

Hva kjennetegner Oljedirektoratets organisasjon?

Torstein Nesheim

SNF



SNF

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS

- er et selskap i NHH-miljøet med oppgave å initiere, organisere og utføre eksternt-finansiert forskning. Norges Handelshøyskole og Stiftelsen SNF er aksjonærer. Virksomheten drives med basis i egen stab og fagmiljøene ved NHH.

SNF er ett av Norges ledende forskningsmiljø innen anvendt økonomisk-administrativ forskning, og har gode samarbeidsrelasjoner til andre forskningsmiljøer i Norge og utlandet. SNF utfører forskning og forskningsbaserte utredninger for sentrale beslutningstakere i privat og offentlig sektor. Forskningen organiseres i programmer og prosjekter av langsiktig og mer kortsiktig karakter. Alle publikasjoner er offentlig tilgjengelig.

SNF

CENTRE FOR APPLIED RESEARCH AT NHH

- is a company within the NHH group. Its objective is to initiate, organize and conduct externally financed research. The company shareholders are the Norwegian School of Economics (NHH) and the SNF Foundation. Research is carried out by SNF's own staff as well as faculty members at NHH.

SNF is one of Norway's leading research environment within applied economic administrative research. It has excellent working relations with other research environments in Norway as well as abroad. SNF conducts research and prepares research-based reports for major decision-makers both in the private and the public sector. Research is organized in programmes and projects on a long-term as well as a short-term basis. All our publications are publicly available.

SNF-rapport nr. 02/18

Hva kjennetegner Oljedirektoratets organisasjon?

av

Torstein Nesheim

SNF-prosjekt nr. 4374

Bistand til utarbeidelse av digital publikasjon om Oljedirektoratets organisasjonsform

Prosjektet er finansiert av Oljedirektoratet

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS

Bergen, April 2018

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0090 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsvekkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 978-82-491-0977-1 Trykt versjon
ISBN 978-82-491-0978-4 Elektronisk versjon
ISSN 0803-4036

Forord

Denne rapporten er et forskningsarbeid, utført for Oljedirektoratet. Direktoratet har opplevd stor interesse for egen organisasjonsform og erfaringer med denne. For å kunne spre denne kunnskapen mer effektivt ønsker man å sammenfatte tilgjengelig materiell i en publikasjon hvor kunnskap og erfaring blir oppsummert. Dette prosjektet har mottatt støtte fra tariffavsatte kompetansemidler i staten i perioden 2016-2018.

Carl Erik Leitaø har vært prosjektets kontaktperson i Oljedirektoratet. Vi har i tillegg hatt løpende kontakt med en intern referansegruppe med følgende medlemmer; Inger Lise Strømme, Gunnar Mån Østebø, Kirsti Veggeland og Heidi Ersland Pedersen. Vi vil takke alle for et godt samarbeid i prosjektperioden. En takk også til ansatte i direktoratet, som har stilt opp på intervjuer og svart på en spørreskjemaundersøkelse i forbindelse med prosjektet.

Rapporten bygger på viktige bidrag fra Øivind Skjervheim, Ideas2evidence og Nicolay Worren, NMBU. Øivind har hatt ansvaret for alle fasene i innsamling av data i spørreskjemaundersøkelsen. Nicolay, som er ekspert på organisasjonsutforming, har vært faglig rådgiver i alle faser av prosjektet.

Takk til Kellis Akselsen, SNF for bistand i ferdiggjøring av rapporten.

Bergen, april 2018

Torstein Nesheim

Innholdsfortegnelse

Forord

Sammendrag

Kapittel 1: Innledning	1
1.1 Om Oljedirektoratet	1
1.2 Tema og problemstillinger	1
1.3 Faglig tilnærming, data og metode	2
Kapittel 2: Utvikling av organisasjonsmodellen 1997 – 2018	2
Kapittel 3: Hva kjennetegner Oljedirektoratet som organisasjon i dag?	6
3.1 Gruppering: Etter oppgaver på operativt nivå	7
3.2 Lag som grunnenhet i Oljedirektoratet	8
3.3 Fleksibel bemanning	10
3.4 Hierarki og lederroller	11
3.5 Myndiggjøring av medarbeidere og tillitsbasert ledelse	13
3.6 Fag- og kompetanseutvikling	14
3.7 Ressursstyring	15
Kapittel 4: utfordringer i en «flat» og «fleksibel» organisasjon	16
4.1 Hvordan bygges personal- og oppgave inn i organisasjonen?	16
4.2 Interesseavveining i allokeringsbeslutninger	17
4.3 Bemanning: For stor frihet for medarbeiderne?	18
4.4 Prosjektlag vs langsiktige lag	18
4.5 Balanse mellom tillit og kontroll i lagene	20
4.6 Hierarkiet: Vertikale og horisontale utfordringer	20
4.7 utfordringer ved interne ulikheter i organisasjonen	21
Kapittel 5: Aktuelle organisasjonsoppskrifter i offentlig sektor	22
5.1 DIFI	23
5.2 Program for bedre ledelse og styring i staten	24
5.3 Konsulentselskaper	24
5.4 Sammenfatning	25
Referanser	26

Sammendrag

Det blir gjerne framhevet at Oljedirektoratet har en flat og fleksibel organisasjon, som skiller seg fra statlige etater med større innslag av hierarkiske og byråkratiske trekk. I denne rapporten stiller vi spørsmålet: *Hva er de særegne trekkene ved ODs organisasjon?*

I kapittel 2 beskriver vi bakgrunnen for endringen i 1998, og gir en oversikt over de viktigste justeringene av organisasjonen etter dette. I kapittel 3 gjør vi rede for de syv egenskapene ved OD:

- Gruppering etter operative oppgaver
- Lag som grunnenhet i organisasjonen
- Fleksibel bemanning
- Hierarki og lederroller
- Myndiggjøring av medarbeidere og tillitsbasert ledelse
- Fag- og kompetanseutvikling
- Ressursstyring

Kapittel 4 tar for seg utfordringer for organisasjoner som har disse eller likeartede trekk. Vi går inn på:

- Hvordan personal- og oppgaveansvaret bygges inn i organisasjonen
- Interesseavveining i allokeringsbeslutninger
- Bemanning: For stor frihet for medarbeiderne?
- Prosjektlag vs langsiktige lag
- Balanse mellom tillit og kontroll i lagene
- Vertikale og horisontale utfordringer i hierarkiet
- Interne ulikheter i organisasjonen

I kapittel 5 går vi kort inn på organisasjonsoppskrifter i staten, og ser disse i sammenheng med Oljedirektoratets organisasjonsform.

Kapittel 1: Innledning

1.1 Om Oljedirektoratet

Oljedirektoratet (OD) ble etablert i 1972, og er et fagdirektorat underlagt Olje- og energidepartementet. I 2004 ble ansvaret for sikkerhet og arbeidsmiljø skilt ut fra OD og lagt inn i det nyopprettede Petroleumstilsynet. Oljedirektoratet skal i dag bidra til å skape størst mulig verdier for samfunnet fra olje- og gassvirksomheten gjennom en forsvarlig ressursforvaltning, der det tas hensyn til helse, miljø og sikkerhet og andre brukere av havet. Dette medfører oppgaver knyttet til ressurs- og faktagrunnlaget, undersøkelse og leting, utbygging og drift, avslutning/disponering og det ytre miljø.

For å ivareta disse oppgavene fyller OD fire roller; være rådgiver for departementet, ha et nasjonalt ansvar for data fra norsk kontinentalsokkel, være pådriver for å realisere ressurspotensialet, og i samarbeid med andre myndigheter bidra til at petroleumsvirksomheten blir fulgt opp på en helhetlig måte. Direktoratet har rundt 230 ansatte, hovedkontor i Stavanger og et mindre kontor i Harstad.

OD har generelt oppnådd gode resultater, og direktoratet scorer typisk høyt på bruker- og arbeidsmiljøundersøkelser. For å få dette til har utforming av organisasjonsstruktur vært viktig. Dette er et sentralt virkemiddel for å kunne utøve et direktorats mandat og løse oppgavene på en god måte. Måten OD er organisert i dag må forstås i lys av en radikal endring i Ressursdivisjonen fra 1998.

1.2 Tema og problemstillinger

Det blir gjerne framhevet at OD har en flat og fleksibel organisasjon, som skiller seg fra statlige etater med større innslag av hierarkiske og byråkratiske trekk. OD fikk i 2009 en pris av Senter for statlig økonomistyring¹ for beste virksomhetstiltak i staten, og virksomheten vises til som en case i en brosjyre om statlig arbeidsgiverpolitikk utgitt av KMD². Her er det nettopp denne organisasjons-formen som blir trukket fram. I denne rapporten stiller vi spørsmålet: *Ut fra en faglig tilnærming, hva er så de særegne trekkene ved ODs organisasjon?* Vi vil identifisere og beskrive de viktigste kjennetegnene ved OD, og peke på noen utfordringer i slike organisasjonsformer. Vi trekker fram syv trekk ved måten virksomheten er «skrudd sammen». For å forstå OD, og særlig hvordan organisasjonen skiller seg fra andre etater i staten, må man forstå innholdet i disse syv elementene og hvordan de henger sammen.

Rapporten er disponert på følgende måte:

Kapittel 2 beskriver bakgrunnen for endringen i 1998, og gir en oversikt over de viktigste justeringene av organisasjonen etter dette. I kapittel 3 gjør vi rede for de syv egenskapene ved OD. Deretter (kapittel 4) går vi inn på syv utfordringer for organisasjoner som har disse eller likeartede trekk. Kapittel 5 går kort inn på trender eller oppskrifter i organisasjon og ledelse i staten, og ser disse i sammenheng med ODs organisasjonsform.

¹ I dag er dette Direktoratet for økonomistyring.

² https://www.regjeringen.no/contentassets/129de337547c46be9879cb5597fcdcf5/arbiverstrategi_web.pdf

1.3 Faglig tilnærming, data og metode

Framstillingen i dette kapitlet har sitt grunnlag i organisasjonsfaget, med særlig vekt på samspillet mellom trekk ved organisasjonsstruktur og andre aspekter (kultur, ledelse, bemanning, kompetanse) ved formelle organisasjoner (jf. Nesheim, 2015). Kapittel 2-4 bygger på et rikt empirisk materiale om OD:

- Interne dokumenter fra OD.
- Intervjuer med 10 personer i ulike roller i organisasjonen, utført i desember 2017, samt en person i Olje- og energidepartementet.
- Samtaler med referansegruppen i OD.
- En spørreskjemaundersøkelse til medarbeidere og underdirektører i OD. Denne ble gjennomført i januar 2018. Vi fikk en svarprosent på 84 % i undersøkelsen.
- Tidligere forskning om OD, inkludert masteroppgaver.
- Østebø, G.M. (2017). Å spille på lag: Samhandling i flat organisasjonsstruktur gjennom 15 år. Upublisert notat.

Kapittel 5 bygger i hovedsak på analyse av dokumenter fra internett.

Kapittel 2: Utvikling av organisasjonsmodellen 1997-2018

Oljedirektoratet har i nesten 20 år fått oppmerksomhet som en etat hvor hierarkiet er bygget ned og arbeidet organisert i lag og team. Det er lagt til rette for mer tverrfaglig oppgaveløsning, fleksibel bruk av de ansattes kompetanse og utvikling av medarbeidere. Antall ledere har blitt sterkt redusert, og tillitsbasert ledelse er et hovedtrekk ved virksomheten. Et slående trekk ved direktoratet er at disse trekkene i hovedsak er en følge av en radikal endring rett før år 2000. Vi kan betrakte utviklingen siden dette som en implementering av denne modellen, kombinert med justeringer og mindre tilpasninger av organisasjonen.

Oljedirektoratet i 1997

OD hadde i 1997 en struktur med mange hierarkiske nivåer. De to divisjonene Ressursforvaltning og Sikkerhet og Arbeidsmiljø var delt inn i avdelinger, som igjen var delt inn i seksjoner. Det var også innslag av matriseorganisering, særlig i Sikkerhet- og arbeidsmiljødivisjonen. Det var tre ledernivåer mellom øverste leder og vanlig ansatt. Av de 360 ansatte i 1998 var 40-60 ledere. Enhetene var preget av sterke fagmiljøer og det var liten fleksibilitet i bruken av personell på tvers av enheter.

1998: Radikal endring i Ressursdivisjonen

Oppfatningen blant ledelse og medarbeidere var at organisasjonen var for fastlåst og i for liten grad i stand til å løse oppgavene innen en gitt tidsramme. Man tok først for seg Ressursdivisjonen, der det også var et internt ønske om endringer. Enheten var ledet av en person med bakgrunn fra en petroleumsbedrift, som var åpen for bruk av team- og prosjektorganisering. Arbeidet med reorganisering av Ressursdivisjonen var preget av stor grad av involvering av de ansatte. Dette har også preget de senere endringsprosessene.

