

Loubna Alshbib

Kim Ulvin

Lean i forvaltningen

Verktøy, trend eller symbol?

Masteroppgave i styring og ledelse
Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag
Oslo 2013

Forord

Denne oppgaven er skrevet som avslutning på masterprogrammet i styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus.

Forfatterne av denne oppgaven arbeider begge i offentlig sektor. Begge har vi møtt Lean konseptet gjennom både omtale, på konferanser, i casus fra andre virksomheter og i økende grad i form av ulike prosjekter og tiltak i egen virksomhet. Vi har sett Lean bringe frem håp i øynene hos linjeledere, sett PowerPoint presentasjoner fulle av japanske små ord fra konsulenter og lest intranett artikler om temaet. Som tema for masteroppgaven i Master i styring og ledelse mener vi at ”Lean i forvaltningen” er et passende og spennende tema.

Proessen med å skrive denne oppgaven har vært både givende og krevende. Det har uten tvil vært en lærerik tid både faglig og personlig. En rekke personer har bidratt, og fortjener i den forbindelse en takk. Aller først vil vi takke vår veileder Inger Marie Stigen for konstruktiv veiledning, god oppfølging gjennom hele prosessen, og ikke minst for tålmodigheten hennes.

En stor takk går også til alle våre informanter som møtte oss med velvillighet og interesse. Vi vil også takke våre familier for barnepass og tålmodighet. Sist men ikke minst vil vi takke tvillingene, Noah Teim og Maia Entisar, som har måttet klare seg uten mamma og pappa mange timer det siste året.

En særlig takk til våre arbeidsgivere for studiedager, tilrettelegging og støtte. Ellers takker vi hverandre fordi oppgaven ville ikke blitt til hvis ikke vi hadde kunnet dra nytte av hverandres styrker og diskusjoner.

Tusen takk!

Oslo 2. mai 2013

Loubna Alshbib og Kim Ulvin

Sammendrag

Lean i forvaltningen. Verktøy, trend eller symbol?

Nivået av interesse for Lean som et middel til endring og forbedring i offentlig sektor har vært høy og virker å være tiltagende. I denne oppgaven har vi forsøkt å svare på problemstillingen:

Hvorfor er Lean innført og hva kjennetegner anvendelsen i forvaltningsenheter med et stort innslag av saksbehandling av enkeltvedtak?

Frengangsmåten vi har brukt har vært basert på datainnsamling ved hjelp av dokumentanalyse og intervjuer, hvorpå vi har strukturert og analysert data. I analysen har vi benyttet oss av et instrumentelt og to institusjonelle perspektiver. Det instrumentelle perspektivet ligger nær en hierarkisk variant, hvor hierarkisk kontroll og rasjonell beregning er sentrale faktorer. De to institusjonelle perspektivene skiller vi i et kulturperspektiv og et myteperspektiv. Sentralt i det kulturelle perspektivet er at institusjonaliserte organisasjoner har en unik intern organisasjonskultur og tradisjoner. Dette står i noe kontrast til myteperspektivet som retter oppmerksomheten mot institusjonaliserte omgivelser. Her er fokuset rettet mot betydningen av verdier og normer som finnes i omgivelsene (se Christensen, Læg Reid, Roness & Røvik, 2004). Vi har også støttet oss på en komparativ analyse av studieobjektene.

Ut fra de tre perspektivene har vi utledet noen forventninger. Forventningene har vi så sett opp imot empirien. Deretter har vi drøftet om vi fant støtte for forventningene. Ved å bruke flere teoretiske perspektiver har vi betraktet empirien fra ulike vinkler. Gjennom denne tilnærmingen har vi sett noen tendenser rundt hvorfor Lean er innført og også sett noen kjennetegn ved anvendelsen av Lean i studieobjektene.

Vi har funnet at topledelsen var den prinsipale driver for å innføre Lean i samtlige av studieobjektene. Vi fant få likhetstrekk i Lean tilnærmingen mellom studieobjektene. Kun to verktøy benyttes hos alle studieobjektene: prosesskartlegging og tavlemøter. Det eksisterer således et mangfold av tilnærminger til forbedringsarbeid basert på Lean i forvaltningen.

Masteroppgave i styring og ledelse

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2013

Abstract

Lean in the central agencies. Tool, trend or symbol?

The level of interest for Lean as a means of change and improvement in the public sector have been high and seem to be rising. In this paper we have tried to answer and analyze the following research question:

Why is Lean introduced and what characterizes the application in central public agencies who conduct mainly administrative proceedings based on individual decisions?

The method we have relied on is based upon document analysis and interviews, which we have structured and analyzed. We based our analysis on three perspectives, one instrumental and two institutional. The instrumental perspective lies close to a *hierarchical variant*, where managerial control and rational calculation are central factors. As for the two institutional perspectives, we distinguished between a *cultural perspective* and a *myth perspective*. The main notion of the cultural perspective is that of institutionalized organizations with a unique internal organizational culture and traditions. In contrast the main notion of the a *myth perspective* is the idea of institutionalized environments, where the focus is on the significance of values and norms found in an organization's environment (see Christensen, Læg Reid, Roness & Røvik, 2004). Lastly we have conducted a comparative analysis between the three study objects.

From the three perspectives we have derived some expectations and reflect on whether we found support for the expectations. Using multiple theoretical perspectives we have considered the empirical data from different angles. Through this approach, we have seen some trends around why Lean is introduced and identified some characteristics of the application of Lean.

Our analysis maintain that top management appears to be the principal driver for introducing Lean in all of the study objects. We found few similarities in the Lean approach between study objects. Only two tools are used in all study objects: process mapping and board meetings. Thus, there exists a broad diversity of approaches in Lean thinking and applications in central public agencies who conduct manily administrative proceedings based on individual decisions.

Master thesis in public management

Oslo and Akershus University College of Applied Sciences, Faculty of Social Sciences

Oslo, 2013

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Tema	1
1.2	Bakgrunn	2
1.3	Nærmere om Lean	3
1.4	Våre undersøkelsesobjekter - tre etater med Lean	5
1.4.1	Norsk pasientskadeerstatning	6
1.4.2	Utlendingsdirektoratet	6
1.4.3	Skatteetaten	7
1.4.4	Likheter og forskjeller mellom studieobjektene	7
1.5	Nærmere om problemstilling	8
1.6	Avgrensning	10
1.7	Disposisjon	10
2	TEORI	11
2.1	Nærmere om tidligere studier av Lean	12
2.1.1	Forventninger på bakgrunn av litteratur og egenskaper ved studieobjektene	13
2.2	Det instrumentelle perspektivet	13
2.2.1	Forventninger ut fra det instrumentelle perspektivet	15
2.3	Kulturperspektivet	15
2.3.1	Forventninger ut fra kulturperspektivet	17
2.4	Myteperspektivet	18
2.4.1	Forventninger ut fra myteperspektivet	19
2.5	Oversikt over teoretiske forventninger	20

3	METODE	21
3.1	Forskningsdesign	21
3.2	Datainnsamling	21
3.2.1	Dokumentanalyse	22
3.2.2	Semi-strukturerte intervjuer	22
3.2.3	Utarbeidelse av intervjuguide	23
3.2.4	Utvelgelse av intervjuobjekter	23
3.3	Intervjuadferd og forskningseffekter	24
3.4	Gjennomføring av intervjuene	25
3.5	Datagrunnlag	25
3.6	Bearbeidelse av data	26
3.7	Reliabilitet og validitet	27
4	EMPIRI	29
4.1	Case 1: Norsk pasientskadeerstatning	29
4.1.1	Motivasjon, initiativ og beslutning	29
4.1.2	Iverksetting, håndtering og prosess	29
4.1.3	Effekt	31
4.2	Case 2: Utlendingsdirektoratet	32
4.2.1	Motivasjon, initiativ og beslutning	32
4.2.2	Iverksetting, håndtering og prosess	32
4.2.3	Effekt	34
4.3	Case 3: Skatteetaten	34
4.3.1	Motivasjon, initiativ og beslutning	34
4.3.2	Iverksetting, håndtering og prosess	35
4.3.3	Effekt	36
4.4	Oversikt over empirien – oppsummert og strukturert	38

