

MASTEROPPGAVE

Emnekode:
BE323E

Navn:
Roger Jensen
Kristin D. Strømnes Mikkelsen
Heidi Wiik

Fra det som kan telles til det som teller!

- *En studie av Skatteetatens
omorganisering «Nye skatt»*

Dato: 29.05.2020

Totalt antall sider: 143

Abstract

As leaders of public businesses, we find ourselves in continuous processes of reorganization and alterations. Parts of these procedures are driven by the desire for improved problem solving, and some are also driven by the desire to increase the efficiency of operations. The latter has in no way decreased after the Norwegian Government implemented the Debureaucratization Reform (ABE reform) in 2015 hoping to increase the rate of change in public sector. In principle, this reform involved the reduction of operation budgets with an annual scale down.

In the groundwork for this thesis, while deciding what to study closely, all three of us agreed that change was a topic we would like to explore. As one of us is employed in the Norwegian Tax Administration, a department which has recently carried out a larger alteration process, this particular alteration became the basis for our study.

Gradually, Norwegian citizens have advanced from a situation where each must individually fill in their tax returns to the current situation of receiving the tax return pre-filled. Unless there are any remarks to this current tax return both the assessment notice and settlement will go through a fully automatic process. Therefore, we found it interesting to look more in depth into a process of change in an organization that has readjusted itself as much as the Norwegian Tax Administration. The main focus of our thesis is change, and this is the core of our scientific research model. We wanted to look at how this process of change in the Tax Administration was experienced by the managers, considering that the number of managers have been significantly reduced at the same time as a substantial number of employees have received new duties. Therefore, organization, management, culture and communication are also part of this research model.

Our research is carried out qualitatively and we have used a case study combined with the grounded theory method. A challenge with this approximation was that we were not to include theory until the final part of the analysis. Nonetheless, we believe that we have made discoveries through using this method that we would not necessarily have discovered through other approximations. We believe that the analysis of information from the interviews have given us a broader insight and more perspectives than if we had used theory from the beginning. The scientific research model and approach are the starting point for our research. The core of our research is change, and we have therefore focused the majority of the discussion to this topic.

We originally desired to see the effects of “Nye skatt” (“New Tax”), but our research has made it clear that this new organizational model to a greater extent shall prepare this organization for

possible future change than we initially believed. It is therefore too soon to look at the effects. We have consequently looked at what swayed this change, and also included some suggestions for what could be brought into focus onwards regarding the chosen organization.

Through the interviews we received insights into how leaders have experienced the implemented process of change. Additionally, we have gained insights into how elements such as culture, communication and management have influenced the process of change. We transcribed the interviews and used the computer program NVivo for coding, simplifying the process of analysis. After the final coding, we were left with a selective data material which became the foundation for our four main categories: thawing, implementation, freeze, and future-oriented organization. These main categories became the groundwork for the further discussion, conclusion and recommendation in the thesis. In the discussion, we have compared our discoveries and relevant theory on the topic.

We have found connections between our discoveries and existing literature that illustrate that it is crucial to emphasize the process of change also after the process of change has been implemented. Additionally, that it is critical to be explicit on aims and visions, and that particular these terms are filled with a content that the organization acknowledges. It may also be appropriate to consider the culture of the organization, thereby gaining insight to potential matters that could hinder or promote the desired development.

Sammendrag

Som ledere i offentlige virksomheter opplever vi å stå i kontinuerlige omorganiserings- og endringsprosesser. Deler av dette er drevet av ønsket om bedre oppgaveløsning, men noe er også drevet av ønsket om å effektivisere driften. Sistnevnte har ikke blitt mindre etter at Regjeringen i 2015 innførte en avbyråkratiseringsreform (ABE reformen) som skulle bidra til å øke omstillingstakten i offentlig sektor. Denne reformen innebar i prinsippet at man reduserte driftsbudsjettene med et årlig rammekutt.

I forarbeidet til denne oppgaven, når vi skulle finne ut hva vi ønsket å se nærmere på, var endring et område som alle tre kunne tenke seg å undersøke. Siden en av oss arbeider i skatteetaten, en etat som nettopp har gjennomført en stor endringsprosess, så ble denne endringen grunnlaget for vår studie.

Som innbyggere har vi over tid opplevd å gå fra en situasjon der vi måtte fylle ut vår egen selvangivelse til der vi i dag får ferdig utfylt skattemelding. Har man ikke merknader til denne kan man forholde seg rolig og både skatteoppgjør og avregning skjer gjennom en helautomatisk prosess. Vi fant det derfor spennende å kunne se nærmere på en prosess i en organisasjon som har omstilt seg så mye som skatteetaten har. Hovedfokuset i oppgaven er endring, som står i midten i vår forskningsmodell. Vi ønsket å se på hvordan denne endringsprosessen til skatteetaten ble opplevd av lederne, da antall ledere i etaten er betraktelig redusert fra tidligere, samtidig som et vesentlig antall medarbeidere har fått nye arbeidsoppgaver. Organisasjon, ledelse, kultur og kommunikasjon er derfor også en del av forskningsmodellen.

Vår forskning er gjennomført kvalitativt og vi har brukt en casestudie kombinert med grounded theory som metode. Vi har gjennom denne tilnærmingen kjent på utfordringene med å ikke trekke inn teori før i siste del av analysen. Likevel tror vi at vi har gjort funn gjennom denne metoden som vi ikke ville kommet fram til ved bruk av andre tilnærminger. Vi tror selv at den analysen av informasjonen vi har fått i intervjuene, har gitt oss bredere innsikt, og flere perspektiver enn om vi hadde heftet oss på teori først. Forskningsmodellen og problemstillingen er utgangspunktet for vår forskning. Kjernen i denne er endring, og vi har derfor knyttet mye av vår diskusjon til dette temaet.

Vi ønsket opprinnelig å se på effekter av «Nye skatt», men vi har gjennom arbeidet kommet fram til at den nye organisasjonsmodellen i større grad skal klargjøre organisasjonen for mulig framtidig endring, enn det vi trodde i utgangspunktet, og at det er tidlig å se på

effekter. Vi har også derfor sett på hva som har påvirket denne endringen, og også tatt med forsiktige antydninger om hva som kan være viktig å sette søkelys på framover knyttet til den valgte organisering.

Gjennom intervjuene fikk vi innsikt i hvordan lederne har opplevd den gjennomførte endringsprosessen. Gjennom dette arbeidet har vi også fått innsikt i hvordan elementer som kultur, kommunikasjon og ledelse har påvirket organisasjonsprosessen. Vi transkriberte intervjuene og brukte dataprogrammet NVivo til koding, noe som har forenklet analyseprosessen. Etter endelig koding satt vi igjen med et selektivt datamateriale som ble grunnlaget for våre fire hovedkategorier: opptining, gjennomføring, nedfrysing og organisering egnet for fremtiden. Disse hovedkategoriene har vært grunnlaget for den videre diskusjon, konklusjon og anbefaling i oppgaven. Gjennom diskusjonen har vi sammenlignet funn og aktuell teori på området.

Vi har funnet sammenhenger mellom eksisterende litteratur og funn som blant annet viser at det er viktig å holde trykk på en endringsprosess også etter at en endring av selve organiseringen er iverksatt, samt at det er viktig å være tydelig på mål og visjoner, gjennom at disse begrepene fylles med et innhold som organisasjonen forstår. Det kan også være hensiktsmessig å se på organisasjonens kultur, slik at man får innsikt i eventuelle forhold som kan hindre eller fremme ønsket utvikling.

Forord

Etter snart tre år på Nord Universitet opplever vi å ha lært mye. Vi har gjennom MBA studiet hatt tilgang på gode forelesere, vi har tilegnet oss kunnskaper som vil være nyttig for oss som ledere, men det har også gitt kunnskaper som vi håper kommer organisasjonene vi er en del av til gode.

Med det vil vi også takke våre arbeidsgivere, Skatteetaten og Vestvågøy Kommune, for støtte og tilrettelegging slik at vi har hatt muligheten for å ta dette studiet samtidig som vi er i full jobb.

Skatteetaten var positiv til at vi forsket på omstillingsprosessen, og det var forholdsvis enkelt å komme i kontakt med personer som var villige til å la seg intervju av oss. Gjennom intervjuene ble vi kjent med perspektivene til ledere som framsto som svært kompetente, reflekterte og også som gode ambassadører for skatteetaten.

Vi ønsker å takke vår veileder Jan-Oddvar Sørnes for gode, konkrete og konstruktive tilbakemeldinger underveis i forskningsarbeidet.

Samarbeidet vi tre har hatt med denne oppgaven har vært verdifullt, og vi tenker at våre ulike utdanninger og erfaringer har vært en god støtte i arbeidet. Vi må derfor takke hverandre for innsatsen og alt den enkelte bidro med inn i oppgaven. En stor takk også til våre familier som har støttet opp om oss underveis.

Leknes den 29.05.2020

Roger Jensen, Kristin Dyrseth Strømnes Mikkelsen og Heidi Iren Wiik

Innholdsfortegnelse

Abstract	i
Sammendrag	iii
Forord	v
Innholdsfortegnelse	vi
1.0 Innledning	1
1.1. Aktualisering	1
1.2 Bakgrunn og kontekst.....	2
1.3 Nye skatt.....	4
1.4 Problemstilling	5
1.5 Avgrensning	7
1.6 Oppgavens oppbygging.....	8
2.0 Teori	9
2.1 Organisasjoner.....	9
2.1.1 Systemteori.....	9
2.1.2 Matriseorganisasjoner	10
2.1.3 Endring i organisasjoner.....	10
2.2 Kultur	12
2.2.1 Tre kulturelle nivåer	14
2.2.2 Organisasjonskulturens effekter på medlemmene.....	15
2.2.3 Organisasjonskulturens dysfunksjoner.....	17
2.3 Ledelse	18
2.3.1 Endringsprosess.....	19
2.3.2 Kotters åtte trinn for endring	21
2.3.2.1 Establishing a sense of urgency.....	23
2.3.2.2 Forming a powerful guiding coalition	24
2.3.2.3 Creating av vision	24
2.3.2.4 Communicating the vision.....	24
2.3.2.5 Empowering others to act on the vision	25
2.3.2.6 Planning for and creating short-term wins	25
2.3.2.7 Consolidating improvements and producing still more change	25
2.3.2.8 Institutionalizing new approaches	26
2.3.2.9 Kritik mot Kotter	26
2.3.3 Motstand mot endringer	27

2.4 Kommunikasjon	30
2.5 Oppsummering teori.....	32
3.0 Metode og design	33
3.1 Vårt vitenskapelige ståsted.....	33
3.2 Kvalitativ metode	34
3.2.1 Dokumentstudier	34
3.3 Metodisk tilnærming	35
3.4 Utforskende design.....	36
3.5 Casestudier	36
3.6 Grounded theory.....	38
3.7 Intervju	40
3.7.1 Intervjuguide	40
3.8 Utvalg	41
3.9 Beskrivelse av respondenter.....	42
3.10 Analysering av intervju	42
3.11 Validitet.....	43
3.12 Reliabilitet	44
3.13 Etske problemstillinger	45
3.14 Refleksjon over egen rolle som forskere.....	46
3.15 Kritisk refleksjon over valgt design og metode	47
4.0 Funn.....	48
4.1 Kjernekatogrier.....	48
4.2 Fasen for opptining.....	50
4.2.1 Establishing a sense of urgency	50
4.2.1.1 Likebehandling	51
4.2.1.2 Etterlevelse av skatte- og avgiftsregler	52
4.2.1.3 Økonomi og effektivisering	53
4.2.1.4 Omverden/internasjonalisering/digitalisering.....	55
4.2.1.5 Oppsummering.....	57
4.2.2 Forming a powerful guiding coalition.....	57
4.2.2.1 Prosjektorganisering.....	57
4.2.2.2 Toppledelse	59
4.2.2.3 Oppsummering.....	59
4.2.3 Creating a vision.....	60

4.2.3.1 Tydelige mål	60
4.2.3.2 Endringsagenda	60
4.2.3.3. Oppsummering.....	61
4.2.4 Refleksjon over funnene i denne kategorien	61
4.3 Fasen for gjennomføring	62
4.3.1 Communicating the vision	62
4.3.1.1 Kommunikasjon.....	62
4.3.1.2 Strategi for kommunikasjon.....	66
4.3.1.3 Involvering tillitsvalgte	66
4.3.1.4 Oppsummering.....	67
4.3.2 Empowering others to act on the vision	67
4.3.2.1 Spesialisering.....	68
4.3.2.2 Oppsummering.....	69
4.3.3 Planning for and creating short-term wins	69
4.3.3.1 Milepæler	69
4.3.3.2 Gevinstrealisering.....	70
4.3.3.3. Oppsummering.....	71
4.3.4 Refleksjon over funnene i denne kategorien	71
4.4 Fasen for nedfrysing.....	72
4.4.1 Consolidating improvements and producing still more change	72
4.4.1.1 Forståelse av hvordan organisasjonsmodellen skal fungere	73
4.4.1.2 Annerledes måte å arbeide på	74
4.4.1.3. Produksjonsdrevet kontra utviklingsdrevet	75
4.4.1.4 Oppsummering.....	76
4.4.2 Institutionalizing new approaches	76
4.4.2.1 Faren for at endringer dør ut	76
4.4.2.2. Kultur	78
4.4.2.3 Oppsummering.....	81
4.4.3 Refleksjon over funnene i denne kategorien	82
4.5 En organisering egnet for fremtiden.....	83
4.5.1 Roller, ansvar, myndighet og oppgaver (RAMO).....	83
4.5.1.1. Tydeligere ansvar i linjen.....	84
4.5.1.2 Uklarheter i ansvar og myndighet.....	84
4.5.1.3 Divisjonenes rolle i ny organisering.....	86
4.5.2. Refleksjon over funnene i denne kategorien	86

5.0 Diskusjon.....	88
5.1 Opptinningsfasen.....	88
5.1.1. Establishing a sense of urgency	88
5.1.2 Forming a powerful guiding coalition.....	90
5.1.3 Creating a vision.....	91
5.1.4 Delkonklusjon	93
5.2 Fasen for gjennomføring	93
5.2.1 Communicating the vision	94
5.2.2 Empowering others to act on the vision	95
5.2.3. Planning for and creating short-terms win	97
5.2.4 Delkonklusjon	97
5.3 Nedfrysingsfasen.....	98
5.3.1 Consolidating improvements and producing still more change	98
5.3.2 Institutionalizing new approaches	100
5.3.3 Delkonklusjon	104
5.4 En organisasjon for fremtiden?	104
5.4.1 Modellvalg	104
5.4.2 Divisjonenes rolle.....	106
6.0 Konklusjon	107
6.1 Endringsprosessen «Nye skatt».....	107
6.2 Organisasjonsmodell	110
6.3 Teoretiske implikasjoner	110
6.4 Praktiske implikasjoner	111
7.0 Anbefalinger og videre forskning	113
7.1 Anbefalinger.....	113
7.2 Videre forskning.....	113
7.3 Avslutning	114
Litteraturliste	115
Figuroversikt	119
Vedlegg 1- Søknad NSD	120
Vedlegg 2 – Godkjenning fra NSD	125
Vedlegg 3- Intervjuguide	127
Vedlegg 4 Samtykkeskjema	130

1.0 Innledning

Offentlig sektor er under konstant forventning om å effektivisere seg. Bakgrunnen for dette er at offentlige midler skal anvendes på best mulig måte. Summen av behov som skal dekkes av offentlig finansiering er uendelig lang, og det vil derfor være i alles interesse å gjennomføre tiltak så kostnadseffektivt som mulig.

1.1. Aktualisering

Regjeringen innførte i 2015 en avbyråkratiseringsreform (ABE reformen) som skulle bidra til å øke omstillingstakten i offentlig sektor. Denne reformen innebar i prinsippet at man reduserte driftsbudsjettene med et årlig rammekutt. Satsen fastsettes i forbindelse med statsbudsjettet (Statsbudsjettet, 2017). Reformen er omdiskutert og finansminister Siv Jensen uttalte i forbindelse med innføringen at;

«regjeringen foreslår å innføre en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform fra og med 2015. – Vi vil forvalte skattebetalernes penger med respekt og motarbeide sløsing med offentlige midler. Som i næringslivet er det også i offentlig forvaltning et potensial for å bli mer effektiv. For å hente ut potensialet må det stilles klare krav om mindre byråkrati og mer igjen for skattebetalernes penger» (Finansdepartementet, 2014).

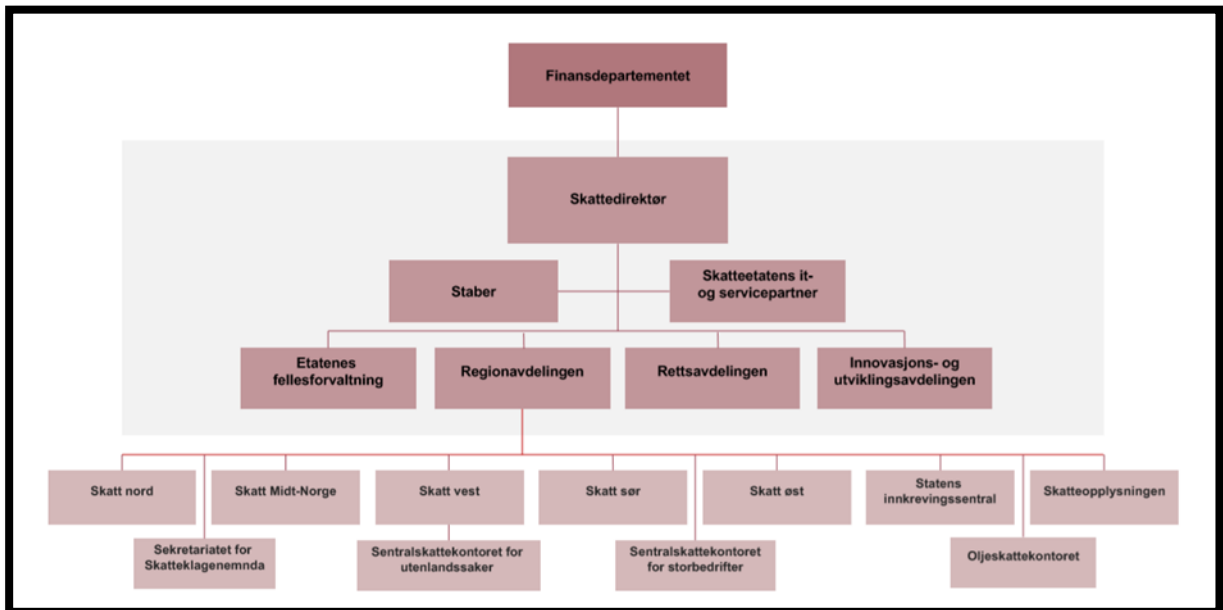
Det er også slik at den økte digitaliseringen i samfunnet stiller andre krav og forventninger til de tjenester og produkter som offentlig sektor skal levere til sine brukere. Dette medfører at man må utvikle andre måter å arbeide på, samt forsøke å utnytte de muligheter som digitale prosesser kan gi. Et eksempel på dette er å utvikle og anvende digitale roboter på oppgaver som har en entydig og enkel karakter. I Skatteetaten har man over tid gått fra en situasjon der alle måtte fylle ut sin egen selvangivelse, på bakgrunn av de oppgaver de mottok fra arbeidsgivere og banker med flere. I dag har Skatteetaten alle disse opplysningene som blir utsendt til hver enkelt. Har man ikke merknader til disse kan man forholde seg rolig og både skatteoppgjør og avregning skjer gjennom en helautomatisk prosess. Dette er et eksempel på hvordan digitalisering kan understøtte andre arbeidsmetoder, som kommer brukerne til gode og som samtidig effektiviserer driften.

Et gjennomgående spørsmål er hvorvidt alle de omstillinger som gjennomføres i privat og offentlig sektor gir de resultater og effekter som forventes. Det er forsket mye på dette, og det hevdes at en stor del av omstillingene ikke fører til de ønskede mål (Hennestad og Revang, 2017). Årsakene til dette kan være mange, men deler av forklaringen kan være at man kan møte mye motstand mot endringer som berører den enkelte medarbeiders hverdag. Med mindre man selv kan identifisere positive elementer i endringen, så vil man naturlig utvikle en motstand til den. Det er uten tvil slik at endringsprosesser skaper usikkerhet, og usikkerhet kan bidra til å skape motstand (Jacobsen, 2016, s.391). Det er også slik ved omstillingsprosesser at mye kan henges på selve gjennomføringen og da spesielt på ledelsen (Kotter, 1996, s. 16).

1.2 Bakgrunn og kontekst

Skatteetaten har de siste 20 årene gjennomført flere omstillinger og endringsprosesser. Den opprinnelige strukturen med et statlig likningskontor i hver kommune ble etablert i 1965, ved at dette ble overført fra kommunene (Haugen, 2005, s. 361). Disse kontorene hadde ansvaret for inntekts- og formuesskatt, og det var ett kontor i hver kommune, og det var innbyggerne i sin kommune man hadde ansvaret for. Myndigheten knyttet til merverdiavgift og investeringsavgift lå til fylkesskattekontorene, som også var faglig og organisatorisk overordnet likningskontorene. I tillegg hadde man de fylkesvise Skattefogdene, som hadde ansvaret for blant annet arveavgift. Øverst i hierarkiet var Skattedirektoratet.

I 2002 ble den første endringen gjennomført. Den gangen slo man sammen landets 435 likningskontorer til større enheter, og det ble etablert 99 distriktskontorer, som var likningskontorer som hadde ansvar for flere kommuner. De fylkesbaserte kontorene ble ikke gjenstand for endring i denne omgangen, men likningskontorene hadde nå fylkesvise manntall, noe som ble til gjennom flere uformelle samarbeidsordninger (Haugen, 2005). Denne organiseringen varte i 6 år, og i 2008 reorganiserte man hele Skatteetaten på nytt, og denne gangen ble hele etaten satt under lupen. De fylkesvise grensene ble opphevet, og man opprettet et nytt nivå under Skattedirektoratet som nå var 5 regioner. Den enkelte region hadde nå ansvar for sitt geografiske område. I tillegg så fjernet man skillet mellom skatt, merverdiavgift og arveavgift, slik at det som var det tidligere fylkesnivået ble borte. Utover dette hadde man noen landsdekkende spesialenheter, som håndterte Oljeskatt, Storbedrift og en del utenlands forhold. Det enkelte kontor innenfor hver region var nå likestilt. Denne organiseringen kommer frem av følgende modell:



Figur 1 Skatteetatens organisering før 1.1.2019 (Skattedirektoratet, 2017)

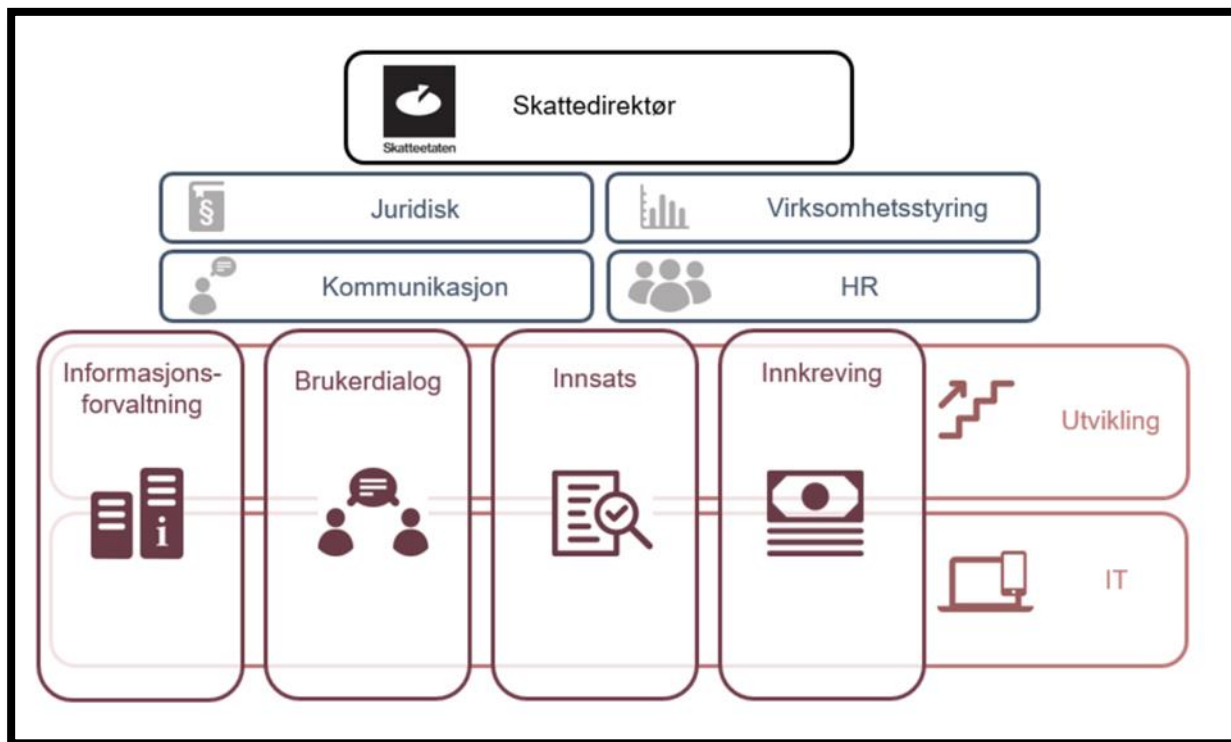
I de senere årene har Skatteetaten gjennomført flere omstillingsprosjekter uten at disse har påvirket den overordnede organiseringen. Kort skissert er det følgende (Regjeringen.no, 2019):

- I 2015 ble Statens innkrevingsentral med rundt 360 ansatte overført og organisert som en egen driftsenhet i Skatteetaten
- I 2016 ble det gjennomført overføring av oppgaver og rundt 330 ansatte fra Tolletaten. Disse ble innplassert i de fem regionene, direktoratet og IT
- I 2017 ble Skatteetatens nye kontorstruktur besluttet. Reduksjon i antall kontor fra over 100 til 57. Prosessen berørte i overkant av 400 ansatte
- I 2018 ble NAV Innkreving med rundt 170 ansatte overført og organisert som en egen driftsenhet i Skatteetaten

Som oversikten viser har omstillingstakten økt de senere år, frem til Skatteetaten gjennomførte sin siste omorganisering kalt «Nye skatt» med virkning fra 1.1.2019.

1.3 Nye skatt

I Nye skatt gikk man fra regionale enheter til landsdekkende divisjoner. Den store endringen var at man nå skulle ha landsdekkende ansvar for de områdene man arbeidet med og har ansvaret for. Organiseringen som gjaldt fra 1.1.2019 er slik:



Figur 2 Skatteetatens organisering før 1.1.2019 (Skattedirektoratet, 2017)

Bakgrunnen for at prosessen knyttet til omorganisering ble satt i gang var en bestilling fra Finansdepartementet. I tillegg til at man skulle utrede ny kontorstruktur, skulle man også utrede ny overordnet organisering av Skatteetaten. Departementet sa også i sin bestilling at de forventer at økt spesialisering, arbeidsdeling og helhetlig virkemiddelbruk blir vurdert. (Finansdepartementet, 2016).

Modellen ovenfor viser en organisasjon hvor kjernevirksomheten er organisert i 4 landsdekkende divisjoner, som har fullt ansvar for sin del av produksjonen. Disse divisjonene er Informasjonsforvaltning, Brukerdialog, Innsats og Innkreving. Målet med dette var å samle ressurser og kompetanse på disse nøkkelområdene for å kunne forbedre arbeidsprosessene. Utover dette etableres det tre fellesfunksjoner, som er Utvikling, IT og Administrative tjenester (AT). Sistnevnte er underlagt Virksomhetsstyringsavdelingen. Det vil fortsatt være et direktorat med sentrale direktoratsfunksjoner (Skattedirektoratet, 2017).

Den nye organiseringen er valgt ut fra at den er best egnet til å ivareta følgende kriterier:

Kriterier for ny organiseringen	Effekter av ny organisering
 Brukertilpasning og treffsikker virkemiddelbruk	<ul style="list-style-type: none"> • Effektiv ressursbruk • Samlet håndtering av ulike skattearter • Styrket likebehandling i saksbehandlingen
 Tydlig ansvar, roller, myndighet	<ul style="list-style-type: none"> • Tydeligere styringslinjer • Ledere med resultatansvar for samfunnsoppdraget i toppledergruppen reduserer avstand til utøvende enheter
 Bærekraftige og kompetente miljøer	<ul style="list-style-type: none"> • Sentrale fagmiljøer er samlet • Strategisk og strukturert kompetanseutvikling
 Fleksibel	<ul style="list-style-type: none"> • Fleksibel for endringer • Innsatsen prioriteres etter de behov som risikobildet viser • Ressurser skal raskt kunne omprioriteres også på tvers av enheter
 Utviklingsdrevet	<ul style="list-style-type: none"> • Helhetlig og samordnet innovasjon og utvikling • Divisjonene i kjernevirksomheten har ansvar for utvikling innen egne områder for å skape økt bevissthet for effektivitet og produktivitet
 Produktivitetsdrevet	<ul style="list-style-type: none"> • Større ansvar i divisjonene for effektivitet og produktivitet • Samsvar mellom ansvar og myndighet for bedre prioriteringer og effektiv ressursbruk • Brukerdialog vil få stordriftsfordeler gjennom helhetlig ansvar for kjernevirksomhet

Figur 3 Kriterier for valg av organisasjonsmodell (Skattedirektoratet, 2017)

Skatteetaten har videre definert noen langsiktige strategiske føringer for oppgaveløsningen, og slik vi forstår det skal også den valgte organisasjonsmodellen legge til rette for at utviklingen skal gå i ønsket retning. Disse føringene er:

- Etterlevelse og etatens samfunnsoppdrag
- Kunnskap og risikobasert tilnærming
- Helhet for aktør
- Riktig fra start
- Løse samfunnsoppdraget sammen med andre

Som et resultat av dette ser man for seg en etat som beveger seg fra reaktive til proaktive virkemidler i sin oppgaveløsning (Skattedirektoratet, 2017).

1.4 Problemstilling

Organisasjonsendringen som er gjennomført i Skatteetaten er betydelig, og har medført konsekvenser for ledere og medarbeidere. Antall ledere i etaten er betraktelig redusert, og et vesentlig antall medarbeidere har fått nye arbeidsoppgaver. Vi har derfor et ønske om å se nærmere på gjennomføringen av denne endringen og prosessen rundt, og gjennom dette sammenligne prosessen med normativ teori på området. Målet med dette er å kunne peke på mulige forbedringsområder som kan tas hensyn til ved fremtidige omstillinger. Videre er det

interessant å se å se på hvorvidt det er forhold rundt den valgte organisasjonsmodell som kan være utfordrende i et fremtidig perspektiv.

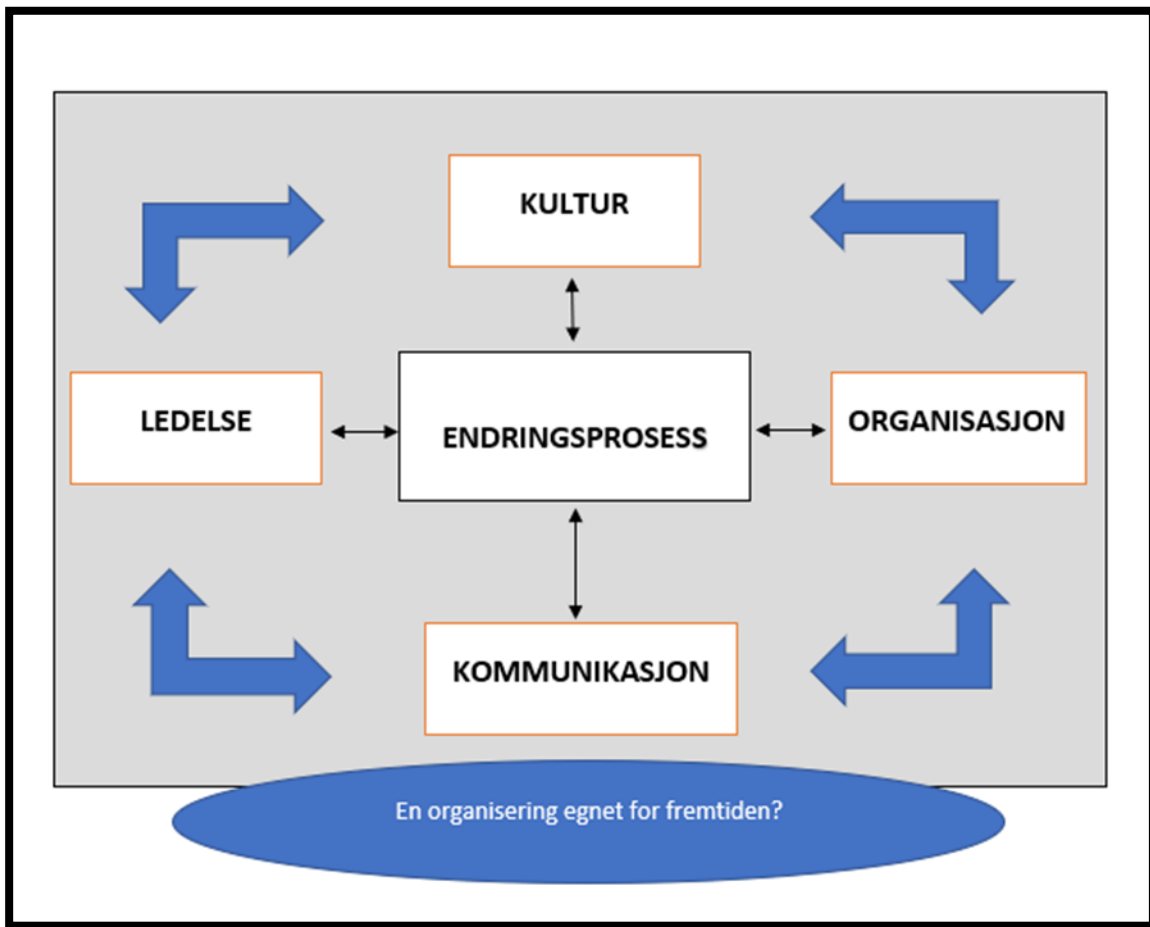
Vi har på bakgrunn av dette definert følgende problemstillinger:

- **Hvordan opplevde skatteetatens ledere endringsprosessen i forbindelse med “Nye skatt”?**
 - **Hvordan er sammenhengen mellom den opplevde endringsprosess og den normative teorien innenfor endring?**
 - **Hvilke forhold ser lederne rundt den valgte organisasjonsmodellen, som kan påvirke oppgaveløsningen fremover?**

For å kunne svare på problemstillingen ønsker vi å intervjuere lederne om hvordan de har opplevd selve endringsprosessen. Videre vil vi koble disse opplevelsene til normativ teori. Gjennom de svar som lederne gir oss, ønsker vi avslutningsvis å finne ut om det er deler av prosessen som peker seg ut i positiv eller negativ retning, og som kan påvirke oppgaveløsningen fremover.

Når vi snakker om endringsprosess i vår oppgave, så har vi valgt å anvende Jacobsen og Thorsvik som sier at «endring har funnet sted når organisasjoner utviser forskjellige trekk på ulike tidspunkt» (2016, s. 385). I dette ligger at vi har sett på forhold som berører både endring i struktur, kultur, prosess og endring i oppgaveløsning.

For å finne svar på våre problemstillinger har vi gjennom vårt arbeid utarbeidet følgende forskningsmodell:



Figur 4 Forskningsmodell i vår studie

Denne modellen mener vi beskriver de forhold som vi ser berører hverandre i vårt arbeid, og belyser de forhold vi ønsker å se på. Som vi ser så vil alle disse elementene påvirke endringsprosessen, både hver for seg og i sammenheng med hverandre.

1.5 Avgrensning

Vi har avgrenset vår forskning til ikke å omhandle endring av kontorstruktur på Skattekontorene. Dette var et endringsprosjekt som ble gitt i samme brev som endringsprosessen knyttet til «Nye skatt» (Finansdepartementet, 2016). Vi har heller ikke valgt å se på de endringer som kom mens prosessen knyttet til «Nye skatt» pågikk.

Vi har i vår forskning ikke sett spesifikt på endringsledelse, men vi berører ledelse overordnet siden det er en del av vår forskningsmodell. Vi har ikke gått i dybden på dette siden vår oppgave belyser hvordan endringsprosessen har vært opplevd av lederne.

1.6 Oppgavens oppbygging

I kapittel én har vi startet med å presentere aktualisering, bakgrunn og formål med oppgaven, før vi i kapittel to presenterer det teoretiske rammeverket som er knyttet til vår forskningsmodell. Her beskriver vi relevant teori som vi, på bakgrunn av våre funn, mener gir oss mulighet til å besvare problemstillingen på best mulig måte. Kapittel tre vil beskrive vårt metodevalg, hvor vi vil forklare hvordan vi har arbeidet gjennom hele vår forskningsprosess, fra forarbeid til datainnsamling og dataanalyse. I kapittel fire gir vi en presentasjon av våre viktigste funn i forskningen. Disse skal bidra til diskusjon og konklusjon, som kommer i kapittel fem. Her drøfter vi de viktigste funnene våre opp mot teori, før vi i kapittel seks gir en konklusjon på problemstillingene. Til slutt vil vi komme med noen anbefalinger, samt oppgavens teoretiske- og praktiske implikasjoner.

2.0 Teori

I dette kapitlet vil vi redegjøre for de teoretiske perspektivene som på bakgrunn av våre funn, kan ha relevans for å besvare og drøfte de forskningsspørsmål som vi stiller i oppgaven vår. Vi vil presentere teori om organisasjoner, kultur, ledelse, kommunikasjon og endringsprosesser. Dette er elementer som forskningsmodellen vår er basert på, og som vil legge grunnlaget for å kunne forstå og analysere våre funn.

2.1 Organisasjoner

En organisasjon kan karakteriseres av en rekke forhold. Noen av de viktigste vil være organisasjonens oppgaver og mål, struktur og styringsform, arbeidsprosessene, menneskene i organisasjonen, organisasjonens kultur og verdigrunnlag samt organisasjonens relasjoner til omgivelsene. En organisasjon kan derfor defineres som et sosialt system som er konstruert for å realisere bestemte mål (Øgar og Hovland, 2010, s. 31). Jacobsen og Thorsvik definerer også organisasjoner som «*et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål*» (2016, s. 18). Organisasjoner består av mennesker i samhandling med hverandre, og de menneskelige relasjonene etableres gjennom at man samarbeider for å realisere felles mål. Organisasjoner opprettes med den tanken at det er en effektiv måte å løse oppgaver på, realisere kortsiktige og langsiktige mål på en måte som sikrer kvalitet og samtidig bidrar til minst mulig ressursbruk (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 18-19). Det er vanlig å dele organisasjoner i fire hovedtyper: Byråkratier, ekspertorganisasjoner, oppgaveorganisasjoner og gruppeorganisasjoner. Skatteetaten vil falle inn under kategorien byråkrati, som defineres som spesialiserte og regelstyrte organisasjoner som har klare handlingsregler, og ledelsen er uttrykt gjennom organisasjonsstrukturen, som ofte preges av flere nivåer (Øgar og Hovland, 2010, s. 32).

2.1.1 Systemteori

Sentralt i systemtilnærmingen finner man oppfatningen av organisasjoner som strukturer. Oftest kommer dette til synet gjennom hierarki og byråkrati, hvor prinsippet om arbeidsfordeling og ansvarsfordeling har en sentral plass. Organisasjoner kan inndeles i mange faktorer, både formelle og sosiale, og sammenhengen mellom disse kan være skjulte. Men systemteori hevder at alle sosiale systemer søker likevekt og har en viss evne til selvstabilisering. En slik tankegang er spesielt viktig når man skal drøfte blant annet endring og organisasjonsutvikling, og det vil være vanskelig å forstå dette fullt ut om man ikke godtar

at organisasjoner er sammensetninger av sosiale, kulturelle, teknologiske og formelle faktorer som samspiller i en eller annen form. Systemteori hjelper altså til med å avdekke det totale bildet av hvordan organisasjoner kan være bygd opp, hvilke prosesser som kan foregå og som kan lette eller hindre endringsarbeid (Kirkhaug, 2017, s. 17-19).