Ressursdivisjonen beskrives som en linjeorganisasjon med funksjonsinndeling basert på faseinndelingen i industrien. Det var sterke fagmiljøer og stabile ledelsesstrukturer. En rapport fra AFF (AFF, 2000) trekker fram flere uheldige sider ved denne organisasjonen: Fagledere holdt på sine ressurser og la vekt på leveranser på sine avgrensede områder. Det var liten fleksibilitet og lite effektiv

bruk av kompetanse, og manglende helhetstenkning i organisasjonen. Medarbeiderne opplevde at faglig utvikling ble nedprioritert. Det var «overforbruk» av noen medarbeidere og til dels mistrivsel og stagnasjon hos øvrige ansatte.

Ut fra denne situasjonsbeskrivelsen ble det formulert fire hovedmål for en omorganisering (AFF 2000):

- Etablere en flatere organisasjon med færre hierarkiske nivå.
- Bedre opprettholdelse og mer effektiv bruk av medarbeidernes fagkompetanse.
- Bedre muligheter for personlig utvikling for arbeidstakerne.
- Økt verdiskapning gjennom effektivisering og kvalitetsforbedringer på produksiden, altså rettet mot selve oppgaveløsningen.

I diskusjonen av en ny og mindre hierarkisk organisasjon, sto OD etter hvert overfor et valg mellom to alternativer;

- En matriselignende organisasjon, basert på fagavdelinger (hvor de ansatte har sin tilhørighet) og lag (hvor arbeidet utføres).
- En lagbasert organisasjon; hvor lag eller selvstyrte team utgjør basisenheten i organisasjonen.

Det siste alternativet ble valgt. Arbeidet skulle nå utføres i lag, som hadde et stort innslag av selvstyre. Lagene skulle i stor grad jobbe tverrfaglig, og var tillagt betydelige fullmakter. Det ble lagt vekt på en «flat» struktur der medarbeiderne skulle arbeide i faste, tverrfaglige produksjonslag. I tillegg til denne basistilhørigheten skulle medarbeideren delta i et prosjektlag rettet mot en midlertidig oppgave.

Det var også lagt opp til at medarbeiderne skulle rotere mellom lag. Hierarkiet ble sterkt redusert, til et ledelselag på 13 personer i divisjonen. Dette laget besto av prosessveiledere og fagkoordinatorer, som individuelt ikke kunne overstyre teamene. Imidlertid: «Overstyringsprinsippet i organisasjonen ble konkretisert til at kun et samlet ledelsesteam kunne gjøre dette» (AFF 2000: 2).

Vi vil trekke fram tre forhold ved den nye strukturen i Ressursdivisjonen. For det første utgjør dette en *radikal*, stor endring i formell struktur og ledelse, som på det aktuelle tidspunktet sto i sterk kontrast til andre statlige etater og direktorater. Nedbygging av hierarkiet, lagorganisering og delegering av beslutningsmyndighet skulle langt på vei endre måten virksomheten ble drevet på. AFF (2000) peker også på at endringen ble «betydelig mer radikal» enn det det var tale om når man begynte å diskutere omorganisering av divisjonen. Dette beskrives slik:

«Modellen er utpreget flat, den har skapt helt nye ledelses- og styringsstrukturer som bryter fundamentalt med tradisjonelle byråkratiske- og matrisemodeller. I forlengelsen av dette er tradisjonelle lederstillinger blitt borte og erstattet med roller og benevnelser som indikerer helt nye lederroller i organisasjonen, der rotasjon er et gjennomgående prinsipp. Arbeidstakeren er myndiggjort og produksjonsfellesskapene er tverrfaglige og gitt omfattende fullmakter og beslutningsmyndighet» (AFF 2000: 39).

For det andre er endringen i Ressursdivisjonens i 1998 *grunnlaget for dagens organisering av OD*. De organisasjonsprinsippene som ble nedfelt for 20 år siden er, med noen justeringer og tilpasninger, retningsgivende for ODs organisasjon i 2018. I neste kapittel beskriver vi dagens organisasjon nærmere.

Et tredje poeng er at det åpenbart er utfordrende å *implementere* en så radikal endring i en organisasjon. Når det blir færre ledere, innholdet i lederrollene endres, det er nye prinsipper for allokering av personell, og arbeidet i stor grad skal utføres i selvstyrte lag; krever dette store tilpasninger hos ledere og medarbeidere. Ut fra en studie av OD, peker Hillestad (2003) på at fleksible

organisasjonsmodeller kan føre til krysspress mot lederne og til usikkerhet og spenninger knyttet til hvorvidt utøvelsen av ledelse skal være tuftet på en passiv eller aktiv rolle. Lederne vil i mange tilfeller befinne seg i en rolle der de stadig må foreta avveininger mellom grad av ordregivning og kontroll på den ene siden og ydmykhet, delegering av ansvar og tilrettelegging på den andre siden.

2001: Reorganisering av hele Oljedirektoratet

Arbeidet med å utforme en flatere og mer fleksibel organisasjon ble altså startet i Ressursdivisjonen, som utgjorde ca. 40 % av de ansatte i direktoratet. I 2001 innførte man en felles organisasjonsmodell for hele OD. Utgangspunktet var de trekkene som er beskrevet ovenfor; knyttet til lagorganisering, fleksibel bruk av kompetanse og myndiggjøring av medarbeidere. Det ble i tillegg lagt vekt på å bygge ned skillet mellom de to tidligere divisjonene for ressursforvaltning og sikkerhet/arbeidsmiljø. Det ble i stedet skilt mellom tre produktområder; premisser og råd, oppfølging, og datainformasjon og kunnskap. Dette var produktområder som gikk på tvers av de to tidligere divisjonene. Det ble etablert mellom 70 og 80 produksjonslag, som skulle opprettes og justeres som følge av prioriteringer og behov for endringer i oppgaveporteføljen. Samlet ble antall ledere i hele OD redusert fra 40-50 (i 1997) til 10 direktører. Disse lederne var organisert på to nivåer:

- Hovedledelse med oljedirektør og ledere for de tre produktområdene.
- Produktområdeledelse for hvert av de tre områdene med direktør og assisterende direktører.

De 10 lederne deltok også i et ledelseslag. Man fordelte kontakten med produksjonslagene og personalansvaret mellom seg. Hver leder hadde personalansvar for opptil 40 medarbeidere.

2004: Oljedirektoratet blir delt i to

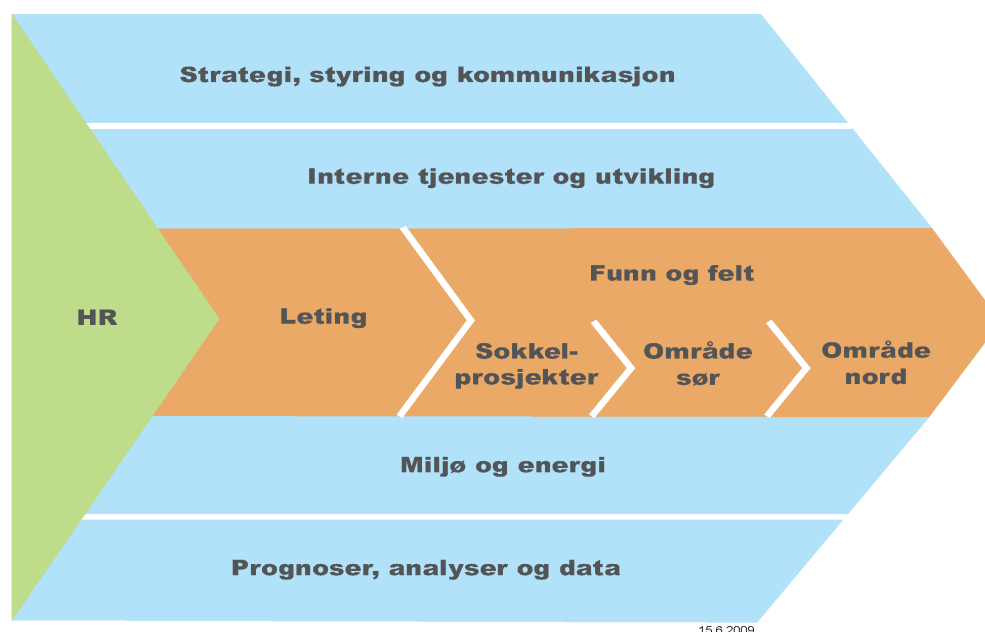
Stortinget vedtok i 2003 å skille tilsyn knyttet til arbeidsmiljø og sikkerhet ut i eget petroleumstilsyn. Begrunnelsen for endringen var et ønske om å skille klart mellom tilsynsoppgaver og andre oppgaver, og å unngå potensielle rollekonflikter internt i etater og direktorater. Den nye organisasjonen ble iverksatt våren 2004. I en overgangsperiode var det et visst samarbeid mellom OD og Petroleumstilsynet om administrative tjenester, og innen kompetanseområder som ikke kom i konflikt med tilsynsrollens legitimitet. Mens Petroleumstilsynet innførte en matriseorganisasjon basert på fag (ressurser) og tilsynsobjekter (oppgaver), beholdt det nye Oljedirektoratet i hovedsak den samme organisasjonsmodellen som før. Antall ledere ble beholdt i OD, men disse var nå ansvarlige for et betydelig færre medarbeidere. Tonivåmodellen for ledelse ble forlatt. Det ble derfor etablert *et* felles lederlag, der hver av lederne fikk hvert sitt resultatområde.

2008-2010: Klargjøring av resultatområder

Ny oljedirektør tiltrådte i 2008 og organisasjonsmodellen ble beholdt. Det ble foretatt noen mindre justeringer, inkludert justeringer av resultatområdene for lederne. Fra 2010 hadde OD 9 resultatområdet (se under).



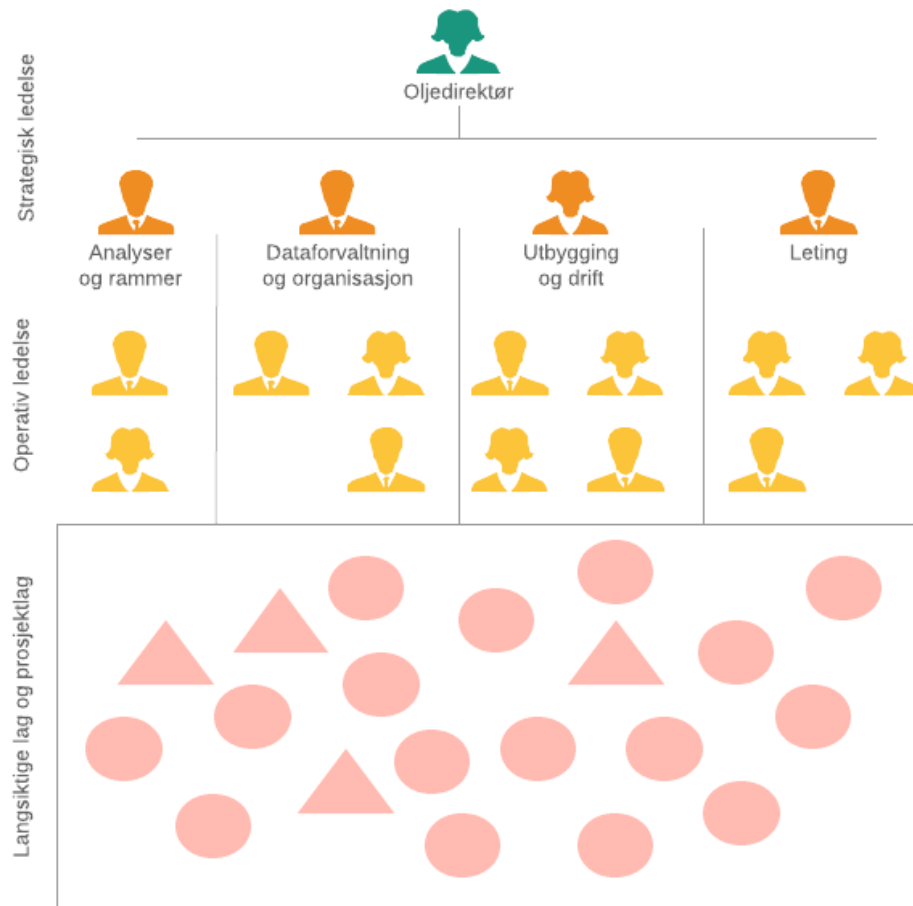
Direktørportefølje og resultatområder 2010



Figur 1. Direktørportefølje og resultatområder 2010

2014: Flere ledere og ledere på to nivåer

I forbindelse med starten på direktørens andre åremålsperiode ble det gjennomført en ny evaluering av organisasjonen. Hovedtrekkene ved organisasjonen ble beholdt, med et unntak: Ledergruppen ble økt fra 10 til 17 ledere. Bakgrunnen for dette var et ønske om å øke «ledelsesmuskelen», dels ut fra hensynet til mer tid til personaloppfølging og dels ut fra hensynet til å ha en strategisk ledergruppe. Som en følge av denne endringene er OD nå delt opp i fire hovedområder; forvaltning og organisasjon, analyse og rammer, leting, og utbygging og drift. Hvert av disse områdene ledes av en direktør. De fire direktørene utgjør sammen med oljedirektøren det strategiske nivået. Det andre ledernivået består av 12 underdirektører; som er kontaktperson for flere lag, og har ansvaret for personaloppfølging av ca. 12-18 personer. Man får dermed et tydelig skille mellom strategisk ledelse og operativ ledelse. Denne to-nivå modellen for ledelse har dermed likhetstrekk ved strukturen perioden før Petroleumstilsynet ble skilt ut i 2004. Organisasjonsstrukturen er vist i figur 2.



