut i en omfattende konflikt der flygelederne og ledelsen i Luftfartsverket står steilt mot hverandre. Hvordan skal man forklare dette? Er det slik at vi har en endringsprosess preget av "hestehandel", spill og strategier, der flygelederne kun er ute

etter å maksimere profesjonens materielle særinteresser? Tilsvarende kan vi stille spørsmålet om ledelsen i Luftfartsverket tar i bruk ulike strategiske virkemidler for å oppnå et for dem forutbestemt løsningsalternativ.

På den annen side, er det slik at vi har en prosess der de ulike aktørene er opptatt av å ivareta noen, for dem, sentrale normer og verdier? For flygelederne kan en slik norm være *flysikkerheten*, mens ledelsen kan være opptatt av å ivareta *effektivitet*. Både sikkerhet og effektivitet kan i en slik forbindelse sies å være viktige *fellesinteresser*.

For det tredje. Kan konlikten rett og slett forklares ut fra at det er *mangel på reell kommunikasjon*[11] i prosessen? Med andre ord; kan konflikten forklares med at endringsprosessen ikke er i samsvar med krav som blant annet medbestemmelse, åpenhet og deltakelse?

For å kunne "svare" på problemstillingen vil det, som tidligere nevnt, bli gjort en analyse av reorganiseringsprosessen i Luftfartsverket med fokus på forholdet mellom ledelsen og flygelederne[12]. Selve tidsperioden for analysen vil strekke seg fra 1987 til 1995.

I analysen vil det bli tatt utgangspunkt i tre teoretiske perspektiv. Et instrumentelt perspektiv er fundert på et **strategisk rasjonalitetsbegrep**. Perspektivet åpner opp for sosiale aktører som handler strategisk. Selve endringsprosessen vil derfor være preget av tautrekking, spill og strategier.

Et kontekstuelt perspektiv på rasjonalitet legger vekt på at det er normer og verdier som er konstituerende for handlinger. Aktørene handler med

---

[11] *Reell kommunikasjon* har her bakgrunn i en del prinsipper som må legges til grunn for at kommunikasjonen kan vurderes som reell. Prinsippene vil bli nærmere redegjort for i kapittel 2.

[12] I reorganiseringa av Luftfartsverket er det flere andre grupper som er aktører i prosessen. Avgrensinga til å fokusere på forholdet mellom flygeledere og ledelse er gjort med følgende begrunnelse. For det første vil det, innenfor rammene av en hovedfagsoppgave, være kapasitetsmessige problemer å ta for seg samtlige grupper i prosessen. For det andre kan valget begrunnes med at det er faglig interessant å vinkle oppgaven mot flygeledere, utfra den kjennsgjerning at disse er karakterisert som en av de sterkeste profesjonsgruppene vi har. Et av de viktigste problemene samfunnet står overfor er nettopp vanskeligheten med de sterke profesjonenes maktgrunnlag.

bakgrunn i etablerte normer og verdier. Prosessen vil være preget mer av misforståelser og kulturkollisjoner, enn av strategisk spill.

Et tredje perspektiv som vil bli brukt er tuftet på et **kommunikativt rasjonalitetsbegrep**. Her blir reorganiseringsprosessen forklart ut fra om det eksisterer reell kommunikasjon eller ikke. Perspektivet gir også antydninger om hvordan en prosess bør organiseres for at den kan sies å være legitim. Et kommunikativt perspektiv gir dermed inntak til en problematisering og tematisering av gyldigheten i interessene, normene og verdiene. Med andre ord får vi muligheten til å ta steget fra en deskriptiv anlyse av hvordan prosessen *er*, til en normativ anskueliggjøring av hvordan prosessen muligens *bør være* for at den skal kunne fremstå som legitim. Spørsmålet blir hvilken anledning man har til å *designe* reorganiseringsprosesser slik at man har mulighet til å få *både* legitime løsninger og prosesser.

De ulike teoretiske forklarings- og forståelsesperspektiv vil bli grundigere presentert i kapittel 2.

1.4 Metode, datagrunnlag og min egen rolle i oppgaven

Hovedoppgaven må betraktes som et *case- studium*. Følgende definisjon av case-studie er gitt av Yin:

> *"undersøkelse av komplekse samtidige fenomener innen rammen av faktiske omgivelser, der grensen mellom fenomenet og omgivelsene ikke er klart gitt, og når ulike datakilder kan brukes"* (Yin 1984:23).

Case-studie anvendes ofte når en ønsker å studere komplekse fenomener. Man er særlig opptatt av å belyse detaljerte sider ved disse. Case-studie er en metode som vanligvis plasseres innenfor den *kvalitativt orienterte metoderetning* (selv om den også er anvendbar innenfor mer kvantitativt orienterte studier) . En kvalitativ metode innebærer at man gjennom en hermeneutisk tilnærming søker å *tolke*

meninger gjennom et dyptgående og intensiv analyse.*Svakheten* med metoden er at det kan være vanskelig å generalisere ut fra at det er relativt få enheter som studeres.

Det som også må karakteriseres som metode er hvordan teori blir brukt i oppgaven. Ved å bruke ulike teoretiske perspektiv på en og samme empiri blir det mulig å få frem flere aspekt ved en virkelighet som faktisk er subjektiv. Det å bruke et apparat av ulike perspektiv som teoretiske briller (Allison 1971) innebærer et forsøk på å objektivisere denne virkeligheten. Selv om et variert perspektivapparat fanger opp flere forklaringsmuligheter er det også viktig å være klar over at bruken av perspektiv også kan tilsløre virkeligheten. En nærmere diskusjon og begrunnelse for hvordan perspektivene blir brukt, vil bli gitt i kapittel 2.

Det empiriske materialet omfatter først og fremst en rekke dokumenter og tidsskrifter for perioden 1987 til 1995. Jeg har hatt en grundig gjennomgang av offisielle dokumenter som LV har produsert i samme periode. Også internaviser, både for flygelederne og Luftfartsverket, er blitt grundig gjennomgått. Her er det hentet ut stoff som berører reorganiseringsprosessen med vektlegging på flygelederne og deres "aksjoner". Det skriftlige materialet omfatter også referater fra fagforeningsmøter. Selv om bruk av skriftlige kilder ikke gir like god og direkte informasjon som en representativ mengde strukturerte intervju, er omfanget av, og ikke minst det faktum at tidsperioden for oppgaven strekker seg over flere år, med på å øke validiteten i materialet.

Jeg vil også nevne at materialet mitt omfatter rapportene fra en omfattende undersøkelse som Arbeidsforskningsinstituttet har gjort for LV. Luftfartsverket startet høsten 1992 et prosjekt for utvikling av Luftfartsverkets samarbeidskultur. Dette ble gjort i samarbeid med Arbeidsforskningsinstituttet. Prosjektet innebar en undersøkelse av samarbeidsklimaet i etaten, og skulle *"bidra til å skape en samarbeidsånd som fremmer virksomhetens effektivitet og den enkelte medarbeiders trivsel"* (Puls-Notat 1993). Rapportene er gjennomført med et bredt datatilfang. Det er foretatt intervjuer, både på individuelt- og gruppenivå. I tillegg er det gjort en større spørreundersøkelse av ansatte i LV. Det er også brukt observasjon av blant annet lønnsforhandlinger.

For å "justere" et skriftlig materiale har jeg i tilegg gjennomført samtaler med nøkkelpersoner i flygelederforeningen og LV`s ledelse. Dette for å muliggjøre en korreksjon i forhold til dokumentanalysen.

Et annet viktig poeng er at jeg i hele denne perioden har jobbet som flygelederassistent ved kontrolltårnet på flyplassen i Tromsø. Dette innebærer at jeg har vært del av kulturen i Luftfartsverket og faktisk derved har forsket på egen kultur. Med andre ord, jeg har studert deler av min egen virkelighet. Dette har ført til at jeg gjennom utallige uformelle samtaler, både med ledelse og flygeledere, har fått et godt innblikk i problemområdet.

Fordelen med å gjøre feltarbeid på egen kultur er at det innen egen kultur eksisterer det vi kan kalle for gjensidig felles-kunnskap (Giddens 1976). Denne felles-kunskapen trekker vi på når vi gjør feltarbeid i egen kultur. Med andre ord er det den gjensidige felles-kunnskapen jeg deler med de jeg studerer som gir innsikt i feltet. *Problemet* med å studere egen kultur er å få tak på forhold som tas for gitt (Wadel 1991). Jeg er innenfor en kontekst der verdier og store deler av den kulturelle kunnskapen er uuttalt og ubevisst. Poenget må da være at man er klar over problemet og kan ha en mulighet for å justere i forhold til dette.

1.5 Kapitlenes innhold

I neste kapittel vil det bli skissert et teoretisk rammeverk som skal kunne være med på å øke forklaringspotensialet med hensyn på hvorfor endringsprosessen ender ut i konflikt. I **kapittel tre** vil det bli redegjort for hva Luftfartsverket er, dets arbeidsoppgaver samt plass i det offentlige. Flygelederne vil også bli fremstilt som profesjonsgruppe. I tillegg vil tiden etter den politiske streiken bli presentert. **Kapittel fire** tar utgangspunkt i en forståelse av at reorganiserings-prosessen kan være preget av strategier, tautrekking og instrumentell styring. Her vil vi igjen komme tilbake til selve reorganiseringsprosessen, og presentere deler av denne grundigere. I **kapittel fem** er utgangspunktet at prosessen kan forståes som at ulike virkelighetsoppfatninger eller kontekster står mot hverandre med

bakgrunn i ulikt norm og verdigrunnlag. I **kapittel seks** ser vi på hvorvidt prosessen er preget av kommunikasjon i henhold til noen kommunikative standarder. I tillegg blir spørsmålet om hvordan og hvorfor man bør designe reorganiseringsprosesser ut fra en kommunikativ rasjonalitet tatt opp.

KAPITTEL 2

TRE BEGREP OM RASJONALITET

Først i dette kapitlet vil jeg begrunne hvorfor og hvordan jeg velger å ta i bruk rasjonalitetsbegrepet som analyseredskap. Jeg vil videre gi en teoretisk fremstilling av tre ulike rasjonalitetsbegrep. Fremstillingen vil lede frem til tre analytiske perspektiv, som igjen vil kunne gi opphav til antakelser om funn.

2.1 Endring uten intensjonale aktører?

Mye av tankegangen som ligger bak de endringsforsøk som gjennomføres i offentlig sektor generelt og LV spesielt er forankret i oppfatningen om at en endring av formell- og fysisk struktur samt organisasjonsdemografi[13], kan frembringe faktiske atferdsendringer (Egeberg 1989). Til en viss grad kan aktørene da betraktes som uten intensjoner og lett manipulerbare. I tillegg er det vanskelig å identifisere aktørene som står bak og gjennomfører endringene. Et slikt perspektiv kan sies å ta utgangspunkt i *systemteorien* som baserer seg på funksjonelle forklaringer. Et ankepunkt mot systemteorien har vært at den taper av synet aktøren[14]. Handlinger blir sett på som et resultat av funksjonell tilpasning, vi får handling uten intensjonalitet. Aktøren blir redusert til manipulerbare fysiske objekter.

---

[13]Med organisasjonsdemografi menes *egenskaper* som individene bringer med seg inn i organisasjoner. Eksempler på dette er utdanning, tidligere yrkeserfaring, andre organisasjonstilknytninger, kjønn, alder, sosial og geografisk bakgrunn, samt tjenestetid i fokal-organisasjonen (Pfeffer 1983).

[14]I Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift (NST) nr. 3/90 blir Morten Egeberg kritisert av Lisa Bang og Nina Sverdrup Hansen for at "han hopper bukk over" individer og deres intensjoner. Egeberg svarer på kritikken i NST nr. 1/91. Her sier han at endringer i variablene formell- og fysisk struktur samt demografi, ikke anses som nødvendig for å frembringe faktiske atferdsendringer. Slike endringer kan ha sin årsak i andre faktorer.

Ny-institusjonell teori er en annen del av organisasjonsteorien som kritiseres for å være aktørløs (jmfr. Perrow 1986, DiMaggio 1988):

> *"The most widespread rhetorical...dismissals of agency in institutional theory occur in the chronic use of passive constructions and, where nouns are used as the subjects of active verbs, in the selection of subjects so broad of refference as to be substantively empty"* (DiMaggio 1988:10).

I teorien blir det særlig fokusert på betydningen av organisasjoners institusjonelle omgivelser (Meyer og Rowan 1977, Zucker 1988, Meyer og Scott 1992). Omorganiseringer i offentlig sektor betraktes ofte i en slik forbindelse som tilpasninger til omgivelsenes oppfatninger av hvordan moderne organisasjoner bør se ut. Organisasjonene tilpasser seg nye løsninger med bakgrunn i hva som kan sies å være "moderne" (Røvik 1992 a,b). En forståelse av endringsprosesser som "motesvingninger" vil i en ekstremtolkning lede til at det er ideer frikoplet fra konkrete aktører som står sentralt i utviklinga. Ideene flyter rundt i rom og tid og etablerer seg som en ufravikelig "Zeitgeist". Vi får organisasjon uten aktører og atfed uten rasjonalitet. Hans Fredrik Dahl beskriver denne "tidsånden", som han kaller "den alminnelige mening", i en kronikk i "Dagbladet" 8.juli 1995:

> *"Vi vil så gjerne ha aktører med i bildet når vi studerer samfunn; aktører som vil og kan og hvis innflytelse vi følger som spor i snøen. Men den offentlige mening.....oppstår ved at et høyt antall uavhengige opinioner opptrer synkront og dermed kommer i samme svingninger. Plutselig foreligger "den alminnelige mening" om et fenomen, uten at den kan skrives tilbake til en enkeltperson eller noe identifiserbart organ".*

Flere bidrag fra organisasjonsforskere har i den senere tid tatt til ordet for at *aktøren* må bringes inn i ny-institusjonell teori. Det blir hevdet nødvendigheten av å kombinere det institusjonelle perspektivet med et rasjonelt aktørperspektiv (Scott 1994, Hovik og Stigen 1995). Hovik og Stigen hevder at det sammen-

knyttede resonnementet er hensynet til legitimitet, som de ulike aktørene alltid vil operere under.

2.2 Den rasjonelle aktør

Ved å bruke *rasjonalitetsbegrep* som analytiske redskap setter vi nettopp aktøren i fokus. Føringer fra systemet eksisterer, men innenfor aktørens handlingsrom. Vi er innenfor en *handlingsteoretisk teoriretning* som bygger på en forutsetning om at den sosiale realitet er rasjonelt strukturert gjennom handlingene til intensjonale aktører. Vitenskapens oppgave blir så å rekonstruere denne strukturen:

> *"...nøkkelen til å forstå den sosiale virkelighet er å ta utgangspunkt i menneskene betraktet som handlende aktører som agerer på grunnlag av hvordan de definerer sin situasjon. Skal man finne et mønster i den sosiale realitet må man følgelig forstå den mening som aktørene legger i sine handlinger; hva de søker å oppnå eller uttrykke med dem"* (Eriksen og Weigård 1995:22).

Det teoretiske rammeverket for oppgaven vil derfor være *rasjonalitetsbegrepet*. Rasjonalitet angår aktørenes forhold til verden. Det å være rasjonell har tradisjonelt vært forbundet med forestillingen om den målrasjonelle aktør. I et slikt handlingsteoretisk perspektiv blir offentlige organisasjoner og beslutningsutfall analysert med begreper og metoder som i overveiende grad er utviklet av økonomer og matematikere (Rasch 1987). Ulike aktører er opptatt av å maksimere sine egeninteresser. Kriteriet for suksess forklares med henvisning til hvorvidt aktøren klarer å realisere faktiske interesser på en mest mulig effektiv måte. Selve det normative grunnlag for de mål og midler som involveres i handlingen, problematiseres ikke (Eriksen 1986). Problemet er altså at en handlingsteori basert på forestillingen om strategiske, målrasjonelle og nyttekalkulerende aktører vil være for begrenset til å kunne fange opp alle sider ved problemstillingen. Det kan

være for snevert å konkludere med at reorganiseringsprosesser er preget av strategiske aktører som kun er ute etter å maksimere egeninteressen. Handlingsteorien bør *utvides*, slik at man kan ta høyde for at aktørene stiller andre krav enn effektivitet til rasjonell handling og meningsbærende begrunnelse for atferd. Et aktørsyn basert på strategisk målrasjonell nyttemaksimering er altså ikke nok - selve rasjonalitetsbegrepet må utvides. Eriksen og Weigård (1995) viser til Habermas (og andre samfunnsteoretikere`s) begrunnelse hvorfor den formålsrasjonelle modellen ikke kan stå alene når samfunnet skal rekonstrueres handlingsteoretisk:

> *"Prinsipielt ligger etter Habermas mening den største begrensningen ved denne måten å forstå sosial handlingskoordinering på at den oppfatter rasjonalitet og subjektiv mening som noe som springer ut av bevisstheten til det enkelte individ istedenfor ut av den kommunikative relasjonen som stadig danner seg mellom flere individer"* (Eriksen og Weigård 1995:27).

Dette prinsipp ligger også til grunn for hvordan man skal forstå de prosesser som finner sted i formelle organisasjoner. I en tid der *legitimeteten* i løsninger blir fremhevet blir, det også fokusert på viktigheten av legitime prosesser. *Fremgangsmåten* i reorganiseringsprosesser blir med andre ord like viktig som sluttresultatet. Det blir derfor viktig å være klar over at handlingskoordinering ikke kun dreier seg om spill der motstanderne opptrer som strategiske aktører. Handlingen foregår innenfor sosiale rammer som ikke selv kan forklares som produkter av strategier. De kan tvert imot sees på som; *"symbolske konstruksjoner, dannet gjennom språklig kommunikasjon"* (Eriksen og Weigård 1995:27). Eksempler på slike rammer kan være lover, regler, normer og konvensjoner, samt formelle eller uformelle institusjoner.

En utvidelse av det rasjonelle med et *kontekstuelt rasjonalitetsbegrep* vektlegger betydningen av normer og verdier. Rasjonaliteten blir her forstått som at handlinger er i overensstemmelse med etablerte normer og verdier som er gjeldende i aktørenes kontekst (Winch 1958). Svakheten ved dette perspektivet er

å forklare hvordan normer *oppstår*. I tillegg forklares *endring* av normer som langsomme transformasjoner over lang tid. Med andre ord; endring av normer frikobles til en viss grad fra aktører.

Et tredje begrep om rasjonalitet som vil bli brukt er det *kommunikative rasjonalitetsbegrep*. Sentralt i et kommunikativt perspektiv står forutsetningen om at *både* interessene *og* normene som styrer aktørenes handlingsvalg må kunne tematiseres og begrunnes: *"Grunnlaget i perspektivet er at aktørene er i stand til å komme frem til gjensidig forståelse om forhold i den sosiale virkelighet"* (Eriksen og Weigård 1995). En sentral betingelse blir at aktørene ser på hverandre, ikke som motspillere, men som medspillere innstilt på å realisere felles mål.

2.3 Rasjonalitetsbegrepet som grunnlag for tre analytiske perspektiv

Det å bruke tre ulike begrep om rasjonalitet for å studere en og samme prosess gjør at vi åpner opp for modellpluralisme (Allison 1971). Begrepene danner grunnlag for ulike perspektiv. Perspektivene fremstår som analyseredskaper, briller eller begrepskonstruksjoner, som ikke *er* virkeligheten, men som *kaster lys over* sider ved virkeligheten[15]. Derved reduseres kompleksiteten. Hvert enkelt perspektiv fremstår som idealtype (jmfr. Weber 1971). Det vil si at virkeligheten aldri vil samsvare helt ut med perspektivets kjennetegn. Innenfor en slik tankegang blir det derfor viktig å bruke flere perspektiv på samme virkelighet eller prosess for å få frem et mer nyansert, fullstendig og uttømmende bilde av det vi studerer. Når flere perspektiv brukes analytisk-deskriptivt på ett og samme materiale, fremstår ingen perspektiv som bedre enn de andre. De er derimot supplerende eller komplementære.

---

[15]Allison (1971) bruker *modeller* som analytiske redskap. I forhold til *perspektiv* vil modeller innebære et mer presist og tydelig analyseredskap. Årsaken til at jeg velger å bruke perspektiv, er at modeller *kan* bli for snevre. Et perspektiv er "bredere", og kan derved fange opp flere aspekt ved en analyse. Både modell og perspektiv innebærer en innsnevring av teori, og er med på å øke presisjonen i forhold til en analyse.

2.3.1 Rasjonalitet som kritikkstandard

I tillegg vil begrepet om kommunikativ rasjonalitet bli brukt som en *kritikkstandard* i forhold til de andre begrepene. Kommunikativ rasjonalitet vil i denne forbindelsen "tre ut av" en deskriptiv-analytisk funksjon og fremstå som en normativ/kritisk teori. Vi får derved mulighet til å avklare og teste legitimiteten i prosessen, samt gyldigheten av flygeledernes aksjoner. Et viktig poeng er at den normative og empiriske teori står i et gjensidig forhold. Ethvert perspektiv vil ha en normativ forankring ved at det bygger på spesielle forutsetninger om hva som motiverer til og styrer aktørers handlinger. I så måte kan alle perspektiv sies å være normative:

> *"... mange debatter om samfundsvidenskabelige teoriers kognitive gyldighed er forklædte debatter om deres moralske riktighed. En beskrivelse og forklaring stipulerer samtidig et normativt ideal, der kan vurderes moralsk"* (Andersen 1992:157).

Det er imidlertid gjennom et kommunikativ perspektiv vi kan sies å ha muligheten til å tydeliggjøre dette forholdet.

2.4 Instrumentell rasjonalitet

Som en samlekategori for den instrumentelle tilnærmingen innenfor statsvitenskapen har vi rational choice (public- og social choice) teoriene som har forankring i spillteorien og teorier om rasjonelle valg (Lewin 1988). Retningen er omfattende, og har vært den mest dominerende tradisjon innen handlingsteorien i en årrekke. Rational choice teoriene bygger på metodologisk individualisme der sosiale fenomen skal forklares ved de *individuelle egenskaper* ved aktørene. Analyseenheten blir individet som foretar en sammenligning av nytte og kostnader, og på det grunnlag velger handlingsstrategi. Det er tre viktige forutsetninger for

rational choice teorien; handlinger oppfattes som mer eller mindre effektive midler for å oppnå et mål, individet er kun motivert av egeninteressen, og individets interne gitte instrumentelle behov er bestemmende for handlingen (Nielsen 1993). Organisasjoner og organisasjonsutfall forklares i rational choice teorien som aggregatresultat av en rekke individuelle valg og handlinger. *Public choice teoriene* er en variant innenfor rational choice retningen. Den bygger på samme forutsetning om at mennesket er egoistisk og nyttemaksimerende. Sentralt i teorien står begrepet om *parametrisk rasjonalitet* der vi forutsetter at omgivelsene er parametriske, altså uforanderlige og eksogent gitte (Elster 1979:74, Haga 1991:22). En slik form for rasjonalitet impliserer at aktøren prøver å nå sine mål innenfor en *ikke-sosial* kontekst. Paralellen til mikroøkonomisk teori er klar; vi har å gjøre med enhetlige aktører som er rasjonelle og har konsistente preferanser. Aktørene har full informasjon om sine omgivelser og mulige handlingsalternativer. De vil derved velge de beste midler til å nå sine mål innenfor uforanderlige omgivelser og i en forutsigbar framtid (Elster 1979:74).

Det kan reises innvendinger mot en slik tankegang. Undersøkelser viser at retningen både kan kritiseres for endel metodiske svakheter, samt mangel på empirisk holdbarhet (Lewin 1988; Self 1985). Lewin viser i sin analyse (1988) at det i liten grad har vært mulig å bekrefte hypotesene om at "velgerne stemmer etter lommeboken", "politikerne stemmemaksimerer" og "byråkratene budsjettmaksimerer". Datagrunnlaget for disse analysene har blant annet lagt på relativt høyt aggregeringsnivå. Lewin påpeker at en slik metode der hovedspørsmålet dreier seg om tekniske problem omkring data, variabler, modeller og statistiske metoder ikke får frem *motiver* for handling.

Også forutsetningen om en egoistisk nyttemaksimerende aktør blir kritisert. En slik forutsetning fører til det logiske problem om hvordan forklare kollektiv handling. Svaret fra public choice skolen har vært at kollektiv rasjonalitet skapes som et biprodukt av de enkelte rasjonelle aktørers valg. Et slikt syn har blitt sterkt problematisert gjennom fokuseringen på miljøproblematikken. Individuelt rasjonelle aktører som hver for seg handler rasjonelt vil i et miljøperspektiv ofte føre til et samlet resultat som blir dårligere for alle. Vi kan lett

ende opp i *kontrafinale løsninger*, og *almenningens tragedie* kan bli resultatet. Et annet problem som står sentralt i teorien er hvordan man skal forklare at aktører handler på tvers av egeninteressen uten at det brukes makt eller tvang mot dem. I tillegg vil de fleste handlingsmiljø være sosiale der menneskene som inngår i dem ikke opptrer som statiske objekter, men tvertimot må betraktes som dynamiske aktører med egne handlingsplaner.

Rational choice teoretikerne prøver å løse noe av dette med en overgang fra parametrisk til *strategisk rasjonalitet*. Innenfor et spillteoretisk resonnement antas aktørene å være langsiktig rasjonelle der de kalkulerer med andre aktørers handlinger og rasjonelle valg (Lewin 1988; Haga 1991). Spillteorien representerer derved en utvidelse av det økonomiske rasjonalitetsbegrepet ved at andre aktører ikke bare blir oppfattet som parametriske konstanter med et klart fastlagt atferdsmønster.

> *"Teorien forutsetter.....at aktøren kan ta hensyn til at også andre har strategier, og at han således kan kalkulere hvilke handlingsvalg som gir vinning på sikt"* (Eriksen 1993a:38).

Denne evnen til å ta "et skritt tilbake for senere å kunne ta to skritt frem", kaller Elster for den spesifikt menneskelige rasjonalitet (Elster 1979:72). Jon Elster som er en av de fremste eksponentene innenfor den spillteoretiske retningen har også uttalt:

> *"...imorgen vil spillteorien være den samlende teoristruktur i sosialøkonomien og i overmorgen den samlende felles ramme for alle samfunnsvitenskapene. Spillteorien vil være det perfekte redskap for å forene begrepene om samhandling og intensjonalitet".* (Elster 1979:75).

Den individuelle rasjonaliteten står følgelig sentralt hos Elster. Han snakker i sin bok "Nuts an Bolts" om Opportunities and Desires, om muligheter og ønsker, hvor mulighetene er objektive, eksterne, mens ønskene er subjektive og interne

(Elster 1989c). Elster mener man kan forklare sosiale institusjoner og sosial endring ved å vise til hvordan disse vokser fram som et resultat av individers handling og samhandling. I denne sammenheng presenterer han det vi kan kalle for en filtermodell. En handling kan sees på som et sluttresultat av to suksessive filtreringsmekanismer. I utgangspunktet kan man tenke seg et utall av mulige handlinger som aktøren kunne utføre.

Filter nr.1 består av fysiske, økonomiske, legale og psykologiske hindringer som aktøren står overfor. De handlinger som er i overensstemmelse med disse hindringene utgjør aktørenes mulighetsstruktur eller opportunitetssituasjon. På denne måten snevres mulige handlingsalternativ inn. Filtret er ikke konstant. Endringer i livssituasjonen kan føre til at det åpner for andre valgalternativer.

Filter nr. 2 utgjør mekanismen som avgjør hvilke handlinger i mulighetsområdet som vil bli utført. Her vurderer aktøren a) hva som er rasjonelt, og b) hva som er sosialt akseptabelt. Elster tar her hensyn til at aktørene forholder seg til normer. Man velger det som er mest rasjonelt i forhold til hva som er sosialt akseptabelt. Det rasjonelle i å følge normer er, ifølge Elster, å unngå sanksjoner[16]. Vi har å gjøre med aktører som søker å maksimere egennytte under *sosiale betingelser*. Aktørene er langsiktig rasjonelle , der de kalkulerer med andre aktørers handlinger og rasjonelle valg. Dermed skulle det tilsi at det eksisterer bestemte oppfatninger om hvilke handlingsvalg som er mest rasjonelle, og det er gitt hvilke alternativer som blir foretrukket.