2.1.2 Matriseorganisasjoner

Jacobsen og Thorsvik beskriver matriseorganisasjonen som måten å koble sammen den funksjonsbaserte organisasjonen på. Dette vil kunne være ledere som har ansvar for langsgående prosesser som berører flere deler av verdikjeden. De beskriver fordelene av en slik organisering ved at organisasjonen

- a) *«får mulighet for spesialisering i dybden både omkring funksjoner og produkter/markeder*
- b) *får stor fleksibilitet i utnyttelsen av ressurser på tvers av produktlinjer/ funksjoner*
- c) *får lagt til rette for koordinering som er nødvendig for å møte tosidige krav fra brukere»* (Jacobsen og Thorsvik, 2016 s. 78-79).

Det er imidlertid også flere ulemper knyttet til denne formen for organisering. Blant annet vil det å måtte forholde seg til flere ledere skape krysspress og utfordringer i forhold til lojalitet. Det kan også øke frustrasjon blant de ansatte. Hvem er det faktisk som bestemmer her!? Det er også store krav til samarbeidsvilje internt i organisasjonen, og det er tidkrevende spesielt knyttet til koordinering. Dette leder igjen til at konfliktnivået ofte blir større. Matrisestruktur er en kompleks måte å koordinere på, og forskning viser at det er utfordrende og lykkes med en slik organisering i praksis, og man bør derfor unngå en slik organisering så langt man kan (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 79).

2.1.3 Endring i organisasjoner

I følge Jacobsen og Thorsvik er endringer nå hovedregelen for organisasjoner som ønsker å bestå. Mens man tidligere tenkte at stabilitet var nøkkelen, er det nå allmenn enighet om at man må endres for å bestå og møte fremtiden. Endringer i verden rundt oss, og herunder rammevilkår og teknologi med mere, preges av at farten blir stadig høyere. I en slik sammenheng vil alle virksomheter bli berørt. Det finnes flere definisjoner på når tid en

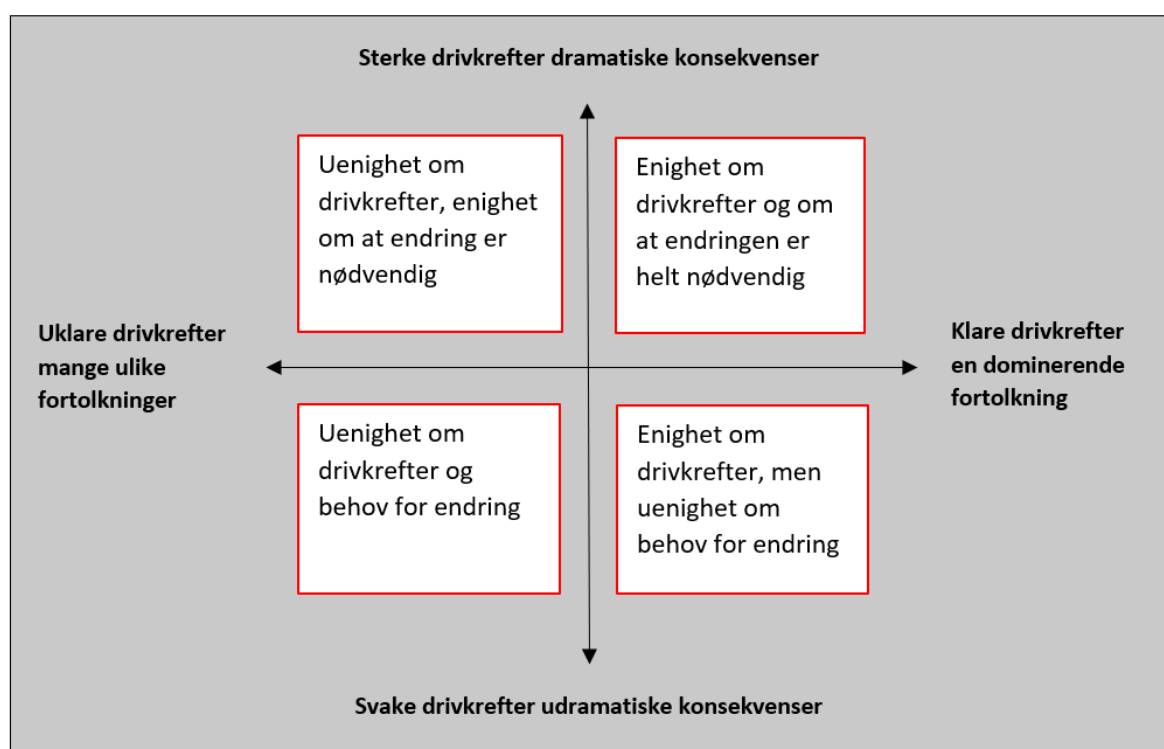
organisasjon har endret seg. Vi har valgt å benytte Jacobsen og Thorsvik som beskriver følgende:

1. *«Endring av oppgave, teknologi og/eller mål og strategi. Dette innebærer at en organisasjon kan finne nye måter å utføre eksisterende oppgaver på, at man anvender ny teknologi for eksempel ved å automatisere en oppgave, eller at man justerer mål og kanskje skifter på strategien*
2. *Endring i organisasjonens struktur, noe som innebærer endringer i hvordan arbeidsoppgaver deles opp og koordineres, hvordan man kontrollerer og styrer en organisasjon, eller hva slags belønningssystem man benytter*
3. *Endring i organisasjonens kultur, noe som innebærer endrede grunnleggende antakelser, normer og verdier*
4. *Endring i organisasjonens demografi gjennom rekruttering og nye ansatte, eller at mennesker slutter*
5. *Endring i prosesser som produksjon, kommunikasjon, beslutninger og læring»*
(Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 385-386).

Når vi vanligvis snakker om endringer, så er det endringer som er planlagt og hierarkisk styrt. Planlagte og hierarkisk styrt endring er vanligvis tuftet på tanken om at de oppgaver en organisasjon løser kan utføres bedre. Normalt utvikles slike tanker når organisasjonen ikke fungerer så bra som man forventer. Vi kan med andre ord si at disse endringene skjer fordi at noen har konkrete ønsker om at dette skal skje, og har konkrete mål med dette. Bakgrunnen for dette ønsket kan være en kombinasjon av ytre press (omgivelsene) og interne utfordringer knyttet til produksjon og prosesser (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 387).

Jacobsen og Thorsvik snakker også om endringsagentenes rolle, og viktigheten av at de bidrar til å skape en opplevelse av at det er nødvendig å endre seg, med andre ord bidra til å skape et opplevd press. Sentralt i dette arbeidet står analyser over eksterne og interne forhold som kan påvirke organisasjonen (2016, s. 388).

Videre er det slik at denne type press kan oppleves og oppfattes forskjellig. Et viktig element her er hvorvidt endringen er proaktiv eller reaktiv. Forskjellen mellom disse er at proaktive organisasjoner tar inn over seg og foregriper endringer i sine omgivelser og endrer seg før de blir tvunget til det. Mens reaktive endringer er noe som skjer etter at omverden har endret seg, og man dermed må tilpasse seg. Dette har Jacobsen og Thorsvik fremstilt i følgende modell:



Figur 5 Om hvordan press for endring kan oppfattes og tolkes forskjellig (Jacobsen 2012 s. 62, gjengitt i Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 390)

Som modellen viser, vil det være positivt å være i en situasjon der man er oppe i høyre hjørne i modellen. Der har man en felles forståelse av drivkrefter og en felles forståelse av at endringer er helt nødvendige.

2.2 Kultur

Det er allment antatt at struktur og kultur kan være to like viktige elementer i hvordan en organisasjon fungerer, og at de kan ha en gjensidig påvirkning på hverandres effekt både når det gjelder ansattes atferd og på prosessene i organisasjonen. (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 159). Kulturen oppfattes ofte som den immaterielle grunnmuren i en organisasjon – og har innflytelse ikke bare på beslutninger på mange plan, men også på hvilke holdninger og typer atferd som ønskes praktisert, både innad i organisasjonen og utad (Kirkhaug 2017, s.41-42).

Organisasjonskultur er definert på mange måter i litteraturen. Mest brukt er nok Edgar Schein sin definisjon:

Organisasjonskultur er et mønster av grunnleggende antakelser utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant, og som derfor kan læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og føle på i forhold til disse problemene (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 130).

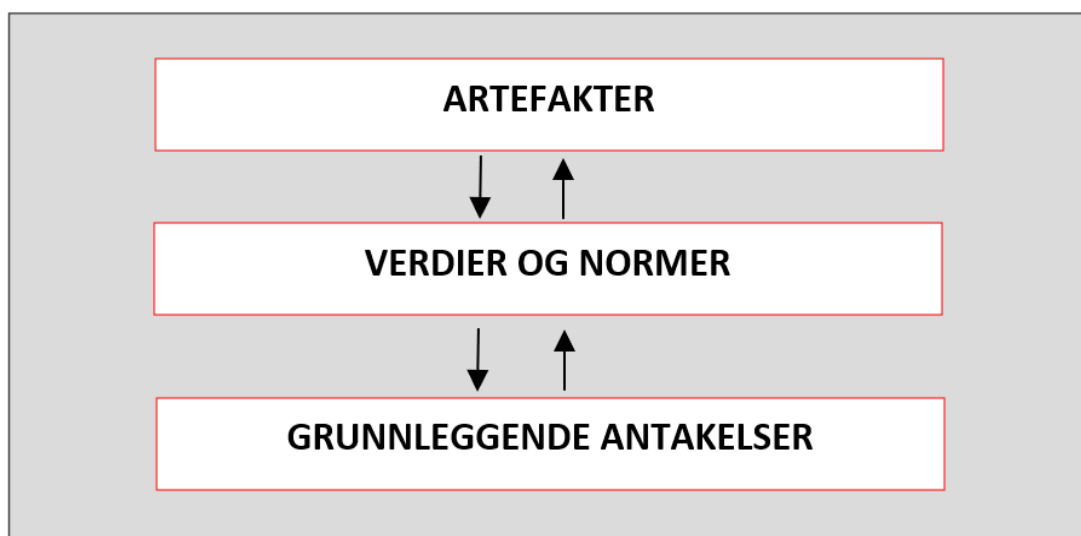
Schein påpeker noen sentrale poeng her: at kultur er knyttet til en gruppe i organisasjonen, som deler et sett av grunnleggende antakelser. Kultur er basert på læring og opprettholdes bare så lenge den oppfattes som viktig og den gjeldende kulturen i en gruppe vil læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å tenke på, oppfatte og føle på i forhold til spesifikke problemer, og er “kjørereglene” i gruppa. Denne definisjonen sier også at organisasjonskultur har med følelser å gjøre. Det handler ikke bare om hvordan vi tenker og hva vi oppfatter, følelsene våre påvirker hvordan vi danner meninger om det miljøet vi til daglig er i, og våre følelser kan sterkt prege hvordan vi tenker om det vi opplever på jobben. Edgar Scheins definisjon av organisasjonskultur kan tolkes som at organisasjoner vil være preget av en felles og enhetlig kultur, men Schein har selv påpekt at han ikke antar at alle organisasjoner vil utvikle en slik integrert kultur som definisjonen sier – det er ikke uvanlig at organisasjoner preges av tvetydighet og konflikt, og at man kan finne mange kulturer i en organisasjon (Jacobsen og Thorsvik, 2016 s. 141).

Jacobsen sier det er vanlig å dele inn i tre ulike perspektiver på enhetlige eller mangfoldige kulturelle oppfatninger i en organisasjon. Det første er integrasjonsperspektivet, som viser til organisasjoner med sterke og enhetlige kulturer. Når han omtaler ledelse i dette perspektivet viser han viser til Selznick som sier at ledelsens mest sentrale rolle i tillegg til å administrere aktiviteten i organisasjonen er «å fylle organisasjonen med verdier slik at den fremstår som noe distinkt, noe som skiller den fra alle andre» (Jacobsen, 2018, s.100). Dette for å skape motivasjon, gi felles språk og oppfatninger for å lette kommunikasjon, som kan skape en felles følelse av retning, og samtidig redusere nødvendigheten av formelle kontrollrutiner, som ofte kan virke demotiverende og også krever både tid og ressurser for organisasjonen å administrere. utfordringene med en slik kultur, er at den enhetlige måten å se verden på kan hindre nødvendig endring, fordi det vil være mindre vilje til å ta innover seg andre

synspunkter og meninger enn det som organisasjonen har fra før. Jo sterkere og enhetlig kultur, jo sterkere vil sannsynligvis motstanden mot endring bli. Det andre perspektivet er differensieringsperspektivet, og dette refererer til organisasjoner som har flere ulike kulturer – for eksempel innad i ulike deler eller avdelinger i organisasjonen. Det siste perspektivet er fragmenteringsperspektivet, som refererer til organisasjoner med skiftende, uklare og mange ganger motstridende verdier i hele organisasjonen. (Jacobsen, 2018, s. 100).

2.2.1 Tre kulturelle nivåer

Jacobsen og Thorsvik viser til at kultur eksisterer på tre kulturelle nivåer: Grunnleggende antakelser, verdier og normer, og artefakter:



Figur 6 Kulturens ulike nivåer (Jacobsen og Thorsvik, 2016 s. 132)

De grunnleggende antakelsene er første nivå. Grunnleggende antakelser bærer vi med oss, tar for gitt og er ikke nødvendigvis bevisst på dem selv. Disse reflekteres i våre verdier og normer som er kulturens andre nivå. Våre verdier og normer defineres ofte som ideologier og ideer som styrer vår oppmerksomhet, prioriteringer og valg – og som kan sies å være et mentalt kart som vi kan orientere oss etter (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s.132).

Verdiene forteller oss hva som er verdsatt i organisasjonen, det organisasjonen ønsker å ivareta eller fremme. Det er tatt et bevisst valg om at noe er bra og noe er dårlig, og det antas at det er nær sammenheng mellom de uttrykte verdiene og de grunnleggende antakelsene. Det kan imidlertid være forskjell på hva man sier og tror om de verdiene som styrer ens atferd, og de grunnleggende antakelsene som faktisk styrer atferden. De uttalte verdiene kan man bevisst eller ubevisst relatere seg til, eller «smykke» seg med, som Jacobsen og Thorsvik sier

det, mens det egentlig er de grunnleggende antakelsene, oppfatninger som man tar for gitt, og ikke reflekterer over som styrer atferd (2016, s. 134).

Normer beskrives vanligvis som uskrevne regler, prinsipper eller bestemte regler som mennesker er forventet å følge. Disse er i organisasjoner ofte formalisert som regelverk, rutiner og etiske standarder. I samhandling mellom mennesker vil normer være med på å redusere usikkerhet om hva man skal gjøre i ulike situasjoner. Normene vil være forskjellig alt etter hvilken organisasjon man er medlem av. Normer kan også være knyttet til nasjonal kultur eller lovgiving – og slik være felles for alle organisasjoner under samme lovgiving (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 135).

Artefaktene er det tredje nivået - og er alle uttrykk for kultur som kan observeres. Det er tre hovedtyper vi finner i organisasjoner: det mennesker sier, det mennesker gjør (atferd) og fysiske gjenstander. Artefakter er kulturelle symboler fordi de synliggjør hva som kjennetegner de underliggende kulturelementene. Artefaktene må tolkes for å kunne være et symbol – ordet symbol kommer fra gresk, og betyr «sammensatt tegn». Symboler formidler mye mer informasjon enn det ser ut til og derfor må de tolkes innenfor rammen av den sosiale sammenhengen de er produsert i, dersom vi fullt ut skal forstå hva symbolene betyr. Symbolene har fire sentrale funksjoner: de reflekterer en organisasjonskultur, de påvirker medlemmenes tenking og atferd ved å løfte fram internaliserte verdier og normer, de gjør det enklere for medlemmene i organisasjonen å dele erfaringer i arbeidet, og de kan være med til å klargjøre hva folk mener om organisasjonen, og kan da bidra til å innlemme de ulike meningene. Artefaktene kan være enkle å observere, men de kan være vanskelige å forstå, fordi de må tolkes, og de kan derfor tolkes ulikt av ulike personer (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 136).

2.2.2 Organisasjonskulturens effekter på medlemmene

Jacobsen og Thorsvik mener at hovedgrunnen til å studere kultur i organisasjoner er at kultur kan være viktig for å forklare organisasjoners suksess. Organisasjonskulturen kan ha stor effekt på atferden til medlemmene i organisasjonen, på samme måte som den formelle strukturen har.

De presenterer 5 generelle effekter som organisasjonskulturen har på medlemmene:

1. Organisasjonskulturen kan gi en følelse av fellesskap, og gi den enkelte følelse av tilhørighet, man blir en del av en gruppe der man tenker og handler ganske likt. Et slikt fellesskap er en viktig faktor for å skape trivsel, og kulturen kan både påvirke

hvordan man oppfatter seg selv, identitet, og påvirke lojaliteten den enkelte har til arbeidsplassen (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 127).

2. **Motivasjon:** En sterk organisasjonskultur som gir opplevelsen av sosialt fellesskap og identitet, kan virke både angstdempende og motiverende. Det å se seg selv som en del av noe større, å jobbe mot felles mål. Det at fellesskapets mål og verdier er internalisert, har vist seg å ha sterk motiverende effekt (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 127).
3. **Tillit:** Dess sterkere kulturen er, desto større vil tilliten være mellom medlemmene i organisasjonen, ansatte i ulike avdelinger og mellom ansatte og ledere. Jo mer tillit, jo mindre behov for kontroll og overvåkning av hverandre. Tillit er en forventning om at medarbeidere vil handle i samsvar med de normene som er i den gruppen de er medlem i. Da trenger ikke organisasjonen å bruke ressurser på å etterprøve om de gjør det de er satt til å gjøre. Det gir mulighet for å delegere handlefrihet, slik at fleksibiliteten i organisasjonen fremmes. Ved å gi rom for at nye sosiale relasjoner oppstår i løsning av arbeidsoppgavene, påvirkes organisasjonens evne til å fornye seg organisasjonsmessig. Tillit tar lang tid å bygge, men kan brytes ned raskt. Jacobsen og Thorsvik påpeker også at det er argumenter for at det er to grunnleggende forutsetninger som må være tilstede dersom man skal basere samarbeid på tillit – a) at det er utviklet en sterk fellesskapskultur i organisasjonen og b) ansatte har tilegnet seg dyder som lojalitet, ærlighet og pålitelighet. De minner også om at tillit ofte er et resultat av samhandling over tid (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 127).
4. **Samarbeid og koordinering:** Tilhørighet, fellesskap og tillit medvirker til at samarbeid mellom mennesker, grupper og nivåer blir enklere. Man stoler på hverandre, føler gjensidig avhengighet, og ønsker å jobbe for fellesskapet heller enn for egeninteressene. Medlemmene av samme kultur vil ofte utvikle et felles språk og en måte å kommunisere på som vil lette samarbeidet. Kultur kan derfor være en effektiv måte å koordinere arbeid på, fordi ansatte ønsker å samarbeide, heller enn å bli tvunget til det (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 127).

5. Styring: Kultur kan i likhet med struktur definere hvordan ønsket atferd i en organisasjon skal være når arbeidsoppgaver løses på vegne av organisasjonen. Grunnleggende antakelser, verdier og normer avgrenser hva som oppfattes relevant og viktig for arbeidsoppgavene og kulturen fungerer som et «kognitivt kart» som gjør at medarbeidere ubevisst kutter ut informasjon som ikke passer til «kartene» som man allerede har og konsentrerer seg bare om den informasjonen som er relevant ut i fra «kartene». Kulturen kan dermed, i likhet med struktur, begrense og systematisere informasjonstilgangen (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 127).

Disse 5 punktene er ifølge Jacobsen og Thorsvik med på å forklare hvorfor organisasjoner med sterke kulturer kan være mer effektive enn de med svakere eller mer fragmenterte kulturer. De positive effektene har gjort at mange organisasjoner har forsøkt å bygge sterke og enhetlige kulturer, først i den senere tid har det kommet mer forskning på at det ikke er bare positive effekter med dette (2016, s. 129). Dette utdypes gjennom neste delkapittel om dysfunksjoner ved å ha en sterk organisasjonskultur.

2.2.3 Organisasjonskulturens dysfunksjoner

Jacobsen og Thorsvik peker på tre dysfunksjoner med organisasjonskultur:

- a) Styringsproblem på grunn av at kulturen svekker formelle styringsmekanismer- eller gjør at disse mekanismene får utilsiktede effekter. Første gang det ble presentert at organisasjonskultur kan påvirke effekten av organisasjonsstruktur var gjennom «Hawthorne-studiene», som har fått navn fra den fabrikkstudien ble gjennomført i.

Disse studiene lærte oss at det ofte utvikles nettverk av sosiale relasjoner på tvers av den formelle organisasjonsstrukturen, noe som fremmer en gruppesolidaritet som forhindrer konkurranse blant de ansatte, og som gir de ansatte som gruppe kontroll over egen arbeidssituasjon (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 144).

- b) Gruppetenking: Sterke kulturer kan føre til at medlemmene i gruppen kan overvurdere gruppens makt og moral. Gruppens handlinger rettferdiggjøres gjennom kollektiv rasjonalisme, man tror at gruppens handlinger, både i nåtid og framtid, er det som er moralsk riktig, og det er utviklet en felles illusjon om at gruppen er usårbar for kritikk. Kritikk eller alternative synspunkter vil det være manglende vilje, eller evne, til å ta innover seg. Ikke sjeldent vil det utvikles stereotype forestillinger om andre grupper som har andre meninger, noe som igjen vil skape større avstand og mindre forståelse. Det vil også i en slik gruppe

utvikles et visst press for ensartet tenking – en sensur som fører til at avvikende meninger ikke kommer fram, også gjennom egensensur fordi man ikke tror at alternative forslag er fornuftige, og siden ingen uttrykker alternative meninger oppstår en illusjon om at gruppen har en enstemmig mening.

«Forsøk på å skape sterke kulturer kan dermed ses på som et forsøk på å hindre kritiske røster. Alle skal tenke det samme, gjøre det samme, og ha tillit til det ledelsen gjør» (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 145).

c) Lite nytenking og innovasjon: Der alle tenker likt, er det lite som fremmer nytenking. Dette har sammenheng med gruppetenking, kulturen vil utøve et press på medlemmene for å tilpasse seg etter de normer og verdier som er eksisterende i organisasjonene.

Personer som opptrer kritisk, vil også møte sterke sanksjoner, noe som igjen ofte får dem til å forlate organisasjonen. Slik blir det stadig færre kritiske røster, noe som minsker sannsynligheten for nytenking og eksperimentering. Dette har ført til at enkelte har påpekt at sterke kulturer faktisk kan ha en negativ effekt på organisasjoners læringsevne (Jakobsen og Thorsvik, 2016, s. 146).

Som Jacobsen beskriver - organisasjoner som ikke har så enhetlige kulturer kan man tenke er lettere å endre, fordi slike organisasjoner oftere mottar, og tar inn over seg impulsene fra omgivelsene. Jo flere ulike synspunkter, diskusjoner og meninger som kommer opp, jo mer vil dette kunne påvirke hvordan organisasjonen ser på verden, og prøver å tilpasse seg (Jacobsen, 2018, s.101).

2.3 Ledelse

Ledelse, lederskap, endring og administrasjon er begreper de fleste har et forhold til, men de brukes nok ikke konsekvent. Mye av det som kalles ledelse kan nok også defineres som administrasjon. Morten Emil Berg sier at *«administrativ ledelse er å utvikle interne strukturer for å sikre at valgte strategi blir fulgt»* (2006, s. 51). Det er naturlig at dette tenderer i mer i retning av skrivebordsledelse, hvor man ikke er i direkte interaksjon med medarbeiderne. Hva er ledelse og ikke minst god ledelse? Det er vanskelig å finne et godt og felles svar på dette spørsmålet. Etter vårt syn mener vi det må være situasjonsbetinget, personbetinget og relasjonsbetinget.

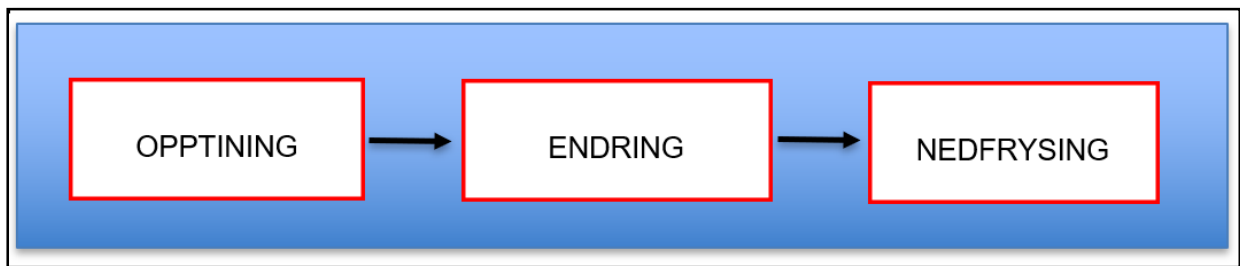
Ledere må kunne ta initiativ til endring samtidig som det å lede endring er en del av ledernes oppgaver. Endringsledelse forutsetter at leder er kapabel til å gjennomføre analyser, bruke verktøy for endring samt tilpasse sin lederatferd til endringsoppgaven. I endringsledelse er mellomledere en viktig, og ikke minst kritisk ressurs. Endring skal løfte og bringe organisasjoner videre og organisasjonens behov for endring bør være forankret i organisasjonens visjon, verdier, overordnede mål og strategier (Erichsen et al, 2015, s. 287-288). Jacobsen og Thorsvik mener endring er et resultat av fem ulike perspektiver og drivkrefter hvor organisasjonens ønske om, eller behov for endring vil være av ulik karakter. Disse beskrives som planlagt endring, endring som livssyklus, endring som evolusjon, endring som dialektisk prosess og endring som anarki. Identifiseringen og behovet for endring er krevende for organisasjoner. Ofte vil anerkjennelsen av endringsbehovet medføre både motstand og treghet i organisasjonen (2016, s. 409-411). Hennestad og Revang hevder at endringsledelse handler om å etablere nye handlingsmønstre gjennom organisasjonens forståelses- og læringsmønstre (Erichsen et al, 2015, s. 288-289).

2.3.1 Endringsprosess

Innen endringsledelse er et av de sentrale tema hvordan man gjennomfører og ikke minst leder endringsprosesser. Organisasjonens ulike nivå vil påvirkes av endringsprosesser og endringsagentenes handlinger vil være avgjørende for en vellykket endringsprosess. Det finnes ulike modeller for hvordan endringsprosesser bør gjennomføres og Kurt Lewin er av mange sett på som en av grunnleggerne innenfor organisasjonsutvikling (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 403).

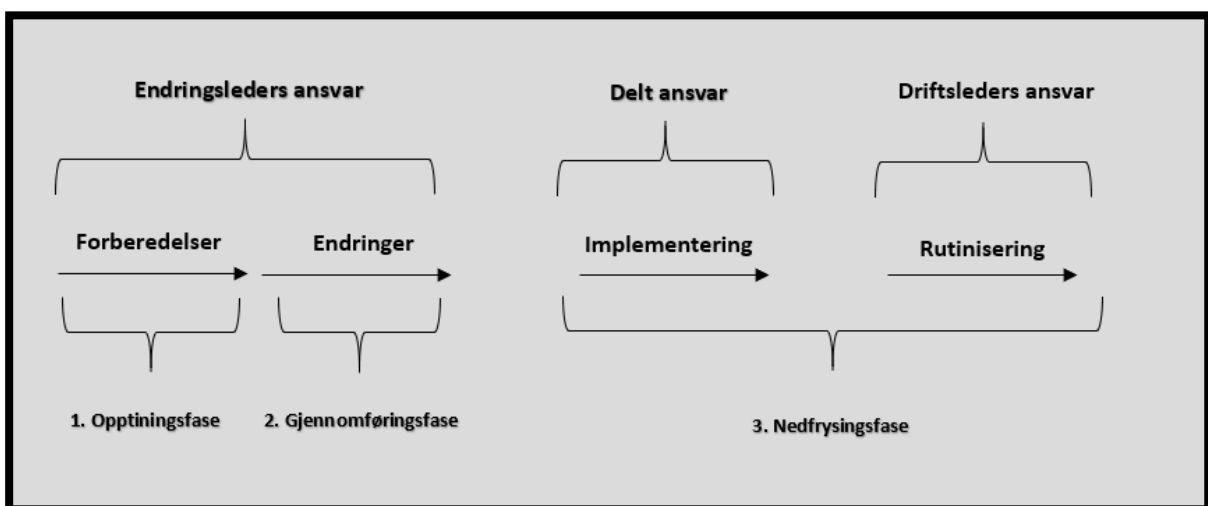
Organisasjonsutvikling dreier seg om utvikling, forbedring og endring av organisasjoner, med det mål å bedre organisasjonens effektivitet, redusere usikkerhet og øke legitimitet (Karp, 2018, s. 40). Drivkrefter og motkrefter, hvor drivkrefter påskynder endring og motkreftene forsøker å opprettholde stabilitet, er forhold som Lewin hevder finnes i alle sosiale sammenhenger. For å skape endring må derfor drivkreftene være større enn motkreftene (Kaufmann og Kaufmann, 2019, s. 378). Endringsledere må evne å forsterke drivkreftene eller tilstrekkelig redusere motkreftene. For å beskrive hvordan dette skjer har Lewin delt endringsprosessen i tre deler: opptining, gjennomføring og nedfrysing (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 403). Det brukes litt ulike ord på den midterste fasen i litteraturen, men gjennomføring og endring er de som går mest igjen.

Dette kan forklares gjennom følgende figur:



Figur 7 Lewins modell for de tre grunnleggende faser i en organisasjonsutviklingsprosess (Jacobsen og Thorsvik 2016 s 403)

Kirkhaug har nyansert denne modellen, og vi mener at den i større grad bidrar til å forstå de respektive fasene i en organisasjonsutvikling, og den gir samtidig en større forståelse for hvor ansvaret er plassert i de aktuelle fasene. Vi mener at dette er et viktig element å få frem i modellen. Den nyanserte modellen fremstår slik:



Figur 8 Lewins endringsmodell, nyansert av Kirkhaug (2017 s. 46)

Opptining er den første fasen i endringsprosessen og handler om å synliggjøre behovet for endring, og hva som ikke fungerer godt nok i dag. I denne fasen er det viktig med god kommunikasjon om hvorfor endring er nødvendig, og det bør visualiseres og eksemplifiseres hvilke faktorer som ikke fungerer i dagens situasjon og hvilke muligheter en endring vil gi. Man kan på den annen side si at man skaper en bekymring for hva som skjer hvis man ikke gjør noe med situasjonen. I tillegg skal denne fasen også bidra til at man reduserer frykten for det ukjente, og skaper trygghet med å tydeliggjøre hva som ikke skal endres (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 402).

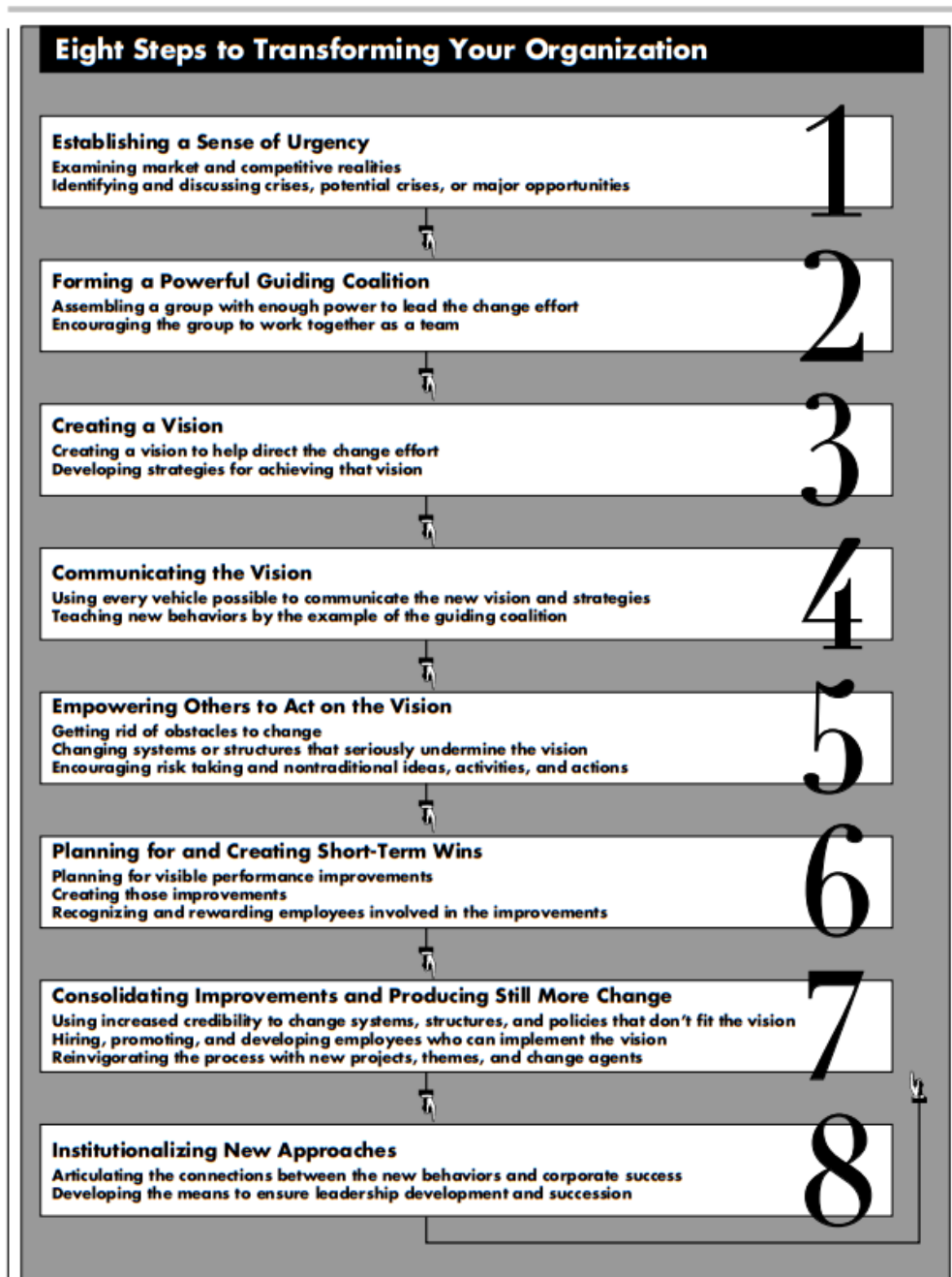
Fase nummer to handler om selve gjennomføringen/endringen, og det er her menneskene må endre atferd. Nye rutiner, opplæring, ny lederstil eller ny formell struktur er eksempler på hva en endring kan innebære. I denne fasen er det ekstra viktig å holde trykket oppe, slik at motivasjonen for endringen opprettholdes, samt å ta tak i eventuelle hindringer i veien for å redusere motstand (Jacobsen, 2012 og Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 402).

Den tredje og siste fasen i en endringsprosess handler om å stabilisere organisasjonen etter gjennomføring av endring. For å sikre varig endring mener Lewin at det vil være nyttig å etablere nye systemer for belønning eller sanksjoner for å unngå at medarbeiderne bryter med det nye mønsteret og går tilbake til det gamle. Tiltak må i denne fasen evalueres, og man må undersøke om det er tilstrekkelig samsvar mellom det man ønsket å oppnå og det man faktisk har oppnådd (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s.402).

2.3.2 Kotters åtte trinn for endring

John P. Kotter beskrives i teorien som en av de store innen endringsledelse. Hans modell for en vellykket endringsprosess er noe av det han er mest kjent for. Modellen ble lansert gjennom artikkelen «Leading Change-Why transformation efforts fail» (Kotter, 1995). Modellen er senere beskrevet i boken «Leading Change» (Kotter, 2012). Åttetrinnsmodellen gir en innføring i, og en trinnvis forklaring på hvilke områder og aktiviteter som bør følges i endringsprosesser og i hvilken rekkefølge man bør gjennomføre de ulike trinnene. Kotter er inspirert av Lewin, men modellen gir en mer detaljert oppskrift. (Erichsen, Solberg og Stiklestad, 2018, s. 315).

Modellen til Kotter slik den ble presentert i 1995:



HARVARD BUSINESS REVIEW March-April 1995

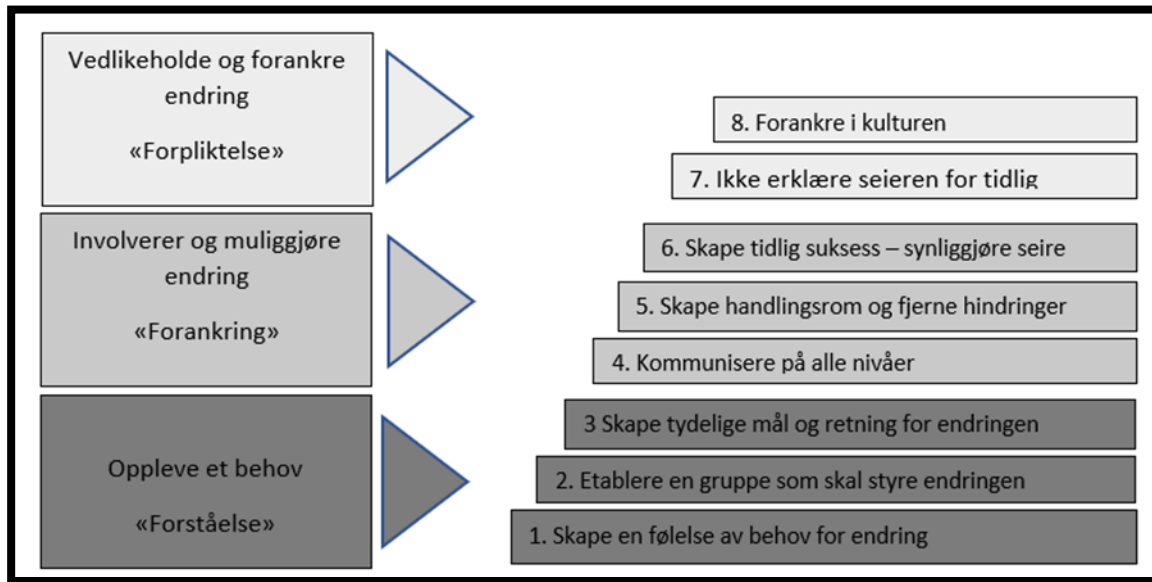
61

Figur 9 Eight steps to transformation your organization, Harvard Business Review (1995, march-april s. 61)

Opprinnelig mente Kotter at dette var steg som kom etter hverandre. Han advarte mot å hoppe over noen trinn for å spare tid da dette kunne ha kritiske konsekvenser for resultatet, det samme kunne være tilfellet om det ble gjort feil underveis i prosessen (Kotter, 1995). Modellen er senere utviklet videre.

Kotter og Cohen studerte faktiske endringsprosesser, og fant at endring av adferd må skje løpende gjennom alle 8 stegene i modellen (2002).