Figur 2. Organisasjonsstruktur fra 2014

Sammenfatning

OD satte i 1998 i gang en prosess som medførte en radikal endring i formell struktur i Ressursdivisjonen. De prinsippene denne strukturen bygget på, finnes igjen i måten direktoratet er organisert på i dag. Det er holdt fast på prinsippet om lag som grunnenhet, hvordan lagene skal ledes og styres, myndiggjøring av medarbeiderne og fleksibel bemanning. Vi har kort beskrevet hovedpunkter ved utvikling og justering av ODs «flate» struktur i perioden fra 1998 til i dag. De viktigste endringene har vært å innføre felles struktur i hele OD, utskilling av Petroleumstilsynet, endringer i antall ledere, spørsmålet om et eller to nivå av ledelse, samt ulike prinsipper for gruppering i områder. Et gjennomgående trekk er også at det er lagt vekt på stor deltakelse fra de ansatte i endringsprosessene, ved at man har deltatt i arbeidsgrupper og har fått anledning til å gi innspill til alternative forslag.

Kapittel 3: Hva kjennetegner Oljedirektoratet som organisasjon i dag?

I dette kapitlet vil vi forsøke å besvare følgende spørsmål: Med utgangspunkt i de oppgaver som direktoratet er satt til å løse; *hvilke organisasjonsprinsipper er lagt til grunn for virksomheten?* Hensikten er ikke å si «alt» om OD, men å få fram hvordan virksomheten har valgt å organisere seg for

å utøve direktoratets mandat og løse oppgavene. Denne problemstillingen medfører at det blir lagt stor vekt på den formelle strukturen, altså hvordan man bevisst og planmessig har valgt å «skru sammen» virksomheten. Vi vil imidlertid også gå inn på trekk ved kultur og kompetanse, hvordan strukturen oppfattes og hvordan ledelse og medarbeidere handler innen den formelle strukturen.

Framstillingen i kapitlet er relatert til begrepet organisasjonsform. Med dette menes en *teoretisk* beskrivelse av en måte å organisere seg på, som bygger på trekk og egenskaper som er innbyrdes konsistent og kan dekke både formelle og uformelle elementer (se for eksempel Mintzberg, 1979). Til sammenligning er vår beskrivelse *empirisk* og skal dekke en *konkret* organisasjon, der vi ut fra faglig skjønn trekker fram syv elementer som er særlig viktige i OD. For å forstå hva som kjennetegner denne organisasjonen, er det viktig å forstå kombinasjonen av disse elementene. Vi har også gjort et bevisst valg i rekkefølgen av elementene slik at dette skal framstå som logisk og lett å forstå.

3.1 Gruppering: Etter oppgaver på operativt nivå

Et viktig valg for enhver virksomhet er prinsipper for horisontal spesialisering, eller gruppering av enheter. Det kan trekkes et skille mellom:

- Gruppering etter «input» (som fag eller funksjon) eller «output» (produkter, oppgavetyper, kundegrupper, prosjekter med mer).
- Om man starter å gruppere aktiviteter fra «toppen» eller fra den operative delen av organisasjonen.

Ut fra dette finnes det en rekke måter å bygge opp en organisasjon på. En rendyrket linjeorganisasjon vil typisk være utformet fra toppen, hvor et (og bare et) prinsipp for gruppering benyttes på et gitt hierarkisk nivå. En matriseorganisasjon vil derimot benytte en kombinasjon av to prinsipper for gruppering (eksempel: fag og oppgave) på samme hierarkiske nivå, hvor begge typer av enheter tillegges makt og myndighet.

Det særegne ved OD fra 1998 var at man valgte å organisere seg etter oppgaver, nærmere bestemt etter detaljerte saksområder på det operative nivået. Dette blir i OD omtalt som produkter. Strukturen er altså bygget ut fra de operative delene av organisasjonen. Dette avspeiler at det er konkrete resultater i form av produkter eller leveranser, heller enn «input» (fag eller kompetanseutvikling) som skal ha førsteprioritet. I Ressursdivisjonen ble det våren 1998 nedsatt en gruppe som blant annet skulle identifisere divisjonens «output» i form av produkter. Det skilles mellom to typer av oppgaver; a) gjennomgående oppgaver og oppgaver som går igjen fra år til år, og b) adhoc oppgaver og enkeltstående prosjekter.

På denne måten ble altså to typer av oppgaver definert på det operative nivået. Til de aktuelle oppgavene eller produktene blir det så opprettet lag for å utføre arbeidet (se avsnitt 3.2 om lag). OD har benyttet denne organiseringen i nesten 20 år. I 2001 var det mellom 70 og 80 lag, hver knyttet til en konkret oppgave. Denne organiseringen skal være dynamisk i den forstand at det blir opprettet prosjektlag for å ivareta nye, kortsiktige oppgaver, at noen oppgaver fullføres og lagene legges ned, at grensene mellom langsiktige oppgaver kan justeres, og at nye oppgaver også kan innarbeides i langsiktige lag.

Et særegent trekk ved OD er dermed at gruppering starter på det operative nivået. Som en følge av det store antallet oppgaver og lag totalt, vil det være et ønske om et organisatorisk mellomnivå, der det plasseres et ansvar for et begrenset antall lag. OD har håndtert dette på ulike måter; fra et felles

ledelseslag i 1998, via tre produktområder i 2001-2003, de ni resultatområdene man hadde fra 2010, til dagens løsning med fire hovedområder og videre inndeling av disse på underdirektørnivå.

Gruppering på nivået under toppledelsen har altså endret seg over tid. Dette vil en også finne i andre virksomheter, og kan ofte forstås ut fra en 'konkurranses' mellom ulike prinsipper for gruppering (jf. Nesheim, 2017). Et særegent trekk ved direktoratet er imidlertid at grupperingen av elementer primært må forstås «*nedenfra og opp*»: Først identifiseres oppgavene, så koples oppgaver til lag, og deretter grupperes dette i områder eller tilsvarende.

3.2 Lag som grunnenhet i Oljedirektoratet

Hva er et lag?

Gruppering etter operative oppgaver og lagorganisering er tett knyttet sammen i OD. Etter at operative oppgaver (produktene) var identifisert, var det tidlig enighet om at et lag eller team skulle få ansvaret for et gitt produkt fra start til ferdig utførelse. Noe forenklet er det ledelsen i OD som bestemmer hvilke oppgaver og lag man har i organisasjonen, mens lagene skal styre selve utførelsen av oppgavene. I et notat fra 1998 heter det følgelig at «teamene følger produktet gjennom hele produksjonsfasen».

Det ble bestemt at lagene skulle være grunnenhetene i organisasjonen. Alternativet var å kombinere organisering etter fag (ressurser) og produkter i en matriseorganisasjon. De første årene benyttet man betegnelsen selvstyrte team fremfor lag på denne basisenheten. I 1998 skisseres noen trekk ved slike team, inkludert:

- Tverrfaglig
- Uten formell leder
- Stor frihet til å velge arbeidsform
- Styres av kundenes (i hovedsak departementet) produktkrav og tidsrammer
- Representerer divisjonene i kundekontakten
- Teammedlemmene er felles ansvarlige for de resultatene de oppnår
- Kan kun overstyres av en samlet divisjonsledelse

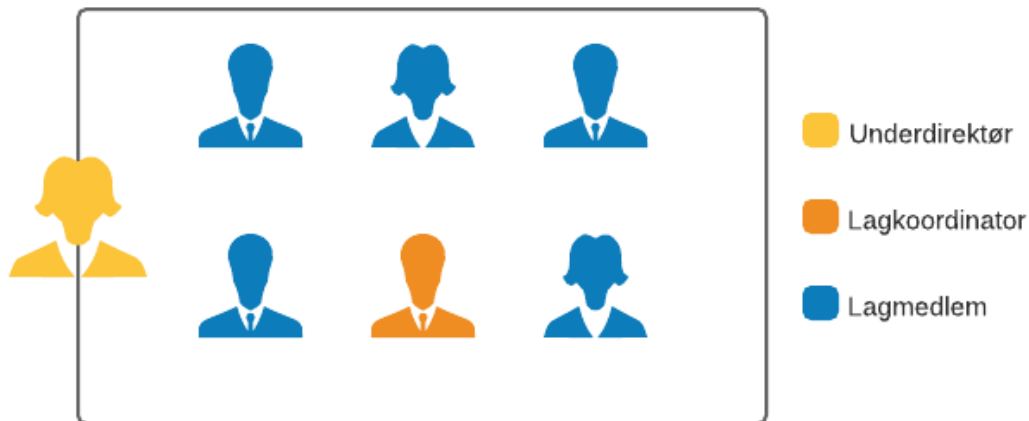
Etter hvert har OD gått over til å bruke betegnelsen lag heller enn team. Dette kan forstås ut fra at arbeidsmåten varierer mellom lagene. Å jobbe tverrfaglig, hvor det trekkes på kunnskaper fra flere fag og integrerer disse oppfattes som uvurderlig for en rekke av ODs oppgaver. Samtidig er det ikke alltid nødvendig å jobbe tverrfaglig. I tillegg utføres noen oppgaver individuelt, heller enn i en gruppe som jobber tett sammen. Dermed er man heller ikke et team i arbeidsmessig forstand. En annen endring er at kontakten med departementet i dag i større grad overlatt til de formelle mellomlederne; altså underdirektørene.

Selvstyre i lagene

I hele perioden er det lagt vekt på at det ikke er en formell leder i laget. Det er stor frihet til å velge arbeidsform i lagene, og medlemmene har et felles ansvar for resultatene. Ønsket om delegert myndighet i lagene er et nøkkelelement i ODs organisering. Lagene skal behandle saker etter prinsippet om fullført saksbehandling. Med dette menes «en arbeidsform hvor en sak behandles og forslag til vedtak eller råd presenteres i en så fullført form at det bare gjenstår å godkjenne eller forkaste forslag eller råd» (internt dokument).

Roller i lagene

Tre ulike roller er involvert i lagene (jf. figur 3). Hver *underdirektør* har en lagportefølje. For hvert lag er det vedkommende (omtalt som kontaktperson for laget i ledelsen) som definerer produkt og mandat for lagene, i samspill med øvrige underdirektører. Det skal avtales statusmøter med hvert enkelt lag avhengig av behov. Underdirektør har også et resultatansvar for sine lag. Hvert lag har en *lagkoordinator*. Vedkommende skal være et kontaktpunkt mot ledelsen og andre lag, og ha det som beskrives som en «se til» funksjon knyttet til avklaring av prosesser, produkter og rutiner i laget. Det ligger ikke i denne rollen et formelt lederansvar. Den tredje rollen er «*vanlig*» *medarbeider*. Det er et kollektivt ansvar for at laget fungerer og utfører de aktuelle oppgavene på en god måte.



Figur 3. Roller i lagene

Innenfor disse rollene skal lagene i stor grad jobbe selvstyrt, innen de aktuelle oppgaver og mandater. Samtidig er det retningslinjer for konsultasjon eller vertikal samhandling (med underdirektør) når det bl.a. gjelder saker av stor strategisk betydning, med store økonomiske eller politiske konsekvenser og ved uenighet innen eller mellom lag. Dette medfører at det er lagt opp til skjønnsmessig involvering av underdirektør. Det er også en mulighet for at tilleggsoppgaver tilpasset det enkelte lag kan tas inn i oppgavene til lagkoordinator. Dette finner oftest finne sted i prosjektlag.

Langsiktige lag og prosjektlag

Det skiller mellom to typer av lag. Langsiktige lag benyttes for produkter som krever kontinuitet i ressursinnsats og arbeid over tid. Mange av oppgavene er repeterbare og følger samme forløp år for år. Langsiktige lag vil typisk ha en rekke forvaltningsoppgaver og oppgaver som er gitt med hjemmel i lov og forskrifter. Mange av oppgavene er driftsrelaterte, og kan til en viss grad løses individuelt. Noen av de langsiktige lagene er tverrfaglige, mens andre lag ikke krever bidrag fra flere fag.