Spillteoriens kanskje viktigste *bidrag* har vært å bringe forståelse til situasjoner der aktører som hver for seg handler "økonomisk" rasjonelt fører til en "kollektiv irrasjonalitet" (jmfr. miljøproblematikken). En god illustrasjon på dette er et *fangens dilemma spill*, der den handling som er best for alle er den nest beste fra aktørens perspektiv (Eriksen 1993a):

---

[16]Normforklaringen til Elster er etterhvert blitt ganske komplisert. Det rasjonelle i å følge normen er bare ett aspekt ved normene hevder Elster (1989a). Normene har også det Elster kaller "a grip on the mind". Med andre ord, de er autonome.

Best : Være egoist blant altruister.

Nest best : Være altruist blant altruister.

Tredje best: Være egoist blant egoister.

Fjerde best: Være altruist blant egoister.

I et slikt spill gis det bare en løsning, den tredje beste. Svaret for spillteoretikerne er at man gjennom å øke informasjonstilgangen kan oppnå "kollektiv rasjonalitet". Gjennom økt informasjon skal aktørene kunne innse at den nest beste løsningen er den beste på sikt. Problemet blir hvordan man skal ha mulighet til å få nok informasjon slik at *suboptimale* løsninger kan unngås.

2.5 Styrken med instrumentell rasjonalitet

Hva er så styrken ved et aktørsyn som baserer seg på instrumentell og strategisk handling? Jon Elster argumenterer slik:

> *"Fra og med Hume har det vært et vanlig metodisk prinsipp at man i politikken bør anta at menneskene er verre enn de egentlig er. I stedet for å tro at man gjennom riktige institusjonelle ordninger kan fremelske en upartisk holdning, bør man ta egeninteressen for gitt og bruke institusjonene til å kanalisere den i den retning som er best for samfunnet"* (Elster 1992).

Elster sier at dette er et syn som er beslektet med hans eget, men, sier han; *"mitt syn er litt mer komplisert"*. Dette kan sies å vise til en *normativ begrunnelse* for instrumentell rasjonalitet. Og i henhold til en liberalistisk tradisjon vil et slikt syn på aktører kunne hevdes å være konstituerende for offentlig politikk. Det er jo nettopp gjennom å ta høyde for at aktører opptrer egoistisk og strategisk at offentlig regulering og inngripen i samfunnslivet kan legitimeres. Både makt-

fordelingsprinsippet, samt en rekke konstitusjonelle ordninger er basert på et slikt syn.

En annen begrunnelse kommer fra Bjørn Erik Rasch (1987). Han viser i sin artikkel at en økonomisk tilnærming til studier av politikk representerer et interessant alternativ til vante statsvitenskapelige angrepsmåter. Rasch begrunner dette med å vise til hva som er statsvitenskapens gjenstand, nemlig analyse av politikk. Han hevder videre at politikk kan defineres som:

> *"....aktiviteten innenfor, i tilknytning til, og i skjæringsfeltene mellom politiske beslutningssystemer".*

Beslutningsaktiviteten er nettopp det økonomiske teorier om politikk stiller i fokus. Dette gjør at en slik teori skulle passe godt i statsvitenskapen. Rasch hevder videre at det er ingenting i avgrensningen av statsvitenskapens gjenstand som er egnet til å fortrenge den økonomiske tilnærming som uinteressant. Det er på det metodiske plan teorien har sin styrke. Gjennom tanken om rasjonelle valg, og en økonomisk metodikk basert på deduktiv argumentasjon knyttet opp mot enkle abstrakte modeller, blir premisser og slutningsrekker blottet i en helt annen grad enn det som forøvrig er vanlig i politisk analyse (ibid.). På dette området blir den økonomiske tilnærming, ifølge Rasch, klart overlegen annen statsvitenskapelig analyse.

2.6 Et instrumentelt perspektiv

Gjennom en teoretisk diskusjon av det instrumentelle rasjonalitetsbegrepet har jeg vist hvordan en del av kritikken som reises mot Public Choice retningen søkes løst gjennom en overgang fra parametrisk til strategisk rasjonalitet. Både på bakgrunn av denne kritikken, samt den kjensgjerning at et studium av en reorganiserings-prosess er en analyse av en *sosial prosess* med sosiale aktører, gjør at et perspektiv basert kun på et parametrisk rasjonalitetsbegrep, i mitt tilfelle vil kunne fremstå

som et lite adekvat analyseredskap. Følgelig velger jeg et instrumentelt analyse-perspektiv grunnet på tanken om strategisk rasjonalitet. Dette medfører ikke at parametriske forhold vil bli underkommunisert i et instrumentelt perspektiv. Poenget er heller at det *ikke vil bli gjort noe skille* mellom en parametrisk og strategisk tankegang. Begge retningene vil være inkludert i perspektivet.

Et perspektiv som er fundert på et strategisk rasjonalitetsbegrep åpner for sosiale aktører som tar hensyn til at også andre aktører handler strategisk. Aktørgruppene vil derved kunne kalkulere inn hvilke handlinger eller beslutninger som gir vinning på sikt. Det er fremdeles egennytten som står i sentrum, men aktørene tar hensyn til andre strategiske aktører før de gjør sine valg.

Reorganiseringsprosessen vil i et instrumentelt perspektiv være preget av strategiske aktører som tar i bruk ulike midler for å få gjennomslag for egeninterssen.

Problemet med et strategisk analyseperspektiv er at vi ikke kan konkludere med annet enn strategisk motiverte handlinger. Kollektiv rasjonalitet forklares å komme i stand som gjennom et fangens dilemma spill eller lignende, der muligheten for å komme frem til den nest beste løsningen skapes gjennom økt informasjonstilgang. Det er gjennom spillet man klarer å komme frem til hvorvidt sikkerheten i LV virkelig trues. Om selve handlingene er "riktige", blir kritisert ut fra hvorvidt man klarer å oppnå de bestemte mål. Rasjonaliteten vurderes altså opp mot grad av målrealisering.

En mulig implikasjon av dette er at det blir vanskelig, for ikke å si umulig å *drøfte* forholdet mellom egen- og fellesinteresser i lys av et instrumentelt perspektiv. Dette bringer meg over til neste avsnitt som er kritikk av det instrumentelle perspektivet. Målet med denne kritikken er å skape rom for et mulig alternativt rasjonalitetsperspektiv for å forklare konflikten.

2.7 Kritikk av et instrumentelt perspektiv

Et instrumentelt perspektiv kan anvendes på to måter. For det første kan perspektivet betraktes som en *empirisk adekvat tilnærming*. Problemet da blir hvordan man skal forklare ikke-egoistiske og ikke-instrumentelle valg. For det andre kan en instrumentell tilnærming anvendes som en *normativ teori*. Her blir problemet at den ikke er i stand til å gi en entydig begrepsbestemmelse av det rasjonelle valg (Elster 1989b:1). Utviklingen i den normative teori om rasjonell handling har påvirket den empiriske og omvendt (Nielsen 1993:17).

Den mest grunnleggende teoretiske ide innenfor det instrumentelle perspektivet er at man ønsker å forklare handlinger utfra færrest mulig forutsetninger, der særlig antakelsen om individuelle nytte/kostnadsvurderinger står sentralt. Denne sparsommeligheten i teorikonstruksjonen er nøkkelen til de forklaringsmessige problemer i teorien. Få forutsetninger gjør at vi får en for normativt krevende, samt en empirisk uspesifisert teori (Nielsen 1993:20). Innvendingene mot forutsetningene i et instrumentelt perspektiv kan særlig konsentreres rundt spørsmål om handlinger kun er midler for å oppnå mål, om individene kun er motivert av egeninteressen, og om preferansene er faste og uforanderlige.

Jon Elster har selv modifisert sine antakelser om at det er egeninteressen som styrer individuell handling. Gjennom sin anerkjennelse av at sosiale normers betydning for handlingsmotivasjon ikke kun kan reduseres til instrumentell rasjonalitet, åpner Elster opp for at normer er autonome i den forstand at man ikke bare følger normer ut fra nyttehensyn (Elster 1989a). Sosiale normer har et grep om sinnene eller "a grip on the mind". Her er det snakk om følelser mer enn fornuft. Vi får irrasjonalitet i stedet for rasjonalitet. De fleste sosiale normer bare adlydes og følges, og krever ikke kalkulering angående konsekvens. De fungerer som forpliktelser og påbud om menneskelig handling. Vi får derved et brudd med en sentral forutsetning i det instrumentelle perspektivet, at handling skjer ut fra en nytte/kostnadsvurdering der maksimering av gitte preferanser er målet.

Problemet med Elster er at han fastholder den metodologiske individualis-

men, og teorien om de sosiale normer blir derfor å eksistere innenfor en individualistisk ramme (Elster 1989a:105). Elster ender opp med to typer normer. På den ene siden har han de strategiske normene som faller innenfor den metodologiske individualismen, og som derved kan sies å være rasjonelle. Og på den andre siden har han de irrasjonelle normene som viser til følelser[17].

Jeg vil, i neste avsnitt, gjøre rede for et alternativt eller rettere sagt, utfyllende rasjonalitetsperspektiv som tar utgangspunkt i normer. Ikke normer innenfor et individualistisk skjema, men normer som eksisterer innen en sosial kontekst.

2.8 Kontekstuell rasjonalitet

Med kontekstuell rasjonalitet forstår vi hvorvidt handlinger stemmer overens med normer. Standarden for å vurdere handlingers rasjonalitet er om handlingene er i samsvar med verdier og sosiale normer i handlingens kontekst. De verdier og normer som eksisterer i omgivelsene er grunnlaget for dannelsen av forventninger, og fungerer som sosiale handlingsforskrifter for aktøren (Winch 1958, White 1988, Eriksen 1992)[18]. Offentlige organisasjoner kan sies "å være preget av det kontekstualistiske rasjonalitetsbegrepet". Over tid er det etablert roller, rutiner og repertoarer av handlingsprogrammer for å vurdere hva som er viktige problemer og løsninger. Disse handlingene får etter hvert en egenverdi, og kan sies å bli institusjonaliserte. Innenfor LV er det som nevnt sikkerheten som kan vurderes som en institusjonalisert kjerneaktivitet, der flygelederne er den profesjonen som i særlig grad ivaretar denne aktiviteten.

I denne delen vil jeg redegjøre for bakgrunnen til et kontekstuelt rasjonalitetsbegrep gjennom å knytte det opp mot hermeneutikken. Jeg vil spesielt

---

[17]Elster har fått mye kritikk for sin håndtering av normer. Blant annet blir det hevdet at det som Elster sier om normer i dag, har Parsons sagt for lenge siden. En annen og kanskje viktigere kritikk er Elsters manglende forklaring på hvordan normer oppstår (Eriksen 1993a, Hagen 1991 og Nielsen 1993). Dette blir også sett på som en logisk brist i hele hans forklaring.

[18]Det er først og fremst Peter Winch som har gitt innhold til dette perspektivet.

ta for meg Talcott Parsons sin handlingsteori. Til slutt vil jeg beskrive en sentral teori innenfor organisasjonsforskningen der en kan si at rasjonalitet grunnet i kontekst står sentralt; institusjonell teori. Teorien legger vekt på at man kan forstå beslutningsatferd i organisasasjoner på bakgrunn av aktørenes erfaringsbaserte handlingslogikker, eller innarbeidede normer (March og Olsen 1989).

2.9 Bakgrunn

Et rasjonalitetsbegrep der normer og verdier er i fokus, innebærer at vi åpner opp for en hermeneutisk tradisjon[19] som gir rom for en sosial fortolkning av hvordan organisasjonsmedlemmene handler innenfor en bredere sosial kontekst. I sin mest generelle form er hermeneutikk teorien om fortolkning av mening. Den har sin opprinnelse i troen på at Bibelen og de klassiske antikke tekster har et særlig sannhetsinnhold som det er viktig å forstå. På bakgrunn av dette ble det vesentlig å utvikle metoderegler for å kunne tolke disse tekstene. Friedrich Schleiermacher (1768-1834) utvidet hermeneutikkens område til å gjelde alle tekster, og ikke bare de "utvalgte klassiske". Schleiermacher utformer ideen om hermeneutikken som en generell forståelseslære om språklige uttrykk der dialogen står i sentrum. En annen sentral person var Wilhelm Dilthey (1833-1911), som forsøkte å definere en vitenskapelig metode for "åndsvitenskapen". I forlengelse av Dilthey var Max Weber den første som både understrekte et hermeneutisk element i sosial handling, og kombinerte hermeneutikken i en bredere, forklarende teori (Nielsen 1993:29).

I fremstillingen av en kontekstuell rasjonalitetsmodi vil det bli tatt utgangspunkt i "en tidlig" Talcott Parsons. Parsons delte økonomenes handlings-

---

[19]Den instrumentelle rasjonalitetsmodellen *kan* også sies å stå nært en hermeneutisk tenkemåte fordi ideer om intensjonal handling er sentrale. Men på grunn av det svært snevre handlings- og rasjonalitetsbegrepet blir meningsproblemet svært ensidig tenkt; å forstå en handling er å kunne rekonstruere den som uttrykk for en rasjonell kalkyle over vinning og kostnader gitt visse preferanser. Meningsproblemet løses ved at all mening ses som uttrykk for en universell nytte-maksimerende menneskenatur (Guneriussen 1992).

teoretiske utgangspunkt[20]. Men han argumenterte for at den sosiale orden umulig kunne være skapt og vedlikeholdt av aktørenes økonomiske kalkyler. Hovedhensikten for Parsons var å vise at dersom økonomisk teori ikke skal ødelegge sitt eget emne (den økonomiske aktør), må den oppfatte seg selv som en underavdeling eller gren av en almen handlingsteori som også omfatter handlingstyper som ikke er økonomiske (Østerberg 1988). Mens en vanligvis har betraktet organisasjoner som instrumenter, og som arenaer for makt og maktkamp, la Parsons vekt på verdiene som holder organisasjoner sammen. Aktører internaliserer og bærer med seg verdimønstre. Parsons supplerte den økonomiske handlingsteorien med en normativ orientering, og endte opp med følgende modell:

HANDLINGSMODELLEN

1. En aktør
2. Et mål
3. En situasjon som består av
a) betingelser som aktøren har kontroll over, altså midler
b) betingelser som aktøren ikke har kontroll over, parameter
4. Et bestemt normativt forhold mellom disse elementer

(Parsons 1937/1968:44 i Eriksen 1993a:36).

I følge Parsons har det normative elementet en fundamental plass i handlingsbegrepet der man kun kan forstå sosial orden i den grad vi knytter an til de institusjoner, normer og praksiser som handling utspiller seg innenfor. Parsons opererer ikke med eksogene og gitte preferanser, de er derimot overlevert med tradisjonen som kulturelle verdier. Disse verdiene er igjen institusjonalisert i samfunnet som sosiale normer, som igjen er internalisert i personligheten gjennom sosialiseringsprosessen (Eriksen 1993a). Meninger og ideer blir derved satt i sentrum.

Institusjonell teori innenfor statsvitenskapen setter nettopp *meningsaspektet* i fokus. W. Richard Scott gjennomgikk i en forelesningsrekke som ble avholdt ved

[20]En kritikk av den senere Parsons er at han gir avkall på den individuelle handlingsteoretiske tilnærmingen til fordel for en positivistisk og naturalistisk systemteori(Eriksen1993a; Nielsen 1993).

Universitetet i Tromsø våren 1992, kjernepunktene i nyere institusjonell teori. Scott sa at institusjonell teori dreier seg om ideer. Teorien avviser en behavioristisk, individualistisk syn på hvordan organisasjoner oppfører seg. Samtidig avvises tanken til rational choice teoretikerne om at sosial struktur lar seg forklare utfra en aggregering av individuelle preferanser, noe som igjen innebærer en avvisning av tanken om at samfunnsstruktur lett lar seg forandre.

Innenfor institusjonell teori er man særlig opptatt av hvordan meningssystemer skapes, det vil si selve prosessen[21]. Her står en forfatter som Philip Selznick (1957) sentralt. Selznick beskriver hvordan handlinger gjentas til de blir institusjonaliserte, de får en egenverdi. Andre forfattere er Peter L. Berger og Thomas Luckmann (1967) som vektlegger organisasjoner, ikke som en *objektiv realitet*, men som en *sosial konstruksjon*. Berger og Luckmann er spesielt opptatt av den dialektiske prosessen i sosial integrasjon. Denne prosessen består kort fortalt av tre delprosesser; 1. Eksternalisering, 2. Objektivering og 3. Internalisering.

Eksternalisering innebærer at aktører skaper organisasjonen. Internalisering derimot, innebærer at organisasjonen skaper aktører. Gjennom disse prosessene oppstår etter hvert en felles forståelse av i utgangspunktet subjektive kriterier, og den sosiale virkeligheten objektiveres. Dette er kontinuerlig pågående prosesser, noe som betegner interaksjon i konstant bevegelse, altså en dialektisk prosess. Institusjonalisering blir her et system av sosialt produsert mening. Handlinger kan vurderes som rasjonell eller irrasjonell straks vi forstår de gjeldende normer eller kontekst handlingene foregår innenfor. Institusjonell teori prøver med dette å forene individers meninger og intensjoner med de føringer som system og struktur "pålegger" aktørene.

---

[21]En annen side av institusjonell teori er fokus på hva som er karakteristisk ved meningssystemer. Her legger man vekt på at **organisering** er det mest betydningsfulle meningssystem som eksisterer. Det som blir viktig er å se på forskjeller og variasjoner i meningssystemer. John W. Meyer og Brian Rowan (1977) viser hvordan organisasjoner må forholde seg til institusjonaliserte omgivelser, hvor det finnes normer og regler som organisasjonen må tilfredsstille for å oppnå legitimitet. Organisasjonen kan ende opp med en offisiell "fasade" som den viser frem til sine omgivelser for å oppnå legitimitet. Denne fasaden beskytter så organisasjonens "kjerne", der aktiviteten foregår akkurat som før. En slik variant av institusjonell teori vil, når vi legger rasjonalitetsbegrepet til grunn, kunne plasseres innenfor et strategisk rasjonalitetsperspektiv. Problematikken vil bli tatt opp igjen i oppgavens kapittel seks hvor vi blant annet kommer inn på mulige strukturelle effekter av reorganiseringsprosessen.

Ifølge Scott er institusjonell teori først og fremst egnet til å forklare stabilitet, samt gi en deskriptiv forklaring av endring. Teorien har vanskelig med å forklare *hvordan* endre organisasjoner, noe Scott forklarer med at institusjonell teori fremdeles er i utvikling. Den har ikke funnet sin endelige form.

2.10 Et kontekstuelt perspektiv

Det kontekstuelle analyseperspektivet legger vekt på at det er ulike normer og verdier som er konstituerende for handlinger. Innenfor et kontekstuelt perspektiv vil det kunne eksistere flere ulike kontekster som tildels står i motsetningsforhold til hverandre. Dette gjelder spesielt forholdet mellom ledelseskulturen og flygelederkulturen. Perspektivet vil være basert på en antakelse om at det i LV eksisterer ulike meningssystemer som hver for seg er preget av sine spesielle verdier og normer. Reorganiseringsprosessen kan da tolkes å være preget av aktører som er del av ulike kontekster eller sfærer. Derved kan de sies å være bærere av egne standarder, normer og verdier.

2.11 Kritikk av et kontekstuelt perspektiv

I et kontekstuelt perspektiv blir handlingene vurdert som rasjonelle ut fra om de er i overensstemmelse med gjeldende normer og verdier. Vi har å gjøre med størrelser som vanskelig kan kvantifiseres. Ofte er det knyttet følelser og symbolske absolutter til normer og verdier. De symbolske absoluttene angir en *moral* som vanskelig kan kritiseres. Thomas Hylland Eriksen (1994) fokuserer nettopp på det problematiske med å forstå verden (eller organisasjoner) med bakgrunn i at kulturer er avgrensede og lukkede, noe som impliserer at hvis en samfunnsforsker skal være rettferdig mot sine studieobjekter, må han eller hun i ytterste instans vedgå at *alle* må studeres ut fra sine egne forutsetninger:

"En problematisk virkning av kulturrelativismen har faktisk vært at vi har vent oss til å betrakte kulturer som lukkede systemer, som inneholder et bestemt antall mennesker som er like hverandre og forskjellige fra alle som er utenfor" (Hylland Eriksen 1994:17).

Et slikt syn på at kulturer er unike, har sin egen logikk og bare kan forstås innenfra, kan lett føre til den slutning at alt er like godt. I verste fall vil et slikt kulturrelativistisk perspektiv gjøre det umulig å evaluere andre kulturer som gode eller dårlige. Dette tydeliggjør problemet i et kontekstuelt perspektiv; man har ikke noen måte å teste om normene *er* etterstrebelsesverdige. Det er heller ikke mulig å forklare normendring som annet enn gradvis transformasjon som finner sted over lang tid. Den kontekstuelle rasjonaliteten kan bare si noe om handlingens vellykkethet i lys av kontekstens verdier og normer (Eriksen 1993b).

I en reorganiseringssammenheng der vi har å gjøre med aktører som er bærere av ulike normer, verdier og profesjonsstandarder, er det behov for kriterier for eksempelvis å kunne skille mellom når det er rasjonelt å følge profesjonsnormene, og når disse bør fravikes. Nettopp for å unngå at man havner ut i politisk og organisatorisk lammelse er det behov for en vurdering av hva som er særinteresser og hva som er fellesinteresser, eller sagt med andre ord, hva som kan vurderes som legitime- og hva kan vurderes som illegitime interesser og normer.

Hverken det kontekstuelle eller det instrumentelle rasjonalitetsbegrepet vil kunne gi en fullgod *beskrivelse* av samhandlingen i en endringsprosess. Et instrumentelt- og kontekstuelt perspektiv vil heller ikke kunne gi fullgode svar på hvordan en reorganiseringsprosess *bør* være. Disse spørsmålene gjør det nødvendig med ytterligere utvidelse av rasjonalitetsbegrepet.

I neste del presenterer jeg et begrep om kommunikativ rasjonalitet. Begrepet vil bli presentert som et analytisk perspektiv. I tillegg gir kommunikativ rasjonalitet et utgangspunkt for en diskusjon om hvordan man kan designe endringsprosser for at disse skal bli legitime. Formålet er å vise hvordan et begrep

om kommunikativ rasjonalitet kan anvendes med sikte på å komme frem til rasjonelle løsninger på tvers av ulike interesser og kontekster.

2.12 Kommunikativ rasjonalitet

I en offentlig sektor der effektivitet står sentralt, er man i stadig større grad blitt satt til å fordele "nedskjæringer". Interesser står mot hverandre, og det reises flere krav og behov enn det som er mulig å overkomme innenfor eksisterende rammer. Luftfartsverket gjennomgår en reorganiseringsprosess der et av hovedmålene er å bli en mer effektiv etat. Det er innenfor dette handlingsrommet at flygelederne protesterer og går til ulike aksjoner. Fra flygeledernes ståsted blir aksjonene berettiget. De kan appellere til en fellesinteresse, og mener å kjempe for en god sak. Av sine omgivelser blir flygelederaksjonene tolket å være en kamp for snevre materielle særinteresser. Hva er rett fortolkning, og hvordan skal man kunne avgjøre hva som er fornuftige og legitime beslutninger?

For å kunne avgjøre slike spørsmål rasjonelt, er man avhengig av debatt og kommunikasjon. I moderne organisasjoner der aktørene er gitt demokratiske rettigheter er det et stadig økende behov for å kommunisere seg fram til løsninger på tvers av ulike kontekster og interessesfærer.

Gjennom begrepet *kommunikativ rasjonalitet* blir dette forholdet satt i fokus. I et kommunikativt perspektiv er det viktig at både normene og interessene som styrer aktørenes handlingsvalg må kunne tematiseres og begrunnes. For at man skal ha mulighet til å etablere legitime løsninger, er det av betydning at argumenter og standpunkter blir drøftet og veid i en prosess der deltakerne må komme frem til enighet om hva som skal gjøres. Ulike mål, eventuelle midler og gjeldende verdier blir problematisert. Er målene etterstrebelsesverdige og moralsk akseptable? Hvilke midler er fornuftige og legitime, og er de rådende normer og verdier akseptable? Rasjonaliteten blir knyttet til evnen til å kunne handle på en måte som står seg mot kritikk (Eriksen 1993b). Det blir derved viktig med offentlighet rundt beslutningsfatting, både når det gjelder prosedyre og utfall.

Offentligheten bidrar til å skape legitimitet, både for reorganiseringsprosessen og utfallet av denne. Offentligheten blir derved en fundamental betingelse for et kommunikativt perspektiv.

Rasjonaliteten i *normene* blir vurdert utfra i hvilken grad de kan aksepteres av alle berørte. Dette kan bare avgjøres gjennom at de berørte selv gjør bruk av en tvangsfri diskusjon for å komme frem til et gyldig resultat. Diskursen innebærer en gjensidig forståelse der aktørene er villige til å overordne målet om å komme til enighet med hverandre over realiseringen av individuelle interesser og mål. Det er ikke dermed underforstått at individuelle interesser mistenkeliggjøres, de må bare begrunnes på en slik måte at de også kan godtas av andre. Interessene må kunne framstå som legitime også fra andre aktørers synsvinkel (Eriksen og Weigård 1992:3).

Selve *prosessen* blir fremholdt som viktig. Det er gjennom prosessen de berørte skal kunne legge frem sine syn, argumentere for disse, og bli forelagt motargumenter. Til slutt vil prosessen ende opp i en organisasjonsløsning som vil være legitim for alle berørte. Legitimitet blir således knyttet til anerkjennelse fra berørte parter. Den kommunikative prosessen innebærer derfor at resultatet må kunne være generaliserbart og uttrykker en fellesinteresse. Igjen, dette utelukker ikke at egeninteressen kan være tilstede, men begrunnelsen for å fremføre argumenter som også vil begunstige en selv, må kunne godtas av de andre involverte parter. Begrepet kommunikativ handling dreier seg om muligheten for tvangsfri diskusjon, der hver enkelt deltaker må kunne se seg selv i andres perspektiv for å kunne ha en mulighet til å oppnå gjensidig forståelse (Eriksen 1987).

Teorien viser til en analyse av de kommunikative relasjonene *mellom* aktører, og ikke en granskning av "hjerter og nyrer" for å finne deres individuelle motiver i det de går inn i samhandlingen (Eriksen og Weigård 1992). For å opprette en gjensidig forståelse seg imellom, må deltakerne gjøre bruk av kunnskap om regler og normbegrunnelser, de må forutsette og overholde noen språkregler, og de må rå over intersubjektive standarder for rett og galt, sant og falskt, godt og ondt (Eriksen 1990). I den ideelle talesituasjonen aksepterer vi hverandre som frie og likeverdige, der den eneste tvang er tvangen i de bedre

argumenter, noe som gjør at vi ut fra standarder om sannhet, riktighet og rettferdighet må kunne endre mening dersom det blir påvist at vi tar feil. Det presiseres at kommunikativ samhandling *ikke* innebærer etablering av kompromisser. Vi har å gjøre med aktører som *endrer oppfatning* i løpet av prosessen, slik at det er mulig å skape en felles forståelse om hvilke behov, interesser og motiver som er støtteverdige, og hvilke som ikke er det (Eriksen 1994b). Selv om mye kommunikasjon er strategisk på det viset at aktørene prøver å manipulere hverandre utfra egosentriske formål, så kan ikke all kommunikasjon være slik uten at selve språkinstitusjonen undergraves (Eriksen og Weigård 1992).