Med utgangspunkt i modellen til Kotter har Erichsen et al beskrevet et endringsprogram som, slik vi forstår det, til dels forener tankegodset til Kotter og Lewin i samme modell. Deres modell beskrives slik:



Figur 10 Endringsprogram utviklet etter Kotter (Erichsen et al, 2018 s. 316)

Inndelingen i endringsprogrammet er henholdsvis forståelse, forankring og forpliktelse. På samme måte som Kotter fremstiller de det enkelte trinn på en måte som gjør det enklere å forstå (2012). I det videre vil vi bruke noe tid på å gå litt inn i Kotters modell og de ulike trinnene, samt supplere med Erichsen et al.

2.3.2.1 Establishing a sense of urgency

Første steg i Kotter sin modell dreier seg om å etablere en forståelse av at endring er nødvendig, slik at organisasjonen klargjøres for dette. Initiativet til dette må komme fra toppen av organisasjonen, og man må evne å skape forståelse for behovet nedover i organisasjonen. Kotter & Cohen fremhever at man må «win over hearts and minds to people» (2002). Det er med andre ord viktig å ha medarbeiderne med seg i forståelsen av endringen. Ofte kan det være slik at toppledelsen ser behovet tydeligere enn man gjør i resten av organisasjonen. Et spørsmål som ofte oppstår er hvorfor man må gjøre endringen, og dette må man evne å svare på. Klarer man også å plante forståelsen av hvorfor endringen må gjennomføres har man et godt utgangspunkt. Dette kan bidra til å rekruttere endringsagenter (Kotter, 2012). Det er verdt å merke seg at endring ikke alltid medfører motstand, og at den

enkelte medarbeider og organisasjonen kan ønske endring velkommen (Erichsen et al, 2018, s. 316).

2.3.2.2 Forming a powerful guiding coalition

Det må etableres koalisjoner og team som kan drive endringsprosessen. Team som skal lede endringen bør bestå av ledere, eksterne rådgivere og interne staber. Det er i samspillet mellom ledelse, interne og eksterne ressurser de beste løsningene vil komme frem. Her vil det være viktig å utfordre på alternative løsninger. Uformelle ledere kan også ha en rolle, og bør delta med sin kompetanse og erfaring. Ifølge Kotter er endringsagenter viktig, og han går fra å snakke om en liten gruppe som skal drive endringen til å etablere en arme av endringsagenter (2012). Det vil også være viktig at de som skal bli utsatt for endringen er representert, enten de er blant de som må endre oppgaver, adferd eller handlingsmønster. De kan også ha viktig kunnskap om oppgavene som er viktig å bringe inn. De som deltar, må ha reell påvirkningskraft, hvis ikke vil «opposisjonen» på ett eller annet tidspunkt få overtaket (Kotter, 2012).

2.3.2.3 Creating av vision

Kotter peker videre på at det må formidles en visjon, og det må gjøres på en slik måte at det bidrar til å skape fellesskap slik at alle trekker mot det samme målet. Tydelige mål og tydelig retning er viktig for resultatet. Hvis ikke visjonen blir tydelig nok kan man drukne i meningsløse prosjekter som i ytterste konsekvens fører virksomheten bort fra visjonen. Kotter hevder også at man i virksomheter som mislykkes ofte finner mangel på visjon, men derimot mange detaljerte beskrivelser og planer (Kotter, 2012). Dette må komme gjennom en overordnet bestilling eller et mandat, men det må ikke være for detaljert. Endringsgruppen bør ha rom for å definere deler av dette selv. Endringsgruppen må ha tilstrekkelig tillit i organisasjonen til å kunne håndtere dette. Har ikke gruppen nødvendig tillit så vil ikke organisasjonen stole på at utfordringer ordner seg (Erichsen et al, 2018, s. 318).

2.3.2.4 Communicating the vision

Kotter fremhever viktigheten av kommunikasjon i endringsprosesser. Det må kommuniseres på alle nivåer, og ikke for lite og for smalt (2012). Det vises til eksemplets makt, og at ledere bør gå foran. Det er sentralt at man evner å kommunisere underveis i prosessen. Dette er en forutsetning for å klare å skape dialog, engasjement og forståelse, noe som igjen er bidra til en vellykket endring. Eksempler er allmøter, internettsider, workshops med mer. Det at ledelsen

også er synlig og besvarer spørsmål fortløpende vil være med å forsterke dette (Erichsen et al, 2018, s. 318).

2.3.2.5 Empowering others to act on the vision

Skal man lykkes med en endringsprosess, så må dette involvere hele organisasjonen på en god måte. Det må være tilrettelagt for å komme med innspill og forslag til løsninger, da dette kan styrke endringsprosessen (Kotter, 2012). I den grad man skaper tillit i prosessen, så bidrar dette også til å skape handlingsrom. Endringsgruppen må ha de fullmakter man trenger for å drive prosessen fremover. I tillegg må man ha den kompetansen som er nødvendig for å kunne møte utfordringer underveis i prosessen. Man må være bevisst på å ikke overkjøre andre, men Kotter er tydelig på at hindringer må fjernes. Hindring kan finnes innenfor ledelse, struktur, system og kompetanse (2012). Erichsen et al mener at spesielt det å være dyktig i mellommenneskelige relasjoner kan være viktig. Man må være bevisst på både kultur, systemer og strukturer kan være elementer som kan være vektige motkrefter mot endring. Samtidig er det slik at disse er skapt av mennesker og kan også forandres av mennesker. En viktig oppgave er å sette medarbeidere i stand til å gjennomføre endringene (2018, s.319).

2.3.2.6 Planning for and creating short-term wins

Kotter viser til at visjoner kan være mer langsiktig og gjenspeile mer hva som er en ønsket tilstand på litt lengre sikt. Det er derfor viktig å også kunne vise til mer kortsiktige gevinster. Dette kan forsterke motivasjonen. Kotter er også tydelig på at det er forskjell på å håpe på kortsiktige gevinster og det å planlegge for dem (2012). Erichsen et al peker på at en av utfordringene med å være i endringsprosess er at den alltid kommer i tillegg til ordinær drift, og at den ofte øker belastningen på organisasjonen og medarbeiderne i en periode. Det kan derfor være viktig å fremheve milepæler og hendelser i prosess, slik at dette kan bidra til å skape nytt og mer engasjement (2018, s. 319).

2.3.2.7 Consolidating improvements and producing still more change

En god endringsprosess betyr ikke at man oppnår målene med endringen. Det er særdeles viktig med fokus fra toppledelsen og organisasjonen ellers i alle faser. Usikkerhet kan komme etterhvert, og det kan være deler av organisasjonen som motarbeider endringen. Det er derfor viktig at ledelsen er tett på i gjennomføringsfasen, og fortsetter å rydde hindringer og uklarheter av veien (Kotter, 2012). I tillegg ligger det potensial i å forbedre prosesser i denne fasen (Erichsen et al, 2018, s. 319). Ifølge Kotter bør man i denne fasen også vurdere å

ansette, forfremme eller utvikle de riktige medarbeidere som kan bringe organisasjonen nærmere visjonen (2012).

2.3.2.8 Institutionalizing new approaches

Det er først når man ser endring i praksis at man kan si at endringen har vært vellykket. Det er derfor viktig at trykket holdes opp til ny praksis er etablert. Det som kan se ut som en god omstilling kan da forsvinne før det medfører endring i prosesser og nye måter å arbeide på. Det vil alltid være en risiko for at man kan falle tilbake til gamle handlingsmønstre og måter å gjøre ting på. Det vil også kunne være formålstjenlig å løfte frem eksempler på ny og riktig atferd for å stadfeste at organisasjonen er på riktig vei (Kotter, 2012). Det vil i denne fasen også være viktig å fokusere på kultur, og nye kulturbærere, symboler og ritualer, slik at dette bidrar til å fremme ønsket kultur (Erichsen et al, 2018, s. 320).

2.3.2.9 Kritikk mot Kotter

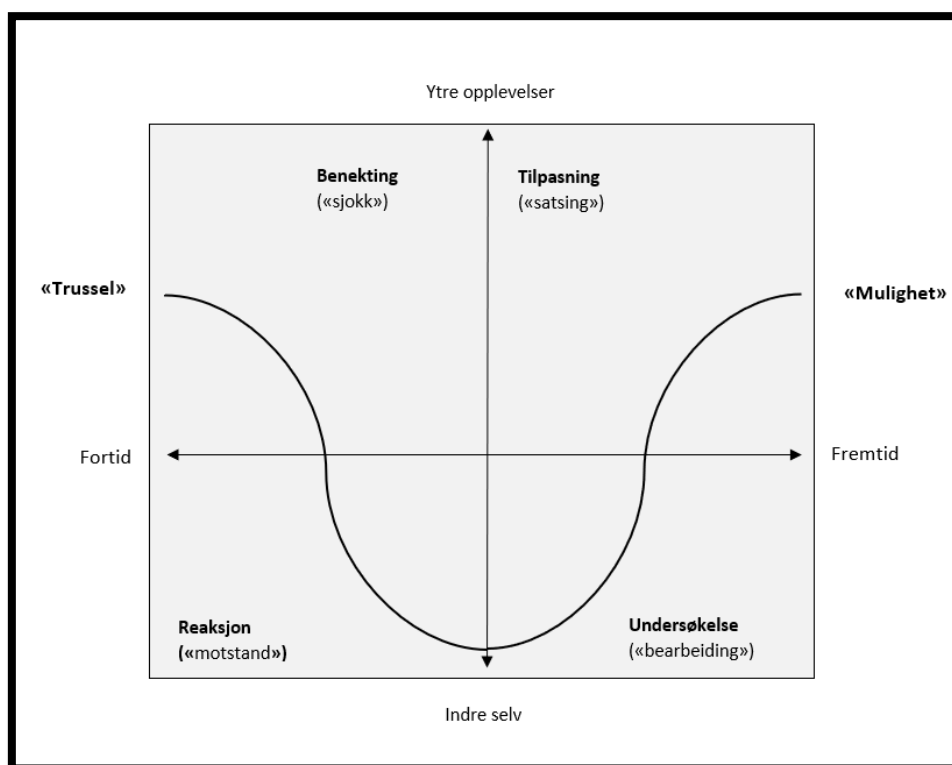
Kotter sin modell har høstet kritikk fra flere hold. Det heves blant annet at Kotter i liten grad tar hensyn til at også mennesker er del av en organisasjonsendring. Modellen og tankesettet gir med andre ord uttrykk for en «ovenfra og ned» holdning, og hvor fokuset i stor grad er på de rent strukturelle forholdene. Det hevdes også at Kotter i stor grad forenkler kompliserte endringsprosesser og blant annet ikke hensyntar det sosiale og kulturelle elementet i organisasjoner (Hennestad, 2017 og Sidorko, 2007). Sidorko er også kritisk til at Kotter virker lite opptatt av å måle gevinster av organisasjonsendringen. Selv om Kotter er opptatt av tidlig suksess, så er det lite fokus på hva som skal være de store gevinstene ved organisasjonsendringene (2007).

Også Kirkhaug er opptatt av det sosiale aspektet ved endringer. Han viser til at organiseringen påvirker både kultur og arbeidsmiljø, samt mange relasjonelle forhold, som hvordan vi kommuniserer og samhandler. Han kobler dette sammen med at den enkelte ansatte i forbindelse med endringer kan oppleve både endret status og trygghet. Dette kan forsterkes av at oppgaver og ansvar endres. Man skal derfor gjøre slike endringer med klokskap. Uten at det er direkte kritikk mot Kotter, så snakker han om mulighetsvinduer som kommer og går, og at disse må utnyttes raskt. (Kirkhaug, 2017). Vi vil hevde at det er en viss forskjell på å gjennomføre endringsprosesser i amerikanske virksomheter der lederen har mye makt og de ansattes påvirkningsmuligheter er noe begrenset, og å det å gjennomføre endringer i norsk offentlig sektor med lovbestemte krav til medvirkning. Dette finner vi støtte for i artikkelen «The Norwegian cooperation model: suitable for export to the US?» (Børve og Kvande,

2018). Her viser de til Walby, når de peker på at det finnes betydelig færre statlige reguleringer i det amerikanske arbeidslivet (2009). Videre viser de til Grenness, og beskriver at man i USA har mindre tradisjon for involvering og deltakelse fra de ansatte i beslutningsprosesser på bedriftsnivå. Dette henger sammen med at man i USA har et sterkt individuelt fokus, som går foran det kollektive (Grenness, 2011).

2.3.3 *Motstand mot endringer*

Jacobsen og Thorsvik fremhever at endringer som oftest møtes med motstand, noe som spesielt er tilfelle når endringer kommer tett. Man kan derfor oppleve stress og frustrasjon som gjør at man ikke oppnår ønsket oppslutning om endringene man ønsker å gjennomføre (2016, s. 391-392). Erichsen, Solberg og Stiklestad viser til Meyer og Stensaker (2011), når de hevder at lederne er de største endringsagentene, og at det er særdeles viktig at lederne ser behovet for endring og bidrar til å få virksomheten med seg. Spesielt gjelder dette der man utfordrer dagens organisasjonskultur. Videre viser de til Kaufmann og Kaufmann (2009) når de beskriver de faser som normalt sett kjennetegner reaksjonene kommer i når det gjelder krig og krise. Deres kjente omstillingskurve beskriver disse fasene (2018, s. 306).



Figur 11 Omstillingskurven (Kaufmann og Kaufmann 2019 s. 379)

Reaksjonene beskrives i fire faser, hvor den første fasen kalles benektelse eller sjokkfasen. Denne fasen kjennetegnes av manglende realitetsforståelse, man tar ikke inn over seg at endringene vil skje. Manglende reaksjon kan oppfattes som enighet. Det er ikke ukjent at mange møter endringer i denne fasen med en «det går nok over» holdning. Det er viktig at man i denne fasen bruker tid, og informerer godt på mange måter (Kaufmann og Kaufmann, 2019, s. 378 og Erichsen et al, 2018, s. 306).

Den neste fasen er reaksjon eller motstandsfasen. Det er på dette stadiet at man tar realitetene inn over seg, og man vil begynne å gi motstand. Mange vil oppleve endringen som en trussel mot posisjon, oppgaver, status med mere, og blir opptatt av hva dette betyr for sin egen situasjon. Her vil man kunne få innspill av varierende art, og mange vil ha behov for å fronte sine meninger. Her er det viktig at man tillater at frustrasjon kommer til kjenne, men samtidig være tydelig på mål og retning (Kaufmann og Kaufmann, 2019, s. 379 og Erichsen et al, 2018, s. 306-307).

Etter denne fasen er det undersøkelsesfasen eller fasen for bearbeiding som kommer. Her ser man fremover og begynner å se mulighetsrommet. Medarbeidere vil være forskjellige, og noen vil være fremfor andre. Noen vil være offensive mens andre vil sitte på gjerdet. Her vil det også være viktig å åpne for innspill og bruke disse positivt (Kaufmann og Kaufmann, 2019, s. 379 og Erichsen et al, 2018, s. 307).

Den siste fasen er tilpasning eller satsingsfasen. Her ser man i større grad hensikt og mål med endringen. Her vil det nye forsvares og anses som det gjeldende. Man kan kalle dette en form for satsing, hvor man forankrer og forsterker det nye, både når det gjelder oppgaver og samhold i organisasjonen (Kaufmann og Kaufmann, 2019, s. 379 og Erichsen et al, 2018, s.307).

Jacobsen og Thorsvik forklarer også motstand i stor grad via de samme fasene. I tillegg konkretiserer de ti årsaker til at motstand mot endringer normalt vil oppstå. Disse er:

1. Frykt for det ukjente

Her er det usikkerheten som preger den enkelte medarbeider. Dette kan gjelde alt fra arbeidsoppgaver, forventninger og kollegaer.

2. Brudd på psykologisk kontrakt

Dette dreier seg om den mer uformelle kontrakten mellom medarbeider og organisasjonen. Det dreier seg mer om de forventninger som finnes mellom partene.

3. Tap av identitet

Man bygger identitet ved å arbeide i en organisasjon, spesielt knyttet til oppgaver man gjør og det man har bygget kompetanse på, gjerne over lang tid. Man kan oppleve at det man har opparbeidet over lang tid brytes ned.

4. Symbolsk orden endres

Det er mange symboler i kulturen. Et konkret eksempel på dette er kontoret man har. Det å må endre kontor, eller flytte kontor og kanskje til og med til åpent landskap kan oppleves vanskelig for mange.

5. Maktforhold endres

Ofte endrer man linjer og strukturer og dermed også hvordan makt er fordelt i organisasjonen. Enkelte kan miste innflytelse eller få mindre informasjon, og enkelte kan igjen måtte gi fra seg myndighet til å fatte beslutninger.

6. Krav om nyinvesteringer

Mange har opparbeidet seg lang og god kompetanse innenfor de områder man har arbeidet med. Kanskje må man arbeide med helt andre oppgaver som krever helt annen kompetanse, og denne må man tilegne seg på nytt.

7. Dobbeltarbeid (i en periode)

Ofte er at slik at merarbeid i forbindelse med endringer og omorganiseringer kommer i tillegg og ikke i stedet for de ordinære arbeidsoppgavene man har. Noen kan oppleve dette som ekstra belastende.

8. Sosiale bånd brytes

Man kan oppleve at man mister kontakt med medarbeidere som man har arbeidet sammen med i lang tid, man kan være nødt til å bli kjent med helt nye mennesker og kanskje noen man heller ikke liker. Ofte er dette en sterk grunn til motstand.

9. Utsikter til personlige tap

Endringer kan få innvirkning på den enkeltes økonomi. I ytterste konsekvens ved at man mister arbeidsplassen, men kanskje i større grad det som går på karrieremuligheter som for eksempel at muligheten for opprykk blir mindre.

10. Eksterne aktører ønsker stabilitet

Alle organisasjoner samhandler med andre på en eller annen måte. Det vil derfor ofte være slik at endringer internt i en organisasjon kan påvirke samarbeidspartnere. Det kan være direktelinjer til personer som man vet kan hjelpe til med de problemer man har og liknende.

Det Jakobsen og Thorsvik gjennom denne konkretiseringen påpeker er at man bør søke å kjenne til hvorfor motstand til endring kan oppstå. På denne måten kan man møte motstanden på best mulig måte. De poengterer også at ikke all motstand er negativ. Motstand kan føre til at forhold som ikke var tilstrekkelig bearbeidet og gjennomtenkt kommer på bordet og kan håndteres (2016, s. 391-396).

2.4 Kommunikasjon

Som det fremkommer av forskningsmodellen er vår oppfatning at kommunikasjon er et sentralt element i endringsledelse. Den viktigste egenskapen for å lykkes som leder i endringsprosesser er lederens kommunikasjonsevner (Brønn og Arnulf, 2019, s. 347). Kommunikasjon betyr «å gjøre felles» og kommer fra det latinske ordet «communicare». Alle sosiale handlinger er en form for kommunikasjon, enten det dreier seg om å dele, meddele, gjøre noe kjent eller gjøre noe felles (Thornquist, 2011, s.19). Hver enkelt av oss har en egen forståelse og oppfatning av hva kommunikasjon er, og Brønn og Arnulf trekker frem at kommunikasjon som begrep ikke er lett å definere (2019, s. 31). Jacobsen og Thorsvik beskriver begrepet gjennom sin definisjon at kommunikasjon er informasjon, men også overføring av mening. De beskriver kommunikasjonsprosessen ved at en sender (person, gruppe eller organisasjon), sender et budskap (en type informasjon) til en mottaker (en annen person, gruppe eller organisasjon), der mottakerne får en viss forståelse av budskapet (2016, s. 280- 281).

I endringsprosesser er informasjon lovpålagt (Arbeidsmiljølovens § 4-2). Kommunikasjon handler om mer enn bare å gjøre informasjon tilgjengelig. Allerede i planleggingen av en endring er det avgjørende at strategi for informasjon og kommunikasjon legges. For at man

skal lykkes med valgt kommunikasjonsstrategi må organisasjonen ha en klar visjon som tydeliggjør mål for endringen (Brønn og Arnulf, 2019, s. 346-347). Arnulf beskriver kommunikasjon og ledelse som to sider av samme sak, hvor lederens oppgave er å skape mening. Det vil si at både visjon, mål, roller og arbeidsoppgaver skal føles meningsfulle for ansatte. Å benytte kommunikasjon som verktøy vil bidra til en helhetlig forståelse av endringen i selve organisasjonen. Formidling av hvorfor endring er nødvendig, formidling av tanker og et bilde på fremtidens organisasjon bidrar til å skape trygghet, oppslutning, støtte og eierskap rundt selve endringsprosessen (Brønn og Arnulf, 2019, s. 131-132 og 336-337).

Endringsprosesser medfører ofte vanskelige spørsmål fra medarbeiderne, og disse rettes som regel mot nærmeste leder. Mens toppledelsen skal kommunisere det strategiske endringsbildet skal nærmeste leder stå i tett dialog med medarbeiderne. For å være i stand til dette må nærmeste leder være i posisjon til å gi god informasjon. De må få tid for å forstå og ta innover seg endringen og hvilken betydning den medfører for den ønskede, fremtidige organisasjonen. I denne sammenhengen er det et paradoks at kommunikasjonsavdelinger ofte prioriterer støtte til toppledelsen, mens støtten blir mindre for lederne som står i direkte dialog med medarbeiderne som skal utføre selve endringen (Brønn og Arnulf, 2019, s. 348).

Tradisjonelle kommunikasjonstilnæringer til endring har i stor grad hatt sitt fokus på å øke bevissthet. Dette baseres på en forståelse om at informasjon gir økt kunnskap og forståelse, som igjen vil kunne påvirke eller endre atferden. Forskning viser at for å lykkes med endringskommunikasjon må man endre vinkling fra informasjonsfokuseret- til atferdsfokuseret rammeverk. Fokuset her vil da bli på hva som holder igjen målgruppens villighet til endring. Dette kan for eksempel være forståelse, ferdigheter eller motivasjon. Ved å bruke kommunikasjon som verktøy for å møte disse utfordringene vil man kunne endre medarbeidernes atferd slik at sannsynligheten for å skape endring øker (Brønn og Arnulf, 2019, s. 342). Videre er det slik at jo større virksomheten er, desto viktigere er kommunikasjonen. I store organisasjoner vil det være vesentlig å sikre seg at alle forstår budskapet. I tillegg er strukturert kommunikasjon viktig for å koordinere virksomheten (Roos et al, 2015, s. 268).

2.5 Oppsummering teori

I denne studien har vi basert oss på et teoretisk grunnlag som omhandler endring og endringsprosesser. Dette står i midten i vår forskningsmodell, og her er John P. Kotter sin teori og 8-stegsmodell sentral. Kotter (2012) beskriver gjennom sin modell hvordan en endringsprosess bør planlegges og gjennomføres. Det er imidlertid slik at heller ikke denne modellen er uten mangler. Vi har derfor trukket inn litteratur fra Erichsen et al (2018), som beskriver et endringsprogram som bygger på Kotter og Lewin. I tillegg har Kirkhaug (2017) modifisert modellen til Lewin.

Kritikerne til Kotter har ment at mennesker og kultur får for lite oppmerksomhet i hans modell. Vi har derfor valgt å utdype dette med bruk av litteratur fra Kirkhaug (2017), Jacobsen (2018) og Jacobsen og Thorsvik (2016). Vi mener dette styrker analysen, da vi også får et nødvendig blick på den gjeldende organisasjonskulturen i Skatteetaten, og det bidrar til å gi oss en større forståelse for endringsprosessen.

Ledelse har vi bygd på litteratur fra Karp (2018), Erichsen et al (2018) og Jacobsen og Thorsvik (2016). Når det gjelder kommunikasjon, så fremhever Brønn og Arnulf (2019) viktigheten av å kommunisere visjon og mål forståelig. Innenfor organisasjon har vi anvendt litteratur fra Jacobsen og Thorsvik (2016), og deres beskrivelser av en organisasjons utviklingsstadier.

Vi ser mange likheter i våre funn og de utfordringer man i litteraturen beskriver ved en divisjonsbasert organisering. Videre mener vi at den litteratur vi har trukket inn knyttet til kultur, bidrar til å avstemme modellen mer mot norsk organisasjonskultur.

3.0 Metode og design

I dette kapitlet vil vi beskrive forskningsmetoden. Vi har valgt omstillingsprosessen til Skatteetaten som case for vår oppgave. Vi mener at casestudie vil være godt egnet for denne type forskning. Som innfallsvinkel har vi valgt å bruke en tilnærming basert på grounded theory. I dette ligger at vi velger en kvalitativ tilnærming for å besvare vår problemstilling. Den omstilling som Skatteetaten har startet på mener vi vil være et godt grunnlag for å studere en konkret endringsprosess for å kunne identifisere kritiske punkter - enten de er positive eller negative - som omstillingsprosessen var avhengig av.

Vi vil også innledningsvis beskrive vårt vitenskapelige ståsted. Deretter vil vi beskrive både design og metode, og hvorfor vi bruker casestudie. Vi vil også si noe om selve analysedelen, og der vil vi også komme inn på hvordan data er innsamlet og analysert. Avslutningsvis vil vi også si noe om validitet, reliabilitet og svakheter med analysen.

3.1 Vårt vitenskapelige ståsted

Det vitenskapelige ståsted man har som forsker er viktig for å forstå hvordan forskere ser på verden rundt seg. Dette kan gjøre det lettere for andre å se hvorfor man konkluderer slik man gjør, på bakgrunn av de funn man har. Det finnes flere måter å se på sin omverden på. På den ene siden har vi ontologiske teorier, som dreier seg om grunnleggende antakelser, teorier og spekulasjoner om hvordan den sosiale verden rundt oss ser ut. Man sier at virkeligheten er en konkret sannhet. På den andre siden har vi epistemologiske teorier, som defineres som ulike oppfatninger om hvordan kunnskap kan skaffes om denne verden (Johannessen et al, 2011, s.58). Her brukes ofte begrepene subjektiv og objektiv om måte å innhente kunnskap på. Skal man kun bygge på konkrete funn/ observasjoner (objektiv), eller kan man bygge på tanker og refleksjon (subjektiv)? I det subjektive perspektivet ligger det en tanke om at ikke alt kan observeres, og at det er krefter som påvirker de valg vi gjør. Det er sistnevnte perspektiv vi har knyttet til vår oppgave.

Hermeneutikk dreier seg om å forstå og tolke fenomener ut fra en forståelse av helhet og del. I tillegg kan man ikke tolke en handling uten å vite hva som ligger bak, man må være i dialog med og forsøke å forstå det som skjer (Johannessen et al, 2011, s. 416). Dette kalles den hermeneutiske sirkel, hvor menneskets følelser og handlinger ses opp mot den sosiale sammenhengen og må tolkes i en meningsgivende kontekst (Nyeng, 2012, s. 48).

Vår bakgrunn er primært innenfor økonomi, helse og ledelsesfaget. Denne bakgrunnen vil kunne bidra til å påvirke vår måte å gjennomføre og forstå forskningen på. Vår bakgrunn vil påvirke hvordan vi tolker og analyserer funnene våre. Omstilling og endringsledelse opplever vi som områder uten typiske fasitsvar, og det er mange forhold som påvirker dette. Det er derfor naturlig for oss å ha en subjektiv tilnærming til dette.

3.2 Kvalitativ metode

Ut ifra metodevalg for datainnsamling og analyse klassifiseres samfunnsvitenskapelig forskning som enten kvantitativ eller kvalitativ. Skillet mellom de ulike metodene er at de vil ha forskjellige forskningsmål. Å kvantifisere betyr å tallfeste, og forskning basert på kvantitative metoder vil innebære arbeid med datamateriale i form av tall som kan analyseres statistisk. Kvalitativ metode er en fellesnevner for ulike tilnærminger som kan benyttes for å identifisere og beskrive ulike sosiale fenomener. Kvalitative metoder benyttes sjelden i forskning hvor en ønsker å tilføre ny teori eller teste allmenngyldig teori. Det er forståelsen av selve fenomenet, hendelsen eller en case som driver den kvalitative forskningen. For å kunne besvare hvordan virkeligheten oppfattes vil relevante data i kvalitativ forskning være menneskers subjektive opplevelser (Nyeng, 2012, s. 71-81). I vår konkrete oppgave vil det være nødvendig å frem de opplevelser og erfaringer som et utvalg ledere har hatt i Skatteetaten sin endring. Hvordan erfarte de denne prosessen, og ser de noen endringer i ettertid?

3.2.1 Dokumentstudier

Ifølge Tjora er dokumentstudier bruk av dokumenter som er utarbeidet tidligere for å skaffe et grunnlag for forskningen, selv om slike dokumenter ikke er utarbeidet med tanke på forskningen. Dette er ofte tilleggsdata, eller sekundærdata, som brukes i tillegg til andre kvalitative kilder. Tjora sier at «ofte er dokumenter benyttet som bakgrunnsdata (også kalt sekundær- eller tilleggsdata) som vi benytter i tillegg til data for eksempel fra intervjuer og observasjoner» (2020, s. 183). I vår konkrete oppgave vil studie av dokumenter komme i tillegg til intervjuer.

Vi har innledningsvis gjennomført generelle internettsøk. Dette for å avklare hva som fantes av åpne offisielle dokumenter knyttet til Skatteetatens omstillingsprosess. Vi brukte i denne sammenheng søkeordene «Nye skatt» og «endringsprosess skatteetaten». Vi avgrenset videre treffene til å gjelde bare norske dokumenter, samt at vi begrenset perioden vi søkte på fra 1.1.2016 og frem til nå.

Det var flere dokumenter som i denne forbindelse ble ansett som meget relevante. Det første var det som var det opprinnelige oppdragsbrevet fra Finansdepartementet (Finansdepartementet 2016). Her redegjør man for bakgrunnen for at det er nødvendig å iverksette en prosess knyttet til omorganisering av Skatteetaten. Dette bidrar til å gi oss innsikt i de bakenforliggende årsaker til en mulig endring.

Videre fant vi den rapporten som ble sendt til Finansdepartementet om mulige alternative måter å organisere etaten på, kalt «overordnet organisering av Skatteetaten» (Skattedirektoratet, 2017). Denne gav god innsikt i både prosess og en beskrivelse av forskjellige modeller, samt en begrunnelse for forslått modell.

I rapporten om «Ny organisering av Skatteetaten, nivå 1-3 med tilhørende konsekvenser og risiko» (Skattedirektoratet, 2017) går man nærmere inn på den konkrete organiseringen av etaten. Her sier man også mer om de konkrete vurderingene, samt om hva som er analysen i forkant.

Til sist har vi sett på det som er beskrevet som «fremtidsbildet 2025», og som beskriver det mer langsiktige perspektivet til Skatteetaten (Skatteetaten, 2017).

Vi opplevde at disse dokumentene bidro til flere formål. I første omgang bidro de til at vi fikk en annen kunnskap om både bakgrunnen for endringene, prosessen og bakgrunn for det modellvalget som ble tatt. I tillegg til dette bidro det også til å gi gode bidrag i forbindelse med utarbeidelse av intervjuene.

3.3 Metodisk tilnærming

I forskningsoppgavene er det to ulike strategier for hvordan man kan samle inn data, deduktiv og induktiv tilnærming. Deduktiv tilnærming har til hensikt å bekrefte eller avkrefte en antagelse, gjerne formulert som en hypotese. Ved deduktiv tilnærming beveger man seg fra teori til empiri (Nyeng, 2012, s. 59). Ved hypotesetestende forskning vil det ofte være en forutsetning at man har en antagelse om hva som er svaret, og kritikken til denne tilnærmingen er at man kan gå glipp av viktige funn ved at man er forutinntatt om hva man skal finne (Johannessen et al, 2011, s. 54).

Utgangspunktet for induktiv forskning er observasjon av empiriske fenomener. Dette gjøres uten at man legger til grunn egne forventninger og hypoteser. Gjennom å studere virkeligheten danner man seg et mest mulig korrekt bilde, uten at man har forventninger eller

er forutinntatt til hva man skal finne i forskningsprosessen. Induksjon er en prosess som med bakgrunn i virkelighetsobservasjoner bygger opp om, og forsterker faglige standpunkt. Induktiv forskning vil, gjennom studier av praksis, danne grunnlag for teoribygging (Nyeng, 2012, s. 59). Vi vet at skatteetaten har hatt en omstilling, og vi vet at lederstrukturene er endret. I tillegg har vi som tidligere beskrevet, oversikt over de målsettinger som er satt i “Nye skatt”. I arbeidet med vår problemstilling har vi en åpen tilnærming til hvilke funn vi vil gjøre. Jamfør teorien ovenfor vil vår forskning være induktiv.

3.4 Utforskende design

Designet vil vise den vei vi har valgt for vår oppgave, fra definering av problemstilling, innhenting av data og behandling av funn, samt konklusjonen. Vårt mål er å se om den endringsprosess som er gjennomført i Skatteetaten kan inneha elementer som har overføringsverdi til andre. Vår problemstilling er utforskende i sin karakter, og gjennom å analysere våre funn, vil vi få svar på våre forskningsspørsmål. Forskningen vil videre være av kvalitativ karakter. Da vi i vår forskning har valgt å se på hvordan Skatteetaten har gjennomført sin omstilling mener vi at designet er utforskende.

3.5 Casestudier

Det som kjennetegner en casestudie er at det samles inn en betydelig mengde informasjon fra få enheter eller caser over kortere eller lengre tid (uker, måneder og av og til år). Dette skjer gjennom detaljert og omfattende datainnsamling. De gjennomføres ofte ved hjelp av kvalitative metoder, som åpne intervjuer eller observasjoner. Det kan også brukes kvantitative data og teknikker – strukturerte spørreskjema eller statistikk. En kan kombinere metoder for å skaffe seg mye og forskjellig informasjon (Johannessen et al, 2011, s. 90). I vår undersøkelse søker vi å belyse endringsprosessen, for å se hvilke beslutninger som ble tatt, hvordan beslutningene ble implementert, og hvordan lederne i organisasjonen opplevde denne endringen. Et av de essensielle kjennetegnene til casestudier er at det er en empirisk undersøkelse av et fenomen i en naturlig kontekst.

Det er to dimensjoner i casedesign. Enkelcase eller flercase. Vi ser på en organisasjon og en gruppe i denne organisasjonen, som er lederne. På grunn av at vi studerer en organisasjon er dette definert som et enkelcasedesign. Vi vil i forbindelse med forskningen få informasjon fra flere analyseenheter, det vil for oss være flere personer i organisasjonen.

Yin mener at de fem delene, som beskrevet under her er, spesielt viktige i caseundersøkelser:

1. Problemstillingen

Normalt starter kvalitative casestudier med et problem/ fenomen som hentes fra praksis – med generell interesse. Så stiller vi oss noen spesifikke spørsmål, som igjen ender opp i en problemstilling. Sentrale spørsmål er de som handler om prosess (hvorfor og/ eller hvordan noe skjer), og deretter spørsmål som handler om forståelse (hva, hvordan og hvorfor?) (Johannessen et al, 2011, s. 90). Vår problemstilling handler både om prosess og forståelse.

2. Teoretiske antakelser

Forskeren gjør seg gjerne noen antakelser. Dette gjøres etter å ha stilt noen grunnleggende spørsmål – og det er disse som ligger til grunn for videre undersøkelse (Johannessen et al, 2011, s. 221-227). «Nye skatt» har gjennomført en endringsprosess, som har medført til dels store endringer i ansvar og myndighetsområde for mange. Vi ønsker å finne mer ut om hvordan prosessen har vært gjennomført og hvordan dette har vært opplevd av de som har vært mest berørt. Som tidligere beskrevet har vi ingen teoretiske antakelser om den endringsprosessen som «Nye skatt» har gjennomført. Casestudiet vil derfor ifølge Yin være beskrivende (Johannessen et al, 2011, s. 91).

3. Analyseenheter

Når vi har definert problemstillingen, er det naturlig å avgrense den enheten som skal undersøkes. Analyseenheten kan være individ, program, institusjon, en gruppe, en hendelse eller et begrep. Hvordan problemstillingen er utformet vil avgjøre hvordan enheten defineres (Johannessen et al, 2011, s. 91). I vår forskning, med denne metoden, vil organisasjonen, divisjoner/ avdelinger og lederne som er berørt av endringene bli enheter for analyse i undersøkelsen.

4. Den logiske sammenhengen mellom data og antakelsene

Yin beskriver to analysestrategier, henholdsvis teoretiske antakelser (teoristyrte) og en beskrivende casestudie. Det er kun i de tilfeller man ikke har noen teoretiske antakelser på forhånd at Yin anbefaler at man bruker beskrivende casestudie (Johannessen et al, 2011, s. 91). Hvis vi gjennomfører undersøkelsen som casestudie, vil det være et beskrivende casestudie.

5. Kriterier for å tolke funnene

Her handler det om å tolke funnene opp mot teori som eksisterer på området. I følge Yin bør man ha en foreløpig teori før datainnsamlingen starter, og med basis i de fire første komponentene, kan vi relatere funnene til den teori vi har presentert i teorikapitlet (Johannessen et al, 2011, s. 91). I vår forskning vil dette være Organisasjon, ledelse, kultur, kommunikasjon og endringsprosesser.

3.6 Grounded theory

I følge Johannessen et al ble grounded theory utviklet på 1960 tallet av sosiologene Glaser og Strauss. I motsetning til tradisjonell tenkning, hvor det er poengtert betydningen av at forskere setter seg inn i teori og tidligere forskning for å kunne utvikle gode problemstillinger og hypoteser har grounded theory et annet utgangspunkt. Grounded theory skiller seg fra dette da man ikke starter med noen teori som utgangspunkt. Man starter mer med et åpent sinn, og er åpen på hva man vil finne. Bakgrunnen for dette er at man hevder at teori kan styre hva forskeren ser etter. Teori likestilles dermed med andre typer data (Johannessen et al, 2011, s. 201).

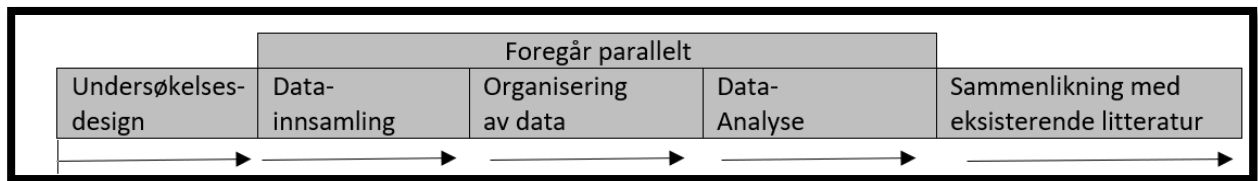
Grounded theory kan også anvendes som metode uten å produsere en grounded theory som produkt. Dette er for eksempel tilfellet hvis målet med forskningen er å bringe til veie en grundig beskrivelse av et bestemt fenomen. I så fall kan grounded theory-metoden være en glimrende metode, men resultatet blir en beskrivelse eller en dypere forståelse av et fenomen, og ikke en teori (Johannessen et al, 2011, s. 202).

Metoden grounded theory har hovedsakelig vært brukt ved analyse av intervju og observasjonsdata. En forutsetning for analysen er at forskeren opprettholder teoretisk sensitivitet. Med teoretisk sensitivitet menes at man har en følsomhet overfor nyansene i datamaterialet, samt evne til å forstå og identifisere hva som er viktig, og gi det en mening (Johannessen et al, 2011, s. 202-203). Den teoretiske sensitiviteten kan utvikles gjennom

- å sette seg inn forskning og litteratur på området,
- faglig erfaring
- personlig erfaring
- gjennom den analytiske prosessen forskeren går gjennom når forskeren tar et dypdykk i datamaterialet sitt

Teoretisk sensitivitet utgjør det kreative elementet i prosessen, og det er viktig at det er en balanse mellom å overholde de metodiske reglene - og samtidig klare å trekke seg tilbake og kritisk vurdere analysen. Slik kan vi oppnå både nærhet og distanse til de data som samles inn (Johannessen, 2011, s. 203).