Prosjektlag benyttes for å løse en tidsbegrenset oppgave av et visst omfang. Sammenlignet med de langsiktige lagene er prosjektlagene mindre, og har typisk *et* mål og *en* hovedoppgave. De fleste prosjektlag er tverrfaglige og krever internt samarbeid og felles forpliktelse fra medlemmene.

Når nye behov oppstår og nye oppgaver skal defineres er det ikke entydig om det opprettes et nytt prosjektlag eller om oppgaven skal inngå i et etablert, langsiktig lag. Her vil det bli utøvd skjønn i valget mellom de to alternativene.

Lagorganisering som gjennomgående prinsipp i OD

Arbeidet med produktene i OD utgjør det vi kan beskrive som kjernevirksomheten i virksomheten. Denne virksomheten utføres altså i lagene. Et viktig trekk ved OD er at også arbeidet i funksjoner som HR, IT med mer, og *i ledelsen* også i stor grad blir utført i lag. Dette kunne som alternativ blitt utført i tradisjonelle avdelinger. Grunnen til at dette er organisert i lag er at det blir lettere å få til rotasjon mellom lagene og fleksible «grenser» mellom ulike deler av organisasjonen. Også på ledelsesnivå finnes viktige innslag av lag. Dette gjelder både i vekten på dialog mellom lederne, at mange beslutninger tas i møtearenaer for ledere, samt i bruken av begrepet ledelseslag for å beskrive ledere på samme hierarkiske nivå.

*3.3 Fleksibel bemanning**OD eier ressursene*

Bemanning eller allokering av personell handler om hvordan man knytter virksomhetens ansatte til oppgavene som skal løses. For å forstå dette i en større sammenheng kan vi skille mellom to lederroller; knyttet til personellressurser og til oppgaveutførelse (jf. Mjelde og Nesheim, 2015). I en rendyrket linjeorganisasjon vil disse to rollene være sammenfallende; avdelings- eller seksjonsleder vil typisk ivareta begge. Den ansatte vil også typisk utføre arbeidet innenfor denne enheten og ikke jobbe for andre enheter i virksomheten. I en matriseorganisasjon vil derimot de to rollene være skilt, mellom en ressurseier som har ansvaret for personaloppfølging og stiller personell til rådighet, og en oppgaveansvarlig som leder prosjektet eller enheten der arbeidet blir utført. I en artikkel av Nesheim og Mydland (2017) har vi analysert organisasjoner som har elementer fra begge disse formene. Vi studerte hvordan noen departementer i sentraladministrasjonen selektivt har justert linjeorganisasjonen for bedre å kunne håndtere prosjekter og tverrfaglige oppgaver som krever bidrag fra flere avdelinger.

OD har valgt en fjerde løsning for å håndtere bemanningen. Oppgavene blir altså utført i langsiktige lag og prosjektlag. Her er det et kollektivt ansvar for utførelse, med viktige roller for lagkoordinatorer og underdirektør. En medarbeider vil typisk delta i flere enn et lag. Ressursstyring blir dermed viktig. Et viktig spørsmål er hvordan OD kan allokere «de riktige medarbeidere til det riktige laget på det riktige tidspunktet». For å håndtere dette, er det ikke en entydig ressurseier, som gjerne finnes i en linje- og en matriseorganisasjon. Det er i stedet lagt stor vekt på at det er OD som eier ressursene, og at personellet skal benyttes der det er mest hensiktsmessig for organisasjonen totalt sett. Samtidig involverer dette eierskapet underdirektørene som har ansvaret for personaloppfølging og fagkoordinatorer som skal konsulteres ved beslutninger om bemanning.

Allokering av ressurser

Bemanning dekker både justeringer av medarbeidere i langsiktige lag og rekruttering til nye prosjektlag. Når et behov for personell i lag oppstår, kunngjøres dette internt. Medarbeiderne melder deretter interesse for de aktuelle posisjonene. Selve beslutningene om allokering tas i et møteorgan; ressursstyringsmøtet. Her deltar de 12 underdirektørene og de fem fagkoordinatorer. Alle underdirektørene har roller som a) lagenes kontaktperson i ledelsen, b) personalleder for en rekke medarbeidere, og c) et kollektivt ansvar for ressursstyring i organisasjonen. Fagkoordinator deltar i dette møteorganet i egenskap av at de kjenner kompetanse og kompetansebehov innen sine respektive fagområder. Det er en forutsetning at allokering av personell finner sted ut fra hensynet til OD som helhet, hvor man finner en god balanse mellom lagenes og områdenes interesser.

Medarbeider: Flexibilitet mellom lag

Medarbeideren er involvert i flere lag samtidig. Det er ikke formalisert hvor mange timer man skal jobbe i et lag på års- eller månedsbasis. Det er i stor grad lagt opp til at medarbeiderne selv skal kunne justere arbeidsinnsatsen ut fra eget skjønns og forståelse av hva som trengs i de ulike lagene. Dette skjer gjerne i dialog med personalleder. I noen tilfeller kan arbeidsgivers styringsrett legges til grunn. Dette medfører at en selv kan påvirke arbeidsinnsatsen i de enkelte lagene, ved endringer, eller når nye behov oppstår. Når den enkelte medarbeider deltar i oppgavemessig tilgrensende lag har man også en viktig rolle i samordning og håndtering av grenseflater mellom lag. På medarbeidernivå er dermed ressursstyringen relativt lite detaljert og formalisert. Begrunnelsen for dette er at hvis det gis stor autonomi og tillit til medarbeiderne, antas dette å bidra til motivasjon, utvikling og god oppgaveløsning.

Rotasjon

ODs organisasjon antas å fungere best hvis medarbeiderne ikke blir «låst» fast i en oppgave, men får jobbe med ulike oppgaver over tid. Dette kan realiseres ved at den ansatte jobber i prosjektlag med tidsbegrenset varighet, jobber med ulike oppgaver i et langsiktig lag eller jobber på ulike langsiktige lag over tid. På denne måten kan medarbeideren jobbe med nye oppgaver og i nye samarbeids-konstellasjoner. Denne dynamikken antas å føre til positiv utvikling for både medarbeidere og organisasjon.

3.4 Hierarki og lederroller

OD har gjerne blitt omtalt som en «flat» organisasjon hvor arbeidet utføres i lagene av myndiggjorte og kompetente medarbeidere. Samtidig er dette ingen presis beskrivelse av organisasjonen. Det er et innslag av hierarki i OD. For det første er direktoratet underlagt Olje- og energidepartementet som gir mandat og oppgaver til OD. Oppfølging og kontroll finner sted i en styringsdialog basert på prinsipper om etatsstyring. For det andre vil en ansatt i OD inngå i et hierarkisk autoritetsforhold til organisasjonen representert ved oljedirektøren. Den ansatte er underlagt arbeidsgivers styringsrett. Denne hierarkiske relasjonen kan imidlertid utformes på ulike måter. Gitt at kjernevirksomheten kan beskrives ut fra oppgaver og lag, er følgende spørsmål viktige:

- Hvor mange ledere er det utover oljedirektør?
- Hvor mange hierarkiske nivåer av ledelse er det i OD?
- Hvordan velger man ut ledere?
- Hva er arbeidsdelingen mellom (eventuelt) ulike hierarkiske nivåer?
- Hva er arbeidsdelingen (horisontalt) mellom ledere på samme nivå?
- Hvor mye myndighet og beslutningsrett er faktisk delegert til lagene (se under roller i lagene, avsnitt 3.2)?
- Hvordan utøves personalledelse?

I de 20 årene siden 1998 har OD valgt noe ulike svar på disse spørsmålene. De justeringene vi beskrev i kapittel 1 avspeiler nettopp *mindre* justeringer og tilpasninger av ODs organisasjon.

Antall ledernivåer

Etter endringen i 2014 ble antallet ledere utvidet fra 10 til 17. Bakgrunnen for dette var et oppfattet ønske og behov om mer ledelseskapasitet. Dette var dels knyttet til mer tid til personalledelse, dels til

rapportering og kontakt med departementet, og dels muligheten for en klarere arbeidsdeling mellom ledere (framfor at «alle er involvert i alt»).

Endringen medførte at det ble et tydelig skille mellom det strategiske nivået (oljedirektør og fire områdedirektører) og det operative ledelsesnivået (underdirektører). I tillegg etablerte man egne ledelsesmøter for hovedområdene. Saker kunne da bli behandlet i et område i stedet for i hele ledergruppen. Vi kan dermed betrakte OD som en organisasjon med to hierarkiske nivåer over lagene. Dette kan også beskrives som *ledelseslag* på to nivåer, med tanke på vektleggingen av felles møteorganer og det å se helheten i OD, framfor bare å konsentrere seg om egne ansvarsområder. Lederne på de to nivåene deltar i ulike møteorganer og har i prinsippet oppgaver på to ulike nivåer; strategisk og operativt nivå. Direktørene vil ha ansvar for overordnede strategier og prioriteringer, samt kontakt med departementet og ekstern kontakt på strategisk nivå. Underdirektørene vil ha ansvar for implementering av strategier, ressursstyring, samt kontakt med departementet og ekstern kontakt på operativt nivå.

Rotasjon av ledere

Utvelgelse til lederroller skiller seg fra det typisk karrieremønster i staten. Oljedirektøren peker ut ledere til de aktuelle lederrollene med en gitt funksjonstid. I denne perioden får man et tillegg i lønnen. Etter endt periode i en lederrolle vil man typisk gå tilbake til en rolle som vanlig medarbeider. Oljedirektøren kan også endre lederporteføljene underveis ut fra ODs behov. Det å ha en rolle som leder er dermed en eksplisitt *midlertidig* rolle. I tillegg kommer at lederrollene trolig utgjør en mindre andel av antall ansatte enn flertallet av statlige etater.

Ledelse av lag

I lagene er det altså en lagkoordinator (som ikke er en formell lederrolle) og en rolle for underdirektør. Sistnevnte betegnes som kontaktperson for lagene i ledelsen. Her inngår både en oppfølging av de enkelte lag, håndtering av grenseflater mellom lag som inngår i porteføljen, og bidrag til eventuell etablering og mandat for nye prosjektlag. I arbeidet mot lagene betraktes det som viktig å finne en balanse mellom «distanse» og «nærhet». Det er viktig å få til et godt samspill med lagkoordinator og de øvrige medlemmene i hvert lag. I praksis kan denne rollen utøves på ulike måter, og det er lagt opp til skjønnsmessig involvering i lagene. I praksis vil måten det jobbes mot lagene være påvirket av om det er et langsiktig lag eller prosjektlag, oppgavens karakter for øvrig, erfaring og kompetanse i laget, samt grad av tidspress og strategisk betydning av laget.

Personalledelse

Underdirektørene har altså en rolle knyttet til oppgavedimensjonen og lagporteføljen. Underdirektørene har også en rolle knyttet til personalledelse for et antall medarbeidere. Her inngår personaloppfølging, støtte til kompetanseutvikling, konflikthåndtering og medarbeidersamtaler. Ut fra ODs organisasjon med oppretting av nye lag og fleksibel bemanning vil det typisk ikke være 100 % sammenfall mellom de medarbeidere som inngår i egen lagportefølje og de medarbeidere man har personalansvar for. Dette skillet mellom oppgaveansvar og personalansvar medfører en potensiell utfordring når det gjelder oppfølging og tilbakemelding til de medarbeiderne man ikke kjenner fra egne lag. Her vil man være avhengig av god dialog med andre underdirektører.

Funnene fra spørreskjemaundersøkelsen indikerer at utøvelsen av rollen som personalleder fungerer relativt godt i OD. Av tabell 1 (neste side) framgår det at ca. 70 % uttrykker en positiv oppfatning til 'tilbake-melding' og 'kunnskap', mens 'tilgjengelighet' betraktes positivt av 89 % av medarbeiderne.

Tabell 1. Medarbeidernes opplevelse av personalledelse.

Andel som svarer «helt enig», «enig» eller noe «enig» på påstandene

Min personalleder gir meg god tilbakemelding på prestasjoner	71 % (N=170)
Min personalleder har tilstrekkelig kunnskap om mitt arbeid	69 % (N=172)
Min personalleder er tilgjengelig ved behov	89 % (N=170)

3.5 Myndiggjøring av medarbeidere og tillitsbasert ledelse

Helt siden endringen i 1998 har det vært lagt vekt på utvikling av medarbeiderne, slik at de skal være i stand til å ta initiativer, og bruke faglig skjønn individuelt og i arbeidsgrupper, for å kunne løse oppgavene på en god måte. I beskrivelsen av situasjonen før endringen ble det rapportert om nedprioritering av personalledelse, lite fokus på faglig og personlig utvikling, og et visst innslag av mistriksel og stagnasjon (AFF; 2000). Det var en *egen målsetning* for endringen å bidra til utvikling av medarbeiderne. Samtidig er det slik at myndiggjøring av medarbeiderne var en *forutsetning* for å realisere de andre aspektene ved endringene; som å ta beslutningene i lagene, jobbe tverrfaglig og bygge ned og endre hierarki og ledelsesfunksjoner.