> *"En kommunikativ innstilling vil derfor si at man ved hjelp av en rasjonell argumentasjon satser på å komme frem til en samforståelse med sine samhandlingspartnere, fremfor å ty til makt, manipulasjon eller andre tvangsmidler. Motivet kan godt være egeninteressen. Det avgjørende vil i så fall være at man kan vise til at ens interesser er legitime i den aktuelle konteksten, det vil si at ens særinteresser faller sammen med allmenne eller universaliserbare interesser i saken."*(Eriksen og Weigård 1992:9).

Gjennom tanken om *kommunikativ handling* vil reorganiseringen av LV kunne sees på som en prosess der medlemmene av organisasjonen vil ha mulighet til å fatte forpliktende vedtak ut fra en felles forståelse av hva som er sant, riktig og gyldig (Eriksen 1989). Den rasjonelle bunnen i den kommunikative handlingsteorien hviler på premisset om at aktørene søker å oppnå felles forståelse eller enighet med hverandre. Dette er et grunnleggende prinsipp som anses nødvendig for all kollektiv handling. En slik type handling skiller vi fra en strategisk og kontekstuell handlingstype. I et strategisk perspektiv etableres samarbeid kun gjennom strategiske egennyttekalkulasjoner. I et kontekstuelt perspektiv der ulike grupper står fast ved sine etablerte normer og verdier vil det være vanskelig å etablere samarbeid mellom gruppene overhodet. I et kommunikativt perspektiv må aktørene koordinere sine handlinger gjennom en kommunikativ prosess. Vi har å gjøre med en *forståelsesorientert innstilling* hvor deltakerne blir enige gjennom

en gjensidig argumentasjonsutveksling om hva som er riktig å gjøre. Grunnleggende for handlingstypen er at minst en av partene må lære noe nytt og forandre overbevisning gjennom prosessen (Eriksen 1994b).

2.13 Et kommunikativt perspektiv

Det kommunikative handlingsbegrepet vil bli trukket inn i kapittel seks for å vise hvordan beslutningsprosesser kan evalueres for å avklare om de er legitime eller ikke. Det vil bli lagt vekt på fem kriterier som må være oppfylt for at man skal kunne anse argumentasjonen som kommunikativ rasjonell (Kettner 1993:34ff).

1) En praktisk diskurs må være åpen for alle kompetente deltakere som er eller vil bli berørt av den aktuelle sak. Et slikt krav impliserer ikke at hvem som helst og alle berørte personer må høres. Argumentene som fremsettes av de aktuelle deltakerne må være rimelig representative for alle andre som vil eller kan bli berørt. Den beste måten å gjøre dette på er å inkludere flest mulig deltakere.

2) En praktisk diskurs er betinget av at deltakerne har like muligheter til å fremsette og utfordre påstander, og til å uttrykke sine behov, ønsker og interesser. Dette forutsetter evaluering av selvstendige deltakere slik at de kritisk kan prøve og eksaminere alle synspunkter, noe som igjen forutsetter et ikke-paternalistisk forhold mellom aktørene. Hvert enkelt individs behov, ønsker og interesser skal kunne utfordres med sikte på å klargjøre om disse er gyldige. En må kunne teste standpunktene for å finne ut om de er anerkjennelsesverdige.

3) Diskursen forutsetter en ideell rolletaking som innebærer at deltakerne er i stand til å innta et tenkt ståsted mot deres egne interesser, verdier, behov osv. Det betyr at man kan la ens egne standpunkter bli grundig eksaminert og undersøkt. Man må være i stand til å kunne se saken fra hverandres ståsted, og kunne begrunne og reflektere inn andres behov.

4) Deltakerne må ikke være utsatt for ytre tvang. Ulikheter i makt mellom deltakerne må fjernes eller nøytraliseres. Det er viktig at en felles søken etter rasjonell enighet gjennom argumentasjon ikke forstyrres; deltakerne må være i stand til å bedømme saken på et nøytralt grunnlag.

5) En praktisk diskurs er uforenlig med strategisk handling. Praktisk diskurs fordrer at deltakerne deler en full forståelse for de mål og intensjoner som er relevant for saken. Strategisk handling er uforenlig med kravet om en uforbeholden felles søking for rasjonell enighet.

Kettner (1993) peker på at diskursetikken ikke genererer konkrete moralske prinsipper, eller norm- og verdiorienteringer for handling. Den praktiske diskurs skal forstås som en regulativ ide der det stilles store krav til den prosessen som argumentasjonen hviler på. En aksept av rasjonelle løsninger er betinget av at de praktiske kravene for diskurs er oppfylt. Det er selve prosessen som et standpunkt eller løsning hviler på som må kunne anerkjennes av deltakerne. Utfallet skal ikke skyldes ulikheter i makt, status eller evner. Ideelt sett vil utfallet av diskursen bli en rasjonell konsensus. Prinsipielt sett vil det derimot alltid kunne tenkes nye argumenter, spørsmål og svar som gjør at diskursen aldri vil være et fullført prosjekt. Standpunkter og argumenter må derfor kunne revurderes og revideres.

Med bakgrunn i disse standardene kan det være mulig å avdekke eventuelle illegitime maktforhold, tvangselementer, manipuleringer og skinnargumentasjon. Det blir også mulig å si noe om hva som er rasjonelle og upartiske argumenter. Hvis man følger prinsippene for en tvangsfri diskurs vil man i tillegg ha mulighet til å skille særinteresser fra fellesinteresser (Eriksen 1994a:23).

Et kommunikativt perspektiv leder også til en drøfting av hvordan reorganiseringsprosser bør designes for at både prosessen og utfallet skal ha legitimitet. Flygelederne aksjonerer og argumenterer for at de er opptatt av å ivareta sikkerheten som en fellesinteresse. Aksjonene blir av omgivelsene tolket til kun å være maksimering av profesjonens materielle egeninteresser. Når så flygelederne gjennom å aksjonere er i stand til å skape kaos i flytrafikken og

derved ramme en tredje part, blir spørsmålet hvordan komme frem til rasjonelle løsninger på tvers av ulike behov, strategiske interesser og ulike konteksters verdigrunnlag. De spørsmål som reises problematiserer både empiriske og normative gyldighetskrav. Den kommunikative rasjonalitet kan her overkomme problemene som oppstår når interesser står mot hverandre.

> *Når det skal finnes svar på spørsmål som berører individers interesser, når det skal svares på hva et kollektiv skal gjøre og når den faglige, administrative og tekniske logikk skal styres, er det nødvendig å involvere andre hensyn enn de som kan utledes fra den vitenskapelige rasjonalitet. Problemer som reiser normative spørsmål krever delaktighet fra de grupper som berøres for å få en tilfredsstillende løsning. Disse må komme sammen i en gjensidig argumentasjonsutveksling slik at en får verbalisert krav og behov, samtidig som disse blir prøvd i forhold til generelle interesser (jfr. Habermas 1981)* (Eriksen 1994a).

2.14 Forventninger om funn

Med bakgrunn i den teoretiske fremstillingen i dette kapittel kan det utledes ulike antakelser som kan forklare konflikten mellom flygelederne og ledelsen i Luftfartsverket. I tillegg leder teorien frem til en evalueringsstandard som kan være med på å gi pretensjoner om legitimiteten i prosessen, samt flygeledernes aksjoner. De tre perspektivene på rasjonalitet åpner opp for ulike svar på problemstillingen. Dette betyr ikke at en av disse representerer de rette svarene, og en annen den feilaktige. Perspektivene har ulikt forklaringspotensiale og kan sies å utfylle hverandre.

I kapittel fire tar analysen utgangspunkt i at konflikten kan forklares med bakgrunn i en reorganiseringsprosess som er preget av "tautrekking" og strategier.

Ledelsen i LV tar i bruk *sine* maktmidler for å få gjennomslag for *sin* interesse. Formell hierarkisk posisjon og styring kan være eksempler på maktmidler. Aksjonene til flygelederne kan forstås som en strategi der de er opptatt av å ivareta profesjonens materielle interesser. Flygelederne er opptatt av å bedre egen lønn, arbeidstid og generelle arbeidsforhold. En eventuell argumentasjon om tap av sikkerhet blir kun en skinnargumentasjon for at flygelederne skal få gjennomslag for sine særinteresser.

I kapittel fem er utgangspunktet at reorganiseringsprosessen er preget av ulike virkeligheter eller kontekster som står mot hverandre. Flygelederne har sin virkelighetsoppfatning av prosessen, mens ledelsen i LV kan ha en annen oppfatning av samme virkelighet. Flygelederne aksjonerer for at de *virkelig tror* at viktige fellesinteresser er truet. Argumentet om tap av sikkerhet er et reelt argument for flygelederne. Som profesjon er flygelederne opptatt av å ivareta sikkerheten som en grunnleggende *fellesverdi* det er viktig å verne om. Det å ivareta sikkerheten blir her en viktig norm som flygelederne gjennom sin profesjonstilhørighet er "forpliktet" til å ivareta. Tilsvarende er også ledelsen i LV opptatt av at de også er ivaretakere av de "riktige" normer og verdier. Også i et kontekstuelt perspektiv vil prosessen være preget av konflikt. Konflikten forklares med at ulike verdioppfatninger vil stå mot hverandre. Muligheten til å oppnå legitime løsninger vil da være små.

I kapittel seks blir det foretatt en vurdering av hvorvidt reorganiseringsprosessen har innslag av kommunikativ rasjonalitet. Antakelsen er at prosessen bør være åpen for alle berørte deltakere, at deltakerne har like *muligheter* til å fremsette påstander, at deltakerne har vært i stand til å se saken fra hverandres ståsted, at deltakerne ikke har vært utsatt for ytre tvang og at det er fravær av strategisk handling. Konflikten kan forklares med mangel på kommunikasjon. I tillegg vil det i kapitlet bli gjort en vurdering av muligheten for å organisere beslutningsprosesser ut fra en standard om kommunikativ rasjonalitet.

KAPITTEL 3

LUFTFARTSVERKET SOM ORGANISASJON

For å kunne nærme meg analysen er det behov for å utrede hva Luftfartsverket er, dets plass i statsforvaltninga samt arbeidsoppgaver. Jeg vil derfor først i dette kapitlet, på bakgrunn av noen korte historiske utviklingstrekk, gjøre rede for Luftfartsverket som etat. Deretter vil jeg beskrive LV`s organisering før og etter omorganiseringsprosessen, samt kort komme inn på hvilke oppgaver LV er satt til å ivareta. I denne forbindelse vil også flygelederne som profesjon bli behandlet. I tillegg vil konklusjonene fra NOU 1988: 31- Sivil luftfart bli presentert. Utredningen er viktig og danner utgangspunktet for reorganiseringa av Luftfartsverket. Til slutt i kapitlet vil tida etter den politiske streiken bli omtalt. Dette for å kunne gi et "bredere" grunnlag for analysen.

3.1 Luftfartsverket- fra luftfartsråd til forvaltningbedrift

Luftfartsverket er en relativt ung etat. En sped begynnelse var Forsvarsdepartementets luftfartsråd med tre medlemmer fra 1922. Senere gikk dette over i Statens Luftfartsstyre som sorterte under Forsvarsdepartementet frem til krigsutbruddet i 1940. Det ble gjenopprettet i London under krigen med et nytt navn; Norges Luftfartsstyre. Siktepunktet var å forberede sivil flygning og ruteflyging i Norge etter krigen. Da Samferdselsdepartementet ble opprettet i 1946, ble det nye Luftfartsdirektoratet lagt hit. Arbeidsoppgavene til Luftfartsdirektoratet var først og fremst å drive med omfattende kontrollfunksjoner og driftsfunksjoner i forhold til sivil flygning og trafikkavikling. Luftfartsdirektoratet ble dessuten høyeste myndighet i alle spørsmål av teknisk art innenfor sivil flyging, og de skulle også

være forvalter av Lufttrafikkloven[22]. Fra en relativt liten etat utviklet LV seg i takt med den generelle utviklingen innenfor luftfarten, og ble etterhvert en omfattende organisasjon både bemanningsmessig og geografisk. Virkeområdet for LV dekket etter hvert hele Norge inkludert Svalbard. I 1978 skiftet Luftfartsdirektoratet navn til *Luftfartsverket*, som er en samlet etatsbetegnelse for både indre og ytre etat. Den sentrale administrasjonen (indre etat) ble samtidig gitt betegnelsen Hovedadministrasjonen. Ytre etat er da betegnelsen på de enheter av Luftfartsverket (lufthavner og kontrollsentraler) som er spredt rundt i landet.

Før omorganiseringen bestod ytre etat av åtte lufthavnforvaltninger og lufttrafikktjenestens fire distrikter (vedlegg 1). Hovedadministrasjonen var delt i følgende organisatoriske enheter:

-Administrativ avdeling
-Økonomiavdelingen
-Flyplassavdelingen
-Flysikringsavdelingen
-Avdeling for luftfartsinspeksjon

I tillegg kom Sekreteriatet og Informasjonstjenesten som organisatorisk hørte direkte inn under Luftfartsdirektøren, og Plansekreteriatet som var plassert direkte inn under teknisk direktør.

Luftfartsdirektøren var og er fremdeles øverste leder av Luftfartsverket, og skal ivareta Luftfartsverkets økonomi og fremme dets utvikling. Teknisk direktør skulle ha en overordnet og koordinerende funksjon overfor Flyplassavdelingen og Flysikringsavdelingen. Han fungerte dessuten som luftfartsdirektørens faste stedfortreder.

Sekreteriatet hadde to kontorer, kontoret for innenrikske saker og kontoret for internasjonale saker. Arbeidsoppgavene i kontoret for innenrikske saker kunne grupperes rundt seks hovedemner: Konsesjonsbehandling av flyplasser og erversmessig flyging, Norges luftfartøysregister, luftfartsjuss, forvaltnings- og

---

[22]For kuriositetens skyld kan nevnes at den første luftfartsloven i verden stammer fra 1780, og den første luftfartsloven i Norge hadde sitt utspring i en lov fra 1914 forlydende: "Ingen flyging over norsk territorium uten tillatelse fra Forsvarsdepartementet" (Flygelederen nr.1/1993).

offentlighetsrett og sekreteriatsfunksjoner. Arbeidsoppgavene i kontoret for internasjonale saker gikk generelt ut på å ivareta norske luftfartsinteresser internasjonalt.

Administrativ avdeling bestod av en personalavdeling, administrasjonskontor, juridisk kontor og militærkontor. Avdelingens oppgaver skulle være personalplanlegging, generell personalforvaltning, lønns- og arbeidsvilkår og opplæring og personalutvikling. Militærkontoret har ansvaret for å ivareta de plikter Luftfartsverket er pålagt innenfor totalforsvaret. I tillegg er sikkerhetstjeneste i relasjon til Rikets sikkerhet, og spesielle koordineringssaker overfor forsvaret tillagt kontoret.

Økonomiavdelingen bestod av fire kontorer; budsjettkontor, regnskapskontor, inntekts- og markedskontor, samt statistikk- og forvaltningskontor.

Flyplassavdelingens oppgaver var hovedsaklig å engasjere seg i utredninger og langsiktig planlegging innen sivil luftfart, samt planlegging, utbygging, drift og vedlikehold av luftfartsanlegg.

Avdeling for luftfartsinspeksjon var tillagt det faglige ansvar for normgiving, og tilsyn og kontroll med luftfartspersonell, luftfartøyer og bruk av fartøyene.

Flysikringsavdelingen som var den avdeling flygelederne organisatorisk var underlagt, hadde ansvaret for det totale lufttrafikksystem. Flysikringstjenesten er en fellesbetegnelse for lufttrafikktjenesten, flynavigasjonstjenesten og flyværtjenesten. De to sistnevnte tjenestene forvaltes av henholdsvis Televerket og Metereologisk institutt, men Luftfartsverket har det overordnede ansvar og forestår planlegging og samordning av de ulike tjenestene. Lufttrafikktjenesten utføres av Luftfartsverket selv og ytes til all lufttrafikk over norsk område og tilstøtende havområder. Denne har som hovedmål å forebygge kollisjoner *mellom* luftfartøyer, og mellom luftfartøyer og hindringer på nærmere definerte deler av flyplassområdet. Lufttrafikktjenesten skal også regulere lufttrafikken på en rask og effektiv måte. Organisatorisk var altså flygelederne adskilt fra de andre enhetene i ytre etat, og var relativt uavhengige avandre yrkesgrupper.

Etter omorganiseringen er LV organisert som forvaltningsbedrift med to administrative nivå; hovedadministrasjonen og 13 ulike resultatenheter (Vedlegg

2). Hovedadministrasjonens (HA) ansvar vil i hovedsak være knyttet til overordnet strategi og styring, myndighetsutøvelse, ha totalansvar for større utbyggingsprosjekter, samt utøve støtte overfor de lokale resultatenhetene. HA vil være delt inn i fem avdelinger. Luftfartsinspeksjonen har ansvar for tilsyn med og normgiving for det samlede lufttransportsystem når det gjelder flysikkerhet. Teknisk avdeling vil få ansvar for infrastrukturen i luftfartssystemet. Blant annet skal avdelingen gjennomføre utbyggingsprosjekter, gi teknisk støtte til navigasjonsanlegg, samt å gi faglig støtte og veiledning til andre avdelinger i HA og til resultatenhetene. Administrasjonsavdelingen vil få det overordnede ansvar for LV`s personalpolitikk, i tillegg til at avdelingen skal bistå LV`s ledelse, de øvrige avdelingene i HA, og alle resultatenhetene med service og kompetanse innenfor personalfeltet. Dette siste punktet er også viktig for økonomiavdelingen som i tillegg til å "hjelpe" andre avdelinger i HA og resultatenhetene, selvfølgelig også har det overordnede ansvar for LV`s økonomi.

Trafikkavdelingen vil være den avdeling som er sentral i forhold til de ulike resultatenhetene. Avdelinga vil ha totalansvaret for kvalitet på de eksterne tjenester LV gir innenfor trafikkavviklingen; underveis-, avgangs-, landings- og terminaltjenester.

I tillegg til de fem avdelingene vil det bli opprettet fire staber tilknyttet luftfartsdirektøren. Stabene vil i all hovedsak være knyttet til overordnede ledelsesfunksjoner, og vil ha som oppgave å yte bistand til luftfartsdirektøren når det gjelder strategisk ledelse og styring.

Selve resultatenhetene vil ha ansvar for den operative og løpende drift. I forholdet mellom HA og resultatenhetene tas det sikte på å finne fram til samarbeidsformer og styringsmåter som i størst mulig grad tar hensyn til målstyring med klare resultatkrav. Det er i resultatenhetene det operative arbeidet foregår. Innenfor hver av enhetene vil det være en lokal samordning av alle tjenestegrener. Det presiseres også at for hver enkelt resultatenhet vil det bli gitt sentrale regler og rammer for all aktivitet som skal skje i regi av enheten.

Organisatorisk kan det tenkes at flygelederne lider et "tap" ved innføringen av ny organisasjonsmodell. Fra at de tidligere var relativt selvstyrt med nærmeste overordnede som ikke sjøl var flygeleder plassert langt inn i LV`s hovedadminist-

rasjon, blir flygelederne etter omorganiseringen underlagt en lokal administrasjon i de ulike resultatenhetene. Med dette blir flygelederne tvunget til å samordne sine interesser lokalt.

3.2 Luftfartsverkets arbeidsoppgaver privat eller offentlig ?

Selv om hovedmengden av inntektene til LV kommer i form av avgifter som er pålagt flyselskapene, kan mange av de oppgaver som idag er tillagt Luftfartsverket, i prinsippet utføres på privat eller kommersiell basis. Luftfartverket driver blant annet utleie av bygg, direkte kjøp og salg av tjenester osv.

Men Luftfartsverket utfører også en rekke viktige oppgaver som vanskelig kan overlates til private interesser. Blant disse er ansvaret for utbyggingen av den luftfartsmessige infrastruktur (flyplasser, tekniske installasjoner osv.). Dette er oppgaver som trolig ikke vil bli ivaretatt dersom ikke det offentlige sørger for det. Et eksempel her er bygging av radiofyr som flyene kan navigere etter. Etter at slike fyr er bygd kan samtlige interesserte i prinsippet ta disse i bruk uten å måtte betale for hver gang de brukes. Det gjør at private investorer sannsynligvis ikke ønsker å investere i slike kollektive goder som kommer alle til nytte når de først er realisert (jmfr. Olson 1971, Elster 1979). Luftfartsverket er som utøvende forvaltningsorgan også pålagt å ivareta distriktspolitiske hensyn (NOU 1988: 31), og LV skal følge god forvaltningspolitisk skikk, slik at klassiske forvaltningspolitiske verdier som eksempelvis likebehandling sikres.

I tillegg blir en av de mest sentrale og viktigste oppgavene for Luftfartsverket å ivareta sikkerheten. Sikkerhet kan betegnes som en verdi LV skal ivareta på vegne av samfunnet som helhet; *sikkerhet blir en grunnleggende fellesverdi som det blir viktig å verne om.* Selve ivaretakelsen av sikkerheten skjer først og fremst gjennom det at LV skal utlede normer og standarder for sivil luftfart, samt å føre tilsyn med at disse blir etterfulgt.

Oppsummert viser det seg at selv om deler av virksomheten i LV kan kommersialiseres, så har LV et samfunnsansvar som vanskelig kan overlates til private interessser.

3.3 Flygelederne som profesjon

I LV er det også en rekke ulike yrkesgrupper og profesjoner der en viktig del av arbeidsoppgavene nettopp er å ivareta sikkerheten. En av de mest fremtredende profesjonene i så måte er flygelederne. De er også den eneste arbeidskategorien i LV som, hvis vi legger en streng definisjon til grunn, kan kalles for en profesjon.

> *"Vi sier at vi har en profesjon hvor 1)en bestemt langvarig formell utdannelse erverves av 2)personer som stort sett er orientert mot oppnåelse av bestemte 3) yrker som ifølge sosiale normer ikke kan fylles av andre personer enn de med denne utdannelsen"* (Torgersen 1981:10).

Samtlige flygeledere i Norge har gjennomgått lik etatsutdannelse med omtrent lik varighet. Samtlige blir flygeledere, og ingen andre enn disse kan fylle funksjonen som flygeleder. Flygelederne har monopol på utøvelse av sitt yrke, og kan karakteriseres som en "profesjonell" profesjon. De kan på denne måten sidestilles med legene innenfor det medisinske system. Kjennetegnet på en profesjonell profesjon er i hvilken grad den er autonom med hensyn til å ta ordrer og gi ordrer innenfor det system de opererer i (Freidson 1988). Flygelederne sitter i nøkkel-posisjoner på de ulike lufthavner og skal til daglig utøve flykontroll. De fungerer dermed som et slags "luftens politi", og har en sentral rolle i det daglige fly-sikringsarbeidet. I sitt daglige arbeid er vakthavende flygeleder fullstendig suveren i forhold til beslutninger som må taes. Også i faglige sammenhenger utover "arbeidsposisjon" har flygelederne en selvstendig rolle.

Denne særstillingen til flygelederne har medført at de ved en eventuell streik er i stand til å lamme luftfarten i Norge. Gjennom en stadig henvisning til

profesjonens egenart (og kanskje en svak rasling med streikevåpenet) har flygelederne som fagorganisasjon kjempet for bedre sine lønns-og arbeidsforhold. Et godt eksempel på dette er konfliktsituasjonen mellom flygelederne og LV`s ledelse vi opplevde høsten 1993. Der fikk vi nettopp en situasjon der flygelederne tok i bruk såkalte "ikke aksjoner". Gjennom en aktiv bruk av regelverket var de i stand til å lamme flytrafikken ved kun å følge det samme regelverk til punkt og prikke.

Utover å være opptatt av å forbedre profesjonens materielle særinteresser gjennom profesjonskamp, driver flygelederne også et viktig *faglig arbeid* for å ivareta flysikkerheten. Både i kraft av sin bakgrunn, utdannelse og posisjon representerer de derfor en sentral faglig ressurs innenfor flysikringsarbeidet. Flygelederne blir, enten de er klar over det eller ei, betydningsfulle ivaretakere av samfunnsmessige fellesverdier. Det å være opptatt av flysikkerhet blir for flygelederne en viktig profesjonell norm. I en reorganiseringsprosess vil derfor denne gruppen stå sentralt, både i kraft av at de representerer en meget sterk *særinteresse*, og det at flygelederne er med på å ivareta flysikkerheten som en grunnleggende *fellesverdi*.

3.4 NOU 1988: 31 - Sivil luftfart, starten på endringa av LV

Utgangspunktet for denne utredningen var St.meld.nr.36 (1983-84) Norsk Luftfartsplan, hvor behovet for å utrede LV`s funksjon begrunnes. Målet var at LV skulle få et mer selvstendig ansvar for egen forvaltning. Tilknytninga til Samferdselsdepartementet foreslås å bli i form av overordnet målstyring fra departementets side. Ønsket var at LV i større grad skulle fokusere på kostnadsbevissthet og resultatstyring. I denne forbindelse ble det forutsatt at LV selv skulle iverksette en personal- og organisasjonsutviklingsprosess som ledd i, og som et virkemiddel for å gjennomføre de nødvendige tilpasninger av arbeidsoppgavene.

I foredraget til Statsråden i forbindelse med utnevningen av utvalget som skulle utrede LV`s hovedoppgaver, organisasjon og styringssystem, ble den sterke vekst i flytrafikken, tendensen mot et større mangfold, samt en større konkurranse på tilbudssiden spesielt understreket.

> *"Flyselskapene og myndighetene må i høyere grad tilpasse seg markeds-behovene og markedsendringene.....Den offentlige styring av sektoren må derfor i større grad ta form av rammestyring og gi større frihet til å tilpasse seg markedet."* (NOU 1988: 31)

Utvalget fikk i mandat å gjennomføre en utredning ut fra følgende hoved-retningslinjer:

a) Utvalget skulle vurdere å fremme forslag til hovedoppgaver for og fordelings-ansvar mellom LV og overordnet myndighet. I den forbindelse var det ønskelig å vurdere nærmere hvilke oppgaver som ut fra ønsket om en effektiv politisk styring er av en slik karakter at de må ivaretas av offentlige og politiske organer og hvilke oppgaver hvor ansvaret kan tillegges private, eventuelt gjennom kjøp av tjenester.

b) Utvalget skulle videre drøfte og komme med anbefalinger om styringsformene mellom departement og etat, og hvilken form LV`s organisasjon burde ha for best å kunne ivareta de oppgaver etaten blir tillagt. I den forbindelse kunne det være aktuelt å vurdere om det var *hensiktsmessig med ulike organisasjonsløsninger* for de forvaltningsmessige oppgaver og de forretningsmessige oppgaver.

c) Utvalget skulle drøfte og komme med nærmere anbefalinger om hovedtrekkene i LV`s interne organisering og tilhørende styringssystem (plan- og budsjett-system). Det var et ønske om at systemet burde bygge på målstyring og resultatansvar hos etaten. I denne sammenheng ble utvalget bedt om å drøfte eventuelle fordeler ved større delegering av beslutninger og ansvar til de enkelte

lufthavnforvaltninger, og mulighetene for å organisere disse som egne resultatenheter.

d) Utvalget skulle redegjøre for antatt administrative og økonomiske konsekvenser av de tiltak som blir foreslått i utredningen. Det ble presisert at minst ett av utvalgets forslag skulle være basert på uendret eller redusert bruk av ressurser.

3.5 Målsettinger og målkonflikter

I utformingen av samferdselspolitikken har vekslende regjeringer lagt stor vekt på arbeidet med å gjøre transportsektoren mer effektiv og rasjonell, for bedre å kunne tjene overordnede samfunnsmessige målsettinger. De overordnede mål som generelt har vært lagt til grunn er:

- ønsket om en effektiv bruk av landets ressurser
- distriktspolitiske hensyn utfra ønsket om en god sosial og geografisk velferdsfordeling
- ønsket om lavest mulig belastning av offentlige budsjetter

Disse tre målsettingene er tildels innbyrdes motstridende. Den politikk som har vært ført har derfor vært vekslende kompromisser mellom de tre nevnte målsettingene. Også innenfor luftfartspolitikken isolert sett oppleves konflikter mellom dem.