Grounded theory kan deles inn i fem faser. Helt overordnet kan dette fremstilles slik:



Figur 12 Fasene i grounded theory (etter Johannessen et al, 2011 s. 205)

I vår oppgave har vi behandlet disse fasene slik:

Den første fasen som er undersøkelsesdesign, består av å avgrense fenomenet som skal studeres, definere problemstillingen og velge første informant (Johannessen et al, 2011, s. 204).

De tre neste fasene i grounded theory skal gå parallelt, og dette er datainnsamling (intervjuer), organisering av data (åpen koding, koding etter handlingsaksen og selektiv koding) og dataanalysen. Hensikten med åpen koding er ifølge Johannessen et al å «*definere egenskaper og verdier ved fenomenene som studeres*» (2011, s. 208). Etter den åpne kodingen, kommer koding etter handlingsaksen. Dette innebærer å se på hvilke koder som hører naturlig sammen, samt se på hypoteser som kan si noe om sammenhenger mellom disse. Den tredje delen er den selektive kodingen. Her utarbeides kjerne kategorier, samt at man kan se om det finnes relevant teori og litteratur som omhandler de sammenhenger som kommer fram. Dataanalysen skjer fortløpende. (Johannessen et al, 2011, s. 209-211). I den siste fasen trekker leter vi opp litteratur og teori som kan være relevant for de funn som man har.

3.7 Intervju

Johannessen et al beskriver intervju som den «*mest brukte måten å samle inn kvalitative data på*» (2011, s. 143). Intervjuer er godt egnet når man ønsker å gå i dybden på et område. Vi har brukt denne metoden for å kunne få god innsikt og dybde i vår forskning. Det man mister med en slik metode er muligheten til å generalisere. Intervju som metode kan etter vårt syn bidra til å skape en tilstrekkelig god og detaljert beskrivelse av hvordan prosessen rundt «Nye skatt» har blitt gjennomført. Vi mener at vi ikke vil kunne oppnå det samme ved å gjennomføre rent kvantitative undersøkelser, der vi ikke kan følge opp forhold som dukker opp underveis, gjennom å stille oppfølgingsspørsmål.

Johannessen et al henviser til Kvale og Brinkmann når de sier at det kvalitative forskningsintervjuet er karakterisert «*som en samtale med en struktur og et formål*» (2011, s. 144). Det er viktig å definere formålet med intervjuene i forkant. I vår forskning har vi ønsket å komme mer i dybden i den enkelte informants opplevelser knyttet til omstillingsprosessen, og derfor har vi anvendt intervju som metode. Dette støttes av Johannessen et al som sier at «*menneskers erfaringer og oppfatninger kommer best frem når informanten kan være med på å bestemme hva som tas opp i intervjuet*» (2011, s. 144).

3.7.1 Intervjuguide

Vi har utviklet en intervjuguide, som bygger på vår problemstilling og forskningsmodell. Denne var delt i fire sekvenser, hvor vi startet med en med en uformell del for å kunne etablere en god kjemi og et godt forhold til respondenten. Utover at vi presenterte oss selv og vår bakgrunn, så informerte vi om anonymitet, lagring og lengden på intervjuet (Johannessen et al, 2011, s. 149).

Deretter gikk vi over til en del der vi bad respondenten om å beskrive sin rolle, både i forbindelse med endringsprosessen og hvilken rolle vedkommende hadde fått etterpå. Vi kom i denne sekvensen også inn på spørsmål som i hovedsak gjaldt prosessen, og da hele fasen fra forberedelse til iverksettelse. Deretter gikk vi over en del som omhandlet hvordan man har opplevd at omorganiseringen har påvirket etaten så langt.

Til slutt avrundet vi intervjuet med en del hvor respondenten fikk dele sine tanker om veien videre, sett ut fra sitt ståsted. Intervjuguiden ble noe endret underveis. Dette var på grunn av at vi så at vi hadde områder hvor vi trengte mer informasjon fra informantene. Dette dokumenterte vi gjennom en endringslogg.

Vi har brukt semistrukturerte intervjuer, hvor vi ikke var helt bundet, men også kunne la respondentene snakke fritt. Dette for at vi skulle få mulighet til å følge opp konkrete forhold som kom fram under intervjuet, og stå friere til å stille oppfølgende, eller utdypende spørsmål. Gjennom at vi delte på rollene, ved at en ledet intervjuet og de øvrige gjorde sine notater og kunne stille oppfølgingsspørsmål opplevde vi at vi fikk stilt nødvendige tilleggsspørsmål underveis i intervjuene.

Vi ser i ettertid at vi lente oss sterkt på intervjuguiden, men samtidig fikk vi stilt utfyllende spørsmål, og de som ble intervjuet kom også med egne refleksjoner på områder som vi ikke hadde spurt om. Et eksempel på dette er en respondents refleksjon over at organiseringen kan øke sentraliseringen av etaten.

Vi var opptatt av at informantene skulle være godt ivaretatt, og derfor så sendte vi ut mail til alle informantene der vi spurte de om å delta i intervjuene. De fikk også tilsendt det informasjonsskrivet vi hadde laget. Det var også opp til informantene å bestemme tidspunkt for intervjuene, men en forutsetning var at det måtte gjennomføres på skype på grunn av kostnader og tid. Vi opplevde noen utfordringer med lyd kvaliteten på skype slik at enkelte ord ble uklare. Vi mener ikke at dette er av en slik karakter at det har påvirket kvaliteten på intervjuene.

Ved at vi transkriberte intervjuene fortløpende har vi sett at vi noen ganger stilte lukkede spørsmål. Dette ble vi mer bevisst på i de etterfølgende intervjuene slik at vi skulle unngå dette.

3.8 Utvalg

Vi brukte mye tid på å diskutere hvordan vi skulle velge ut respondenter til våre intervjuer. Ut fra vår "grounded theory" tilnærming så er vår oppfatning at vi ikke kunne velge ut alle informantene til å begynne med. Samtidig så vi et behov for å få en tilstrekkelig bredde i informantgrunnlaget i starten slik at vi kunne se om det var åpenbare forskjeller mellom deler av organisasjonen. Vi bestemte oss derfor for å velge ut en informant fra hver de tre største divisjonene innenfor kjernevirksomheten. Vår vurdering var da at vi ville få en grov oversikt over om det var åpenbare forskjeller mellom disse, noe det i så fall ville være grunnlag for å forske videre på. Etter at de tre første intervjuene var analysert fikk vi ganske sammenfallende synspunkter på områder der var grunnlag for videre undersøkelser. Dette var derfor med og

styrte retningen på hvilke informanter som skulle intervjues i den videre fasen. For å få et best mulig inntrykk valgte vi også å intervjuere ledere fra flere nivåer i organisasjonen.

Totalt endte vi opp med 6 informanter/respondenter. Vi snakket med underdirektører, seksjonssjefer, en avdelingsleder samt en sentral prosjektdeltaker i «Nye skatt» prosjektet.

3.9 Beskrivelse av respondenter

De respondenter vi har valgt å gjennomføre intervju med er alle ansatt i skatteetaten. For å beholde nødvendig anonymitet kan vi ikke beskrive disse konkret. Men vi har intervjuet personer fra tre divisjoner, henholdsvis Informasjonsforvaltning, Brukerdialog og Innsats. I tillegg har vi intervjuet en person fra Skattedirektoratet. Personene har sentrale stillinger innenfor organisasjonen, og vi finner både avdelingsdirektører, seksjonssjefer og underdirektører blant intervjuobjektene. Respondentene har også ulik erfaring fra Skatteetaten, noen har arbeidet lenge og noen ikke så lenge.

Enkelt har direkte deltatt i prosjektarbeidet knyttet til «Nye skatt», mens andre har ikke deltatt direkte.

3.10 Analysering av intervju

Vi har benyttet digital lydopptaker i alle intervjuene vi har gjennomført. En av studentene har hatt ansvaret for å gjennomføre intervjuet, mens de øvrige har gjort tilleggsnotater slik at har kunnet stille oppfølgingsspørsmål underveis. På denne måten mener vi at vi har sikret at all informasjon som informantene har gitt er tatt vare på og analysert. Dette er også grunnen til at vi valgte å transkribere samtlige intervjuer fortløpende. Dette ble gjort de påfølgende dagene.

For oss var det viktig å få gjennomgått intervjuene løpende, slik at vi kunne gjøre nødvendige justeringer i intervjuguiden, samt at dette også kunne påvirke hvilke informanter vi hadde behov for i de neste intervjuene.

Vi valgte å gjennomføre analysen i etterkant av hvert intervju. Bakgrunnen for dette er at vi har valgt "Grounded theory" som forskningsmetode i vår oppgave. Dermed var vi åpne på hva vi ville finne. Vi startet gjennomgangen av det første intervjuet, hvor vi laget koder ut fra teksten i intervjuet. Vi brukte programmet NVivo på dette arbeidet. Deretter kodet vi de påfølgende intervjutekstene. Vi benyttet de allerede definerte kodene, men lagde også nye

etter hvert som vi fant dette naturlig underveis. Vi flyttet også tekster som vi mente passet bedre under andre koder etterhvert. Da alle intervjuene var ferdig kodet, satt vi igjen med et betydelig antall koder. Disse var basert på teksten, og det vi karakteriserte som viktige ord og setninger. Totalt hadde vi over 100 koder, og vi hadde da et behov for å systematisere og få bedre oversikt.

Vi startet deretter med å slå sammen koder, og måten vi gjorde dette på var å koble dette til den problemstillingen vi hadde og vår forskningsmodell, samt hvilke koder som hørte naturlig sammen. Enkelte koder fant vi lå utenfor det vi ønsket å forske på, og disse ble ikke tatt med videre. Etter denne sammenslåingen hadde vi redusert antall koder til 22. I slutfasen, som kalles den selektive fasen, slo vi på nytt sammen kategoriene, fokuserte da spesielt på endring. I denne fasen trakk vi inn teori med den hensikt å kunne strukturere funnene for å tydeliggjøre vår presentasjon og drøfting. Måten vi gjorde dette på var å koble det opp mot Kotter sine 8 trinn, og Lewin sine tre tema. Vi satt da igjen med fire hovedkategorier for vår analyse, hvor vi samtidig brukte underkategoriene i funn og drøftinger. Disse fire hovedkategoriene er Opptining, Gjennomføring, Nedfrysning og Fremtidsrettet organisering.

Gjennom denne prosessen har vi også valgt bort funn som vi mener ikke er innenfor vår forskningsmodell. Ett eksempel på dette er hva en slik omorganisering har å si for sentralisering av arbeidsplasser.

Det var interessant å analysere teksten, og vi fokuserte på å ikke låse oss til den intervjuguiden vi hadde brukt. Vi anså det som minst like viktig å se om vi fikk opp tema eller sammenhenger som var utenfor det vi innledningsvis hadde tenkt på, og vi erfarte at dette gav merverdi til vår datainnsamling.

3.11 Validitet

Begrepet validitet er det samme som gyldighet, og kommer fra det engelske ordet validity (Johannessen et al, 2011, s. 73). Validitet sier noe om hvor godt dataene vi har samlet inn beskriver det fenomenet vi ønsker å forklare. De beskriver dette som om “det er sammenheng mellom det fenomenet som undersøkes, og de dataene som er samlet inn” (Johannessen et al, 2011, s. 244).

Vi har forsøkt å være kritisk til eget arbeid under hele prosessen, og herunder om de data vi har samlet inn er egnet til å besvare den problemstilling vi har definert. Så langt vi kan se er det en sammenheng mellom disse. Vi har også vurdert påliteligheten til både våre respondenter og dokumentkilder. Våre respondenter er utvalgt fra den virksomhet som caset omhandler, og de utgjør et smalt utvalg av samtlige ledere. Dette kan påvirke de svarene vi får. Vi har derfor brukt noe tid på å reflektere over intervjuene, både enkeltvis og samlet. Vi har vurdert vår egen gjennomføring av intervjuene, samt hvordan disse forløp med tanke på stemning underveis.

Et spesielt moment vi har vært opptatt av er at en av oss arbeider i etaten som vi har forsket på, og dermed har en annen forståelse og innsikt i caset vi har forsket på. Vi har derfor hele tiden fokusert på at vedkommende sine egne opplevelser og forståelse ikke skal påvirke våre vurderingen gjennom prosessen.

Når det gjelder kvalitative undersøkelser, så er spørsmålet om vi måler det vi tror vi måler, også omtalt som begrepsvaliditet. «Validitet i kvalitative undersøkelser dreier seg om i hvilken grad forskerens fremgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten» (Johannessen et al, 2011, s. 244).

Data vi samler inn kan ikke beskrive hele virkeligheten, men kan anses som en representasjon av virkeligheten. Vi har som sagt intervjuet en liten gruppe, fra flere nivåer og innenfor deler av Skatteetatens organisasjonsstruktur. Ut fra dette har vi generalisert så langt det lar seg gjøre. Vår studie er ikke en fullstendig gjennomgang av alle forhold knyttet til omorganiseringsprosessen «Nye skatt», men vi mener våre funn allikevel kan være nyttige for andre virksomheter i tilsvarende situasjoner.

3.12 Reliabilitet

Reliabilitet dreier seg om hvor pålitelig forskningen er, om andre med samme metode ville få samme resultater. Vår oppgave er basert på semistrukturerte intervjuer. Det vil derfor ikke være mulig å etterprøve forskningen ved å bruke samme metode. Dette henger sammen med at vi har gjennomført vår tolkning av dataene. Påliteligheten i kvalitativ metode kan styrkes ved at vi i detalj har beskrevet den fremgangsmåte og de forutsetninger vår oppgave bygger på, noe som gir transparens (Johannessen et al, 2011, s.243-244). Vi har også ført logg over alle endringer vi har gjort underveis, både i fullmakt og intervjuguide. I tillegg har vi blant annet valgt å bruke diktafon under intervjuene. Dette gir et godt grunnlag for å transkribere

intervjuene, og gir en langt større trygghet enn egne referaters som i større grad kan være tolkbare i ettertid. Vi har også hatt backup, gjennom at vi har tatt opp intervjuene på en mobiltelefon i tillegg. Dette for å være sikre oss hvis filen på diktafonen skulle ødelegges eller slettes. Utover dette har vi også valgt å være flere til stede ved hvert intervju, slik at vi sammen har kunnet ha en oppfatning av hvordan vi oppfattet påliteligheten til den enkelte respondent.

Vi har i tillegg kontrollert at våre dokumentkilder er hentet fra offisielle hjemmesider til henholdsvis regjeringen, finansdepartementet og skatteetaten.

3.13 Etske problemstillinger

Forskningsetikk er i hovedsak regler, retningslinjer og prinsipper, som skal bidra til å avgjøre om de handlinger som utføres er rett eller galt. Enkelte har tidligere hevdet at forskning er så viktig at den er hevet over etiske hensyn. Dette kan nok ikke lenger forsvares. Etikk er først og fremst forhold mellom mennesker, og hva man kan tillate og ikke tillate å gjøre mot hverandre. I dette ligger ikke bare konkrete handlinger, men også hvordan man kan påvirke hverandre på andre- og mer indirekte måter (Johannessen et al, 2011, s.95). Poenget er at all aktivitet som kan påvirke andre mennesker medfører et etisk ansvar.

I vår konkrete forskning vil det være flere forhold som må vurderes. Vi skal intervju respondentene, og hvordan vi behandler disse er viktig. Johannessen, Christoffersen og Tufte lister opp ulike situasjoner som eksempler på etisk uakseptabel påvirkning, blant annet at informanter etter intervjuet kan føle at de har dummet seg ut, eller gitt for mye informasjon, eller at spørsmålsstillingene er slik at informanten føler ubehag på grunn av sensitive tema som berøres, eller svært nærgående spørsmål (2011, s. 94).

Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) har vedtatt gjeldende forskningsetiske retningslinjer. Det er tre typer hovedhensyn som fremgår i disse. Dette er:

- informantens rett til selvbestemmelse og autonomi,
- forskerens plikt til å respektere informantens privatliv
- forskerens ansvar for å unngå skade (Johannessen et al, 2011, s. 95).

De personer som er involvert i vår undersøkelse har gitt et fritt samtykke. Dette innebærer at dette samtykket ikke er gitt under press utenfra eller gitt med begrensninger av personens handlefrihet. De skal også kunne trekke tilbake samtykket, uten konsekvens. Tilstrekkelig informasjon til informantene må er også gitt, både om hvordan deres bidrag skal innhentes (via intervjuguide), formålet med studien, forskningsmetoder og hvordan resultater skal presenteres og formidles. Den som deltar i studien, har også krav på konfidensialitet. Selv om vi intervjuer ledere i Skatteetaten, kan det være enkelte av disse som ønsker anonymitet. Bakgrunnen for dette kan være relasjoner til andre ledere, frykt for karrierebrems hvis man er kritisk med videre. Slike forhold er viktig å respektere.

Vi har sikret at vi bruker opplysningene på en slik måte at personene bak intervjuene ikke kan identifiseres. Et ryddig forhold til slike ting kan også medføre økt tilgang til data. Dette må selvsagt balanseres mot forskningens pålitelighet. Det er vanskelig å etterprøve informasjonen når kilden er anonym.

Vi som intervjuere har også tilstrebet å være objektive gjennom prosessen. Her var vi spesielt oppmerksom på at en av gruppens medlemmer arbeider i Skatteetaten, og vil naturligvis være farget/påvirket av eget ståsted i organisasjonen. Slike forhold kan bidra til å svekke verdien av forskningen hvis man ikke klarer å inneha tilstrekkelig objektivitet. Vi må være bevisst hvordan dette kan påvirke både utvalg av respondenter, datainnsamling, analyse og resultater.

I forkant av oppgaven er det innhentet godkjenning fra Norsk Senter for Forschungsdata AS, slik at personopplysninger kan innhentes og brukes. I tillegg har vi mottatt samtykkeerklæringer fra alle som intervjues.

3.14 Refleksjon over egen rolle som forskere

Vi er oppmerksom på at vi studerer et fenomen, hvor en av deltakerne arbeider i den aktuelle organisasjonen. Dette er en noe som gruppen har hatt bevissthet om underveis i sin forskning. Dette har hatt som konsekvens at de øvrige gruppemedlemmer har måttet bidra med kritiske spørsmål om de funn og analyser som man har gjort underveis. Det har også vært viktig at den som kjenner organisasjonen best ikke har fått lagt føringer for forskningen.

I utvelgelsen av hva og hvem vi skal se på, og hvordan det skal gjøres, selve forskningsdesignet, ligger det en forforståelse som kan påvirke arbeidet som gjennomføres -

både i utvelgelse av hvem vi bør intervju, og de forskningsspørsmål vi ønsker å stille. Vi er tre personer, så det kan hende at vi har tre ulike forforståelse, og dette kan påvirke hva vi får med oss, eller vektlegger, både i gjennomføring av intervjuene og i analysen etterpå. Hva vi oppfatter som viktig, vil være avhengig av hva vi som forskere er opptatt av, og hva vi ser etter. Vi er heller ikke trent i å gjennomføre intervju, og vi kan ubevisst ha påvirket informantene i intervjusituasjonen. Dette gjelder både hvilke spørsmål vi stiller, og måten vi stiller de på.

3.15 Kritisk refleksjon over valgt design og metode

Vi har valgt en kvalitativ tilnærming til vår forskning. Som tidligere nevnt vil funnene i en slik studie sjelden la seg generaliseres. Det er også vanskelig å si at våre funn har virkning for andre endringsprosesser (Johannessen et al, 2011, s. 417-419). Bakgrunnen for en slik påstand er at alle endringsprosesser er forskjellige i sin opprinnelse, planlegging og gjennomføring. Vi mener allikevel at ved å koble våre funn til den normative teorien på området, så vil vi kunne argumentere for at deler av vår forskning skal være overførbare til andre case. Det er også slik at man ved bruk av kvalitative metoder, og spesielt ved intervjuer, så er man avhengig av å bruke den informasjonen som respondentene gir. Vi må da være klar over at respondenter kan velge å gi oss uriktig informasjon ut fra at de har egne interesser i det som forskes på, eventuelt andre motiver. Uansett bruk av metode vil det alltid være snakk om forskerens fortolkning av de resultater som kommer frem.

4.0 Funn

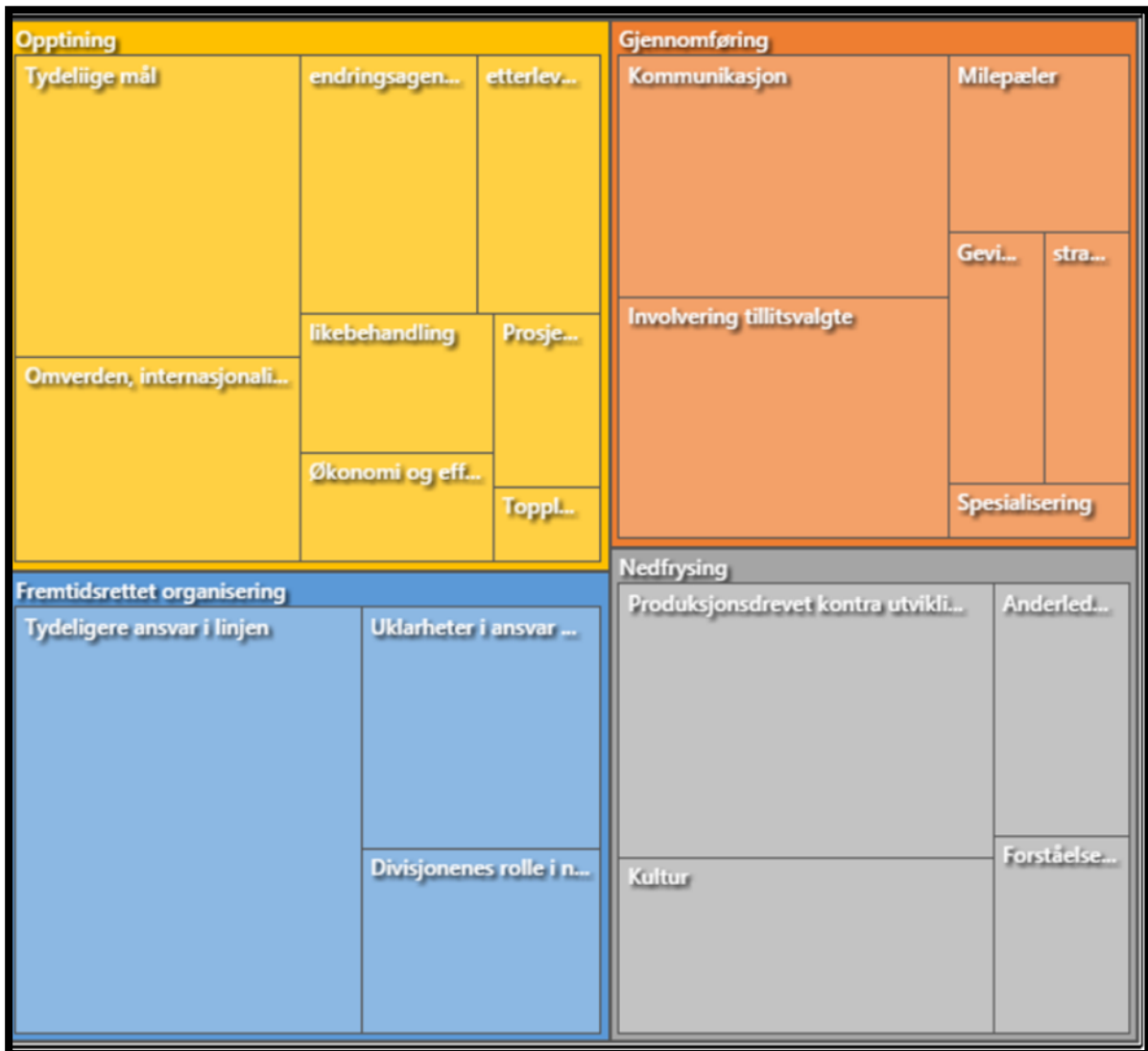
I dette kapitlet vil vi presentere de funn vi har avdekket gjennom vårt forskningsarbeid. Når det gjelder selve dataanalysen, så henviser vi til metodekapitlet for nærmere beskrivelser av fremgangsmåte. Funnene er basert på en gjennomgang av de intervjuer vi har gjennomført underveis i prosjektperioden. Som tidligere nevnt er intervjuene transkribert ordrett. Deretter har vi kodet teksten i NVivo, kategorisert og beskrevet funn. Dette er nærmere beskrevet i metodekapitlet, men måten vi gjorde dette på var at vi først kodet enkeltord og setninger. Deretter koblet vi dette nærmere på vår forskningsmodell og lagde felleskategorier. Til sist slo vi sammen til kjerne kategorier som vi har bruk videre i vår beskrivelse av funnene. I denne siste fasen trakk vi inn teori.

4.1 Kjerne kategorier

Vi har gjennom vårt arbeid avdekket flere funn som kunne ha vært interessant å gå videre på, men vi har måttet begrense oss til de funn som vi mener er mest relevant for vår problemstilling og som er innenfor vår forskningsmodell. Dette har vi forklart i metodekapitlet, men, men ett funn som vi mener faller utenfor vår modell er hvorvidt denne type endringsprosesser fører til større grad av sentralisering. Vi har funn på dette i vår forskning, men anser ikke dette å være relevant i vår studie.

Vi har gjennom hele forskningsperioden forsøkt å forankre vårt arbeid i den utarbeidede forskningsmodellen. I kjernen av vår modell er «endringsprosess», og det er derfor naturlig at vår beskrivelse av funn er sentrert rundt endring. Vi har valgt å trekke inn teori om endringsprosesser, og har konkret valgt å anvende Kotter (2012) sin 8 trinnsmodell. Vi har derfor strukturert funnene etter denne i den siste fasen. De andre forhold som vi gjennom vår forskningsmodell mener påvirker endring er ledelse, kultur, kommunikasjon og organisasjon, har vi derfor valgt å trekke inn direkte i de fasene der vi mener de hører hjemme i vår funnbeskrivelse.

Våre kjerne kategorier kan fremstilles slik, på bakgrunn av NVivo:



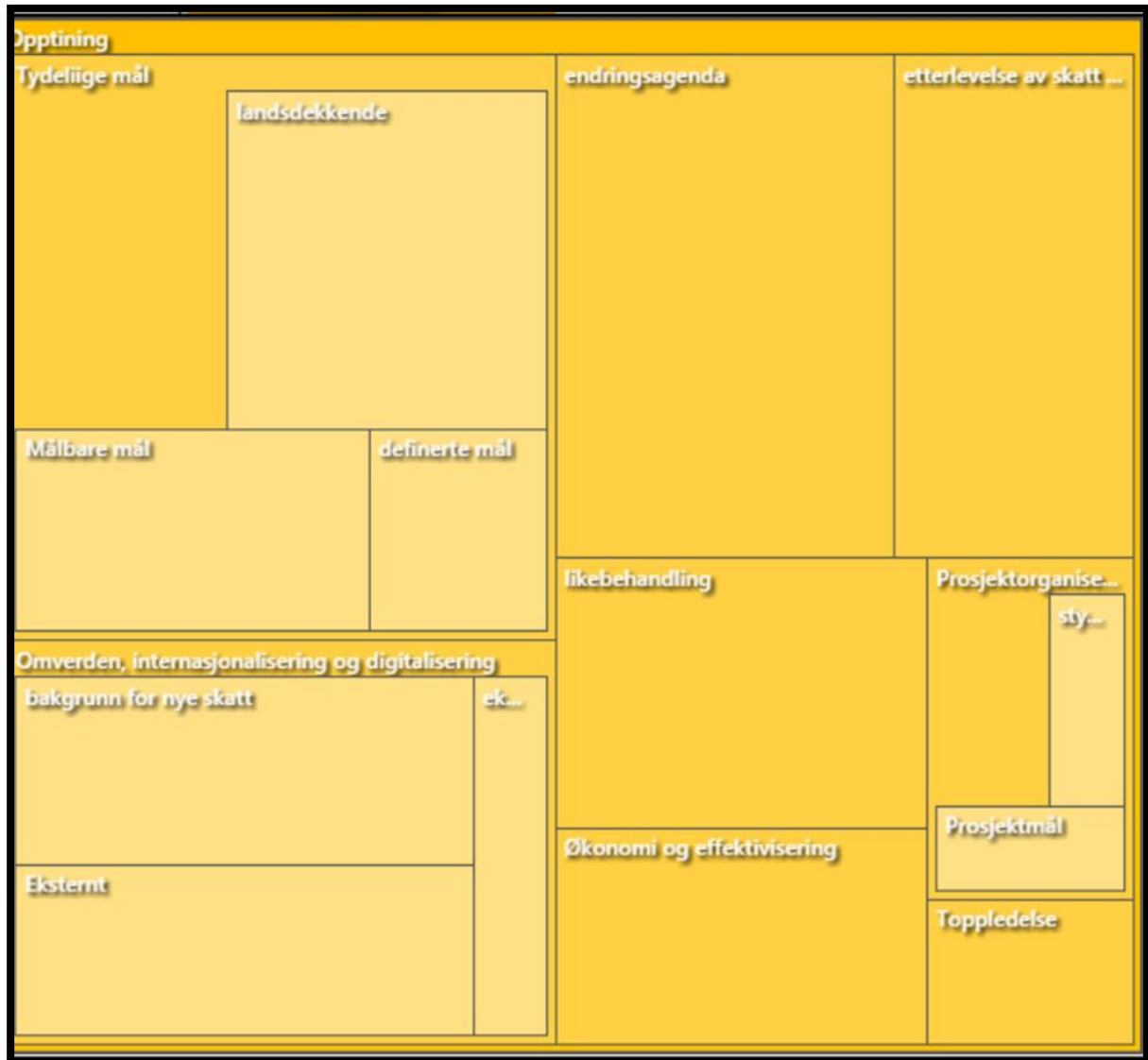
Figur 13 Oversikt over kjerne kategorier fra NVivo

Som figuren viser har vi kommet frem til fire kjerne kategorier som blir grunnlaget for vår presentasjon av funn. Disse har tilhørende underkategorier. Noen av disse har igjen sine underkategorier, men vi presenterer ikke disse særskilt. Størrelsen på boksene viser den forholdsmessige forskjellen på data som ligger i kategorien.

Gjennomgang av funn har til dels vært vanskelig, da vi er innenfor et område hvor ting henger tett sammen, og mange av temaene er innvevd i hverandre. Vi har imidlertid forsøkt å kategorisere disse ut fra vårt beste skjønn.

4.2 Fasen for opptining

De første funnene våre er relatert til den innledende fasen som beskrives gjennom Kotter (2012) sine første tre trinn. Disse kan beskrives gjennom følgende oversikt fra NVivo, og hver kategori vil bli presentert i fortsettelsen. Underkategorier vil ikke bli presentert særskilt.



Figur 14 Fasen for opptining - kategorier fra NVivo

4.2.1 Establishing a sense of urgency

Det første trinnet til Kotter er å skape en forståelse av endringsbehovet i organisasjonen (Kotter, 2012, s. 37-52). Vi mener å ha funnet at både interne og eksterne forhold var med å på å skape en forståelse av et endringsbehov i Skatteetaten. De momenter som fremheves i størst grad mener vi er disse:

4.2.1.1. Likebehandling

De aller fleste av respondentene fremhever likebehandling når man snakker om behovet for endring. Flere er inne på den tidligere regionale organiseringen og de utfordringer denne gav, både med hensyn til regionale prioriteringer, men også knyttet til fagmiljø og kompetanse. Respondent A er tydelig på at likebehandling var et av de grunnleggende elementene for endring, og sier blant annet at *«Da er vi litt på endringsagenda, hva man ønsker å oppnå. Og det ene, og som jeg opplevde ble holdt ganske høyt da, var dette med likebehandling»*.

Dette synet deles av respondent B, som uttaler at: *«likebehandling og landsdekkende løsninger må ha vært målsettingen med prosjektet»*, så her ser man sammenhengen mellom drivkraft og tiltak. Vedkommende kobler imidlertid også likebehandling til verktøyet for å få det til, og trekker inn landsdekkende løsninger

Respondent C tydeliggjør dette med at regionene prioriterte forskjellig og at man derfor ikke fikk nasjonal likebehandling, og kobler også dette med at det var uklare ansvarlinjer mellom Skattedirektoratet og regionene som grunnlag for slike forskjellige prioriteringer. Respondenten sier at:

Det var utydelige ansvarlinjer, og det, altså med 5 ulike regioner, med sterke regioner, så det var klart at prioriteringen blir også ut ifra det hver regionledelse mener er viktigst, så jeg tror nok at, jeg har forståelse for inngangen til nye skatt med at de ønsker å organisere oss i fagdivisjoner, og ha mer fokus på fag og produksjon da innenfor sitt område, og at det blir tydeligere styringslinjer og mer helhetlig prioritering.

Det manglet med andre ord en helhetlig prioritering som gjaldt hele Skatteetaten.

Respondent D snakker om det samme, men fra en litt annen vinkling, som er mer knyttet til robuste fagmiljøer og bygging av kompetanse, men fremhever at *«sånn som jeg oppfattet det, at man skulle jobbe mere spesialisert»* Vedkommende kommer fra en del av organisasjonen som har mer erfaring med å arbeide landsdekkende og har gjort det over lengre tid.

Respondent E er tydelig i sitt syn på dette med likebehandling, og fremhever også dette med å gå fra regionalt til landsdekkende ansvar, hvor vedkommende blant annet sier at:

Men det ene er jo det at når ting gjennomføres regionalt da, så er det, så blir det forskjellsbehandling av skatteyterne, og kanskje da en ubegrunnet forskjellsbehandling. Mens når vi legger ansvaret i en linje, så er målsettingen at det skal bli mindre grad av ubegrunnet forskjellsbehandling. Altså at du setter den samme standarden for hele landet.

Vedkommende kobler også manglende likebehandling direkte opp til den organisasjonsstrukturen som var tidligere, og ser koblingen mellom likebehandling og nasjonalt ansvar. Det pekes også her på at den enkelte region gjorde sine egne prioriteringer, og at dette ble forskjellig landet sett under ett.

Også i dokumentet «overordnet organisering av Skatteetaten» er det pekt på utfordringer knyttet til likebehandling (Skattedirektoratet, 2017). Blant annet sies det at «*I driftsenhetene er det overlappende oppgaver og ansvarsområder, noe som gir merarbeid og utfordrer likebehandlingen*» (Skattedirektoratet, 2017 s. 8). Dette viser man gjennom en intern analyse av situasjonen også så disse utfordringene med daværende organisering.

4.2.1.2 Etterlevelse av skatte- og avgiftsregler

Det neste temaet som flere peker på, og som henger sammen med likebehandling, er å sikre bedre etterlevelse av regelverket. Skatteetaten var tidligere organisert i stor grad etter virkemidler, slik at hvis en avdeling fikk ansvar for å et område, så brukte man de virkemidlene man hadde selv om disse ikke var de mest effektive på den konkrete risikoen.

Respondent A snakket om denne utfordringen når vedkommende fortalte at:

*I forkant av omorganiseringen, de siste årene da, før man omorganiserte, så var det mye diskusjon rundt hva er det som virker og ikke virker, sånn i forhold til målsetning om å få etterlevelse i befolkning, både blant skattytere og næringsliv. Og der man, og det var et sånn mantra fra Skattedirektøren, ville over **fra det som kan telles til det som teller**, og det opplever jeg som å ha vært en driver i omorganiseringen, det at man ønsker å få enheter som disponerte og hadde kompetanse innenfor alle virkemidlerområder, sånn som type kontroll, informasjon og veiledning. Ja, regelverksutvikling, slik at man kan dokumentere hva som skal til da for å få folk til å etterleve regelverket.*

Man gir med andre uttrykk for noe av det som har vært målstyringen i offentlig sektor, man teller aktiviteter og ikke hva man oppnår, og vi forstår det slik at dette har det vært et ønske om å bevege seg bort fra.

Dette kobles videre mot det å være bevisst både på hva vi gjør og hvordan vi gjør det gjennom å påpeke at «risikobasert tilnærming og det å være kunnskapsbasert i måten å jobbe på. Skal dokumentere hva som virker og ikke virker». Her ser vi at læringsaspektet også kommer inn, gjennom å dokumentere det man gjør.

Respondent F er den som er tydeligst på dette området, og som er opptatt av at Skatteetaten må bli bedre på å anvende det riktige virkemidlet i hver enkelt sak ut fra hva hver enkelt skattepliktig trenger. Vedkommende uttaler at:

Jeg tenker at jeg kobler meg veldig rett på tankegodset i etterlevelsemetodikken. Der vi tenker at brukerne våre er forskjellige, og at vi kan påvirke dem med forskjellige virkemidler, og at det er noen som trenger hjelp og rettleiding, noen trenger dulting, andre trenger litt sønn tydeligere og strengere oppfølging, da er vi på oppdagelsesrisiko, og noen trenger, der må vi bruke harde, strenge virkemidler, og der vi tenker at disse ønsker vi ikke å ha i næringslivet vårt.

Her går man i kjernen på at man ikke skal «skyte spurv med kanon», men hjelpe den enkelte ut fra sitt ståsted og de behov den enkelte har. Samtidig er man opptatt av at det også må brukes harde virkemidler der dette er nødvendig.

Noe av det samme fremheves av respondent B, som sier at «hovedfokus er jo på en måte å få en varig frivillig etterlevelse av reglene for de ulike tiltakene». Her snakker man mer om frivillig etterlevelse. Dette er naturlig å koble mer opp mot de lettere virkemidlene slik som informasjon og veiledning.

4.2.1.3 Økonomi og effektivisering

Det nye mantraet i offentlig sektor er å gjøre mer for mindre. Dette fremgår også av rammekuttet i offentlig forvaltning, også kjent som avbyråkratiseringsreformen (Finansdepartementet, 2014). Etaten har ved flere anledninger presentert kurver som viser avvik mellom fremtidens budsjettammer og de behov som skatteetaten har, forutsatt at vi ikke gjennomfører store endringer. Dette fremtidsbildet har åpenbart blitt oppfattet blant lederne, som gjennomgående snakker om økonomi som en av driverne for endringsprosessen.

Respondent C er opptatt av at offentlig sektor må effektivisere, og forteller at *«Det ene er jo at vi som offentlig sektor har en tydelig marsjordre om at vi må effektivisere, vi skal skape mer for mindre»*. Det er med andre ord opplevd et tydelig signal om at rammene blir mindre i fremtiden og at dette vil påvirke organisasjonen.

Det samme perspektivet har respondent D, som også uttaler vedrørende økonomi at *«totalen er jo blitt mindre sant, mindre penger vi som alle andre»*. Det viser også at man har forståelse for det økonomiske aspektet ved offentlig forvaltning og de kutt som er innført.

Respondent E har også økonomi med som argument for at omstilling er nødvendig, når vedkommende sier at *«noe annet, og det jo ikke å understreke, år etter år etter år så blir jo skatteetaten og alle andre offentlige institusjoner utsatt for det avbyråkratiseringskuttet, det vil si vi skal hele tiden klare å levere for mindre»*. Man kobler med andre ord dette til selve avbyråkratiseringsreformen som er innført. Videre, så ser man dette i sammenheng med den regionale organiseringen og sier videre at:

Og det vi da ser, det er at når vi har på en måte delt en funksjon da, på flere regioner, og hver region skal drive å kutte bitte lite granne i sin oppgaveløsning, det å greie mer, gjøre det samme men med færre ansatte, så blir jo miljøene etter hvert såpass små i hver av disse regionene at de ikke de blir robuste mer, de blir små og skal kanskje da håndtere likeartede oppgaver, så når vi går til landsdekkende oppgaveløsning da, i stedet for at vi på en måte kanskje da har fem fagmiljøer som er 20 hver for seg da, så ikke sant, så hver region har da bare et handlingsrom innenfor sine 20, og må kunne håndtere alle oppgaver innenfor de 20. Når man går landsdekkende, så har man 100 ansatte å spille på, og sånn at man i større grad på en måte kan få spesialområdet, også kanskje kan klare å opprettholde mere robuste miljøer.

