



# **MEDARBEIDERUNDERSØKELSER**

**I STATENS VEGVESEN**

**- METODIKK OG ERFARINGER**



**VEGDIREKTORATET JUNI 2010**

# BRUK AV MEDARBEIDERUNDERSØKELSER I STATENS VEGVESEN - METODIKK OG ERFARINGER

1. SAMMENDRAG .....	3
2.....	<b>FORORD</b>
.....	4
3. HVA SKAL UNDERSØKELSEN BRUKES TIL? .....	5
3.1 Kontroll, ledelse, dialog, refleksjon og legitimitet .....	5
3.2 Statens prinsipper for lederskap og personalpolitikk .....	5
3.3 Forskjellige syn på bruk av medarbeiderundersøkelser .....	7
4 SOSIAL KAPITAL .....	8
4.1 Hva mener vi med ”sosial kapital”? .....	8
4.2 Det typiske for virksomhetenes sosiale kapital.....	10
4.3 Sammenheng mellom sosial kapital og tillit til etatsledelse? .....	13
4.4 Styrking av sosial kapital ved verdibasert ledelse.....	14
5 METODE .....	.....
5.1 utfordringer ved måle-skalaer: Hva er ”godt”? .....	16
5.2 Mulige punkt å navigere etter .....	18
5.3 Styrker og svakheter ved sammenlikne seg med seg selv .....	18
5.4 Hva betyr rødt grønt og gult? .....	19
5.5 Avviksberegning som metode.....	22
5.6 Sammenlikning på etats-nivå .....	23
5.7 Hva viser etatssammenlikningen? .....	24
5.8 Spredning som utfordring .....	24
6. TOLKINGER AV RESULTAT .....	25
6.1 Ledelse .....	25
6.2 Gjengangere .....	27
6.3 Supplerende informasjon .....	28
7. ”HATTEN PASSER IKKE” .....	29
7.1 Beskrivelse av mønster.....	29
7.2 Kompetanseøkologien .....	29
7.3 Harmoni mellom oppgaver og organisasjonsstruktur .....	30
8. OPPFØLGING OG TILTAK - OFTE ER DET BANALE DET BESTE!.....	33
Referanser.....	36
Vedlegg .....	398

# 1. SAMMENDRAG

Dette dokumentet prøver å sette Vegvesenets medarbeiderundersøkelse inn i en større organisasjonsteoretisk sammenheng. De relevante teoretiske tradisjonene presenteres, sammen med metodikken som anvendes. Tillit og trivsel som sentralt for en virksomhets "sosiale kapital", søkes belyst ved å referere det danske Arbejdsmiljørådets hvidbok om temaet. Den store rollen den sosiale kapital spiller for helse, produktivitet og kvalitet framheves. Undersøkelsene viser at Statens Vegvesen har en god status når det gjelder sosial kapital. Vi har en sterk tillit mellom ledere og ansatte. De fleste ansatte opplever sitt arbeid som meningsfylt og samfunnsnyttig. Det oppleves rettferdighet og ærlighet i organisasjonen. Innen de fleste kriteriene for sosial kapital ser vi framgang over tid.

Det Nordiske Ministerråds QPS norm ligger til grunn for hva vi spør om og hvordan vi spør. Fornyings- og Administrasjonsdepartementet (FAD) og Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) legger denne tilnærming til grunn for sentrale medarbeiderundersøkelser i staten. Sentrale element i denne tilnærmingen er et positivt menneskesyn som bygger på samarbeid, tillit og medvirkning. Dette samsvarer med Vegvesenets verdier og statens prinsipper for organisasjon og ledelse. I forhold til resultatene i FADs nylig gjennomførte undersøkelse, har Statens Vegvesen signifikant bedre score enn gjennomsnitt for Staten.

Vi går så gjennom målemetodikken vår og verktøy for å tolke de data som framkommer. Vi har i stor grad valgt å basere oss på vurderinger ut fra resultat i forhold til gjennomsnittresultatene for etaten, også over tid. Resultatene over tid viser en klart positiv trend. I den grad vi har skjelt til omverdenen, finner vi at vi kommer godt ut i forhold til liknende undersøkelser i andre virksomheter. Vi finner videre at ledelse spiller stor rolle og at det er stort spenn i resultatene. Noen enheter synes å trenge spesiell hjelp og støtte. Tilfeller av mobbing og trakassering krever oppfølging.

Det kommenteres også noen hyppige svarmønstre. Som eksempel på utvikling av hypoteser gis det en mer detaljert drøfting av spesielle problembilder som vi finner i noen av høykompetanseenhetene våre.

Avslutningsvis gir vi noen råd rundt oppfølging av undersøkelsen og advarer mot å bruke et kvantitativt verktøy som en spørreundersøkelse ut over de begrensningene metoden har.

## 2. FORORD

I mai/juni 2010 gjennomføres det for sjette gang en medarbeiderundersøkelse blant medarbeiderne i Statens vegvesen. Underveis har vi vunnet mange erfaringer, og undersøkelsen har vært i stadig utvikling. Dette dokumentet vil fortelle om tenkingen bak undersøkelsen og gi hjelp til bruk. Vi vil gjennomgå metodikkene som anvendes og hvordan en kan tolke og bruke resultatene fra undersøkelsen til styrking av etaten.

Dette notatet er spesielt rettet mot dem som skal jobbe med analyser og oppfølging, lokalt så vel som sentralt. Men innholdet bør være av interesse for alle ansatte, spesielt de som har lederansvar. Vi tror også at vår oppsummering kan være av interesse for andre som driver tilsvarende arbeid.

Dokumentet tar utgangspunkt i foredrag holdt av undertegnede. Pedagogisk er den noe muntlige form beholdt for å fange oppmerksomhet rundt til dels tørt stoff. Noen Power Point foiler har også blitt med.

Særlig tolkingene av tallene er til dels bygd på skjønn, og på den OU-tenkningen jeg selv har som faglig grunnlag. Dette er derfor ikke normer eller vedtatte standarder for etaten. Der dette er særlig aktuelt, har jeg valgt å markere dette skrive i "jegform", i stedet for å bruke det vanlige "vi mener/finner" osv.

Mye av det teoretiske grunnlaget og metodeutviklingen er hentet fra Arbeidsforskningsinstituttets arbeid. Spesielt Asbjørn Grimsmo og Hanne Heen som har vært etatens støttespiller i flere undersøkelser. Bente Karin Trana ledet introduksjonen av undersøkelsene med en dyktig og vernende hånd. Jeg er også skyldig stor takk til partnere og venner i Virksomhetsutvikling som har vært rause med kritikk og hjelp i arbeidet.

Feilslutninger og annet galt i det følgende, står kun jeg ansvarlig for.

Vegdirektoratet 23. juni 2010

Wiggo Knudsen

### 3. HVA SKAL UNDERSØKELSEN BRUKES TIL?

#### 3.1 Kontroll, ledelse, dialog, refleksjon og legitimitet

Da vi startet opp undersøkelsene var utgangspunktet innføring av målstyring. Dette er, som det ligger i navnet, et **styringssystem** med vekt på **kontroll** av måloppnåelse. Dette krevde, som et minimum grove signal om ”godt” eller ”dårlig”. Ved utformingen av spørreskjemaet og senere bruk, framkom behov og muligheter for flere dimensjoner, mer nyansering og større nytteverdi av undersøkelsen. Overskriften for disse mulighetene var ledelsesinformasjon og dialog.

Spørreverktøyet ga muligheter til å framskaffe nyansert og pålitelig informasjon om styrker og svakheter og forskjeller mellom regioner og arbeidsfelt. Ikke minst kunne en se trender og endringer over tid. Dette er sentral **ledelsesinformasjon**. Skal vi sette rett kurs og unngå skjær i sjøen, er slik kunnskap uunnværlig.

Undersøkelsene er også de ansattes **tilbakemelding** til sine ledere. Leders faglige og sosiale funksjon kommenteres, så vel som organisasjonens kollektive måloppnåelse og organisering. Dette er grunnleggende for en **lærende organisasjon** (Senge, 1990) som systematisk bruker erfaringer til endring. De fleste lederne har svart sine underordnede med sitt syn på utviklingen og initiert tiltak for å rette mangler og løse konflikter. De har tatt også negative signal på alvor. Vegdirektørens bruk av videobaserte ”landsallmøter” for tilbakemelding er det som ”syns” best, men vi registrerer en tilsvarende **dialog** på alle nivå. De tillitsvalgte var sterkt representert i oppstarten av undersøkelsen og har siden både brukt resultatene aktivt og vært med å videreutvikle undersøkelsen. Denne medvirkningen har gitt en bedre og mer troverdig undersøkelse.

En mindre framtreddende effekt av undersøkelsen er også viktig:

I den grad vi i postmoderne tid snakker om ”sannheter”, er det aksept for at undersøkelsen gir et rimelig korrekt bilde av hvordan de ansatte opplever arbeidsplassen sin. Dette styrker i seg selv respekten for ledelsen. Åpenhet og demonstrasjon av tillit og støtte bekrefter ledelsens **legitimitet** og viser vilje til forbedring. Også når dette er ubehagelig for dem det gjelder. Dette er en sentral del av grunnlaget for ledelsens legitime **autoritet**, som igjen gir motivasjon og lojalitet.

#### 3.2 Statens prinsipper for lederskap og personalpolitikk

Statens rammebetingelser er vesentlig forskjellige fra en privat produsent av varer eller tjenester. Den enkelte etat utgjør en del av et komplekst politisk/administrativt system med en lang rekke forskjellige roller som skal ivaretas. Vi skal yte tjenester, sikre rettigheter og kreve det som pliktes. Alt skal gjøres effektivt, rettferdig og kompetent. Dette avspeiles i våre spesielle prinsipper for ledelse og organisering. De nordiske landene har en lang, felles tradisjon for statlig ledelse. Internasjonalt ses som vi for bilde både hva gjelder effektivitet, integritet og kompetanse. Et viktig trekk ved denne modellen er at den ser demokrati, rettferdighet og åpenhet både som mål og som middel for offentlige virksomheter.

Våre statlige ledelsestradisjoner stadfestes ikke bare i lovverk, men også i tradisjon, kultur og taus kunnskap hos oss som arbeider i staten.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet ga i 2008 ut en oppsummering av slike kjøreregler i dokumentet "Plattform for ledelse i staten". Dokumentet legger stor vekt på de verdier som knyttes til vår sosiale kapital, samarbeid, tillit og ærlighet. Dette framkommer tydelig av de to avsnittene fra "plattformen" som gjengis under:

## 1. Særpreget ved statlig lederskap

Ledelse dreier seg om å arbeide sammen med ansatte, deres organisasjoner og andre involverte for å skape resultater. Statlig lederskap skiller seg fra annet lederskap fordi staten har en spesiell forankring og et eget mandat i samfunnet.

Staten tilhører fellesskapet og er forpliktet på demokratiske og rettsstatlige verdier uavhengig av hvem som sitter med makten. Staten er samtidig redskap for folkevalgte myndigheter.

### 1.1 Ledelse i staten: Å tjene fellesskapet og forvalte verdier

Staten er til for innbyggerne. Den opptrer på vegne av fellesskapet, utøver offentlig myndighet og yter visse tilbud og tjenester til innbyggere, næringslivet og øvrig privat sektor.

- Staten har legitim rett til å komme med pålegg overfor enkeltmennesker, offentlige instanser og private organisasjoner
- Staten skal trygge befolkningen og sikre dem grunnleggende rettigheter, som deltakelse i demokratiske prosesser og en rettferdig behandling
- Staten yter ulike tjenester til befolkningen. Noen er rettigheter, andre er tilbud innbyggerne kan benytte. Noen tjenester gjelder alle uavhengig av sosial og økonomisk status, andre retter seg mot særskilte grupper

Staten har sammensatte oppgaver og skal ivareta ulike hensyn. Det gjør statlig lederskap komplekst. Den differensierte staten krever et differensiert lederskap. Lederfunksjoner og lederroller varierer med nivå, rammevilkår, ansvarstyper, kompetansekrav og handlingsrom. Departementene, tilsynene, direktoratene og andre statlige virksomheter er ledd i et politisk-administrativt styringssystem. Samtidig skal staten stå for kontinuitet uavhengig av skiftende politiske ledelser. Dette er premisser for lederskapet i staten.

Forvaltningen bygger på grunnleggende verdier som har sterke røtter i norsk kultur og tradisjon. Mange av disse verdiene er universelle og kommer også til uttrykk gjennom en rekke menneskerettighetskonvensjoner som Norge er bundet av. Disse verdiene kjennetegner god forvaltningspraksis og forvaltningskultur. De skal prege de oppgavene forvaltningen utfører og måten de utføres på.

- Demokratiske verdier er folkestyre, ytringsfrihet, likeverd, deltakelse, medbestemmelse, fellesskapsansvar, brukerorientering og åpenhet
- Rettsstatsverdier er legalitet (det vil si at myndighetsutøvelse krever lovhjemmel), nøytralitet, likebehandling, rettferdighet, forutberegnelighet og kontradiksjon (det vil si muligheten for forsvar eller uttalelse når noen er berørt av en sak)

FUNKSJONER	FOKUSOMRÅDER			
	MÅL, RESULTATER OG BRUKERRETNING	SAMARBEID OG SAMORDNING	KOMPETANSE, LÆRING OG UTVIKLING	MEDBESTEMMELSE OG MEDVIRKNING
STRATEGI	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hva er de riktige prioriteringene?</li> <li>Hva skal oppnås i forhold til ulike målgrupper?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvem er det viktig å samarbeide med?</li> <li>Hva trengs av samordning i forhold til andre enheter eller etater?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvilke strategier trengs for utviklingen av egen og medarbeidernes kompetanse?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvordan er de ansatte og deres organisasjoner involvert i strategiske prosesser i virksomheten?</li> </ul>
DRIFT	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvordan fungerer systemer og rutiner i virksomheten?</li> <li>Hvordan er arbeidsprosesser organisert, og hvordan kan de fordeles?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvordan kan jeg sikre at samarbeidet og samordningen faktisk skjer?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hva bør jeg gjøre for å få en mer profesjonell administrasjon?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvordan er min personalledelse?</li> <li>Hvordan kan medarbeiderne involveres slik at driften blir mest mulig effektiv?</li> </ul>
RELASJONS-BYGGING	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvilke medarbeidere skal ha hovedansvar for hvilke oppgaver?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hva bør jeg gjøre for å fremme et godt samarbeidsklima?</li> <li>Hvordan kan jeg oppnå god samhandling utad?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvilken kompetanse er det viktig å utvikle i virksomheten?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hva kan jeg gjøre for å fremme følelse av likeverdig medvirkning internt mellom ulike enheter i virksomheten?</li> <li>Hva bør jeg gjøre for å løse opp i det spente forholdet til NN?</li> </ul>
KOMMUNIKASJON OG INFORMASJON	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hva må jeg gjøre for å få på plass en kommunikasjons- og informasjonsplattform i virksomheten?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hva trenger samarbeidspartnere av informasjon? Hvordan kan IKT bli brukt for å fremme kommunikasjon og samhandling utad?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvordan utvikle mine egne og medarbeideres kommunikasjonsferdigheter?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hva bør jeg gjøre for å bedre kommunikasjon og samarbeid med fag-organisasjonene?</li> </ul>

### 3.2 FORSKJELLIGE SYN PÅ BRUK AV MEDARBEIDERUNDERSØKELSER

Vårt utgangspunkt var innføring av målstyring. Opprinnelig er dette en metodikk som ble utviklet av samfunnsviteren og "OU-guruen" Peter Drücker. Først presentert i 1954 i boka *"The Practice of Management"*. Drücker representerer en medarbeiderfokusert, liberal tradisjon. Han vektla medvirkning og bedriftsdemokrati. Både den nordiske samarbeidsmodellen og Peter Senges "lærende organisasjon", hentet inspirasjon fra Drückers teorier. Parallelt fokuserte konsulentbransjen på målstyringskonseptet som et effektivt styrings- og kontrollverktøy. Flexibiliteten i metoden gir stor tilpasningsdyktighet, både i forhold til oppgave/organisering og i forhold til ledelsestenking. Spennet går fra Drückers egen tenking om tillit til medarbeiderne, dialog og læring, til tradisjonell Taylorisme med vekt på kontroll og hierarki.