Hillestad (2003) peker på at teamlignende konstellasjoner både bygger på og legger til rette for stor grad av frihet og selvstendighet i arbeidsutførelsen. Dette kan bidra til å stimulere kreativitet og tverrfaglighet. Organisasjoner med innslag av flat struktur vil derfor i stor grad være basert på selvledelse. Selvledelse viser seg ved at «ansatte tar personlig ansvar for resultater av sin arbeidsinnsats og overvåker egen framdrift. I tillegg søker de etter data og tilbakemelding om sine prestasjoner, mestrer egen produksjon ved selv å korrigere når det er nødvendig, søker veiledning og ressurser, gir og etterspør hjelp, alt med forbedring av prestasjoner for øye» (Hillestad, 2003).

Dette søkelyset mot medarbeiderne kommer i dag til uttrykk på flere måter i OD. Blant annet etterstreber OD en kultur basert på:

- tillit framfor kontroll
- aktiv involvering framfor passivitet
- ansvarliggjøring framfor ansvarsfraskrivelse
- fleksibilitet framfor statisk
- utstrakt delegering og myndiggjøring

Det stilles krav til medarbeiderne å bidra til å spille hverandre gode, er fleksibel i forhold til arbeidsoppgaver, har innvirkning på egen arbeidssituasjon og tar ansvar for egen kompetanseutvikling. Det er også forventet at man tar et felles ansvar for at de lagene man jobber i fungerer og at produktet som leveres har den nødvendige kvalitet. Medarbeiderne har selv et ansvar for kvalitetssikring ved å gjøre seg kjent med rammevilkår og regelverk, foreta kontroll mot prosedyrer og rutiner, og konsultere fagnettverk og relevant spisskompetanse.

Å myndiggjøre medarbeidere kan bidra til en tillitsbasert organisasjon. Dermed kan egen kompetanse utvikles uten å være begrenset av overdreven detaljstyring fra ledere og formelle styringsmekanismer. På den annen side: Det kan være krevende å ta dette ansvaret og bidra til god oppgaveløsning og utvikling, uten et «sikkerhetsnett» i form av kontroll og hierarkisk styring. I en studie av OD, finner Wadel (2007) at medarbeiderne etter endringen måtte administrere og lede seg selv i arbeidet. De ansatte tok også mange initiativer overfor hverandre knyttet til de arbeidsmessige. Man inngikk ofte i

posisjoner hvor medarbeiderne i praksis måtte utøve ledelse i forhold til hverandre. I en flat organisasjon som OD må man dermed utøve selvledelse i form av å «lede seg selv», men også å utøve uformell ledelse av arbeidsoppgaver i samhandling med andre.

Tabell 2. Jobbkvalitet i OD

Andel som svarer «helt enig», «enig» eller noe «enig» på påstandene

Gode muligheter for faglig utvikling	87 % (N=173)
Vet hva som forventes av meg som ansatt	91 % (N=173)
Jeg kan selv velge hvordan jeg løser de oppgavene jeg blir tildelt	93 % (N=171)
Jeg kan selv justere arbeidsinnsatsen mellom lagene når det er aktuelt	76 % (N=171)
Det er vanskelig å forene kravene mellom lag	47 % (N=172)

Tabell 2 tar for seg ulike sider ved jobbkvalitet. Det framgår at en stor andel er positive til muligheter for faglig utvikling, klare forventninger, autonomi i jobbutførelse og mht. arbeidsinnsats mellom lag. Samtidig er det 47 % som opplever utfordringer ved å forene krav fra ulike lag, noe som indikerer at arbeidspresset til dels kan være høyt.

Tabell 3. Opplevelse av å arbeide i konkrete lag.

Andel som svarer «helt enig», «enig» eller noe «enig» på påstandene

	Langsiktig lag (N=156)	Prosjektlag (N=71)
Opplever sterk tilhørighet til dette laget	80 %	76 %
Har utviklet meg faglig ved å jobbe i dette laget	81 %	85 %
Det er meget motiverende å jobbe i dette laget	76 %	83 %

Vi har også kartlagt opplevelsen av å jobbe i konkrete lag (tabell 3). Det viser seg at det også her i hovedsak er positive utfall; for tilhørighet, faglig utvikling og motivasjon knyttet til laget. Andel som er enig i dette ligger mellom 76 % og 85 %. Det er høy «score» for både langsiktige lag og prosjektlag.

3.6 Fag- og kompetanseutvikling

OD er en kunnskapsorganisasjon, i den forstand at oppgaveløsning bygger på faglig skjønn utøvet av medarbeidere med høy utdanning. Fag- og kompetanseutvikling er også høyt prioritert i direktoratet. Funnene referert over viser at medarbeiderne opplever dette positivt. På denne bakgrunn blir to spørsmål sentrale:

- Hvordan er spesialisert fagkompetanse bygget inn i organisasjonsstrukturen?
- Hvordan oppmuntrer man til kompetanseutvikling; gjennom individuell kunnskapsakkumulering i jobben, kunnskapsartikulering, kodifisering og formalisering av kunnskap (jf. Principe og Tell, 2001)?

Spesialisert fagkompetanse kan bygges inn i organisasjonsstrukturen på en rekke måter. Dette inkluderer både en struktur bygget opp etter fag, og strukturer som kombinerer fag og oppgaver i en

matriseorganisasjon. Det sistnevnte alternativet var aktuelt i 1998 (jf. kapittel 2), og blir i dag benyttet i Petroleumstilsynet. OD har imidlertid en lagbasert struktur, framfor en fagbasert organisasjon. I tillegg er personalledelse fordelt på mellomlederne, basert på en inndeling som ikke følger faggrensene.

For å håndtere den faglige dimensjonen har OD opprettet en rolle som fagkoordinator, samt fagnettverk. Disse er et supplement til den formelle hovedstrukturen i virksomheten. Det er fagkoordinatorer innen fem fag; geologisk fag, reservoarteknikk, feltutvikling, petroleumsøkonomi og jus. På hvert av disse områdene er det også et fagnettverk.

Fagkoordinators oppgaver er særlig rettet mot å ha oversikt over kompetanse på det aktuelle fagområdet, følge opp utviklingsplaner for medarbeiderne i samarbeid med personalleder, tilrå bemanning i lag og delta i ressursstyringsmøtet, samt samordne aktiviteten i fagnettverket.

Fagnettverkene er faglige fellesskap som skal støtte den enkelte i kompetanseutvikling og ivareta ODs kunnskapsbehov på prioriterte områder. Medlemmene i et fagnettverk har felles forankring ut fra utdanning og/eller fagområder. Aktivitetene omhandler vedlikehold og utvikling av kompetanse, interne og eksterne fagmøter, idegenerering, erfaringsoverføring og faglige innspill knyttet til ODs strategi og produkter, og bidra til faglig kvalitetssikring av ODs oppgaver og produkter.

Mye av aktiviteten i fagnettverkene kan knyttes til kunnskapsartikulering. OD har her laget en arena for dialog, diskusjoner og erfaringsoverføring. Dette skiller seg fra en strategi basert på kodifisering³, hvor vekten legges på implementering og etterlevelse av standardiserte prosedyrer. Kunnskapsartikulering gjennom nettverk kan på denne måten supplere individuell kunnskapsakkumulering «on the job» i varierte og utviklende oppgaver.

3.7. Ressursstyring

Med ressursstyring vil vi her forstå styring av ressursene på lagnivå og medarbeidernivå. Blant statlige etater og direktorater finnes ulike løsninger når det gjelder detaljeringsgrad i, og oppfølging av, planer og budsjetter for personalet. OD har valgt en modell hvor ressursene styres med liten grad av detalj. Hovedprinsippet i ressursstyringen er at medarbeiderne på et gitt tidspunkt er knyttet til et eller flere lag. Langsiktige lag, kortsiktige lag, oppgaver og mandater for lagene, samt medarbeidernes medlemskap i lagene er formalisert. Det er imidlertid ikke budsjetter for personell for hvert lag. Dette medfører at man vet hvem som er med i laget, men ikke nøyaktig hvor mye ressurser (f.eks. månedsverk i et år) man har til disposisjon. Medarbeidernes bidrag til et lag er heller ikke formalisert i timer eller månedsverk per år.

Dette er utfall av bevisste valg i direktoratet. Det er særlig to argumenter som trekkes fram. Når det ikke benyttes timebudsjetter på lag og personnivå, uttrykker dette tillit til medarbeiderne. Et tildelt timetall kan føre til at organisasjonen blir for fastlåst og ikke kan justere innsatsen mellom lag etter behov. En ordning med «romslig» ressursstyring antas derimot å bidra til fleksibilitet på flere nivåer; i den enkelte medarbeiders innsats, i lagene og i bruken av ressurser mellom lag. Det andre argumentet er knyttet til administrasjonskostnader ved mer detaljert timestyring. Man slipper unna detaljert

³ For ordens: Dette betyr ikke at OD neglisjerer kodifisering og formalisering av kunnskap, i form av prosedyrer for arbeidsutførelse, dokumentasjon og kontroll. For eksempel vil det innen lagene være krav om mål, aktivitetslister, milepæler osv. Poenget er at kodifisering som en form for kunnskapsutvikling har *relativt* mindre oppmerksomhet i kjernevirksomheten i OD. Samtidig vil dette kunne variere mellom lag. Det er også sannsynlig at med de muligheter som ligger i digitalisering av arbeidsprosessene, vil dette aspektet få økt betydning i OD.

budsjettering på lag og personnivå, og unngår tidkrevende rapportering. Justeringer av innsats mellom lag og innen lag kan initieres individuelt og avtales uformelt. Tidkrevende prosedyrer for endringsmeldinger, formelle møter og eventuelle forhandlinger om endringer i bruk av ressurser unngås.

KAPITTEL 4: Utfordringer i en «flat» og «fleksibel» organisasjon

I dette kapitlet vil vi gå inn på noen aktuelle utfordringer i organisasjoner som bygger på de prinsippene som er beskrevet i kapittel 3. Hensikten er å trekke fram aktuelle avveininger og dilemmaer i en organisasjon som OD. Vi vil understreke at dette ikke er en detaljert analyse av virksomheten, og heller ikke nødvendigvis tar for seg de mest aktuelle utfordringene eller problemer i OD i dag. Poenget med framstillingen er at de skal belyse noen nøkkelspørsmål for organisasjoner; som har nedtonet hierarkiske og byråkratiske elementer for å myndiggjøre medarbeiderne og bidra til større fleksibilitet i ressursbruk og oppgaveløsning.

4.1 Hvordan bygges personal- og oppgave inn i organisasjonen?

Som vi har vært inne på kan det skilles mellom et personal-(ressurs-) og et oppgaveansvar i en organisasjon. Det førstnevnte viser til ansvar for bemanning, medarbeideroppfølging og kompetanseutvikling, og tillegger ofte en linjeleder. Oppgaveansvaret er rettet mot utførelsen av en gitt oppgave (knyttet til et prosjekt eller en mer varig oppgave), tildeling av roller til medarbeidere, organisering og ledelse av arbeidet og ansvar for det ferdige arbeidet. I en rendyrket linjeorganisasjon vil de to rollene typisk være samlet hos enhets- eller avdelingsleder. En slik løsning kan imidlertid bidra til en for rigid bruk av personell, og for å legge til rette for større fleksibilitet blir det gjerne skilt mellom de to rollene.

I OD må ressursansvaret forstås ut fra tre forhold; a) normen om at det er OD samlet som «eier ressursene», b) beslutningene om allokering av personell tas i et eget møteorgan av mellomledere og fagkoordinatorer, og c) personalansvaret (medarbeideroppfølging) er fordelt mellom de 12 underdirektørene. Når det gjelder oppgaveansvaret ligger dette på to nivåer. For det første på lagnivået, der det skal være et samspill mellom 'vanlige' medarbeidere, en lagkoordinator og en mellomleder. På neste nivå finnes mellomlederne med sine lagporteføljer.

I samspillet mellom ressurser og oppgaver har dermed mellomlederne en viktig rolle. Disse lederne er sterkt involvert på både ressurs- og oppgavesiden. Samtidig kreves det god dialog og kommunikasjon med andre aktører for å få samspillet til å fungere godt. Det er ikke 100 % sammenfall mellom de medarbeiderne man er personalleder for og de som jobber i lagene som inngår i egen portefølje. Dette krever at underdirektør får utfyllende informasjon fra andre mellomledere og fagkoordinatorer for å utøve rollen som personalleder. Deltakelsen i ressursstyringsmøtet krever videre at man bidra til å balansere interessene for egen lagportefølje, eget hovedområde og hensynet til OD som helhet. Endelig vil rollen i de enkelte lagene kreve at underdirektør får til et godt samspill med lagkoordinatorer og de øvrige lagmedlemmene.