Det som imidlertid er litt interessant her, er koblingen direkte opp mot større og mer robuste fagmiljøer. Her fremhever man at større miljø også gir en større mulighet til å ta ut slike økonomiske effekter enn det man hadde med mindre regionale miljøer.

Videre poengteres det fra samme respondent at:

Det legges jo ned store summer i...på IT prosjekter, og av de skal det jo, på de investeringene må man jo ta ut gevinster fra, og i en etat som har 70-80 prosent av kostnadene knyttet til ansatte, ja, så blir jo en del av gevinsten at de må klare å gjøre oppgaven bedre med færre ansatte.

Her ser vi at koblingen også gjøres opp mot IT og det å effektivisere produksjonen gjennom nye systemer, slik at man kan gjøre arbeidet med færre ansatte.

Disse funnene forsterkes av funn i dokumentstudiene. Blant annet har man gjennom dokumentet som omhandler «overordnet organisering av Skatteetaten» poengtert at «økt press på offentlige finanser gjør at hver skattekrone blir viktigere, samtidig som etaten må forvente strammere budsjetter» (Skattedirektoratet, 2017). Også i det opprinnelige oppdragsbrevet finner man disse signalene, da det sies at «det er et generelt behov for å effektivisere offentlig sektor» (Finansdepartementet, 2016, s. 2).

4.2.1.4 Omverden/internasjonalisering/digitalisering

Flere av respondentene er også inne på de mer eksterne forholdene, som at verden rundt endrer seg, og at dette også vil måtte påvirke Skatteetaten. Her vil både utviklingen innenfor globalisert økonomi, farten på IT utviklingen og de øvrige raske endringer i vår omverden bety at vi trenger en etat som kan snu seg raskere enn det vi har gjort tidligere.

Respondent A er blant annet inne på dette når vedkommende uttaler at «det at vi skal gjøre det lett for næringsliv og skatteyter må være hoveddriveren, det at man opplever etaten som, ja moderne, fremtid.....serviceminded. Så det er nok hoveddriveren vil jeg si da, de eksterne». Her peker man også på samfunnets forventninger om at det skal være enkelt å forholde seg til offentlige myndigheter, og også denne forventningen at offentlig sektor skal yte service til borgerne.

Videre kobles dette videre mot utviklingssiden, og det at etaten må klare å omstille seg like raskt som verden rundt oss, og ikke minst utnytte de muligheter som IT gir. Det uttales at

Jeg opplever et veldig et veldig fokus rundt utvikling da. Også kan du si på den utviklingsdelen da, nå var jeg liksom på det eksterne, det som handler om hva som treffer oss omgivelser og risikoer, men like sterkt det som går på metoder,

arbeidsmåter og verktøy ikke sant, hvordan vi jobber internt, robotisering, hva som kommer, hva er mulighetene for å jobbe smartere, for å være moderne da.

Dette gir inntrykk av at utviklingssiden har et sterkt fokus, og ikke bare på systemer, men også på måten man anvender disse på gjennom å utvikle metodikk, metoder med mere.

Respondent C er mer opptatt av det interne drivet, men ser også sammenhengen mellom det eksterne mot det interne, og vedkommende uttaler at:

Og at styrken til skatteetaten er at vi tar signalene fra omverden og styringssignaler fra politikere og klarer å se hva som møter oss fremover. men at det er klart at den, helt sikkert den tyngste driven kommer internt, men det er jo fordi at man retter blikket ut og fremover og ser at det er behov som kommer, men kanskje en kombinasjon.

Vi tolker dette slik at respondenten er opptatt av det eksterne, men at vi bruker det eksterne til å sette press på intern utvikling.

Respondent E drar opp de mer overordnede analysene som etaten gjorde i forkant av omstillingen, og viser til at skatteetaten i forkant av omstillingsprosessen gjennomførte en SWOT analyse (Styrker – Svakheter – Muligheter – Trusler). Vedkommende uttaler at:

Før vi begynte selve omorganiseringen så gjorde vi en sånn, hva er styrker og svakheter med dagens organisering. Hva skjer med omgivelsene våre, så jeg tenker vi greide å si en del om det, og der var det jo ikke prosjektet som var i bresjen, men ledelsen og skattedirektøren.

Hvem som hadde regien på dette viser at man var opptatt av å ha et godt grunnlag for å kunne si noe om endringsbehovet fra toppledelsen sin side, og at man var opptatt av å belyse alle sider i forkant.

Også de utfordringer som omgivelsene gir var beskrevet i forkant, også dette i dokumentet om «overordnet organisering av Skatteetaten» (Skattedirektoratet, 2017 s. 8). Her sier man at:

Mulighetene for å unndra beskatning øker gjennom økt digitalisering og en internasjonal økonomi. Heldigitale forretninger og omsetning av immaterielle varer og tjenester er vanskelig å kontrollere og regelverket er komplisert. Ulikheter i

skatteregler og -system blir utnyttet i den internasjonale konkurransen om skatteinntektene. Samtidig gir digitalisering og økt informasjonsutveksling nye muligheter for å sikre etterlevelsen, forutsatt at etaten klarer å utnytte disse mulighetene.

Her peker man på at omverden blir mer kompleks og mer digital, og at etaten må klare å utnytte disse mulighetene.

4.2.1.5 Oppsummering

De funn som kommer frem ovenfor knyttet til hvordan man opplevde bakgrunnen for omstillingsprosessen mener vi viser at det var etablert en generell forståelse om at endring var nødvendig. Dette gjelder uavhengig av hvilken del av organisasjonen man kommer fra. Dette understøttes også av den en del funn i sentrale dokumenter som er innhentet.

Vi mener våre funn tilsier at man erkjente at både interne og eksterne faktorer tilsa nødvendigheten av en endring, og at disse henger sammen. Spesielt kan nevnes at behovet for en større grad av likebehandling, uavhengig av hvor i landet du bor, en mer effektiv bruk av de virkemidler etaten rår over, samt de muligheter som landsdekkende ansvar gir på dette området er viktige interne drivere. I tillegg kommer det trykket som kommer utenfra, både gjennom de økonomiske rammer som Skatteetaten mottar, men også det press som man utsettes for knyttet til de generelle endringer i samfunnet rundt oss.

4.2.2 Forming a powerful guiding coalition

Det andre trinnet i Kotter sin modell er å etablere en gruppe som skal styre endringen (Kotter, 2012, s. 53-68).

4.2.2.1 Prosjektorganisering

Selve prosessen knyttet til Skatteetatens endring ble organisert som et eget prosjekt, med en egen prosjektleder. Helt overordnet hadde man en styringsgruppe som var etatsledelsen. Som respondent E uttalte:

Så var det tydelig og viktig at vi brukte etatens ledergruppe som styringsgruppe. Og det var skattedirektøren som var oppdragsgiver, fordi at dette var hans prosjekt for å gjøre noe med organisasjonen. Sånn at i de første fasene så brukte vi jo eksisterende ledelse som styringsgruppe, og det hadde vi hele veien, frem til ny ledelse var ansatt. Vi ansatte ny toppledelse fire måneder fra vi gikk på lufta, og fra det tidspunktet ny

toppleidelse var på plass så var det de som var styringsgruppen, for da var det de som var, altså da var jo vi den nye ledelsens verktøy for å si det sann, for å få iverksatt organisasjonen.

Dette indikerer at hele prosjektet hadde nødvendig forankring helt i toppledelsen i etaten gjennom hele prosessen, helt frem til iverksettelsen.

Flere av respondentene opplevde at organisasjonen ble godt involvert i arbeidet, noe respondent A forteller gjennom at vedkommende sier at «*man hadde folk fra de ulike regionene inn i prosjektet,... på de ulike stadiene*». Videre gir respondent A uttrykk for at man ble hørt og inkludert ved at «*selve prosessen var veldig inkluderende, sant, og jeg opplevde i den perioden der at det var stor legitimitet i organisasjonen*».

Respondent B fremhever at det har vært ledere og sterke personligheter med i den overordnede gruppen, ved at man sier at «*en del veldig sentrale veldig sterke personer har jo vært med å prege dette da, og da tro jeg det har vært fortrinnsvis interne personer, allerede eksisterende ledere som har styrt*». Det at det brukes begrepet «sterke personligheter» kan indikere at noen personer har hatt mye makt i prosessen.

Respondent C deler ikke dette synet, og sier at «*prosjektleder han (...anonymisert...) var jo tydelig, og den gruppa han hadde tett på seg var jo etterhvert veldig tydelig på hvordan de skulle ha det*», og forteller videre om en opplevelse av en prosjektgruppe med mye makt «*og da følte jeg at prosjektet egentlig var veldig sterkt med de toppfolkene der*» Vedkommende gir også uttrykk for at det ikke var mye medvirkning nedover i organisasjonen, og uttaler at «*den var jo egentlig fraværende, og kanskje noe av årsaken til at vi ser det vi ser i dag med....det var jo så lite som var planlagt egentlig*». Vedkommende mener videre at det var vanskelig å nå frem med sine syn går så langt som å kalle dette som en skinnprosess «*man prøvde jo å ta noen diskusjoner med dem innimellom, men at man ikke fikk gehør, liksom ble bare liksom avfeid, så av og til så følge man vel kanskje at man var med på en skinnprosess*».

Noe av denne oppfatningen deler respondent D, men da mer i forhold til at prosjektet ikke virket lydhøre for utredninger som var gjort tidligere, blant annet på ressursiden. Det ble fortalt at:

Vi følte jo at mye sånt arbeid som var gjort på forhånd, det ble liksom bare lagt til siden, og så ble det liksom bare nesten kjørt igjennom, og bestemt, i fra de her akkurat i den her prosjekt eller gruppen.

Inntrykket vårt er at dette indikerer at fagvurderinger ble overprøvet av andre vurderinger.

Respondent E har også forklart at prosjektet skiftet form etter hvor de var i prosjektperioden. Vedkommende sier blant annet at prosjektet har endret seg over tid, og uttaler at «*prosjektet har jo endret organisering flere ganger underveis, hvor vi i starten var i hovedsak utredningsorientert, til vi på en måte gikk mer og mer over i gjennomføring*».

Utover dette hadde Skatteetaten en sentral prosjektgruppe, som bestod av en prosjektleder og lederne av de respektive delprosjektene. I tillegg ble det benyttet ressurser fra linjeorganisasjonen på konkrete leveranser. Det ble også etablert et fagråd med representanter for linjeledelse og fagforeninger. Det var kun HR som ikke hadde ledelsen med i fagrådet.

4.2.2.2 Toppledelse

At endringen var høyt forankret, og ble fulgt opp av toppledelsen kommer frem av respondent E sine uttalelser om «*så var det tydelig og viktig at vi brukte etatens ledergruppe som styringsgruppe. Og det var skattedirektøren som var oppdragsgiver, fordi at dette var hans prosjekt for å gjøre noe med organisasjonen*».

4.2.2.3 Oppsummering

Vår oppfatning av de funn som gjelder organiseringen er at dette var organisert på en veldig strukturert måte, og med klare ansvarsområder. Det fremkommer imidlertid at noen opplever at den sentrale prosjektgruppen hadde mye makt, og at det var store forskjeller på hvordan man opplevde involvering nedover i organisasjonen.

4.2.3 Creating a vision

Det tredje steget i Kotters modell er å skape tydelige mål og retning for endringen. Her vil det være viktig å kunne fortelle organisasjonen hva som skal være resultatet av endringen for organisasjonen (Kotter, 2012, s. 69-86).

4.2.3.1 Tydelige mål

Det tydeligste målet som kommer frem fra våre respondenter er at man skulle over på landsdekkende oppgaveløsning. Respondent A kommenterer dette slik «*vi skulle få nasjonale enheter med nasjonalt ansvar innenfor ulike deler av etatens samfunnsoppdrag*». Det kan virke som om man har opplevd at dette målet har overstyrt alt annet.

Respondent C har samme syn når man uttaler at «*forståelse for inngangen til nye skatt med at de ønsker å organisere oss i fagdivisjoner, og ha mer fokus på fag og produksjon da innenfor sitt område*». Selv om ikke landsdekkende brukes direkte, så er vår forståelse at dette ligger underforstått i svaret.

Respondent E gjentar dette når man sier at:

Hvis man begynner med prosjektet, så var det jo innføringen av landsdekkende oppgaveløsning. Det vil si at prosjektmålet var å gå fra en regional eller geografisk organisering hvor ansvaret, det faglige ansvaret for hvordan ting ble gjort, ble håndtert i hver av disse regionene.

Det fremstår derfor som at man opplevde stor enighet om at landsdekkende oppgaveløsning var et av hovedmålene med omorganiseringen.

Respondent B har en noe annen forståelse, og sier at «*en sterk drivkraft, et ønske om, eller en ide om at hvis man får store enheter så vil man være mer faglig skodd og mer i stand til å møte fremtidens utfordringer*». Her kobler man dette mer over på ønsket om å ha store enheter, og at dette vil være bedre for etatens oppgaveløsning fremover.

4.2.3.2 Endringsagenda

Et annet aspekt som fremheves med mål og retning for omstillingen er det som går på endringsagendaen. Dette kommenterer flere, og respondent A uttaler at «*målet var endringsagendaen. Rundt likebehandling, risikobasert tilnærming og det å være kunnskapsbasert i måten å jobbe på. Skal dokumentere hva som virker og ikke virker*». Med

andre ord kobler vedkommende målet med omorganiseringen mer til selve endringsbehovet i organisasjonen, og ser at disse to henger sammen.

Respondent F er også inne på endringsagendaen, og snakker om «*helhet for aktør ikke sant, det er liksom en slik som henger veldig høyt, iallfall her hos oss*». Man kobler med andre ord omstillingen til de mer langsiktige målene om at den enkelte innbygger skal møte én etat i fremtiden.

4.2.3.3. Oppsummering

Her ser vi at utover det å gå landsdekkende med organiseringen, så fremstår det noe uklart for de fleste respondentene hva som var det virkelige målet med omorganiseringen som ble gjennomført. Det er også verdt å merke seg at landsdekkende organisering/oppgaveløsning ikke fremkommer noen av de overordnede dokumentene vi har sett, og i rapporten om organisering som ble sendt til Finansdepartementet er også en geografisk modell vurdert som en av de mulige løsningene (Skattedirektoratet, 2017).

4.2.4 Refleksjon over funnene i denne kategorien

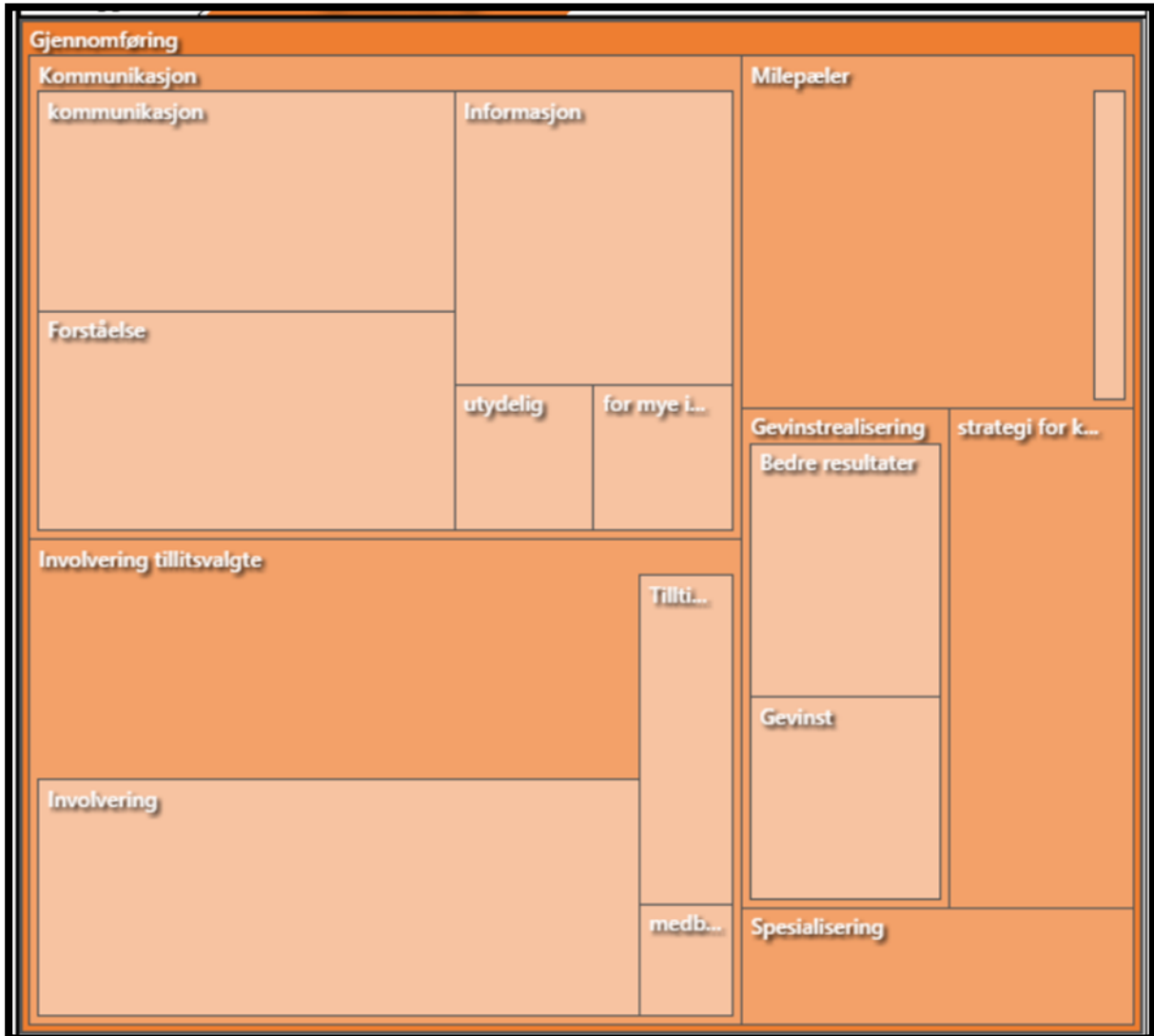
Vi opplever at de funn vi har gjort knyttet til den innledende fasen (opptining) viser at det på noen områder er stort samsvar mellom de respondenter vi har intervjuet, mens det på noen områder spriker mer. Det er gjennomgående en stor forståelse for nødvendigheten av å iverksette den omstillingen som ble foretatt, og at den var nødvendig, både sett i forhold til interne og eksterne forhold. Blant de interne forholdene er likebehandling, økt etterlevelse og de økonomiske rammene det som i størst grad er trukket frem.

Vi ser også at man har en tydelig forståelse for hvem som styrte endringen, og at disse hadde mye makt i organisasjonen. Det er derimot stor forskjell på hvorvidt man opplevde at det var reell medvirkning i prosessen nedover i organisasjonen.

Når det gjelder retningen og mål for endringen, så ser vi at det som fremstår som det tydeligste er landsdekkende oppgaveløsning. Utover dette er det noe mer uklart hva man anser som det konkrete målet med omorganiseringen.

4.3 Fasen for gjennomføring

Når det kommer til innholdet i gjennomføringsfasen, så kan de funn vi har gjort vises gjennom følgende oversikt fra NVivo:



Figur 15 Fasen for gjennomføring - kategorier fra NVivo

4.3.1 Communicating the vision

Kommunikasjon fremstår sentralt for å lykkes med en endringsprosess, og er dette er det fjerde trinnet i modellen til Kotter. God kommunikasjon vil bidra til å skape forståelse for endringen og kan også engasjere medarbeidere (Kotter, 2012, s.87-103).

4.3.1.1 Kommunikasjon

Det kommer frem gjennom intervjuene at det har vært kommunisert på mange arenaer, og at kommunikasjonen fra prosjektet er opplevd å være bra.

Respondent A forteller at vedkommende det var flere arenaer for kommunikasjon og at dette foregikk helt frem til iverksettelsen. Det fortelles at «*jeg syntes det var mye god informasjon, sant, både via intranett, møte*». Videre sier vedkommende at «*opplevde jeg at det var en god rigg da, og en god kommunikasjon, ja egentlig hele veien...i frem til iverksettelse da!*».

Respondent B bekrefter dette, og sier «*kommunikasjonen var forså vidt god den, de var veldig rett på at det skulle være en god prosess med involvering av de ansatte gjennom organisasjonene. Og det var løpende informasjon, det var en nye skatt side på intranett*». Vedkommende fremhever også intranettet som fikk en egen side for omorganiseringen.

Også respondent C bekrefter dette, men er mer usikker på om det kan skyldes at vedkommende var involvert i prosjektet og derigjennom fikk mye informasjon. Vedkommende sier at:

Jeg opplevde at den var god, men det er jo fordi at jeg satt i prosjektet, så det kan jo hende at det skyldes det. Men jeg syntes at de var gode på intranett, fikk jevnlige presentasjoner som jeg kunne holde min ledergruppe.

Videre fortelles det at budskapet var tydelig gjennom at «*Jeg opplevde at det var en god kommunikasjon, tydelig sånt budskap rundt det hele*». Her trekkes imidlertid også intranett frem som en god informasjonskilde.

Respondent E sier litt om kanalene man brukte til å informere, og viktigheten av å bruke nærmeste leder som informasjonskanal. Vedkommende sier at:

Det som viser seg er at medarbeidere gjerne vil ha informasjon fra sin leder...virkemidlene til prosjektet er jo sånn at vi ikke kan snakke med hver og en av 6500 ansatte som vi var den gangen. Det ville vi rekke over. Så, vi, prøvde, vi brukte jo intranettet vårt, og nyheter.

Også her trekkes intranett frem som en viktig kanal.

Det fortelles også videre om viktigheten av å gjøre lederne gode til å formidle prosjektets budskap, og det fortelles at «men etterhvert så hadde vi jo skypemøter med deler av lederne også», man fokuserte altså gjennom disse møtene på å trygge lederne på det budskapet de skulle videreformidle. «Det kunne være sånn at vi sendte ut informasjon til ledelsen om prosjektets forslag, ... og så la vi opp til at de fikk mulighet til å stille spørsmål til prosjektet».

Man forberedte med andre ord lederne godt på de spørsmål som kunne komme, og respondenten forteller videre at:

Lederne fikk alltid informasjon før medarbeiderne, noen timer eller en dag, slik at de hadde kunnet sette seg inn i tingene før alle medarbeiderne fikk vite det, da tenkte jo vi at da klarer vi å gjøre lederne bedre i stand til å svare sine medarbeidere på spørsmål.

Dette ble fulgt opp av en runde i etterkant, slik at man kunne få mulighet til å få avklart forhold man var usikker på. Det forklares at:

Og så når da lederne hadde hatt møter med medarbeiderne sine, så la vi opp til skypeoppfølgingsmøter, hvor lederne kunne stille oss spørsmål om ting de ikke hadde greid å svare på, for eksempel for å kunne svare ut medarbeiderne enda bedre.

Dette viser at man hadde stort fokus på ledernes rolle som informasjonskanaler ut i organisasjonen.

Videre utviklet man denne formen for informasjon til lederne til også å gjelde mail, og respondent E sier videre at «Etterhvert så gikk det jo også over til at Skattedirektøren, først var det da assisterende skattedirektør, og etterhvert skattedirektøren som sendte ukentlige e-poster også til alle lederne i etaten underveis med hva som skjedde». Også dette bekrefter at lederne var en viktig informasjonskanal.

Respondent D mente at på sin side at det ble for mye informasjon og noe var vanskelig tilgjengelig. Det sies blant annet at:

Og etter som man opplevde her på jobb så syntes nå dem også at dette begynte å bli i meste laget og at dette var på et sånt overordnet nivå at liksom, nesten alle mistet interessen etter hvert for det. Nå måtte de bare bestemme seg for hvilken type organisering vi skulle ha, for vi klarte nesten ikke, eller forstod nesten ikke forskjellen på de her valgene som var, da skal du jo være spesielt interessert vil jeg nå si.

Vedkommende kobler også dette til det å stå i en lederrolle i den daglige produksjonen og manglende kapasitet til å ta inn over seg alt, og forteller at:

Jeg syntes ikke at jeg hadde tid til å følge med det. Altså det kom jo stadig ting, og mye var jo litt sånn her store, tunge dokumenter, og som ikke ja. Var det sånne enkle, oversiktlige ting så tok jeg en sånn her grov, rask gjennomgang. Men som jeg sa i sted, jeg mistet, altså man hadde nesten ikke tid til å bry seg så veldig med det, fordi at man hadde mer enn nok å stå i med.

Dette viser at informasjonsflyten i omstillingsprosesser kan bli omfattende og at det kan være elementer som kan være vanskelig å få med seg.

Vi opplever at respondent E sier noe om hva dette i bunn og grunn dreier seg om når han sier at:

Det er jo folkene dette handler om. Sånn at jeg tenker at hvis vi ikke får de med oss, så er det jo meningsløst å drive å med dette her, så det er en utrolig viktig del av prosjektet. Ikke bare tegne kart og sørge for at teknikken og kontorplassen er bra, men få med deg folkene.

Dette fremstår som kjernen i å kunne kommuniser godt ut til hele organisasjonen, nemlig at man gjør dette for å få organisasjonen, og medarbeiderne med seg.

4.3.1.2 Strategi for kommunikasjon

Prosjektet hadde en tydelig strategi på hvilke kanaler og hvilke tidspunkt informasjon skulle komme ut på, herunder uttaler respondent E at:

Det var veldig, veldig prosjektstyrt. Hvilke kanaler vi brukte, hvilke virkemidler vi brukte, hva som kom når, timingen med rekkefølge og alt sånt var, det var veldig godt styrt, og det var, disse planen var forankret både med toppledelsen og med de tillitsvalgte.

Dette viser at man hadde veldig stort fokus på selve kommunikasjonsstrategien.

Dette bekreftes av respondent B som hadde samme inntrykk «*min opplevelse var at det var sentralt styrt fra skattedirektoratet, eller prosjektet da*». Det samme inntrykket har respondent A, som også sier at «*jeg opplevde at den var veldig sentralt styrt*».

Respondent C mener imidlertid at de også hadde noe handlingsrom lokalt, og sier at «*Noe kom fra sentralt som man brukte, men det var også handlingsrom for å gjøre en del ting lokalt*». Hvilket handlingsrom som var lokalt er noe uklart, men det virker som om dette var begrenset til å anvende det materiellet som var utarbeidet sentralt fra prosjektets side.

4.3.1.3 Involvering tillitsvalgte

Det fremgår også at involvering av tillitsvalgte også var en valgt måte å kommunisere på, slik at disse kunne viderefordre informasjonen til sine medlemmer. Respondent E forteller at:

Og de tillitsvalgte fikk jo også beskjed i forkant, sånn at når de, det er jo en del medarbeidere som går til de tillitsvalgte i tillegg til lederne, og det da også ha, det at de også kan svare medarbeiderne godt.

Dette bekrefter også at involvering av tillitsvalgte var en sentral strategi, og at man gjennom disse også kunne få formidlet det ønskede budskapet. Respondent A er inne på det samme, og opplevde at fagforeningene var meget fornøyde med prosessen, og forteller at:

I en del fora jeg var, taler både fra oss og NTL, SF så var den en veldig sann anerkjennelse av arbeidsgiversiden, av skattedirektøren, etaten av grundig, de var veldig involvert.

Dette viser også at fagforeningene opplevde å bli tatt på alvor i prosessen, og dermed også kunne bruke sin kraft til få med seg organisasjonen.

Respondent C oppfatter vi er mer kritiske til dette, men da i en forståelse av at man forankret ting så tidlig i de sentrale fora, og med tillitsvalgte, at man ikke hadde noen reell påvirkningsmulighet når det kom nedover i linjen. Det uttales blant annet at:

Gruppen han hadde tett på seg var jo etterhvert veldig tydelig på hvordan de skulle ha det, og jeg vet jo at det forankret både mot tillitsvalgte og på skattedirektørens bord jevnlig.

4.3.1.4 Oppsummering

Det fremstår unisont at prosjektet og etatsledelsen hadde mange arenaer for kommunikasjon, det var alt fra egen side på intranett, allmøter, ledermøter, e-poster til ledere, skypemøter med ledere. Det oppleves gjennomgående at kommunikasjonen var god, om noe massiv til tider.

Det er også ganske entydig at prosjektet hadde en egen strategi for kommunikasjonen, både med hensyn til tidspunkt og plattform. Noen opplevde nok handlingsrommet større enn andre med tanke på lokal/regional frihet.

Med tanke på forankring, så koblet man på tillitsvalgte tidlig på, og man forankret tidlig hos etatsledelsen. Det er et åpent spørsmål om dette bidro til å minske reell medvirkning i organisasjonen.

4.3.2 Empowering others to act on the vision

Det femte trinnet er å skape handlingsrom og fjerne hindringer (Kotter, 2012, s. 105-119). Ifølge Erichsen et al (2018, s. 318) kan tillit i seg selv bidra til å skape et handlingsrom. Deler av dette vil dreie seg om å sette den enkelte medarbeider i stand til gå gjennom de endringer som kommer.

4.3.2.1 Spesialisering

Flere av respondentene er inn på dette med å spesialisere, og at det å røre med faste strukturer og systemer gjennom dette kan være utfordrende. En åpenbar hindring vil være at mange medarbeidere måtte arbeide med nye oppgaver som man ikke hadde kompetanse på fra 1.1.2019. Som respondent A sier det:

På hvert kontor da så er det færre, færre miljø nå, enn det var før da. Og det betyr at du, det er noen oppgaver som et kontor hadde som ikke man har, og så er det gått over til noe annet som en valgt måte på å styrke og satse på det kontoret.

Dette hadde den konsekvens at mange medarbeidere måtte bytte arbeidsoppgaver.

Respondent D støtter dette og sier at «*sånn som jeg oppfattet det, at man skulle jobbe mere spesialisert*» Dette betyr også at det ble færre oppgaver på hvert kontor, og flere medarbeidere «mistet» oppgaver man hadde arbeidet med i mange år.

Respondent B er inne på det sammen med en annen innfallsvinkel, og uttaler at «*det veldig mange som har en veldig lang reise før de på en måte være med å realisere målene om brukereffekter, samfunnseffekter, landsdekkende løsninger og likebehandling*». Man snakker med andre ord om selve kostnadene med å spesialisere så mye som man gjorde. Mange medarbeidere med veldig god kompetanse på enkelte områder måtte endre oppgaver til helt andre områder, og da kanskje områder som krever en helt annen kompetanse i bunnen.

Respondent C opplevde også hindringer i prosessen knyttet til det å skulle starte noe nytt, uten at noe var på plass på forhånd. Det sies blant annet:

Kom jo ikke til dekket bord egentlig i det hele tatt bortsett fra at boksene var tegnet inn med noen ledere og ledernavn på hvor de skulle sitte i verden, det er jo fullstendig uinteressant egentlig, bare sånn symbolsk greie, men oppgavefordeling, kartlegging av kompetanse, kompetansebehov, alt det manglet jo, og måtte vi jo bare hive oss rundt og hver leder måtte ta tak i selv, fordi at heller ikke HR og kompetansemiljøene og stabene var forberedt.

Det var med andre ord en opplevelse av at prosjektet skulle ha bidratt mer til at strukturen på oppgaveløsningen var på plass ved iverksettelsen av ny organisering.

Her er det også verdt å merke seg at dette har respondent E en annen oppfatning av, og vedkommende uttaler at *«jeg tror at de store divisjonene undervurderte litt hvor mye det var som skulle forberedes av detaljer, for å kunne gå på lufta»*. Videre at *«hvordan ansvarsfordelingen skal være mellom medarbeidere, ikke sant, det er ikke noe vi gjør. Det er noe som en linje må håndtere. Fordeling av produksjonstall, altså mange sånne småting»*.

Det fremstår her som om at prosjektet hadde noen andre forventninger til hva som måtte forberedes før 1.1.19, enn det linja har tatt inn over seg.

4.3.2.2 Oppsummering

Det kan på dette område fremstå som noe uklart om man hadde noe helhetlig bilde på hva som var endringsprosjektets ansvar, og hva som var ansvaret til linja, både før og etter iverksettelsen av ny organisering. Spesielt går dette på organisering av nye oppgaver, og hvordan rigge en organisasjon der mange nye medarbeidere fikk nye oppgaver.

4.3.3 Planning for and creating short-term wins

Det sjette trinnet dreier seg om å plukke ned lave frukter. Endringsprosesser er krevende, og for mange involverte er belastningen betydelig. Det er derfor viktig å sette mål, feire seiere underveis og løfte opp det man lykkes med (Kotter, 2012, s. 122-135).

4.3.3.1 Milepæler

Det kommer frem av samtalen med respondentene at prosjektet hadde sine milepæler. Det er imidlertid noe varierende hvorvidt dette har vært opplevd som viktig, eller at det var noe som var med å indikere fremgang eller at man hadde levert viktige leveranser. Som respondent A sier:

Milepæler knyttet til ulike varianter av organisasjonsmodell, alt fra matrise til den der linjestruturen vi har i dag», og videre at «så opplevde jeg at det var milepæler og frister igjennom prosessen da, så man opplevde at det var en del fremdrift knyttet til det.

Her snakker man i stor grad om prosjektfasen og de leveranser som selve prosjektet skulle ha, og lite om hva linje kunne oppleve av dette.

Respondent B har en motsatt oppfatning, og sier at «*nei, det kan jeg vel ikke svare at jeg har følt at det har, verken i prosjektperioden, altså når Nye skatt ble til eller på en måte etterpå at vi har hatt akkurat noen sånne milepæler*». Vedkommende har med andre ord ikke noen opplevelse av at milepæler er nådd eller feiret.

Respondent C er litt mer usikker, og sier innledningsvis at «*på slutten var det jo så tydelige milepæl det med innplassering av ledere og sånn*», men avslutter med at «*det var noen milepæler, men det fremstår ikke så kjempetydelige egentlig*». Her snakkes det også om milepæler knyttet til selve prosjektet og i liten grad til ting som linja får til som en følge av omorganiseringen. Det samme sier D, som på spørsmål om milepæler uttaler at «*ikke som jeg kan erindre i alle fall*».

Respondent E innleder med at «*vi hadde jo mange milepæler*», og konkretiserer dette etterhvert med at:

Vi hadde jo noen hovedmilepæler i forhold til at,..vi forhandlet jo organisasjonsstrukturen stegvis, slik at vi tok jo ikke hele kartet med en gang men vi tok de øverste nivåene ikke sant, da har vi på en måte på plass divisjonsstrukturen da, for å si det sånn, nå har vi bestemt hvem som skal være i skattedirektørene ledergruppe.

Vedkommende er også inne på at det nok var mer prosjektmilepæler, når det sies at «*så det ble mere sånne utrednings og prosjektmilepæler, ikke sånn iverksettelsesmilepæler*». Dette kan indikere at det har vært lite fokusert på å etablere milepæler knyttet til drift og produksjon i linja, på en slik måte at den enkelte medarbeider kunne ha kjent og følt på seier og suksess.

4.3.3.2 Gevinstrealisering

Når man er inne i selve innføringsfasen, så er respondent C tydelig på at man burde ha vært tydeligere på hva man kunne forvente å oppnå, og uttaler herunder at:

Divisjonsdirektøren burde ha vært tydelig nå og gått ut og sagt at jeg ser at vi har hatt for store forventninger til hva vi skal få til første året 2019, vi har ikke kommet...vi må

nok regne med å ikke komme så fryktelig mye videre i 2020, men første halvår 2021 skal vi være kommet dit.

Vedkommende fremstår med andre ord ganske klar på man ikke er kommet dit man ønsket nå ett år inn i organiseringen, og det er derfor heller noen tidlige suksesser å feire.

Respondent A snakker om likebehandling når vedkommende skal definere områder for tidlig gevinst, og sier at vedkommende *«tror at når det gjelder likebehandling da, så tror jeg at man kanskje vil se de største effektene så langt»*. Man knytter dette dermed opp til at den landsdekkende oppgaveløsningen har gitt de største effektene ved at oppgaver løses likere enn tidligere.

Andre er mer usikker på om det er spesielt mange suksesser å fremheve så langt, og respondent B sier tydelig at *«det må jeg svare nei på»*, mens respondent D sier at *«det kan godt være uten at jeg kan egentlig si så mye om det»*. Dette er med andre ord et område hvor det ikke fremstår som veldig tydelig hva som er oppnådd.

4.3.3.3. Oppsummering

Det fremstår som entydig at de fleste milepæler har vært knyttet til selve prosjektet og prosjektgjennomføringen. Det har dermed vært lite milepæler knyttet til selve linjearbeidet og produksjon. Det er mer delte meninger om man har områder hvor man kan definere tidlig suksess.

4.3.4 Refleksjon over funnene i denne kategorien

Selv om det innenfor denne kategorien av funn også er stort samsvar mellom funnene, så ser vi at det på enkelte områder er noe mer forskjell. Når det gjelder kommunikasjon, så er det enhetlige svar på at denne var god, både når det gjelder arenaer og nivået på denne.

Når det gjelder å skape handlingsrom og fjerne hindringer, så er det også ganske lik oppfatning. Noen har erfart at det har påvirket medarbeidere eller enheter i større grad enn andre, spesielt dette som går på endring av arbeidsoppgaver og nye måter å arbeide på.

Når det kommer til å ha milepæler, så er det enighet om at dette gjaldt prosjektet og prosjektperioden. Med hensyn til å feire seire, så er det ganske stor variasjon i opplevelsen til de intervjuede på dette området.

4.4 Fasen for nedfrysing

Erichsen et al (2018) poengterer at toppledelsens oppmerksomhet på endringen må være sterk i alle faser. Endringer må forankres i virksomhetens kultur, og nye måter å arbeide på må utvikles. Dette kan ta lang tid.

Følgene oversikt fra NVivo viser oversikt over de funn vi har innenfor fasen for nedfrysing:



Figur 16 Fasen for nedfrysing - koder fra NVivo

4.4.1 Consolidating improvements and producing still more change

Det syvende trinnet i Kotters modell er å konsolidere forbedringene og arbeider for ytterligere utvikling (Kotter, 2012, s. 138-151). Det er viktig at trykket holdes oppe, også i de tilfeller der det ser ut som om endringen går etter planen. Ulike forståelser og oppfatninger av hva som er

tenkt kan komme til overflaten, og utilsiktede konsekvenser kan komme frem (Erichsen et al, 2018, s. 319).

4.4.1.1 Forståelse av hvordan organisasjonsmodellen skal fungere

Flere av respondentene kommenterer at det har vært lite felles forståelse av hvordan modellen skal fungere, spesielt mellom divisjonene Brukerdialog og Innsats. Hvilken divisjon som skal arbeide med hvilke oppgaver og hvordan overføring av slike oppgaver skal skje synes fortsatt noe uklart. Blant annet sier respondent C at:

Hvis vi bruker Finans da, som er et sånn glimrende eksempel. Da brukte vi altså 6 måneder på å diskutere med finansmiljøet, de som har ansvaret for det, at har dere risikoen, så har dere ansvar for hele risikoen, men de mener at vi skal gjøre liksom deler av arbeidet fortsatt, ikke sant, gjøre noen kontroller, og ta litt sånn kjedelig arbeid, det skal liksom, så der har vi stått og stanga, ikke sant, så det er ett eksempel på at det ikke er tydelig rolleavklaring.

Det er med andre ord usikkerhet og uklarheter knyttet til den overordnede modellforståelsen. Respondenten forklarer videre at uklarheten oppleves å være til stede helt til toppledelsen, og sier at «og så er det jo helt til toppnivået uklarhet og uenighet om hvordan modellen skal virke. Og er det uklarhet mellom divisjonsdirektørene, så blir jo ikke dette noe særlig klarere når dere kommer ned i organisasjonen». Det pekes på at uklarheter i toppledelsen smitter nedover i organisasjonen og dette gir utfordringer for oppgaveløsningen.