Dette spillerommet i ledelsestenking som metoden gir, var en utfordring for gruppen som hadde ansvaret for introduksjonen av medarbeiderundersøkelser i etaten. Hvor mye skulle en stole på grove tellemetoder og straff/belønning? Hvilken vekt skulle legges på medvirkning og arbeidsmiljøforhold? Hvor "vitenskaplig" og nyansert informasjon skulle en hente ut? Konsulentene og "På Vei" prosjektet som var deres oppdragsgivere, hellet i retning av det enkle. Gruppen som hadde ansvar for innføring av målstyringen foreslo en mer ambisiøs løsning med mer vekt på læring og utvikling. Her spilte nok sammensettingen av gruppen en viktig rolle. Alle de hovedtillitsvalgte deltok meget aktivt. De øvrige medlemmene var samfunnsvitere og økonomer. Da spørsmål om enkelhet eller kompleksitet i undersøkelsen ble behandlet av etatsledelsen, var svaret "ja takk, begge deler".

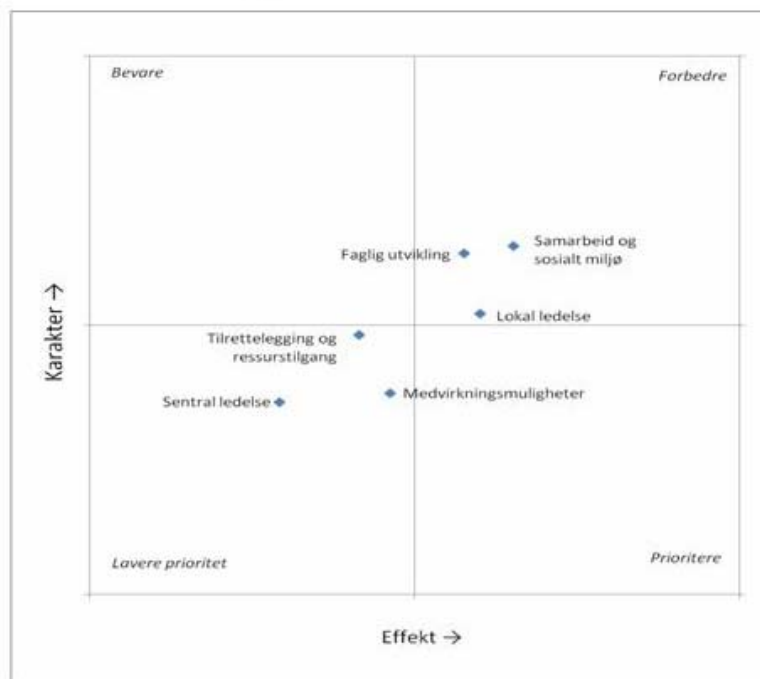
Styrken ved målstyringskonseptet og undersøkelsen er at et slikt "flerbruk" av verktøyet har vist seg fullt mulig. Vi har fulgt Balansert Målstyringsoppskriften til punkt og prikke og levert grove tilbakemeldinger i grønt/gult/rødt-format. Ut fra samme datagrunnlag er det i tillegg gjort en rekke mer presise og spesialiserte analyser både på etatsnivå og rundt lokale forhold. Dette har gitt mer kunnskap og bedre handlingsgrunnlag på en rekke områder. Følsomme og

vanskelig tilgjengelige problemområder, som mobbing, seksuell trakassering og diskriminering av minoriteter blir litt mer håndterbare når vi vet mer om utbredelse og sammenhenger. Som vi kommer tilbake til, har vil kontinuerlig videreutviklet spørsmålsbatteriet og metodene for analyse og tilbakerapportering.

## 4 SOSIAL KAPITAL

### 4.1 Hva mener vi med ”sosial kapital”?

*Fig. 1 Prioriteringsmatrise for etaten 2009*



Over har Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) brukt resultatene til å fremheve faktorer som er viktige for å styrke trivsel og tillit. Nøkkelord er tillit til leder, medvirkning, samarbeid, sosialt miljø, rettferdighet. Til dels reflekterer vi lite over hvordan dette fungerer og hva som fremmer og hemmer slike forutsetninger for tillit og trivsel. Vi tangerer feltet når vi snakker om autoritet, om legitimitet, etikk og om verdier. Et begrep som søker å samle og operasjonalisere på området er ”sosial kapital”.

Dette er et viktig begrep i nyere organisasjonsforskning. Thorstein Veblen, Max Weber og Pierre Bourdieu har stått sentralt i utviklingen av det. Kort kan det sies at en ser sosial kapital grunnlag for makt og verdiskapning på linje med de økonomiske og materielle begrep for makt og verdi.

Thorstein Veblen var en norsk/amerikansk økonom og sosiolog, knyttet til den nordamerikanske ”pragmatismereetningen”. Blant hans mest kjente bidrag er en analyse av etablering av sosial status ved demonstrativt forbruk og symboler som imponerende bygninger, ”egenfeiring” og systematisk omdømmebygging (Veblen, 1948).

Hans samtidige, Max Weber, knyttet slik makt til begrepene legitimitet og autoritet. Herskerens makt hvilte på ikke bare på aristokratiske aner og eiendom, men også på andre



symboler/bevis på dyktighet og guddommelig gunst. Bekreftet så vel på slagmarken som ved kunst og samfunnsbygging. På samme måte som Veblen understreket Weber de karismatiske sider ved autoriteten. Symbolene kan gi makt uten at de har realiteter bak seg (Weber, 1978).

Den franske samfunnsforskeren Pierre Bourdieu er et av de mest sentrale navn i moderne sosiologi. Han viderefører Veblen og Weber og er opphavsmannen til betegnelsene symbolsk makt og symbolsk kapital. Han bruker også begrepene kulturell og sosial kapital som grunnlag for sosiale strukturer. Det danske dokumentet "Virksomhetens sosiale kapital" (Gylling Olesen m. fl., København, 2008) som refereres senere, har disse begrepene som rød tråd. Bourdieu hadde sin bakgrunn i den franske strukturalismen. Han argumenterer mot ensidig vekt på økonomisk makt. Paradoksalt er han også utgangspunktet for mye av dagens omdømmeindustri, noe han personlig hadde liten sympati for.

I Skandinavia, med sosialdemokratiske regimer og gode erfaringer med tverrpolitisk samarbeid fra etterkrigstidas gjenreising, regulerte og tillitsfulle forhold i arbeidslivet, fikk slik verdibasert organisasjonsutvikling særlig stort gjennomslag. Tilnærmingen kalles derfor også "Den skandinaviske Modellen".

En banebrytende norsk forsker som har hatt stor innflytelse på skandinavisk organisasjonsutvikling er Einar Thorsrud. Han og hans medarbeidere tok tak i det som nå ses som sentralt for virksomhetenes sosiale kapital. Boka "Mot en ny bedriftsorganisasjon - eksperimenter i industrielt demokrati" tåler ny lesing som resept for bedre sosialt klima i en virksomhet (Thorsrud & Emery, 1969). En milepæl i hans arbeid var utviklingen av samarbeidsprosjektet LO/NAF. Jeg hadde selv gleden av å delta i prosjektet på bedriftssiden. Det var en av de erfaringene som har lært meg mest om organisasjonsutvikling. Arbeidet gikk over mange år. Det hadde forankring i lokale prosjekt ved hjørnesteinsbedrifter som Christiania Spigerverk og Norsk Hydro. Det ble etter hvert et åpent og mye brukt tilbud til hele det organiserte arbeidslivet. Nøkkelord var tro på den enkeltes vilje og evne til arbeid og medvirkning, rettferdig lønnspolitikk og samarbeid om kvalitet og produktivitet. Vi profitterer fremdeles på varige resultat av prosjektet. Erfaringene og tenkingen derfra lå i bunnen for den omfattende revisjonen som ble gjort av arbeidsmiljøloven i 1977. Prinsippene fra prosjektet er bygget inn i avtaleverket og forhandlingssystemet.

Einar Thorsrud var her foregangsmannen og hans "psykologiske jobbkra" gir en presis og velformulert anvisning for akkumulering av sosial kapital. Legger en spørsmålene fra medarbeiderundersøkelsen vår ved siden av, er det vanskelig å oppdage noe sprik.

**Fig. 2: Jobbkraav (Thorsrud & Emery, 1969); resept for trivsel og tillit på arbeidsplassen**

- 3. Psykologiske jobbkraav.**
- (1) Behov for et *innhold* i jobben som fordrer noe ut over ren utholdenhet, og som betyr et visst minimum av *variasjon* selv om dette ikke nødvendigvis innebærer noe stadig nytt i jobben;
  - (2) Behov for å kunne *lære* noe i jobben og å fortsette å lære noe.
  - (3) Behov for å kunne *treffe* beslutninger, i det minste innenfor et avgrenset område som den enkelte kan kalle sitt eget.
  - (4) Behov for *anseelse*, i det minste en viss grad av *mellommenneskelig støtte og respekt* på arbeidsplassen.
  - (5) Behov for å se *sammenheng mellom arbeidet og omverdenen*, i det minste slik at man kan se en viss forbindelse mellom det man utfører i arbeidet og det som betraktes som nyttig eller verdifullt.
  - (6) Behovet for å se at jobben er forenlig med en *ønskverdig fremtid* uten at dette nødvendigvis innebærer avansement.

Thorsrud og hans medarbeidere kombinerte tillit til arbeideren med tro på endringer, både teknologiske og sosiale, initiert "nedenfra". Tilnærmingen kalles derfor ofte "den sosiotekniske metode". Dagens prosesskartlegging med flytanalyser og kartlegging av "flaskehals" har mye av sine røtter her. En viktig prinsipiell side er den store vekten på systemene. I mange andre tilnærminger ses det enkelte individet som det sentrale. Dette gjelder også dagens personalpolitiske Human Resources-ideologi.

Den skandinaviske modellen legger mer vekt på det relasjonelle; individenes samhandling i system. Tillit er her et viktig begrep. I vår medarbeiderundersøkelse har vi mange spørsmålsrekker rette mot forskjellige relasjonelle forhold. Målet er å finne vegen til framtidige systemforbedringer.

#### **4.2 Det typiske for virksomhetenes sosiale kapital**

Grunnlaget for en virksomhets sosiale kapital er relasjonelt. Eksternt manifestert ved "omdømme". For vårt formål, først og fremst gjennom de relasjonelle forhold internt. Dette er de viktigste faktorene:

- Tillit og lojalitet mellom ansatte og ledere
- Medvirkning fra de ansatte
- Samarbeid og samhold ansatte mellom
- Rettferdighet og åpenhet i fordeling av goder
- Åpenhet og medvirkning rundt strategi for virksomheten
- Jobbsikkerhet
- Utviklingsmuligheter faglig og sosialt
- Faglig interessante og samfunnsmessig verdifulle oppgaver

Den interne sosiale kapitalen framkommer som en synergi og sum av disse faktorene. ”Ekstern” sosial kapital samspiller med og påvirkes av de ansattes opplevelse av virksomheten.

Det er grunn til å tro at verdien av sosial kapital er viktigere i det offentlige enn i privat virksomhet. FAD beskriver over det store og komplekse målhierarki som møter alle statlige virksomheter. Slike sosialt og politisk viktige oppgaver har i begrenset grad noen ”bunnlinje” i kroner og øre. I de politiske markeder er det i stedet den sosial kapital som er den viktigste valuta. Dette er en funksjonsbestemt forskjell fra det private selskap med økt aksjeutbytte som mål og mening. Med dette utgangspunkt, kan en der la bunnlinje; det økonomisk resultat, styre.

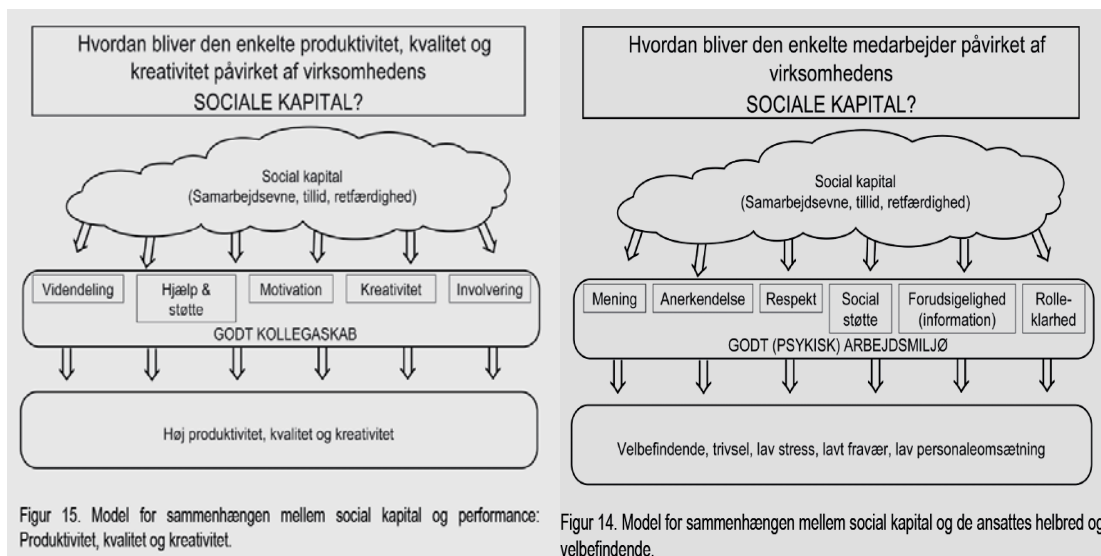
Sosial kapital er en verdi som kan ha positiv så vel som negativt fortegn. En dårlig ledet bedrift, eller en offentlig etat som utfører et slett arbeid, har normalt en sosial kapital som svekker innsats og omdømme. Jeg tar forbeholdet at propaganda og omdømmekonsulenter nok kan pynte opp. Men jeg tror Abraham Lincoln hadde rett: You can fool all the people some of the time, and some of the people all the time, but you cannot fool all the people all the time.