Utvalget ble ikke i sitt mandat bedt om å utrede luftfartspolitiske målsettinger. Utvalget påpekte likevel at målsettingene i viktige sammenhenger er i konflikt. Organiseringen av luftfartssektoren kan derfor ikke bygges på entydige retningslinjer og prinsipper.

I "Program for fornyelse av statsforvaltningen" godkjent ved kgl.res. 27 mai 1987 heter det bl.a. at det må være et hovedmål å oppnå større selvstendighet for virksomheten samtidig som behovene for politisk styring og administrativ

samordning ivaretas. Intensjonen er at målbeskrivelse og etterfølgende resultatkrav skal gi politiske organer bedre innsikt i og styring med prioriteringer og produktivitetsutvikling i virksomhetene. Dette vil samtidig redusere detaljstyring og stivbenthet.

Utvalget la de generelle retningslinjene i fornyelsesprogrammet til grunn for sine vurderinger og forslag mht. styringsform mellom LV og departementet og mht. hvordan LV`s organisasjon bør være. Dette var også i tråd med:

- St. meld.nr.36(1983-84) Norsk luftfartsplan kap.4.4.2 hvor det fastslås at en viktig forutsetning for effektivisering av LV er et mer selvstendig ansvar for den samlede teknisk/økonomiske forvaltning og at dette kombineres med en klarere overordnet målstyring fra departementet.

- Utvalgets mandat pkt. c) hvor det heter at utvalgets drøftinger og anbefalinger om hovedtrekkene i LV`s interne organisasjon og tilhørende styringssystem bør bygge på målstyring og resultatansvar hos etaten.

Etter utvalgets oppfatning tilsa ønsket om økt økonomisk effektivitet i LV at den overordnede økonomiske styringen skulle endres i retning av en økt vektlegging på resultatmål. Vektleggingen av resultatmål og nedtoningen av virkemiddel-styringen innebærer en endring i retning av den type styringssystemer som anvendes innenfor større private konserner. De betydelige og mangeartede politiske og samfunnsøkonomiske interesser og målsettinger som er knyttet til LV`s virksomhet, gjør imidlertid at styringsmodellen blir mer komplisert, vil inneholde flere avveininger, og dermed bli mindre strømlinjeformet enn tilsvarende systemer i private bedrifter.

Utvalget var opptatt av at økt delegering kombinert med resultatansvar og rapportering gir større engasjement og interesse i organisasjonen mht. kvalitet og effektivitet. Dette krevde et omfattende økonomistyringssystem med et hensiktsmessig regnskapsopplegg, både for planlegging, rapportering og kontroll. Bedriftsøkonomiske mål som f.eks. overskudd, avkastningskrav og produktivitet må suppleres med andre typer resultatmål som kan være operative for Luftfarts-

verkets virksomhet og målsetting. En rekke sentrale oppgaver og målsettinger for LV er av en slik karakter at de *ikke kan måles økonomisk. Sikkerhet*[23] *og miljøvern er to stikkord i denne sammenheng*. For slike oppgaver fremhevet utvalget at det burde defineres kvalitative resultatmål. Etter utvalgets vurdering var det derfor viktig at det ble definert en oppgave- og målstruktur som er slik at det kan fastsettes gitte standardkrav som ønskes oppfylt.

3.6 Forslag til organisering og styring

Utvalget hadde oppe til vurdering to ulike måter å organisere LV på, enten som aksjeselskap eller forvaltningsbedrift. Vurdert isolert ut fra ønsket om mål- og resultatstyring kunne det gi flere fordeler å organisere LV som aksjeselskap. Men på grunn av de særtrekk ved den offentlige sektor som berører luftfart, fant utvalget det riktig å satse på LV som et sentralt og samordnende organ for planlegging og gjennomføring av statlige oppgaver. Det ble viktig at politiske hensyn tillegges stor vekt ved utformingen av viktige sider av virksomheten. Utvalget endte opp med forvaltningsbedriften som tilknytningsform. Dette skulle imidlertid ikke være til hinder for at LV selv kan ta initiativ til å danne helt eller delvis eide aksjeselskaper for å oppfylle sine bestemte formål. Oppsummert var det flere gode argumenter for å gi LV større ansvar og selvstendighet:

1. Ønske om å konsentrere den politiske debatt og styring av luftfarts-virksomheten om vesentlige hovedretningslinjer, målsettinger og resultatkrav.

2. Ønske om å gi LV større frihet i valg av virkemidler slik at etaten raskere kan tilpasse seg brukernes og trafikantenes behov, og derved oppnå en mer effektiv ressursutnyttelse.

---

[23]Som nevnt er flygelederne som profesjon en av de fremste ivaretakere av sikkerhet i LV. I den forbindelse vil det i en reorganiseringsprosess være viktig at argumentene fra flygelederne kommer frem.

3. Sikre en bedriftsøkonomisk effektivitet og mulighet til å resultatvurdere LV og dets enkelte deler etter samme prinsipper som for andre større bedrifter.

4. Skape en intern bedriftskultur som er resultatorientert, dvs. at målene skal kunne oppnås og være motiverende for innsats.

Forvaltningsbedrift som tilknytningsform ble valgt fordi en slik organisering ifølge utvalget kan:

- sikre den nødvendige overordnede styring fra politiske myndigheter
- imøtekomme brukernes behov raskere og mer effektivt
- gi organisasjonen motivering til egen effektivitetsrettet bedriftskultur.

3.6.1 Ansvarsdeling mellom Hovedadministrasjonen og ytre etat

En omgjøring av LV til en forvaltningsbedrift med klare resultatmål betinger en omorganisering. Resultatkravet må føres ut og ned i organisasjonen slik at de ansatte vet hva som forventes av dem og den organisatoriske enhet de er knyttet til. Disse organisatoriske enheter bør på grunn av resultatkravet gis relativt stor frihet til selv å velge de virkemidler som er nødvendig for å nå målene, og de bør framtre i organisasjonen som selvstendige resultatenheter.

Etter utvalgets mening hadde den regionale lufthavnforvaltning på mange måter utspilt sin rolle og burde oppløses. *"Den enkelte lufthavn bør framtre som en egen selvstendig resultatenhet"* (NOU 1988:31 s.43). Utvalget var ikke kategorisk på dette punkt, de åpnet opp for at de enkelte resultatenheter kunne omfatte *mer* enn en lufthavn.

Den framtidige organisering av LV ville være en viktig oppgave for styret[24] og etatens ledelse. I dette arbeidet ville man stå overfor en rekke kryssende

[24]Organiseringa av Luftfartsverket ble faktisk vedtatt *før* Luftfartverkets styre ble valgt. Med andre ord; den fremtidige organisering ble *ikke* en viktig oppgave for styret.

hensyn, og utvalget presiserte at det ikke ville være riktig i den nåværende fase å binde opp arbeidet i detaljerte anvisninger om hvordan LV skulle organiseres. Det som var viktig var å gi anvisning på omorganiseringsarbeidet. *"Omorganiseringen må baseres på prinsippet om desentralisering av myndighet og ansvar"* (NOU 1988:31 s.43). Det var viktig at omorganiseringen skulle gi som resultat organisatoriske enheter som selv planlegger og driver sin enhet innenfor rammer gitt av LV. Ved at hver lufthavn etableres som en regnskapsmessig resultatenhet, legges det til rette for en stadig større grad av målstyring. Formålet med utvalgets forslag til nytt styringssystem var å få til en overgang fra regel- og virkemiddelstyring til målstyring. Utvalget mente at det innenfor et system med politisk rammestyring var mulig å defineres økonomiske resultatmål slik at en får ivaretatt både kravet til rasjonell drift og politisk og samfunnsmessig styring. Detaljeringsnivået på de operative og kvantifiserbare resultatkravene burde bestemmes ut i fra en avveining mellom behovet for en politisk innflytelse og etatens handlefrihet. Færrest mulig delmål ville gi størst frihet for etaten til selv å opptre bedriftsøkonomisk effektivt innenfor gitte politiske rammer.

Det er nettopp den vedtatte organiseringa av LV som var hovedbegrunnelsen for at flygelederne i 1991 gjennomførte sin politiske streik. De hevdet at den vedtatte organisasjonsløsningen ville få uheldige konsekvenser for flysikkerheten. Samtidig var de sterkt kritisk til reorganiseringsprosessen. En prosess der flygelederne selv mente at deres argumenter ikke var blitt hørt. De mente at organisasjonsløsningen som LV endte opp med var bestemt i utgangspunktet. Derved kan selve endringprosessen fremstå som "et spill for galleri" der resultatet var forutbestemt. I LV`s interne bedriftsblad, "Bakkekontakt" (BK) nr. 4/87, er det et intervju med formann i utvalget Borger A. Lenth. Lenth beskriver utvalgets arbeid som vurderende og ikke produserende. Med dette mener han at utvalget skal bevege seg på et mer prinsipielt nivå. Videre sier Lenth at den organisasjonsform som utvalget kommer til å anbefale, vil ligge på et nivå hvor beslutningene vil være politiske.

"Vi vil ikke gå inn i den interne organiseringen av LV. Det er først og fremst en intern diskusjon for dere. Hvis det hele hadde vært et spørsmål om å reformere dagens Luftfartsverk, burde ikke et utvalg som vårt vært nedsatt. Vi mener ikke å stoppe opp alt det daglige arbeid med etatens organisasjonsutvikling. De daglige forbedringene i LV tar jeg som gitt går videre uavhengig av vårt arbeid." (B.A.Lenth i BK nr.4/87)

Lenth presiserer at utvalget legger til rette for begynnelsen til et stort reformarbeid hvor utvalgets konklusjoner er første skritt. I BK nr.2/88 er det et intervju med tillitsvalgte`s representant i Lenth- utvalget, Rolf Skrede formann i Norsk Flygelederforening. Skrede fikk blant annet spørsmål om hvorvidt utvalget ville gjøre kirurgisk inngrep i LV`s organisasjon. Skrede svarte at selv om Borger A. Lenth i et tidligere intervju med BK var tilbakeholden og forsiktig med å si noe om dette spørsmålet, så mener jeg at vi også må si noe om LV`s interne organisasjon:

"På vegne av de ansatte har jeg redegjort for vårt syn på organisasjonen, hvor jeg har pekt på styringsuklarheter og vår hierarkiske og sentraliserte organisasjon, sammen med behovet for styrket lederkompetanse." (Rolf Skrede i "Bakkekontakt" nr.2/88)

Både uttalelsen til Skrede og innlegg i "Flygelederen" viser at NFF ønsker at Lenth-utvalget skal gjennomgå den interne organiseringen av LV:

"En gjennomgang av den interne organiseringen av LV er så absolutt påkrevet. De problemer vi flygeledere må slite med i forhold til vår arbeidsgiver viser at LV som etat ikke fungerer tilfredsstillende. Lenth utvalget er vårt håp i så måte" (Leder i "Flygelederen" nr.3-1987).

Uten å si det direkte, refererte Skrede til den mangeårige konflikten som har eksistert mellom flygelederne og Hovedadministrasjonen i LV. Med bakgrunn i

dette virker arbeidet til Lenth-utvalget å være kjærkomment for flygelederne. Problemet er at selv om lederen av Lenth-utvalget påpeker at utvalget *ikke* skal gå inn på den interne organiseringa av LV, blir dette faktisk gjort for ytre etat gjennom at *konsernmodellen* med selvstyrte resultatenheter ble fremstilt som en "riktig" organisasjonsmodell (NOU 1988:31 s.43). Dette blir også påpekt av flygelederne.

3.6.2 Luftfartstilsynet- organisasjon og ansvar

Luftfartsinspeksjonens oppgave er å arbeide for høy sikkerhet i luftfarten ved å gi normer og føre adgangkontroll, virksomhetstilsyn og å undersøke visse typer havarier. Virksomhetstilsynet baserer seg i stor grad på at flyselskapene utfører egenkontroll på bakgrunn av utarbeidede retningslinjer. Det føres ikke tilsyn med LV`s virksomhet.

Etter utvalgets mening burde tilsynet i framtiden i tillegg til dagens oppgaver *føre tilsyn med lufthavneiere og Luftfartsverkets virksomhet slik at alle deler av luftfartssystemet blir underlagt den samme kontroll.* Utvalget så et klart behov for et kontrollorgan som på nøytralt grunnlag kunne drive tilsyn både med den offentlige og den private luftfartsvirksomhet. Tilsynets faglige virksomhet må i stor utstrekning baseres på kompetanse og tillit, dvs. at tilsynet må ha direkte fullmakter for sin virksomhet i luftfartsloven. Tilsynet burde utføres etter rent faglige hensyn og ha en faglig fri stilling i forhold til det politiske system. Tilsynet burde etter utvalgets mening legges til en faglig nøytral etat som kan stå uavhengig av de økonomiske interesser som gjør seg gjeldende i samarbeid og forhandlinger mellom flyselskaper på den ene siden og den etatsenhet i LV som produserer og selger kapasitet og tjenester til flyselskapene på den andre.

Behovet for et faglig nøytralt tilsyn som heller ikke har komersielle eller andre særinteresser i noe ledd i luftfartssystemet, gjorde at utvalget kom til den konklusjon at tilsynet burde utføres av en særskilt etat, Luftfartstilsynet.

Dette punkt i Lenth-utvalgets innstilling ble *ikke fulgt opp*. Det var flere argumenter mot å opprette et frittstående tilsyn. Ett var at det faglige, administrative og økonomiske ansvaret for flysikkerheten burde plasseres på ett sted. Det ble presisert at LV ikke i noe tilfelle kan fritas for det forebyggende flysikkerhetsarbeid. En eventuell opprettelse av et frittstående tilsyn ville derfor i praksis føre til et delt ansvar for flysikkerheten.

NFF var misfornøyd med at det ikke ble etablert et frittstående tilsyn, og kom med klare advarsler i så henseende. Her ble det påpekt betydningen av at også arbeidsgiver må underlegges kontroll og tilsyn. Særlig ville dette gjelde i en situasjon hvor tilknytningsformen endres fra forvaltningsetat til forvaltningsbedrift[25]

3.7 Tida etter den politiske streiken

Tida etter streiken har vært preget av et anstrengt forhold mellom flygelederne og ledelsen i Luftfartsverket. Samtidig har det også vært en tilnærming mellom partene. Det er særlig tre saker som har preget dagsorden; etablering av prosjekt LTT-93, gjennomføring av en klimaundersøkelse samt den sedvanlige konflikten om arbeidstidsbestemmelser og lønn.

Prosjekt LTT-93 var et resultat av *enighet* mellom NFF og LV`s ledelse om å intensivere og prioritere utredningsarbeider på ulike områder innen Lufttrafikktjenesten. Prosjektets formål var å utrede ressurs- og utviklingsbehov innenfor avtalte deler av Lufttrafikktjenesten, samt å utarbeide et samlet og prioritert forslag til analyse- og handlingsprogram for utviklingstiltak innenfor disse områdene. De avtalte delene omfatter operativ linje, operativ organisasjon, tjeneste-/bemanningskriterier og bemanningsplan og utdanning. Den såkalte operative linjen var en sak som materialiserte seg i kjølvannet av den politiske

[25]Når dette skrives ser det ut til å gå mot at Luftfartsinspeksjonen (som tilsynet nå heter) blir skilt ut fra resten av Luftfartsverket. En arbeidsgruppe i LV har enstemmig gått inn for at avdelingen bør legges direkte under Samferdselsdepartementet. Forslaget har fått bred støtte, også fra ledelsen i LV.

streiken. Det vil si at operativt skulle lufttrafikktjenesten og derved flygelederne i de ulike resultatenhetene ha en direkte kommandolinje inn til hovedadministrasjonen. Denne linjen ble også kalt for "den stiplete linjen" (Vedlegg 2).

Gjennomføringen av *klimaundersøkelsen* ble gjort av Luftfartsverket i samarbeid med Arbeidsforskningsinstituttet. Oppstart var høsten 1992. Undersøkelsen skulle innebære en omfattende kartlegging av samarbeidsforhold i etaten, gode og dårlige sider, men var også ment å skulle bidra til at forbedringstiltak ble satt i verk.

Mandatet for prosjektet var slik:

> Det er et overordnet mål for Luftfartsverket å skape en samarbeidsånd som fremmer organisasjonens effektivitet og den enkelte medarbeiders trivsel. Dette skal oppnås gjennom å kartlegge kultur, holdninger, samarbeidsformer og forventninger innen organisasjonen, særlig i forhold til arbeidets organisering og innhold.
>
> Kunnskap om disse områder skal brukes til å forbedre de forhold som på bakgrunn av undersøkelsen blir vurdert som endringsverdige, samt ta vare på og forsterke de positive sider ved organisasjonen. Dette skjer gjennom en gjensidig forpliktende oppfølgings-tiltaksdel, samt en periodisk evaluering av tiltakenes effekt/konsekvens i forhold til målsettingen.

Etter avtalen ble PULS-prosjektet (Prosjekt for Utvikling av Luftfartsverkets Samhandlingskultur) gjennomført i fire faser: 1) en forundersøkelse, 2) en kartleggingsfase, 3) en tiltaksfase og 4) en evalueringsfase.

1) I den første fasen (høsten 92) ble det dannet et foreløpig bilde av LV`s sterke og svake sider gjennom intervjuer med et utvalg medarbeidere i Indre og Ytre etat. Dette forarbeidet ble avsluttet med en større kartleggingskonferanse. I denne første fasen ble tre "strakstiltak" identifisert for oppfølging i andre fase: a) tilrettelegging av hospitantordninger for bedre kjennskap til arbeidsoppgaver på

tvers av tjenestegrenene, b) oppretting av lokale tverrfaglige samarbeidsgrupper for bedre planlegging og oppfølging av oppgaver der en er avhengig av hverandre på tvers av faggrenser og c) tiltak i forbindelse med opplæring i Hovedavtalen for å fremme felles forståelse av avtaleverket på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

2) I den andre fasen, kartleggingsfasen som startet vinteren 1993, ble også en region fulgt tettere opp, bla.med kartleggings- og arbeidskonferanser for å identifisere lokale samarbeidsforhold. Det sentrale siktepunktet med den andre fasen har vært å avslutte hovedkartleggingen av klima og samarbeidsforhold, samt å identifisere viktige oppfølgingsområder for å kunne utvikle en god samarbeidskultur. Hovedkartleggingen er delt i to: En undersøkelse i ytre etat som ble gjennomført på våren og forsommeren 93, og en tilsvarende i Indre etat som ble gjennomført i august og begynnelsen av september 93.

3) Den tredje fasen skulle gå frem til våren 94. Den innebar igangsetting og oppfølging av konkrete tiltak lokalt og sentralt[26].

4) Den siste fasen innebar en evalueringsrunde, og skulle være ferdig i løpet av sommeren 1994.

Den tredje saken som har preget dagsorden er konflikten rundt lønns- og arbeidstidsbetingelser. Denne toppet seg foreløpig høsten 1993 da flygelederne blant annet nektet å jobbe mer overtidig. Aksjonene som ble gjennomført var av

[26]Det kunne vært interessant å gjort en egen undersøklse på om de anbefalte tiltakene blir fulgt opp i praksis. Dette er ikke tema i oppgaven. Her vil det sentrale være de funn som ble gjort om allerede eksisterende muligheter og problemer i organisasjonen. Det er altså data i forbindelse med kartleggingen av klima og samarbeidsforhold som jeg vil bruke i analysen.

en type "ikke-aksjoner"[27], der regelverket vedrørende arbeidstidsbestemmelser ble fulgt til punkt og prikke.

LV`s ledelse hevdet at bakgrunnen for konflikten lå i et forslag fremmet av NFF om ny lønnsstruktur for flygeledere. Forslaget ble avvist av LV, og dermed oppsto konflikten. NFF hevdet igjen at det ikke dreide seg kun om penger. Aksjonene var også et uttrykk for grunnleggende mistillit til LV`s ledelse, samt misnøye med eksisterende organisasjonsstruktur.

Konflikten løste seg foreløpig med at det 31.10.1993 ble inngått en avtale mellom Luftfartsverket, Samferdselsdepartementet og NFF om å nedsette et utvalg for å utrede en omorganisering av flygeledertjenesten. Flygelederne og LV ønsket altså å skille ut flykontrolltjenesten som eget driftsselskap. Mandatet til utvalget ble ikke å utrede *om* flykontrolltjenesten kunne skilles ut, men *hvordan* tjenesten skulle skilles ut som eget selskap. Etter høringsrunden skjedde det paradoksale at flygelederne gikk *imot* sitt eget ønske om å bli skilt ut fra resten av Luftfartsverket som et aksjeselskap. Tanken er foreløpig ikke realisert, og konflikten mellom NFF og LV pågår fremdeles.

---

[27]Begrepet "ikke-aksjoner" ble brukt i media i forbindelse med at at flygelederne arbeider etter regelverket. Dette kan medføre forsinkelser for flytrafikken. Poenget er at arbeidsgiver ikke har mulighet til å hindre slike "ikke-aksjoner". I andre sammenhenger betegnes slike aksjoner som "gå sakte aksjoner".

KAPITTEL 4

INSTRUMENTELL STYRING OG STRATEGISK ARGUMENTASJON?

I dette kapitlet tar jeg utgangspunktet i et instrumentelt perspektiv for å kunne gi en mulig forklaring på konflikten mellom flygelederne og ledelsen. Antakelsen er at flygelederne ønsker å maksimere materielle særinteresser. De er opptatt av å bedre egen lønn, arbeidstid, og generelle arbeidsforhold. En eventuell argumentasjon om tap av sikkerhet blir kun en skinnargumentasjon for at flygelederne skal få gjennomslag for sine særinteresser. På den annen side kan man anta at endringsprosessen blir styrt strategisk fra ledelsens side. Ved å bruke sin formelle hierarkiske posisjon har ledelsen mulighet til å styre prosessen gjennom bruk av ulike virkemidler som stramme tidsfrister og regulering av deltakelsen. Selve reorganiseringsprosessen kan sies å være preget av instrumentell styring og ulike strategier for at partene skal få igjennom *sine* interesser.

4.1 Organisering av prosessen

Innad i Luftfartsverket var det ledelsen i hovedadministrasjonen som utpekte seg som hovedaktør og initiativtaker. Dette skjedde primært gjennom dannelse av en ledelsesgruppe. Den fungerte som styringsgruppe, og tok derved initiativ for den samlede strategien i endringsprosessen. Initiativet til reorganiseringsprosessen så ut til å ha utgangspunkt i en allianse av den politiske og administrative ledelse. Den politiske ledelse ga signaler om at reorganiseringsprosessen kunne starte, og den administrative ledelsen i Luftfartsverket ble satt til å styre prosessen. Dermed kan man si at en sentral betingelse for en styrt og planlagt endringsprosess var oppfylt.

For å organisere arbeidet med endringsprosessen utarbeidet LV en handlingsplan for utviklingsprosessen. Denne handlingsplanen var basert på Luftfartsverkets strategiplan som ble ferdig høsten 1989. Strategiplanen har 8 interne satsingsområder: Brukerkommunikasjon, virksomhetsplanlegging, resultatoppfølging, økonomistyring, organisasjonsutvikling, personalpolitikk, informasjonsteknologi og internasjonalt samarbeid. For å få gjennnomført og koordinert de tiltak som ville være nødvendig i omstillingsprosessen ble det vektlagt at handlingsplanen skulle vise hvordan dette arbeidet burde gjennomføres. I hovedsak var handlingsplanen konsentrert om de aktiviteter som skulle gjennomføres i 1990. I mindre grad skisserte handlingsplanen hva som skulle utføres på et senere tidspunkt, men visse milepeler ble gitt. En forutsetning var at handlingsplanen skulle rullere hvert år. Prosessen ble organisert på følgende måte:

Styringsgruppe

Ledelsesgruppen i Luftfartsverket skulle fungere som styringsgruppe for den samlede prosessen og for hver enkelt strategi.

Strategiforum

Det ble opprettet et strategiforum med representanter fra ledelsen og organisasjonene. Utvalget ble opprettet for å sikre et best mulig samarbeide under hele prosessen og skulle ta for seg både koordineringsspørsmål mellom strategiene og utviklingen av den enkelte strategi.

Sekretariat

Jon Sjølander skulle ha et koordinerings/sekretæransvar for den samlede prosessen.

Informasjon

Det ble etablert en informasjonsfunksjon i tilknytning til endringsprosessen. Det ble også arrangert lokale seminarer underveis i prosessen hvor sentrale problemstillinger skulle drøftes.

Styringsgruppen i Luftfartsverket ledet reorganiseringen gjennom stramme tidsplaner og detaljerte framdriftsplaner. Hver enkelt avdeling ble tidvis trukket inn i prosessen. De utarbeidet egne virksomhetsplaner/strategier, og drev et utstrakt informasjonsarbeid overfor medarbeidere på lavere nivå. I denne fasen der lokale avdelinger deltok, ble viktigheten av tilbakemeldinger understrekt. Disse måtte føres inn i faste system, slik at en bedre kunne sikres læring av eventuelle feil. I tillegg var det viktig å opprettholde en god kontroll med reorganiseringsprosessen. Dette kan sies å være i tråd med et instrumentelt perspektiv hvor det blir viktig for de administrative ledere å ha ansvaret for de administrative reformene, og samtidig ha midlene til å kontrollere reorganiseringsprosessen (Egeberg 1989). Kontrollen har de gjennom sine hierarkiske posisjoner.

Tidlig i reorganiseringen var det ikke registrert noen interne konflikter mellom aktørene i Luftfartsverket, noe som kan tolkes dithen at prosessen hittil ble oppfattet som positiv. Men vi kan også forstå det slik at ledelsen hadde en stram styring av *aksesstrukturen* der det var klare grenser for hva som var problem og løsninger. Samtidig var *defineringsprosessen*, der problemdefinering og løsningsalternativer blir avgrenset av gitte regler og prosedyrer, en prosess som ledelsen hadde kontroll over.

Gjennom *beslutningsstrukturen* som regulerte deltakerne, og en stram styring av *aktiviseringsprosessen* gis visse kriterier for deltakelse og derigjennom regulering av eventuell kritikk. En stram styring av denne prosessen kan hindre at eventuelle kritikere kommer til ordet. Uttalelser gitt i forbindelse med den senere gjennomførte klimaundersøkelsen[28] viser til at prosessen omkring omorganiseringen i den tidlige fasen, ikke ble oppfattet å være spesielt demokratisk:

> *"Det var et pliktløp de kjørte overfor ytre etat, men kortene var lagt. Hørte denne modellen lagt fram i foredrag for 10 år siden"* (Puls-Notat 1993).

---

[28]Som nevnt i kapittel 1 ble klimaundersøkelsen gjennomført *etter* at LV gjennomførte reorganiseringsprosessen. Undersøkelsen ble igangsatt etter påtrykk fra NFF og burde strengt tatt vært gjennomført *før* endringsprosessen.

I tillegg ble prosessen opplevd som et paradoks:

> *"Det var voldsomme forventninger i starten, mye vilje og entusiasme. Nå er det mange frustrerte mennesker. Det ligger paradokser her også: Tingene kunne ikke skje fort nok - folk sa at hvis det ikke skjer noe nå så...På den annen side sier de nå at ting skjer så fort at de ikke klarer å følge med.."* (Puls-Notat 1993).

Paradokset som blir synliggjort viser til at man i endringsprosesser faktisk forventer *at noe skal skje.* Det ligger i prosessens natur. Samtidig vil stramme tidsfrister og en stor mengde informasjon gjøre at deltakerne i prosessen føler at ting skjer alt for fort. Dette er momenter som ledelsen i LV *kan* utnytte strategisk.