5	ANALYSE	40
5.1	Det instrumentelle perspektivet	40
5.1.1	Toppstyrt aktivering og definering	40
5.1.2	Motstand, prosjektorganisering og ingen endring i organisasjonsstruktur	42
5.1.3	Lean er plantet men vokser sakte	44
5.1.4	Endret saksbehandlerpraksis og nye lederroller	45
5.2	Kulturperspektivet	46
5.2.1	Ledelsen griper mulighetsrommet	47
5.2.2	En del motstand mot endring og noe motstand mot konsulenter	49
5.2.3	Flere årsaker enn Lean til opplevde effekter	53
5.2.4	Få utilsiktede effekter identifisert	55
5.2.5	Likt symptom, ulike problemer, lik løsning, ulike tilnærminger	56
5.3	Myteperspektivet	56
5.3.1	Trender i omgivelsene presser på	57
5.3.2	Mangel på Lean kompetanse, inspirasjon fra andre og ekstern legitimering	59
5.3.3	Få løse koblinger, lite seremoni og symboler	60
5.4	Komparative betraktninger	61
6	KONKLUSJON	62
6.1	Problemstilling og hovedfunn: verktøy og trend	62
6.2	Våre funn opp imot tidligere forskning	63
6.3	Teorivalg i etterpåkløskapens lys	65
6.4	Praktiske implikasjoner	66
6.5	Studiens styrker og svakheter	66
6.6	Videre forskning	67
	LITTERATURLISTE	68

<u>7</u>	<u>VEDLEGG 1: INTERVJU GUIDE</u>	<u>73</u>
<u>8</u>	<u>VEDLEGG 2: SØKNAD TIL NSD</u>	<u>75</u>
<u>9</u>	<u>VEDLEGG 3: INFORMASJONSSKRIV OG SAMTYKKESKJEMA</u>	<u>76</u>

1 Innledning

1.1 Tema

Tema for denne oppgaven er ”Lean”. Lean betyr oversatt til norsk slank eller trimmet produksjon. Lean er blant de mest populære management-farsottene i Norge akkurat nå (Grinde, 2012). Lean omtales av Røvik som et prosessbasert konsept som ble utviklet på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet i samarbeid mellom MIT og amerikansk bilindustri (Røvik, 2007, s. 186). Begrepet ble første gang brukt av John Krafcick (1988) i artikkelen ”Triumph of the Lean Production System” i 1988. Opphavet til Lean som konsept er basert på en vestlig analyse og tolkning av de produksjonssystem som var vanlig i produksjonsbedrifter i Japan og da spesielt Toyota Production System (Ohno, 1988). “Lean production” ble gjort allment kjent gjennom blant annet James Womack og Daniel Jones i boken ”Lean Thinking” (Womack, Jones & Roos, 1990). Her ble systemet omtalt som bare “Lean” og tilnærmingen ble beskrevet som et universelt ledelseskonsept for å oppnå mer med det samme eller det samme med mindre (Business and social sciences, Aarhus universitet, 2009).

I Danmark viser ulike studier at rundt halvparten av alle offentlige organisasjoner er i gang med eller planlegger å benytte Lean (Pedersen & Huniche, 2011, s. 550). Noen tilsvarende studier av utbredelse finnes ikke for Norge, derimot er det mye som tyder på at Lean også brer om seg i offentlig forvaltning her til lands. Denne oppgaven vil se nærmere på anvendelsen av Lean i forvaltningen og retter søkelyset spesielt mot virksomheter som har et stort innslag av saksbehandling av enkeltvedtak. De seneste årene har blant annet Utlendingsdirektoratet (UDI), Norsk pasientskadeerstatning (NPE) og Skatteetaten iverksatt ulike Lean prosjekter for å forsøke å levere bedre og mer effektive tjenester. Denne oppgaven vil gå de ovennevnte prosjekter og initiativ nærmere etter i sømmene i form av casestudier for å få en dypere forståelse for praksisen generelt og funksjonen Lean tjener spesielt.

1.2 Bakgrunn

Lån av organisasjonsmodeller fra privat sektor til offentlig sektor har vært en tydelig og tung trend de siste 25-30 årene. I dag tilskriver vi dette til en global trend som Christopher Hood døpte New Public Management (NPM). NPM defineres som en fellesbetegnelse på et sett med likeartede administrative doktriner, som har dominert dagsordenen for reformtenkningen i mange av OECD-landene siden 1970-tallet (Hood, 1991, ss. 3-4). NPM kan beskrives som et sett med reformideer om hvordan den klassiske hierarkiske offentlige forvaltning kan reorganiseres. Dunleavy et al. (2006) beskriver NPM som et fenomen med to nivåer: det første nivået er en teori om ledelse som består av tre hovedelementer, “disaggregation, competition and incentivisation” og det andre nivået består av en samling ideer om “agencification, de-professionalisation and improved performance management” (Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler, 2006, s. 97).

Bakgrunnen for fremveksten av NPM-reformene i Vesten knyttes ofte opp imot den voldsomme veksten som fant sted i offentlig sektor fra særlig 1960-tallet og utover. På 1980-tallet sto de fleste land ovenfor en svakere økonomisk utvikling. Dette førte til at søkelyset ble rettet mot offentlig sektor og hvordan skattepengene ble forvaltet. Offentlige institusjoner ble i denne perioden beskrevet som ikke særlig effektive og lite responsive overfor brukere og politikere. De nye reformgrepene skulle omforme offentlig forvaltning til en mer effektiv, produktiv og styrbar virksomhet. Offentlig sektor ble beskrevet som å være for stor, for regelbundet, lite fleksibel, for lite brukerfokusert og med for dårlig ledelse (Busch, Johnsen, Klausen & Vanebo, 2002, s. 34). Hood trekker opp linjene bak NPM og beskriver NPM som et ekteskap av motsetninger (Hood, 1991, s. 5). På den ene siden “new institutional economies” med public choice, transaksjonskostteori og prinsippal-agent teori. På den andre siden en “business-type managerialism” med røtter i “scientific management”. NPM legger til grunn at offentlige organisasjoner skal benytte modeller og konsepter for ledelse som bygger på prinsipper fra privat sektor (Fimreite & Grindheim, 2001, s. 206, Øgård, 2005, s. 27). NPM reformbølgen åpnet således på sett og vis døren for Lean inn i offentlig sektor gjennom ideen om “generic management” og tiltroen til ledelseskonsepter fra privat sektor.

1.3 Nærmere om Lean

Litteraturen om Lean mangler en konkret definisjon om hva innholdet er (Pettersen, 2009 s. 140). Lean kan både beskrives som et sett av verktøy, en tilnærming, et system og en filosofi (Graban, 2009, ss. 1-2). Noen beskriver Lean som et eklektisk ledelseskonsept (Blaxekjær & Schlæger, 2008, s. 5). I dette ligger at det i utstrakt grad lånes både metoder og verktøy fra andre teorier. Eksempelvis kan man se på Lean som en sammenblanding av Just in time-elementer med teknikker og verktøy fra Total Quality Management (TQM) (Arlbjørn, Nørby, Norlyk, Wiborg & Holm, 2008, s. 47). En gjennomgang av litteraturen om Lean gir en gjenkjennelig kjerne av retorikk og metodikk, men også en nokså uklar ytre grense. I kjernen av Lean ligger det å eliminere “*muri*” (excess/for mye), “*muda*” (waste/ ikke verdibringende aktivitet) and “*mura*” (unevenness/ujevnhet) gjennom en prosess med kontinuerlig inkrementell forbedring. Det meste av litteraturen om Lean viser til fem prinsipper og 7/8 ulike typer kilder til sløsing. Joosten, Bongers & Richard, (2009) beskriver disse som:

1. Tilby nøyaktig den verdi som kunden etterspør.
2. Identifisere verdistrømmen og eliminere avfall.
3. Sette opp gjenstående aktiviteter og konstruere en naturlig flyt mellom dem.
4. Etterspørselsdrevet produksjon uten lager av varer i arbeid eller ferdigvarer.
5. Begynn forfra igjen og søk perfektjon.