Denne måten å bygge inn personal- og oppgaveansvaret er et sentralt trekk ved OD. Det kan forstås ut fra at laget er grunnenheten i OD, og at det er lagt stor vekt på prinsippet om fullført saksbehandling og myndiggjøring av medarbeiderne. Da rollen som underdirektør ble innført i 2014, ble man som mellomleder fritatt fra noen strategiske oppgaver. Dette forenklet rollen. Samtidig er dette også i dag

en krevende jobb, som både krever god rolleforståelse, gode evner til dialog og kommunikasjon i relasjon til mange medarbeidere, og evne til å bidra til godt forankrede beslutninger i møteorganer.

4.2. Interesseavveining i allokeringsbeslutninger

Som beskrevet i kapittel 3 er allokering av rett person til rett lag på rett tidspunkt viktig for OD. Ressursstyringsmøtet er sentralt i beslutningene om bemanning av nye lag og justeringer av medlemskap i eksisterende lag. Dette handler dels om hvor mange personer og hvilken kompetanse som skal inn i de aktuelle lagene, dels om allokering av faktiske personer for å fylle de faktiske posisjonene. I spørreskjemaundersøkelsen svarte 10 av 12 mellomledere på hvordan de oppfattet disse prosessene.

Tabell 4: Bemanning

Andel som svarer «helt enig», «enig» eller noe «enig» på påstandene. N = 10.

God forståelse av hverandres bemanningsbehov mellom hovedområdene	20 %
Klarer å balansere bemanningsbehov innen de enkelte hovedområdene på en god måte	40 %
Store motsetninger mellom hovedområdene når det gjelder ressursallokering	70 %
Gode til å justere bemanningen for å fange opp endrede behov	70 %

Av tabell 4 framgår det at bemanning til lag ikke er uproblematisk i OD. Svarene indikerer at det til dels er manglende forståelse av bemanningsbehov mellom områder og innslag av motsetninger mellom hovedområdene innen dette feltet. 4 av 10 peker på at man klarer å balansere bemanningsbehovene på en god måte, og 7 av 10 er enige i at man er gode til å justere bemanningen for å dekke endrede behov.

Svarene på disse spørsmålene må tolkes i lys av at bemanningen finner sted i en åpen prosess som berører interesser i de ulike områder og lag, og i OD som helhet. I og med at det handler om fordeling av knappe ressurser, vil det gjerne være noen ledere som opplever at de kommer dårlig ut. I en ren linjeorganisasjon eller i en matrise (fag/lag) ville trolig færre ledere vært direkte eksponert for bemanningsbeslutningene, samtidig som forventningene knyttet til å ivareta alles interesser ville vært mindre. På den andre siden: Svarene på påstandene indikerer at det er forbedringsmuligheter. Er svarene f.eks. knyttet til at det har utviklet seg et «mindset» hvor bemanning er blir et spørsmål om «vinn eller tap» for de enkelte hovedområdene? Finner bemanning sted i en atmosfære preget av delvis «silotenking» og ulike kulturer mellom områdene, noe som svekker gjensidig tillit og forståelse av hverandres bemanningsbehov i det aktuelle møteorganet?

4.3 Bemanning: For stor frihet for medarbeiderne?

Innholdet i beslutningene på ledernivå om bemanning av lag vil være påvirket av *tilbudet* av medarbeidere; dvs. hvor mange og hvilke av medarbeiderne som stiller seg til disposisjon til nye prosjektlag, og som ønsker å skifte langsiktig lag. Det er et ønske fra ODs side at medarbeiderne skal være fleksible også på dette området: At man jobber på ulike lag over tid antas å bidra til egen utvikling, egen motivasjon og å skape nye konstellasjoner som bidrar til dynamikken i organisasjonen. Dette kommer til uttrykk i verdien «fleksibilitet, framfor statisk» og i at medarbeidere oppfordres til å skifte lag. Det er også en åpning for bemanning av lag uten kunngjøring, hvor dette aspektet (ledelsens ønske om at medarbeiderne rotere mellom oppgaver) er vektlagt. Det er imidlertid ikke noe *krav* om at man må skifte lag; for eksempel maksimal lengde for lagmedlemskap, eller krav om hvor mange lag man skal delta i.

Tabell 5: Medarbeidere: Fleksibilitet knyttet til lag.

Andel som svarer «helt enig», «enig» eller noe «enig» på påstandene

Kan selv bestemme hvilke langsiktige lag jeg jobber i	58 % (N=172)
Ønsker å jobbe i de samme langsiktige lagene i 2018 og 2019 som i dag	75 % (N=172)
Det burde vært et krav at medarbeiderne roterte mellom lag	39 % (N=168)
Medarbeidernes bidrag på hvert lag burde vært definert på forhånd	37 % (N=167)

Det kan derfor være et spørsmål om den relative friheten medarbeiderne har på dette området, kan bidra til å svekke utvikling og omstilling i organisasjonen. Vi kan illustrere dette med noen funn fra spørreskjemaundersøkelsen (tabell 5). Det viser seg at medarbeiderne har stor innflytelse på hvilke langsiktige lag man jobber i (58 %), og typisk har en preferanse for å jobbe på det samme langsiktige laget over tid (75 %).

Det er også spurt direkte om det burde vært et *krav* til medarbeiderne om å rotere mellom lag. Vi finner at 39 % av medarbeiderne uttrykker enighet med denne påstanden (mens 40 % uttrykker uenighet). Når det gjelder om det er hensiktsmessig med en mer formell ressursstyring, mener 37 % at medarbeidernes bidrag på hvert lag burde vært definert på forhånd (44 % er uenige). Når vi sammenligner svarene fra medarbeidere med svarene fra underdirektører, er det sterkere ønske om rotasjon mellom lag og forhåndsdefinerte bidrag hos sistnevnte.

4.4 Prosjetlag vs langsiktige lag

I faglitteraturen har det de siste 20 årene vært lagt vekt på midlertidighet, prosjekter og prosjektbaserte organisasjoner (f.eks. Bakker, 2011). Sistnevnte viser til organisasjoner der kjernevirksomheten i all hovedsak blir utført i prosjekter som løser tidsbegrensede oppgaver for interne eller eksterne kunder. I slike organisasjoner kan man vente avveininger og spenninger mellom «prosjektlogikken» som preger det operative arbeidet på den ene siden, og varige funksjoner knyttet til ressurseierskap, kunnskapsutvikling og den strategiske utviklingen i virksomheten på den andre siden.

OD har «rigget» sin organisasjon slik at men lett kan bygge inn nye prosjekter i strukturen. Samtidig er det et hovedtrekk ved OD at utførelse av prosjekter (tidsavgrensede oppgaver utført av (prosjektlag) kombineres med mer varige oppgaver utført i langsiktige lag. Denne kombinasjonen av prosjekter og

ikke-prosjekter i kjernevirksomheten finnes også i operatørbedrifter i petroleum, innen offentlig infrastruktur (Bane NOR, Avinor, Statens Vegvesen) og i andre statlige etater.

Faglitteraturen har i stor grad neglisjert denne kombinasjonen av prosjekter og ikke-prosjekter (Nesheim, 2018). Ut fra studiet av OD kan vi peke på noen utfordringer i slike organisasjoner. For det første kjennetegnes prosjektlag og langsiktige lag av *ulike arbeidsmåter og rasjonale*. Prosjekter rettes typisk mot en avgrenset oppgave, med stor grad av unikheter, og utføres av et lag satt sammen for denne oppgaven. Arbeidet preges ofte av intensivt samarbeid rettet mot å løse oppgaven innen den tidsfristen som er gitt. Dette gir gjerne en egen dynamikk og krever at deltakeren har et «prosjekthode». Langsiktige lag benyttes for produkter som krever kontinuitet i medlemskap over tid. Oppgavene kan følge det samme forløpet år for år, og det er gjerne et stort innslag av forvaltningsoppgaver.

Sett fra *medarbeidernes* side har man dermed muligheter til å jobbe i to (ofte) ulike arbeids-kontekster, en form for variasjon som er i samsvar med verdier og grunnprinsipper i ODs organisasjon. I den empiriske studien rapporterer medarbeiderne om sterk tilhørighet, faglig utvikling og sterk motivasjon knyttet til *både* prosjektlag og langsiktige lag. På den annen side er 53 % av medarbeiderne ikke med i prosjektlag, og jobber dermed utelukkende i langsiktige lag. Ut fra den friheten medarbeiderne har i OD (se avsnitt 4.3) kan dette til dels være resultat av egne valg.

Medarbeiderne har også ulike preferanser knyttet til de to typene av lag. 32 % foretrekker å jobbe i prosjektlag, 28 % foretrekker å jobbe i langsiktige lag, mens 40 % svarer «verken eller». Det er en tendens til at medarbeiderne opplever at det å jobbe i prosjekter gir noe større faglig utvikling og ekstra motivasjon sammenlignet med langsiktige lag.

Vi finner også at *ledelse utøves på ulike måter* i de to typene av lag. Dataene fra spørreskjemaundersøkelsen viser at lagkoordinator i prosjektlag har en tettere oppfølging av laget, og en større betydning for arbeidet enn lagkoordinator i langsiktige lag. Svarene indikerer også at den relative innflytelsen fra lagkoordinator sammenlignet med underdirektør er større i prosjektlag enn i langsiktige lag. Dette indikerer at lagkoordinator i noen tilfeller kan ha en rolle som ligger tett opp til en «vanlig» prosjektlederrolle, slik dette praktiseres i andre virksomheter.

Et fjerde poeng er at skillet mellom prosjektlag og langsiktig lag *ikke vil være rent objektivt, men bygger på subjektive valg og utøvelse av skjønn*. En ny oppgave kan eksempelvis være en bestilling fra departementet, en følge av et ønske om å skaffe seg mer kunnskap på et felt, eller et behov å komme i «forkant» av en teknologisk, ressursmessig eller økonomisk utfordring. Det er ikke noe absolutt og objektivt kriterium for hva som er en ny oppgave versus å være en del av eller bidrag til et eksisterende oppgavesett i et langsiktig lag. Det er dermed ikke gitt hvorvidt de aktuelle oppgavene skal utføres i et langsiktig lag eller i et nyopprettet prosjektlag. Når nye oppgaver spilles inn, kan de ofte ha en forbindelse til et langsiktig lag, noen som gjør at begge de to organisatoriske alternativene er aktuelle.

Plassering av oppgaver i langsiktige lag eller prosjektlag vil dermed være en skjønnsmessig beslutning hvor flere hensyn spiller inn. Et viktig kriterium for organisasjonen er den samlede lagporteføljen, der normen er at ca. en tredjedel av lagene skal være prosjektlag. I tillegg legges det vekt på:

- Hensynet til om en oppgave ligger nær opp til hva et langsiktig lag jobber med.
- Hensynet til å gjøre arbeidet på et langsiktig lag mer variert og utfordrende.
- Hensynet til å nyte godt av dynamikk, motivasjon og «drive» som ofte preger et prosjekt som skal utføre en oppgave innen en viss tidsfrist.
-

4.5 Balanse mellom tillit og kontroll i lagene

I en relativt «flat» organisasjon som OD vil det være en avveining mellom hensynet til tett oppfølging og oversyn på den ene side og å gi frihet til medarbeiderne om selv å bestemme over oppgaveløsningen på den andre siden. Dette spørsmålet treffer debatten om tillit vs kontroll i offentlig sektor direkte. I OD er dette en aktuell problemstilling i lagene. Dette er altså grunnenheten i virksomheten og «arenaen» for oppgaveløsning i den operative driften. Et viktig prinsipp i OD er fullført saksbehandling, hvor en sak behandles i laget «og forslag til vedtak eller råd presenteres i en så fullført form at det bare gjenstår å godkjenne eller forkaste forslag eller råd».

I laget er altså tre roller involvert; underdirektør som er lagenes kontaktperson i ledelsen, lagkoordinator og vanlige medarbeidere/lagmedlemmer. Forenklet kan dette beskrives som en organisering som gir stort ansvar og stor innflytelse til kompetente medarbeiderne, supplert med et «minimumshierarki» bestående av en lagkoordinator og en underdirektør. Lagkoordinator er imidlertid ikke en formell mellomleder, og rollen beskrives ut fra en «se-til» funksjon relatert til prosesser produkter og rutiner i laget. Underdirektør har i kraft av ansvaret for en lagportefølje en rolle i bl. mandat for lag, oppretting av nye lag og oppfølging av resultater i lagene.