4.1.1 Fra strategisk planlegging til virksomhetsplanlegging

For å komme frem til handlingsplanen, startet Luftfartsverket et omfattende arbeid med strategisk planlegging. Konsulentfirmaet Asplan Analyse ble valgt som "medhjelper", og planarbeidet startet 9. mai 1989. Det ble valgt ut 60 personer fra etaten som skulle representere gjennomsnittet av LV. Disse personene representerte et gjennomsnitt av etaten som ressurs-gruppe, og de ville tilføre planen verdifulle synspunkter gjennom sin innsikt. Luftfartsdirektør Ove Liavaag understrekte imidlertid at det var ledelsen som hadde ansvaret for at den strategiske planleggingen skulle bli vellykket. På spørsmål om hva som egentlig var nytt med denne måten å planlegge på svarte Liavaag at i motsetning til tidligere skulle det nå lages mål for hele etaten, og i hele systemet ville det bli lagt vekt på de resultater som ble oppnådd.

"Jeg kan noe enkelt si at fra å ha gjort tingene riktig så skal vi nå få frem hvilke ting vi må gjøre for å nå de målene vi har satt. M.a.o. vil vi gå over fra regel-styring til målstyring" (Intervju med O. Liavaag i SP[29]-avisa nr.1. 1989).

Første del av arbeidet med den strategiske planen var en analysedel som gikk ut på å kartlegge Luftfartsverket sine svake og sterke sider. Neste del var å få frem målene for de oppgavene LV har. Disse målene skulle utgjør målstrukturen for LV[30]. Siste del av arbeidet før den strategiske planen ble vedtatt av ledelsen, var å finne frem til hvordan de målene som man var blitt enige om skulle måles. Sluttproduktet av alt dette arbeidet - den strategiske planen - skulle bli det overordnede arbeidsdokument for LV i 1990 årene.

Etter at målstrukturen var "uthamret" skulle arbeidet med etablering av virksomhetsplaner starte. En virksomhetsplan er en plan for *hvilke* mål som skal nås i løpet av et år, den skal avgi hvordan målene skal oppnås, og den er basert på vedtatt budsjett. Det skal av planen gå frem hvilke *virkemidler* som skal brukes, og hvilken enhet som er ansvarlig for at det enkelte mål nås. Virksomhetsplanen blir dermed det hjelpemidlet som skal gjøre den interne styringen mål- og resultatrettet.

I arbeidet med den strategiske planen og virksomhetsplanen ble det presisert at det er viktig med aktiv deltakelse fra alle i LV:

"Deltakelse fra alle - en forutsetning for et bedre Luftfartsverk." (SP-avisa nr.1.1989).

---

[29]Dette i følge uttalelse fra luftfartsdirektør Ove Liavaag i info - sirkulær; SP - avisa nr.1. SP står her for strategisk planlegging. Som en kuriositet kan det nevnes at i neste nummer skiftet avisa navn til SU - avisa (strategisk utvikling).

[30]Den målstrukturen som LV til slutt endte opp med var som følgende. Overordnet mål ble **"Raskere transporter i et samfunn i utvikling"**. De fem hovedmål som ble vedtatt for virksomheten var:

***God passasjerservice og effektiv trafikkavvikling**
***Sunn økonomi**
***Effektiv myndighetsutøvelse**
***Reduserte miljøulemper**
***Høy sikkerhet**

Noen av deltakerne i gruppearbeidet ble spurt om hva de mente var det viktigste med arbeidet de deltok i, og hvorfor dette var det viktigste. De fleste fremhevet muligheten til å få et bedre samarbeidsforhold mellom de ansatte, mellom avdelinger og mellom tjenestegrener: *"Luftfartsverket skal gå fra sprikende staur til lagånd"*. Men det kom også svar som at det viktigste i denne prosessen var å få definert klare og enkle mål for LV, slik at beslutningene i større grad kunne tas lokalt. I et intervju i "Bakkekontakt" nr.1/90 uttalte Ove Liavaag at det viktigste LV fikk gjort i 1989 var at de kom i mål nesten etter tidsplanen med den strategiske planleggingen. Videre sa Liavaag at:

> *"Det jeg og mange med meg har savnet i Luftfartsverket er at vi har det samme referansedokumentet, med andre ord at vi kjenner vår felles plattform. Nå har vi fått en strategisk plan. Noen vil kanskje savne at plattformen ikke er mer konkret. Vi må huske på at denne planen er fundamentet for det som nå skal skje videre."* (O. Liavaag i "Bakkekontakt" nr.1/90).

Liavaag sa også i dette intervjuet at tankene og ideene som ligger i Lenth- utvalget ville bli gjennomført. Den strategiske planen er i den forbindelse en videreføring av de samme ideer. Liavaag understrekte viktigheten av at LV blir en forvaltningsbedrift, og at det nødvendigvis vil føre til at LV må ha et annet økonomisk styringssystem. Samtidig ville det å bli forvaltningsbedrift med et nytt økonomisk styringssystem og virksomhetsplaner med resultatoppfølging, innebære at en måtte *justere* organiseringen. Formålet med OU-prosessen var å skape en mer mål og resultatorientert organisasjon, hvor utgangspunktet for prosessen var de overordnede politiske signaler som ble gitt i forbindelse med Stortingets behandling av Norsk Luftfartsplan. Luftfartsverkets strategiplan ville være det viktigste interne fundament for prosessen. Det var viktig å knytte de politiske avklaringene til spørsmål som blant annet:

-Luftfartsverkets tilknytningsform
-Opprettelse av styre for LV
-Luftfartsinspeksjonens organisatoriske plassering

Videre var det et premiss for OU-prosessen å delegere myndighet og ansvar, utvikle klare ansvarsområder i organisasjonen, og at det interne kommunikasjonssystemet burde være mest mulig enkelt og entydig. Når det gjelder selve gjennomføringen av prosessen ville de viktigste utfordringene være:

-sikre fremdrift i prosessen
-informere bredt om alle tiltak som planlegges/iverksettes
-sikre medbestemmelse i henhold til gjeldende avtaleverk

Man kan med dette si at reorganiseringsprosessen i den tidlige fasen bærer preg av en klar mål-middel tankegang. Det er tydelig at premissene for hvordan LV skal organiseres er lagt i arbeidet til Lenth- utvalget. Selve reorganiseringsprosessen kan da i hovedsak betraktes som et forløp hvor de ulike partene stiller med fastlagte preferanser. Prosessen blir derved "en arena for kamp" hvor det blir viktig både for ledelsen og flygelederne å maksimere sine strategiske egeninteresser.

Flere andre momenter er også med på å understreke denne tolkningen. Endring i tilknytningsform, stor grad av administrativ og økonomisk planlegging, utflytting av funksjoner samt en ny personalpolitikk blir sett på som ulike midler for måloppnåelse. Når det gjelder *tilknytningsform* har Luftfartsverket flere alternativer (forvaltningsbedrift, aksjeselskap, stiftelse osv.). Vurdert isolert ut fra et ønske om mål- og resultatstyring kunne det gi flere fordeler å organisere Luftfartsverket som aksjeselskap. Men i og med at Luftfartsverket overfor sine brukere er et monopol og skal ivareta viktige samfunnsinteresser, ville Luftfartsverket organisert som aksjeselskap støte på en del problemer når det gjelder legitimering av statlig drift utad. Luftfartsverket ender opp med å ønske seg forvaltningsbedriftsmodellen, noe som vil gi organisasjonen muligheter til å oppfylle en bedre styring av mål og resultatvirksomhet, og samtidig bestå den

avgjørende testen for en offentlig organisasjon i å: *"etablere kollektive ordninger, allment aksepterte prosedyrer for problemløsninger og integrasjon på samfunnsnivå"* (Egeberg 1984).

Etablering av virksomhetsplanlegging, økonomisk styring og resultatoppfølging vil være viktige deler som alle vil kunne binde reorganiseringsprosessen sammen. Virksomhetsplanlegging er ment å være en årlig foreteelse som skal gjelde på det lokale og sentrale plan. Resultatoppfølgingen vil være knyttet til den årlige virksomhetsplanleggingen gjennom analyser/oppfølging og resultatrapportering. Som en overordnet styring av mål og resultatkrav ønsker man at Samferdselsdepartementet lager langtidsplaner i form av rammebetingelser som er noenlunde forutsigbare, og som ikke endres drastisk fra år til år. Departementets ansvar og oppgaver vil ligge på et overordnet politisk plan. Inntrykket av en instrumentell tankegang er framtredende. Det er lagt opp til stram styring og kontroll gjennom bruk av økonomistyring for å nå målene som er fastsatt av departementet.

En *utflytting av arbeidsoppgaver* som ikke passet inn i "det nye Luftfartsverket" ble også utredet[31]. Siktemålet var å opprette en ny etat, Luftfartstilsynet som uavhengig av Luftfartsverket skulle ivareta tilsynsfunksjonene. En utflytting av tilsynsfunksjon kan også sees som et ønske om å skille et faglig nøytralt tilsyn fra de økonomiske interessene som gjør seg gjeldende i samarbeid og forhandlinger mellom flyselskapene på den ene siden, og etatsenheter i Luftfartsverket som selger tjenester til flyselskapene på den andre siden. Dette gir oss to tolkninger av hvilke hensyn som vurderes, den første gir oss en indikator på en mål - middel tankegang. Den andre tar hensyn til at forvaltningen har visse særtrekk som likebehandling og rettssikkerhet.

I det videre arbeidet med å gjøre Luftfartsverket til en mer profesjonell og resultatorientert etat *er personalpolitikken et sentralt virkemiddel*. Personalpolitikken skal være forankret i og fremme Luftfartsverkets strategi. De nye utfordringer og krav som fremkommer av strategiplanen nødvendiggjør en gjennomgripende

---

[31]En utskilling av tilsynsvirksomheten ble ikke gjort. Begrunnelsen var ønsket om tett faglig samarbeid mellom Lutfartstilsynet og Luftfartsverket.

måldiskusjon med hensyn til personalpolitikken, der man vil vurdere spørsmålet om nåværende lederstillinger skal fristilles. En slik fristilling ville kunne gjøre stillingene mer attraktive for ledere fra det private næringsliv. Det gir oss en klar forståelse av personalpolitikken som et instrument for bedre å nå etatens mål gjennom dyktige ledere, noe som er i samsvar med en mål - middel tankegang.

Dette viser oss at et instrumentelt perspektiv *kan* gi en dekkende forståelse av en tidlig fase av reorganiseringsprosessen i Luftfartsverket. Initiativ og styring skjedde gjennom aktørenes formelle hierarkiske posisjon, hvor de hadde midlene til, og kontroll over prosessen. Den videre bruken av virkemidler som personalpolitikk, økonomistyring osv., kan sees på som et middel til å utforme organisasjonen for bedre å nå bestemte målsettinger.

Oppsummert viser dette til en tolkning av endringsprosessen der ledelsen i LV stiller med fastlagte preferanser for hvilken organisasjonsmodell man ønsker å ende opp med. Selve *prosessen* vil da kunne tolkes som bevisst bruk av ulike *strategier* for å nå en forutbestemt målsetning. Et viktig poeng er at ledelsen i struktureringa av prosessen ikke trenger å *argumentere* for sine valg. I kraft av sin hierarkiske posisjon har ledelsen *makt* til å etablere ønskede ordninger. Ledelsen forholder seg strategisk til at de ulike fagforeningsorganisasjonene er gitt demokratiske rettigheter med hensyn på medbestemmelse.

4.2 Flygelederne i en tidlig fase av prosessen

Hvordan forholdt så flygelederne seg i denne tidlige fasen av prosessen? Klimaet var preget av optimisme og forventninger om at endringsprosessen skulle føre til noe positivt for LV som organisasjon, og derved for flygelederne som arbeidsgruppe:

> *"Og vi ser klart at med en positiv innstilling til utvalgets konklusjoner, har vi en historisk sjanse til å skape et LV som er handlekraftig og dynamisk og ikke en siderompa bremsekloss"* ("Flygelederen" nr.5/88).

Uttalelsen i NFF sitt eget fagforeningsblad viser at flygelederne var svært positive til det arbeidet som ble utført av Lenth-utvalget, og som skulle føre frem til at LV ble en "ny" organisasjon. Dette er i samsvar med funn som er gjort i fase 1 av klimaundersøkelsen som ble gjennomført av Arbeidsforskningsinstituttet, hvor det ble påpekt at samtlige av de informanter instituttet hadde hatt kontakt med, ga uttrykk for at de så det nødvendig med større endringer i organisasjonen:

> *"Gamle Luftfartsverket var en stiv og regelstyrt organisasjon; ikke hadde forandret seg på 40 år; hadde et autoritært preg; utpreget redsel for å ta ansvar"* (Puls-Notat 1993).

I arbeidet med å forberede omorganiseringen var flere av NFF sine medlemmer plassert i viktige utvalg. Formannen i flygelederforeninga var medlem av Lenth-utvalget, og var derved en sentral aktør i beslutningene om hvordan det nye LV skulle utformes. I et instrumentelt perspektiv kan flygeledernes "føyelighet" i denne tidlige fasen tolkes som at reorganiseringen var i NFF`s egeninteresse. Flygelederne var ikke kritisk til innnføring av målstyring, endring av organisasjonsstruktur, samt endring av tilknytningsform. Tvertimot var de pådrivere for å gjennomføre endringene. Der Lenth-utvalgets leder Borger A. Lenth var forsiktig med å gå konkret inn på organiseringa av LV, uttalte NFF sitt medlem i utvalget:

> *"På vegne av de ansatte har jeg redegjort for vårt syn på organisasjonen, hvor jeg har pekt på styringsuklarheter og vår hierarkiske og sentraliserte organisasjon, sammen med behovet for styrket lederkompetanse"* (Rolf Skrede i "Bakkekontakt" nr.2/88).

Både uttalelsen til Skrede og innlegg i "Flygelederen" viser at NFF ønsket en gjennomgang av den interne organiseringa av LV:

"En gjennomgang av den interne organiseringen av LV er så absolutt påkrevet. De problemer vi flygeledere må slite med i forhold til vår arbeidsgiver viser at LV som etat ikke fungerer tilfredsstillende. Lenth-utvalget er vårt håp i så måte" (Leder i "Flygelederen" nr.3/87).

Skrede fremhevet ønsket om målstyring, der politikerne definerer rammene, og der det er opp til LV å bestemme virkemidlene. Problemet hevdet Skrede, var at det manglet et system for hvordan man skulle måle resultatene. Løsningen ville i såfall være å innføre økonomiske styringssystemer som virkemiddel.

Innenfor et instrumentelt perspektiv kan vi forstå reorganiseringa av LV som en mulighet for flygelederne til å maksimere sine materielle interesser. Særlig endring av tilknytningsform bort fra forvaltningsetat til en friere form for tilknytning, ville kunne medføre at LV ikke lenger var bundet opp i de statlige lønnssystemer. Noe som igjen kunne gi flygeledere høyere lønn. Men også en formell organisatorisk endring av organisasjonsstruktur ville gi flygelederne fordeler. Det er allerede påpekt en noe "betent" stemning mellom flygelederne som profesjon og den sentrale ledelsen i LV. En endring i organisasjonsstruktur kunne gi flygelederne en friere stilling i forhold til ledelsen.

Alt i alt kan denne tidlige "idyllen" forklares utfra at interessene til flygelederne i høy grad samsvarte med en fremtidig reorganisering av hele LV. Endringa ville kunne gi flygelederne bedre generelle arbeidsbetingelser samt bedre betingelser for senere å forlange høyere lønn.

4.3 Strategisk bruk av dialog

I november 1991 gikk så flygelederne til politisk streik i protest mot omorganiseringen av LV. Den tilsynelatende tidlige "idyllen" ble brutt, og interessemotsetningene kom tydelig til overflaten. Streiken kom i forbindelse med offentliggjøringen av St. prp. nr. 33 (1991-1992) vedrørende omorganisering av LV. Det ble særlig reagert på at proposisjonen la til grunn en intern organisasjonsstruktur som (i

følge flygelederne) var særdeles uegnet til å ivareta en tilfredsstillende sikkerhetsstandard.

Motsetningene mellom LV`s ledelse og flygelederne som førte til den politiske streiken begynte å tilspisse seg ved overgangen fra 1990 til 1991. Selv om flygelederne var bekymret for utviklingen presiserte de at NFF ville bidra i prosessen på en konstruktiv måte:

> *"Jeg signaliserer selvsagt ikke noen form for dramatikk eller konflikt. Uenighet og motforestillinger i en organisasjon er ofte et langt større sunnhetstegn enn overdreven lojalitet"* (Rolf Skrede i "Flygelederen" nr.6/90).

Ledelsen i LV var av den oppfatning at flygelederne i prosessen var lite samarbeidsvillige. De mente at flygelederne var lite opptatt av LV som helhet, det var egen posisjon i organisasjonen som betydde noe. Samtidig ble det presisert at endringsprosessen forutsetter samarbeid og konstruktiv dialog mellom deltakerne. Flygelederne selv hevdet at det ikke eksisterte noen konfrontasjon. De hevdet at så lenge en dialog opprettholdes, kan man ikke snakke om konfrontasjon:

> *"På veien mot et godt produkt er derfor motforestillinger og meningsbrytninger helt nødvendig"* (Leder i "Flygelederen" nr.2/91).

En reell dialog forutsetter rasjonell argumentasjon. Ofte viser det seg at argumenter og forhandlinger går hånd i hånd. Vi ender opp med at dialogen blir strategisk, og vi har det som Elster (1992) kaller *strategisk bruk av kommunikativ atferd*[32]. Elster redegjør for to former for slik atferd. Den ene er at aktører av egeninteresse kan forkle sin egeninteresse som almeninteresse. Elster kaller dette

---

[32] Artikkelen til Elster skisserer en teori om strategisk bruk av kommunikativ atferd. Elster blir imøtegått i sin kritikk av Erik Oddvar Eriksen og Jarle Weigård i LOS - senter Notat 92/19 publisert i Tidsskrift for samfunnsforskning.

for *skinnargumentasjon*. Den andre er at deltakere i forhandlinger kan forkle eventuelle trusler som advarsler. Ifølge Elster er dette *strategisk ansvarsfraskrivelse.*

I reorganiseringen av Luftfartsverket fremfører både flygelederne og ledelsen argumenter som appellerer til almeninteressen. Flygelederne hevder at omorganiseringen truer flysikkerheten. Ledelsen benekter dette, og sier selv at sikkerheten *blir* ivaretatt. I tillegg fremhever ledelsen at de er pålagt å ha et Luftfartsverk som er mest mulig effektivt. På denne måten kan man si at *både* sikkerhet og effektivitet blir omtalt som fellesinteresser.

Ovenstående viser til at i en endringsprosess er det vanskelig å få legitim oppslutning om argumenter og løsninger ut fra egeninteressen. De ulike særinteresser kan derfor sies å være opptatt av å finne *upartiske argument* som kan underbygge ulike ordninger. Flygelederne (eller ledelsen i LV) kan da stille tre alternative spørsmål. Finnes det et upartisk argument som faller *perfekt* sammen med vår egeninteresse? Hvis ikke, hvilket upartisk argument har en konklusjon som gir *maksimalt* sammenfall med vår interesse? Og det tredje spørsmål; Hvilket upartisk argument har en konklusjon som gir *optimalt* sammenfall, vurdert ut fra vår interesse? (Elster 1992) Det blir viktig for flygelederne å finne upartiske argument som ikke faller altfor godt sammen med sine særinteresser. Et slikt sammenfall kan være med på å redusere troverdigheten i argumentene.

Når flygelederne i starten av reorganiseringa fremhevet viktigheten av dialog, kan dette tolkes dithen at endringa av Luftfartsverket var i tråd med NFF's strategi for å bedre sine lønns- og arbeidsbetingelser. Tanken er at endring i tilknytningsform, innføring av målstyring og endring av organisasjonsstruktur vil kunne gi flygelederne en friere stilling i forhold til resten av LV. Noe som igjen ville være med på å gi flygelederne høyere lønn og bedre generelle arbeidsbetingelser gjennom en mulig fristilling fra det offentlige lønnsregulativet. Det blir derfor viktig for flygelederne å delta i dialogen. Argumentasjonen blir å forstå som skinnargumentasjon for å kunne gjennomføre strategiske mål.

Problemene med en tankegang der skinnargumantasjon står sentralt, er flere. Fra ledelsens side risikerer man å neglisjere faglige velbegrunnede og kanskje viktige innspill - fordi de oppfatter dem som *forsøk på å mele egen kake* eller

holde på styringa. NFF kan risikere å misoppfatte påkrevede forsøk på helhetstenkning og planlegging fra ledelsens side som motivert av *forsøk på å ta dem* (Puls-Notat 1993). Man kan fort risikere å komme i en fangens dilemma situasjon som uansett kan gi dårligere faglige løsninger enn nødvendig. En situasjon der en risikerer å få bare tapere og ingen vinnere.

4.4 Aksjoner som strategi for å få høyere lønn?

Tida etter den politiske streiken underbygger hypotesen om at flygelederne gjennom sine aksjoner var ute etter å maksimere materielle egeinteresser. Den 26.04.93 fremmet NFF et forslag om ny lønnsstruktur for flygeledere. Forslaget var bl.a basert på prinsippet om fastlønn, en økning av arbeidstiden til 38 timer pr. uke og begrensning i betalt overtid. Forslaget ville etter LV`s beregninger medføre en lønnsøkning på minst kr. 100.000,- i gjennomsnitt pr. flygeleder. Ledelsen i LV avviste forslaget. Dette førte til omfattende bruk av "ikke aksjoner" fra flygeledernes side. De valgte å forholde seg strengt til regelverket der blant annet redusert villighet til å arbeide overtid sto sentralt. I forkant av "ikke aksjonene" kom NFF med advarsler om hva som kom til å skje hvis ikke flygelederne fikk gjennomslag for sine krav. Det ble presisert at flygelederne hadde strukket seg mer enn langt nok når det gjaldt velvilligheten til å arbeide overtid; *"Nå var det snart slutt på tålmodigheten"*.

Elster (1992) skiller mellom advarsler og trusler som to ulike typer talehandlinger. En trusel er klart basert på egeninteressen. I en prosess hvor dialogen står sentralt vil åpen bruk av trusler kunne være vanskelig. En advarsel derimot er en rent faktisk påstand som kan være gjenstand for rasjonell argumentasjon. Å fremsette en trusel er risikabelt av to grunner. Den som truer kan anklages for å bryte normene for saklig kommunikasjon. Dessuten kan han bli møtt med påstander om at truselen ikke er troverdig. Advarsler kan ikke bli møtt med noen av disse argumentene. Advarsler gjelder hva som vil skje, ikke hva den talende vil gjøre. En erstatning av trusler med advarsler blir dermed en

form for ansvarsfraskrivelse. *Vi snakker om strategisk ansvarsfraskrivelse.* Elster argumenterer for at trusler er dobbeltbetinget: for at de skal realiseres kreves det både en handling av mottakeren, nemlig at han ikke gjør det avsenderen vil han skal gjøre, og en handling av avsenderen, nemlig at han gjør det han har sagt han skal gjøre. Advarsler derimot er enkeltbetinget: for at de skal realiseres kreves det bare en handling av mottakeren (Elster 1992).

Empirisk kan det være vanskelig å skille mellom advarsler og trusler. Det er mye som tyder på at flygelederne heller mot å bruke advarsler i et forsøk på ansvarsforskrivelse. Det vises til at medlemmene har fått nok, tålmodigheten i forhold til LV er strukket langt nok. Ledelsen i NFF sier at de ikke kan garantere hva medlemmene rundt om i landet kan finne på å gjøre. Denne teknikken fremstiller Elster som *skinn-advarsler*. Den går ut på at den talende korrekt advarer mot en fremtidig begivenhet utenfor hans kontroll. Det ledelsen i NFF skjuler er at "ikke aksjonene" ikke ville ha funnet sted dersom NFF ikke hadde tatt visse irreversible skritt på forhånd. Begivenhetene kan også bli *fremstilt* som om de er ute av kontroll, mens virkeligheten er at ledelsen i NFF har full kontroll over sine medlemmer. Dette kaller Elster *forkledde trusler*.

"Ikke aksjonene" varte utover høsten 1993. Nærmere jul ble LV og NFF enige om en avtale som førte til mere normaliserte arbeidsforhold. Løsningen på "ikke aksjonene" viste seg å være et forslag om å skille ut flykontrolltjenesten som et eget driftsselskap. Avtalen ble inngått i oktober 1993. I punkt 1 i avtalen het det:

> *"Samferdselsdepartementet og Luftfartsverket går inn for å utgreie ei omorganisering av flygeleiartenesta til eit eige driftsselskap med sikte på ein organisasjon etter ein av følgjande to modellar: a) Eige statsforetak eigt av LV, b) Eige statleg A/S eigt av LV".*

Løsningen på konflikten sto ikke i forhold til uttalelser som ledelsen i LV kom med i en intern informasjon datert 04.10.93. Under et punkt om organisering het det:

"NFF har ved flere anledninger understreket at det er foreningens langsiktige mål å løsrive seg fra LV. De siste dager er dette spørsmålet igjen aktualisert gjennom media. Dagens organisering av flygeledertjenesten i Norge er vedtatt av Stortinget og bekreftet senest ved vedtaket om LV's nye organisasjon i 1992. En annen organisering enn dagens er av denne og andre årsaker et ikke aktuelt spørsmål".

Hvordan kan man så forklare at endring i organisering bare noen uker senere fremstår som en aktuell løsning? Fra LV's side kan det være to forhold som spilte inn. For det første kom flygelederne med en advarsel om at konflikten kunne gå ut over de Olympiske leker på Lillehammer. Under OL ville man være avhengig av å ha en flykontrolltjeneste som fungerte. Det skulle etableres egen flygeledertjeneste for helikoptertrafikk i Lillehammer-området. I tillegg var det forventet en stor økning i flytrafikken inn til Oslo. For at trafikken skulle gå som normalt var man avhengig av at flygelederne var villige til å jobbe overtid. Advarselen ble aldri offisielt uttalt av NFF. Den var skjult og kan tolkes som strategisk ansvarsfraskrivelse. Ledelsen i LV kan sies å vurdere inn slike mulige konsekvenser, og vurderte kostnadene med en ytterligere konflikt som for store. Et annet moment kan være at LV brukte en utskilling av flykontrolltjenesten som et strategisk element for å få bedre kontroll med flygelederne. Tanken var at hvis flygelederne gikk med på å opprette eget selskap, så skulle LV *kjøpe* flykontrolltjenestene hos selskapet. Derved blir *ansvaret* for at tjenesten fungerer å ligge på flygelederne selv.

Når det gjelder flygelederne, så kan ønsket om å etablere eget selskap igjen være begrunnet i at dette vil kunne medføre høyere lønn. Gjennom etablering av selskap vil også lønnssystemet til flygelederne frigjøres fra det som en av mine nøkkelinformanter kalte; *"en statlig tvangstrøye"*.

Den offisielle utredningen om utskillelse av et eget driftsselskap for flykontrolltjenesten ble lagt frem i April 1994. Der het det at utvalget anbefaler etablering av et driftsselskap for flykontrolltjenesten, i første omgang for en prøveperiode på tre år. Utvalget anbefalte at et driftsselskap for flykontroll-

tjenesten skulle opprettes som et statsaksjeselskap, men at opprettelsen burde skje ved egen lov.

Et mindretall i utvalget bestående av representantene fra Administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet og Statstjenestemannskartellet gikk imot å opprette ett eget statsaksjeselskap. Det ble særlig pekt på at en vesentlig del av forutsetningene som er knyttet til et driftsselskap ikke nødvendigvis forutsetter at man skiller flygeledertjenesten ut i et selskap utenfor statsforvaltningen. Særlig ble det vektlagt en stor usikkerhet til om et konkurransemarked for flykontrolltjenesten ville fungere på en hensiktsmessig måte. Mindretallet mante også til varsomhet når det gjaldt å etablere lovfestede spesialordninger, med mindre særskilte forhold skulle tilsi noe annet. Til slutt ble det understrekt at Luftfartsverket direkte og indirekte ville ha så mange relasjoner og roller i forhold til et driftsselskap at det kunne stilles spørsmål ved i hvilken grad det ville fungere som et selskap med reell forretningsmessig handlefrihet:

-Luftfartsverket ville representere staten som eier *(eierrolle)*, hvor det å ivareta selskapets interesser i forhold til andre aktører normalt er et viktig hensyn.