Kilpatrick (2003) beskriver åtte typer sløsing som ofte begrunner hvorfor Lean er nødvendig:

Overproduksjon	Det produseres mer enn det kunden etterspør.
Ventetid	Venting på materialer, informasjon, utstyr osv.
Ikke-verdøkende aktiviteter	Produksjonen må bygge på bestep praksis for å redusere behovet for inspeksjon/dobbeltarbeid og unødvendige produksjonsskritt.
Unødvendig inventar/lager	Inventar/lager utover det som trengs for å møte kundens behov binder opp uproduktiv kapital, har negativ innvirkning på kontantstrømmen og krever lagringsplass og unødig arbeid.
Defekter	Produksjonsdefekter, servicefeil og mangler.
Unødvendig forflytting (bevegelse)	Unødvendig bevegelse forårsaket av dårlig arbeidsflyt, dårlig layout, inkonsekvente eller udokumenterte arbeidsmetoder.
Transport	Nødvendig materiale bør leveres dit det skal benyttes. Man må ha tilstrekkelige nærlager og minimale fjernlager.
Underutnyttelse av personell	Underutnyttelse av faglige, mentale, kreative og fysiske ferdigheter hos de ansatte, inkludert engasjement og stolthet over eget arbeid.

Tabell 1: Tabell over avfallstyper, oversatt fritt etter Kilpatrick (2003).

Direkte oversatt til en organisasjon som skal innføre Lean i saksbehandlingsenheter, som er tema for denne oppgaven, kan noen typer sløseri være: feil, unødvendige prosesser, ansvarsskift, avbrytelser og forstyrrelser, ventetid og bunker, overservicering og informasjonssøking. I boken *Lean for Dummies* (Sayer & Williams, 2007) presenteres flere verktøy, prinsipper og metoder som man kan ta i bruk for å støtte opp under de ovennevnte prinsippene og eliminere de ulike typene sløsing. Under presenteres et utvalg:

Verdistrømkartlegging	Et verdistrømskart er en visuell fremstilling av stegene i produksjonskjeden. Her fremstilles også flyten av informasjon og/eller forutsetninger som utløser handlinger i prosessene. (Også omtalt som prosesskartlegging.)
5 Why's	En metode som benyttes i sløserianalyse; dvs. identifisere sløseri. Dette er en metode for å finne de opprinnelige årsakene til problemer i produksjonsprosessen. Metoden går ut på å progressivt spørre "hvorfor" til man har funnet problemets opphav. Metoden brukes konsekvent på alle feil og avvik i produksjonsprosessen, slik at man hele tiden har fokus på å eliminere feil og dermed sløsing.
Andon	Et verktøy som består av en visuell eller mekanisk presentasjon av produksjonskjeden. Den kan ta form av en datasimulering som gjør de ansatte oppmerksomme på problemer et spesifikt sted i produksjonskjeden.
Gemba Walk	Lederen går rundt og observerer produksjonen og er "der hvor ting skjer (gemba)". Målet er at ledelsen skal ha en forståelse for og nærhet til den verdiskapende virksomheten på produksjonsnivå.
5S	En måte å organisere og administrere arbeidsplassen og arbeidsflyten med den hensikt å forbedre effektiviteten ved å eliminere sløsing, forbedre flyt og redusere overflødig prosessering.
A3	A3 er et én-sides rapporteringsmal som benyttes til å håndtere problemer. Problem og forslag til løsning skrives ned på et ark av den første som støter på et problem og leverer det oppover i systemet.
Heijunka	Verktøy som benyttes for å jevne ut produksjonen ved hjelp av prognoser for gjennomsnittlig etterspørsel og omløpshastighet.
Kaizen/Tavlemøter	Møter hvor man diskuterer og gjennomgår problemområder og mulige forbedringer. Møtene består av brainstorming rundt løsningsforslag. Deretter settes det ned egne grupper for å implementere.
KPI/Måltall	Målinger som hjelper en til å forstå hvor bra man gjør det i forhold til sine mål. Et eksempel på en KPI er antall ikke-avsluttede oppgaver/varer på lager.

Tabell 2: Lean verktøy, metoder og prinsipper oversatt fritt etter J. Sayer and Williams 2007.

Sentralt i kjernen for Lean er en annerledes tilnærming til autonomi for medarbeiderne. Variabler i produksjonslokaler og selve prosessene må kunne tilpasses og endres. Dette betyr en bevegelse bort fra fastlåst produksjonslinje mot produksjon i celler. Denne celleproduksjonen ga medarbeiderne større frihet til å løse spørsmålet rundt hvordan ting skulle produseres. Denne autonomien fikk til å endre og tilpasse produksjonsprosessen som skapte kreative løsninger, som man igjen evaluerte. Gode løsninger kunne så beskrives og "selges" videre til andre produksjonsceller. Dette ga meransvar og aktivt medarbeiderskap

som igjen var noe av grunnlaget for forbedret effektivitet og kvalitet. Det lokale styrings-systemet som ble benyttet kalles Kanban og ble brukt som prosessverktøy for å sikre flyt. Dette gjør det mulig å skape en mer effektiv og mindre ressurskrevende prosess og overgangen fra pushbasert basert på prognoser til pullbasert produksjon basert på virkelige behov.

De studier av Lean i Norge som vi har identifisert har omhandlet privat sektor eller retter fokus mot bruk i kommuner og i helsevesenet. Få omhandler primært saksbehandling av enkeltvedtak, de fleste studiene omhandler produksjonsprosesser eller tjenesteleveranser. Vi har kommet over noen studier fra Danmark, Sverige og Skottland som omhandler bruken av Lean i ulike statlige og regionale forvaltningsmiljøer. Blant annet er flere studier av Lean i offentlig sektor i Danmark oppsummert i boken “Lean uten grenser” (Arlbjørn et al., 2008). Dertil finnes også en større studie med 81 cases av Lean i Skottland gjennomført ved Warwick Business School (Radnor, Walley, Stephens & Bucci, 2006). To sammenfallende funn fra disse to studiene viste at færre verktøy og metoder benyttes i offentlig virksomhet enn i privat virksomhet generelt. Videre viste de at Lean oftest anvendes i en begrenset del av virksomheten. I studien fra Skottland var ti prosent eller færre av alle ansatte involvert i Lean og halvparten av casene var pilotprosjekter. Det eksisterer flere beskrivelser av implementeringen av Lean i forvaltningen fra blant annet Danmark. Disse er for det meste “white paper”, ført i pennen av konsulentbyråer som ledd i markedsføringen av sine tjenester. Temaet for denne oppgaven er Lean i forvaltningen. Vi ønsker å se nærmere på fenomenet, ved å studere initiativ, håndtering og utfall, og samle noen tanker om hvorfor det brer om seg i sentrale forvaltningsmiljøer i Norge.

1.4 Våre undersøkelsesobjekter - tre etater med Lean

De fleste studier av Lean i offentlig sektor retter fokus mot bruk i kommuner og i helsevesenet. De fleste studiene omhandler produksjonsprosesser eller direkte tjenesteleveranser, mens det er få eller ingen studier som omhandler saksbehandling. Derfor retter vi søkelyset mot statsforvaltningen og enheter som har saksbehandling av enkeltvedtak som kjernevirksomhet. Undersøkelsesobjektene eller enhetene i denne oppgavene er NPE, UDI, og Skatteetaten. Dette er direktorater som har et stort innslag av saksbehandling av enkeltvedtak, og som har iverksatt ulike Lean initiativ og/eller større

Lean satsninger i de overnevnte virksomhetene. Vi vil nå gi en kort introduksjon av undersøkelsesobjektene, for deretter å se nærmere på likheter og forskjeller mellom dem.