De senere år er det gjort mye empirisk prøving av effekter av sosial kapital. Arbeidsmiljørådet i Danmark har utgitt en ”Hvidbok om virksomhedens sociale kapital” (Gylling Olesen m. fl., København, 2008). I hviteboken finner vi også en metastudie over 82 publiseringer som fra forskjellige perspektiv belyser effekten av høy eller lav sosial kapital. Konklusjonen er systematiske påvisninger av positive effekter av stor sosial kapital. Følgende er de viktigste gevinster av sosial kapital:

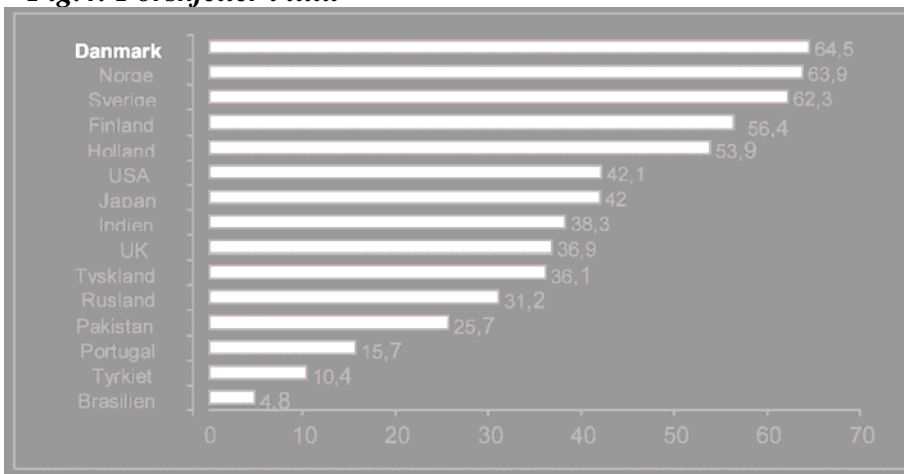
- Økt effektivitet og kvalitet i produksjon av varer og tjenester
- Økt kreativitet
- Bedre helse blant ansatte
- Økt omstillingsevne i forhold til muligheter og trusler

Funnene tilsier mer oppmerksomhet rundt relasjoner og system/normer. En kritikk rettet mot konvensjonell HR-tenking er at den i stor grad er individrettet og dermed gir begrenset mulighet for å bruke samlende begrep som virksomhetens sosial kapital.

**Fig.3: Skjematisk fremstilling av sammenhenger fra Arbeidsmiljørådets Hvidebog**



**Fig.4: Forskjeller i tillit**



Tillid - I hvor høy grad stoler folk på hinanden (Svendsen 2006)

Jeg er overrasket over den målbare betydningen av sosial kapital som refereres i Hvidebogens metastudie. Også over de store forskjeller som refereres. Tabell 4 referer om lag dobbelt så høye tillitsverdier i Skandinavia, ikke bare i forhold til Russland, men også land vi ellers sammenlikner oss med, som Tyskland og UK. P bunnen av tabellen finner vi land hvor det knapt er tillit til noe eller noen. Om dette er rett synes verdien av vår sosiale kapital større enn andre deler av den vestlige verden og den synes svært verdifull.

Det er interessant at nyere økonomisk forskning kommer med tilsvarende positive vurderinger av "Den Skandinaviske Samfunnsmodellen". I maktutredningen er dette behandlet særskilt: "Utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen, Gyldendal" (E. Barth et.al.2003, s. 47).

Sosialøkonomen Erling Barth påviser empirisk at et samarbeidssystem med sentraliserte, solidariske, lønnsforhandlinger, har gitt skandinavisk næringsliv en vesentlig konkurransefordel. Utredningen viser med andre ord at et slikt regulert, samarbeidsbasert

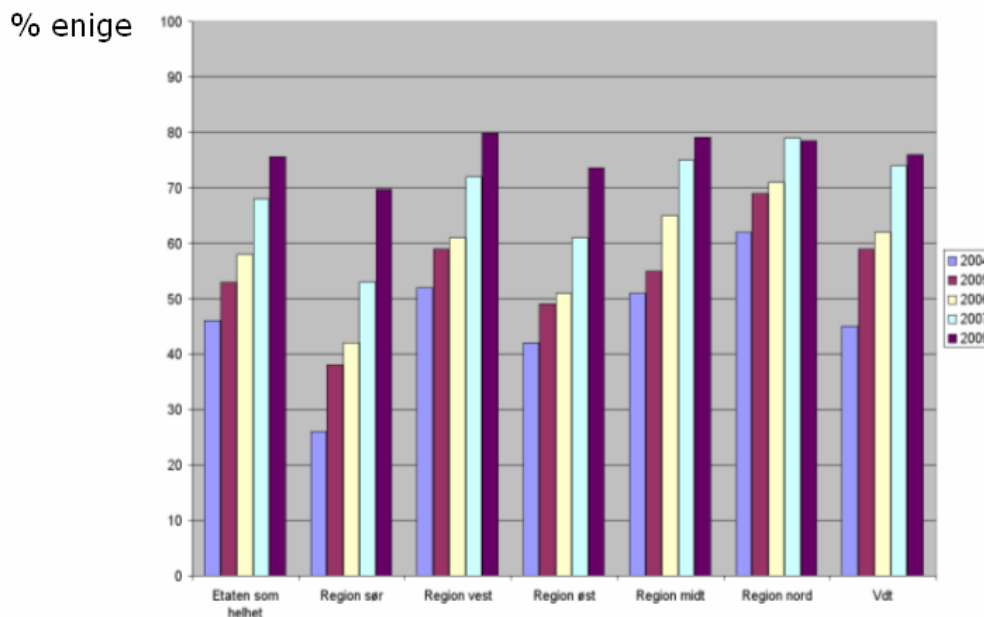
marked har gitt større verdiskaping og vist større fornyingsevne enn alternativene med friere marked.

### 4.3 Sammenhenger mellom sosial kapital og tillit til etatsledelse

Vår første medarbeiderundersøkelse kom rett etter vår forrige omorganisering i 2003. I år 2006, etter den tredje undersøkelsen, skiftet vi vegdirektør. Som det framgår under har vi hatt en dramatisk endring med et sprang mellom 2006 og 2007. Statistisk er endringen svært stor. Ser vi på Region Sør er faktisk spranget nesten 100 %. I 2004 lå tillitstallet midt på 20 – tallet, i 2009 signaliserte nesten 50 % tillit til toppledelse. At vi nå har et etatsgjennomsnitt rett under 80 % fornøyde, er også et stort aktivum. Det tilsvarende tallet for hele staten ligger i underkant av 60 % (DIFI, 2010 s. 50). Dette er en forskjell på om lag 30 %.

*Fig5: Tillit til etatsledelse 2009*

## Har tillit til etatsledelsen? – fordelt på regionsnivå



Empirisk er det vanskelig å begrunne entydige årsakssammenhenger her. To variabler med betydning kan identifiseres. Omorganiseringen i 2003 hadde flere negative trekk. For eksempel en rimelig brutal nedbemanning ved overtallighet og mer eller mindre frivillige oppsigelser. Vegdirektøren hadde tidlig i denne prosessen gått god for at jobbene var sikre. Både utviklingen over tid og fritekstkommentarer i svarene på undersøkelsene, viser en

”rehabilitering over tid” i tillitsforhold. Den andre variabelen er svekket tillitt ved større avstand, organisatorisk og geografisk. Nærmeste leder er mest til å stole på.

Den store økningen i tillit til sentral ledelse etter lederskiftet i 2006 faller sammen med at avstanden mellom tilliten til lokal ledelse og sentral ledelse reduseres.

Jeg fremmer på denne bakgrunn en hypotese om forskjellig vekt på bruk og utvikling av sosial kapital som en tredje variabel. Vegdirektør Søfteland hadde teknologisk bakgrunn og en rimelig tilbakeholden sosial stil. Han kjente sin begrensning som folketaler. Hans etterfølger, Moe Gustavsen, har derimot stor entusiasme for å gå på talerstolen. Hans bakgrunn som fagforeningsleder, politiker og statsråd handler i stor grad om å skape, forvalte og anvende sosial kapital. Om min hypotese er holdbar, er dette et godt praktisk eksempel på viktigheten og styrken ved å ha et bevisst forhold til vår sosiale kapital. Tallene fra undersøkelsen støtter en hypotese om at vegdirektøren med sin lederstil øker tillitskontoen i etatens sosiale kapital.

#### **4.4 Styrking av sosial kapital ved verdibasert ledelse**

Innledningsvis kommenterte vi det store spennet i syn på, og anvendelse av, medarbeiderundersøkelser. Konseptet sosial kapital er i denne sammenheng nær knyttet til anvendelse av samfunnsvitenskap, og en humanistisk og tillitsbasert organisering og ledelse. Vi vil derfor ta opp igjen tråden fra det innledende avsnitt i dokumentet og konkretisere det teoretiske grunnlaget for samarbeidsbasert ledelse og den ”skandinaviske modellen” for organisasjonsutvikling.

Den nordamerikanske organisasjonsforskeren og ”ledelsesguruen” Douglas McGregor var en av pionerene i denne tradisjonen. Han hadde en slags ideologisk tilnærming hvor han så menneskesyn som grunnleggende. Han skriver i innledningen til boken ”Den profesjonelle sjef”:

”Lederens syn på virkeligheten er selvsagt mer sammensatt enn det vil framgå av mine drøftelser. Det omfatter hans oppfatning av den fysiske, konkrete verden og på et høyere plan hva han innerst inne tenker om ”meningen med det hele”.

”Kosmologiens” (teorien om universet som et hele, og lovene som styrer det) funksjon er å bringe en slags orden i forhold som ellers ville være så forvirrende at det ikke ville bli noe handlingsgrunnlag. Det er vanskelig å forestille seg den frykt som ville følge av at mennesket ikke hadde noe begrep om årsak og virkning, ikke kunne samordne sin virkelighetsoppfatning og sin erfaring. Slik blir kosmologien nøye knyttet til individets grunnleggende trygghet, til fortrøstningen om at det kan mestre den fysiske og sosiale virkeligheten.” (McGregor, 1972, s. 11).

McGregor fundamentale og mest kjente tese om menneskesyn er formulert som ”teori y og teori x” (McGregor, 1960):

(Se neste side.)

Douglas McGregor in his book, "The Human Side of Enterprise" published in 1960 has examined theories on behavior of individuals at work, and he has formulated two models which he calls Theory X and Theory Y.

### **Theory X Assumptions**

The average human being has an inherent dislike of work and will avoid it if he can.

- Because of their dislike for work, most people must be controlled and threatened before they will work hard enough.
- The average human prefers to be directed, dislikes responsibility, is unambiguous, and desires security above everything.
- These assumptions lie behind most organizational principles today, and give rise both to "tough" management with punishments and tight controls, and "soft" management which aims at harmony at work.
- Both these are "wrong" because man needs more than financial rewards at work, he also needs some deeper higher order motivation - the opportunity to fulfill himself.
- Theory X managers do not give their staff this opportunity so that the employees behave in the expected fashion.

### **Theory Y Assumptions**

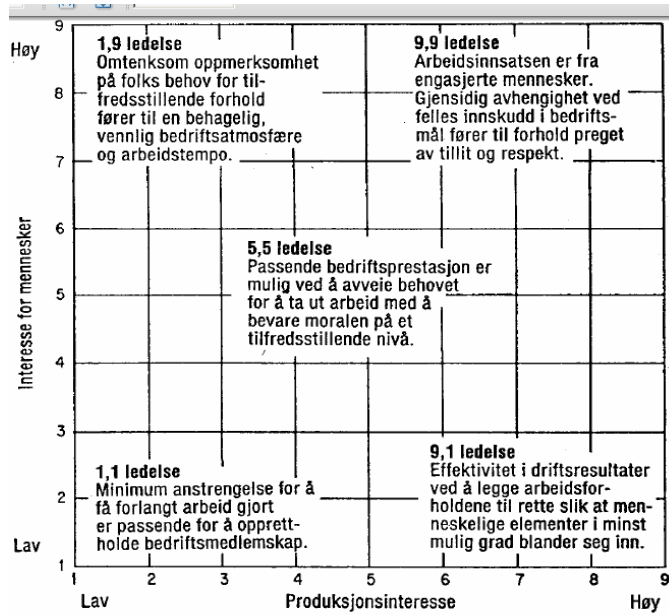
- The expenditure of physical and mental effort in work is as natural as play or rest.
- Control and punishment are not the only ways to make people work, man will direct himself if he is committed to the aims of the organization.
- If a job is satisfying, then the result will be commitment to the organization.
- The average man learns, under proper conditions, not only to accept but to seek responsibility.
- Imagination, creativity, and ingenuity can be used to solve work problems by a large number of employees.
- Under the conditions of modern industrial life, the intellectual potentialities of the average man are only partially utilized.

### ***Fig.6: McGregors modell for alternative menneskesyn; teori y og teori x***

Noe av grunnlaget for McGregors teorier var tidligere kvantitativt begrunnede modeller for lederstiler. Blake og Mouton lanserte "The Managerial Grid" som gir et mer detaljert og operativt uttrykk for X/Y tanken (Blake & Mouton, 1964).

Utgangspunktet var målinger av en rekke lederes atferd og blant annet viser matrisen at kombinasjonen av satsing på arbeiderne som mennesker, kombinert med vekt på produksjonsutvikling, ga god ledelse.