-Luftfartsverket ville være kunde/avtalepart når det gjelder kjøp av flygeledertjenester *(kjøperrolle)*, hvor krav til effektivitet, kostnader og ytelser vil være fremhevende.

-Luftfartsverket ville i henhold til dagens organisering av tilsynsoppgavene være myndighets/tilsynsorgan *(myndighetsrolle)*, hvor hensynet til sikkerhet og kvalitet vil være fremherskende.

-Luftfartsverket ville selv være konkurrent til flygelederselskapet *(produsentrollen)*, enten direkte (sentralt eller gjennom regionene) eller gjennom andre selskaper (Oslo Hovedflyplass AS).

Mindretallet fremhevet at det ville være tildels motstridende hensyn Luftfartsverket skal ivareta i forhold til driftsselskapet, samtidig som summen av Luftfartsverkets roller i forhold til driftsselskapet ville kunne bety at Luftfartsverket fikk svært stor innflytelse på selskapets virksomhet.

I et instrumentelt perspektiv kan dette tolkes som en bevisst strategi fra Luftfartsverkets side. "La flygelederne få sitt selskap, så får vi bukta og begge endene". Når så flygelederne i høringsrunden selv gikk i mot utskillelse av flykontrolltjenesten i et eget statsaksjeselskap kan dette tolkes som at NFF har avslørt strategien til Luftfartsverket, samt at de er blitt bevisstgjort at etablering av et eget aksjeselskap vil kunne få uheldige konsekvenser for flygelederne. Konklusjonen i høringsnotatet fra flygelederne er at de problemer som eksisterer i flykontrolltjenesten må løses gjennom organisatoriske endringer. NFF mente at det ikke nødvendigvis må være en forutsetning for utskillelse at forholdene legges til rette for konkurranse, og sluttet seg til merknadene fra mindretallet i innstillingen. NFF sitt forslag var å etablere et Statsforetak eid av Samferdselsdepartementet. Til slutt i notatet kom NFF med følgende løfte:

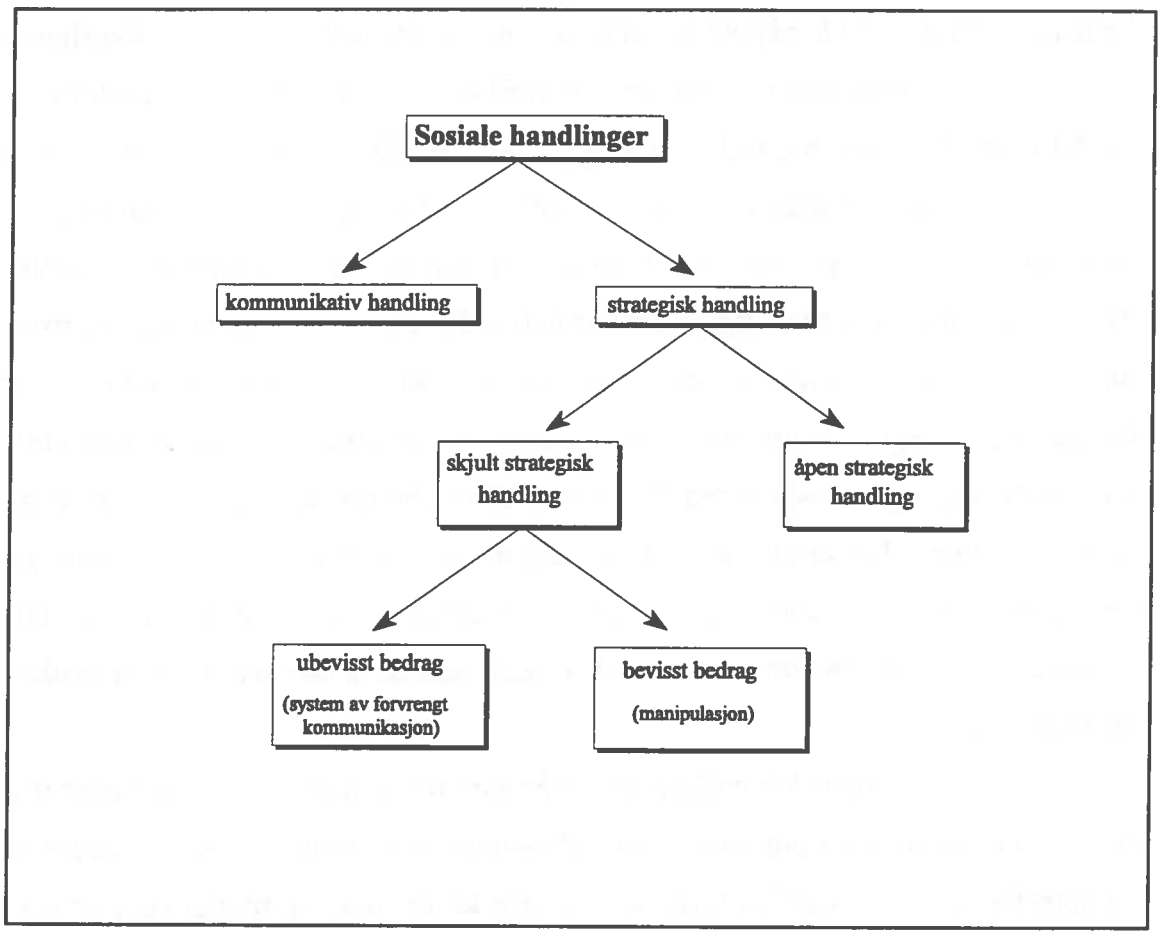
> *"Under forutsetning av at nevnte organisasjonsform blir behandlet og vedtatt i løpet av Stortingets vårsesjon, er NFF villig og interessert i å avtale særskilte interimsløsninger som ivaretar en nødvendig driftsstabilitet inntil implementering kan finne sted".*

Etter høringsrunden viste det seg at det kun var Luftfartsverket og Samferdselsdepartementet som ønsket å etablere et eget statsaksjeselskap for flykontrolltjenesten. Selskapet er i skrivende stund fremdeles ikke opprettet, hverken som aksjeselselskap eller statsforetak. Arbeidet med utredningen førte til en foreløpig våpenhvile.

Nå nærmet imidlertid sommeren 1994 seg. Flygelederne var ikke blitt skilt ut som statsforetak, heller ikke hadde de fått bedre lønns- og arbeidsbetingelser.

Igjen fremførte flygelederne argumenter om høy arbeidsbelastning og alt for mye bruk av overtid. Det ble påpekt at i den nåværende situasjonen kan flysikkerheten være truet. Løsningen som berget sommertrafikken var en lønnsavtale mellom LV og NFF der flygelederne fikk et tillegg på opp til 5500,- kroner pr. måned for å være villige til å arbeide overtid. Tidligere hevdet flygelederne at årsaken til aksjonene ikke først og fremst lå i et ønske om høyere lønn. Problemet var heller det at sikkerheten var truet, og at det var behov for en annen organisasjonsstruktur. Ved å akseptere "lønnspålegg" for å avslutte "ikke-aksjonene", kan man si at flygelederne "selger" argumentene som går på tap av sikkerhet. Sikkerheten blir ikke bedre og organisasjonsstrukturen endrer seg heller ikke ved at flygeledere får høyere lønn. Man kan tolke "lønnsløsningen" som at flygeledernes langsiktige strategi hele tiden har vært å bedre materielle særinteresser. Argumenter om tap av sikkerhet kan tolkes som en skjult strategisk handling der argumenter brukes for manipulasjon.

En skjult strategisk handling fremstår som noe annet enn det den egentlig er. Flygelederne argumenterer utfra fellesinteressen, men kan sies å egentlig etterstrebe særinteresser. Aktører kan gi uttrykk for noe, og mener og gjør noe annet. Argumentasjonen kan være skjulte strategier for å oppnå større gevinst til egen fordel. Handlingen er innrettet mot å manipulere og bevisst bedra andre. Dette er tilfellet når en aktør skjuler seg bak normer og verdier som er ideelle (Eriksen og Weigård 1992).



Figur 1 Ulike typer strategisk handling (fra Habermas 1981,s.446).

Habermas (1981) deler strategisk handling opp i *åpent* strategisk og *skjult* strategisk handling. Det er etablert forståelse for at aktører kan opptre strategisk i markedstransaksjoner og forhandlinger. Man er inneforstått med at strategi brukes for å fremme instrumentelle siktemål. Dette er en legal og legitim måte å operere på så lenge en holder seg innenfor de juridiske og normative rammer som gjelder.

Den skjulte strategiske handling kan imidlertid også forstås som at aktøren ikke selv er bevisst at handlingen er strategisk. I et slikt tilfelle ser ikke aktøren at hans egne handlinger også er til hans fordel. Dette er et *ubevisst bedrag* (Eriksen og Weigård 1992). Aktøren er så fanget av sin egen virkelighetsforståele at han tror det han sier er knyttet til fellesinteresser. Flygelederne som aksjonerer kan

selv være overbevist om at handlingene og argumentene er riktige. Man handler som man gjør fordi det oppfattes som riktig og rettferdig. For andre som ikke er preget av samme oppfatning, er det mulig å se at en handling eller en form for argumentasjon også begunstiger flygeledernes interessser. Handlingene kan sies å være strategiske fordi *utfallet* resulterer i at aktøren realiserer spesielle interesser og snevre preferanser. Det finnes andre gode grunner for å forsvare et annet standpunkt. Men disse grunnene er ukjente og ikke problematisert. Ubevisst bedrag innebærer at aktøren ikke er bevisst at dette er en form for strategi som favoriserer ham selv. Det blir riktig og legitimt for aktøren å opptre som han gjør. For flygelederne oppleves det som riktig å argumentere for at sikkerheten lider et tap hvis ikke deres argumenter når frem. De tror selv på argumentasjonen, og har ikke evne til kritisk vurdering.

Inkonsistensen i argumentasjonen til flygelederne kan sies å være avslørt når de aksepterer høyere lønn i bytte mot sikkerhet. I denne forbindelse skal vi også huske at tidsspennet mellom den politiske streiken (høst 91) og "lønnsøkningen" (vår 94) er forholdsvis stort. Dette kan være med på å synliggjøre at flygelederne faktisk tror på sikkerhetsargumentet, og muligens selv ikke er klar over selvmotsigelsene. Et annet viktig poeng vi bør være klar over, er faren for paternalisme ved å hevde at aktører "lider under" et ubevisst bedrag. Hvem er det som, og hvordan skal man kunne avgjøre *helt sikkert* at aktører bedras ubevisst? Samtidig er vi muligens på god vei over i normene og verdienes verden (som er utgangspunktet for analysen i neste kapittel) når vi snakker om ubevisst bedrag eller *falsk bevissthet*.

4.5 Oppsummering

Denne delen av analysen har vist hvordan endringsprosessen kan tolkes som bevisst og strategisk styrt fra ledelsens side. Gjennom sin formelle hierarkiske posisjon har ledelsen mulighet til å styre prosessen. Stramme tidsfrister og begrensing i deltakelsen kan sees på som bevisste strategier for å få gjennomført

en reorganiseringsprosess etter spesielle ønsker, og uten innblanding fra andre. Bruk av virkemidler som personalpolitikk, økonomistyring og innføring av målstyring kan sees på som midler til å utforme organisasjonen for bedre å nå forutbestemte målsettinger.

Den tidlige oppslutningen om endringsprosessen fra flygelederne kan tolkes som at reorganiseringa av Luftfartsverket var i samsvar med interessene til NFF. Innføring av målstyring og endring i tilknytningsform til statsforvaltninga ville kunne medføre en bedring av flygeledernes lønns- og arbeidsbetingelser. Konflikten før, rundt og etter den politiske streiken, fant sted på grunn av at flygelederne ikke fikk gjennomslag for sitt syn. Argumentasjonen om tap av sikkerhet tolkes som skinnargumentasjon der det langsiktige mål blir en bedring av lønns- og arbeidsforhold. Det faktum at flygelederne aksepterte et tilbud om økonomisk kompensasjon for å være villig til å jobbe overtid, kan bygge opp rundt antakelsen om at flygelederne var opptatt av å maksimere profesjonenes materielle interesser.

Konflikten mellom flygelederne og ledelsen kan derved forklares med at reorganiseringsprosessen blir en arena for maktkamp, hvor aktørene bruker ulike strategier for å få gjennomslag for *sine* spesifikke interesser.

Kapitlet har også vist til at kommunikasjonen og dialogen i endringsprosessen kan forstås som strategisk bruk av kommunikativ atferd. De ulike aktørene gjorde bruk av skinnargumentasjon og bedrag. Vi har nevnt at bedraget kan være bevisst eller ubevisst. Det ubevisste bedraget kan være vanskelig å avsløre, og det kan diskuteres hvorvidt begrepet analytisk kan plasseres innenfor et instrumentelt perspektiv. I neste kapittel vil prosessen og flygeledernes aksjoner bli analysert utfra et *kontekstuelt rasjonalitetsbegrep*. Muligens vil ubevisst bedrag passe bedre inn i en rasjonalitetsform hvor konteksten er det sentrale.

KAPITTEL 5

PROFESJONELLE NORMER OG VERDIER

I dette kapitlet er utgangspunktet en antakelse om at flygelederne aksjonerer på grunnlag av at de virkelig har en oppfatning av at reorganiseringsprosessen truer viktige fellesinteresser. Argumentet om tap av sikkerhet blir et reelt argument for flygelederne, der de som profesjon er opptatt av å ivareta sikkerheten som en grunnleggende fellesverdi det er viktig å verne om. Det å ivareta sikkerheten blir her en viktig norm som flygelederne gjennom sin profesjonstilhørighet er "forpliktet" til å ivareta. Selve konflikten vil i et slikt perspektiv bli forstått som at ulike virkeligheter eller kontekster står mot hverandre. Flygelederne har sin virkelighetsoppfatning, mens ledelsen i LV kan ha en annen oppfatning av samme virkelighet. De ulike gruppene handler *ikke* strategisk, det er derimot ulike verdier og normsystemer som står mot hverandre.

5.1 Sikkerhet som profesjonell standard

Den politiske streiken som flygelederne gjennomførte i november 1991 fant ifølge flygelederne sted som en protest mot omorganiseringen av Luftfartsverket. Flygelederne hevdet at streiken ikke dreide seg om lønns- eller maktkamp. De var opptatt av at omorganiseringen ville føre til en dårligere lufttrafikktjeneste. Sentralt i argumentasjonen sto mulig tap av sikkerhet hvis den anbefalte omorganisering og organisasjonsmodell ble vedtatt. Argumentet om tap av sikkerhet finner vi allerede nesten tre år før selve streiken. I "Bakkekontakt" nr.2/89 var det et leserinnlegg fra sjefsflygeleder Arnfinn Taalesen på Gardermoen. Han påpekte at det kunne være grunn til bekymring hvis reorganiseringen

innebar at ytre etat ble organisert som selvstyrte resultatenheter:

> *"Under en felles ledelse kan den klare fordeling av ansvar som er mellom tjenestene i dag lett pulveriseres - med tap av sikkerhet som resultat".*

Også protesten mot at det *ikke* ble etablert et frittstående Luftfartstilsyn slik som Lenth-utvalget tilrådde, er med på å synliggjøre at flygelederne er opptatt av sikkerhetsspørsmålet. NFF har gjentatte ganger påpekt det sikkerhetmessig betenkelige i at det ikke finnes et uavhengig tilsyn:

> *"Det er videre all grunn til å hevde at vedtaket i 1991 om at inspeksjonen fortsatt skulle ligge i Luftfartsverket, har vært en av hovedårsakene til det motsetningsforhold som desverre har hersket mellom NFF og etatens ledelse"* (Rolf Skrede, formann i NFF; i "Flygelederen" nr.1/95).

Når så flygelederne (i skrivende stund) ser ut til å få gjennomslag for kravet om et selvstendig tilsyn[33], kan dette tolkes som at sikkerhetsargumentet har vært et reelt argument i denne sammenheng.

I tiden etter den politiske streiken ble i flere andre sammenhenger sikkerhetsargumentet fremhevet fra flygeledernes side. Argumentasjonen som våren 1994 fremkommer rundt ønsket om å skille ut lufttrafikktjenesten som eget driftsselskap, tar også utgangspunkt i sikkerhetsproblematikken koblet opp mot organisatoriske løsninger:

> *"Det oppfattes å være bred enighet i utvalget om at de problemer som eksisterer i flykontrolltjenesten må løses gjennom organisatoriske endringer. Dette er NFF enig i"* (Høringsutkast fra NFF i forbindelse med utredningen for å skille flykontrolltjenesten ut i et eget driftsselskap).

---

[33]Fra 1. januar 1996 kan Luftfartinspeksjonen være en selvstendig organisatorisk enhet direkte under Samferdselsdepartementet.

I tillegg til å argumentere rundt organisatoriske forhold som en sikkerhetsrisiko, ble argumentasjonen etter hvert også vinklet mot betydningen av trivsel og motivasjon for en sikker og effektiv trafikkavvikling. Om vi fokuserer isolert på den politiske streiken, så viser den *ikke* til at materielle særinteresser står sentralt som begrunnelse. I seg selv ville flygelederne på kort sikt, muligens ha mye å tape, og lite å vinne (materielt) på streiken. Streiken var ulovlig og faren for at Luftfartsverket skulle rette erstatningskrav mot NFF var stor. I stedet ble det fremhevet at særlig forslaget til ny organisasjonsstruktur manglet tilfredsstillende grundighet, analyser og omfang hva angår forhold knyttet til myndighetsanasvar, flysikkerhet og behovet for en enhetlig lufttrafikktjeneste:

> *"Dette er forhold og problemstillinger som i vesentlig og alvorlig grad angår våre medlemmers mulighet til å utføre pålagte og forventede tjenesteytelser med tilfredsstillende sikkerhet og kvalitet"* (Pressemelding fra NFF 20/11-1991).

NFF hevdet at proposisjonen (St.prp. nr.33 1991-1992) legger til grunn en intern organisasjonsstruktur i Luftfartsverket som etter flygeledernes oppfatning ville være særdeles uegnet til å ivareta en tilfredsstillende standard i en *"virksomhet hvor et hovedformål er å avverge sammenstøt mellom luftfartøyer"*. I pressemeldinga var NFF spesielt bekymret for følgende forhold:

-Uklare ansvarsforhold og uklare formelle, faglige ledelseslinjer. Noe som har vist seg å være et fellestrekk i forhistorien til en rekke store og alvorlige ulykker på flere felt i de senere år.

-Manglende normer og mangel på kvantifiserbare mål på sikkerhetsnivået forbundet med lufttrafikktjenesten.

-En bekymringsfull splittelse av fagmiljøet i flykontrolltjenesten, et miljø som fra før var relativt lite og utsatt.

-En alvorlig utvikling av motsetningsforhold som lå latent i Luftfartsverkets bedriftsstruktur. Dette kan forutses å medføre en vedvarende konfliktfylt tilstand, som vil være helt uforsvarlig med tanke på virksomhetens rolle i luftfarten.

-Den foreslåtte organisasjonsstruktur avvek fra situasjonen i sammenlignbare europeiske land, og syntes å være i strid med utbredte oppfatninger om at lufttrafikktjenesten bør organiseres i autonome virksomheter.

Argumentasjonen til flygelederne kan tolkes som at de oppfatter den nye organiseringa av LV som en mulig trussel for flysikkerheten. Gjennom flere år har flygelederne tatt og fått ansvar for den faglige utviklingen i lufttrafikktjenesten. På flere områder ivaretar NFF oppgaver som egentlig hører inn under LV`s ansvarsområde. Ikke bare blir flygeledere trukket med i faglige råd og utvalg, men NFF som fagforening er iverksetter og pådriver på viktige fagområder. Vi får derved en sammenveving mellom interessene til fagforeningen og LV. I tillegg til at NFF jobber for høyere lønn og bedre arbeidsbetingelser for sine medlemmer, er de også trukket med i det faglige ansvaret for at lufttrafikktjenesten skal fungere. Fagforeningen blir derved tillagt både rettigheter og plikter. Rettighetene er særlig av materiell art, mens pliktene er faglige. Særlig sikkerhet blir en verdi som flygelederne er forpliktet til å ivareta. Når flygelederne argumenterer for at omorganiseringa av Luftfartsverket truer sikkerheten, kan dette forstås som at NFF i kraft av profesjonelle normer og verdier er *forpliktet* til å ivareta sikkerheten. Den politiske streiken blir, selv om flygelederne materielt sett taper på den, oppfattet som nødvendig og riktig. Flygelederne tror på sin sak og sine argumenter. Om denne tro kan tolkes som et *ubevisst bedrag* kan være vanskelig å avgjøre. I forrige kapittel antydet jeg at argumentasjonen om tap av sikkerhet også kunne tolkes som at flygelederne ikke selv var bevisst at handlingene var

strategiske. Det ubevisste bedrag kunne da avsløres gjennom inkonsistens i handlingene. På den annen side kan det være grunnlag for å hevde at flygelederne er reelt opptatt av sikkerheten som en viktig profesjonell norm, og at handlingsmønsteret deres, deriblant den politiske streiken, kan sies å være preget av dette. Selv om det i ettertid kan avsløres at den politiske streiken var deler av en bevisst (eller ubevisst) strategi, kan beslutningen om streik der og da tolkes som at flygelederne var opptatt av at omorganiseringen truet flysikkerheten.

5.2 Ledelse og profesjon - to uforenlige kontekster?

I klimaundersøkelsen som ble gjennomført av Arbeidsforskningsintituttet, vises det til historiske røtter som i dag er viktige deler av Luftfartsverket (Puls-Notat 1993). Under untervjuer og samtaler der medarbeidernes bakgrunn og historie i LV var i fokus, ble denne relatert til etatens historie. Forsvaret syntes å være en av disse røttene. Organisasjonen som vokste frem etter krigen var i noen grad knyttet til flyger, navigasjons- og tekniske miljøer med operativ erfaring fra krigen, erfaringer som sikkert var preget av å være handlingsrettet, og av å ha en velutviklet korpsånd. Kjennetegn som disse kan overføres på flygelederne som nettopp har en sterk faglig korpsånd. I tillegg ligger det i selve jobben at man skal ta raske avgjørelser for at den praktiske delen av arbeidet skal bli gjort. Det er lite rom for en byråkratisk tankegang. Fortsatt synes forsvaret å spille en rolle for rekruttering til etaten, både i Lufttrafikktjenesten, på teknisk side og f.eks i bygningstjenesten.

En av de andre røttene synes å være "byråkratisk". Etaten startet på mange måter som et kontor i Departementet der regelstyring var et særtrekk, en styring som dels synes å ha forutsatt faste prosedyrer og godkjenning på relativt detaljert nivå i forhold til planer og økonomi. Denne siden fikk, også gjennom tidligere Luftfartsdirektør, et visst juridisk tyngdepunkt. En slik byråkratisk, regelbundet og saksbehandlingsrettet kultur, kombinert med en sannsynlig mangel på

planleggingssystemer og planleggingsverktøy, kan gjennom mange år synes å ha skapt grobunn for utvikling av en sterk uformell beslutningsstruktur. Den uformelle kulturen kan ha skapt rom for innflytelse fra arbeidstaker-organisasjonene. Særlig gjelder dette NFF. Arbeidsmessig står flygelederne i en situasjon der de er underlagt meget strenge prosedyrer og regler for hva de kan foreta seg. Samtidig som de er operativt ansvarlig for avvikling av flytrafikk der uforutsette ting kan skje på en hurtig og dramatisk måte. Arbeidssituasjonen tilsier både rutinepreg, og evne til improvisasjon. Trolig har NFF ligget vel så langt fremme som sin arbeidsgiver når det gjelder faglig kompetanseutvikling. Flygelederne har med andre ord gitt vesentlige tilskudd til LV`s sterke faglighet (Puls-Rapport 2 1993).

De to røttene er uttrykk for at vi har å gjøre med ulike sfærer[34] eller kontekster. På den ene siden har vi en profesjonell autoritetssfære hvor flygelederne som profesjon handler i henhold til etablerte rolleforventninger basert på normer og verdier i flygeledernes egen kontekst. På den annen side har vi den administrative eller byråkratiske autoritetssfære med sine etablerte handlingsrutiner. I klimaundersøkelsen blir det understrekt at utviklingen av "røttene" har foregått over en lengre tidsperiode:

> *"Vi synes å finne "ekko" fra historien, fra det som sitter i veggen i uttalelsene omkring dagens arbeidssituasjon, og forståelsen av samarbeidsklimaet slik det er nå"* (Puls-Notat 1993).

Ved å fokusere på den historiske utviklingen i LV, blir det i klimaundersøkelsen pekt på eksistensen av atskilte "underkulturer". De ulike kulturene er preget av

---

[34]Ole Berg gjør en slik inndeling i "Medisinenes Logikk" (1987). Der redegjør Berg for fire autoritetsformer som er av størst betydning i moderne helseintitusjoner. I tillegg til en profesjonell- og byråkratisk autoritet, skisseres en teknokratisk og demokratisk autoritetsform. Ole Berg bygger sine autoritetsformer på Max Weber (1971) sine tre former for autoritet; karismatisk, tradisjonell og legal. Den byråkratiske autoriteten hos Berg tilsvarer Webers legale autoritet, de tre andre bryter med Webers skjema.

sterk fagstolthet og profesjonsidentitet. Det blir også vist til forskjeller i språkbruk mellom gruppene i LV:

> *"Vi mener å kunne iaktta at "språkkulturer" knyttet til daglige arbeidsoppgaver også gjenspeiles i alminnelig språkbruk"* (Puls - Rapport 2 1993).

Flygelederspråket blir betegnet som kjapt og kontant, med lite rom for utvetydighet. Ledelsesspråket beskrives som tildels abstrakt og vidløftig. Når så informasjon skal formidles mellom gruppene, gis det grobunn for misforståelser. Man risikerer "å snakke forbi hverandre" (ibid.).

Med bakgrunn i Selznick (1957) kan utviklingen beskrives som en gjentakelse av handlinger til de får en egenverdi, handlingene blir institusjonaliserte. Effektene av at ulike kulturer institusjonaliseres er at sfærene i betydelig grad styres av kulturbestemte regler som er etablert over tid, og som etter hvert blir manifistert i handlingsrutiner (Brunsson og Olsen 1990). Etablering av kontekster kan forklares som sosial konstruksjon av virkeligheten (Berger og Luckmann 1967). Den "objektive" virkelighet formes gjennom tre faser; eksternalisering, objektivering og internalisering. Poenget her er at gjennom sosial interaksjon vil det over tid oppstå en felles forståelse, eller en kognitiv base som etableres som målestokk eller standard for objektive sannhetskriterier. Under internaliseringsprosessen etableres en objektiv forståelse som etterhvert blir tatt for gitt, får en allmen utbredelse, og som framkommer i "regellignende sosiale fakta" (Zucker 1987).

Flygelederne er, som nevnt, en sterk profesjon som også kjennetegnes ved sitt genuine kunnskapsgrunnlag, og sine felles faglige og yrkesetiske normer. En slik sentral norm hos flygelederne kan sies å være flysikkerhet[35]. Som profesjon er en av de viktigste oppgavene til flygelederne nettopp å ivareta sikkerheten.

---

[35]På den annen side så kan "regellignende sosiale fakta" for en fagforening som NFF nettopp være det å maksimere profesjonens materielle særinteresser. Poenget i denne delen av analysen er å fremstille argumentasjon og handlinger som viser til legitimering utover egeninteressen.