1.4.1 Norsk pasientskadeerstatning

NPE er en uavhengig statlig etat underlagt Helse- og omsorgsdepartementet. NPE behandler erstatningskrav fra pasienter som mener de har fått en skade i forbindelse med behandling i helsevesenet. NPE utreder saken og innhenter all nødvendig dokumentasjon. NPE behandler også saker som gjelder skader som oppstår etter bruk av legemidler, på vegne av Legemiddelforsikringen (www.laf.no).

NPE ble opprettet som en midlertidig ordning i 1988 i påvente av at pasientskadeloven skulle bli vedtatt. Fram til 2003 ble ordningen administrert av KLP-forsikring. NPE hadde fra starten et eget styre. Styret i NPE besto av representanter for Helsedepartementet, de regionale helseforetakene (RHF), Kommunenes Sentralforbund og KLP. Etter at NPE ble et statlig forvaltningsorgan, fikk NPE et nytt styre oppnevnt i statsråd. Styret har nå fem medlemmer. Styret skal føre tilsyn med at erstatningsordningens samlede virksomhet er organisert i tråd med lover, forskrifter og instruksjoner (www.npe.no).

1.4.2 Utlendingsdirektoratet

UDI er det sentrale og utøvende forvaltningsorganet på innvandrings- og flyktningefeltet i Norge. UDI behandler søknader om asyl, visum, familieinnvandring, arbeids- og studietillatelse, statsborgerskap, permanent oppholdstillatelse og reisedokument. De fatter også vedtak om bortvisning og utvisning. I tillegg har direktoratet ansvaret for at alle asylsøkere får tilbud om et bosted mens de venter på at asylsøknaden behandles. I det siste har direktoratet også jobbet med å gi støtte til de som vil reise tilbake til hjemlandet (www.udi.no).

UDI ble opprettet januar 1988 under Kommunal- og arbeidsdepartementet, og fikk ansvaret for innvandrings-, integrerings- og flyktningarbeid. Siden opprettelsen har UDI vokst betydelig både i oppgaver og ansatte. Direktoratet overtok 1. juli 2000 oppgaven med å intervju asylsøkerne. I januar 2006 ble direktoratet delt. Da ble integreringsarbeidet

overført til et eget direktorat, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. UDI ligger nå under Justis- og beredskapsdepartementet (www.udi.no).

1.4.3 Skatteetaten

Skatteetaten er hovedansvarlig for et oppdatert folkeregister og for fastsettelse og innkreving av skatter og avgifter. Etaten er underlagt Finansdepartementet og har rundt 6000 ansatte. Skatteetaten er organisert i ett hovedkontor (Skattedirektoratet) og fem regioner: Skatt nord, Skatt Midt-Norge, Skatt vest, Skatt sør og Skatt øst. Hver region er organisert i fem funksjoner: fastsetting, innkreving, kontroll og rettsanvendelse, skattekriminalitet og veiledning. Regionene og Skatteopplysningen er underlagt Skattedirektoratet, som står for den faglige, strategiske og administrative ledelsen av etaten. Hver region består av flere fysiske kontorsteder, såkalte skattekontorer. Alle skattekontorene har en veiledningstjeneste som tar imot folks henvendelser på alle Skatteetatens oppgaveområder. I tillegg kommer skatteopplysningen som er Skatteetatens veiledningstelefon som betjener hele landet (www.skatteetaten.no).

1.4.4 Likheter og forskjeller mellom studieobjektene

Alle de tre studieobjektene er statlige forvaltningsorgan eller direktorater med stort innslag av saksbehandling. Det er dog store ulikheter mellom studieobjektene hvis man ser på forhold som historie, størrelse og saksomfang. NPE og UDI er relativt ”nye” da de ble begge opprettet på slutten av 80-tallet, hvis man sammenligner med Skatteetaten. Oppgaveomfanget er smalest i NPE, noe bredere i UDI og størst i Skatteetaten. Skatteetaten har flest transaksjoner og innehar en langt mer teknisk kompleksitet enn de andre etatene står ovenfor. Oppgaveomfanget og kompleksiteten kan også sees i en annen organisering og spesialisering av organisasjonene. NPE er sentralisert i Oslo. UDI har hovedtyngden i Oslo, men har fem regionale kontorer. Skatteetaten består både av et sentralt nivå (Skattedirektoratet), fem regionaliserte undernivåer, men har aktivitet og ansatte i alle landets fylker. Skatteetaten har langt flere støttesystemer og saksbehandlingssystemer enn de andre. Noen raske utdrag fra NSD forvaltningsdatabasen (www.nsd.uib.no) kaster lys over størrelsesforholdet mellom studieobjektene. Skatteetaten hadde i 2012 6289 ansatte. Skatteetaten hadde i 2012 4,1 % av alle ansatte i staten. UDI

hadde i 2012 1064 ansatte. UDI hadde i 2012 0,7 % av alle ansatte i staten. NPE hadde i 2012 142 ansatte. NPE hadde i 2012 0,1 % av alle ansatte i staten.

Når det gjelder profesjonssammensetningen i NPE er de fleste saksbehandlerne jurister, men mange har også samfunnsfaglig eller helsefaglig bakgrunn (www.npe.no). Skatteetaten består av flere sterke fagmiljøer med ulik profil. Skatteetaten er en organisasjon som rommer de fleste utdanningsretninger, men de største faggruppene er likevel innenfor jus, revisjon, økonomi, IT og informasjonsmedarbeidere (www.ambisjoner.no). I UDI jobber det flere ulike yrkesgrupper, også her er det flest jurister og samfunnsvitere (statsvitenskap, utviklingsstudier, internasjonale studier osv.).

Studieobjektene skiller seg også fra hverandre når det gjelder mediefokus. UDI er etaten som er mest omtalt i media med mye negativ omtale, i form av historier om enkeltpersoner som ikke har fått innvilget en oppholdstillatelse. NPE hører vi om fra tid til annen, men organisasjonen er sammenlignet med UDI lite omtalt i media. Skatteetaten er i perioder med skatterelaterte datoer omtalt mye. Dette gjelder f.eks. i forbindelse med innlevering av selvangivelsen.

1.5 Nærmere om problemstilling

Vi vil i dette delkapittelet bevege oss fra beskrivelser av tema til en problemstilling som det lar seg forske på. Problemstillingen utgjør en formulering av avstanden mellom det vi vet, og det vi ønsker å vite (Grønmo, 2004, s. 63). I en overordnet forstand dreier oppgaven seg om egenskaper ved virksomhetenes forbedringsarbeid. I denne oppgaven vil vi se nærmere på initiativ, håndtering og effekt. Bidrar Lean til å øke effektiviteten i kjernevirksomheten? Bygge legitimitet i omgivelsene? Eller er funksjonen Lean tjener primært å tilfredsstille ledernes behov for å utvise handlekraft? Anvendes Lean i forvaltningen som skreddersøms metodikk for å adressere spesifikke problemer eller fungerer Lean som koreografert eksersise (seremoni) for å fremvise effektivitet og robusthet både innad og utad? Vi ønsker å vite mer om hvorfor stadig flere offentlige virksomheter starter med Lean. Herunder hvordan kobles og anvendes produksjonsmetodikk og tilnærminger utviklet for bilindustrien på saksbehandling i forvaltningen? Vi søker å finne ut mer om oppskriftens

”reise” inn i organisasjonene og hvordan Lean tar form. Vi ønsker å studere hvordan Lean anvendes gjennom en kartlegging av bruk av ulike verktøy og metodikk. Gjennom dette søker vi å belyse om bruken av Lean i forvaltningen har utviklet seg til en koherent og enhetlig modell for forbedring av administrative prosedyrer, eller om dette er et praksisfelt kun holdt sammen av en felles retorikk. Vi vil anvende tre organisasjonsteoretiske perspektiver for å se hvordan våre funn kan belyses og forklares. De organisasjonsteoretiske perspektivene vi vil anlegge er; det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet. De ulike perspektivene anlegger ulike tolkninger av de samme data og dels rettes fokuset i perspektivene seg opp mot ulike elementer. Vi vil dra veksler på de tre perspektivene for å få en dypere forståelse av fenomenet Lean, dens appell, oppbygging og virkemåte i forvaltningen. Konkret vil vi belyse følgende problemstilling:

Hvorfor er Lean innført og hva kjennetegner anvendelsen i forvaltningsenheter med et stort innslag av saksbehandling av enkeltvedtak?