Fig. 7: "The Managerial Grid"



## 5 METODE

### 5.1 utfordringer ved måleskalaer: Hva er "godt"?

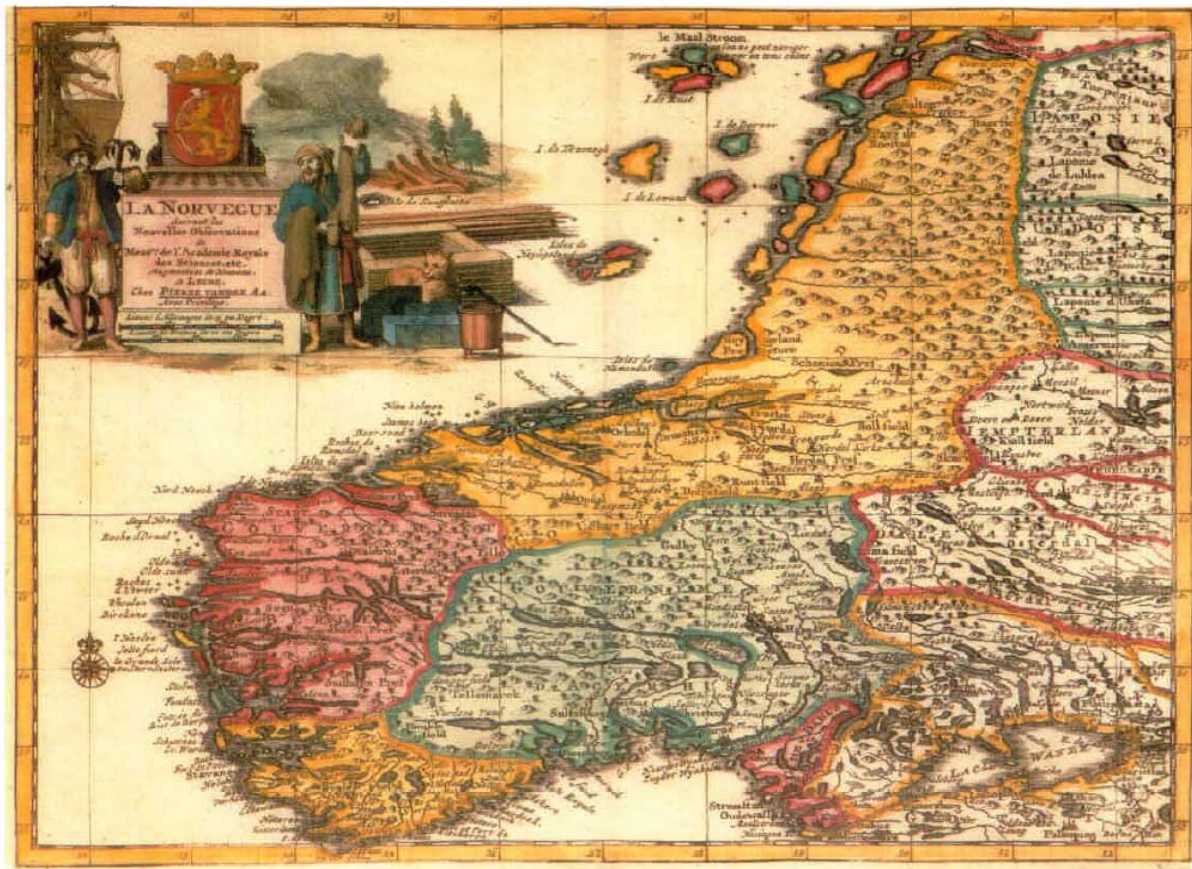


Fig. 8. Norge anno 1714



Vi bør ikke nedvurdere kartet foran. Det representerer datidens kunnskap og hadde antagelig stor bruksverdi. Vi vet at gamle kart i sin samtid rangerte som skatter og strategiske våpen. Men måleinstrumentene som ble brukt var primitive, og målestokker grove og skjønnsmessige. Tilsvarende rødt signal finner en advarsler som "here there be monsters". Dette ga opphav til ulike skjeve fremstillinger (fortegning) slik vi ser det over. Går vi til de norrøne sagaene finner vi konsekvent distanse beskrevet i tid: "Etter 7 dagers seilas fra Gønnland, kom vi til Vinland". "Vi var tre dager til hest fra Kaupang". For sjøfarere som tok høyde for strøm og vind ved kartbruk, var antagelig slike beskrivelser og kartlegging mer nøyaktig enn vi vanligvis tror. Fortegningen i de gamle kartene skyldes ikke bare manglende kunnskap, men også at en hadde andre tilnærminger til måling og beskrivelse.

Medarbeiderundersøkelsen er et forsøk på å kartlegge relasjoner og preferanser. Målestokken vår er tall fra 1 til 6. Egentlig likner det på vikingenes bruk av seiledøgn. Vi beskriver ære og skam, lojalitet og hat. Lykke og ulykke. Alt i desimaler. Skuespill, maleri eller musikk er langt mer presise instrument på slike områder Men vanskeligere å bruke som objektiv empiri i forhold til et system med omlag 5000 aktører. Vi må imidlertid ha denne begrensingen i minne. Utfordringene vi prøver å møte i vår metodeutvikling er korreksjon for fortegning og transformasjon av tallresultat, slik at det gir anvendelig forståelse av relasjoner og følelser.

Vi er vant til å måle. Kjenner egen vekt og høyde. Vet når vi kjører i over hundre og har full tank. Vi bruker en lang rekke skalaer som vi oftest ikke reflekterer over, men vi bruker dem riktig ved hjelp av kunnskap og erfaring. Dette er ikke like enkelt når vi skal framstille og anvende svarene på medarbeiderundersøkelsen. Hva er bra eller dårlig? Hva er lite eller mye? – Vi skal først reflektere litt rundt problem og prinsipp. Så skal vi forklare og forsvare de metodiske grepene vi som steller med undersøkelsen anbefaler.

**Fig. 9 Indikatorer for styringsinformasjon (Audis manual)**



Hva er "godt"? Det bestemmer vi i stor grad selv. Omverdenen setter noen rammer, men innenfor disse må vi selv ta stilling til hvilken utvikling vi ønsker og hvordan vi skal bruke undersøkelsen for å oppnå dette. Den greske filosofen Archimedes sa at om han ble gitt et fast punkt kunne han bevege hele jorden. I vårt tilfelle trenger vi noe å sammenlikne mot; normalt, godt nok? Et nytt spørsmål er om vi er fornøyde med "normalt" eller "godt nok".

På noen områder møter vi moralske imperativ. Det dør færre barn i norsk trafikk enn internasjonale gjennomsnitt. Vi har mindre mobbing enn i privat virksomhet. På slike områder ønsker det fleste av oss å legge lista høyt. –På latin heter det "aspera ad astra"; strebe mot stjernene, vi har overhodet ingen aksept for at barn dør eller at kolleger mobbes.

På andre områder kan etikk og overordnet måloppnåelse tilsi en optimalisering. – For lønnsmeklere er som regel lik misnøye hos partene et godt resultat. Mye sikring kan dimensjoneres ut fra å avveie sannsynlighet for svikt mot reparasjonskostnad.

Det største problemet er å finne ut hvor en vil og hva som er viktig. Dette er spørsmål som må bevares før en lager skalaer. Dernest om en bare skal kartlegge, eller også bruke slike undersøkelser som verktøy for ledelse/styring.

## 5.2 Mulige punkt å navigere etter

Et av konsulentenes ord er ”benchmarking”. På norsk innebærer det å måle mot standarder og/eller liknende aktiviteter. Ved oppstarten av våre undersøkelser skjelte vi til resultatene i vegvesenene i de øvrige nordiske landene. Her lå vi over danskene og på linje med svenskene. Vi sammenliknet også med andre statlige undersøkelser. Denne våren er FAD ansvarlig for en undersøkelse utført av det danske konsulentfirmaet Rambøll (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2010). Denne undersøkelsen har mange av de samme spørsmålene som vår. I metodisk tilnærming og tolking er det stor forskjeller. I rådataene på de like spørsmålene har vi vesentlig bedre resultat. Innen for eksempel generell trivsel og tillit til ledere, er skilnaden 20-30 %. Så store forskjeller kan antagelig ikke alene tilskrives forskjeller i oppgaver eller demografi. Men om dette innebærer at vi er veldig gode, eller at statsansatte generelt har det dårlig, vet vi ikke. At Rambøll forteller at privat sektor scorer bedre på samme undersøkelse er ikke noe godt signal.

Det er en styrke at de seriøse undersøkelsene vi kjenner alle har store likhet, helt ned til formuleringer. Dette gir større mulighet for sammenlikning. Bakgrunnen for dette er en rimelig stor internasjonal konsensus blant forskere på området. Spørsmålsbatteriet som ”ligger i bunn” for vår undersøkelse heter QPSNordic (*General Questionnaire for Psychological and Social factors at work*, Skogstad m.fl.2001). Det ble utviklet på initiativ fra Nordisk Ministerråd i 1994. Statens Arbeidsmiljøinstitutt og Arbeidsforskningsinstituttet har vært norsk forankring for dette arbeidet. Metodisk er det viktig å ikke tukle for mye med slike basisspørsmål. Ikke bare fordi dette er hva Nordens dyktigste forskere på feltet endte opp med, men også for å kunne sammenlikne. Lokale ledere skal og bør, stille spørsmål ut fra lokale behov. Men de bør ha gode grunner for endring av de gjennomgående basisspørsmålene.

## 5.3 Styrker og svakheter ved sammenlikne seg med seg selv

Allerede ved undersøkelse nummer to så vi at blant de mest sikre og anvendelige data, var endringene i svarmønstrene. Hvilken vei går vi? Virker tiltakene våre? Begrensingene ved slike trendanalyser er at de ikke sier så mye om utgangspunktet. Fra ille til dårlig? Godt til enda bedre? Med mange målinger og store endringer, sammen med data hos andre, kan en likevel være rimelig sikker på konklusjoner. Når tall for ledertillit og trivsel nær dobler seg og nærmer seg toppen av en prosentkala, er det grunn til å fastslå framgang og gode tilstander. Men fremdeles måler vi bare respondenters opplevelse. Om respektive leder fortjener denne tilliten er et nytt spørsmål. Mulige feilkilder/begrensing er for eksempel endringer i sammensettingen av respondentene (demografien). Annet utvalg, endret svarprosent. Overhyppighet av overtallighet og bortfall blant kvinner bidro tallene for likestilling mellom undersøkelse 1 og 2 til bedre resultat. Dette ga opphav til feilslutninger.

Som vi kommer tilbake til i beskrivelsene av analyseverktøy, bruker vi sammenlikningen med etatens totaltall både enhetene i mellom og når vi vurderer hvor god eller dårlig score det er for det enkelte spørsmål. Vi velger da gjennomsnittet for etaten som ”det normale” og vurderer det lokale resultat ut fra hvor mye høyere eller lavere en scorer. Dette åpner også for feil, men det er den beste tilnærmingen vi hittil har funnet.

#### 5.4 Hva betyr rødt grønt og gult?

Konsulentselskapet som solgte oss hele målstyringssystemet hadde fargemeldinger som indikatorer. Dette er lettfattelig og enkelt å bruke: Grønt; bra, stå på! Gult; halvbra, observer. Rødt; dårlig, gjør noe! De fleste vi har spurt tror dette avspeiler en slags tredeling hvor fargene skiller øvre, midle og nedre område. I praksis framkommer fargen ved at svarene som styrer score følger en skala med 6 felter fra enig til uenig. Svarverdiene har dermed en mulig variasjon fra 1 til 6. Spørsmålene er stilt slik at høy verdi gir ”god” score. Fargefordelingen er gitt som en administrativ norm hvor 1-4 gir rødt, 4-4,5 gir gult og over 4,5 gir grønt. Det er tre problem med denne løsningen:

- Svarene for hvert enkelt spørsmål har sin egen profil hvor snittscorene for de enkelte spørsmål varierer mye og det er forskjellige fordelinger av svarene i forhold til gjennomsnitt og median. (I det følgende kommer det inn noe spesialisert statistisk begrepsbruk. Dette **må** læres av de som skal fintolke resultater fra undersøkelsene. Andre lesere kan hoppe videre uten å tape alt for mye).
- Konsulentenes list var lagt lavt for noen av spørsmålene. Dette gjorde kanskje undersøkelsen populær, men fungerer som ”rosenrøde” briller.
- Metoden tar ikke høyde for utvikling over tid og endrede krav og forventninger. Problemet med lave krav har derfor vokst siden vi startet undersøkelsene.

Noen eksempel:

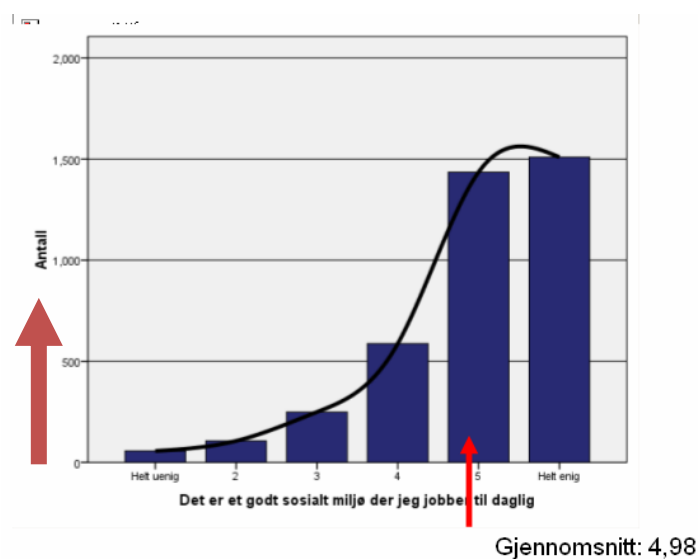
Forskjellene i svarmønster er meget store. Viktige spørsmål som ”trivs i jobben”, ”ser meg ikke etter annen jobb” og ”har interessante arbeidsoppgaver”, har i etatsgjennomsnittene scorer på rundt 5. Det innebærer at de aller fleste havner på grønt. Gul score her sier at det går rimelig dårlig. Når det gjelder spørsmålet om sosialt miljø, kan en enhet kan gå fra å ha etatens beste score til å tilhøre den svakeste tredjedelen av enhetene, hele tiden med grønn tilbakemelding. Dette er langt fra presis styringsinformasjon.

I den andre enden kommer vi under fire med gjennomsnittet. Dette gjelder både etats og regionsledelsens åpenhet for kritikk og fremming av diskusjon. Den gode lønnsprosessen havner helt nede på et gjennomsnitt på 3,2. På disse områdene er faktisk gul score blant de bedre resultatene, sammenliknet med etatsgjennomsnitt.

Enkelt kan en si det slik at det er spørsmålene med om lag 4,25 som gjennomsnittsscore som passer med en modell som tredeler med rødt/gult/grønt. Skjevhet i svarfordeling skjerper problemet. En følge er at store forbedringer eller forverringer kan skje uten at dette signaliseres ved endret farge.

*NB: Følgende er beregnet på statistikkinteresserte og de som skal gjøre presise tolkinger av lokale data.*

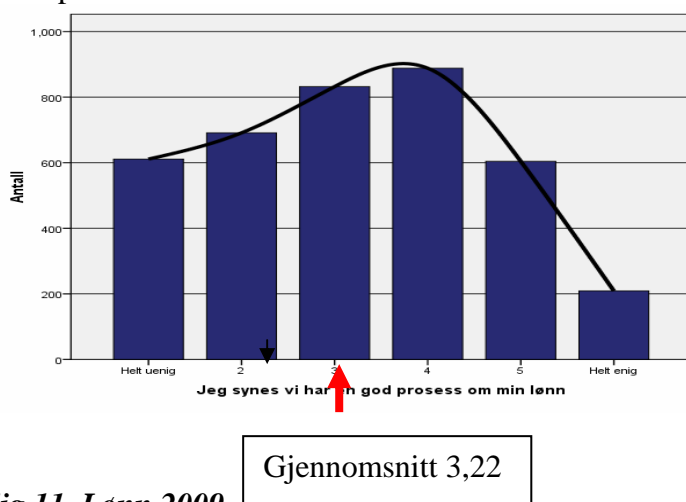
En annen utfordring er store forskjeller i svarfordelingene på de enkelte spørsmålene. Dette gjør at vi ikke alltid kan bedømme bare ut fra langt over eller under gjennomsnitt. La oss bruke spørsmålet "...godt sosialt miljø..." i 2009 undersøkelsen.