Våre intervjuobjekter i OD legger vekt på at det er viktig å finne en god balanse mellom disse rollene. Dette gjelder graden av oppfølging og styring fra lagkoordinator og underdirektørs side, og ikke minst samspillet mellom de to som innehar disse rollene. Hvordan dette utøves vil i praksis variere fra lag til lag, avhengig av type oppgave, tidspress, erfaring og kompetanse. Det er lagt opp til skjønnsmessig involvering i lagene, basert på oppgavens karakter og faktiske utfordringer i lagene. Noen av våre intervjuobjekter peker også på at underdirektører med bakgrunn fra mer hierarkiske organisasjoner vil legge mer vekt på kontroll og styring enn personer med bakgrunn fra OD.

Tabell 6: Oppfatning av lagkoordinator og underdirektør i lagene

Andel som svarer «helt enig», «enig» eller noe «enig» på påstandene. N =167.

Underdirektør blander seg for mye inn i arbeidet i lagene	18 %
Lagkoordinator blander seg for mye inn i arbeidet i lagene	4 %
Lagkoordinator har for liten myndighet	51 %
Lagkoordinators rolle burde vært klarere definert	62 %

Svarene fra spørreskjemaundersøkelsen kan utdype dette bildet (Tabell 6). Medarbeiderne er generelt positive til lagkoordinators og underdirektørs involvering i lagene. Det er bare 4 % av alle medarbeiderne som opplever at lagkoordinator blander seg for mye inn i den enkeltes arbeid. 18 % opplever at underdirektør blander seg for mye inn i lagene. 51 % av alle medarbeiderne opplever at lagkoordinator har for liten myndighet, mens 62 % mener denne rollen burde vært klarere definert. Det generelle bildet er dermed at medarbeiderne er fornøyd med hvordan de to «lederne» involverer seg i laget, samtidig som mange åpner for en sterkere formalisering av lagkoordinatorrollen.

4.6 Hierarkiet: Vertikale og horisontale utfordringer

Helt siden OD la vekt på oppgaver og lagorganisering som grunnlaget for den formelle strukturen, har rasjonale for hierarki og lederroller (enkelt sagt) vært å støtte arbeidet i ODs kjernevirksomhet. Man har til en viss grad bygget opp organisasjonen ut fra en ide om et «minimumshierarki». I dette ligger

en antatt fare for rigiditet i oppgaveutførelse og allokering av personell når det er for mange ledere og hierarkiske nivåer. I tillegg kommer at ledelse i stor grad har funnet sted i møtefora og ledelseslag.

Over tid har man dels hatt *et* nivå av ledere, dels *to* nivåer av ledere. Fra 2014 har OD to ledernivåer over lagene, og ledelseslag knyttet til hvert av disse nivåene. Arbeidsdeling og samspill mellom de to nivåene får generelt en god vurdering av underdirektørene. 8 av 10 av disse er enige i at det er tydelig arbeidsdeling mellom det strategiske nivået og det operative nivået, og at samspillet mellom møteorganer på de to nivåene fungerer godt.

Vi kan peke på noen viktige forhold når det gjelder nivåer av hierarkisk ledelse. For det første vil det være påvirket av hva som antas å være et fornuftig antall i en strategisk ledergruppe. En ledergruppe på fem (dagens OD) vil generelt trolig være mer hensiktsmessig enn en ledergruppe på 10 (før 2014). Et annet moment er kontrollspenn, som i OD dels kan knyttes til antall lag i lagporteføljen, dels til antall medarbeidere lederen har personalansvar for. Antall nivåer vil også være påvirket av hvor mange ledere det totalt er ønskelig å ha. Da OD utvidet «ledelsesmuskelen» til 17 ledere, var det ganske åpenbart at dette var for mange til å være en velfungerende ledergruppe, og at dette åpnet for to nivåer av ledere.

Vi kan også peke på en avveining mellom to hensyn når det gjelder antall ledernivåer. Det er flere grunner til at det er fornuftig å skille mellom et strategisk nivå og et operativt ledernivå. Dette muliggjør vertikal arbeidsdeling mellom lederne, og kan bidra til å redusere overbelastning («der alle jobber med alt»). På den annen side: Desto flere ledernivåer, jo lengre tid vil det ta og «benytte» seg av den hierarkiske strukturen. Hvis en sak i praksis blir behandlet på flere ledernivåer tar det mer tid og oppmerksomhet enn om det bare var et ledernivå. Det er også en veldokumentert fare for at informasjon som passerer oppover og nedover i et hierarki kan bli formidlet på en måte som gjør at det opprinnelige budskapet endres og «utvannes».

Det er også en horisontal utfordring på et gitt ledernivå: Hvor stor vekt skal det legges på dialog og felles diskusjoner om saker versus en klar arbeidsdeling mellom lederne? De to ytterpunktene er at «alle engasjerer seg i alt», og å ha en tydelig arbeidsdeling mellom sideordnede mellomledere. I OD har det over tid funnet sted en utvikling fra stor vekt på beslutninger i selve ledergruppen eller ledelseslaget, til en større balanse mellom hva som er ledergruppen og den enkelte mellomleders oppgaver. Dette har bidratt til å forenkle lederoppgaven ved at «alle ikke er involvert i alt». Det har også medført at klarere ansvarsforhold; knyttet både til de lagene man er involvert i og rollen mot departementet og eksterne interessenter. Samtidig legges det også i dag stor vekt på at det er ledelseslag på de ulike ledernivåene.

4.7 Utfordringer ved interne ulikheter i organisasjonen

OD har de siste 20 årene lagt vekt på å være en organisasjon der arbeidet i lagene står sentralt, hvor medarbeiderne blir gitt innflytelse og ansvar, og tillitsbasert ledelse er viktigere enn kontroll. En slik intensjon åpner for en viss ulikhet mellom lag og typer lag, men også mellom hovedområder i organisasjonen. På den ene siden vil dette være fornuftig og i samsvar med organisasjonsprinsippene i OD, som åpner for tilpasninger til oppgavens karakter og andre forhold. På den annen side kan det være en mulighet for at det utvikler seg ulike måter å jobbe og styre på mellom ulike deler av organisasjonen. Dette kan være uheldig i en virksomhet som legger vekt på helhet og fleksibel ressursbruk på tvers av ulike deler av organisasjonen.

Et funn i vår undersøkelse er at det er noen indikasjoner på innslag av «silo-tenkning» og «kulturell avstand» mellom områdene. Medarbeiderne innen et av de fire hovedområdene skiller seg også på noen aspekter seg fra medarbeiderne innen andre hovedområder. Eksempelvis oppleves det her mer uklare forventinger til arbeidet, og at det er større usikkerhet knyttet til kvalitetssikring. Det er også en tendens til at man innen det aktuelle området ønsker en større formalisering av OD, knyttet til frihet for medarbeiderne, krav til rotasjon og klarere ansvarsforhold. Disse forskjellene kan trolig føres tilbake til en kombinasjon av flere trekk ved dette hovedområdet; en overvekt av gjentakende oppgaver med mindre vekt på utvikling, et større innslag av kontinuerlig rapportering og et større innslag av ledere med erfaring fra mer hierarkiske og formaliserte organisasjoner enn OD.

Forskjellene skal ikke overdrives, og gjelder ikke alle forholdene som vi har undersøkt i direktoratet. Samtidig er det et klart mønster at det aktuelle området skiller seg ut langs de nevnte dimensjonene. I likhet med andre organisasjoner står OD overfor en avveining mellom lokal tilpasning (i OD: på områdenivå) og krav til likhet. Det er forhold som trekker i retning av at «fleksibiliteten *bør være standardisert*»; ønsket om felles kultur i organisasjonen, ønsket om rotasjon mellom områder, og en potensiell fare for at det over tid kan utvikle seg ulike «utgaver av OD». På den andre siden kan det argumenteres for at dette mønsteret langt på vei er eksempel på *ønsket* fleksibilitet: Ulikhetene springer i stor grad ut av forskjeller i oppgavens karakter, og indikerer at virksomheten tilpasser arbeidsorganisering til de oppgavene som skal utføres.

Kapittel 5: Aktuelle organisasjonsoppskrifter i offentlig sektor

Organisasjon og ledelse er både akademiske fagområder, og et felt med et rikt «tilbud» av metoder, verktøy og virkelighetsbeskrivelser. Disse «tilbudene» kommer til uttrykk bl.a. i populærlitteratur og i tjenester som tilbys av konsulentselskaper. I dette kapitlet går vi inn på oppskrifter for organisasjon og ledelse, dvs. virkemidler og redskaper som i en periode tas som gitt som tidsriktige, effektive, moderne eller «naturlige» måter å organisere og lede en virksomhet på (jf. Røvik, 2007). Noen slike oppskrifter institusjonaliseres og innarbeides i virksomhetene på en varig måte, mens andre vil ha mer preg av «døgnfluer» med begrenset påvirkning.

I en studie fra 2007 identifiserte Røvik blant annet avbyråkratisering, prosessorientering og omdømmehåndtering som viktige trender innen dette feltet. Vi vil her bygge på det samme faglige grunnlaget som Røvik (2007), og legge vekt på oppskrifter som har særlig relevans for offentlig sektor. Gitt rammene for dette prosjektet vil imidlertid både faglig ambisjonsnivå og omfang av datainnsamling være på et mer beskjedent nivå.. Kapitlet bygger på DIFIs nettsider om organisasjon og ledelse, innholdet i Program for bedre ledelse og styring i staten, samt hjemmesidene til tre store konsulentselskaper; Deloitte, EY og PwC. Dette betraktes som nøkkelaktører og viktige arenaer for å avdekke hva som er de rådende trendene i offentlig sektor i dag.

Undersøkelsen har noen begrensninger når det gjelder å fastslå betydning av og påvirkning fra aktuelle modeller og verktøy. For det første gir en kartlegging kunnskap om det som får *oppmerksomhet* i rapporter, på konferanser og på nettsider. Dette gir grunnlag for hypoteser om hva som er og vil bli viktig i staten. Vi studerer imidlertid ikke praksis i organisering og ledelse i staten etater som sådan. For det andre vil statlige etater være preget av metoder og praksiser som er *innarbeidet og tatt for gitt* i etaten. De kan derfor få lite oppmerksomhet i dag. Oppskriftene kan være utbredt som følge av iverksetting som ligger noen år tilbake i tid. Målstyring og virksomhetsplanlegging kan være et eksempel på dette. Noen oppskrifter kan være nedtonet fordi de skiller seg fra det som oppfattes som tidsriktige organisasjonsoppskrifter i dag. Regelstyring, prosedyrer og standardiserte arbeidsprosesser kan illustrere slike virkemidler.

5.1 DIFI

DIFI er fagorgan for Kommunal- og moderniseringsdepartementet på fagområdene ledelse, organisering, offentlige anskaffelser og digitalisering i offentlig sektor. DIFI har som samfunns-oppgave å være det sentrale fagorganet for modernisering og omstilling av offentlig sektor.

For å identifisere aktuelle organisasjonsoppskrifter har vi sett på innholdet i de årlige forvaltningskonferansene (2013-2017) som DIFI arrangerer, og gått gjennom rapporter innen temaet organisasjon og ledelse. Ut fra analyse av disse kildene vil vi peke på syv temaer.

De to første av disse er rettet mot politisk organisering, framfor organisering og ledelse som sådan; *forholdet mellom stat og kommune, og direktoratenes rolle i iverksettingen av politikk*. Temaet for forvaltningskonferansen i 2015 var avveiningen mellom statlig og kommunal styring. De ulike plenuminnleggene tok for seg ulike aspekter ved denne problematikken, inkludert «Hvorfor statlig styring?», «Myter og fakta. Hvordan styrer staten kommunene i dag?», «Hvordan finne balansen mellom statlig styring og kommunalt handlingsrom?», samt flere innlegg om kommunereformen. Det er også flere DIFI-rapporter om dette emnet.

I 2013 var temaet for forvaltningskonferansen *forholdet mellom departementer og direktorater*. Eksempel på innlegg var «Direktoratene – merverdi eller unødig omvei?», «Hvordan kan direktoratene bidra til bedre gjennomføringsevne» og «Direktorat eller direkte rot?»

Det tredje temaet er virkemidler for *samordning på tvers av statlige etater*. Utgangspunktet er her at en rekke offentlige oppgaver krever bidrag fra flere sektorer, departementer og direktorater. Enheter på fylkeskommunalt og kommunalt nivå kan også være involvert. Dette var temaet for forvaltningskonferansen i 2014, og har også vært behandlet i flere publikasjoner fra DIFI. En viktig utfordring er hvordan det er mulig å få til god samordning gjennom organisering og ledelse på tvers av statlige etater, når systemet er bygget på en vertikal logikk preget av prinsippet om ministerstyre og mål- og resultatstyring. En mulighet er å bygge opp en sekundærstruktur på tvers av etatene, som supplerer den hierarkiske primærstrukturen.