Dette er også respondent F inne på når man sier at «så man har jo brukt et år på å bli enige om hva som skal behandles i Fokusområder, og hva skal behandles i Brukerdialog. Og det er jo spørsmål knyttet til forståelsen og bruken av modellen». Som vi ser er det også her den overordnede modellforståelsen som er utfordringen. Videre pekes det på at det er når man starter arbeidet at disse utfordringene kommer. «Det er jo en ting som er kommet opp, og når vi starter å arbeide, så trengs det tydelig avklaringer. Og her forstår vi også forskjellig». Det forklares videre at «så dette tror jeg ikke det egentlig var tenkt på i forbindelse med modellvalget. Så det er jo samhandlingsflatene som utfordrende, der vi ser at vi har valgt en modell, der det er store krav og utfordringer knyttet til samhandling». Man peker her på at det var forhold knyttet til grenseflater som nok ikke var tenkt tilstrekkelig på i forkant av modellvalget. Det er her verdt å merke seg at man har brukt lang tid på å avklare modellforståelse i enkelte sammenhenger, i dette tilfellet ett år.

Respondent B viser også til utydighet i modellen, og viser til at gode intensjoner ikke holder som grunnlag for en god modellforståelse. Han sier blant annet at:

Samhandling er jo noe som, blir uttrykt veldig fra divisjonsdirektørene og avdelingsdirektørene at samhandling, samarbeid på tvers, mellom divisjoner og innad i divisjonene er veldig viktig, det er det at på en måte, endel av verdiene i skatteetaten, at vi skal være imøtekommende, sant. Mens i forhold til det praktiske så opplever iallfall jeg at det er litt vanskeligere enn som så. Altså god vilje er ikke nok.

Det kan med andre ord virke som om det ikke er tilstrekkelig enighet om hvordan modellen for «Nye skatt» skal forstås, og da spesielt i forholdet mellom divisjonene Brukerdialog og Innsats.

4.4.1.2 Annerledes måte å arbeide på

Noen har vært inne på at den nye organiseringen utfordrer organisasjonen på måten å arbeide på, og at dette kan være ting som er tung forankret i organisasjonen og ikke så lett å snu på. Spesielt respondent A snakker om dette når vedkommende sier at:

Jeg kan for eksempel se storbedrift, som har vært, som har hatt storbedriftsmetodikken, handler om å være dialogbasert mot de store. Jeg opplever i alle fall at de holder endringsagendaen litt på avstand, og i forhold til å bruke hele virkemiddelpennet, og ta inn over seg at de faktisk skal bruke hele.

Vedkommende snakker også om Skattekrim og sier at «bygg en kultur rundt litt action og kraft, hard mot de harde, og ser ekstremt lite av ledere som fram snakker det å ta inn hele virkemiddelapparatet».

Også respondent F er inne på dette når vedkommende sier at:

Og jeg tenker at sånn som Storbedrift, det er sånn, dem har fortsatt på den metodikken dem har brukt noen år. Ikke sant, så dem bruker, de er heller ikke veldig inn på å tilpasse virkemiddelbruken til de forskjellige brukerne de har ansvaret for.

Det kan på bakgrunn av dette virke som om det ligger noe grunnleggende i bunnen, som er knyttet til den kjente måten å arbeide på.

Også respondent C mener at man ikke er kommet langt i å endre måten å arbeide på, men knytter dette i større grad til miljøer som har en tung produksjonsoppgave og ikke mulighet til å endre så mye. Vedkommende sier at på spørsmål om man har kommet langt i å endre måten å arbeide på kommenterer:

Nei, overhodet ikke. Og det er jo kjempefrustrert, frustrasjon, i nettopp de to miljøene hos meg fordi av vi er så produksjonstunge på fastsetting av skatt at vi har satt tunge revisorer og jurister på egentlige kjedelige produksjonsoppgaver. Fordi at trøkket er så stort og ressursbruken er så, altså det er det vi blir målt på som nummer én.

Fokuset er fortsatt i for stor grad på å måle tradisjonelle oppgaver, noe som også har den konsekvens at de må bruke tung kompetanse på enkle oppgaver for å få ting gjort.

4.4.1.3. Produksjonsdrevet kontra utviklingsdrevet

Det er delte meninger om hvorvidt dette er å anse som en motsetning. Det kan imidlertid fremstå slik at de som er mest inne i masseproduksjon ser disse motsetningene i størst grad. Respondent C uttaler at: «*De ser ikke at det er store endringer, de arbeider akkurat som før, og kanskje enda mer produksjonstungt*». Vedkommende gir uttrykk for at det kan være vanskelig å få til det man skulle få til når man har sånn trykk på de tradisjonelle oppgavene.

Ser vi på en annen divisjon, så uttaler respondent F at:

Vi har hatt et tydelig fokus på å være utviklingsdrevet, som gjør at vi i deler av, store deler av 2019 og 2020 har vi arbeidet med utvikling, og som nok har gått ut over kapasitet til ordinær produksjon. Og den er sånn, noe av den utviklingen er gjort for å få bedre effektivitet, så du har igjen noe for det det i andre enden.

Her har man med andre ord en annen type erfaring og mener at det har vært stort utviklingsfokus det første året. Man har prioritert utvikling fremfor drift.

Respondent A ser sammenhengen mellom disse to elementene, og uttaler at: «*nei jeg tenker at det er mye to sider av samme sak*».

4.4.1.4 Oppsummering

Vi ser at det er ganske stor enighet om en manglende felles forståelse av hvordan organisasjonsmodellen skal fungere, spesielt på områder som gjelder oppgaveflyt mellom de to store kjernedivisjonene Brukerdialog og Innsats. Dette kommer til uttrykk over etter år etter at modellen ble satt i drift.

Vi ser også at det også er knyttet en del skepsis til i hvor stor grad man faktisk arbeider på en annen måte enn man gjorde tidligere. Bakgrunnen for dette er noe forskjellig, men noen peker på at man viderefører måten man behersker å arbeide på, mens andre peker på at det kan være relatert til at man er så bundet til løpende produksjonsoppgaver at det ikke er mulig.

Når det gjelder hvorvidt det er noen motsetninger mellom å være produksjonsdrevet og utviklingsdrevet, så er det også noe forskjellig oppfatning om dette.

4.4.2 Institutionalizing new approaches

Det siste og 8 trinnet i Kotters modell er å sikre at endringene blir en del av virksomhetens måte å arbeide på. En vellykket organisasjonsendring viser seg først når dette har medført en varig endring i praksis. Det som skal være virksomhetens nye måte å arbeide på må med andre ord følges tett opp, slik at dette ikke dør ut (Kotter, 2012, s. 154-166).

4.4.2.1 Faren for at endringer dør ut

Flere av respondenten har vært inne på dette med at endringer bare dør ut, og at faktisk endring i adferd og arbeidsmåter ikke skjer. Respondent A sier blant annet at «*jeg tror når det kommer til stykket da, når man er i en praktisk hverdag, så er det et sug mot å, liksom gjøre det du gjorde før nye skatt*» Vedkommende sier videre at «*jeg ser at jo høyere du kommer i lederhierarkiet, jo mer rett blir ting sagt. Og forventinger knyttet til målsetninger, men jo lengre du kommer ned så ser jeg at vi håper det går over. At det ikke angår oss*». Det kommenteres her en forskjell i hvordan ledere og medarbeider kommuniserer, og at dette forsterkes jo høyere en er i organisasjonen. Samtidig at medarbeidere gir uttrykk for at ting går over.

Respondent B er inne på det samme når man uttaler at:

Jeg tenker egentlig at man fortsetter litt med det man er trygg på og måten man gjør ting på og egentlig, kanskje lar være å forholde seg til den nye organiseringen, de nye måtene å jobbe på, litt sånn ut fra en tanke om at alt går egentlig over.

Vår oppfatning av dette er at det kan tyde på at det er manglende forståelse for hva endringen faktisk går ut på nedover i organisasjonen, og at man holder på gamle måter å arbeide på.

Respondent C snakker om mangel på tydelige prioriteringer fra toppledelsen, og sier at:

Det vi mangler er fra nivåene over oss, en slik tydelighet på, kommunikasjon fra divisjonsledelsen eller skattedirektøren, jeg vet ikke hvor det burde komme fra, på en slik helhetlig prioritering. For nå er det forventet at man skal gjøre alt, og man klatter litt på alt og løser oppgaven etter beste evne, altså gjør etter beste evne, men det er ikke noe tydelig kommunikasjon på hva som er viktigst, og hva som ikke er viktig.

Også dette kan medvirke til at man fortsetter med å arbeide på samme måte som før, nettopp i mangel av tydelige styringssignaler fra ledelsen.

På den annen side så er det også forhold som trekker i den andre retningen, blant annet at flere av prosjektets målsetninger nå er tatt inn i den løpende oppfølgingen av den enkelte divisjon. Det er tatt inn som oppfølgingspunkter i de resultatavtaler som lages årlig. Respondent E uttaler at:

Vi passet på var at de målsettingene og de endringsagendaene som ble lagt, altså de endringene som ble sagt at de ulike divisjonene skulle ha ansvaret for, de har vi jo lagt inn i styringsbrevene til de enkelte divisjonene, så vi har jo passet på å følge opp dette her sånn at i dialogen mellom virksomhetsstyring og skattedirektøren og de ulike divisjonene og avdelingene så skal disse målene fortsatt følges opp slik at de ikke blir borte. Så i stedet for at prosjektet følger det opp så er dette tatt inn i den ordinære linjen.

På denne måte fremstår det som om man har lagt sterke føringer for forventet utvikling i organisasjonen, for nettopp å få til ønsket utvikling fremover.

Det kan nok imidlertid fremstå som om at deler av organisasjonen er noe mer utålmodig på resultatene, men som respondent E videre sier:

Men i stort kan du si at nye skatt i stor grad var en, et tiltak for å muliggjøre fremtidige gevinster, og for at divisjonene skal realisere dem. Det var ikke prosjektet i

seg selv som realiserte noen gevinster ved at det ble færre ansatte eller sånne type ting ikke sant. Det er divisjonene som skal ta dem ut.

Effektene skal med andre ord komme fremover, når organisasjonen får satt seg.

4.4.2.2. Kultur

For de av oss som ikke hadde kjennskap til Skatteetaten fra tidligere var det flere forhold som vi merket oss. Dette kan sies å være artefakter, det folk sier, det folk gjør, og fysiske gjenstander. Dette er knyttet både til det som er skrevet i interne, men offentlige dokumenter, det sies, ordene som brukes. Disse artefaktene var knyttet til måten respondentene snakket på, de språklige uttrykkene de brukte i intervjuene, og som vi opplevde ganske gjennomgående hos alle. I de innledende diskusjonene i gruppa, var dette noe som ikke var like åpenbart for den av oss som er ansatt i skatteetaten og som er en del av dette til daglig. Vi har jo få respondenter, det kan være tilfeldig at vi snakket med de 6 som brukte disse ordene, men det kan også være et uttrykk for at den i gruppa som jobbet der har internalisert normene og verdiene som er verdsatt i denne organisasjonen og som vi mener at vi fant gjennomgående i språket i intervjuene. Vi ønsker derfor å kommentere disse funnene.

Utgangspunktet til dette språket mener vi å finne i Skatteetatens langsiktige strategiske føringer for oppgaveløsningen:

- *Etterlevelse og etatens samfunnsoppdrag*
- *Kunnskap og risikobasert tilnærming*
- *Helhet for aktør*
- *Riktig fra start*
- *Løse samfunnsoppdraget sammen med andre*

Som et resultat av dette ser man for seg en etat som beveger seg fra reaktive til proaktive virkemidler i sin oppgaveløsning (Skattedirektoratet, 2017).

Etterlevelse og etatens samfunnsoppdrag:

De fleste relaterte på ulike nivå arbeidet som skulle gjøres til samfunnsoppdraget. Respondent A sa for eksempel at «*nasjonale enheter med nasjonalt ansvar innenfor ulike deler av etatens samfunnsoppdrag, ville føre til bedre likebehandling. helhet for aktør*». En annen, respondent B, nevnte at «*en indikator på om en har lyktes vil være å kunne dokumentere at de har på en*

måte sikret finansieringen av offentlig sektor, offentlig virksomhet, på frivillig basis». En tredje, C, nevnte *«likebehandling og effektiv ressursbruk»*, mens respondent E nevnte at *«ny organisering fremmer likebehandling»*. Alle disse utsagnene viser, etter vårt syn, at man har et visst bilde på hva som er etatens samfunnsansvar og hva som ligger i de langsiktige strategiske målene. Samtidig kan det virke som om man ikke har den helt samme forståelsen av innhold og hva dette skal bety for egen enhet, når man kommer mer over i praktisk handling.

Helhet for aktør og rett fra start:

Det at det skal være enkelt for aktører eller brukere å gjøre de rette tingene – rett fra start. Som respondent A sa det *«etter hvert å kunne gjør det enklere for borgerne våre, det er jo sånn som ligger høyt oppe.»* En annen respondent, B, sa at *«aktørene har samme mål som oss, vi har en god dialog, de har god etterlevelse, de ønsker at det skal være bærekraftig, for sluttbrukerne»*.

Det er fokus på å sette brukerne i sentrum, og for å sitere respondent A *«og vi snakker om brukerreiser, skattyter i sentrum, og akkurat dette med likebehandling og så det at vi skal gjøre det lett for næringsliv og skatteyter må være hoveddriveren, det at man opplever etaten som, ja moderne, fremtid....serviceminded»*. Dette mener vi vitner om en forståelse av at det er brukerne som skal stå i hovedfokus når man utvikler organisasjon, systemer og regelverk.

Kunnskap og risiko:

De som vi har intervjuet har tydelig oppmerksomhet på framtiden, og å organisere seg slik at man kan møte framtiden, de snakker om risikobasert tilnærming, og hvor man er proaktive, prøver å se fremover hvordan det kan bli, hva som vil bli oppgavene i framtiden. Respondent C nevner som et eksempel fremvekst av delingsøkonomi, og hva det betyr for divisjonen framover. Respondent A sier at:

da sier jo egentlig modellen at her skal det være noen miljøer som ikke bare skal være de neste ti årene, bare jobbe med ett område sant og bygge kompetanse på en, men du skal på en måte kunne, ja modellen sier det at her, her skal du skal kunne endre område i takt med at nye risikoer blir prioritert, spilt opp og blir prioritert da.

Her omtales «Nye skatt»-modellen slik at kompetanse skal bygges for framtiden, og at organisasjonen skal snu seg i takt med nye risikoer som kommer framover. Som i praksis kan

bety at ansatte som har jobbet med et risikobilde, vil måtte utvide kompetansen til å håndtere flere typer risiko.

Respondent E snakker om hvordan «Nye skatt» skal kunne være mer effektiv med tanke på risikoer i fremtiden, ved at ressurser kan sees på landsbasis:

...så er det enklere å gjøre en risikovurdering innenfor hele landet hvordan du skal bruke ressursene dine, for å ta ned avvik eller potensiell manglende etterlevelse fordi man kan finne, for da kan man benytte ressurser fra østlandsområdet mot forhold som kanskje ligger nord i landet, eller du enklere kan flytte områder når du har ansvaret for alt.

Kunnskap og risiko omtales også av flere som områder som kan bli utfordrende i «Nye skatt» på grunn av divisjonaliseringen, og manglende tydelighet i praksis med tanke på ansvar, rolle og samhandling på tvers. Hvordan kulturene kan utfordres på den nye organiseringen oppsummerer respondent F:

Akkurat når det gjelder dette med skiftende risikoer, så tenker jeg nok at det er nytt for oss. Vi er vant til å ha folk i skatteetaten som er veldig spesialiserte, og som er steingode på det de har drevet med, og de har kanskje drevet med det i 20 år. Så det å svitsje over på en annen risiko, jeg tenker at vi må ta med oss at det vil være en krevende øvelse.

Det innebærer at ansatte må slutte med noe som de er gode til, har spesialisert seg på, og med tanke på dette alene medfører «Nye skatt» en endring som sannsynligvis for noen vil oppleves som dramatisk.

Løse samfunnsoppdraget sammen med andre:

Det kommer fram i intervjuene at det var god forståelse i organisasjonen for nødvendigheten av endring. En respondent sa også at ansatte gledet seg til endringen. Men endringen kan likevel være i strid med grunnleggende antakelser i deler av organisasjonen. Det var ingen som nevnte punktet å løse samfunnsoppdraget sammen med andre. Det nevnes av flere respondenter at noen oppgaver har hatt mer status enn andre, og at det er grupper som har hatt oppgaver (som de er gode på) og som nå er overflyttet til andre divisjoner. Dersom identiteten til ansatte er knyttet til arbeidet, at den jeg er, er sterkt knyttet til det jeg gjør i jobben min, så kan det vel kanskje tenkes at disse personene både vil ha en viss motstand mot de endringer

som skjer i praksis, og også kanskje vil forlate organisasjonen av den grunn. Her vil profesjonskulturen kunne påvirke endringstakten i organisasjonen gjennom motstand.

Det kommenteres også i intervjuene at man møter elementer som går på identitet og status. Respondent A uttaler vedrørende enkelte medarbeidere at:

De er knallgod på jussen på skatt og merverdiavgift, det er det de ønsker, og når de blir utfordret nå på å være med i type utviklingsprosjekter, så er det en ekstrem motstand. Det er ikke dette som har gitt status, det er ikke det som har gitt deg, identitet.

Dette kan være forhold som kan bidra til at den enkelte i større grad vil ønske å holde på sine oppgaver da det er oppgavene som gir status.

Respondent C peker på et annet element som er viktig å være bevisst på, og som også kan relateres til status i organisasjonen. Det sies at «*vi skal gjøre liksom deler av arbeidet fortsatt, ikke sant, gjøre noen kontroller, og ta litt sånn kjedelig arbeid*». Her kobles med andre ord verdien av oppgavene til hvilken divisjon man tilhører og at dette oppleves forskjellig i organisasjonen.

Respondent B er opptatt av kulturelle barrierer, og snakker om at medarbeidere har arbeidet lenge på et område som en slik barriere. Det sies at «*jobbet i veldig, veldig mange år på sånn samme måte, og samtidig, på en måte selge inn metoden da, og det nye da så at det kan være en barriere, det tror jeg*». Her dreier det seg i stor grad om å må lære seg nye fagområder og nye måter å arbeide på. Dette kan utfordre både kompetanse og posisjon.

4.4.2.3 Oppsummering

Etter gjennomføringen av intervjuene var helhetsinntrykket at det var ett språk, eller en måte å snakke på om arbeidet som var felles. Gjennom ordene som ble brukt opplevde vi som intervjuere at det var oppmerksomhet mot positiv tilnærming til aktørene, enten dette var personer eller bedrifter. Alle hadde også fokus på fremtiden, og en bevissthet om samfunnsoppdraget, likebehandling og helhet for aktør. Vår første tanke var at dette kunne være et uttrykk for en ønsket sterk og enhetlig organisasjonskultur. Etterhvert så vi at dette nok er en del av en ønsket kultur, men det er nok andre kulturelle innslag som har like stor

effekt på endring. Kulturene er sannsynligvis knyttet til både geografi, arbeidsmiljø og profesjoner.

Det kommer fram i intervjuene at det var god forståelse i organisasjonen for nødvendigheten av endring. Respondent C sa rett ut at «ansatte gledet seg til endringen».

Dette tolker vi som et uttrykk for at perspektivet på endringen er at den skulle skje fra 1.1.19.

Det er likevel relativt stor enighet om at det er utfordringer med å få den nye måten å arbeide på til å sette seg i organisasjonen, og da også gjennom å forankre dette i kulturen. Den nye måten å arbeide på, også de nye oppgavene, møter den «gamle» kulturen og kan påvirke både hva som er ansett som de viktige oppgavene, og det kan også ha innvirkning på den enkeltes identitet og status, som kan være knyttet opp til hva som tidligere har vært etterspurt i organisasjonen.

Samarbeid og koordinering mellom divisjonene nevnes av de fleste respondentene som en utfordring med ny modell, som kanskje ikke har hatt spesielt fokus i prosjektperioden, hverken fra prosjektet eller linja. Det kan også virke som om organisasjonen har en noe forskjellig forståelse av tidsperspektivet på når endringene skal skje.

4.4.3 Refleksjon over funnene i denne kategorien

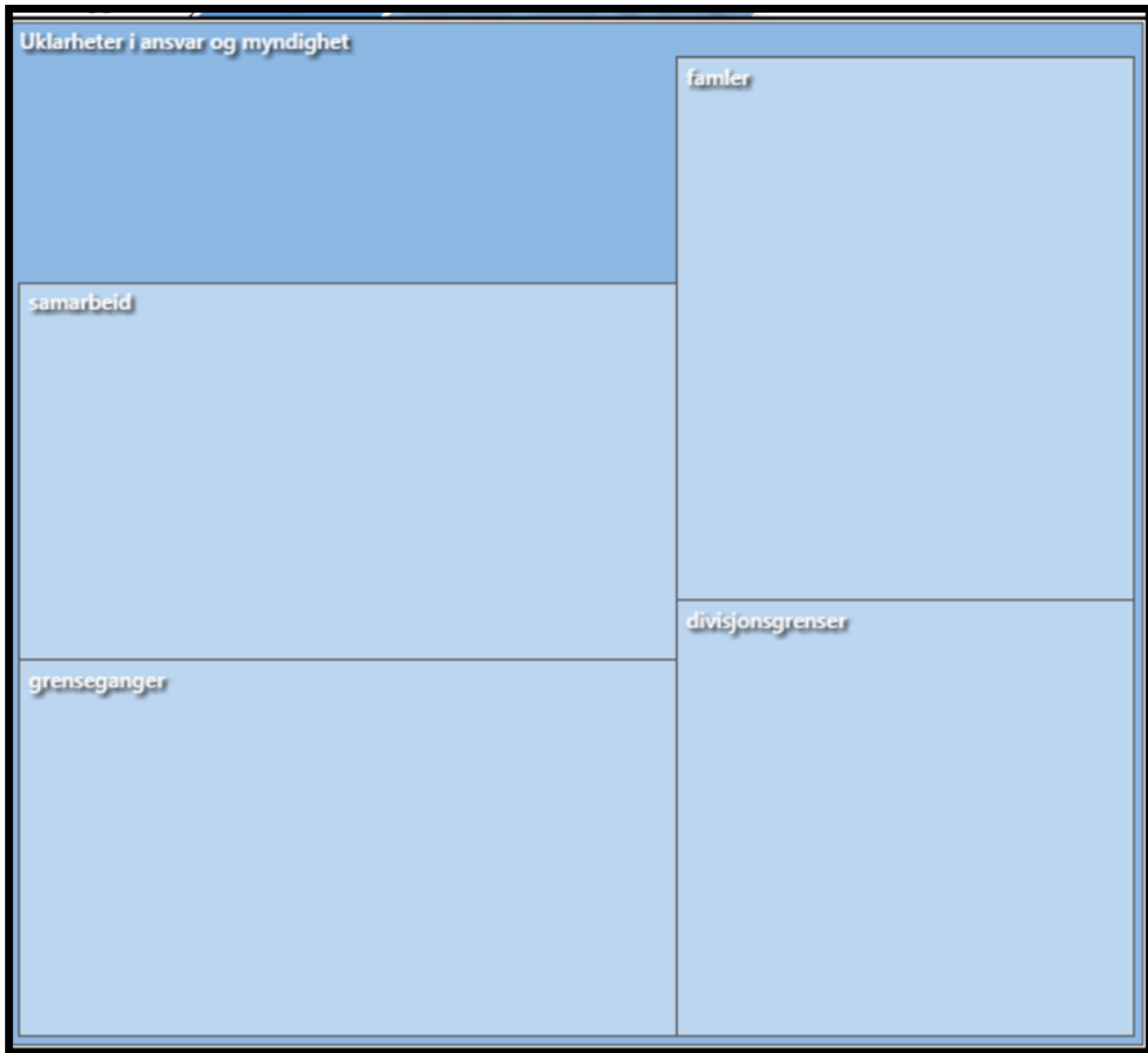
På denne kategorien er det en del forskjeller i svarene. Det kan virke som om dette henger sammen med om intervjuobjektene leder enheter som er involvert i produksjonstunge oppgaver eller ikke. Ut fra de svarene som er gitt fremgår det at de som er veldig produksjonsorientert har hatt mindre tid til å arbeide med den definerte endringsagendaen og nye måter å arbeide på. Det er også uttrykt ulik forståelse for hvordan deler av organisasjonsmodellen er tenkt å virke.

Når det gjelder kultur, så pekes det på elementer som er av interesse å drøfte opp mot teorien. Både status og identitet er elementer som må ses på. I tillegg kommer de kulturelle uttrykkene som gjenspeiles gjennom hva folk sier og gjør.

4.5 En organisering egnet for fremtiden

Den siste kjernekategori vi har sett på er hvorvidt den valgte organiseringen er egnet for fremtiden, og eventuelt hvilke utfordringer den kan gi.

Inndelingen fra NVivo fremgår slik:



Figur 17 Fremtidsrettet organisering - kategorier fra NVivo

4.5.1 Roller, ansvar, myndighet og oppgaver (RAMO)

Som en del av arbeidet med å tydeliggjøre ansvar og myndighet i organisasjonen ble det i forbindelse med omorganiseringen utarbeidet RAMO. Disse forklarer hva som er Rolle, Ansvar, Myndighet og Oppgaver til hver enhet i Skatteetaten, og er utarbeidet for alle nivåer, fra gruppe, seksjon, avdeling og divisjonsnivå. Dette har i stor grad bidratt til at man har

ryddet i noe av ansvarsforholdet mellom enheter, og kanskje spesielt på overordnet nivå. Det samme gjelder på helt rendyrkede linjeoppgaver.

4.5.1.1. Tydeligere ansvar i linjen

Et av de positive elementer som er fremkommet er at det er blitt tydeligere ansvar i linja. Respondent B uttaler at «*at ansvarsforholdene er blitt tydeligere, det er nokså sikkert*». Videre uttaler vedkommende at «*mens i dag så er på en måte lederskapet til de ulike divisjonene, ulike retningene i divisjonene, er på en måte mye tydeligere*». Det er med andre ord blitt tydeligere hva den enkelte har av ansvarsområder innenfor den enkelte organisasjonsenhet.

Respondent F understøtter dette, og sier blant annet at «*på en måte så var de rammene satt, så vi hadde klart for oss hva vi hadde ansvaret for inn i nye skatt*». Man opplevde at dette var klart fra iverksettelsen.

Respondent E er inne på det samme og sier at:

Men det ble tydeligere hvem som hadde hvilket ansvar da, ikke sant, helt fra toppen og nedover, det har vært viktig. Så kan det godt hende at den oppdelingen nå har blitt tydeligere mellom divisjonene en den var tidligere, for vi hadde før uavklarte ting mellom virksomhetsstyring og regionavdelingen vår, det er ting som vi har ryddet opp i.

Også her snakker man om klarhet i linjeorganiseringen og tydelig avklaringer på toppnivået i etaten. Vi ser gjennom dette at linjeoppgavene, der ansvaret er enhetlig i den enkelte linje er blitt tydeliggjort i den nye organiseringen. Det er også tydeliggjort ansvarsområder på sentralt nivå.

4.5.1.2 Uklarheter i ansvar og myndighet

Et av funnene vi har er relatert til ansvar, rolle og myndighet i ny organisasjon. Et av kriteriene i valget av ny organisasjonsform var at man skulle ha en organisasjon som hadde tydelig ansvar, rolle og myndighet. En effekt av dette var at man skulle ha få tydelige styringslinjer samt at ledere med resultatansvar for samfunnsoppdraget i toppledergruppen reduserer avstand til utøvende enheter.

Noe av det som trekkes frem når det gjelder den nye organiseringen er det som kan betegnes som overlappende ansvarsområder, og hvor det blir noen uklarheter. Ifølge respondent A har Skattedirektøren blant annet uttalt at «*hvor koordinert er det her i etaten?*». Uttalelsen var knyttet til digital økonomi, og kom etter at det kom frem at det var mange forskjellige aktører som hadde roller og ansvar på dette området.

Det fremkommer også ganske tydelige signaler fra respondent C som har hatt ansvar for prosjekter som har medført ressurser fra flere enheter at det er særdeles uklart hvilket ansvar og hvilken myndighet man har nå man kobler sammen flere linjeenheter og disse skal løse et felles oppdrag. Dette kommer frem gjennom følgende uttalelse «*når er det rødt lys, når, og hvem skal jeg løfte problemet til, og hvor mye har jeg myndighet til å beslutte til å flytte folk... ingenting, ingen styringssignaler*». Videre uttalte vedkommende som har stått i en slik situasjon at «*hvem er egentlig sjefen her, og har ansvaret for at ting ikke går til skogen. Aner ikke, aner ikke den dag i dag. Så det er et eksempel på svært utydelig ansvar, rolle og myndighet. Mer enn noen gang*».

Det er med andre ord veldig uklart hvordan ansvars og myndighetsområdet er når man kobler sammen ressurser fra flere enheter som skal løse et felles oppdrag. Vedkommende supplerer også med at:

Vi har definert noen RAMOER, men det er en del ting som fortsatt er blitt kjempeuklart og noe som noen ingen bare håndterer fordi at det ligger ikke i min RAMO. Og så er det jo helt til toppnivået uklarhet og uenighet om hvordan modellen skal virke. Og er det uklarhet mellom divisjonsdirektørene, så blir jo ikke dette noe særlig klarere når dere kommer ned i organisasjonen.

Man knytter dette dermed til de utarbeidede RAMOéne, som sier noe om rolle, ansvar, myndighet og oppgaver, og ser at disse ikke ivaretar alt og det blir dermed uklarheter om det som ikke er beskrevet eller fordelt. Denne uklarheten sprer seg i hele organisasjonen.

Respondent E snakker om at man har et etterslep i organisasjonen med å få ting på plass, og sier om dette at:

Så vil jeg tro at en del gruppeledere kanskje opplever at en del ting ikke er helt krystallklart enda, for det har ikke gått seg til i seksjonene og sånn. Så jeg vil jo tro at vi har et etterslep av utfordringer ute. At noen der kan ha opplevd en forverring.

Man sier med andre ord at det ikke går på skinner på alle nivå foreløpig.

Det fremstår derfor som klart at der man har oppgaver som innebærer at flere miljøer må inn og levere på samme oppdrag, så oppleves det utydelig hvem som faktisk sitter med ansvaret og hvilket ansvar man faktisk har. Det dreier seg om bruk og disponering av ressurser primært.

4.5.1.3 Divisjonenes rolle i ny organisering

Respondent A fremhever også at det har vært en endring i direktoratets rolle opp mot de nye divisjonene. Blant annet sier vedkommende at:

Du kan si at en stor forskjell sant fra gammel organisering og til ny, det var at i gammel organisering så hadde vi en type metodeseksjon i skattedirektoratet. Det var jo liksom en seksjon som både var en type styringsenhet mot regionene.

Dette kan forstås i retning av at den rolle som Skattedirektoratet tidligere hadde, spesielt knyttet til ledelse og utvikling nå i større grad er lagt til divisjonene. Denne rollen har ikke divisjonene enda klart å ivareta på en god måte.

Dette har blitt opplevd på en annen måte av respondent F, som har opplevd å ikke få det handlingsrommet som modellen legger opp til. Det sies blant annet at «*jeg opplever at det har vært rammebetingelsene for en god del, i oppstarten så opplevde jeg nok at det fortsatt satt noen litt oppe i systemet i direktoratet som ville ha en finger med i spillet*». Dette kan dermed indikere at de som har hatt overordnet ansvar og myndighet tidligere ikke har villet gi slipp på dette.

4.5.2. Refleksjon over funnene i denne kategorien

På dette området er det flere forhold som det er gjennomgående enighet om, men også flere forhold som det ikke er felles syn på.

Arbeidet rundt «Nye skatt» har hatt stor oppmerksomhet på å rydde i de utfordringer som organiseringen frem til 1.1.2019 hadde. Vår oppfatning er at det er arbeidet veldig bra med

dette, og man har tydeliggjort i stor grad hvilket ansvar som ligger til de respektive divisjoner i kjernevirksomheten samt avdelingene i Skattedirektoratet. Dette er gjort gjennom å tydeliggjøre hvilke Ansvar, Rolle, Myndighet og Oppgaver den enkelte enhet har, også på forskjellige nivåer.

Det kan fremstå som om at man i forkant av omorganiseringen ikke har hatt nok søkelys på å avklare hvilke nye grensesnitt og utfordringer som den nye organiseringen vil kunne gi. Det fremstår også slik at man ikke har avklart i tilstrekkelig grad hvordan man skal løse ansvars og myndighetsforhold når flere enheter samarbeider, eller ressurser fra flere enheter skal samarbeide om å løse felles oppgaver.

5.0 Diskusjon

Johannessen et al sier at «kvalitative data taler ikke for seg selv. De må fortolkes» (2011, s. 185). Det at vi tolker dataene, betyr at vi setter dem inn i en større sammenheng eller ramme. Man skal forsøke å få frem meninger som ikke ligger helt i dagen, og hva dette kan ha av betydning for det man undersøker. Det er derfor vanlig å ta utgangspunkt i aktuell teori og så se på funnene lys av dette.

I oppgavens kapittel 2 har vi beskrevet de aktuelle teorier som vi anser som relevante for vår forskning. I kapittel 4 har vi presentert de funn som kommer frem etter at alle våre intervjuer og dokumenter er analysert. I dette kapittelet vil vi fortolke disse funnene og se de opp mot den beskrevne teorien.

Vi vil videre bruke samme inndeling som er angitt under funn. Vi vil først se på prosessen, inndelt i tre hoveddeler, så vil vi se på forhold knyttet til den valgte modellen til slutt. Det er mye som griper inn i hverandre i en slik omstillingsprosess, og dette ser vi også i vår case. Det vil derfor være forhold som er kartlagt gjennom intervjuene som kommer igjen i flere av temaene som diskuteres.

Vårt perspektiv var opprinnelig å se på selve prosjektfasen som en avgrenset del, og så se på den etterfølgende fasen som en annen del. Vår forståelse for omstillingen har endret seg gjennom denne studien, og vi ser at det ikke er mulig å ha et slikt tydelig skille som vi hadde tenkt. Dette kommer av at prosjektet «Nye skatt» har et langsiktig mål, og selve organisasjonsprosjektet var begrenset i tid frem til 1.1.2019, da ny organisering ble iverksatt.

5.1 Opptiningsfasen

Den første fasen som Lewin kaller opptiningsfasen sammenfaller med de tre første stegene i Kotters modell (Kaufmann og Kaufmann, 2019 s. 378). Vi er nå inne i den fasen som Kirkhaug kaller «forberedelser», og hvor det er endringsledelsen som sitter med ansvaret (2017).

5.1.1. Establishing a sense of urgency

Det første trinnet i denne modellen er at man må få organisasjonen til å oppleve at endring er nødvendig. Vi mener at funnene vi har gjort viser at det grodde frem et internt ønske om endring i Skatteetaten, og at dette ønsket ikke bare var generert av toppledelsen i etaten.

Det funnet som er mest fremtredende går på at deler av etaten så et behov for større grad av faglig likebehandling. Den organisasjonen som hadde virket fra 2008 fremsto med åpenbare mangler knyttet til at de skattepliktige over hele landet ble behandlet likt. Det var i stor grad opp til den enkelte region å ta nødvendige prioriteringer over hvilke områder som skulle behandles, og det var lite nasjonal samkjøring mellom driftsenhetene, som var geografisk inndelt. Etaten hadde forsøkt å avhjelpe denne utfordringen å etablere nasjonale riksprosjekter, men dette hadde bare til en viss grad virket. Utfordringen med å sitte med et fagansvar uten å sitte med ressursansvaret var bare delvis vellykket, og regionene prioriterte dette i varierende grad (Skattedirektoratet, 2017).

Det var også en oppfatning om at fagmiljøene var små og sårbare innenfor flere områder. Det ble vanskelig for den enkelte enhet å gjennomføre nødvendige tiltak, både knyttet til ressursmessig effektivisering og nye måter å løse oppgavene på. Det var også store behov for koordinering og samkjøring mellom regionene. Det at det var stor forskjell på regionenes størrelse gjorde ikke denne oppgaven enklere. Dette var også forhold som man kunne koble med den raske utviklingen i omgivelsene som også utfordret etaten.

I følge Kotter må ønsket om endring springe ut fra toppledelsen og så spre seg nedover i organisasjonen. Han sier videre at det er mulighetsvindu som løpende åpner og lukker seg og at organisasjonen må evne å utnytte disse (2012). Våre funn viser at endringslysten ikke bare kom fra toppledelsen i Skatteetaten, men at dette var noe som kollektivt utviklet seg i hele organisasjonen. Det Skatteetaten gjorde var at man understøttet denne kollektive endringstrangen. Dette gjorde man ved at man dokumenterte endringsbehovet gjennom flere grundige undersøkelser. Man så blant annet på hva som måtte til for at skatteetaten kunne levere på de langsiktige strategiske målene, man gjennomførte analyser av omgivelsene og endringstakten og man så på hva man kunne forvente i fremtidige budsjetter. Dette supplerte man med en analyse av hvordan gjeldende organisering virket (Skatteetaten, 2017). Alt dette mener vi gav mer kraft og forståelse av hvorfor endring var nødvendig, og vi mener derfor at dette stemmer godt med figuren til Jacobsen (2012, s. 62). Erichsen et al bekrefter at dette kan være tilfelle, og at både den enkelte virksomhet så vel som omgivelsene kan ønske en endring velkommen (2018). Vi mener det var dette som var tilfellet i Skatteetaten.

Vi vil på denne bakgrunn hevde at det vil være viktig at man fikk hele organisasjonene til å føle et endringsbehov slik at forutsetningene for endringene skulle være best mulig. Gjennom den felles forståelsen av de interne forhold (likebehandling) og de eksterne (økonomi, endring

i omgivelser), så mener vi at Skatteetaten klarte å skape en felles forståelse for endringsbehovet på en meget god måte.

5.1.2 Forming a powerful guiding coalition

Det andre steget i Kotter sin modell er å etablere en gruppe som skal lede endringen (2012). Ser vi på hele endringsgruppen i Skatteetaten, så var dette en betydelig endringsorganisasjon. Som det kommer frem av funnene, så var det her etablert prosjektgruppe, delprosjekter, styringsgruppe og fagråd. Disse gruppene hadde forskjellige roller, noen var direkte med i planleggingen, mens andre hadde mer rolle innenfor kvalitetssikring. For oss er det naturlig å anse alle disse som en del av «endringsgruppen».

I prosjektgruppen som hadde hovedansvaret, satt det i tillegg personer med hovedansvar innenfor HR, system, prosess, endringsledelse, organisering og eiendom. Alle deler av virksomheten var med andre ord representert i den totale endringsgruppen. Vår tolkning er at dette medførte at man oppnådde å ha en meget stor endringsgruppe i Skatteetaten. Erichsen et al sier at denne gruppen ikke må være for stor (2018). Samtidig er det slik at i en organisasjon med over 6000 ansatte, så må det nødvendigvis bli flere involverte personer enn i en liten organisasjon. Måten Skatteetaten organiserte sine forskjellige grupper på viser at man klarte å ivareta bredden, samtidig med at selve prosjektgruppen og til sist styringsgruppen med etatsledelsen satt med det overordnede ansvar for beslutningene.