**Fig10: Sosialt miljø lokalt 2009**

Her er gjennomsnittsscoren 4,98. Et stort flertall får grønt corporatortall. Mindre enn 10 % av svarene har rød verdi. Bruker vi tilnærmingen over eller under gjennomsnitt, møter vi også problem. Kommer vi 1,02 oppover i Corporatorscore har vi nådd toppen av skalaen. Avstanden til bunnen er 3,98. I praksis betyr dette at scorerer under gjennomsnitt må ha mye høyere verdier for å vektlegges. Det betyr for eksempel at et avvik fra gjennomsnitt som ligger på "oppsiden" av gjennomsnitt, angir en mye større forskjell enn avvik på nedsiden. Dette kan virke finurlig, men er viktig for oss som prøver å tolke resultatene for den enkelte enhet.

Forskjellige former skjevhet i svarfordelingene er regelen. Normalfordeling er unntaket. Profilen i kurven over er den vanligste. Men under ser dere to andre viktige spørsmål med andre profiler.

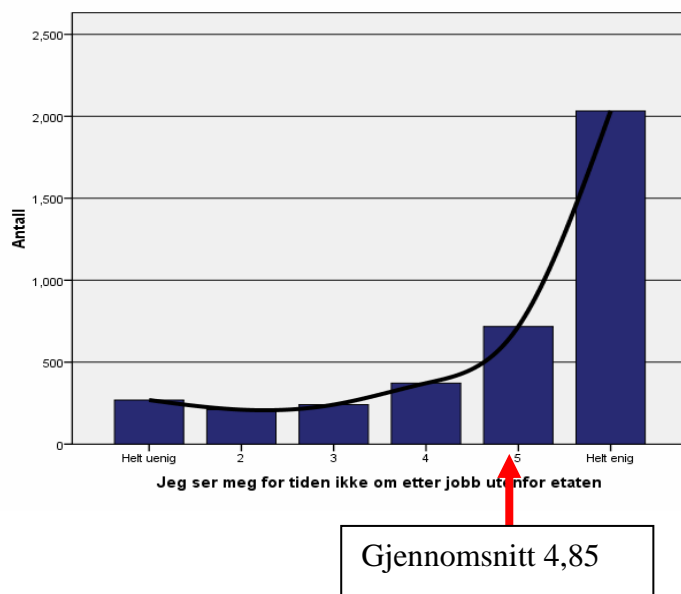


**Fig.11. Lønn 2009**

Den snille forklaringen er at det er normalt å være sur for lønna si. Jeg tror mer på det banale svaret som blant annet er at vi har en spesiell prioritering av mangelpersonell. Mange opplever dette som urettferdig. Forskningserfaring viser at sammenlikninger skjer oppover. Dette gjør høye lønner ved ansettelse, 2.3.4 forhandlinger med store tillegg og særbehandling av mangelpersonell, til utfordringer. God praktisk gjennomføring av lønnsprosess er også viktig. Jeg tror vi kan vinne sosial kapital ved god lønnspolitikk. Jeg skal liste opp noen argument.

- Det er tydelige skiller mellom regionene
- På dette området kommer vi dårlig ut i forhold til omverdenen
- Trend er negativ
- Fritekstkommentarer er mange og heite

Prosessuell rettferdighet på dette området er viktig for sosial kapital.



**Fig.12: Annen jobb 2009**

Vi vil anta at denne kurven delvis har sin bakgrunn i alder: Vi har høy aldersmedian og en ”ung-populasjon” og en ”gammel-populasjon” med svært forskjellige rammebetingelser for jobbsøk. Anvendt på lokal enhet betyr det at en ved tolking tar høyde for alderssammensetting og fokuserer på tallene for jobbsøkerne. Om vi ser bort fra de som ut fra høy alder har lav mobilitet, blir utfordringene på dette området klarere (og større!).

For de ”spesielt interesserte” vedlegges det statistiske grunnlagsmaterialet for kurvene over og de tilsvarende også for øvrige skalaspørsmål. Her finner en angitt statistiske maksimums-og minimumsverdier, gjennomsnittsresultat, standardavvik, skjevhet og spissing av svarfordelingene. Ikke-statistikere har antagelig mest nytte av kurvene. Til spesialistbruk vil det lages tilsvarende utregninger og kurver for 2010-resultatene. Eventuell endringer i svarfordelingene fra år til år vil også gi nyttig informasjon.

## 5.5 Avviksberegning som metode

I arbeidet med å få oversikt over og tolke lokale data, har vi prøvd forskjellige tilnæringer. Den mest praktiske og pålitelige metoden har vært en sammenlikning med hele etatens gjennomsnittsverdi for svarene på det enkelte spørsmål. Dette tar høyde for de store skilnadene mellom gjennomsnittverdier. Disse skilnadene avspeiler forskjeller i spørsmålenes natur. Vi står igjen med problemet med skjeve svarfordelinger for noen spørsmål. Dette spiller særlig stor rolle for et mindretall av spørsmålene. Når nøyaktighet er viktig, bør dette også utsjekkes mot de enkelte spørsmåls svarfordeling. Her er kurvene som vi kommenterer over, det beste verktøyet.

Under viser vi et eksempel på avviksmønster.

# UTDRAG AV SVARMØNSTER FOR EN GRUPPE PÅ 6 ANSVARSOMRÅDER

	1	2	3	4	5	6
Jeg har tilstrekkelig tid til å gjøre en god jobb	0	-6	3	-2	-5	1
Jeg har tilstrekkelige fullmakter til å løse oppg. mine på en god måte	7	-8	3	-4	-10	-5
Mitt arbeid blir ikke hindret av andres manglende innsats	3	-14	2	-3	-9	2
Etatsledelsen ivaretar etatens interesser overfor besl. myndigheter	8	0	4	-3	1	-10
Etatsledelsen gjennomfører beslutninger på en god måte	4	-3	4	-5	0	-14
Etatsledelsen fremmer diskusjon og er åpen for kritikk	1	-7	1	-5	2	-12
Vdt-ledelsen ivaretar etatens interesser overfor besl. myndigheter	9	2	5	-1	2	-9
Vdt-ledelsen gjennomfører beslutninger på en god måte	3	-6	6	-4	1	-12
Vdt-ledelsen fremmer diskusjon og er åpen for kritikk	5	-2	3	-5	4	-10
Jeg har tillit til etatsledelsen	7	-5	3	-5	-1	-13
Jeg har tillit til Vdt-ledelsen	9	-4	4	-3	-1	-10
Jeg har tillit til avdelingsledelsen	11	-11	4	-3	-5	-6
Jeg forventer å kunne fortsette i Svv så lenge jeg vil	8	-12	4	-1	0	-2
Jeg ser meg for tiden ikke om etter jobb utenfor etaten	4	-13	6	-6	-3	-2
Jeg trives i jobben min	2	-6	4	-3	-11	1
Statens vegvesen som arbeidsgiver oppfylder mine forventninger	7	-9	8	-5	-5	-1
Min arbeidssituasjon ligger nært opp til den ideelle	-1	-10	4	-3	-11	1

Fig.13: Avvikseksempel

Dette er virkelige tall fra 2009 undersøkelsen og viser noen av de reelle resultatene fra seks forskjellige enheter. Poengverdiene viser antall tiendedeler over eller under landsgjennomsnitt. Der fortelles forskjellige historier om de enkelte enhetene. Korte beskrivelser ut fra disse utdragene:

Enhet 3 og 1 kommer best ut. Så og si på alle spørsmål er avvikene på plussiden. Særlig viktig sosial kapital hos 1 er høy tillit i ledelse. Enhet 3 er jevnt positiv. Enhet 2 og 5 har begge store problemer, men det er viktige forskjeller mellom dem som peker mot forskjellige sett av støttetiltak. Misnøyen med arbeidssituasjonen er på samme nivå. Enhet 2 har et akutt problem ved at en stor andel av de ansatte vil slutte, dette krever antagelig rask oppfølging. Manglende tillit til leder stiller spørsmålet om det behøves støtte utenfra. En bør også se på årsak til ekstremt utslag på spørsmålet "hindret av andres manglende innsats". Enhet 5 synes å ha tillit til høyere ledelse intakt, det kan utnyttes. Ellers tilsier lav trivsel og dårlig arbeidssituasjon at en ser mer på arbeidsmiljøet. Vi understreker at disse data og tolkninger stiller hypoteser til oppfølging. Kontekst, oppgaver og historikk kan forklare mye. Det er mange mulige feilkilder. Men når dette er sagt, vil vi framheve at denne metodikken gir mer presis og nyansert informasjon enn tidligere tilnærminger. Etterprøving i "felt" har vist høy validitet i de beskrivelsene en leser av data. Dette gir gode grunnlag for å stille hypoteser om hvor det er behov for hjelp og hvilke spørsmål en bør starte med.

## 5.6 Sammenlikning på etatsnivå

Over viste vi hvordan vi brukte avvik fra etatsnivå til å tolke svarmønstre. Det andre sentrale metodiske grepet vårt er en sammenlikning av enhetene våre på landsplan.

Vi bruker da 1-6 skalaen fra Corporator. Her tar vi gjennomsnitt for alle svar fra alle respondenter i hver enhet. I praksis; for hver resultatenheter tar vi summen av svarene på alle spørsmålene som er besvart, delt på antall besvarte spørsmål. Så regner vi ut gjennomsnittet for hele enheten. Enhetsinndelingen vår er hentet fra personalregisteret inndeling i resultatområder. Dette utgjør også adresseregisteret for utsendelse av spørreskjemaer. Vi har valgt direkte bruk av Excel-tabellen som da fremkommer. Dette medfører at enheter med mindre enn seks svar ikke kommer med. For antall enhet får en på den andre siden noe "dobbelregistrering" ved aggregert rapportering, først på lokalt nivå, så på høyere nivå. For eks. hadde vi seksjoner i direktoratet som resultatenheter, så avdelinger og til sist direktoratet som helhet. Hensikten er å kunne sammenlikne på de respektive nivå. Vi hadde i 2009 333 registrerte resultatenheter. Når vi senere snakker om persentiler av enhetene, er det tiendedeler av alle enhetene som vi snakker om. Øvre persentil utgjøres dermed av de 33 enhetene som har de beste resultatene. Persentilen fra 90 % av enhetene til 80 % er den nest høyeste gruppen på 33 enheter osv.

Tabellen under er en anonymisert oversikt over resultatene som framkom for et område med 13 resultatenheter. I rårapportene våre framkommer det en "ranking" fra en og nedover. Av flere hensyn, bla. feilmarginer, har vi valgt i stedet å angi plassering i persentiler. Som beskrevet over betyr det at populasjonen er delt i ti like store grupper.

Tallene under viser resultatene for et område i Vegvesenet. For å anonymisere er beliggenheten flyttet til Sverige og ansatt-tallene er fiktive. Enkelt forteller dette at regionen som helhet ligger rett over landsgjennomsnitt. De to beste enhetene er adm. og lønn. De har resultat blant den beste ti-prosenten i landet. De svakeste enhetene er de tre nederste. De befinner seg i den nest svakeste 10 % gruppen på landsplan.

	Avdeling	Antall	Score	Relativt resultat
<b>BÅHUSLEN REG</b>		<b>279</b>	<b>4,5194</b>	<b>50-60</b>
<b>BÅHUSLEN REG</b>	Adm.	23	4,9014	90-100
<b>BÅHUSLEN REG</b>	lønn	11	5,1367	90-100
<b>BÅHUSLEN REG</b>	Juridisk	15	4,7364	80-90
<b>BÅHUSLEN REG</b>	<i>Ledergruppe</i>	7	4,6372	70-80
<b>BÅHUSLEN REG</b>	Administrative tjenester	16	4,663	70-80
<b>BÅHUSLEN REG</b>	Tilsyn	6	4,5874	60-70
<b>BÅHUSLEN REG</b>	Utbygging	7	4,5349	60-70
<b>BÅHUSLEN REG</b>	Strömstad	34	4,3453	30-40
<b>BÅHUSLEN REG</b>	Uddevalle	21	4,2587	20-30
<b>BÅHUSLEN REG</b>	Årgjäng	12	4,2248	10-20
<b>BÅHUSLEN REG</b>	Vestervik	50	4,1171	10-20
<b>BÅHUSLEN REG</b>	Svinesund	27	4,177	10-20

**Fig. 14: Rapport som beskriver region med underliggende ansvarsområder**

En svakhet med metoden er at alle svar teller likt uansett ”viktighet” av temaet. En kan tenke seg at en enhet med god score der det gjelder mest, får helheten ødelagt ved lav score på mindre viktige spørsmål. Dette forebygges i stor grad ved at tema som trivsel og tillit har mange overlappende spørsmål og dermed har en innebygd vektning i sin favør. Corporators fargesystem har her større svakheter. Den regnes ut fra et begrenset utvalg av spørsmål og mangler for eksempel ”rettferdighetsspørsmålet” om lønnsprosess. I sammenheng med sosial kapital er dette viktig.

### 5.7 Hva viser etatssammenlikningen?

Vi vil summarisk gjennomgå selve tallene fra etatssammenlikningene, analyser ut fra begge sammenlikninger følger lenger nede

- Det bekreftes at de administrative grenseverdiene, kombinert med utvalget av spørsmål legger lista noe lavt.
- Vi hadde ventet å finne større systematiske forskjeller mellom enheter med forskjellige oppgaver. De er der, men krever finregning.
- Det er klare forskjeller mellom regionene
- Det er større forskjeller mellom de beste og de svakeste enn vi forventet
- Ledelse er da den faktoren som står igjen som den klart viktigste variabelen

### 5.8 Spredning som utfordring

Grafen under viser et av de viktigste funnene fra enhetssammenlikningen: Det er den store forskjellen mellom de sterkeste og de svakeste enhetene. De svakeste 10 % av enhetene synes å skille seg ut. Grafen har en skulder ved 4.0. derfra og nedover finner vi stadig færre enheter. På 4,0 finner vi 9 enheter, ved 4,1 er det gjort et byks, og vi finner hele 25 enheter. Hittil mangler vi materiale til å gi definitiv forklaring på dette. En hypotese er at mange av disse enhetene er kommet i en situasjon hvor prosesser for å ”reparere” seg selv ikke lenger fungerer.



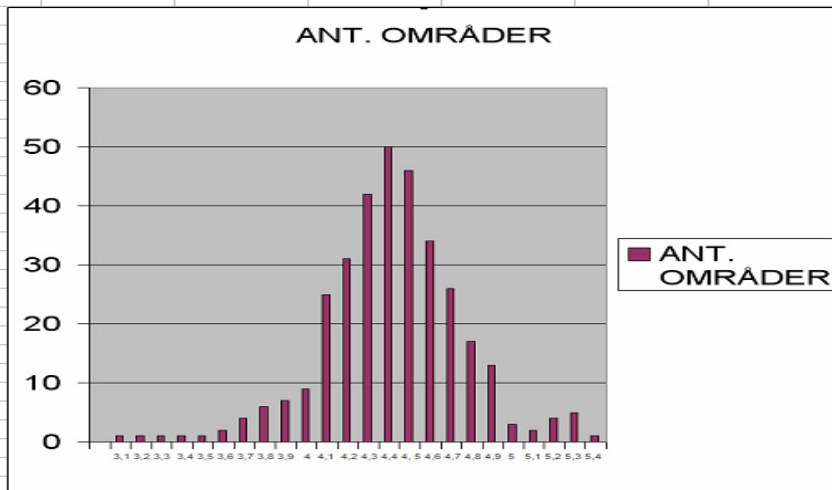
Fig.15: Spredning

## SPREDNINGEN I RESULTATER FOR 329 ANSVAR

Sølene viser antall ansvarsområder pr. 0.1 intervall.