Temaet for forvaltningskonferansen i 2017 var *organiseringen av den regionale statsforvaltningen*. Dette er det fjerde temaet. Innleggene berørte særlig tre spørsmål; hvordan utforming av organisasjonsstruktur kunne legge til rette for god oppgaveløsning, mulige endringer i lokalisering av oppgaveløsning, og digitalisering som både rammevilkår og et nøkkelelement i ulike bruker- og organisasjonsløsninger.

Digitalisering er også et gjennomgående tema, som har fått mye oppmerksomhet i DIFI de siste årene. Eksempler på dette er digitaliseringskonferansen i juni 2017 og flere publikasjoner. Vi kan illustrere dette med et utdrag fra invitasjonen til denne konferansen: «Vi trenger nasjonale grep for å styrke styringen og øke farten på digitalisering på tvers av sektorer, stat og kommune. Det krever at offentlig sektor i større grad tenker som et konsern med felles kjøreregler, tjenester og løsninger. Den enkelte offentlige virksomhet eller sektor kan ikke fortsette å digitalisere hver for seg. Vi må tenke fellesløsninger og stordrift på tvers av forvaltningen, vi må gjenbruke mer, og nye tjenester må henge sammen med tjenester fra andre virksomheter eller sektorer. Offentlig sektor må samarbeide mer – også med privat sektor».

De to siste temaene er *avbyråkratisering og endringsledelse*. Avbyråkratisering er direkte knyttet til den trenden Røvik påviste (2007) og kommer i dag til uttrykk i arbeidet mot tidstyver. Her legges det opp til å fjerne unødvendig kontroll og forenkle arbeidsprosesser. Satsingen på brukerreting, dvs. å sette brukeren i sentrum er en del av dette bildet. Det syvende temaet er *endringsledelse*, og peker på

virkemidler for å få til omstilling i staten. Dette temaet er også tett knyttet til å få gode resultater av satsingen på digitalisering og avbyråkratisering. Flere av innleggene på forvaltningskonferansen i 2016 hadde endringsledelse som tema. DIFI la i sin rapport til samme konferanse stor vekt på at ledere må skape en kultur for endring.

5.2 Program for bedre ledelse og styring i staten

Dette programmet ble igangsatt våren 2014 av Kommunal - og moderniseringsministeren. Rapporten fra 22. juli kommisjonen utgjorde et viktig bakteppe for at opprettingen av programmet. Det ble i tillegg innhentet synspunkter fra personer og fagmiljøer i og utenfor den sentrale forvaltningen. På grunnlag av dette forarbeidet ble det utarbeidet fem tiltaksområder. Innenfor hver av disse områdene har programmet fram til utgangen av 2017 jobbet med en rekke aktiviteter.

Det første tiltaksområdet er *bedre ledelse*. Her legges hovedvekten på strategisk ledelse og fokus rettes mot toppledere i staten; heller enn mellomledere og operative ledere. Utgangspunktet er at «en forvaltning med resultatorientering og gjennomføringskraft forutsetter tydelige ledere, som utvikler virksomhetene, gjennomfører beslutninger og sammen med medarbeiderne oppnår resultater». På denne bakgrunn legges det vekt på kompetanse knyttet til strategisk teknologibruk/IKT og virksomhetsutvikling, forholdet mellom fag og politikk, samhandling, handlingsrommet for ledere, strategi- og prosessarbeid, samt etatsstyring og god styringspraksis. Innen dette temaet er det bl.a. utformet en ny lederplakat i staten, etablert en ledersatsing og et program for toppledergrupper.

Gjennom *bedre styring* ønsker man å redusere detaljstyringen og øke handlefriheten for virksomhetene innen rammen av systemet for mål- og resultatstyring. Her inngår et masterkurs i etatsstyring og støtte til utvikling av styringsdialogen mellom departement og direktorat. *Bedre samordning og mer samhandling* er rettet mot å håndtere utfordringene ved tverretattlig oppgaveløsning. Her har programmet i stor grad trukket på situasjonsbeskrivelser og utfordringer fra DIFI, jf. det som ble omtalt i 5.1. *Strategisk bruk av IKT*: Også innen dette temaet er det stor overlapping med de vi har presentert tidligere. I programmet er det særlig lagt vekt på å «utvikle strategisk forståelse på toppledernivå for mulighetene IKT åpner når det gjelder effektivisering og brukertilpasning».

Økt gjennomslagskraft ved bedre beslutningsgrunnlag

Her har programmet utviklet en ny utredningsinstruks og utredet tiltak som kan bidra til bedre etterlevelse av kravene til utarbeiding av utredningsinstruksen.

5.3 Konsulentselskaper

Deloitte er et selskap som leverer revisjon, advokattjenester, finansiell rådgivning, risikoanalyser og konsulenttjenester. På selskapets norske hjemmesider beskrives tjenesteområdene for offentlig sektor. Dette inkluderer økonomi og virksomhetsstyring, prosjekt- og programledelse, samt strategi, endring og effektivisering. De enkelte produkter og tjenester er ikke beskrevet i detalj, men det finnes noen artikler om spesifikke tema, inkludert digitalisering i offentlig sektor. Her er det en artikkel om digital transformasjon i offentlig sektor som er et satsingsområde for Deloitte. Artikkelen peker på noen viktige elementer ved digitalisering; strategisk fokus, brukerorientering, digital kunnskap hos ledere, ansattes ferdigheter og anskaffelsesprosesser.

EY tilbyr en rekke tjenester, inkludert konsulenttjenester innen organisasjon og ledelse. Man beskriver ikke tilbudet mot norsk offentlig sektor som sådan, men legger vekt på å få fram tjenester som tilbys globalt. Av særlig interesse er her «Digital Government». Med dette menes «a powerful tool to enable the provision of better public services to citizens and businesses». Selskapet dekker her blant annet digital strategi, prosesstyring, utvikling av IT arkitektur, innkjøp og effektiviseringer.

PwC dekker Rådgivning, revisjon, regnskap og juridisk bistand. Mot offentlig sektor tilbys tjenester blant annet innen prosjektstyring og virksomhetsutvikling. PwC har bistått Program for bedre ledelse og styring med planlegging, oppfølging og gjennomføring.

5.4 Sammenfatning

Vi har her identifisert aktuelle tema og virkemidler innen området organisasjon og ledelse i staten. Ut fra denne gjennomgangen kan vi peke på noen organisasjonsoppskrifter som får særlig oppmerksomhet i staten. De to første temaene hentet fra DIFI (stat-kommune, direktoratenes rolle) handler om den politiske organiseringen av stat og kommune, og kan på ulike måte prege offentlige virksomheter framover. Utforming av organisasjonsstruktur har fått oppmerksomhet i landsdekkende etater (5.1), men er lite vektlagt i andre deler av staten. Vi står dermed igjen med syv tema/oppskrifter som antas å ha et bredt nedslagsfelt og stor relevans i staten.

1. Digitalisering
2. Strategisk ledelse
3. Endringsledelse
4. Virksomhets- og etatsstyring
5. Styring og ledelse av programmer og prosjekter
6. Tiltak for tverretattlig organisering
7. Avbyråkratisering

Hva er forholdet mellom disse trendene for organisering og ledelse i offentlig sektor og de trekkene vi har trukket fram ved OD i kapittel 3? I hvilken grad «treffer» særegne trekk ved OD de tema og organisasjonsoppskrifter som får oppmerksomhet i staten i dag?

Noe forenklet vil tema 4 dekke relasjonen departement – direktorat, som ikke er sentralt i vår beskrivelse av OD. Tema 6 er lite relevant, da OD i liten grad er avhengig av et tett samarbeid med andre etater. Avbyråkratisering (tema 7) var sentralt i den radikale endringen av OD, men var dels rettet mot andre aspekter enn det som fremheves i staten i dag. Digitalisering (1) har åpenbar relevans, og er noe det blir jobbet med i dag i OD, som i andre statlige virksomheter. Det er imidlertid ikke et tema som vi framhevet i kapittel 3, gitt formålet med rapporten. Verktøyene under temaene 2, 3 og 5 kan ha et potensiale til å bidra med forbedring av enhver statlig virksomhet. Samtidig er dette kjente tema. Det kan her være tale om mindre justeringer av verktøy og mulige endringer i vektlegging for en gitt organisasjon.

De særegne trekkene ved OD (som lagbasert struktur, fleksibel bemanning og myndiggjøring) er i liten grad sammenfallende med rådende organisasjonsoppskriftene. Dette betyr ikke nødvendigvis at OD har valgt andre *løsninger* enn det som er «populært» i dag. Det er heller slik at dagens organisasjonsoppskrifter retter seg mot andre *aspekter* ved virksomheten enn struktur, arbeidsmåte og ledelsesformer. Samtidig er det noen koplinger mot det som er på dagsorden i offentlig sektor; som struktur (framhevet i forbindelse med landsdekkende etater, se over), den offentlige debatten om

målstyring og tillitsbasert ledelse, samt den generelle aksepten for at offentlige etater er kunnskapsorganisasjoner.

Spørsmålet om ODs måte å «skru sammen» virksomheten er aktuell for andre statlige virksomheter, kan heller ikke leses ut av innholdet i dagens organisasjonsoppskrifter. Slike oppskrifter har en egyptyngde, og etater som vurderer endringer står i fare for å legge for stor vekt på hva som synliggjøres i form av tjenester, modeller og konsepter i markedet (jf. Røvik, 2007). Heller enn å følge «motene» og velge «løsninger på jakt etter problemer», vil vi anbefale en instrumentell innfallsvinkel.

Den beste framgangsmåten er å stille spørsmålet: Er vår organisasjon utformet på en god måte; ut fra det mandat vi har, de oppgaver vi skal løse, trekk ved omgivelser og potensiale ved medarbeidere? Hva er eventuelt problemer og ulemper ved den måten vi er organisert i dag? Hvis en slik gjennomgang avdekker utfordringer knyttet til rigid bemanning, at ledere vektlegger kontroll framfor skjønnsmessig involvering, eller at medarbeiderne i liten grad får benyttet sitt potensiale, kan ODs organisasjon være en god inspirasjonskilde.

Referanser

AFF (2000). *Selvstyrte team eller team på selvstyr? En evaluering av organisasjonsmodell og omorganiseringssprosess i Resursdivisjonen i Oljedirektoratet.*

Bakker, R. (2010). «Taking stock of temporary organizational forms: A systematic review and research agenda», *International Journal of Management Reviews*, 12 (4): 466-486.

Hillestad, T. (2003). «Lederskapets dilemma når hierarkiene faller», *Magma*, nr. 2.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). *Program for bedre ledelse og styring i staten. Erfaringsrapport.*

Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations.* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Mjelde, M.E. og Nesheim, T. (2015). «Ledelse i ulike kontekster», i *Magma* nr. 2: 62-72.

Nesheim, T. (2015). *Enhetlig styring i mangfoldig stat. En kunnskapsoversikt over betingelser for ledelse, styring og samordning i staten.* SNF rapport nr. 13/15.

Nesheim, T. (2017). «Utfordringer i flerdimensjonale strukturer», kapittel 3 I Nesheim, T. & Stensaker, I. (red). *Fokus på fremtidens foretaksløsninger.* Bergen: Fagbokforlaget.

Nesheim, T. (2018). *The coexistence of projects and non-projects: Complementarities and tensions.* Work in progress.

Nesheim, T. og Mykland, N. (2017). «Avbyråkratisering i staten? Utfordringer ved prosjekt- og teamorganisering», *Nordiske organisasjonsstudier*, nr. 2: 3-24.

Prencipe, A. and Tell, F. (2001). "Inter-project learning: processes and outcomes of knowledge codification in project-based firms", *Research Policy*, 30. 1373-1394.

Røvik, K.A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjoner.* Oslo: Universitetsforlaget.

Wadel, C.C. (2007). *Medarbeidersamhandling og medarbeiderledelse i en lagbasert organisasjon.* Dr. gradsavhandling. Psykologisk fakultet, Universitetet i Bergen.

Østebø, G.M. (2017). *Å spille på lag: Samhandling i flat organisasjonsstruktur gjennom 15 år.*
Upublisert notat.

Det blir gjerne framhevet at Oljedirektoratet har en særegen organisasjonsform, med mindre innslag av hierarki og byråkrati enn andre statlige etater. I denne rapporten beskriver vi direktoratet ut fra syv egenskaper; gruppering etter operative oppgaver, lag som grunnenhet i organisasjonen, fleksibel bemanning, hierarki og lederroller, myndiggjøring av medarbeidere, fag- og kompetanseutvikling, og ressursstyring. Vi drøfter også syv utfordringer i slike organisasjonsformer, og ser ODs organisasjon i lys av dagens trender for organisering og ledelse i staten.

SNF



Samfunns- og næringslivsforskning AS

Centre for Applied Research at NHH

Helleveien 30
NO-5045 Bergen
Norway

P +47 55 95 95 00
E snf@snf.no
W snf.no

Trykk: Allkopi Bergen