Dette gjøres både gjennom de daglige arbeidsoppgavene i flykontrollen og gjennom det faglige arbeidet som utføres i Luftfartsverket. I forundersøkelsen til klimaundersøkelsen ble det fastslått at faglig styrke og profesjonalitet var en av LV`s sterkeste sider. Dette forholdet gjelder særlig flygelederne som faktisk nyter stor og allmen respekt for hva de står for *faglig*, også blant medarbeidere som ellers tar sterk avstand fra virkemidler fra NFF i ulike sammenhenger:

> *"Jeg har ofte vært uenig med NFF, men har hatt godt samarbeid omkring det faglige.....Det er en sterk og dyktig fagforening som har tatt sin del av kaka"* (Puls-Notat 1993).

Man kan si at flygeledernes profesjonelle autoritet er basert på den spesielle faglige innsikt og kompetanse de har på sitt område. Dette viser at flygeledernes aksjoner *kan* tolkes som at de i kraft av sin profesjonalitet er opptatt av å ivareta internaliserte faglige standarder, deriblant sikkerhet.

Ledelsen i LV, med sine røtter i en legal byråkratisk tradisjon, arbeider innenfor et generelt utformet mandat som består av regler. Autoriteten eller handlingsrommet for administrasjonen vil derfor være basert på regeltolkende kompetanse, der byråkraten skal identifisere de relevante regler og bestemme deres praktiske implikasjoner i konkrete saker. Reorganiseringen av LV inneholder elementer som er med på å endre innholdet i den byråkratiske sfære. Med innføring av målstyring ønsker man en dreining fra å være *regelorientert* til en vektlegging av å være *konsekvensorientert*. Fra at ledelsen i Luftfartsverket har vært orientert mot fortiden, skal man gjennom etablering av målstyring bli orientert mot fremtiden og konsekvenser av handlinger.

Med dette kan vi si at den byråkratiske sfære nærmer seg den profesjonelle sfære som nettopp kan sies å være fremtids- og effektorientert gjennom sin fokusering på hurtige løsninger av konkrete problem. Enigheten mellom flygelederne og ledelsen i starten av reorganiseringa kan tolkes som at de to ulike kontekstene konvergerer. Når så konfliktnivået øker igjen senere i prosessen kan

dette forståes som revitalisering av de to ulike sfærene. Flygelederne handler fremdeles innenfor sine etablerte normer og rutiner, mens ledelsen stadig befinner seg innenfor en byråkratisk sfære. Reorganiseringsprosessen ser ikke ut til å ha medført endringer i et byråkratisk handlingsmønster. Ledelsen i LV er fremdeles regelorientert. Målstyringstankegangen ser først og fremst ut til å materialisere seg i form av en vektlegging av økonomisk effektivitet, samt en omfattende produksjon av virksomhetsplaner.

5.3 Oppsummering

I kapittel fire ble det skissert et bilde av en konflikt med utgangspunkt i en endringsprosess preget av instrumentell tankegang og ulike strategier for at aktørene skulle få gjennomslag for *sine* egeninteresser. Det ble blant annet vist til at flygelederne gjennom sine aksjoner ønsker å forbedre profesjonens materielle interesser. I dette kapittel er bildet blitt mer nyansert[36]. Jeg har også vist til at flygelederne som profesjon er "infusert" med normer og verdier som preger deres handlingsmønster. Særlig sikkerhet kan være en reell verdi som flygelederne er forpliktet til å ivareta. Også ledelsen i Luftfartsverket har sitt handlingsmønster som kan sies å være forankret i en byråkratisk tradisjon.

Konflikten kan derved sies også å være grunnet i en reorganiseringsprosess preget av at ulike kulturer eller kontekster står i motsetningsforhold til hverandre. Hver enkelt kontekst mener å ivareta den "riktige sannhet".

Så langt kan altså konflikten forklares med bakgrunn både i at aktørene er opptatt av å få gjennomslag for sine materielle særinteresser, og at de ulike

---

[36] Det *kan* være vanskelig å empirisk avgjøre hvorvidt handlingene til aktørene er instrumentelle eller normative. Som "forsker" vil man hele tiden bli konfrontert med ulike gruppers selvforståelse, som for dem vil være den "virkelige virkelighet". De ulike konklusjonene vil være basert på forskerens *tolkninger* av materialet. *Mine* konklusjoner er tolkninger av et mangfold av dokumenter. I tillegg må det presiseres at konklusjonene også gjøres med basis i min rolle som *deltakende observatør*.

aktørgruppene handler i henhold til etablerte normer og verdier. Hvilke av forklaringene som har størst relevans kan være vanskelig å si. Ser man hele konflikten under ett, vil aksjonene til flygelederne kunne avsløres som strategier for å maksimere profesjonens egeninteresser. Fokuserer vi derimot isolert på selve den politiske streiken, vil denne kunne fremstå som et uttrykk for at flygelederne virkelig *er* opptatt av at flysikkerheten er truet. Streiken gir ingen umiddelbare gevinster til flygelederne (selv om den i et lengre tidsperspektiv kan tolkes å være strategisk). Poenget med analysen så langt har ikke vært å finne frem til "det rette svar" på hva som kan være årsaken til konflikten. Poenget har heller vært å gi et mer nyansert bilde av samhandlingen. Svaret er ikke enten eller, det er både og.

Spørsmålet videre er om de to ovenstående forklaringen på konflikten er nok? Hvis man tar utgangspunkt i delkonklusjonen om at konflikten kan forklares med bakgrunn i at ulike kontekster eller verdigrunnlag står mot hverandre, kan et *dilemma* være at de forskjellige kontekster ikke problematiserer og tematiserer sine respektive norm- og verdigrunnlag. Vi får derved ikke noen reell kommunikasjon mellom "sfærene". Konkret kan flygelederne synes å oppfatte det slik at de faglige sidene ikke blir verdsatt av arbeidsgiver. Ledelsen i LV synes derimot å være opptatt av at flygelederne stadig er ute etter mer penger, og at NFF i for stor grad har fått satt dagsorden, utnyttet sin situasjon, og tatt styringen. I et Puls - Notat (1993) blir det fremholdt at historisk sett har det vært vanskelig for ledelsen i LV å matche den organisatoriske og faglige kompetansen til flygelederne. Særlig vektlegges muligheten og faren for skjev kommunikasjon fra begge sider:

> *"Fra ledelsens side risikerer man å neglisjere faglige velbegrunnede og kanskje viktige innspill - fordi de oppfatter dem som "forsøk på å mele egen kake" eller "holde på styringa". NFF kan risikere å misoppfatte påkrevede forsøk på helhetstenking og planlegging fra ledelsens side som motivert av "forsøk på å ta dem"* (Puls - Notat 1993).

"Kommunikasjonsproblemet" kan innebære at endringsprosessen ender ut i dårlige løsninger som mangler oppslutning innad i organisasjonen. Vi får løsninger som oppfattes å være illegitime. På sikt vil muligens de nye organisasjonsløsningene også miste legitimitet utad. Hvilke muligheter har man til å unngå at endringsprosesser ender ut i "nest - beste - løsninger"?

KAPITTEL 6

MULIGHET FOR ENDRING?

De foregående kapitler beskriver en etat og reorganiseringsprosess med mer eller mindre faste konfliktmønster basert på ulike interesser, eller grunnet i at gruppene er bærere av ulike normer og verdier. I dette kapitlet vil jeg trekke inn begrepet om kommunikativ rasjonalitet for om mulig å se på om noen av årsakene til konflikten kan ha sin bakgrunn i at kommunikasjonen i prosessen manglet en forståelsesorientert dimensjon. Videre vil jeg diskutere noen mulige organisatoriske implikasjoner som konflikten kan sies å lede til. Til slutt vil jeg begrunne både hvordan og hvorfor det kan være viktig å organisere endringsprosesser med utgangspunkt i et kommunikativt perspektiv. Med andre ord tar jeg steget fra en deskriptiv analyse av hvordan prosessen *er*, til en normativ anskueliggjøring av hvordan prosessen muligens *bør være* for at den skal kunne fremstå som legitim.

6.1 Reorganiseringa av Luftfartsverket som en kommunikativ prosess?

Kettner (1993) viser til fem kriterier som må være oppfylt for at en skal kunne anse argumentasjonen som kommunikativ rasjonell. For det første så må en praktisk diskurs være åpen for alle kompetente deltakere som er eller vil bli berørt av den aktuelle sak. For det andre er diskursen betinget av at deltakerne har like muligheter til å fremsette og uttrykke behov, ønsker og interesser. Behov og interesser må være anerkjennelsesverdige. Et tredje krav er at deltakerne må være i stand til å kunne se saken fra hverandres ståsted, og kunne begrunne og

reflektere inn andres behov. Et fjerde krav er at deltakerne ikke må være utsatt for ytre tvang. Et femte og siste krav er at en praktisk diskurs er uforenlig med strategisk handling.

Er det så mulig å finne noen form for kommunikativ rasjonalitet i reorganiseringa av Luftfartsverket?

Selv om det i utgangspunktet er konstatert at endringsprosessen i stor grad er konfliktfylt, kan starten av endringsprosessen tolkes som at kriteriene ble *forsøkt oppfylt*. I arbeidet med å finne nye organisasjonsløsninger presiserte NFF at svarene var mange, problemet var å finne en løsning som fungerte godt. Både fra NFF og ledelsen i LV ble det fremhevet at det var viktig med deltakelse fra alle parter:

> *"Deltakelse fra alle - en forutsetning for et bedre Luftfartsverk"* (SP - avisa nr.1 - 1989).

Ledelsen i LV var klar over problemene de sto overfor i endringsprosessen. Det ble derfor lagt vekt på å få til en prosess der deltakelsen fra de ansatte var omfattende. En rekke arbeidsgrupper ble nedsatt, og det ble fokusert på forhold som bedre samarbeid, kommunikasjon, informasjon og klarhet. Særlig informasjonsdimensjonen ble fremstilt som viktig. I den sammenheng ble ulike publikasjoner lansert. Disse skulle både fungere som arena for informasjon *fra* ledelsen, samt være en slags "møteplass" for offentlig debatt.

Det vises også evne til selvkritikk og refleksjon. I "Flygelederen" nr.2 - 1989 sier formann i NFF, Rolf Skrede følgende:

> *"Ansvaret for problemene er noenlunde jevnt fordelt på alle berørte parter, og det vil også kunne hevdes at heller ikke NFF er stueren i denne sammenheng".*

Oppsummert kan man i oppstartfasen vise til en *vilje* om å organisere prosessen etter noen kommunikative standarder. Det vises også til et ønske om å gjennom-

føre prosessen etter de samme standarder. Selv om det hele tiden var et overordnet mål å komme frem til nye organisasjonsløsninger for Luftfartsverket, kan man si at aktiviteten rundt oppstartfasen angir et uttrykt ønske om å få til en god reorganiseringsprosess, som igjen kan tolkes i retning av å tilfredsstille idealene i en kommunikativ rasjonalitet. Jeg har tidligere forklart enigheten i denne tidlige fasen strategisk. Poenget her er å få frem at enigheten også kan tolkes som en vilje til, og ønske om å etablere en *forståelsesorientert kommunikasjon*.

6.1.1 Pervertering av det kommunikative ideal

Etter hvert som prosessen forløp økte konfliktnivået mellom flygelederne og ledelsen. NFF var bekymret for at tempoet i endringsprosessen var for høyt. Det ble også pekt på at prosedyrene for å kunne gjennomføre en god prossess ikke var bra nok. Særlig ble det vist til for liten medbestemmelse, for dårlig informasjon og det faktum at avstanden mellom ledelsen og "grasrota" var for stor. Sentralt sto også den påståtte sensur av "Bakkekontakt" nr.1/91, hvor NFF hevdet at redaksjonen foretok redigering av viktige leserinnlegg. Uenigheten tok utgangspunkt i at det gikk mot en organisasjonsløsning for ytre etat som NFF ikke var enig i. Det ble fremholdt fra flygelederne`s side at prosessen for å komme frem til en ny organisasjonsmodell aldri var en reell prosess. Den vedtatte modell er bestemt allerede før prosessen startet. Selv om det er mye kritikk av prosessen, sa samtidig NFF at deres syn på hovedmodell ikke ville ha vært annerledes selv om prosessen hadde vært annerledes:

> *"Vårt syn på hovedmodell ville ikke vært annerledes selv om prosessen hadde vært annerledes"* (Uttalelse gitt i forbindelse med ekstraordinært årsmøte i NFF våren 1991).

Vi kan med andre ord tolke uttalelsen dithen at flygelederne også stilte med forutbestemt oppfatning av hva som ville være en god organisasjonsløsning. Argumentasjonen kan derved tolkes å være et uttrykk for strategisk interaksjon.

Frem mot den politiske streiken toppet uenigheten mellom NFF og ledelsen seg. Det var ikke noen mulighet til å kommer frem til enighet. Ikke engang en kompromissløsning klarte partene å komme frem til. De tidlige tegn på kommunikativ rasjonalitet glir over i strategiske forhandlinger, tautrekking og manipulasjon. Det hevdes mulig bruk av sensur, og de ulike grupper virker å stå steilt mot hverandre. Hver for seg mener de å ivareta den "riktige" versjon av sannheten, mens de beskylder motparten for det motsatte. Den etterfølgende konflikten[37] og stadig vedvarende uenighet om organisasjonsmodell viser at man *ikke* har maktet å komme frem til legitime løsninger. Flygelederne slutter ikke opp om de nye organisasjons-løsningene og bruker stadig sine "ikke-aksjoner" for å vise misnøye.

6.1.2 Manglende strukturelle effekter?

Organisatorisk kan den vedvarende konflikten få følger som impliserer at endringa av Luftfartsverket fremstår som en oppussing av fasaden. Den nye organisasjonen er, satt på spissen, kun "linjer" på papiret. Innad er det de samme samarbeids- og konfliktlinjer som før endringa. Det er brukt mye tid og ressurser på en endring som verken kan sies å ha økt effektiviteten, eller bidratt til en reell desentralisering og demokratisering av organisasjonen.

Reorganiseringa av Luftfartsverket kan med dette sies å bære preg av å ha vært det vi kan kalle for en *refortolkningsprosess*. I denne perioden har det vært fokusert på retorikken. Det er innført et helt nytt vokabular i etaten, hvor ord som

---

[37]For å tydeliggjøre at kommunikasjonen mellom partene svikter, kan det nevnes at NFF i løpet av noen hektiske vårmåneder i 1992 klarte å ekskludere et fagforeningsmedlem som var blitt en del av ledelsen i LV, samt i brevs form uttrykke generell mistillit til endel ledere i LV.

"kunder", "kostnadseffektivitet", "målstyring", osv. kan bidra til å forandre organisasjonens *normative kontekst*. For å øke sin egen legitimitet blir det derfor viktig for Luftfartsverket å påvirke "bilder" eller oppfatninger som omgivelsene har av organisasjonen[38]. Ved en utstrakt bruk av symboler og navne-endringer blir slike reformforsøk et viktig ledd i opinionsdannelsen. Det signaliseres til omgivelsene vilje til omstilling og fornyelse. Innføring av målhierarki og virksomhetsplanlegging er med på å signalisere "modernisering" til omgivelsene. Det er også et sterkt ønske fra Luftfartsverkets side om endring av tilknytningsform. Det blir viktig å oppnå status som *forvaltningsbedrift*.

Alt dette er med på å skape et annet bilde av Luftfartsverket enn tidligere. Isteden for et "sendrektig" forvaltningsorgan, vil Luftfartsverket framstå som en dynamisk forvaltnings*bedrift* hvor *kunden* settes i fokus. Det blir viktig å produsere tjenester på billigste og beste måte, og å tilpasse seg skiftende omstendigheter, behov og ønsker hos brukere (jmfr.Olsen 1988). Gjennom en slik refortolkning er det mulig å påvirke omfanget av støtte og kritikk fra omgivelsene uten at reorganiseringa får noen effekt på faktisk atferd. Luftfartsverket kan ende opp med to typer strukturer. En som påvirker faktisk atferd og skaper samordning, og en annen som har til hovedformål å vise organisasjonen frem til omgivelsene. Selve reorganiseringsprosessen blir da preget av å være et *ferniss* (Meyer og Rowan 1977, Brunsson 1989, Brunsson og Olsen 1990) som mer har en symbolsk funksjon i forhold til omgivelsene enn som løsninger på kjerneproblemene i Luftfartsverket. Man skifter organisasjonsformer, styringsrutiner og lederstil som man skifter klær. I et slikt "moteperspektiv" kan reorganiseringsprosessen i Luftfartsverket defineres som en konstruksjon av symboler som har fått status som positiv norm i organisasjonens institusjonaliserte omgivelser (Saxi 1993).

---

[38]Dette er i tråd med noen av konklusjonene til Torgeir Skyttermoen (1993). Han har i en tilsvarende studie av omorganiseringsprosessen i Luftfartsverket, rettet fokus mot beslutningsprosessen som førte fram til omorganiseringen av Luftfartsverket. Skyttermoen så på to aspekter ved prosessen, endring i tilknytningsform i forhold til overordnet departement, og endring i intern organisasjonsstruktur for LV, og da med fokus på Hovedadministrasjonen.

De begrep og data som har vært, og er i bruk i den "moderniserings-prosessen" Luftfartsverket gjennomgår, kan sies å være preget av retorikk og forbildehenting. Det er vanskelig å si hva som er oppnådd av strukturell endring. Hvis vi derimot ser på reformprosesser som en del i kampen om menneskers intelligens og forståelse, så kan arbeidet hittil sees på som et forsøk på å skape en ny enighet om hvilke oppgaver og organisering Luftfartsverket spesielt og offentlig forvaltning generelt, skal ha. Moderniseringstanken kan ha banet vei for en helt annen måte å tenke på i offentlig sektor. Fremtidige strukturelle endringer er blitt muliggjort (Brunsson og Olsen 1990). En langsiktig konsekvens kan også bli at fernisset eller fasaden faktisk griper inn i Luftfartsverkets kjerne, slik at grunnleggende "riktige" institusjonaliserte normer blir rokket uten at disse har vært gjenstand for en reell debatt.

Det ovenstående er med på å synliggjøre viktigheten av selve *reorganiserings-prosessen*. Gjennom den skal man ideelt sett komme frem til hva som er bra og dårlig med den "gamle" måten å organisere på. For så og ta denne kunnskapen med seg i etableringen av den nye organisasjonen. Hvis man da sier at selve reorganiseringsprosessen er viktig for at man skal ha muligheter til å endre organisasjoner, og det samtidig vises til at aktørene i stor grad er, på den ene siden strategiske grupper som er ute etter å maksimere materielle særinteresser, eller på andre siden bundet opp av etablerte normer og verdier som er med på å styre virkelighetsoppfatningen. Er det da mulig å designe endringsprosesser slik at vi får et større innslag av kommunikativ rasjonalitet? I neste del vil det bli argumentert for, ikke bare muligheten, men også nødvendigheten av å designe prosessene kommunikativt.

6.2 Modifisering av det kommunikative ideal[39]

I en reorganiseringsprosess kan man selvfølgelig ta høyde for at aktørene handler strategisk. Jon Elster (1992) argumenterer for at det fra og med Hume har vært et vanlig prinsipp i politikken å anta at menneskene er verre enn de egentlig er. Et viktig prinsipp blir da å ta egeninteressen for gitt, og bruke de ulike institusjonene til å kanalisere den i den retning som er best for samfunnet. Slike forutsetninger kan det være nødvendig å bygge på når store og tildels komplekse oppgaver skal håndteres (Eriksen 1994b). Ofte involverer slike situasjoner ulike aktører og interessesammensetninger. Eksempelvis kan dette gjelde gjennomføring av omfattende reorganiseringsprosesser. Hvis det er slik at flygelederne utelukkende ønsker å maksimere sine materielle særinteresser i den endringsprosessen som Luftfartsverket har gjennomgått, så vil det kunne sees på som "riktig" av ledelsen i LV å ikke ta hensyn til det som kan tolkes som strategisk argumentasjon fra flygelederne.

Problemet er at det ikke bare er flygelederne som kan tolkes å opptre strategisk. Ledelsen gjør det også. Når så i tillegg flere handlinger har utgangspunkt i at aktørene forholder seg til gitte normer og verdier, vil resultatet av en reorganiseringsprosess kunne få preg av å være "en allmenningens tragedie" i verste fall, eller kun "en nest beste løsning", i beste fall. Ofte er det slik at ulike grupper og kulturer innenfor offentlig sektor har sin partkulære definisjon av hva som er "riktig" virkelighetsoppfatning. De har ulike interesser, verdier og normer som må samordnes om en skal få til rimelige avveininger og prioriteringer. Dette viser at det er behov for å komme frem til løsninger på tvers av strategiske interesser og kontekstuelle verdier og normer. Gjennom å ta høyde for de prinsipper som ligger til grunn for en kommunikativ rasjonalitet vil man kunne ha mulighet til å ende opp med legitime organisisasjonsløsniger basert på et

[39] I dette avsnittet er det ikke *ny* teori som introduserers. Diskusjonen rundt modifiseringen av det kommunikative ideal må heller betraktes som en videre diskusjon av kommunikativ rasjonalitet.

forståelsesorientert grunnlag. Rasjonalitet angår ikke bare forholdet mellom mål og midler, der rasjonaliteten avgjøres med bakgrunn i hvorvidt aktøren klarer å realisere sine mål med minst mulig ressursbruk.Rasjonalitet dreier seg om målene i seg selv.

Rasjonalitet dreier seg også om normer og verdier som går *utover* en strategisk rasjonalitet. Normene er autonome og aktører og profesjoner er *forpliktet* til å ivareta disse. Problemet er at det blir for snevert å evaluere handlinger og prosesser som rasjonell hvis de er samsvar med på den ene siden en mål/middel rasjonalitet, eller på den andre siden er i samsvar med de etablerte normer og verdier som er gjeldende i den aktuelle konteksten. Det er behov for et begrep om rasjonalitet som kan tematisere gyldigheten i aktuelle normer. Det er med andre ord behov for et utvidet rasjonalitetsbegrep for å kunne forholde seg *både* kritisk og konstruktivt til de pågående prosesser (Eriksen 1993b:15). Det holder ikke alltid å legitimere organisasjonsendring utfra konsekvens- og effektivitetshensyn. Det nytter heller ikke å *kun* forsvare etablerte normer, verdier og praksiser uten selv å komme opp med et konstruktivt alternativ.

Det er viktig for offentlig sektor å utvikle organisasjonsformer som sikrer at det tas kollektive hensyn. Der de relevante hensyn er involvert, og der man forsøker å redusere innslaget av irrelevans, særinteresser tvang og uvitenhet i beslutningsfatningen. Dette *kan* gjøres ved å forbedre betingelsene for kommunikativ rasjonalitet. Vi har tidligere vist at i prosessen rundt reorganiseringa av LV, så kan oppstartfasen med vektlegging på bred deltakelse, ivaretakelse av ulike hensyn og bred informasjon tolkes til å være kommunikativt basert. Etter hvert klarer man ikke å følge idealene opp, og endringsprosessen ender i en konflikt mellom flygelederne og ledelsen som på sikt kan medføre en pervertering av den nye organisasjonen. Hvorfor blir konfliktnivået så høyt? Bør man gjøre som Elster å ta utgangspunkt i at mennesker stort sett er nyttemaksimerende individer med evner til å tenke strategisk, og derved prøve å sikre at man unngår maktovergrep? Eller er det mulig og ønskelig å designe beslutningsprosesser der man tilrettelegger for kommunikativ rasjonalitet? Nødvendigvis trenger det ikke å være noe

motsetningsforhold mellom disse, muligens bør man ta høyde for begge deler.

I beslutningsprosesser finnes det selvfølgelig en rekke andre muligheter enn forståelsesorientert kommunikasjon for å nå frem til et sluttresultat. Man kan anvende tradisjonelle måter. Det vil si man anvender de prosedyrer man er vant til å bruke. Eller man kan bruke en kombinasjon av hierarkisk myndighet og flertallsavgjørelser. Beslutninger kan også komme i stand som resultat av et kompromiss mellom de ulike parter. Disse beslutningsmåtene kan sies å være tids- og ressurssparende. Problemet er at alle disse beslutningsmåtene har defekter i forhold til den kommunikative (Eriksen 1993b). Tradisjon, vane og standardprosedyrer viser til et mulig mangelfullt kunnskapsgrunnlag, eller til en manglende vilje til å gjøre bruk av det kunnskapsgrunnlaget en har. Ved å bruke hierarkisk myndighet og flertallsavgjørelser kan man risikerer at alternative synspunkter ikke kommer frem. Risikoen for at berørte parter ikke blir hørt er stor. Kompromissløsninger er "nest - beste - løsninger". Poenget er ikke at slike måter å fatte beslutninger på bør være fraværende i organisasjoner. Poenget er heller at det er viktig å være klar over at ofte er det slik beslutninger fattes, og at et større innslag av forståelsesorientert kommunikasjon kan være med på å bidra til å fremskaffe løsninger med en høyere grad av gyldighet (ibid.).

Når LV starter ut en reorganiseringsprosess som i startfasen har innslag av et ønske om forståelsesorintert kommunikasjon, og denne prosessen ender ut i en omfattende konflikt, kan dette tolkes som at man igjennom prosessen ikke har klart å ta høyde for behovet for en kommunikativ prosess. Flygelederne kritiserer prosessen for at den ikke er grundig nok. Men samtidig "biter de seg selv i halen" med å fremheve at selv om prosessen hadde vært "riktig", så ville ikke de som gruppe hatt noe annet syn på resultatet. Et slikt poeng er også med på å understreke at prosessen mangler en forståelsesorientert dimensjon:

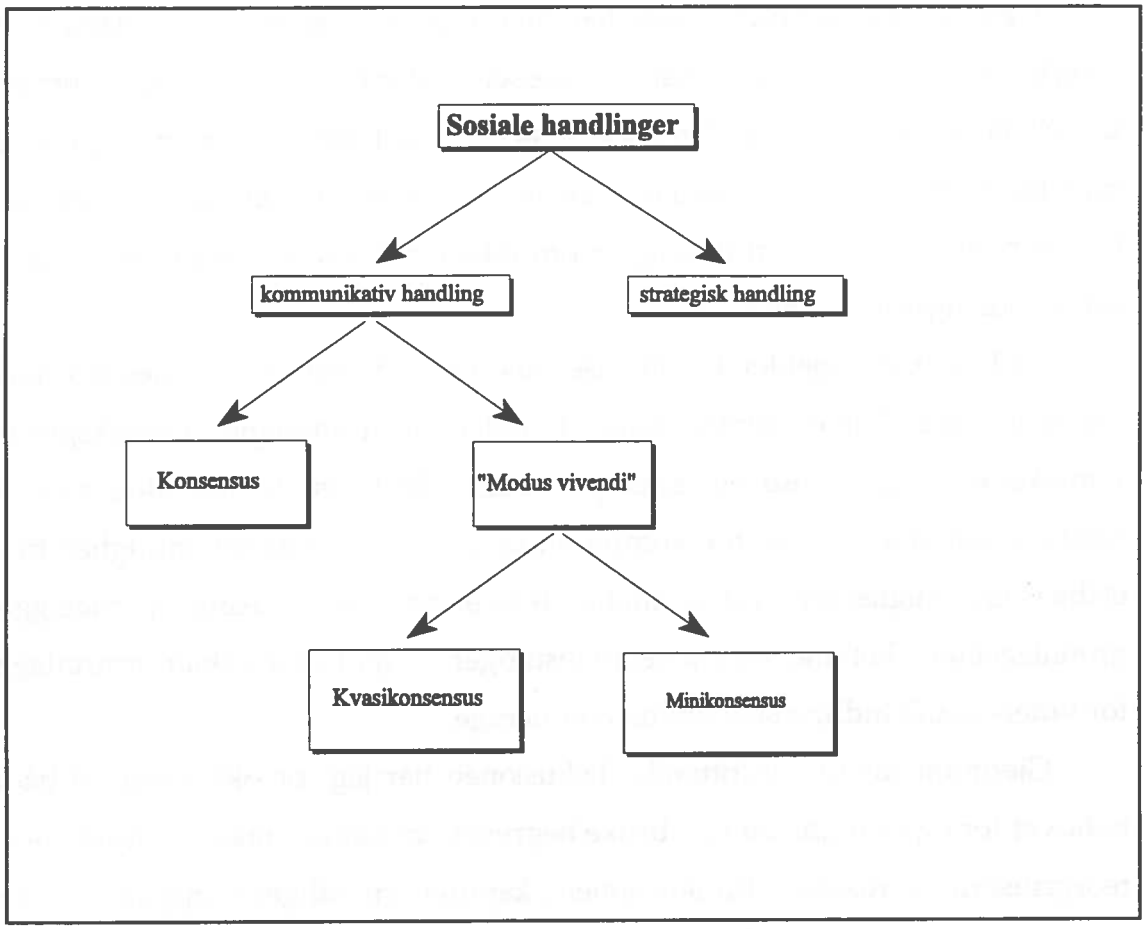
"Den som ikke går inn i slike kommunikasjonsprosesser, eller som ikke overholder språklige gyldighetskrav om empirisk sannhet, normativ riktighet og subjektiv autensitet, vikler seg inn i selvmotsigelser og inkonsistenter som kan møtes med kritikk" (Eriksen 1993b:39).