Laveste score er 3,1 . Her finner vi ett ansv omr. Så går vi videre til 3,2 osv.

SCORE	ANT. OMRÅDER
3,1	1
3,2	1
3,3	1
3,4	1
3,5	1
3,6	2
3,7	4
3,8	6
3,9	7
4	9
4,1	25
4,2	31
4,3	42
4,4	50
4,5	46
4,6	34
4,7	26
4,8	17
4,9	13
5	3
5,1	2
5,2	4
5,3	5
5,4	1



## 6. TOLKINGER AV RESULTAT

Lokal oppfølging har hittil bekreftet at tallmaterialet gir et rimelig godt grunnlag for hypoteser. Noen av disse synes bekreftet ved lokaloppfølging. Idet følgende presenteres noen mønster som gjentar seg i forskjellige versjoner og kombinasjoner:

### 6.1 Ledelse

Som nevnt tidligere er ledelse, god/dårlig, den variabelen som synes å spille størst rolle. I enheter med samlescore under 4,1 i Corporator er stor mistillit til lokal leder gjennomgangstema. I de aller fleste tilfellene går utviklingen over tid i negativ retning. Typisk er det da at misnøye forplanter seg oppover. Det kan virke som at en ofte i utgangspunktet har tillit til de to høyere ledernivåene. Men at denne delen av den sosiale kapitalen gradvis tæres opp.

Undersøkelsene viser noen tilfelle av akutt mistillit til nye ledere. Feilrekruttering på ledernivå er kostbart. Gode ansettelsesprosedyrer og rask oppretting av feil er viktig.

Plansjen under gjengir min forenklete framstilling av dynamikken i konflikt rundt lokal ledelse. (En ond sirkel som dessverre ofte bekreftes av virkeligheten):

## Surning og slitasje over tid i enheter med fastlåst konflikt :

- Konsolidering av opposisjon.
- Kritisk fortolkning, alt som sies og gjøres tas i verste mening.
- Svekket lojalitet, lite grunn til å "dekke". eller hjelpe denne sjefen. I siste instans krisemaksimering. Svekket lojalitet til hele virksomheten.
- Forplantning: Det mobiliseres støtte på begge sider og flere involveres, fagforeninger, verneombud, BHT, andre ledere og ansatte.
- Smitte til andre relasjoner hos de involverte: Har vi tillit til en toppledelse som ikke håndterer dette? Er dette en organisasjon for meg?
- Synkende motivasjon svekker den daglige driften.
- Så lenge en ikke sannsynliggjør løsninger, fortsetter en slik prosess. Vi blir og skadeomfanget og sårbarheten øker stadig.

Moralen er dessverre at tiden *ikke* leger alle sår.

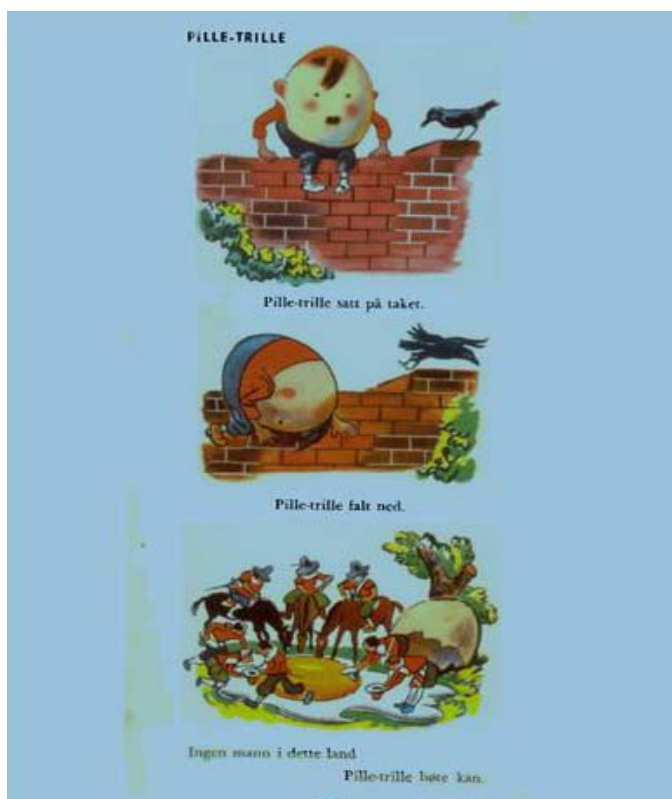
Tiltak rundt dårlig ledelse er krevende, det krever innsats fra personer med erfaring, kompetanse og dømmekraft. Mange hensyn skal ivaretas og slike "ryddejobber" kan være slitsomme og belastende. Viktig for valg og prioriteringer er at vi er ansvarlige for viktige samfunnstjenester som vi ikke kan svekke for å skjermelidere. Likeledes at hensynet til leders situasjon ikke kan overordnes de øvrige ansattes trivsel og arbeidssituasjon. Når dette er tatt høyde for, skal vi strekke oss langt for å hjelpe og støtte ledere som har problemer. Plansjen under gir noen råd:

## UTFORDRINGER RUNDT LEDELSE

- **ALT ER IKKE LEDERS SKYLD**
- **MEN LEDER HAR ANSVARET**
- **DÅRLIG ORGANISERING ELLER KREVENDE/DUMME PÅLEGG KAN KNEKKE OGSÅ GODE LEDERE**
- **MANGE ER IKKE EGNEDE SOM LEDERE**
- **GRENSENE BØR VÆRE LAVE FOR Å SKIFTE OPPGAVER**
- **RUNDT ORGANISERING OG LEDERFUNKSJONER BØR EN VÆRE FLEKSIBEL: PRØVEORDNINGER, DELEGERING – BRUK FANTASIEN!**
- **GAPESTOKK ER IKKE AKSEPTABELT**

Jeg har hatt noen økter med slik "ryddehjelp" og har med årene blitt mer pessimistisk i forhold til hva som kan repareres. Eggmannen Humpty Dumpty fra eventyret gikk i tusen knas og "selv ikke alle kongens menn kunne gjøre han hel igjen". Dere finner han under i Alf Prøysens norske versjon. Tillitsforhold fungerer egentlig ikke på en til seks skalaer. De handler mer om enten/eller, og reparasjon er ofte ikke blant de mulige alternativ.

Fig.16: Humpty Dumpty



## 6.2 Gjengangere

Noen års lesing av resultat fra undersøkelsene har gitt gjenkjenning av noen hyppig forekommende svarmønster. Vi finner dem i mer eller mindre klar form, ofte i kombinasjon med hverandre eller med andre mønster:

### MØNSTER - IDEALTYPEN

- "DEN GODE GARTNER": Gjødsler og luker (finnes på flere nivå i organisasjonen?)
- "HATTEN PASSER", Overensstemmelse mellom oppgaver, ansvar, myndighet og ressurser
- "BORGERKRIG" Polarisering med ekstremsvar på to sider. Energitalp og stress
- "MYTTERI" Akutt mistillit til ledelse i ett eller flere ledd. Ledersvikt, feilansettelser?
- "SURNING OG SMITTE" Problem som ikke løses vokser og forplanter seg. På tidsaksen ser vi mistilliten vokser til nye ledelsesnivåer. Ref. gartneren over

Når jeg nedenfor kommenterer de typiske tilfellene over, bemerkes det at dette baseres på mitt skjønn og min tenking rundt organisasjonsutvikling. I eksemplene og ordbruken fokuserer jeg det typiske. Disse ekstreme tilfellene er sjeldne i virkeligheten. De mindre alvorlige eksemplene har vi derimot flere av. Ofte kan flere mønster samvirke.

”Gartneren” er viktig i forholdet til betydningen av aktiv ledelse. To eksempel på slike mønster er utbredelsen av ”havarete” enheter og mobbing/trakassering. Et overblikk viser mange ”mobbefrie” eller nesten ”mobbefrie” områder på organisasjonskartet. ”Gartneren” som har æren for dette er muligens mellomledelse med hendene på rattet og velfungerende rutiner. I Arbeidstilsynet så en ofte svikt i flere ledd i organisasjonen som bakgrunn for svikt. Svakheter i verneapparatet og på fagforeningen hadde betydning. Men viktigst var svakhet i ledelse i to ledd. Ikke bare 1. linje leder, men også hans overordnede. Dette gjaldt ikke bare mobbing, men også annen HMS-svikt. Å se organisasjonen som et system er viktig.

”Borgerkrigen” har vel de fleste sett eller opplevd. Den gir en fæl arbeidssituasjon og svekker, eller lammer produksjonen. Jeg har ingen generell oppfatning om årsakssammenhenger. Formen er maktkamp og hele spekteret av menneskelig slemhet og dumhet kan komme på banen. Ordtaket om at ”hestene bites når krybba er tom” kommer til anvendelse. For eksempel kan frustrasjonen der hvor ”hatten ikke passer”, lett kanaliseres mot kolleger. Demografien hvor vi får stadig flere enheter gruppert i ferskinger og veteraner, har styrker og svakheter (ref. fig. 18, s. 33). Dette er en av risikofaktorene. Intern konfliktløsning er et klart lederansvar som følger linja oppover. ”Splitt og hersk” taktikk fra leder er farlig. ”Utmeldinger” og påfølgende nyrekruttering kan gi en situasjon hvor leder møter kritikk/”opprør” med tammere nyrekruttede og en beveger seg mot ”borgerkrig”.

”Mytteri” betegner situasjonen hvor et stort flertall flagger mistillit til lokal leder. Bare unntaksvis finner vi at dette grunner seg i forhold utenfor lokal leders kontroll. Slik situasjon bør vi i prinsippet ikke leve med. Likevel er det slik i flere enheter. De fleste av disse enhetene scorer også lavt på øvrige områder. Dette er en utfordring for etatsledelsen. Jeg ser det som positivt at siste omorganisering synes å ha tatt høyde for slike situasjoner ved endringer av struktur og ansvarsforhold. Det blir spennende å se etter effekter i årets undersøkelse.

”Surning og smitte”. Dette er behandlet over. Jeg konstanter at mange av de svakeste enhetene har en historie hvor dette har utviklet seg over tid. Mye peker i retning av at problem sprer seg eller forplanter seg til enheter i naboskapet. Hva som her kan henføres til svakheter i mellomlederskapet er det vanskelig å bedømme uten nærmere undersøkelser.

### **6.3 Supplerende informasjon**

En stor kvantitativ undersøkelse som vår har mange ”blindfelt”. Mange områder og sammenhenger er det ikke mulig å spørre om ved enkle spørsmål og bruk av skalaer. Mye er prioritert vekk nå vi har valgt spørsmål. Det er derfor viktig at de som tolker data også innhenter tilgjengelig informasjon annen steds fra. Under vises noen kilder.

# AKTUELLE SUPPLEMENT

- TURNOVER
- VERNERUNDER
- ERFARINGER FRA VERNEOMBUD
- ERFARINGER FRA HMS-PERSONELL
- INNSPILL FRA TILLITSVALGTE

## 7. "HATTEN PASSER IKKE"

### 7.1 Beskrivelse av mønster

"Hatten passer" er et utpreget mønster fra spisskompetanseenheter. Det er egentlig en høflig omskrivning. I storparten av organisasjonen klager en ikke på rolle og plassering. Problemet befinner seg der hatten **ikke** passer. Det jeg mener er en utfordring, er enheter hvor mange scorer lavt på faktorene ressurser og samarbeid med andre enheter. Uttrykker det frustrasjon over at enheten har for liten formell autoritet? Hos flere av de samme enhetene finner vi lave scorer for Vegvesenets kompetanse på deres område og for tillit til etatsledelse. Vi finner dette særlig hos enheter som fungerer som nasjonal spisskompetanse faglig.

Problemet er så viktig og interessant at jeg velger å bruke det som et eksempel på hvordan den samfunnsvitenskaplige verktøykassa kan brukes til å utvikle hypoteser rundt organisatoriske svakheter. Under følger to tilnærminger som angir antagelser om årsaksforhold og mulige tiltak. Jeg antar foreløpig at disse forhold samvirker

### 7.2 Kompetanseøkologien

Enhetene det gjelder er høykompetansebaserte. Mål og middel for funksjonen deres er kunnskap. På OU-språket kalles de 3.linje kompetanse. Min antagelse er at vi i en kompetanseøkologi har en naturlig deling av roller hvor den som sitter i toppen av en slik økologisk pyramide har minstekrav til sin egen arbeidssituasjon og opplever ansvar for kunnskapsutvikling og kunnskapsanvendelse. Svikt her innebærer både at det stilles krav til dem fra omverdenen som de ikke kan, eller tillates å møte. Men deres funksjon og rolle ligger i oppgavenes "natur", uansett vedtak om regionalisering og flat struktur.

Jeg fungerte som rådgiver for den første lederen for "Vott". Dette var hoveddelen av de organisasjonsenheter som ble flyttet til Trondheim etter nedleggelsen av Statens Veglaboratorium. I den forbindelse utarbeidet jeg i 2004 en rapport "Kunnskap og utvikling i Vegvesenet – kommentarer til kunnskapsutviklingen i etaten". Den bygde på deltagelse i enhetens møter og intervjuer med alle leder og mange "menige" i Vott. Jeg intervjuet også forhenværende ledere som direktør Kaare Flaate og fagfolk ved NTNU. Noen hovedpunkt:

- Kunnskapsutvikling skjer i nettverk og bæres av personer.
- Nettverkene krever trygge rammer og tilstrekkelige ressurser
- Kunnskapsutvikling og kunnskapsanvendelse krever samspill mellom nivåene (de tre linjene) i organisasjonen.

- Det er samspill og gjensidig avhengighet mellom teori og praksis.
- Mellom spisskompetanse og den daglig anvendte kunnskap i "frontlinjen" (1.linjen).
- Høykompetansearbeid stilte spesielle krav til organisering og ledelse.

Jeg har gjenlest den gamle rapporten og tror den fremdeles er relevant. Noen spådommer har slått til.