Dette har vi videreutviklet til noen underproblemstillinger:

- Hvor kom initiativet til å benytte Lean fra og hvilke problemforståelser, løsningsalternativer og målsetninger har vært fremmet før man valgte å starte med Lean?
- Hvordan artet beslutningsprosessen og iverksettingen seg?
- Hvilken metodikk eller verktøy benytter studieobjektene?
- For hvem og hvordan har Lean ført til endringer, og hvilke effekter har man oppnådd med Lean i studieobjektene?
- Hvordan kan likheter og ulikheter i oppbygning og anvendelse av Lean forstås på bakgrunn av de ulike etatenes egenart?

Vi har videre valgt å organisere beskrivelsen rundt studieobjektene forhold til Lean i tre deler. Den første har vi kalt: *Motivasjon, initiativ og beslutning*. Her behandles forhold ved hvordan virksomheten tar til seg Lean, setter den på agendaen og vedtar å benytte denne tilnærmingen. Den andre delen har vi kalt: *Iverksetting, håndtering og prosess*. Her behandles hvordan organisasjonene mottar, setter tilnærmingen i system og arbeider med Lean. Den siste delen har vi kalt: *Effekt*. Her sikter vi til hvordan og hvilke endringer Lean har ført til i studieobjektene. I tillegg til dette har vi lagt opp til et visst innslag av et komparativt element mellom studieobjektene. Dette kan oppsummeres som følgende:

	<i>Motivasjon, initiativ og beslutning</i>	<i>Iverksetting, håndtering og prosess</i>	<i>Effekt</i>
<i>Det instrumentelle perspektivet</i>	<i>Studieobjektene (NPE, UDI og Skatteetaten)</i>		
<i>Kulturperspektivet</i>			
<i>Myteperspektivet</i>			
<i>Komparativt element</i>			

Tabell 3: Oversikt over tilnærminger.

Vi har i kapittel 2, Teori, lagt opp til å følge den vertikale aksene. I kapittel 4, Empiri, har vi fulgt den horisontale aksene. I kapittel 5, Analyse, smeltes de to aksene sammen.

1.6 Avgrensning

På grunn av begrensningene i tid og oppgavens omfang vil vi ikke inkludere empiriske kvantitative undersøkelser slik som eksempelvis spørreskjemaundersøkelser hos medarbeidere eller ”kunder”, direkte volummålinger eller produktivetskalkyler. I den grad oppgaven berører resultater av anvendelsen av Lean vil dette ta form av egenrapporterte erfaringer og gjengivelser som informantene greier ut om, samt ev. beskrivelser i årsrapporter og andre skriftlige sekundærkilder.

1.7 Disposisjon

Kapittel 1, som du allerede har lest omhandler oppgavens overordnede tema som er forbedringsarbeid. Her har vi sett nærmere på Lean som tilnærming til forbedringsarbeid. Vi vil nå kort redegjøre for den resterende gangen i oppgaven. I kapittel 2: Teori, presenteres det overordnede teoretiske rammeverket for oppgaven og vi redegjør for tidligere studier av Lean. I kapittel 3: Metode, gis det en gjennomgang av metodikken som er benyttet for å besvare problemstillingen. I kapittel 4: Empiri, redegjøres det for de tre casene og det gis så en strukturert presentasjon av de empiriske hovedfunnene. I kapittel 5: Analysekapittelet, tar vi utgangspunkt i forventningene beskrevet i kapittel 2, Teori, og gir noen betraktninger om hvorvidt vi kan finne støtte for forventningene. I kapittel 6: Konklusjon, oppsummeres oppgaven og vi skisserer hovedlinjene opp imot oppgavens problemstilling.

2 Teori

Denne oppgaven handler om innføringen av organisasjonsoppskriften Lean ved saksbehandlings intensive virksomheter i forvaltningen. Endringsprosesser skjer kontinuerlig og rutinemessig rettet mot både strukturer og prosesser. Dette i motsetning til reformer som er aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner (Christensen, Lægred, Roness & Røvik, 2004, s. 130). Denne oppgaven har en organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor. Dette forutsetter at man ikke kan forstå innholdet av den offentlige politikken og offentlige beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte (Christensen et al., 2004, s. 11).

Roness (1997) beskriver fire tilnærminger eller strategier for å benytte teorimangfoldet som finnes. De fire tilnærmingene er avskjerming, utfylling, konkurrering og forening. Ved avskjerming selekteres den aktuelle teori og denne benyttes fullt ut og eventuelt videreutvikles. Ved utfylling benyttes flere teorier samtidig eller sekvensielt og man ser dem samlet under ett. Ved konkurrering benytter man flere teorier samtidig og et mål er å vurdere dem i forhold til hverandre. Ved forening plukkes elementer fra flere teorier og sys sammen til en ny syntetisk teori. I denne oppgaven legger vi opp til en utfyllingsstrategi. Dette er en mye brukt metode i organisasjonslitteraturen (Roness, 1997, s.100-101). Formålet med strategien er å forstå og forklare mest mulig, samt dra veksler på teoriene uten å velge ut et teoretisk perspektiv som det mest ”riktige”. Vi er ute etter å få en dypere forståelse av praksisen ved å se på hvordan Lean anvendes og hvilken funksjon konseptet tjener i forvaltningen. Altså å forstå og forklare mest mulig av det som skjer. Derfor velger vi tilnærmingen med å bruke flere teorier som kan utfylle hverandre.

De tre perspektivene har røtter i to teoretiske retninger som er fundamentalt forskjellige. Det instrumentelle perspektivet ser på offentlige organisasjoner som verktøy og redskap til disposisjon for ledelsen. På den andre siden tilskriver de to andre perspektivene, som er forankret innenfor institusjonell teori, uformelle, interne og eksterne normer og regler grunnleggende vekt. Perspektivene belyser på ulikt vis hvordan forskjellige krefter påvirker organisasjonene og utformingen av dem (Christensen et al., 2004, s. 31). Først kommer en

kort gjennomgang av relevant litteratur om Lean. Deretter redegjøres kort for de tre perspektivene hvor det utledes et sett med forventninger. Kapitlet avrundes med en tabell med noe mer teoretiske forventninger fra de tre perspektivene.

2.1 Nærmere om tidligere studier av Lean

Lean er en samling teorier som omhandler arbeidsprosessorganisering med utgangspunkt i en vestlig tolkning av et japansk produksjonssystem kjent som “Toyota Production System” (Ohno, 1988. s 4). Et vedvarende trekk ved Lean er denne direkte eller indirekte referansen til dens ide opphav. Mikael Brännmark (2012, s. 12) skriver at en vanskelighet for forskere som skal studere Lean er at begrepet i seg selv er så løst. Han peker på at ulike andre trender og konsepter som nå i varierende grad knyttes til det Lean tidligere har generert forskning på, som nå er vanskelig å sammenstille og dra slutninger av.

Mikael Brännmark (2012, s. 5) gjennomfører et ”*litteratur review*” hvor han går gjennom 48 artikler og ender opp med et utvalg på 17 artikler som tilfredsstiller kravene, ti av artiklene er casestudier som i sum omhandler 18 case. Han finner videre at verdistrøms kartlegging og reduksjon av sløsing utgjør en sentral del av de innfallsvinkler som anvendes av kommuner og offentlig myndigheter. Andre Lean verktøy ble også observert anvendt, men ingen benyttet et stort register av verktøy. Det store flertallet av case omhandlet Lean satsinger som omhandlet et spesifikt område eller organisasjons enhet. Programmer som omhandlet hele organisasjonen var relativt uvanlig. Formålet med satsningene var i stor grad knyttet til et ønske om å øke kapasiteten, selv om noen også adresserte kostnadsminimering. Av effekter er det i sær kapasitetsøkninger som det refereres til, altså å få til mer med like mye resurser. Hovedslutningen fra denne litteraturgjennomgangen er at det er lite forskning om hvordan Lean faktisk arter seg i en offentlig kontekst.