Problemet med begrepet kommunikativ rasjonalitet er at det er sterkt knyttet til forestillingen om kvalifisert konsensus. Med dette menes at partene diskuterer seg frem til konsensuell enighet basert på argumentasjon og kommunikasjon. Man får lett assosiasjoner til diskusjonsgrupper på et filosofisk seminar (Eriksen 1994b).

Min studie av en reorganiseringsprosess i Luftfartsverket har vist at en slik kommunikativ enighet er vanskelig å få til i praksis. Endringsprosesser er ofte preget av partikulære interesser og kontekstavhengige normer og verdier. I den forbindelse er det lett å avfeie kommunikativ rasjonalitet som "virkelighetsfjernt" og lite beskrivende for den samhandling som foregår i reorganiseringsprosesser. I tillegg har jeg vist til en mulighet for uheldige organisatoriske effekter, som *kan* ha sammenheng med at vi har å gjøre med aktører som på den ene siden er opptatt av å ivareta sine materielle særinteresser, og på den andre siden er "fanget" av profesjonelle normer og verdier. Med andre ord kan det vises til et *behov* for å designe endringsprosesser med en større grad av kommunikativ rasjonalitet.

Spørsmålet blir så om det er *mulig* med et kommunikativt design? Teoretisk kan man gjøre dette ved å "fire" på kravene som ligger i det kommunikative ideal. Eriksen (ibid.) deler kommunikativ handling inn i to underkategorier, konsensuelle handlinger og et *modus vivendi.* Konsensuell handling betegner handlinger med sikte på å komme frem til rasjonelt fundert enighet. En samstemmighet som kommer i stand etter en gjensidig argumentasjonsutveksling. Modus vivendi viser til at deltakerne gjennom en kommunikativ diskursjon bare blir enige om en foreløpig overenskomst. Det vil si at overenskomsten ikke er det aktørene ideelt kunne ønske seg, men det er det de kan godta og stå inne for i den spesielle situasjonen. Hvis man tar for seg reorganiseringa av Luftfartsverket kan

det tyde på at om flygelederne og ledelsen i det minste kunne klare *å bli enige om at de var uenige,* så ville man være i stand til å etablere en basis for kommunikativ handling. Partene kunne så blitt enige om en pakt hvor de lot kontroversielle spørsmål ligge. Hovedpoenget er at aktørene blir enige om grunnlaget for pakten. Modus vivendi kan så deles inn i to underkategorier, *kvasikonsensus* og *minikonsensus.*



Figur 2 Ulike typer kommunikativ handling (fra Eriksen 1994b s.118)

Kvasikonsensus viser til at et mindretall som taper i en beslutningsprosess, aksepterer resultatet fordi det er kommet i stand gjennom legitime prosedyrer. I vårt tilfelle er det nettopp kritikkverdige trekk ved selve prosessen som er hovedankepunktet til flygelederne. En legitim prosess ville muligens medført at flygelederne kunne akseptert sluttresultatet selv om de var uenige i innholdet.

Flygelederne ville i hvert fall blitt tvunget til å argumentere på et annet grunnlag enn kritikk av prosedyrene. Et annet poeng er at hvis flygelederne og ledelsen klarer å bli enige om at de er uenige, vil det være mulig å nå frem til en kvasikonsensus utfra et gjensidig respektgrunnlag. Diskusjonen og prosessen bidrar til å klarlegge hverandres standpunkter og verdigrunnlag slik at de kan fortsette samhandlingen ut fra en gjensidig respekt.

I en reorganiseringsprosess har man også muligheten til å etablere en minikonsensus. Det vil si at man i prosessen avstår fra å ta opp kontroversielle saker[41]. En sak ville her være lønnsspørsmål for flygelederne. Dette er et spørsmål man kunne blitt enig om ikke å snakke om. Gjennom en kommunikativ prosess kunne man kommet frem til enighet om ikke å tematisere denne uenigheten i selve endringsprosessen.

Både når det gjelder kvasikonsensus og minikonsensus er det det gode argument som har en sentral plass. I stedet for at strategisk interaksjon og kontekstuell forpliktelse betegner prosessen, får vi en forskyvning mot en forståelsesorientert basis for kommunikasjon. Vi får dermed mulighet til å etablere en uenighet som, i slike tilfeller, ikke bryter ned prosessen og ødelegger grunnlaget for å komme frem til bedre løsninger. Vi får heller avklart grunnlaget for videre samhandling selv om man er uenige.

Gjennom denne avsluttende diskusjonen har jeg forsøkt å vise til både behovet for og muligheten til å bruke begrepet om kommunikativ rasjonalitet i reorganiseringsprosesser. Konklusjonen i kapittel fire tidligere i oppgaven viser at prosessen har sterkt innslag av instrumentell styring og strategisk argumentasjon. Dette gjelder både flygeledere og ledelse. Når så i tillegg en del standpunkter ikke kan sies å være egennyttebasert, men faktisk er å betrakte som "sannheter" de ulike gruppene er forpliktet til å ivareta, kan det virke som at man ikke kommer utenom en vektlegging av det kommunikative aspekt i endrings-

---

[41] I mange tilfeller kan det vise seg vanskelig å la kontroversielle saker ligge. I endringsprosesser er det ofte kontroversene som er det sentrale, og disse må på et eller annet tidspunkt løses.

prosesser. En slik vektlegging kan man si blir gjort i startfasen av prosessen. Problemet var at det gikk galt underveis. For å kunne lykkes med reorganiseringsprosesser vil det være viktig å være klar over at aktørene både kan være strategiske med ønske om å ivareta egne interesser, og profesjonelle ivaretakere av forpliktende normer og verdier. I et slikt perspektiv blir det avgjørende å problematisere de ulike interessene, normene og verdiene. For er det ikke slik at det er en *fellesinteresse* å fremskaffe offentlige organisasjonsløsninger som er best fra et offentlig ståsted?

6.3 Mulighet for- eller grenser for endring?

Utgangspunktet for oppgaven har vært de omfattende endringsprosesser som finner sted i offentlig sektor. I den forbindelse blir selve reorganiseringsprosessen fremholdt som viktig. Det er blant annet gjennom prosessen man skal kunne klare å etablere organisasjonsløsninger med legitimitet, både utad i samfunnet og innad i den enkelte organisasjon. Løsningene man til slutt velger vil gjerne være et valg mellom ulike alternativer, noe som kan medføre at enkelte interesser får gjennomslag for sine krav , mens andre ikke får det. Ofte opplever man da at endringsprosessen blir preget av konflikt og maktkamp. Et vesentlig spørsmål blir hvilke muligheter det er for endring, og finnes det grenser for endring?

Jeg har i denne oppgaven tatt for meg en reorganiseringsprosess i Luftfartsverket. Fokus har vært rettet mot flygelederne og ledelsen. Prosessen som i utgangspunktet skulle være åpen, både for bred deltakelse, frie meningsytringer og flere mulige løsningsalternativ, endte ut i en omfattende konflikt der flygelederne og ledelsen i Luftfartsverket sto steilt mot hverandre. Gjennom en analyse av omorganiseringsprosessen har jeg forsøkt å forklare denne konflikten.

Ved hjelp av et instrumentelt-, kontekstuelt-, og kommunikativt perspektiv på rasjonalitet, har jeg fått frem ulike sider ved endringsprosessen som igjen kan være med på å forklare konflikten. De ulike forklaringene kan sies å utfylle

hverandre. I et instrumentelt perspektiv kan konflikten forklares med at reorganiseringsprosessen blir en arena for maktkamp, der aktørene bruker ulike strategier for å få gjennomslag for *sine* spesifikke interesser. Gjennom et kontekstuelt perspektiv kan konflikten forklares med bakgrunn i at ulike kulturer eller kontekster står i motsetningsforhold til hverandre. Hver enkelt kontekst mener å ivareta den "riktige sannhet". I et kommunikativt perspektiv blir konflikten forklart med at prosessen ikke tilfredsstilte de idealkrav som ligger til grunn for at endringsprosessen kan vurderes som legitim. Med andre ord blir konflikten forklart med at prosessen ikke er i tråd med standarder som åpenhet, reell deltakelse, fravær av ytre tvang, samt fravær av strategisk handling. Det kommunikative perspektivet åpner også opp for en diskusjon om hvordan man kan designe endringsprosesser nettopp med tanke på å etablere organisasjonsløsninger som kan vurderes som legitime.

I en samlet vurdering av konflikten er det nok de instrumentelle handlingene som dominerer prosessen. Selv om flygelederne argumenterer for at reorganiseringa truer flysikkerheten, kan man si at argumentasjonen avsløres når flygelederne våren 1994 "selger" argumentet om sikkerhet, samt behovet for en ny organisasjonsstruktur. Dette gjøres ved å akseptere et "sommertillegg" på inntil kr. 5500,- pr.mnd. for å jobbe like mye som før. Tilsvarende er det også en inkonsistens i argumentasjonen når flygelederne kritiserer prosessen for at den ikke har vært grundig nok, og samtidig sier at deres syn på resultatet ikke ville ha vært annerledes selv om prosessen hadde vært annerledes. Også handlingene til ledelsen kan i stor grad tolkes å være instrumentelle. Det kan virke som at ledelsen bevisst har brukt virkemidler som stramme tidsfrister, begrensing i deltakelsen osv. for å få til en reorganiseringsprosess etter spesielle ønsker.

Samtidig er det også viktig å være klar over at handlingene til både flygelederne og ledelsen kan være preget av ulike normer og verdier. Jeg har i analysen vist til at de to gruppene kan sies å tilhøre ulike kulturelle røtter. Flygelederne er forankret i en handlingsrettet kultur som er preget av en velutviklet korpsånd, mens ledelsen tilhører en mer "byråkratisk" kultur.

Hvorvidt handlingene til aktørene er instrumentelle eller normative, kan være vanskelig å avgjøre empirisk. Et eksempel på dette er at hvis vi ser hele konflikten under ett, vil aksjonene til flygelederne kunne avsløres som strategier for å maksimere profesjonens egeninteresser. Fokuserer vi derimot isolert på selve den politiske streiken, en streik som ikke ga umiddelbare gevinster til flygelederne, vil denne kunne fremstå som et uttrykk for at flygelederne virkelig *er* opptatt av at flysikkerheten er truet. På den ene siden kan da argumentasjonen rundt tap av sikkerhet tolkes som skinnargumentasjon eller ubevisst bedrag fra flygeledernes side. På den annen side kan argumentasjonen tolkes som at flygelederne reelt er opptatt av at sikkerheten er truet. Derved kan det være vanskelig å finne "det rette svar". Og det er vel kanskje det som er poenget. Svaret er ikke enten eller, det er både og. Handlingene til aktørene er nok *både* preget av normative føringer, samt egeninteressemotivet.

Hvis vi tar utgangspunkt i ovenstående, kan det være et dilemma at de forskjellige kontekster ikke problematiserer og tematiserer sine respektive norm- og verdigrunnlag. Vi får derved ikke noen reell kommunikasjon mellom kontekstene. Et kommunikativt perspektiv åpner opp for en evaluering av prosessen (og derved konflikten) med bakgrunn i noen kommunikative standarder. Starten av reorganiseringsprosessen kan tolkes som at kriteriene ble forsøkt oppfylt. Selv om jeg i tillegg har forklart den "tidlige idyllen" som et uttrykk for at interessene til flygelederne og ledelsen var sammenfallende, kan den tidlige fasen også tolkes som at det eksisterte en *vilje* til å organisere prosessen etter noen kommunikative standarder. Når så prosessen senere endte i konflikt, kan dette tolkes som at man ikke klarte å følge opp de kommunikative kriteriene.

Finnes det så mulighet for endring? Svaret på dette må bli ja. Luftfartsverket har faktisk endret organisasjonsstruktur. Problemet har imidlertid vært, og er fremdeles, at den nye organisasjonen ikke har legitimitet hos flygelederne. Dette kan på sikt føre til uheldige organisatoriske konsekvenser for Luftfartsverket. Den nye organisasjonen kan fremstå som kun "linjer" på papiret. Innad er det de samme samarbeids- og konfliktlinjer som før omorganiseringa. I denne

sammenheng vil det være viktig å bli klar over at ulike aktørgrupper, enten de ønsker å maksimere egeninteressen, eller mener å ivareta sentrale normer og verdier, kan sies å representere *grenser for endring*. I stedet for at omorganiseringsprosessen blir en "mulighetens arena", kan reorganiseringa ende opp med illegitime løsninger. En økning av den kommunikative rasjonaliteten kan være med på å øke legitimiteten til selve prosessen, slik at vi får mulighet til å etablere legitime løsninger som kan være til et felles beste.

LITTERATUR

Allison, G.T.(1971): *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis.* Boston: Little Brown.

Andersen, H.(1992): Velfærd, nytte og rationalitet i økonomiske og sociologiske teorier.: i *Handling, norm och rationalitet.* Bergen: Ariadne Forlag.

Bang, L. og Sverdrup Svendsen, N.(1990): "Organisasjonsforskning på feil spor?". i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* (6),6:195-200.

Berg, O.(1987): *Medisinens logikk.* Universitetsforlaget AS.

Berger, P. og Luckmann, T.(1967): *The Social Construction of Reality.* Doubleday, New York.

Brunsson, N.(1989): *The organization of Hypocrizy: Talk and Actions in Organizations.* New York, John Wiley & Sons.

Brunsson, N. og Olsen, J.P.(1990): "Kan organisasjonsformer väljas? i Brunsson, N. og Olsen, J.P.(red.): *Makten at reformera.* Carlssons bokforlag, Stockholm.

DiMaggio, P.(1988): "Interest and Agency in Institutional Theory" i L.G. Zucker (red.): *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment.* Cambridge, MA:Ballinger.

Egeberg, M.(1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet.* Oslo, Aschoug/Tanum-Norli.

Egeberg, M.(1989): "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen?" i Egeberg, M.(red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling.* Oslo, TANO.

Egeberg, M.(1991): "Organisasjonsforskning på feil spor?" Svar til Lisa Bang og Nina Sverdrup Svendsen. i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* (7),1:64-67.

Elster, J.(1979): *Forklaring og dialektikk*. Oslo: Pax.

Elster, J.(1989a): *The Cement of Society*. Cambridge: University Press.

Elster, J.(1989b): *Solomonic Judgements*. Cambridge: Cambridge University Press.

Elster, J.(1989c): *Nuts and Bolts*. Cambridge: University Press.

Elster, J.(1992): Argumenter og forhandlinger: Om strategisk bruk av kommunikativ atferd, *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 1992, 33:115-132.

Eriksen, E.O.(1986): "Handlingskoordinering og sosial orden", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, bd.27, 217 - 238.

Eriksen, E.O.(1987): "Symbols, Stratagems and Legitimacy in Political Analysis", *Scandinavian Political Studies* 1987,4:259-278.

Eriksen, E.O.(1990): "Demokratiets rasjonale". i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* (6), 2:87-105.

Eriksen, E.O.(1992): Fra målstyring til selvstyring: Om rasjonalitet og irrasjonalitet i styringen av et somatisk sykehus. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1992: 33 s.271-288.

Eriksen, E.O.(1993a): *Grenser for staten*. Oslo: Universitetsforlaget.

Eriksen, E.O.(1993b): *Den offentlige dimensjonen*. Oslo: TANO.

Eriksen, E.O.(1994a): *Statsvitenskapen og konstitusjonstenkningen.* Utvidet versjon av paper framlagt på Nasjonal fagkonferanse i statsvitenskap, 5.-7. januar, Bardøla Høyfjellshotell, Geilo.

Eriksen, E.O.(1994b): "Den politiske diskurs - fra konsensus til modus vivendi?" i Eriksen, E.O.(red.): *Den politiske orden.* Oslo: TANO.

Eriksen, E.O. og Weigård, J.(1992): Strategisk og kommunikativ handling. En kommentar til Jon Elster. *LOS- senter Notat* 92/19.

Eriksen, E.O. og Weigård, J.(1995): *Kommunikativ handling. Innføring i Jurgen Habermas teori om politikk og samfunn.* (Manus kap.1 og 2). Tromsø.

Eriksen, T.H.(1994): *Kulturelle veikryss - essays om kreolisering.* Universitetsforlaget AS. Oslo.

Freidson, E.(1988): *Profession of Medicine. A Study of Sociology of Applied Knowledge.* The University of Chicago Press.

Giddens, A.(1976): *New rules of sociological method.* London.

Guneriussen, W.(1992): *Meningsforstående samfunnsvitenskap.* ISV, UiTø.

Habermas, J(1981): *Theorie des kommunikativen Handelns,* Vol. I, Suhrkamp, Frankfurt.

Haga, Å.(1991): *Samfunn og handling.* Oslo: Universitetsforlaget.

Hagen, R.(1991): Ti år for dialektikken. *Nytt Norsk Tidsskrift* nr.1/1991.

Hovik, S. og Stigen, I.(1995): "Kommunal reorganisering: Eksterne og interne aktørers betydning. i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* (11),2:115-131.

Kettner, M.(1993): Scientific Knowledge, Discourse Ethics, and Consensus Formation in the Public Domain. Utgitt i E.R. Winkler og J.R. Coombs (red.): *Applied Ethics: A reader*, Blackwell.

Lewin, L.(1988): *Det Gemansamma basta.* Borås: Carlssons Forlag.

March, J. G. og Olsen, J. P.(1989): *Rediscovering Institutions.* New York: The Free Press.

Meyer, J. W. og Rowan, B.(1977): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," i: *American Journal of Sociology* 83(September):340-363.

Meyer, J. W. og Scott, W. R.(1992): *Organizational environments: Ritual and rationality.* Newbury Park, CA: Sage.

Nielsen, H. G.(1993): *Individ, institution og politik: -en analyse af grundlaget for en generel samfundsteori.* Institut for Statkundskab, Århus Universitet.

Olsen, J. P.(1988): *Statsstyre og institusjonsutforming.* Oslo: Universitetsforlaget.

Olson, M.(1971): *The logic of collective action: public goods and the theory of groups.* Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Perrow, Ch.(1986): *Complex Organizations.* Mcgraw-Hill Publishing Company.

Pfeffer, J.(1983): "Organizational Demography." i Cummings, L.L. og Staw, B.M.(red.): *Research in Organizational Behavior,* (5): 299-357. Greenwich, Conn.:JAI Press.

Rasch, B. E.(1987): "Positiv og normativ politisk analyse: Om det egenartede ved statsvitenskapelig analyse og utfordringen fra økonomiske teorier om politikk", *Statsvetenskaplig Tidsskrift*,90:187-206.

Røvik, K.A.(1992a): *Den "syke" stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo, Universitetsforlaget.

Røvik, K.A.(1992b): "Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner". i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* (8),4:261-284.

Saxi, H. P.(1993): *Organisasjonsutvikling i kommuner: Mote eller diskurs?* Essay laget i forbindelse med Dr.polit.- seminaret om "Diskursetikk" på Melbu 27.09 - 01.10 1993.

Scott, W. R.(1994): "Institutions and Organizations: Toward a Theoretical Synthesis." i Scott, W. R. og Meyer, J. W.(1994): *Institutional Environments and Organizations*. Sage Publications.

Self, P.(1985): *Political Theories of modern Government*. London: Unwin & Hyman.

Selznick, P.(1957): *Leadership in Administration*. University of California Press.

Skyttermoen, T.(1993): *"Mer luft under vingene" - En studie av omorganiseringsprosessen i Luftfartsverket*. Hovedoppgave i Statsvitenskap. Oslo.

Torgersen, U.(1981): *Profesjonssosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.

Wadel, C.(1991): *Feltarbeid i egen kultur - en innføring i kvalitativt orientert samfunnsforskning*. SEEK A/S. Flekkefjord.

Weber, M.(1971): *Makt og byråkrati*. Oslo, Gyldendal.

White, S.K.(1988): *The recent work of Jurgen Habermas - Reason, justice and modernity*. Cambridge University Press.

Winch, P.(1958): *The Idea of a Social Science*. New York: Humanities Press.

Yin, R.K.(1989): *Case Study Research. Design and Methods.* Newbury Park, CA: Sage.

Zucker L.G.(1988): *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment.* Cambridge, MA:Ballinger.

Zucker, L.(1987): Institutional Theories of Organizations. i *Annual Rewiev of Sociology,* 13:443-464.

Østerberg, D.(1988): *Talcott Parsons Sosiologiske essays.* Oslo: Pax.

OFFENTLIGE DOKUMENTER

NOU 1988:31 "Sivil luftfart - organisasjon, styring og tilsyn".

NOU 1989:5 "En bedre organisert stat".

"Program for fornyelse av statsforvaltningen" 1987.

St.meld.nr.36(1983-84: Norsk luftfartsplan.

St.prp.nr.33(1991-92): Omorganisering av Luftfartsverket.

AVISER

Dagbladet, 22.11. 1991 (leder).
Dagbladet, 08.07. 1995 (kronikk av Hans Fredrik Dahl).

INTERNE DOKUMENTER

-1989. SP - avisa nr.1.

-Mai 1990. Strategisk plan for Luftfartsverket. 1990-1994. (Strategiplanen).

-Jun. 1990. Handlingsplan for utviklingsprosessen. Internt dokument.

-Aug. 1990. "Fra etat til forvaltningsbedrift: noen sentrale utfordringer. Notat fra Hartmark-Iras.

-20.11. 1991. Pressemelding fra Norsk Flygelederforening.

-Feb. 1993. Prosjekt for Utvikling av Luftfartverkets Samhandlingskultur (PULS) Notat fra fase I. Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.

-Okt. 1993. Avtale mellom SD/LV og NFF om å utrede omorganisering av flygeledertjenesten.

-Okt. 1993. Kartlegging av klima og samarbeidsforhold i Luftfartsverket. Rapport 2 fra PULS. Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.

-04.10. 1993. Intern-informasjon fra Luftfartsverket.

-April 1994. Utredning om utskillelse av eget driftsselskap for flykontrolltjenesten.

-April 1994. Høringsutkast fra NFF i forbindelse med utredningen for å skille flykontrolltjenesten ut i et eget driftsselskap.

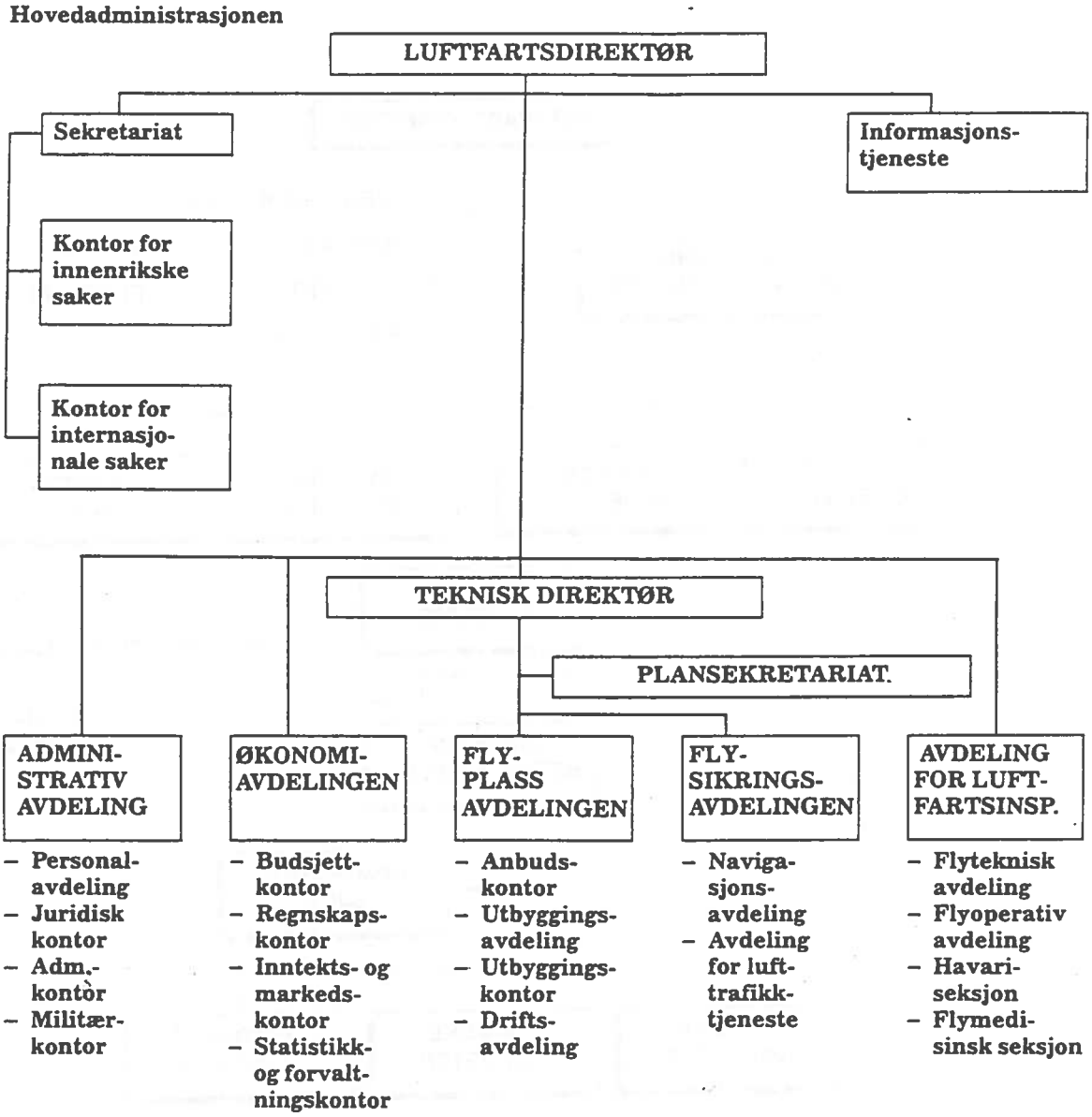
Følgende nummer av det interne bladet *"Bakkekontakt"*:
1987: 4
1988: 2
1990: 1
1991: 1, 2, 5

Følgende nummer av fagforeningsbladet *"Flygelederen"*:
1987: 3
1988: 5
1989: 1, 2
1990: 6
1991: 2, 3, 5
1993: 1
1995: 1

I tillegg foreligger det et omfattende bakgrunnsmateriale, deriblant samtlige nummer av *"Det nye LV"* (informasjonsblad om utviklingsprosessen) for perioden 1990-1993, samt diverse rapporter fra LV om blant annet fremtidig arbeidsfordeling, ny organisasjonsstruktur osv. Som bakgrunnsmateriale er det også brukt både intern korrespondanse og interne fagforeningsnotater.

Vedlegg 1

Luftfartsverkets organisasjon *før* omorganiseringen



Vedlegg 2

Luftfartsverkets organisasjon *etter* omorganiseringen