### 7.3 Harmoni mellom oppgaver og organisasjonsstruktur

I rapporten som refereres over, tok jeg, i tillegg til reduksjon av spisskompetansens autoritet og status, også opp spørsmålet om organisering. Både av nettverk og den enkelte oppgaverrettede enhet. Utgangspunktet mitt er det allment aksepterte prinsipp om at organisasjonsstruktur bør stemme overens med oppgaver. Det innebærer at for eksempel samlebåndsarbeid og forskning bør organiseres meget forskjellig; For eksempel forskjellig kontrollspenn og andre krav til bruk av staber og støttfunksjoner. Kanadiere Henry Mintzberg er en av dem som er mest anerkjent innen feltet, så vel i akademia, som hos managementkonsulenter. Han opererer med fem grunntyper av organisasjoner. Under presenteres den prinsipielle modellen hans og de tre hovedmodellene som er mest aktuelle for OSS.

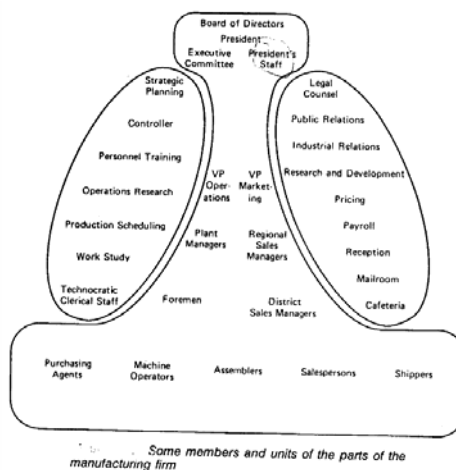
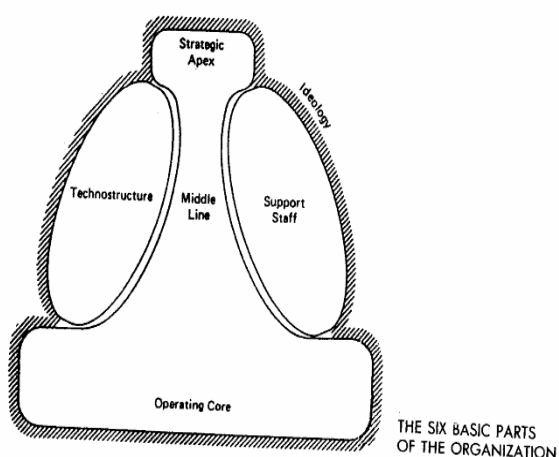


Fig. 17a Prinsippskisse for org.struktur

Fig. 17b Detaljsskisse for org.struktur

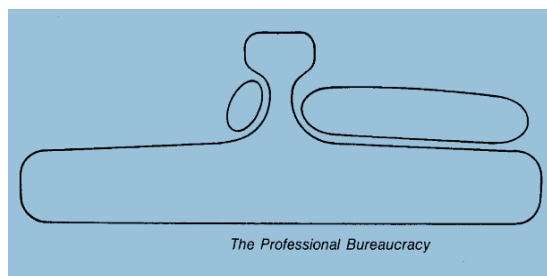
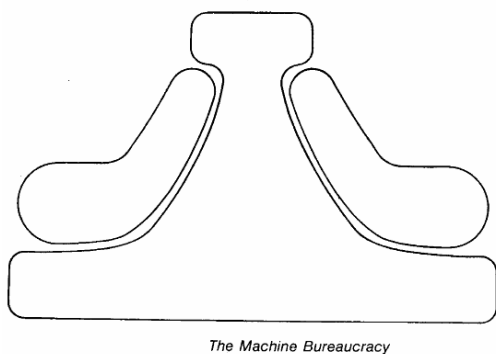
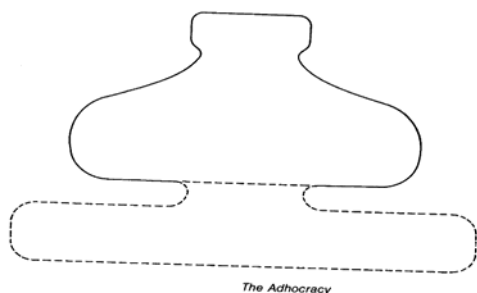


Fig. 17c "Forvaltningsmaskinen"

Fig. 17d Forsknings-og utviklingsorg.



**Fig.17e: Mintzbergs ideal for avansert FoU-organisering. "The Adhocracy"**

Figurene over er hentet fra Mintzbergs "Structures in fives", som er den klassiske presentasjonen av hans organisasjonstypologi. Vi gir bare en enkel presentasjon og henviser ellers til boken. ( Eller kanskje til ny versjon som er i trykken, nå med 7 grunnmønstre).

Hovedpoenget er at kontrollspenn og behov for støttedfunksjoner, varierer sterkt. Både i struktur og innen kulturbegrepet betoner han også store forskjeller i fordeling av makt og handlingsrom, spesielt at høykompetente trenger en overbygning med stor autoritet og høy status. Ledelsesverktøy må også tilpasses oppgavene

Figur a. over viser variablene han operer med: omfanget av teknisk og merkantil støtte. Avstand fra basis til toppledelse, som bl.a. avspeiles i kontrollspenn. Figur b. er den samme skissen med større detaljering. Han bruker her en bedrift for vareproduksjon som eksempel, et maskinbyråkrati.

Figur c.: Maskinbyråkratiet er den dominerende konfigurasjonen både i privat og offentlig sektor. Her finner vi for eksempel driftsdelen av helsevesenet, kommuneadministrasjoner, forsvar og vegvesen. Her går mye av oppgavene på "samlebånd" og kravene til formalkompetanse er lave. Andre deler av disse organisasjonene er profesjonelle byråkratier med større variasjon og bredde i den enkeltes oppgaver. Her er de formelle kompetansekravene høyere.

Figur d.: Det profesjonelle byråkratiet betegner organisasjoner som er mer kunnskapsintensive og mindre rutinepreget. Eksempel er avanserte læresteder og forskningsinstitusjoner.

Figur e.: "Adhokratiet" finner Mintzberg innen avansert FoU, "rocket science". Han framhever det også som en ønskelig videreutvikling for kunnskapsbaserte organisasjoner som er designet som profesjonelle byråkratier. Modellen har mange trekk av prosjektorganisering. Preget ellers av "flat" struktur med autonome ledere og korte lederspenner. Maskinbyråkratiske ledelsesverktøy som prosesskartlegging og kvalitetsstyring, passer ikke for ikke-repetitivt arbeid og intellektuelle oppdagelsesreiser.

Relevant for "hatten passer ikke" problemet, er utfordringer rundt våre tilpasninger mellom oppgaver og organisasjonsstruktur. Det viktige utgangspunktet er at etaten er heterogen med en lang rekke "produkt" og tjenester med meget forskjellige innsatsfaktorer. De av direktoratets avdelinger som utgjør nasjonal/internasjonalt spisskompetanse ville antagelig Mintzberg gitt en adhocracy-hatt. Trafikkstasjonen er derimot i hovedsak et maskinbyråkrati. Men også her er spennet mellom skranken, hallen og sensor, vidt. Viktige variabler for å kartlegge og kategorisere de forskjellige arbeidsfeltene våre er hva slags kompetanse som behøves, hvor standardiserte og varierte oppgavene er, hvilke behov en har for styringsverktøy.

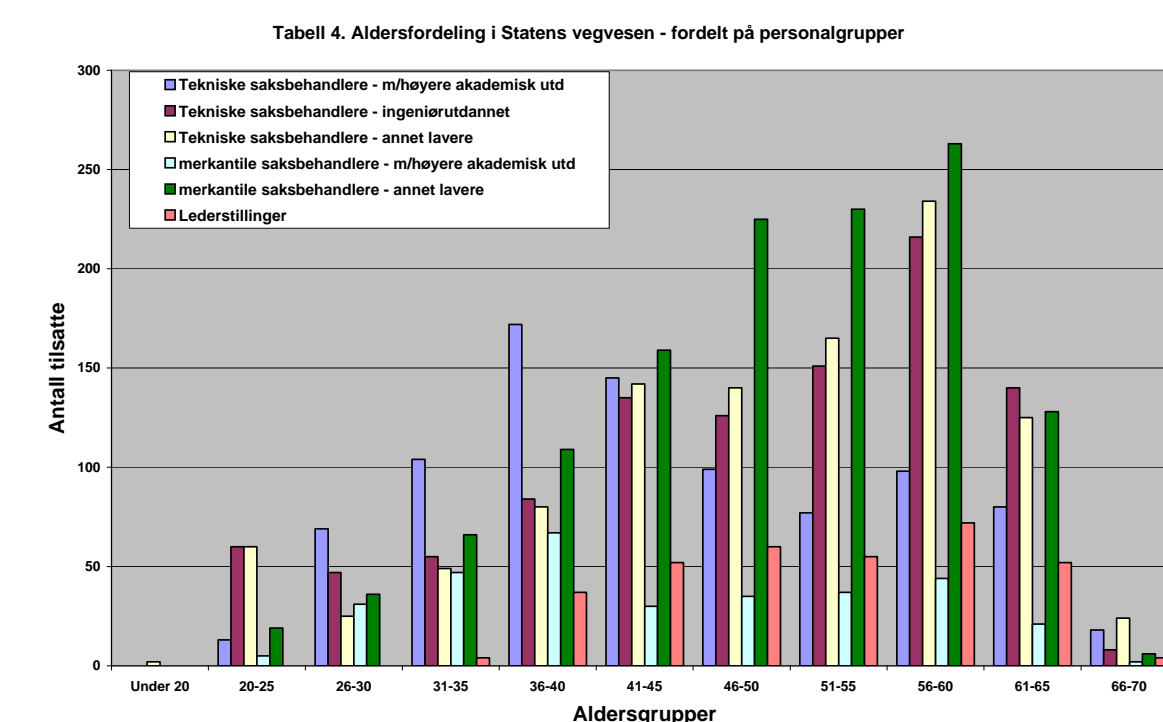
Det er viktig å nyansere og konkretisere begrepet kunnskapsbedrift. Utgangspunktet er at innsatsfaktorene i virksomheten brukes til å definere dens karakter. Historisk øker bruken av formalisert kunnskap relativt til ressurser som jord, maskiner, transportmidler og kapital. Den rendyrkede kunnskapsbedrift produserer kun ved hjelp av de ansattes kunnskap. I praksis måles ofte graden av status som kunnskapsbedrift ved andelen av ansatte med høy utdanning. Hvor godt mål det er kan diskuteres.

Alt arbeid bygger på kompetanse. Formalisert/sertifisert kompetanse suppleres av tung erfaringsbasert ”uformell” kompetanse. I dokumentet ”Kunnskap som tier og kunnskap som taler” (Knudsen, 2008) beskrives den sentrale rolle den merkantile gruppen spiller i etatens forvaltningsfunksjon. Formalkompetansen her er statistisk lav, men vår interne trening og opplæring er i stedet omfattende og variert. Figur 18 er hentet fra dokumentet over og gir en grov oversikt over kompetansesammensetningen vår. Figuren viser at flertallet av våre ansatte ikke har høy formalkompetanse, men at vi har en klar utviklingstrend i denne retning. Viktige innsatsfaktorer i et forvaltningssystem er selve regelverkene og rutine for praktisering. Vi har noen av de største registrene i landet og betjening av disse og ikke minst datamaskiner er viktige innsatsfaktorer. Dette er i hovedsak maskinbyråkratiske funksjoner. Systemutvikling og teknisk drift tilhører i hovedsak det profesjonelle byråkrati.

På denne bakgrunn synes det naturlig at den overordnede organisasjonsstrukturen vår har mange maskinbyråkratiske trekk om vi benytter Mintzbergs typologi. Utfordringen vår er å møte mangfoldet og den store variasjonen i oppgaver mellom forskjellige enheter i etaten, med tilpassede organisatoriske rammer. Min hypotese er at manglende skreddersøm i lokal struktur bidrar til de ubehag med nåværende organisering som framkommer i undersøkelsens ”hatten passer ikke” svarmønster.

Undersøkelsens mandat stanser ved å stille slike hypoteser. Mulig arbeid med å balansere en enhetlig, overordnet struktur med stor frihetgrad for skreddersyde hatter lokalt, er en spennende oppgave for videre virksomhetsutvikling.

**Fig. 18 Bemanningsfordeling ut fra alder og kompetanse pr. 2008**





## **6 OPPFØLGING OG TILTAK – OFTE ER DET BANALE DET BESTE!**

Den alvorligste kritikken av undersøkelsen er at vi spør om ting i stedet for å gjøre noe med dem. Tolking og finlesning av resultatene er bortkastet tid om vi ikke kan eller vil bruke denne kunnskapen. Oppfølgingen er ikke hovedtema for dette dokumentet. Men jeg vil like vel benytte anledningen til noen innspill:

Punktene under er en hustavle med noen tommelfingerregler for god OU:

### **ORGANISASJONSUTVIKLING ER EN KUNST**

- **SE OPP FOR VIDUNDERMEDISINER**
- **BRUK ORGANISASJONENS EGEN KUNNSKAP OG GODE VILJE**
- **TALLENE FRA UNDERSØKLESEN GIR EN OVERIKT OVER HVOR SKOEN TRYKKER I DEN ENKELTE ENHET**
- **VI FINNER FELLES MØNSTER OG STORE FORSKJELLER**
- **TILTAK MÅ SKREDDERSYS**

Min viktigste erfaring fra rydding og oppfølging er å starte med de elementære og enkle tiltakene. Er systematiske planer og møterutiner på plass? Informeres det godt nok? Gjennomføres medarbeidersamtaler etter etatens normer? Følges de opp? Hvordan er det med ryddighet og åpenhet i forhold til lønn? Medvirkning etter hovedavtalens ånd og bokstav? Fungerer verneombudsordningen? Utnyttes interne rutiner og kompetansetilbud?

I svake enheter er det regelen heller enn unntaket, at mye av dette ikke er på plass. Både forebyggende og reparerende er dette effektivt arbeid som vi kjenner. Og som en ikke trenger doktorgrad for å gjøre noe med. Det koster også langt mindre enn ekstern hjelp.

Konsulentverdenen tilbyr all verden av bistand og verktøy. Mye av det er litt for godt til å være sant. Det er det heller ikke. Slikt koster mye penger, enda verre; feilaktige råd ødelegger.

Det finnes imidlertid også seriøse eksterne partnere, både privat og offentlig. Vi har for eksempel gode samarbeid med forskningsinstitusjoner, høyskoler og universitet. Blant konsulentene finnes det også dyktige og pålitelige ressurser, men de er ofte vanskelig å finne fram til. Uansett trenger vi skolerte og erfarne OU-folk internt. Også for å ha den meget nødvendige kompetanse som kreves for å hyre hjelp eksternt fra.

Under viser jeg noe av det viktigste fra verktøykassa vår. Og ikke glem det mest elementære; å snakke med dem det gjelder og spørre hva de trenger og ønsker seg! Ikke bare med leder!

Vi har allerede på plass mange gode, velprøvde rutiner. Bruk dem!

- **MILLENIUM**
- **BASISKURS**
- **360 GRADERS EVALUERING**
- **MENTORORDNINGER**
- **LIKEMANNS-STØTTE**
- **DIALOGSEMINAR**



## Keiserens nye Klæder

### **Fig. 19 Konsulentbruk kan gi interessante opplevelser**

#### **Sluttord om undersøkelsens begrensning**

Antropologen Gregory Bateson var en klok forsker innen læring og kunnskapsutvikling. Tittelen på en av sine siste bøker henter han fra Alexander Pope; (*Fools rush in) Where angels dare not tread*”.(Bateson, 1990). Et tema her er moderne positivisme.