Jan Stentoft Arlbjørn, Per Vagn Freytag og Henning de Haas (2010, s. 14) finner ni studier som omhandler Lean i en offentlig setting i artikkelen “*Lean og evidens: En analyse af International og dansk litteratur*”. I studien ble det kartlagt 123 studier hvor av 82 var empiriske studier, av disse rapporterte 115 studier om usikre eller ingen ønsket resultat oppnåelse av å anvende Lean (s. 15). Av studiene i den offentlige konteksten rapporterte 1

om positive effekter, 4 om noe usikre effekter og 4 studier fant ingen effekter. Andre interessante funn som trekkes frem fra litteraturen er blant annet ett funn om at eventuelle effektivitetsgevinster kan komme sammen med store “menneskelige kostnader” (Klein, 1989, s. 60). Andre har dratt frem forhold som lav autonomi og høyt arbeidspress (Vidal, 2007, s. 247). Johansson og Abrahamsson (2009, s. 776) trekker konklusjoner om at Lean tilnærminger studert i Sverige kan medføre en trussel mot fagforeningenes rådende oppfatning av “*det goda arbete*”. Norsk Tjenestemannslag ved UiO argumenter også i denne retningen i en brosjyre med tittelen “*Ja til medbestemmelse og tillit. Nei til lean*” (NTL UiO, 2011). Her fremsettes argumentasjon for at Lean medfører en trussel mot den norske samarbeidsmodellen.

2.1.1 Forventninger på bakgrunn av litteratur og egenskaper ved studieobjektene

Ut fra de sammenligninger av studieobjektene i kapittel 1.4.4 kommer det frem noen forhold som danner grunnlag for at vi forventer en ulik tilnærming mellom Skatteetaten på den ene siden og NPE og UDI på den andre siden. Skatteetaten er i antall ansatte 41 ganger så stor som NPE og syv ganger så stor som UDI. Videre er Skatteetaten i større grad regionalisert, har større oppgaveomfang, kompleksitet og lengere historiske røtter enn de andre to. Vi forventer at NPE og UDI i større grad vil oppleve motstand mot endring, da det her er en noe mer homogen gruppe av profesjoner enn i Skatteetaten. Vi forventer at NPE og UDI vil ha nokså like tilnærminger og verktøybruk. Vi forventer at Skatteetaten da de er en større organisasjon med flere ressurser vil i større grad omarbeide Lean til egne termer og utvikle egne metoder. Altså vi forventer en syntese med større innslag av egne tilnærminger hos Skatteetaten.

2.2 Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet ser på organisasjoner som *redskaper* eller *instrumenter* rettet mot å oppnå visse mål som blir regnet som viktige i samfunnet (Christensen, Lægread, Roness & Røvik, 2009, s. 33). De felles underliggende og sammenknyttede ideene er bl.a. at organisasjoner kun er redskaper for effektivt å produsere vedtak, varer, tiltak og tjenester. Perspektivet er modernistisk og utviklingsoptimistisk i sin tro på at rasjonalitet, kunnskap og innsikt kan bidra til fremskritt innen planmessig utforming av

organisasjoner (Røvik, 1998, s. 32). Det tas utgangspunkt i en byråkratisk organisasjonsform, der endringer blir ansett for å være et resultat av viljestyrte valg som avspeiler mål og forventninger hos ledelsen (Rønness, 1997, s. 63). Idealet i dette perspektivet er at man har klare mål og innsikt i virkemidler og effekter. Dette betyr blant annet å lære av erfaring, men også evnen og muligheten til å få underordnede aktører til å sette mål ut i livet (Christensen et al., 2004, s. 108). Dette kommer til uttrykk ved at offentlige organisasjoner og deres medlemmer handler *formålsrasjonelt* ved utføringen av oppgavene, og at resultatet av handlingene blir som ønsket (Christensen et al., 2009, s. 33). Det tas for gitt en rasjonell organisasjon med formell struktur utformet med sikte på å styre aktørene basert på rasjonell kalkulasjon hvor informasjon, effektivitet, optimalisering, implementering og tilrettelegging er tatt høyde for (Scott, 2003, s. 34).

Styring og ledelse blir i det instrumentelle perspektivet sett på som det å treffe og iverksette beslutninger (Christensen et al., 2004, s. 107). Idealet er ledere med klare mål og innsikt i virkemidler og effekter. Dette innebærer blant annet å lære av erfaring, men også evnen og muligheten til å få underordnede aktører til å sette mål ut livet (Christensen et al., 2004, s. 108). Det instrumentelle perspektivet bygger på en konsekvenslogikk, hvor organisasjonen handler med en formålsrasjonalitet og gjennomfører formålsrasjonelle handlinger for å komme fram til det alternativet som resulterer i det man ønsker å oppnå (Christensen et al., 2004, s. 36). I det instrumentelle perspektiver kan og må en organisasjon designes og redesignes – alt etter hva man til enhver tid sikter mot å oppnå (Røvik, 1998, s. 32). I dette perspektivet benyttes ofte maskinmetaforen. Dette peker til at organisasjonen fremstår som satt sammen av deler som mekanisk avretter impulser og arbeider mot felles mål.

Organisasjonskultur er her knyttet til de formelle normene. Her ligger et syn på normer som formelle og avklarte, ofte uttrykt gjennom for eksempel organisasjonskart, stillingsinstrukser, regler og retningslinjer (Christensen et al., 2004, s. 37). Normene er gjerne nedfelt i organisasjonskart, reglementer, stillingsinstrukser, de spesifiserer prosedyrer og fremgangsmåter, samt hvilket ansvar, rettigheter og plikter som tillegges ulike enheter og stillinger (Christensen et al., 2004, s. 27). Normene kan utformes ut fra formålsrasjonelle mål-middel-vurderinger, der organisasjonsstrukturen vil legge føringer for og være avgjørende i forhold til hvordan medlemmer av organisasjoner utfører sine oppgaver

(Christensen et al., 2004, s. 30).

Ledelse blir sett på som hierarkisk og ledelsen benytter hierarkiske virkemidler. Det innebærer primært at det er de formelle aspektene ved organisasjonsmedlemmenes roller som er i fokus og at disse dominerer faktisk adferd (Christensen et al., 2004, s. 108). Organisasjonsoppskrifter brukes som løsningsmaler og ledelsen lener seg på management litteraturen og matcher opplevde problemer mot løsninger og resultater som fremkommer her. Vi ligger tett oppimot den hierarkiske varianten.

2.2.1 Forventninger ut fra det instrumentelle perspektivet

I et instrumentelt perspektiv vil vi forvente at initiativ kommer fra ledelsen eller er sentralt forankret. Funksjonen til Lean er å løse de effektivitetsproblemer som organisasjonen har. Ut fra dette perspektivet kan man forvente at lederne i organisasjonen initierer satsinger og at prosessene er “top-down”. Det kan forventes at ledelsen leter gjennom tilgjengelige organisasjonsoppskrifter og foretar en matching av beskrevne effekter mot de problemene ledelsen har. Adopsjon skjer raskt og på ordre. Det forventede resultatet er at man får direkte effekt av Leansatsingen.