Slik modellen til Kirkhaug viser, så avsluttes ikke en endringsprosess ved at man iverksetter endringen, men man kommer til en fase hvor driftslederne får en større rolle (2017). Kotter viser også til endringsagentenes rolle, og at de må være aktive pådrivere gjennom hele prosessen for å få dette gjennomført (2012). Skatteetaten organiserte, slik vi ser det, et endringsprosjekt med flere grupper. Disse arbeidet med å forberede implementeringen av ny organisering, og ble oppløst 31.12.2018, og disse ble sammen med alle medarbeidere innplassert i nye stillinger, fortrinnsvis lederstillinger. Den eneste gruppen vi kan se med videre er styringsgruppen, som besto av den nye etatsledelsen, men også disse hadde nye roller. Vi ser gjennom våre funn derfor et avvik mot det som er teorien på området ved at endringsgruppen ikke får en rolle i den videre implementeringen. Dette bryter mot Kirkhaug, som viser til at implementeringsfasen er et felles ansvar mellom endringsledelse og driftsledelse (2017). Selv om alle disse som var involvert på en eller annen måte i prosjektet tar sin kunnskap med seg, så ser vi ikke noe tydelige spor etter at disse har vært aktive endringsagenter i etterkant. Vår tolkning er derfor at de endringsagentene som forsøker å dra organisasjonen i ønsket retning gjør dette mer fordi at de har en egen driv for å få dette til.

Dette styrkes av enkelte uttalelser om at «*ingenting var klart*» når man iverksatte, og at man så prosjektet og linjen som to uavhengige parter.

Både Kotter og Erichsen et al fremhever at endringsgruppen må ha nødvendig makt og oppslutning (2012 og 2018). Vi vil også her hevde at det vil være forskjeller mellom det grunnlag som Kotter bygger sin modell på og det som skjer innenfor norsk offentlig forvaltning. Som respondent E også uttalte, så var det mye som måtte forhandles med tillitsvalgte, og dette var utenfor det handlingsrom som prosjektgruppen kunne beslutte på. Det vil derfor være slik at de samme forholdene som Børve og Kvande påpekte ovenfor også vil gjelde her (2018). Vi registrerer imidlertid at det er delt syn blant respondentene på hvorvidt prosjektgruppen hadde for mye makt, og at dette begrenset muligheten for påvirkning. En trekker det så langt som å kalle det en skinnprosess.

Slik vi kan vurdere funnene, så mener vi at prosjektgruppen hadde makt innenfor de rammene de var tildelt, og at de brukte dette til å holde nødvendig fremdrift i prosjektet. Når det kommer til at deltakerne i endringsgruppen skal være viktige endringsagenter, også etter at ny organisering er iverksatt, så finner vi lite tegn til at dette er håndtert på en systematisk måte som skulle sikre at den kunnskap og entusiasme som var bygd opp gjennom prosjektet kunne spres videre ut i organisasjonen.

5.1.3 Creating a vision

Kotter mener at visjonen må være tydelig, og ikke erstattes av tunge planer og prosedyrer. Den må være så enkel at den kan forklares på fem minutter. I følge Kotter må ikke ledelsen utøve det han kaller «*micromanagement*». Man må med andre ord klare å etablere en forståelse av hva man ønsker med den endringen som skal gjennomføres. Klarer man å få på plass en slik felles forståelse i organisasjonen, så vil dette bidra til å hente ut de effekter man ønsker (2012). I følge Erichsen et al bør ikke toppledelsen diktere en målsetting, men gi endringsgruppen et handlingsrom til å definere dette selv (2018).

Vi mener funnene viser at det er noen uklarheter knyttet til begrepsbruk og hva som er den overordnede visjonen med selve endringen, og hva som er de mer konkrete mål, herunder også de mål som prosjektet skulle levere på frem til 1.1.2019. Det er vist til at «*Nye skatt*» var et instrument som skulle sette etaten i stand til å realisere fremtidige gevinster.

Våre funn viser at det mest gjennomgående målet våre respondenter fremhevet var ønsket om en landsdekkende oppgaveløsning, og som en del av dette landsdekkende enheter med nasjonalt ansvar. Dette er prosjektmålet, og ikke en visjon med skatteetatens endringsprosess.

Så langt vi kan se av oppdragsbrevet så fremkommer ikke dette som et tydelig mål med omorganiseringen (Finansdepartementet, 2016). Heller ikke i Skattedirektoratets egen rapport om valgt organisering fremkommer dette som en føring (Skattedirektoratet, 2017). Det vurderes flere mulige modeller, men den som anbefales til departementet er den som går på landsdekkende oppgaveløsning. Slik vi forstår det, ble ikke dette foreslått for Finansdepartementet før i overendelsen i april 2017. Dette kan indikerer at det var en slik løsning mange så for seg, og at det var den «åpenbare» løsningen som skulle til for å kunne bøte på de utfordringene som tidligere organisering gav. Den fremkommer imidlertid ikke som en tydelig bestilling tidlig i prosessen. Det vi kan forstå av dette, er at da landsdekkende oppgaveløsning ble besluttet som modell, så endret prosjektets mål seg, slik at dette ble det mest fremtredende målet å få levert på.

Respondentene har i stor grad svart mye av det samme på hva de anser som mål og retning (visjon) for endringen som det de har gjort på spørsmål om hva som var behovet for endringen. Selv om disse til dels kan henge sammen, så tyder dette på at prosjektet ikke har klart å formidle visjonen på en måte som gjør at dette har vært fanget tydelig opp i etaten. Kotter (2012) viser til flere mislykkede omstillingsprosjekter der man hadde en form for retning, men formidlingen ble for komplisert. Som respondent D sa, «*mye var jo litt sånn her store, tunge dokumenter*». Dette kan tyde på at man har hatt utfordringer med å selge inn en tydelig visjon om hva som er målet med «Nye skatt». Dette kan nok være deler av forklaringen her, men vi mener også at årsaken også kan ligge i at visjonen fremstår som noe utydelig. I den grad man skal legge til grunn at visjonen for endringen er sammenfallende med de langsiktige føringene, så er disse angitt som:

- Etterlevelse
- Kunnskap og risikobasert tilnærming
- Helhet for aktør
- Riktig fra start
- Løse samfunnsoppdraget sammen med andre (Skattedirektoratet, 2017).

Så langt vi kan se er disse angitt på en meget generell og overordnet måte, og gir lite retning og forståelse for hva dette faktisk skal bety for oppgaveløsningen for etaten i fremtid. På denne måten så mener vi at dette bidrar til å gjøre visjonen utydelig. Det man oppfatter som den endelige visjonen sammenfaller derfor i stor grad med det som er prosjektets konkrete mål om landsdekkende oppgaveløsning.

5.1.4 Delkonklusjon

Behovet for endring var meget godt etablert i organisasjonen. Dette behovet ble tydeliggjort internt gjennom flere kanaler. utfordringer knyttet til koordinering av satsinger mellom regionene var en av triggerne. Det samme var erfaringer knyttet til manglende likebehandling mellom geografiske enheter. Utover dette så man at eksterne forhold, som utviklingstakt og økonomi også var drivere. Vår oppfatning er derfor at det ikke fremsto som noen overraskelse da Finansdepartementet i 2016 kom med bestillingen til Skatteetaten.

Måten man raskt etablerte endringsprosjektet/endringsgruppen bærer preg av profesjonalitet knyttet til denne type prosesser. Etaten rår over ressurser som har nødvendig kompetanse på slike prosjekter. Uten at vi har inngående kjennskap til det indre liv i de enkelte prosjekt og delprosjektgrupper, så er inntrykket at dette var godt sammensatt. Vi mener funnene viser at endringsgruppen opphørte ved overgang til ny organisering. Styringsgruppen, som var etatsledelsen, ble videreført, men så langt vi kan se opphørte de også med sine roller. Vi mener derfor det faktum at «endringsgruppen» ble oppløst ved at man implementerte ny organisering var med på å svekke implementeringen. I motsetning til Kirkhaug som viser at til at implementeringen er et felles ansvar for endringsleder og driftsleder (2017), så mener vi våre funn viser at man la alt ansvar over på driftsleder.

Visjonen med «Nye skatt» synes ikke å være tilstrekkelig kommunisert ut til etaten. Så langt vi har kunnet se av tilgjengelige dokumenter som er offentlig, så er denne på et veldig overordnet nivå. Det er uklart hva visjonen vil bety for fremtidig oppgaveløsning, og også intervjuene bekrefter at det har vært vanskelig å få et klart bilde på hva visjonen med omorganiseringen skulle være. Våre funn viser at man i stor grad kobler dette til det som er det konkrete målet med selve prosjektet, som etterhvert var innføring av en modell med landsdekkende oppgaveløsning.

5.2 Fasen for gjennomføring

Fasen for gjennomføring handler om selve endringen, og det er her menneskene må endre atferd. Nye rutiner, opplæring, ny lederstil eller ny formell struktur er eksempler på hva en endring kan innebære. I denne fasen er det ekstra viktig å holde trykket oppe, slik at motivasjonen for endringen opprettholdes, samt å ta tak i eventuelle hindringer i veien for å redusere motstand (Jacobsen, 2012 og Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 402).

5.2.1 Communicating the vision

Kotter sitt fjerde trinn er at visjonen eller målet med endringen må kommuniseres ut til alle. Dette må skje løpende, og til alle involverte. Dette må skje også etter at endringen er iverksatt, slik at målet med endringen ikke tapes av syne (Kotter, 2012). Ser vi på hva Kirkhaug sier, så vil ansvaret gradvis gå over til driftsledere fra det tidspunkt endringen er iverksatt, og de får da en viktig rolle i å formidle dette videre (2017).

Ser vi på endringsprosessen i Skatteetaten, så var det en tydelig og definert strategi på informasjon om endringsprosjektet. Denne gikk både på plattform og tidspunkt. Videre så ble det kommunisert på mange forskjellige flater. Dette var både egen intranettside, allmøter og mail og skypemøter. Spesielt lederne hadde en rolle i denne informasjonsflyten. Dette fremheves også som viktig av Erichsen et al (2018). De tillitsvalgte kunne også formidle informasjon når de ble spurt og ble dermed også brukt som en kanal. I hovedsak så gis det uttrykk for at informasjonen var god og at man var veldig fornøyd med kommunikasjonen, og spesielt alle arenaene som ble benyttet. Mye av dette samsvarer godt med det Kotter har angitt som en mal på at budskapet bør kommuniseres ut på mange arenaer (2012). Også Jakobsen og Thorsvik fremhever at man må bruke enhver anledning til å kommunisere ut visjonen, og at man også må tydeliggjøre hva som må endres og hva som skal bli stabilt (2016, s. 404).

Det er imidlertid verdt å merke seg, som tidligere nevnt, at det det kan virke som om målet med endringen ikke var tilstrekkelig oppfattet. Pettersen har også forsket på omstillingsprosessen i Skatteetaten, men med en noe annen innfallsvinkel. Han fant at på tross av mange arenaer for kommunikasjon, så var det utfordrende å sette seg inn i budskapet som skulle formidles. Pettersen har også funnet at mellomlederne var viktige kanaler for informasjon, men når disse ikke har det tydelige bildet så blir det også en utfordring å formidle dette videre på en god måte (Pettersen, 2019). Dette kan vi også finne bekræftelser for i våre funn. En av respondentene gav uttrykk for at det ble for mye informasjon og at noe av dette var vanskelig tilgjengelig. Som vedkommende sa «*mye var jo litt sånn her store, tunge dokumenter*». En annen var undrende til hvorvidt egen rolle i prosjektet hadde påvirket hvordan man opplevde informasjonsflyten. Dette er interessant, for Pettersen fant nettopp dette i sin studie av omorganiseringen i Skatteetaten (2019).

Ser vi dette i sammenheng med flere av respondentene ikke klarer å være tydelig på hva målet med omorganiseringen skal være, så mener vi at det er grunnlag for å si at man hadde en god plan for kommunikasjon, og at man kommuniserte på mange flater og nivåer for å nå hele etaten. Det kan imidlertid virke som om selve budskapet har vært noe tungt tilgjengelig for de

som ikke har vært en direkte del i prosjektet. Dette kan ha påvirket hvordan spesielt lederne evnet å formidle budskapet videre.

Ser vi på Kotter sitt poeng om at visjonen må formidles igjennom hele endringsprosessen og at denne ikke avsluttes med iverksettelse av en ny organisering (2012), noe også Kirkhaug (2017) sier, så ser vi gjennom våre funn at det sies at arenaene fungerte helt frem til iverksettelsen. Dette indikerer at innsalget at visjonen ikke ble videreført i samme grad etter at iverksettelsen var gjort. Slik vi tolker dette, så har dette sammenheng med at endringsprosjektet ble avsluttet. Det fremkommer også fra flere av respondentene at hovedfokus fra 1.1.2019 var på produksjon. Dette tror vi har innvirket på at hensikten med omorganiseringen og det å opprettholde fokuset på dette har blitt nedtonet, mer eller mindre ubevisst. Dette strider mot Kotter sin modell hvor det anses som viktig å holde trykket opp over lang tid (1995 og 2012).

5.2.2 Empowering others to act on the vision

Det er viktig at det er samsvar mellom det mål og den visjon man har med endringen og de verktøy man stiller til disposisjon for de ansatte. Videre må organisasjonen inkluderes og involveres på en god måte (Kotter, 2012). Erichsen et al viser til Martinsen (2015) når han hevder at man må sette folk i stand til å gjennomføre endringen (2018).

Flere har oppgitt at målet med omstillingen var landsdekkende oppgaveløsning. Dette kan man hevde ble oppnådd gjennom den struktur som ble valgt og tilhørende lovendringer som gav nødvendige fullmakter til å anvende organisasjonen på en ønsket måte. Slik sett kan man si at man fjernet de hindringer og gav det nødvendige handlingsrommet for å få dette til. Dette er innenfor det som Kotter definerer som struktur og system. I tillegg kan det være hindringer innenfor ledelse og kompetanse (Kotter, 2012).

Samtidig så er det uttalt at omorganiseringen var *«et tiltak for å muliggjøre fremtidige gevinster, og for at divisjonene skal realisere dem. Det var ikke prosjektet i seg selv som realiserte noen gevinster»*. Dette innebærer at omorganiseringen hadde et mye lengre perspektiv, og at disse hindringene og det mulige handlingsrommet ligger fremover i tid. Funnene våre viser også at man hadde et langsiktig perspektiv med omorganiseringen, og at de ønskede effekter henger sammen med fremtidig systemutvikling. Dette fremgår ikke minst av «Fremtidsbildet 2025» (Skattedirektoratet, 2017). Dette innebærer at det vil være store forskjeller i hvordan man har opplevd at det er tilrettelagt for det ønskede fremtidsbildet, litt ut fra hvor i organisasjonen man arbeider. Våre funn bekrefter også dette. Deler av

organisasjonen har hatt mulighet til å «nedprioritere» produksjon, og heller bruke ressurser på å utvikle arbeidsmetoder. Som en sa «*store deler av 2019 og 2020 har vi arbeidet med utvikling, og som nok har gått ut over kapasitet til ordinær produksjon*». Samtidig som en annen sier at «*sett i produksjon og spring som F...*». Dette viser at det har vært forskjeller i organisasjonen knyttet til hvilket faktisk handlingsrom som har eksistert til å følge visjonen om endring. Vi finner ikke at dette er tilstrekkelig kommunisert ut, og det er også signalisert at det hadde vært ønskelig at dette kom tydeligere frem fra divisjonsledelsen. Flere kjenner på en skuffelse av å ikke se igjen det de trodde var meningen med «Nye skatt».

Noe av kritikken mot Kotter er at han er ikke opptatt av kultur og det menneskelige aspektet ved omstilling. På dette punktet mener vi nordiske organisasjonsendringer skiller seg fra de amerikanske. Som Jacobsen sier, medvirkning og innflytelse står sterkere i Norden, både formelt og uformelt. Det er liten maktavstand mellom partene. Alle har mer felles interesser i en god løsning for alle parter (2018). Dette mener vi har den konsekvens at man ikke «kan fjerne hindre» like lett, og litt avhengig av hva hindrene er, så kan dette være hindre man i større grad må leve med over tid. Også Erichsen et al omtaler viktigheten av å være bevisst på mellommenneskelig kommunikasjon og at kultur er skapt av mennesker og kan forandres av mennesker(2018). Vi mener at vi i Skatteetaten ser kulturelle hindringer som kan være hemmende for utviklingen. Det fremkommer tydelig av funnene at status er knyttet til fagroller, og at det også sterke følelser knyttet til hvor i organisasjonen man tilhører. Når man ser på de litt mer langsiktige føringene på hvor etaten ønsker å bevege seg, så mener vi at denne type kulturelle trekk kan være hemmende for den fremtidige utviklingen.

Våre funn viser også at omorganiseringen medførte en betydelig større grad av spesialisering i etaten. Dette hadde igjen den virkning at mange medarbeidere fikk nye oppgaver. Dette dreier seg også om mennesker og store behov for å erverve ny kompetanse. En at våre funn går på at mange har en lang reise før de kan være med å realisere effekter. Dette er hindringer som det vil ta tid å gjøre noe med, slik at handlingsrommet kan benyttes, og er innenfor det som Kotter definerer som kompetanse (2012).

Tillit til prosessen skaper også handlingsrom ifølge Erichsen et al (2018). Her vil vi trekke frem det samarbeidet som var med fagforeningene i Skatteetaten. Dette er fremhevet flere ganger, og vi mener at dette har bidratt til å skape handlingsrom til prosessen.

5.2.3. Planning for and creating short-terms win

Det er viktig å skape tidlige gevinster i endringsprosesser, slik at disse kan vises frem og skape motivasjon. Det er også slik at dette kan bidra til å «frem snakke» endring og vise vei til hvilke typer endringer som er ønsket i organisasjonen (Kotter, 2012). Man må med andre ord klare å plukke ned lave frukter. Det som er litt spesielt ut fra våre funn er at det er delte meninger om hvorvidt det ble opplevd milepæler i prosjektet. I tillegg så er de milepælene som er opplevd knyttet til selve prosjektperioden og ikke tiden etter implementeringen. Det går på forhold som at «*da var modellen ferdig forhandlet*», og «*da hadde vi innplassert toppledelsen*». Det er ingen opplevde milepæler knyttet til de gevinstene som omorganiseringen skulle legge til rette for. Det vises til at dette er et ansvar som legges i linja, og at Skattedirektøren er koblet tetter på oppgaveløsningen og gir sine krav gjennom divisjonenes styringsbrev. Når våre respondenter ikke har opplevd slike kortsiktige mål, så tyder dette på at man i liten grad har lagt til dette for dette, og ikke minst fulgt opp slike. Det skal med all rettferdighet sies at organiseringen har et mer langsiktig perspektiv, og at den skulle legge til rette for en fremtidig gevinstrealisering. Men, mangelen på kortsiktige milepæler i etterkant av iverksettingen fremstår tydelig hos respondentene. Vi ser derfor ikke at man fra etatens side har hatt et bevisst forhold til dette. Ën er faktisk så tydelig at man mener at man burde ha gått ut og erkjent at man ikke har kommet så langt som man ønsket og at en revidering av det fremtidige målbildet burde ha vært på sin plass.

Noe av bakgrunnen for dette mener vi å finne i utsagnet «*sett i produksjon og spring som F...*», og som vi har kommentert tidligere. Det virker som om enhetene i etterkant av iverksettelsen har hatt mer enn nok med å få på plass nødvendig struktur og kompetanse slik at man kunne levere på de aller nødvendigste oppgavene i produksjonen. Som Kotter sier, man må planlegge for tidlig suksess, ikke håpe på det (2012).

Vi mener derfor at man på dette området bryter med Kotter, men også med andre som har videreutviklet hans teorier (Erichsen et al, 2018).

5.2.4 Delkonklusjon

Funnene viser at man kommuniserte bredt på mange forskjellige arenaer i prosjektperioden, helt frem til iverksettelsen. Deretter har kommunikasjonen stilnet noe av. Våre funn viser også at man ikke har nådd ut med budskapet til etaten. De lederne som har vært tett på prosjektet har i større grad oppfattet dette.

De rent strukturelle og lovmessige hindringer for landsdekkende oppgaveløsning ble fjernet i forbindelse med etableringen av «Nye skatt», så dette har ikke vært noe utfordring.

Funnene viser også at handlingsrommet har vært opplevd forskjellige i organisasjonen. Enkelte har hatt mer enn nok med å få organisasjonen til å fungere, og samtidig produsere på oppgaver, mens andre har hatt mer rom for å utvikle seg i takt med de forventninger som lå til grunn for «Nye skatt».

Funnene viser også at det foreligger noen kulturelle hindringer knyttet til status og oppgaver som det vil være viktig å forsøke å fjerne.

Det er gjennom våre funn ikke identifisert noen områder for tidlig suksess. Dette mener vi også henger delvis sammen med at man gikk rett over i produksjon, samt at man opplevde at det var mye rundt struktur og kompetanse som måtte på plass. Dette kan tyde på at man ikke har definert tydelige mål på dette området.

5.3 Nedfrysingsfasen

Nedfrysingsfasen i en endringsprosess handler om å stabilisere organisasjonen etter gjennomføring av endring. For å sikre varig endring mener Lewin at det vil være nyttig å etablere nye systemer for belønning eller sanksjoner for å unngå at medarbeiderne bryter med det nye mønsteret og går tilbake til det gamle. Tiltak må i denne fasen evalueres, og man må undersøke om det er tilstrekkelig samsvar mellom det man ønsket å oppnå og det man faktisk har oppnådd (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s.402).

5.3.1 Consolidating improvements and producing still more change

Det at selve endringsprosessen er godt gjennomført er ikke ensbetydende med at man oppnår målet med endringen. Trykket må holdes oppe, og fokus fra toppledelsen må ikke forsvinne (Kotter 2012). Det er også slik at ulike forståelser og utilsiktede konsekvenser kan komme til overflaten (Erichsen et al 2018). Det er først når man ser at endringen har medført en faktisk endring praksis at man kan si at den har vært vellykket.

Funnene viser at den nye organiseringen i Skatteetaten var et instrument for fremtidig gevinstrealisering i divisjonene. Måten man har gjort noe av dette på, er at man har lagt inn konkrete krav fra Skattedirektøren i den enkelte divisjons styringsbrev. På den måten skal toppledelsen kunne følge opp at etaten beveger seg mot visjonen og målet med

omorganiseringen. Slik skal man koble målene til den løpende operative driften. Dette mener vi er et eksempel på at man forsøker å holde fokus oppe også fremover. Samtidig så er det slik at endringen ikke er gjennomført ved at ny modell iverksettes. Deler av organisasjonen hadde erfaring ved å arbeide landsdekkende, og hadde mye av rutiner og systemer på plass for å videreutvikle dette, mens andre deler av organisasjonen ikke hadde det samme ståsted. Hvor rask man derfor kan konsolidere og utvikle i retning av visjonen som Kotter snakker om er derfor variabel (2012).

I Skatteetaten har flere av respondentene trukket frem det som går på modellforståelse, og Finansområdet er av flere brukt som eksempel. Det er en opplevd uklarhet i organisasjonen som går på hvordan man skal fordele ansvar (og oppgaver) på områder som berører flere divisjoner, samt hvordan man samhandler på tvers. Det pekes på at denne uklarheten er helt opp til divisjonsdirektørene, og at det også bidrar til å skape usikkerhet nedover i organisasjonen. Denne diskusjonen har flere fasetter, men som en sa «*vi skal gjøre deler av arbeidet, ..., ta litt sånn kjedelige oppgaver*». Vi mener dette forteller oss at det ligger noe grunnleggende i bunnen her som kan være viktig å ta tak i. Oppgavefordelingen mellom divisjoner er ikke bare en ren operativ sak som dreier seg om å løse oppgavene, men det virker som om det også ligger et element av kultur i dette, knyttet til hvilke oppgaver som har prestisje. Da blir det som en annen sa «*god vilje er ikke nok*».

Det er i denne fasen, etter implementeringen, viktig at man gjør de nødvendige justeringer, slik at man rydder av veien uklarheter og holder stø kurs mot visjonen (Kotter, 2012). Ved at man løfter uklarheten knyttet til modellforståelsen, så gjør man dette. Det som kan stilles spørsmål med er om noe av dette har tatt for lang tid, og eventuelt om deler av dette burde ha vært forutsett tidligere. Som en sa «*da brukte vi altså 6 måneder på å diskutere*». En annen strekker dette enda lenger og sier «*Så man har jo brukt et år på å bli enige om hva som skal behandles i Fokusområder og hva som skal behandles i Brukerdialog*». Den delen av modellen som gjelder overføring av risikoer mellom divisjoner er en komplisert oppgave å forstå, og det kan virke som om dette ikke har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet tidlig nok. Dette mener vi det ville ha vært mulig å forutse tidligere, da litteraturen på utfordringer med funksjonsbaserte organisasjoner ikke er vanskelig tilgjengelig. Vi mener at dette er forhold som har fått lov til å være uavklart for lenge, og som dermed har skapt grobunn for unødvendige frustrasjoner, og som bidrar i negativ retning.

Det er også fremhevet av flere at etaten i fremtiden skal arbeide mer kunnskapsbasert og bruke virkemidler i tråd med hva den enkelte risiko tilsier. Det er flere kritiske røster til at deler av organisasjonen, som tidligere har utviklet egne måter å håndtere sine saker på, ser ut til å fortsette i samme gate. Man tar med andre ikke inn over seg det som er den angitte endringsagendaen for enheten sin. Det er derfor en viss skepsis knyttet til hvor sterk troen på endringsagendaen fortsatt er.

Som tidligere nevnt har mange endret arbeidsoppgaver. Dette vil i stor grad også kunne påvirke den enkeltes ståsted i forhold til endringen, og hvilken motstand man etablerer. Dette henger sammen med at egen rolle, status og identitet kan bli berørt av de endringer som gjennomføres. Endringskurven til Kaufmann og Kaufmann viser dette på en god måte (2019). Våre funn viser at det er stor forskjell på hvor den enkelte enhet befinner seg i omstillingsfasen. Selv om iverksettingen var felles for alle, så er man kommet på forskjellige steder i den reelle endringen, og dette vil naturligvis også påvirke hvor den enkelte befinner seg i endringskurven. Det er grunn til å tro at de som har hatt størst mulighet til å se fremover og bruke tid på å innrette seg og sin oppgaveløsning etter tankene bak «Nye skatt» er kommet lengre i kurven enn de som har sittet tung i løpende produksjonsoppgaver frem til nå. Dette vises også gjennom uttalelsene om at medarbeidere er skuffet over det de opplever med «Nye skatt» så langt. Det er grunn til å tro at disse medarbeiderne ikke er i tilpasningsfasen enda.

5.3.2 Institutionalizing new approaches

Endringen i Skatteetaten har et langsiktig perspektiv og har virket i et drøyt år. Det er derfor vanskelig å si noe konkret om hvorvidt endringen er forankret tilstrekkelig i organisasjonen.

Endring er ikke gjennomført før det faktisk medfører endring i praksis (Kotter, 2012). Her vil det også være viktig å løfte frem konkrete eksempler på adferd som går i riktig retning. Den tregheten som er i kultur og prosesser som også kan medføre at det man trodde gikk bra, ikke blir så vellykket til slutt (Erichsen et al, 2018).

Erichsen et al bruker betegnelsen om å «sitte stille i båten», som et bilde på at når ledelsen slipper endringsfokus, så går man tilbake til tidligere praksis (2018). Kotter peker på dette

som et faresignal, og det at man ikke klarer å holde ved like trykket over tid slik at nye vaner befestes i organisasjonen (2012). Det er flere som bruker uttrykket «*det går over*». Som en sa «*jo lengre du kommer ned så ser jeg at vi håper det går over*». Hvis dette er en generell holdning i Skatteetaten er det stor risiko for at man ikke vil oppnå målet med omorganiseringen.

Hvis vi går tilbake og ser på forståelsen av behovet for endring, så kan det virke underlig at en etat som virket så samstemt på at endring var nødvendig ikke fremstår med den samme entusiasme et drøyt år etter at endring av organisasjonsmodell er innført. Dette kan kobles mot det som vi var inne på tidligere, nemlig at man har hatt andre forventninger til hva som skulle komme ut av omorganiseringen, og at visjon og mål ikke har vært tilstrekkelig kommunisert ut slik at det har blitt forstått. Erichsen et al viser til Meyer og Stensaker (2011) når de hevder at lederne er de fremste endringsagentene, og at det er vesentlig at lederne bidrar til å mobilisere resten av organisasjonen til endring (2018). Det kan stilles spørsmål ved i hvilken grad lederne har vært disse endringsagentene, når man opplever den type signaler om at «ting går over».

Vi mener at de funnene vi har knyttet til kulturelle forhold også kan gjøre seg gjeldende i denne fasen. Hvis man skal understøtte nye måter å arbeide på, så vil dette være vanskelig å få til hvis man ikke hensyntar den kulturen som eksisterer i organisasjonen.

Ifølge Kirkhaug må man bygge på den kultur som er (2017). Funnene våre viser at status har vært knyttet opp mot oppgaver og fagroller og at dette har bidratt til å gi identitet. I den grad dette motvirker målet om å arbeide på en annen måte, mer proaktivt fremfor reaktivt, så bør det også tydeliggjøres hva som er viktig i oppgaveløsingen slik at det kan dannes normer for fremtidig adferd. Vi har gjennom vår studie ikke funnet spor av at det er gjennomført en analyse av eksisterende kultur i etaten. I endringsprosesser er dette viktig å gjøre ifølge Jacobsen og Thorsvik (2016). Hadde man gjort dette, ville man i større grad vært klar over hvilke forhold som hemmer og fremmer den ønskede utviklingen.

Det å overse kulturen i en organisasjon kan også øke motstanden. Dette er Jacobsen og Thorsvik inne på i sine 10 konkrete grunner for at motstand mot endring kan oppstå (2016).

Helt spesielt i dette tilfellet mener av at tap av identitet, symbolsk orden, sosiale bånd og personlig tap er grunner som kan gjøre at man møter motstand blant medarbeiderne i denne konkrete saken. Mange mistet sin lederposisjon, mange måtte arbeide på nye oppgaver og i helt nye grupper, og man blir utfordret på bruk av kompetansen sin.

De artefakter som observeres, kan være et uttrykk for verdier og normer, og også grunnleggende antakelser. Det er ikke sikkert at ordene som brukes er et uttrykk for menneskesynet til den enkelte, eller de grunnleggende antakelser, men det er ganske tydelig hva som verdsatt i den langsiktige strategien. Alle respondentene benevner de skattepliktige (både bedrifter og personer) som aktør eller bruker, og det er fokus på at etaten skal framstå med helhet for aktør. Det snakkes ikke om midler til å få innbyggere eller bedrifter til å følge reglene, det snakkes om virkemidler som kan fremme etterlevelse.

Den endringen som «Nye skatt» har gjennomført kan vi ikke se er i strid med de normer og verdier som kommer til uttrykk, snarere en videreutvikling, helhet for aktør og landsdekkende oppgaveløsning for å ikke få urettmessig forskjellsbehandling. Derav tenker vi at de språklige artefakter vi har observert i intervjuene er et ønsket uttrykk for det som er verdsatt gjennom de langsiktige strategiene til Skatteetaten. Endringen kan likevel være i strid med de grunnleggende antakelsene som finnes i deler eller hele organisasjonen. Dette vil komme til uttrykk spesielt dersom ny modell medfører endringer som oppleves dramatiske.

For noen profesjoner vil den nye modellen både gi nye arbeidsoppgaver, ny divisjon og nye ledere. Profesjonskulturer vil påvirkes og igjen påvirke endringen som er ønsket. Scheins definisjon på organisasjonskultur sier at kultur ikke bare handler om hvordan vi tenker og hva vi oppfatter, men at følelser sterkt kan prege hvordan vi tenker om det vi opplever på jobben. Jacobsen og Thorsvik sier at organisasjonskultur kan gi fellesskapsfølelse og gi den enkelte følelse av tilhørighet, i en gruppe der man tenker og handler ganske likt. Et slikt fellesskap er en viktig faktor for å skape trivsel, og kan igjen påvirke hvordan man oppfatter seg selv, identitet – og påvirke lojaliteten den enkelte har til arbeidsplassen (2016).

Det kom frem i intervjuene at det er grupper i skatteetaten som har hatt oppgaver (som de er gode på), hvor ansvaret for oppgavene nå er overflyttet til andre divisjoner, eller at miljøer er blitt splittet. Dette kan føre til tap av identitet, og kanskje også nedbryting av egenskaper som kompetanse, samhandling og tillit som en gruppe har opparbeidet seg over tid. Kirkhaug sier blant annet at når man har opparbeidet seg en spesialkompetanse i et fagfelt, og man nå får nye oppgaver vil dette oppleves som en drastisk endring, fordi man omgjøres fra «spesialist» til «lærling» (2017).

Det beskrives også at mange, i en organisasjon som er produksjonstung fra før, hadde gledet seg til å få mer utvikling i «Nye Skatt». Opplevelsen var nå at de var enda mer produksjonstunge enn tidligere, selv om de hadde fått mer teknologi og mange flere roboter i arbeid enn tidligere.

Når vi da tenker at kultur er viktig for endring, som hemmer eller fremmer, så undret vi oss innledningsvis over at det ikke sto noe om kultur i noen dokumenter som gjaldt ny modell, som kunne forklare eller imøtekomme de forskjellene som lå i de ulike avdelingene.

«Noe av det som har blitt mest omtalt i forbindelse med endring, er styrken og enheten i organisasjonens kultur. Kultur er, når den først er etablert, noe som er grunnleggende stabilt, og som kun kan endres over lengre tid» (Jacobsen, 2018, s. 99). Når vi så ser tilbake på innledningen til vår oppgave, og historikken til Skatteetaten så er det et trekk som er framtrædende. Og det er endring og tilpasning til omgivelsene. Det fokuseres på risikoer, også framtidige, som vil føre til ytterligere tilpasninger. Endringstakten i Skatteetaten har også skjedd raskere og raskere.

Vi konkluderer forsiktig med at de overordnede føringene til skatteetaten er viktige verdier som er uttalt, det er også endring som er den viktigste strategien for å kunne ivareta samfunnsoppdraget i et samfunn som stadig utvikler seg. Gjennom de overordnede verdiene, og å fylle etaten med disse, samt et uttalt endringsfokus – med både vilje og styrke – så skal oppgaveløsningen skje innenfor rammen av disse verdiene – og profesjonskulturen skal også etterhvert være i tråd med dette. Jacobsen sier at for organisasjoner som ønsker å tilpasse seg til omgivelsene så er det ikke ønskelig med for sterke, eller for enhetlige kulturer. Fordi disse kulturene vil stå i veien for tilpasning og endring (Jacobsen, 2018, s. 100).

Dette mener vi er kan være en årsak til at vi ikke ser kultur nevnt i noen dokumenter som vi har fått tilgang på. Det er framtidfokus, dit vi skal som er vektlagt - i et lengre perspektiv enn bare prosjektperioden til «Nye skatt», og det som skal verdsettes er også omtalt.

5.3.3 Delkonklusjon

Våre funn viser at det foreligger en grunnleggende utfordring på modellforståelsen i Skatteetaten. Dette henger tett sammen med det som vi tidligere har diskutert knyttet til å formidle visjonen med endringen. Når denne ikke er tydeliggjort tidligere i prosessen, så vil dette ha negative utslag senere. Kotter fremhever også dette, med trinn som ikke utføres godt vil før eller senere påvirke endringen negativt (2012). Enkelte saker knyttet til forståelse og praksis har vært løftet opp og diskutert, men gjennomgående har dette tatt lang tid, og usikkerheten virker til å spre seg i etaten. Vi mener dette er noe av det grunnleggende som bidrar til å motvirke at man når de ønskede endringer med implementeringen.

Selv om man i begrenset grad kan se effekter av implementeringen av ny organisering, så viser våre funn også at det er kulturelle forhold som i negativ grad påvirker den ønskede utviklingen. Dette er forhold som går på status og identitet, og som vi mener er sterkt knyttet til oppgavene man har utført. Dette er forhold man bør være bevisst på, og arbeide med å endre. Dette vil igjen kunne påvirke den motstand man opplever knyttet til nødvendige endringer hos den enkelte.

5.4 En organisasjon for fremtiden?

5.4.1 Modellvalg

Den valgte organiseringen er basert på at modellen fremsto som best egnet ut fra en del forhåndsdefinerte kriterier. Et av disse er man skulle legge til rette for en etat som har tydeligere ansvar, roller og myndighet internt (Skattedirektoratet, 2017).

Jacobsen og Thorsvik snakker om dilemmaer knyttet til valg av organisasjonsstruktur. Det ene går på det vi kan kalle spesialist mot generalist. Ønsket om å spesialisere mennesker og enheter for å kunne levere godt på et begrenset område vil møte ønsket om mangfold. Økt

spesialisering medfører økt behov for koordinering mellom enheter, som hver for seg blir mer fragmentert. Det er også et helt sentralt punkt å vurdere hvordan samspeillet mellom kultur og struktur er, og hvordan den gjensidige påvirkningskraften mellom disse er (Jacobsen og Thorsvik, 2016).

Det går frem av funnene at det ble utarbeidet såkalte RAMO`er, som viser rolle, ansvar, myndighet og oppgaver for hver enhet. Det er ganske entydige funn i vår forskning på at man opplever at den rene linjeorganisasjonen har fått tydeligere ansvarsforholdene og at har blitt tydeligere. Dette finner vi støtte for både i funn fra intervjuene og fra dokumentanalysen. Våre funn viser også at det oppleves store utfordringer knyttet til ansvar og myndighet når man skal samhandle mellom flere organisatoriske enheter. Dette mener vi tydelig indikerer at man har hatt fokus på linjeorganisasjonen når man har utarbeidet modellen for organisering. Dette kan illustreres gjennom uttalelsen:

«hvem er egentlig sjefen her, og har ansvaret for at ting ikke går til skogen».

Vi mener det er grunnlag for å hevde at man har hatt stor oppmerksomhet på å rendyrke linjen, og spesialisere enheter knyttet til sine oppdrag. Dette ser vi tydelig gjennom valgt organisering der for eksempel divisjon Innsats skal ha ansvar for sine konkrete prioriterte områder. Vi kan ikke se i modellbeskrivelsen at dette er nærmere diskutert eller problematisert (Skattedirektoratet, 2017). Vi opplever forøvrig beskrivelsene av Skatteetatens modell som meget overordnet, og de gir i liten grad svar på konkrete utfordringer knyttet til samhandling.

Skatteetaten er organisering gjennom landsdekkende divisjoner, og har lagt til grunn en høy grad av spesialisering mellom disse. Våre funn viser at dette gir utfordringer knyttet til oppgaveløsingen og samhandlingen på tvers. Et annet funn er at det er en viss frykt i organisasjonen for at det må implementeres en form for matriseorganisasjon for å avhjelpe dette. Respondent B uttalte at *«men jeg er jo sikker på at noen i styrende miljø kommer til å begynne å se på det der, og begynne å systematisere det, da er jeg redd for at det kommer en voldsom matrise ned til oss som skal gjøre jobben, og det blir veldig, veldig vanskelig å få til i praksis»*

Respondenten får støtte for sitt syn fra Jacobsen og Thorsvik, som gjennom sin beskrivelse av fordeler og ulemper med matriseorganisasjoner sier at dette sjelden virker i praksis, og at man bør styre unna denne formen for organisering så langt man kan. De sier videre at man ofte, i mangel på tydelige samhandlingslinjer, kan ende opp med å bruke gamle nettverk for å få løst sine oppgaver (2016).

Som Jacobsen og Thorsvik sier, så er matriseorganisering utfordrende. Våre funn viser at det er manglende forståelse for dagens modell og hvordan den skal virke. Det å innføre en ytterligere kompleks matrisemodell med en form for prosessledelse for å avhjelpe dette mener vi ikke vil redusere usikkerhet og uklarhet. Det kan derimot gjøre navigeringen og beslutningslinjene vanskelige, spesielt for de nederste nivåene i organisasjonen som er nærmest den praktiske oppgaveløsningen.

5.4.2 Divisjonenes rolle

Det følger av rapport om ny organiseringen av skatteetaten at man flytter ansvar fra direktorat og over til divisjonene. De skal få et betydelig større ansvar for samfunnsoppdraget enn det de tidligere regionene hadde (Skattedirektoratet, 2017).