Positivismens opphavsmann, Auguste Comte, var en fransk tenker med tro på vitenskapens og det modernes mulighet til å finne løsninger og til sist gi sikre svar på alle spørsmål. (”Positif” har på fransk betydningen ”sikker”). I hans øyne var vitenskapen allmektig og alle spørsmål ville etter hvert besvares.

Bateson advarer mot bruk av metodikk som vår, ut over det området der det er egnet til å gi gyldig kunnskap. Jeg fortviles over økende utbredelse av perfekte verktøy og metodikker som selges i av aktører med begrenset kompetanse på de respektive områder. Jeg stiller for eksempel spørsmål ved salg av psykologiske tester som foregis å gir legmenn relevant innsikt i jobbsøkeres evner og personlighet på en times tid. Dette er riktig nok kvalitetssikret av Det Norske Veritas, en autoritet på maritim teknologi,

I en bok, nylig utgitt av Forskningsrådet, lanserer sosiologen Mia Vabø en slående overskrift: ”Rådløs kunnskap og kunnskapsløse råd” (Tranøy, 2009). Hennes bekymring var konflikten mellom akademisk forskningsverden og den kommersialiserte konsulentindustrien. De fleste forskere har høye kvalitetskrav og kanskje for stor respekt for sin kunnskaps begrensninger. I tillegg lav kompetanse på ”salg” og formidling, og de blir derfor opplevd som ”rådløse”. De ekstreme konsulene har derimot salgbarhet som det sentrale kvalitetskrav og tilbyr enkle og perfekte løsninger på problem og mysterier som får eliten av fagfolk til å melde pass. De selger ofte ”kunnskapsløse råd”.

Jeg opplever også selv å være ved grensen til hva en kan tilnærme seg med spørreskjema og statistikk i medarbeiderundersøkelsen.

Men som nevnt tidligere er det lov å gå videre inn i felt som tillit og motivasjon også med andre tilnærminger: I noen forhold forteller William Shakespeare og Edvard Munch meg mer om organisasjoner enn både forskere og konsulenter.

## Referanser

- Bateson, Gregory og Bateson Caterine (1990), Hvor engle ej tør trede, Rosinante Forlag, Kjøbenhavn
- Barth, Erling, Kalle Moene, Michael Wallerstein, (2003), Likhhet under press – utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen, Gyldendal Norske, Oslo
- Blake, R. R. & Mouton, J.S. (1964), Gulf publishing, Houston
- Bourdieu, Pierre (1996) Symbolsk makt, Pax Forlag, Oslo
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2010), Medarbeiderundersøkelse i staten 2010, Oslo
- Drücker, Peter (1954) The Practice of Management, HarperCollins, New York
- Fornyings-og administrasjonsdepartementet (2008), Plattform for ledelse i staten, Oslo
- Grimsmo, Asbjørn (2008), Rapport fra medarbeiderundersøkelsen 2007, Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo
- Grimsmo, Asbjørn (2009), Rapport fra medarbeiderundersøkelsen 2009, Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo
- Knudsen, Wiggo (2004), Kunnskap og utvikling i vegvesenet – kommentarer til kunnskapsøkologien i etaten, Vegdirektoratet, Oslo
- Knudsen, Wiggo (2005), Kontrollspenn og ressursbruk i Statens vegvesen, Vegdirektoratet, Oslo
- Knudsen, Wiggo (2008), Kunnskap som tier og kunnskap som taler, Vegdirektoratet, Oslo
- McGregor, Douglas (1972), Den profesjonelle sjef, Gyldendal, Oslo
- McGregor, Douglas (1960), The Human Side of Enterprise, McGraw-Hill, New York
- Olesen, Gylling (2008), Hvidbok om virksomhedens sociale kapital, Arbeidsmiljørådet, København,
- Senge, Peter (1990), The fifth discipline – the art and practice of the learning organization, Doubleday, New York
- Skogstad, Anders m.fl. (2001), QPSNordic - General Questionnaire for Psychological and Social factors at work, Stami-rapport 2, Oslo
- Thorsrud E. og Emery F. E. (1969) Mot en ny bedriftsorganisasjon, Tanum, Oslo
- Tranøy, Bent Sofus og Nueland, Richardt (2009) Hjernen er alene, Universitetsforlaget, Oslo

Veblen, Thorstein (1948) *The Portable Veblen*, Viking Press, New York

Weber, Max (1978) *Economy and Society*. University of California Press, Berkeley

Vedlegg 1. Tabell over statistiske data for det enkelte spørsmål.

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviat	Skewness		Kurtosis	
	Statistic	Statistic	Statistic	Statistic	Statistic	Statistic	Std. Error	Statistic	Std. Error
Mitt ansvarsområde er klart nok definert	3957	1	6	4,821329	1,165379	-1,113224	0,038925	0,921473	0,07783
Jeg får brukt min kompetanse i jobben	3954	1	6	4,813606	1,153271	-1,084652	0,03894	0,889501	0,07786
Jeg får videreutviklet min kompetanse i jobben	3945	1	6	4,592902	1,242442	-0,871431	0,038984	0,253879	0,077948
Jeg har interessante arbeidsoppgaver	3958	1	6	4,930268	1,055301	-1,123207	0,03892	1,285131	0,07782
Mine faglige vurderinger blir vanligvis tillagt vek	3911	1	6	4,744055	1,072893	-1,113781	0,039153	1,467859	0,078286
Syv kompetanse på mitt fagområde blir stadig	3774	1	6	4,309486	1,220303	-0,688555	0,039857	0,195524	0,079692
Jeg har de nødvendige verktøy/hjelpemidler for	3961	1	6	4,84928	1,133625	-1,193243	0,038905	1,37677	0,077791
Jeg synes arbeidsmengden er passe	3958	1	6	3,960586	1,36102	-0,445597	0,03892	-0,578507	0,07782
Geografisk avstand til leder/kolleger hinder ikk	3836	1	6	4,955944	1,243031	-1,368074	0,039534	1,360778	0,079047
Jeg har tilstrekkelig tid til å gjøre en god jobb	3958	1	6	3,826933	1,36089	-0,303119	0,03892	-0,645798	0,07782
Jeg har tilstrekkelige fullmakter til å løse oppg.	3920	1	6	4,693367	1,174648	-1,023961	0,039108	0,839108	0,078196
Arbeidsforholdene legges til rette ved endringe	3020	1	6	4,571523	1,22218	-0,883418	0,044551	0,448529	0,089072
Jeg har innflytelse på besl. som angår meg-min	3893	1	6	4,381454	1,239814	-0,739371	0,039243	0,119393	0,078467
Kvinner har de samme utviklingsmuligheter soi	3575	1	6	5,408392	1,615169	-2,364409	0,04095	3,592437	0,081877
Jeg synes vi har en god prosess om min lønn	3835	1	6	3,211213	1,457887	0,049217	0,039539	-0,963047	0,079057
I vår enhet samarbeider vi godt	3945	1	6	4,641825	1,187419	-0,979489	0,038984	0,682098	0,077948
Andre enheter samarbeider godt med oss	3825	1	6	4,208105	1,07588	-0,521438	0,03959	0,188828	0,07916
Mitt arbeid blir ikke hindret av andres manglenc	3932	1	6	4,178281	1,252829	-0,553616	0,039048	-0,219484	0,078077
Får støtte-oppmuntring fra kolleger-ledere når	3867	1	6	4,393845	1,264254	-0,731065	0,039375	0,018393	0,087873
Det er et godt sosialt miljø der jeg jobber til dag	3942	1	6	4,970066	1,11942	-1,279978	0,038999	1,550023	0,077978
Vi håndterer konflikter på en god måte i min enl	3546	1	6	4,398759	1,280223	-0,848441	0,041117	0,268214	0,082211
Jeg føler meg respektert i min enhet	3924	1	6	4,930683	1,090261	-1,330129	0,039088	2,018865	0,078156
De sentrale verdiene etterleves der jeg jobber t	3863	1	6	4,582449	1,117106	-0,917402	0,039395	0,805936	0,07877
Jeg får muligheter til å medvirke ved endringer i	3831	1	6	3,891673	1,364033	-0,352267	0,039559	-0,594574	0,079098
Jeg får god informasjon om endringer i organis	3940	1	6	4,179695	1,252444	-0,522035	0,039009	-0,255356	0,077998
Jeg forventer å kunne fortsette i Svv så lenge j	3855	1	6	5,062516	1,106655	-1,39584	0,039436	1,946608	0,078852
Jeg ser meg for tiden ikke om etter jobb utenfc	3843	1	6	4,862868	1,571705	-1,290415	0,039498	0,437075	0,078975
Jeg har tillit til etatsledelsen	3780	1	6	4,379365	1,212311	-0,744375	0,039825	0,233215	0,079629
Jeg har tillit til regionledelsen	3820	1	6	4,307068	1,279362	-0,731638	0,039616	0,051906	0,079212
Jeg har tillit til distriktledelsen	3605	1	6	4,514008	1,276282	-0,925054	0,04078	0,424014	0,081537
Etatsledelsen ivaretar etatens interesser overf	3480	1	6	4,468678	1,14923	-0,677715	0,041505	0,249457	0,082986
Etatsledelsen gjennomfører beslutninger på en	3428	1	6	4,18874	1,143725	-0,518782	0,041818	0,016491	0,083612
Etatsledelsen fremmer diskusjon og er åpen fo	3382	1	6	3,934063	1,291601	-0,40385	0,042101	-0,40741	0,084178
Reg.leledelsen ivaretar etatens interesser overfc	3465	1	6	4,38355	1,159017	-0,669521	0,041595	0,191844	0,083165
Regionledelsen gjennomfører beslutninger på	3464	1	6	4,122402	1,214517	-0,519665	0,041601	-0,135472	0,083177
Regionledelsen fremmer diskusjon og er åpen fo	3469	1	6	3,895071	1,342222	-0,414654	0,041571	-0,509059	0,083117
Vedtatte beslutninger blir gjennomført	3835	1	6	4,585137	1,11902	-0,854438	0,039539	0,594246	0,079057
Jeg får tydelige tilbakemeldinger på det arbeide	3939	1	6	4,136837	1,388962	-0,4879	0,039014	-0,545017	0,078008
Det har ikke negative konsekvenser å fremme	3786	1	6	4,510565	1,348817	-0,923422	0,039794	0,197184	0,079566
Leder/ledelsen knytter utviklingen i vår enhet til	3561	1	6	4,467846	1,207254	-0,826945	0,041031	0,406415	0,082038
Leder/ledelsen er i tilstrekkelig grad tilgjengelig	3946	1	6	4,670299	1,272908	-0,963946	0,038979	0,326421	0,077939
Leder/ledelsen tar initiativ til å løse problemer i	3719	1	6	4,379403	1,405788	-0,798288	0,04015	-0,159211	0,080279
Jeg trives i jobben min	3960	1	6	4,984343	1,066023	-1,248041	0,03891	1,640783	0,077801
Statens vegvesen som arbeidsgiver oppfyller r	3948	1	6	4,595238	1,1444	-0,843842	0,038969	0,520261	0,077919
Min arbeidssituasjon ligger nært opp til den ide	3943	1	6	4,254121	0,077968	0,077968	0,077968	0,077968	0,077968

Vedlegg 2.

Oversikt over utrulling og rapporter:

***NB Dette er et forslag, endringer kan komme!***

## **1. Spørreundersøkelse – oppstart**

I henhold til styringskalenderen er det lagt opp til at årets MTU skal startes 18. mai. Etter samtale med Strategi- og økonomiavdelingen (StrØk), har vi imidlertid blitt enig om at 19. mai passer bedre av tidsmessige årsaker.

På grunn av elektroniske kapasitetsproblemer når mange svarer samtidig, foreslås det å gjøre undersøkelsen tilgjengelig i tre puljer; 19., 20. og 21. mai. Det må gjøres avtale med IKT på dette i samarbeid med StrØk.

Ved oppstart er det foreløpig funnet viktig å kommunisere på vegveven:

- At undersøkelsen sendes ut i puljer (oppgi dato og rekkefølge)
- At man skal gi score i forhold til enhet og leder i ny organisering.

5. juni er siste frist for å svare.

## **2. Forslag til utrullingsplan av resultatene**

### **Utrulling og oppfølging av MTU 2010**

Nr	Aktivitet		Dato
1.	Presentasjon for vegdirektøren	<ul style="list-style-type: none"><li>- Rapport fra AFI</li><li>- Foilserie</li><li>- Evt. andre sentrale rapporter</li></ul>	23. august
2.	Åpning av RLP-høst; Vegdirektøren legger resultater fram i ELM	<ul style="list-style-type: none"><li>- Vegdirektøren legger fram resultater</li><li>- Bestilling til regionene og avdelings-/stabsledere i VD</li></ul>	26. august
3.	Ledere av resultateneheten legger det videre fram for sine ledergrupper		27. august – 1. september
4.	Allmøte (Videooverføres)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Avtale med Servicetorget for rigging i kantinen</li><li>- Avtale med</li></ul>	2. september

		Komm.stab for oppkobling mot regionene m.v.	
5.	HA-partene orienteres		3. september (med forbehold om dato passer)
6.	Fremlegg for etatens AMU		6. september (med forbehold om dato passer)
7.	Samling for HR-ansvarlige og øvrig støtteapparat med fokus på oppfølging	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentere resultater</li> <li>- Innføring og trening i metodikk for analyser og tolking av data</li> <li>- Vise og diskutere eksempel på oppfølgingsplan?</li> <li>- Hjelp til tolking av lokale data</li> </ul>	8.-9. september, alternativt 14.-15. september
8.	Lukking av RLP i ELM <i>OBS: Regionene må være forberedt på at tilleggsbestilling kommer her (dvs. kan avvike noe fra lukking i RLMene)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestilling på gjennomgående tiltak som skal gjennomføres i 2011, og skal stå i resultatavtalene</li> </ul>	4. november

## 2. Møter med regionvegsjefer og avdelings- og stabsledere i Vegdirektoratet

Det antas at vegdirektøren også i år vil følge opp sine ledere med bilaterale møter. Skal møtene avholdes i oktober slik som i fjor?

Forslag til rapporter for hver resultat enhet vegdirektøren kan ha som underlag for disse møtene, utover rapport fra AFI og oppsummering i foilserie;

- Oversiktstabell med gjennomsnittsscore fra corporator, inndelt i spørsmålsgrupper. Tall med lav score markeres med rødt
- Rangering av underliggende enheter i prosentiler (10-100)
- Avvikstabell pr. spørsmål pr enhet ift gjennomsnittsscore
- Spredningsdiagram pr. spørsmål, samlet for etaten
- Verbal omtale i rapport. Ny egnet form til gjenbruk i linja?

Det foreslås at tabellene over også gis til HR-ansvarlige i linja, som skal besørge den lokale oppfølgingen.