Opp imot initiativ, motivasjon og beslutning forventer vi:

- at initiativet kommer fra ledelsen
- at motivasjonen bygger på klare problem oppfatninger og resulterer i klare mål
- at ledelsen legger opp til en toppstyrt og stramt lagt opp deltagelses- og beslutningsstruktur

Med tanke på iverksetting, håndtering og prosess er det nærliggende å forvente:

- en tilnærmet motstandsri implementering av Lean
- at den formelle strukturen vil bli endret for å støtte opp om gjennomføringen
- at man legger opp til å bruke konsulenter aktivt som virkemiddel i gjennomføringen
- at det benyttes et utvalg verktøy basert på beskrevet effekt og strukturert utprøving

Når det gjelder effektene vil vi anta:

- at Lean får raskt effekt på saksbehandling gitt riktig implementering
- at effektene er i tråd med ledelsens mål og hensikter. Effektene er intenderte og ønsket. Det er knapt noen bivirkninger eller ikke ønskede konsekvenser

2.3 Kulturperspektivet

Det kulturelle perspektivet ser i motsetning til det instrumentelle ikke på organisasjonen som kun et mekanisk instrument for å oppnå et mål, men som en levende organisme som på mange måter lever sitt eget liv. Her har organisasjonen verdi i seg selv. Som Selznick

(1957, s. 17) skriver er organisasjonen ”*infused with value beyond the technical requirement*”. Det kulturelle perspektivet forstår organisasjonens handlingsmåte ut fra de *uformelle normene* og *verdiene* som vokser fram over tid. Organisasjoner går over til å bli institusjoner gjennom å tilskrive egenverdi utover de instrumentelle mål. Et kulturelt perspektiv vektlegger den betydning tradisjoner og uformelle strukturer, normer og verdier har på rolleutforming og rolleutøvelse for offentlige ledere (Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid & Roness, 2002, s. 21).

Ut fra et kulturperspektiv vil det fremste kriteriet for valg av handlingsmåte være styrt av hva som er passende, altså ”A Logic of Appropriateness” (March & Olsen, 2004, s. 2). Logikken om det passende betyr for kulturperspektivet at medlemmene handler ut fra erfaringer om hva som har fungert godt i fortiden. Krasner (1988, s. 67) betegner historisk-institusjonell utvikling som *stivhengighet*. Institusjonalisering og stivhengighet bidrar til stabilitet i forhold til hvilke verdier og normer som er internalisert i en organisasjon, og det er enklere for et medlem å vite hva som er passende atferd (Christensen et al., 2004, s. 57). Stivhengighet sier at en organisasjon alltid vil være preget av sin fortid. Selv om det gjennomføres endringer, vil de opprinnelige normene og verdiene fortsatt til en viss grad være tilstede. De formelle endringer som ledelsen ønsker gjennomført må her gjennom en *kompatibilitetstest* som innebærer at nye styringsverktøy testes opp mot tradisjoner, gjeldende normer og verdier (Røvik, 1998, s. 148).

Mål i det instrumentelle perspektivet er rasjonelt og spesifikt. Det samme kan ikke sies om mål i det kulturelle perspektivet. Ledelse har her en annen betydning enn ut fra det instrumentelle perspektivet. Det institusjonelle perspektivet åpner for at organisasjoner har sine egne uformelle regler, verdier og normer. Disse har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden, og de vil ikke på en enkel og uproblematisk måte tilpasse seg skiftende styringssignaler fra ledere (Christensen et al., 2004, s. 13). Gjennom sosialisering til uformelle verdier og normer, enten i form av passiv tilpasning eller aktiv indoktrinering, tilegner aktører seg systematiske, kulturelle holdninger, samt kunnskap om bestemte handlemåter (Christensen et al., 2004, s. 52).

Ved å følge passenhetslogikker fyller aktørene bestemte identiteter og handler i tråd med

hva som er forventet av dem (Christensen et al., 2009, s. 159). Passenhetslogikk innebærer også at noen måter å tenke og handle på automatisk blir tatt for gitt, mens andre blir utelukket (Rones, 1997, s. 76). Organisasjonskulturen ligger blant aktørene i organisasjonen og er noe de sosialiseres inn i over tid (Christensen et al., 2004, ss. 52-53). Organisasjonskulturen etableres gjennom ”indre” og ”ytre” press, primært i kulturperspektivet er det første. Her er de uformelle normene og verdiene som organisasjonsmedlemmene tar med seg inn i organisasjonen. Dette kan stamme fra for eksempel bakgrunn i en profesjonsgruppe, utdanning generelt eller internopplæring. Dertil kan det være trekk fra arbeidstakernes sosiale bakgrunn. Ytre press knyttes i større grad mot myteperspektivet som beskrives i neste delkapittel. Uformelle normer og verdier eller institusjonelle trekk gjør en organisasjon mer motstandsdyktig mot endringer gjennom at den blir mer kompleks, mindre fleksibel og tilpasningsdyktig mot nye krav (Christensen et al., 2009, s. 52). Endringer vil som oftest møte motstand eller finne sted gradvis over tid. Er det kontroversielt eller mindre samsvar mellom det nye og det gamle kan man forvente at endringene støtes bort eller ikke blir fullstendig implementert (Christensen, 2002, s. 23). Etter en krise eller ved situasjoner der organisasjonen har vært gjennom et sjokk, vil føringene fra normer og kultur enklere overkjøres og en kan få markante brudd som kan manifestere seg i både endret struktur og kultur.

2.3.1 Forventninger ut fra kulturperspektivet

Initiativ knyttes opp mot pågående og langsiktige endringer eller som løsning på en krise. De endringer som ledelsen ønsker gjennomført må her gjennom en *kompatibilitetstest* som innebærer at nye styringsverktøy testes opp mot tradisjoner, gjeldende normer og verdier. Hvis tilpasningene ikke er kompatibel med virksomhetenes normer og verdier, kan det forventes vesentlig motstand og eventuelt frastøting.

Opp imot initiativ, motivasjon og beslutning forventer vi:

- at organisasjonens medlemmer opplever mangler eller dysfunksjon og at initiativ til handling vokser frem ”bottom up”
- at ledelsen aktivt søker mot omfortellinger knyttet tett opp imot aksepterte termer for både egenskaper, formål og begrunnelse for å starte med Lean
- at deltakelsen inn i beslutningsprosessen i stor grad er styrt av tradisjoner, uformelle strukturer, og i mindre grad knyttet til formelle rettigheter

Med tanke på iverksetting, håndtering og prosess er det nærliggende å forvente:

- at endringer vil møte motstand
- at man vil utvise skepsis ovenfor konsulenter og vil kunne se de som en trussel mot virksomhetens identitet og egenart
- at det foretas en utvelgelse av elementer ved Lean ut fra en kompatibilitetstest
- at man aktivt omformer elementer ved Lean og gjør det til sitt eget, eller at aktivitetene har klare koblinger til tidlige interne løsninger
- at mål utvikles underveis

Når det gjelder effektene vil vi anta:

- at hvis endringen skal få ønskede effekter må ikke Lean bryte med de uformelle normene og verdiene i organisasjonen
- at det kan forekomme utilsiktede effekter og Lean kan utvikle seg til noe annet enn det som var tiltenkt
- Vi forventer å finne ulikheter mellom studieobjektene i forhold til tilnærming og verktøybruk på bakgrunn av virksomhetenes egenart og identitet.

2.4 Myteperspektivet

Myteperspektivet sorterer også inn under det institusjonelle synet på organisasjoner og det refereres ofte til det som den nyinstitusjonelle skolen (Christensen et al., 2004, s. 75).

Myteperspektivet peker på at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet (Christensen et al., 2004, s. 75). Endring vil her forekomme i organisasjoner når organisasjonsformen ikke er i samsvar med de vilkårene omgivelsene setter (Roness, 1997, s. 82).