Våre funn peker på at rolleforståelsen knyttet til hvilket ansvar dette er henger noe igjen. Dette gjelder både direktorat og divisjonene. En gav uttrykk for at handlingsrommet ble redusert for at noen «*ville ha en finger med i spillet*», mens andre kan gi inntrykk av å savne den overordnede samlede rolle som skattedirektoratet hadde over hele etaten, også på metodeverk. Vi mener at dette må tydeliggjøres fremover, slik at roller og ansvar avklares i større grad.

6.0 Konklusjon

Vi har gjennom denne oppgaven forsøkt å vurdere den omstillingsprosessen som er gjennomført i Skatteetaten opp mot normativ teori på endringsprosesser. Vi har tatt utgangspunkt i P. Kotter sin 8-stegsmodell for å ha et teoretisk grunnlag for denne sammenligningen. Vi har supplert denne teorien, spesielt innenfor kultur, motstand og kommunikasjon da vi mener dette vil bidra til et enda bedre grunnlag for vår sammenligning.

Den problemstilling som har vært utgangspunkt for vår oppgave har vært:

- **Hvordan opplevde skatteetatens ledere endringsprosessen i forbindelse med “Nye skatt”?**
 - **Hvordan er sammenhengen mellom den opplevde endringsprosess og den normative teorien innenfor endring?**
 - **Hvilke forhold ser lederne rundt den valgte organisasjonsmodellen, som kan påvirke oppgaveløsningen fremover?**

Vi vil gjennom dette kapittelet kommentere endringsprosessen. Som tidligere nevnt så er ikke endringsprosessen i «Nye skatt» noe som avsluttes 1.1.19. Den startet ved at man begynte å forstå behovet for endring, og vil være en langsiktig endringsreise frem mot visjonen. Som problemstillingen viser, vil vi også kommentere de utfordringer vi mener den valgte modellen kan gi i fremtiden. Vi vil også tillate oss å komme med forslag som kan bidra til å forbedre resultatet fremover.

6.1 Endringsprosessen «Nye skatt»

Som det går frem av diskusjonen, så var grunnlaget og forståelsen for endringsprosessen godt forankret i Skatteetaten. Vi mener å ha funnet at både interne og eksterne forhold var godt kjent, og at det var etablert et godt og dokumentert grunnlag for å sette i gang en endringsprosess. Denne var ønsket, og kom ikke som noen overraskelse da Finansdepartementet (2016) kom med sitt oppdrag.

Måten etaten organiserte sitt endringsprosjekt på fremstår også som meget godt håndverk. Det ble etablert en sterk og kompetent endringsgruppe, og disse fikk direkte styringssignaler fra toppledelsen i etaten. Slik vi har vurdert det, hadde disse nødvendige fullmakter til å gjennomføre endringsprosessen innenfor de rammer som var satt. Det vi finner som en

svakhet på dette området er at endringsgruppen opphørte å eksistere ved innføringen av ny organisasjonsmodell. De som hadde opparbeidet god kompetanse på hvor vi skulle (visjon) kom over i andre roller, og den enhetlige oppfølgingen og styringen av hvor etaten skulle ser ut til å ha forsvunnet.

Mål og retning for endringen fremstår som mer uklart etter vår gjennomgang. Våre funn viser i stor grad at det opplevde målet var landsdekkende oppgaveløsning, men dette er ikke beskrevet i den opprinnelige bestillingen (Finansdepartementet, 2016). Her fremkommer effektivitet, likebehandling, kvalitet og produktivitet som de grunnleggende forhold en modell skal bygge på. Slik vi har tolket funnene, så kommer ikke dette inn som et mål før etter at Finansdepartementet har besluttet den overordnede modellen. Vår oppfatning er at man på dette punktet starter å bli mer uklare i retningen, noe vi mener også har konsekvenser for den senere utviklingen og implementeringen av «Nye skatt». Kotter påpeker også at mangler i en del av prosessen ofte vil få konsekvenser på et senere tidspunkt (2012). Vi mener at de langsiktige mål som er beskrevet i fremtidsbildet (Skattedirektoratet, 2017) er så uklare og så lite definert at det skaper usikkerhet i organisasjonen om hva dette betyr, og hvordan dette vil påvirke oppgaveløsningen i fremtiden. Dette betyr igjen at det som oppfattes er det tydelige, som er landsdekkende oppgaveløsning.

Som vi har beskrevet var det en tydelig strategi for kommunikasjon knyttet til endringsprosjektet «Nye skatt». Den var meget bred, og omfattet flere flater og arenaer. Denne bredden har blitt oppfattet positivt av etaten, og inntrykket er derfor en god kommunikasjonsprosess. Går vi i dybden på dette, så ser vi at det nok er større utfordringer knyttet til hvilket budskap man har evnet å kommunisere. Den tydelige visjonen, utover landsdekkende oppgaveløsning, synes å være noe mangelfullt oppfattet rundt i organisasjonen. Selve modellbeskrivelsene bærer preg av å være veldig overordnede, og gir i praksis lite svar på de utfordringer som etaten møter i det praktiske arbeidet (Skattedirektoratet, 2017). De samme funnene har man gjort i en annen oppgave knyttet til omstillingen «Nye skatt». Vi mener derfor at dette blir en utfordring som henger sammen med at det mangler et tydelig mål med omstillingen. Vi mener også å ha belegg for å hevde at kommunikasjonen om hva man skal oppnå stilnet litt av når iverksettelsen var gjort.

Skal man få til ønsket endring, så må det skapes handlingsrom for dette. På den ene side, så har endringen et langsiktig perspektiv, men på den andre side så er det også åpenbare

forventninger i Skatteetaten til at endringen faktisk skal påvirke oppgaveløsningen, iallfall i deler av etaten.

Vi mener vi har funnet hindringer som har skapt utfordringer i forbindelse med omorganiseringen. Det kulturelle aspektet er noe av dette. Vi mener man med fordel burde ha brukt mer tid på å vurdere etatens eksisterende kultur, og gjennom dette også ha mening om hvilke deler av denne kulturen man kan spille på i sin retning mot visjonen, samt hvilke deler av denne kulturen som kunne være hemmende for utviklingen.

Det er også en opplevd forskjell i organisasjonen på i hvor stor grad man har hatt mulighet til å få til ønsket endring. Deler av etaten er underlagt et så stort press på produksjon at det synes vanskelig å få rom til å bevege seg i ønsket retning. Det er nok også noe uklart hva som er endringsveien eller endringsagendaen til de ulike deler av etaten. Vi mener at dette også bidrar til å skape en form for handlingslammelse i organisasjonen. Dette forsterkes av at forhold knytte til blant annet modellforståelse tar veldig lang tid å avklare.

Denne handlingslammelsen og fokuset på løpende produksjon føres videre til mangel på gode historier eller tidlige suksesser som kan formidles ut til organisasjonen. Vi har gjennom vår studie ikke klart å identifiser at det var satt noen mål til «raske resultater». Vi avviser ikke at det er oppnådd gode ting i etaten i den første tiden, men disse målene har man ikke evnet å bruke på en slik måte at det har vært oppfattet, og skapt mer motivasjon, på en tilstrekkelig god måte.

Som det er nevnt flere ganger, så har omstillingsprosessen i Skatteetaten et langsiktig perspektiv. Den skal bidra til å hente ut fremtidige gevinster ifølge våre funn. Det vil derfor være særdeles viktig å opprettholde et trykk fremover, slik at man sikrer seg at etaten beveger seg i riktig retning. Også her mener vi at vi kan se konsekvenser av at målet og visjonen ikke er tydelig kommunisert og forstått tidligere i prosessen. Det kan stilles spørsmålsteget ved om det er tilstrekkelig at formidling av det man ønsker å oppnå gjøres gjennom avtaler som divisjonene inngår med Skattedirektøren. Vi mener dette vil være en risiko for at den enkelte medarbeider ikke vil oppleve dette som tilstrekkelig for å sette seg selv i endringsmodus. De funn vi har knyttet til at man avventer at dette skal gå over, kan indikere at det er et langt sprang fra divisjonens resultatavtale og ned til den enkelte medarbeider.

6.2 Organisasjonsmodell

Den modell som er lagt til grunn skal være egnet til å møte fremtidens utfordringer, og samtidig understøtter måten Skatteetaten ønsker å arbeide på i fremtiden. Vi har studert dokumenter omkring fremtidsbildet 2025 (Skatteetaten, 2017), og vår oppfatning er at de føringer som ligger til grunn for fremtidsbildet fremstår som vage og lite definert. Det er vanskelig å se hva dette konkret sett skal bety for Skatteetatens måte å arbeide på i et lengre perspektiv. Vi har heller ikke gjennom våre intervjuer avdekket funn som viser at dette har tatt opp av etaten på ulike nivåer. Mangel på et tydelig fremtidsbilde kan føre til at man i stor grad fortsetter som før, noe også enkelte av funnene viser.

Modellen legger opp til en stor grad av spesialisering, og derigjennom et økt behov for samhandling på tvers for å løse oppgavene på en god måte. Samtidig viser våre funn at det nettopp er på denne samhandlingen at ansvar og myndighet blir uklare. Dette gjør at det er stor fare for at man gjenbraker de kjente nettverk og samhandlingsarenaer for å klare å løse oppgaven på en god måte. Hvis vi ser dette i sammenheng med manglende modellforståelse i organisasjonen, og de utfordringer som dette gir for samhandling, så er det også en fare for at dette vil skape frustrasjon og motstand mot endringen i et lengre perspektiv.

Det er også en viss frykt for at det vil bli innført en form for tverrgående matriseorganisasjon for å bøte på dette, noe som ifølge teorien sjeldne virker i henhold til hensikten.

6.3 Teoretiske implikasjoner

Da vi valgte denne oppgaven, så gjorde vi det i en visshet om at vi gikk inn i et område som er meget stort. Endring, og endringsprosesser er ikke et avgrenset felt, men inneholder kultur, kommunikasjon, ledelse og organisasjon slik vår forskningsmodell viser. I tillegg kunne vi ha lagt til mange andre teoretiske områder som også har implikasjoner på en endring.

Alle vi som skrev oppgaven står midt i store endringsprosesser i våre virksomheter, og på bakgrunn av dette var det derfor et naturlig område å få økt kunnskap om.

Vi har gjennom det arbeid vi har gjort forsøkt å holde oss til den forskningsmodell vi utviklet, men har underveis vært utenfor og har måttet hente oss inn igjen flere ganger. Vi har justert problemstillingen underveis, men endte til slutt opp ved utgangspunktet.

Vi har arbeidet med vår case basert på grounded theory metodikk. Det har vært utfordrende å arbeide så løst fra teori gjennom hele perioden, helt frem til slutfasen på analysen, men med god internjustis mener vi at vi har greid det i tilstrekkelig grad.

Selv om vi har flere teoretiske elementer med i vår forskningsmodell, så er endring det mest fremtredende, og som påvirkes av de øvrige elementene i modellen. På bakgrunn av dette fikk til slutt Kotters 8-stegsmodell en vesentlig plass i vår drøfting.

Vår oppfatning er at endringsprosesser i stor grad dreier seg om å få medarbeidere til å forstå behovet for endring og hva endringen faktisk betyr. Da har man kommet langt. I våre oppgave viser funnene at behovet for endring var anerkjent og forstått, men hva dette faktisk ville bety var ikke tydelig nok forklart i organisasjonen. Det at veien frem mot målet vil være forskjellig ut fra hvor i organisasjonen man arbeider er også noe som kunne ha vært tydeligere kommunisert. Dette vises også gjennom at en av respondentene gav uttrykk for at medarbeiderne sine var skuffet over resultatet av omstillingen.

Vi har ikke produsert direkte ny teori gjennom vår oppgave. Samtidig mener vi at de funn vi har gjort viser at rammeverket til Kotter har fått nytt innhold. Vi ser blant annet at man må ha kvalitet i hele endringsprosessen og at mangler én plass kan forskyve seg videre og redusere den effekt man ønsker av endringen. Man må heller ikke undervurdere at mennesker og kultur har en sentral rolle i omstillingsprosjekter.

6.4 Praktiske implikasjoner

Vi har gjennom vår oppgave presentert funn som er relatert til den endringsprosess som Skatteetaten har gjennomført. Dette er funn som viser forhold som var godt håndtert, og forhold hvor man kan ha et forbedringspotensial. Vi mener at våre funn kan brukes til å forsterke den endringsprosess som etaten står i, samt også anvendes ved fremtidige endringsprosesser i Skatteetaten. Dette har vi formidlet gjennom en anbefaling som kommer frem i kapittel 7.

På bakgrunn av våre funn, så ser vi at det er viktig at de visjoner og mål man utarbeider beskrives på en slik måte at det blir tilgjengelig og forstått av organisasjonen. Slik vår studie viser, så var mellomlederne en viktig kanal for å videreformidle budskapet om «Nye skatt». Det er da viktig at man sikrer seg at disse mellomlederne har oppfattet og forstått dette, slik at

man er sikker på at det er det riktige budskapet som formidles videre. Våre funn viser at dette nok ikke helt var tilfelle.

Videre så ser vi at samspillet mellom endringsprosessen og kultur ikke virker å være tatt tilstrekkelig høyde for. Det sies at «*culture eats strategy for breakfast*» (Drucker u.å), og dette mener vi også viser viktigheten av å sette kultur på agendaen og ha det som en integrert del av omstillingsprosessen. Skatteetaten er, så langt vi kan se, tydelig på ønsket kultur, men vi finner ikke spor av at nåværende kultur er tilstrekkelig analysert, slik at hindre og fremmere for endring kunne vært identifisert og møtt.

Skatteetaten er fortsatt tidlig i sin omstillingsfase, og vi håper derfor at etatsledelsen kan vurdere våre funn opp mot sin egen forståelse av situasjonen.

7.0 Anbefalinger og videre forskning

Gjennom vår studie har vi gjort en begrenset analyse av den nye organiseringen og implementeringen av denne i Skatteetaten. Vi mener at det er sammenheng mellom våre funn og eksisterende litteratur, som blant annet viser at det er viktig å holde trykk på en endringsprosess også etter at en endring av selve organiseringen er iverksatt, samt at det er viktig å være tydelig på mål og visjoner, gjennom at disse begrepene fylles med et innhold som gir mening for hele organisasjonen.

7.1 Anbefalinger

Som nevnt er vår studie en begrenset analyse av den nye organisasjonsstrukturen og implementeringen av denne i Skatteetaten. Vi skal derfor være varsom med å komme med anbefalinger. Vi drister oss imidlertid til å anbefale følgende tiltak fremover

1. De strategiske føringene som foreligger for den langsiktige endringen av oppgaveløsningen er i liten grad konkretisert. Vi tror at dette kan skape uklarheter i retningen på litt sikt. Disse kan med fordel forklares mer inngående slik at man sikrer at organisasjonen som helhet beveger seg i samme retning.
2. Når disse er tydeliggjort bør de kommuniseres til hele etaten på nytt, slik at man sikrer at etaten får det samme budskapet. I den grad disse endringene treffer etaten på ulike tidspunkt bør dette også inngå i budskapet, slik at den enkelte medarbeiders forventninger til «Nye skatt» kan avstemmes med dette.
3. Det må arbeides med å tydeliggjøre hvordan den valgte organisasjonsmodellen skal forstås, og herunder også raskt avklare forhold rundt samhandling og tverrgående prosesser. I den grad det er mulig anbefaler vi at man gjør dette på en annen måte enn å etablere matriseorganisasjon.
4. Teori viser at kultur er et viktig element i omstillingsprosesser. Det bør gjennomføres en analyse av kulturen, slik at man avdekker hvilke forhold som hemmer og fremmer ønsket utvikling mot visjonen.

7.2 Videre forskning

Hvis man skulle videreføre forskning rundt den omstillingsprosess som Skatteetaten har gjennomført, så mener vi det hadde vært interessant å gjennomføre denne med en annen bredde enn det vi har gjort i vår forskning. Skatteetaten er en stor etat, og våre funn indikerer at

del av omstillingsprosessen er opplevd forskjellig ut fra hvor i organisasjonen man befinner seg. Det kunne vært av interesse å se om disse forskjellene faktisk eksisterer, samt å finne svar på hva som eventuelt er årsaken til disse. I en slik sammenheng ville det vært naturlig å kombinere kvalitative og kvantitative metoder for å få både bredd og dybde i forskningen.

Det ville i en slik forskning også vært naturlig å forske videre på de funn som vi har vår oppgave, og se bredt på hvilken forståelse etaten som helhet har på det fremtidsbilde som er skissert, og i hvilken grad den valgte organisasjonsmodell er forstått i organisasjonen. Vi mener også at det kulturelle aspektet ville vært interessant å gå i dybden på, hvilke forhold i Skatteetaten bidrar til å fremme og hemme den omstillingsprosessen Skatteetaten er i.

Ett av funnene vi har i våre data er at Skatteetaten i forbindelse med omstillingen reduserte antall ledere og dermed også økte kontrollspennet i hver enhet. Samtidig er det indikasjoner på at mellomlederne opplever økt arbeidspress etter omstillingen. Dette er et funn vi ikke har valgt å gå videre med, men det kunne også ha vært et interessant forskningsprosjekt.

7.3 Avslutning

Vi har gjennom høsten 2019 og våren 2020 vært igjennom mange sinnstilstander. Det har vært dager med mye latter og dager med mye frustrasjon. Samtidig har det vært en meget interessant reise, både som gruppe og som enkeltindivider. Alle har i utgangspunktet en krevende arbeidssituasjon, og det at samfunnet ble så preget av Korona midt i vår mest travle periode har skapt nye utfordringer. Det å ikke få tilgang på ønsket bakgrunnsmateriale gjorde at vi måtte endre fokus noe, samt at vi i større grad måtte arbeide hver for oss i stedet for å møtes har også påvirket vårt arbeid. Skype er ikke det samme som å sitte rundt et bord og utveksle erfaringer og tanker! Vi kom oss igjennom det, og kan se tilbake på en lærerik periode.

Litteraturliste

- Arbeidsmiljøloven (2005). *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*. Oslo: Arbeids og sosialdepartementet
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62?q=arbeidsmiljøloven>
- Berg, Morten Emil (2006). *Ledelse, verktøy og virkemidler*. Universitetsforlaget Oslo.
- Brønn, P.S og Arnulf, J.K (2019). *Kommunikasjon for ledere og organisasjoner*. Fagbokforlaget Bergen.
- Børve, H.E, Kvande, E. (2018). *The Norwegian cooperation model: suitable for export to the US*. Tidsskrift for samfunnsforskning. NR. 1-2018, S. 26–40. Universitetsforlaget
- Drucker, Peter (u.å). Hentet fra: <https://www.managementcentre.co.uk/culture-eats-strategy-for-breakfast/7>
- Erichsen, Morten, Solberg, Frode og Stiklestad, Trond (2018). *Ledelse i små og mellomstore virksomheter*. Fagbokforlaget Bergen.
- Erichsen, Morgen, Solberg, Frode og Stiklestad, Trond (2015). *Ledelse i små og mellomstore virksomheter*. Vigmostad & Bjørke AS Bergen.
- Finansdepartementet (2014). *Pressemelding nr 45/2014*.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/En-mer-effektiv-offentlig-sektor/id2005673/>
- Finansdepartementet (2016). *Utredning av organisering av skatteetaten*.
https://www.skl.no/sfiles/3/32/9/file/oppdragsbrev_16022016.pdf
- Grenness, T. (2011). *The impact of national culture on CEO compensation and salary gaps between CEOs and manufacturing workers*. *Compensation & Benefits Review*, 43(2), 100–108. <https://doi.org/10.1177/0886368710393136>

- Haugen, Arne (2005). *På ære og samvittighet – skatteetatens historie etter 1892*. Vigmostad & Bjørke AS Bergen.
- Hennestad, B.W og Revang, Eivind (2017). *Endringsledelse og ledelsesendring. Fra plan til praksis*. Universitetsforlaget Oslo
- Jacobsen, Dag Ingvar (2018). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS Bergen
- Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan (2010). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Vigmostad & Bjørke AS Bergen
- Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan (2016). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Vigmostad & Bjørke AS Bergen.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS Bergen
- Johannessen, Asbjørn, Christoffersen, Line og Tuft, Per Arne (2011). *Forskningsmetode for økonomisk- administrative fag*. Abstrakt forlag AS Oslo.
- Karp, Tom (2018). *Endring i organisasjoner*. Cappelen Damm AS Oslo.
- Kaufmann, Astrid og Kaufmann, Geir (2019). *Psykologi i organisasjon og ledelse. 5. Utgave* Fagbokforlaget, Bergen.
- Kirkhaug, Rudi (2017). *Endring, organisasjonsutvikling og læring*. Universitetsforlaget.Oslo.
- Kotter, J.P (1995). *Leading change- Why transformation efforts fail*. Harvard Business Review, mars/ april: 59-67.
<https://hbr.org/1995/05/leading-change-why-transformation-efforts-fail-2>
- Kotter, J.P (1996). *Leading change*. Boston, Mass.: Harvard Business School.

Kotter, J.P, og D.S.Cohen. (2002) *The heart of change. Real-Life Stories of How People Change Their Organizations*. Boston: Harvard Business School Press

Kotter, J.P (2012). *Leading change*. Boston, Mass.: Harvard Business School.

Kotter, J.P. (2012). «Accelerate!» Harvard Business Review, Nov 2012.

<https://hbr.org/2012/11/accelerate>

Nyeng, Frode, (2012). *Nøkkelbegreper i forskningsmetode og vitenskapsteori*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS Bergen

Pettersen, E.A. (2019). *"Anderledesetaten" En kvalitativ studie av Skatteetatens reorganiseringsprosjekt Nye Skatt*. Universitetet i Oslo

Roos, Göran, Von Krogh, Georg, Roos, Johan og Boldt-Christmas, Lisa (2015). *Strategi – en innføring*. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke Bergen.

Thornquist, Eline (2011). *Kommunikasjon: teoretiske perspektiver på praksis i helsetjenesten*. Gyldendal Norsk forlag AS. Oslo.

Regjeringen (2017): Statsbudsjettet hentet fra:

[https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet 2017/Dokumenter/Fagdepartementenes proposisjoner/Utenriksdepartementet- UD/Prop-1-S-/Del-1-Innledende-del/3 Avbyråkratiserings--og-effektivitetsreform-/](https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet%202017/Dokumenter/Fagdepartementenes%20proposisjoner/Utenriksdepartementet-UD/Prop-1-S-/Del-1-Innledende-del/3%20Avbyråkratiserings--og-effektivitetsreform/)

Regjeringen.no (2019), *Omorganiseringer i Skatteetaten Statens arbeidsgiverkonferanse 4. september 2019*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/e55f0845fae1456a809057495f6da511/harstveit.pdf>

Skattedirektoratet (2017), *Overordnet organisering av Skatteetaten*

<https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/rapporter/overordnet-organisering-av-skatteetaten-4apr17.pdf>

Skattedirektoratet (2017), *Ny organisering av Skatteetaten – Nivå 1-3 med tilhørende konsekvenser og risiko.*

<https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/rapporter/ny-organisering-av-skatteetaten-15des17.pdf>

Skattedirektoratet (2017), *Fremtidsbildet 2025. Virksomhetsstrategi for strategiperioden 2018-2021*

<https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/om-oss/strategi/virksomhetsstrategi-2018-2021.pdf>

Sidorko, P. E. (2007). *Transforming library and higher education support services: can change models help?* Emerald, 29(4/5), 307-318.

Tjora, Aksel (2020). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis.* Gyldendal Norsk Forlag Oslo

Walby, S. (2009). *Globalization and varieties of modernity.* EURAMERICA, 42(3), 391–417.

Øgar, Petter og Hovland, Tove (2010). *Mellom kaos og kontroll. Ledelse og kvalitetsutvikling i kommunehelsetjenesten.* Gyldendal Norsk Forlag AS Oslo.

Figuroversikt

Figur 1 Skatteetatens organisering før 1.1.2019 (Skattedirektoratet, 2017)	3
Figur 2 Skatteetatens organisering før 1.1.2019 (Skattedirektoratet, 2017)	4
Figur 3 Kriterier for valg av organisasjonsmodell (Skattedirektoratet, 2017)	5
Figur 4 Forskningsmodell i vår studie.....	7
Figur 5 Om hvordan press for endring kan oppfattes og tolkes forskjellig (Jacobsen 2012 s. 62, gjengitt i Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 390).....	12
Figur 6 Kulturens ulike nivåer (Jacobsen og Thorsvik, 2016 s. 132)	14
Figur 7 Lewins modell for de tre grunnleggende faser i en organisasjonsutviklingsprosess (Jacobsen og Thorsvik 2016 s 403).....	20
Figur 8 Lewins endringsmodell, nyansert av Kirkhaug (2017 s. 46).....	20
Figur 9 Eight steps to transformation your organization, Harvard Business Review (1995, march-april s. 61)	22
Figur 10 Endringsprogram utviklet etter Kotter (Erichsen et al, 2018 s. 316).....	23
Figur 11 Omstillingskurven (Kaufmann og Kaufmann 2019 s. 379)	27
Figur 12 Fasene i grounded theory (etter Johannessen et al, 2011 s. 205).....	39
Figur 13 Oversikt over kjerne kategorier fra NVivo.....	49
Figur 14 Fasen for opptining - kategorier fra NVivo	50
Figur 15 Fasen for gjennomføring - kategorier fra NVivo.....	62
Figur 16 Fasen for nedfrysing - koder fra NVivo	72
Figur 17 Fremtidsrettet organisering - kategorier fra NVivo.....	83

Vedlegg 1- Søknad NSD

Meldeskjema 144886

Sist oppdatert

06.01.2020

Hvilke personopplysninger skal du behandle?

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- Lydopptak av personer
- Bakgrunnsopplysninger som vil kunne identifisere en person

Type opplysninger

Du har svart ja til at du skal behandle bakgrunnsopplysninger, beskriv hvilke opplysninger om intervjuobjektets stilling

Skal du behandle særlige kategorier personopplysninger eller personopplysninger om straffedommer eller lovovertridelser?

Nei

Prosjektinformasjon

Prosjektittel

Masteroppgave

Begrunn behovet for å behandle personopplysningene

All informasjon som innhentes og behandles er adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for å kunne besvare problemstillingen i vår masteroppgave.

Ekstern finansiering

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Kristin Mikkelsen , kristin.mikkelsen@vestvagoy.kommune.no, tlf: 97080827

Behandlingsansvar

Behandlingsansvarlig institusjon

Nord Universitet / Fakultet for samfunnsvitenskap / Ledelse og innovasjon

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Jan- Oddvar Sørnes , Jan-Oddvar.sornes@nord.no, tlf: 90839821

Skal behandlingsansvaret deles med andre institusjoner (felles behandlingsansvarlige)?

Nei

Utvalg 1

Beskriv utvalget

ledere i sentrale roller

Rekruttering eller trekking av utvalget

Tilfeldig utvalg blant de som har sentrale lederroller

Alder

35 - 65

Inngår det voksne (18 år +) i utvalget som ikke kan samtykke selv?

Nei

Personopplysninger for utvalg 1

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- Lydopptak av personer
- Bakgrunnsopplysninger som vil kunne identifisere en person

Hvordan samler du inn data fra utvalg 1?

Personlig intervju

Vedlegg

intervjuguide vedlegg nsd.docx

Grunnlag for å behandle alminnelige kategorier av personopplysninger

Samtykke (art. 6 nr. 1 bokstav a)

Informasjon for utvalg 1

Informerer du utvalget om behandlingen av opplysningene?

Ja

Hvordan?

Skriftlig informasjon (papir eller elektronisk)

Informasjonsskriv

Informasjonsskriv og samtykke intervjuobjekt.doc

Tredjepersoner

Skal du behandle personopplysninger om tredjepersoner?

Nei

Dokumentasjon

Hvordan dokumenteres samtykkene?

- Manuelt (papir)

Hvordan kan samtykket trekkes tilbake?

Ved muntlig eller skriftlig henvendelse til en av tre studenter eller veileder kan deltaker trekke samtykket tilbake

Hvordan kan de registrerte få innsyn, rettet eller slettet opplysninger om seg selv?

All bruk av data i oppgaven skal anonymiseres og data skal destrueres etter endt oppgave. Deltakerne kan få et transkribert dokument til gjennomsyn etter intervjuet for å korrigere.

Totalt antall registrerte i prosjektet

1-99

Tillatelser

Skal du innhente følgende godkjenninger eller tillatelser for prosjektet?

- Annen godkjenning

Annen godkjenning

Godkjenning fra skatteetaten

Behandling

Hvor behandles opplysningene?

- Private enheter

Hvem behandler/har tilgang til opplysningene?

- Prosjektansvarlig
- Student (studentprosjekt)

Tilgjengeliggjøres opplysningene utenfor EU/EØS til en tredjestat eller internasjonal organisasjon?

Nei

Sikkerhet

Oppbevares personopplysningene atskilt fra øvrige data (kodenøkkel)?

Ja

Hvilke tekniske og fysiske tiltak sikrer personopplysningene?

- Opplysningene anonymiseres
- Endringslogg
- Adgangsbegrensning
- Andre sikkerhetstiltak

Hvilke

automatisk tastelås på enheter

Varighet

Prosjektperiode

07.01.2020 - 31.05.2020

Skal data med personopplysninger oppbevares utover prosjektperioden?

Nei, alle data slettes innen prosjektslutt

Vil de registrerte kunne identifiseres (direkte eller indirekte) i oppgave/avhandling/øvrige publikasjoner fra prosjektet?

Nei

Tilleggsopplysninger

b212ac9cc

Vedlegg 2 – Godkjenning fra NSD

NSD Personvern

08.01.2020 11:11

Det innsendte meldeskjemaet med referansekode 144886 er nå vurdert av NSD.

Følgende vurdering er gitt:

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet 08.01.2020 med vedlegg. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31.05.2020.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen

- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg 3- Intervjuguide

INNLEDNING

Hvem er vi

Praktiske forhold

- Hvor lang tid tar intervjuet
- Opptak

Generell info om vår masteroppgave

- Hva ønsker vi å forske på og hva er problemstillingene vi ønsker å belyse konkret
- Samarbeid med Skatteetaten om vår oppgave

Hvilken rolle/stilling har du nå?

Har du hatt noen rolle i prosjektet "nye skatt"?

FØRSTE DEL – PROSESSEN

1. Kan du si noe om bakgrunnen for at "nye skatt" prosjektet ble igangsatt?
 - a. Stikkord til oppfølging
 - i. Nødvendig
 - ii. Eksternt behov
 - iii. Internt behov
2. Kan du si noe om hvordan du opplever at prosjektet ble organisert?
 - a. Stikkord til oppfølging
 - i. Involvering av mellomledere
 - ii. Eksterne konsulenter
 - iii. Andre involverte
3. Det sies at mange omstillingsprosesser ikke har nok tydelig mål på hvor man skal. Hva opplever du er målet med "nye skatt"?
 - a. Stikkord til oppfølging
 - i. Hvem definerte retning og mål
 - ii. Opplever du disse som målbare
4. Kan du si noe om hvordan du opplevde kommunikasjonen fra prosjektet / etatsledelsen?
 - a. Stikkord til oppfølging
 - i. Hvilke arenaer ble brukt
 - ii. Sentralt eller lokalt styrt informasjon
5. Ikke alle ønsker å endre seg, eller sin organisasjon, og man kan møte mange hindringer. Hva er din opplevelse av dette?
 - a. Stikkord til oppfølging

- i. Noe forskjell om man var i prosjektet eller ikke, det er grunn til å tro at de som ikke var det har opplevd noe annet
 - ii. Hvis man var i prosjektet – hvordan opplevde du prosjektets fullmakt til å håndtere det som oppsto?
- 6. Hva tenker du om eventuelle milepæler i prosessen? I hvilken grad definerte man områder for tidlig suksess?
 - a. Stikkord til oppfølging
 - i. Fikk man suksess på de planlagte områdene
 - ii. Hvordan feiret man dette?
- 7. Man er nå ett år inne i "nye skatt" perioden. Hva tenker du er viktig å holde trykk på fremover for å sikre at man når målene?
 - a. Stikkord til oppfølging
 - i. Kan det være en risiko for at man forsøker å få organisasjonen til å tilpasse seg måten man arbeider på og ikke motsatt?
- 8. Hvordan har etaten spredt de gode historiene som viser at man oppnår mer med denne organiseringen enn den forrige?
 - a. Stikkord til oppfølging
 - i. Hva tenker du vil være de største kulturelle barrierene for å få til endring fremover?
- 9. Er det noen områder du tenker etaten ikke håndterte godt i denne prosessen?

ANDRE DEL – EFFEKTENE AV OMORGANSIERINGEN

Det er definert et sett med kriterier som sier noe om hvilke områder Skatteetaten skal vektlegge i sitt valg av struktur / modell. På disse områdene forventes det en utvikling fremover

Ambisjonen er en organisering som legger til rette for en etat som:

1. er mer brukertilpasset og treffsikker i sin virkemiddelbruk
 - a. *kan du si litt om hva du legger i dette?*
 - b. ser du i din enhet at dette har endret seg sammenlignet med tidligere?
 - c. Eksempler?
2. har tydeligere ansvar, roller og myndighet internt
 - a. etaten har etablert RAMO (roller, ansvar, myndighet og oppgaver), hvordan har dette påvirket enheten din? Positivt / negativt
 - b. etaten har gått fra regional til landsdekkende oppgaveløsning, hvordan tenker du dette har påvirket koordineringsbehovet
3. har bærekraftige og kompetente miljøer
 - a. har organiseringen bidratt til å bygge bærekraftige og kompetente miljøer?
 - b. I hvilken grad, og hva tenker du er viktig for å få dette til?

- c. Ser du noen begrensninger på å få dette til?
4. er mer fleksibel for endringer og setter innsatsen inn etter de behov som risikobildet viser
- a. opplever du at etaten fremstår som mer fleksibel, og i så fall, på hvilken måte?
 - b. Kan du si noe om etatens risikobilde, og risikobildet for egen enhet?
 - i. Hvordan utvikles dette?
 - c. Ser du noen motsetninger mellom fleksibilitet og det vi tidligere har snakket om vedrørende RAMO?
5. er utviklingsdrevet
- a. det er en sterk fokus på utvikling i etaten. Hvordan påvirker dette din enhet?
 - b. Har dette endret seg gjennom innføring av ny organisering?
6. er produktivitetsdrevet
- a. ser du noen endringer på dette område etter at ny organisering ble iverksatt?
 - b. ser du en motsetninger mellom utviklingsdrevet og produktivitetsdrevet?
 - i. Evt forklar

Helt avslutningsvis

1. hvordan tenker du den nye organiseringen er egnet til å oppfylle kriteriene som vi nå har gjennomgått?
2. hvor langt opplever du etaten er kommet i det første året?
 - a. har du eksempler på områder der man har oppnådd noe?
3. Er det andre ting de ønsker å si noe om?

Takk for at du tok deg tid til dette intervjuet☺

Vedlegg 4 Samtykkeskjema

Vil du delta i forskningsprosjektet vårt om ”Nye skatt”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å bidra med kunnskap om hvordan skatteetatens ledere har opplevd omstillingsprosessen “Nye skatt”. Videre er det interessant å se på hvorvidt etaten også allerede første året kan se ønskede effekter av omorganiseringen. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål






Offentlig sektor er under konstant forventning om å effektivisere seg. Bakgrunnen for dette er at offentlige midler skal anvendes på best mulig måte. Summen av behov som skal dekkes av offentlig finansiering er uendelig lang, og det vil derfor være i alles interesse å gjennomføre tiltak så kostnadseffektivt som mulig. Skatteetaten gjennomførte med virkning fra 01.01.2019 sin siste omorganiseringsprosess kalt «Nye skatt». Her gikk man fra regionale enheter til landsdekkende divisjoner. Den store endringen er at man nå skal ha landsdekkende ansvar for de områder man arbeider med. I tillegg til dette har man tydeliggjort og redusert styringslinjene i organisasjonen slik at det blir kortere beslutningslinjer. Toppledelsen har også direkte ansvar for produksjonen på sine områder.

Vi ønsker gjennom denne masteroppgaven å bidra med kunnskap om hvordan skatteetatens ledere har opplevd omstillingsprosessen “Nye skatt”. Videre er det interessant å se på hvorvidt etaten også allerede første året kan se ønskede effekter av omorganiseringen.

Vi ønsker derfor å finne svar på følgende problemstilling:

Hvordan opplevde skatteetatens ledere endringsprosessen i forbindelse med “Nye skatt”, og i hvilken grad har endringsprosessen medført at etaten er i ferd med å oppnå de effekter man ønsker?

Vi ønsker å snakke med deg omkring din opplevelse av prosessen i forkant av nye skatt. Når det gjelder det siste spørsmålet, så lå det en del kriterier til grunn for valg av organisasjonsmodell. Vi er spesielt interessant å finne ut hva du tenker om disse, nå ett år etter omorganiseringen.

Kriterier for ny organiseringen	Effekter av ny organisering
 Brukertilpasning og treffsikker virkemiddelbruk	<ul style="list-style-type: none"> • Effektiv ressursbruk • Samlet håndtering av ulike skattearter • Styrket likebehandling i saksbehandlingen
 Tydelig ansvar, roller, myndighet	<ul style="list-style-type: none"> • Tydeligere styringslinjer • Ledere med resultatansvar for samfunnsoppdraget i toppledergruppen reduserer avstand til utøvende enheter
 Bærekraftige og kompetente miljøer	<ul style="list-style-type: none"> • Sentrale fagmiljøer er samlet • Strategisk og strukturert kompetanseutvikling
 Fleksibel	<ul style="list-style-type: none"> • Fleksibel for endringer • Innsatsen prioriteres etter de behov som risikobildet viser • Ressurser skal raskt kunne omprioriteres også på tvers av enheter
 Utviklingsdrevet	<ul style="list-style-type: none"> • Helhetlig og samordnet innovasjon og utvikling • Divisjonene i kjernevirksomheten har ansvar for utvikling innen egne områder for å skape økt bevissthet for effektivitet og produktivitet
 Produktivitetsdrevet	<ul style="list-style-type: none"> • Større ansvar i divisjonene for effektivitet og produktivitet • Samsvar mellom ansvar og myndighet for bedre prioriteringer og effektiv ressursbruk • Brukerdialog vil få stordriftsfordeler gjennom helhetlig ansvar for kjernevirksomhet

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Nord Univeritet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Fordi du er en sentral leder i skatteetaten.

Hva innebærer det for deg å delta?

Om du velger å delta i denne undersøkelsen vil dette innebære at du deltar på et intervju hvor vi vil registrere opplysningene ved hjelp av lydopptak. Intervjuet vil ta ca 60-90 minutter å gjennomføre.

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Det er kun studentene (Roger Jensen, Heidi Wiik og Kristin Mikkelsen) samt veileder Jan-Oddvar Sørnes som vil ha tilgang til opplysningene inntil de slettes.

- Opplysningene anonymiseres og det føres logg over endringer.
- Navnet og kontaktopplysningene dine vil erstattes med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data.
- Du vil ikke kunne gjenkjennes i oppgaven.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 31.05.2020. Alle data vil slettes etter dette.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra *Nord Universitetet* har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- *Nord Universitet* ved *Jan Oddvar Sørnes*
- Kontakt personvernombud ved Nord Universitetet: personvernombud@nord.no eller telefon: 74 02 27 50.
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
Jan Oddvar Sørnes
Jan-Oddvar.sornes@nord.no

Studenter
Roger Jensen mail: rogjens2@online.no
Heidi Wiik mail: heidiwiik@hotmail.com
Kristin Mikkelsen mail: n-sirk@hotmail.com

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Nye skatt*» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 31.05.2020

(Signert av prosjektdeltaker, dato)