I dette perspektivet har institusjonaliserte oppskrifter en viktig rolle. Dette er ikke noen helhetlig løsning på hvordan man skal utforme en hel og kompleks organisasjon, men heller en oppskrift på hvordan noen komponenter og elementer i en organisasjon skal utformes (Christensen et al., 2004, s. 78). Symboler, i kraft av ord, tegn og gester, spiller en sentral rolle i dannelsen av denne sosiale virkeligheten og er således viktig å imøtekomme (Scott, 2001, s. 57). Brunsson (2002, s. 4) sier at organisatoriske strukturer, prosesser og ideologier kan bidra til legitimitet fra omgivelsene ved at disse reflekterer normer i omgivelsene. Hvis en organisasjon ikke lykkes i å følge de gjeldende normene, risikerer den å miste sin legitimitet fra omgivelsene (Brunsson, 2002, ss. 4-5). I dette perspektivet peker man på at myter kan spres gjennom imitasjon og at oppskrifter kan kobles til virksomheten uten at de gir noen instrumentell effekt. Funksjonen kan da være ”window dressing” for å skape legitimitet (Christensen et al., 2009, ss. 75-76). Dette skillet mellom

snakk og handling omtales av Nils Brunsson for hykleri. Hvis en organisasjon mislykkes i å følge de gjeldende normene, risikerer den å miste sin legitimitet fra omgivelsene (Brunsson 2002, ss. 4-5). I motsetning til det instrumentelle perspektivet vil man i myteperspektivet kunne beskrive myter som løsninger som søker problemer. DiMaggio og Powell (1991, s. 64) mener at spredning av myter bidrar til en homogenisering av organisasjonsmangfoldet. Resultatet av imitasjonen er formlikhet, også kalt *isomorfi*.

I kulturperspektivet legges det vekt på at en organisasjon utvikler seg og institusjonaliseres etter hvert som den vokser til. Dette gjør at den utvikler en egenart og er unik i forhold til andre organisasjoner. Det motsatte legges til grunn i myteperspektivet hvor organisasjonen utvikler seg til å bli mest mulig lik de andre (Christensen et al., 2004, s. 75). Mens det instrumentelle perspektivet fokuserer på å effektivisere arbeidsoppgavene gjennom målformulering, har myteperspektivet fokus på de skiftende verdiene i omgivelsene og hvordan organisasjonen skal speile disse for å bygge legitimitet. Virksomhetene vil således her legge opp til en omorganisering eller tilpasning dersom det kommer frem at organisasjonen er i utakt med den rådende oppfatning av hva som anses som det beste, rasjonelle og mest hensiktsmessige.

2.4.1 Forventninger ut fra myteperspektivet

Motivasjonen til ledelsen er uklart knyttet til direkte problemer eller mål. Initiativet kan komme fra både ledelsen og de ansatte. Sentralt er her å møte de institusjonelle omgivelsenes forventning om å gjøre det som forventes av moderne organisasjoner. Motelogikk er fremtredende både for løsningsvalg og problemdefinering. Resultatet av implementeringen kan være løst koblede systemer. Det kan oppstå et utpreget skille mellom prat og praksis.

Opp imot initiativ, motivasjon og beslutning forventer vi:

- at løsning kommer før problem
- at det er et fravær av en klargjørende problem- og løsningsdiskusjon
- at argumentasjon for Lean initiativet er preget av konsept retorikk og vage formuleringer om mål
- at det er liten reell diskusjon om alternative tilnærminger på bakgrunn av at det er gitt hva som er ”riktig” og ”moderne”
- at motivasjonen for å starte med Lean stammer fra at likeartede, store og

betydningsfulle organisasjoner bruker Lean

Med tanke på iverksetting, håndtering og prosess er det nærliggende å forvente:

- at konsept retorikk og termer endres lite da den er vital for å få anerkjennelse for å arbeide med Lean
- at man aktivt legger opp til å benytte konsulenter for å legitimere arbeidet med Lean
- at man søker å kopiere innfallsvinkel, metode og verktøy fra andre

Når det gjelder effektene vil vi anta:

- at arbeidet med Lean kan ta form av en ”seremoni” og at virksomhetene aktivt vil bruke symboler
- at det kan oppstå løst koblede systemer
- at det er stor grad av formlikhet mellom studieobjektene pga. isomorfisme

2.5 Oversikt over teoretiske forventninger

	<i>Det instrumentelle perspektivet</i>	<i>Kulturperspektivet</i>	<i>Myteperspektivet</i>
<i>Motivasjon Initiativ Beslutning</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Problem før løsning - Avstand mellom reell situasjon og ønsket tilstand - Analyse av ulike valgmuligheter - Valg av best mulig løsning ut fra rasjonell kalkulasjon - Målet er løsningen på bestemte problemer 	<ul style="list-style-type: none"> - Problemoppfatningene vokser frem ”bottom-up” - Organisasjonens medlemmer opplever mangler eller dysfunksjon - Løsninger vokser frem gjennom en utviklingsprosess over tid - Bakgrunn og formål tilpasses til aksepterte ord og vendinger 	<ul style="list-style-type: none"> - Løsning kommer før problem - Opplevd problem som resultat av rasjonaliserte myter om moderne og effektiv organisering - Behovet for legitimitet og sosial autorisasjon er vesentlig for initieringen. - Ønsker å ligne andre organisasjoner
<i>Iverksetting Håndtering Prosess</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Man forventer en relativt motstandsfri prosess - Ledelsen har makt til å iverksette endringer nedover i organisasjonen - Endring av formell struktur - Det benyttes et utvalg verktøy basert på beskrevet effekt eller basert på en strukturert utprøving 	<ul style="list-style-type: none"> - Forventer motstand mot endring - Iboende normer og verdier legger føringer, og Lean må gjennom en kompatibilitetstest oppimot interne verdier - Omstillinger forventes å være tidkrevende og skjer gradvis - Bare ”aksepterte” verktøy benyttes -Mål utvikles underveis 	<ul style="list-style-type: none"> - Organisasjonen er i tilnærmet konstant endring og tilpasning til omgivelsene - Mimetisk isomorfisme, man kopierer innfallsvinkel, metode og verktøy fra det andre har gjort - Verktøy som er i bruk andre steder benyttes ukritisk og adopteres slapt
<i>Effekt</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Rask tilkobling - Lean blir implementert i virksomheten uten store vanskeligheter - Mål satt av ledelsen blir oppnådd 	<ul style="list-style-type: none"> - Frastøting eller store tilpasninger av konseptet - I den grad Lean får effekt skjer det gradvis over tid - Lean kan bli til noe annet enn det som var tiltenkt - Forventer stor ulikhet mellom studieobjektene 	<ul style="list-style-type: none"> - Frikobling mellom prat og praksis - Lean kommuniseres internt og eksternt, men det er få endringer i praksis - Forventer stor likhet mellom studieobjektene

Tabell 4: Oversikt over teoretiske forventninger.

3 Metode

I dette kapitlet vil vi redegjøre for de metodiske valgene som er tatt og beskrive nærmere den ”oppskriften” vi har benyttet oss av ved innsamling av data. Formålet med å redegjøre inngående for de metodiske valgene er etterprøvnbarhet, slik at andre får innsyn og lettere kan bedømme det arbeidet som er gjort. Vi vil derfor innledningsvis begrunne og beskrive valg og bruk av metode og avslutningsvis reflektere og skille mellom forhold som er gode og mindre gode med henhold til både forskningsdesignet og selve gjennomføringen.

3.1 Forskningsdesign

I denne oppgaven har vi valgt å benytte casestudie som tilnærming. Casestudier er en type studier som definerer empiriske undersøkelser av et fenomen i sin naturlige kontekst. Dette er en tilnærming som kan beskrives som dybdestudie med det formål å bygge en unik helhetsforståelse over et snevert og unikt forskningsfelt. Det er en del debatt rundt hva et casestudium er, hva det bør være og hvordan det skal gjennomføres. Innlysende er dog at det ”... dreier seg om noen få tilfeller som skal gjøres til gjenstand for inngående studier”. (Andersen, 1997, ss. 8-9) Yin (2003) beskriver casestudier som en form for altomfattende tilnærming som omhandler design, datainnsamlingsmetoder og metoder for å analysere data. Vi legger opp til en casestudie hvor vi primært benytter intervju som datainnsamlingsmetode støttet av dokumentanalyse. Oppgavens tema er anvendelsen av konseptet Lean i offentlig sektor. Ved å kombinere de to formene for datainnsamling håper vi å få belyst problemstillingen fra flere vinkler. Ved å benytte kvalitativ metode og casestudie som design har man mulighet til å korrigere innfallsvinkel og eventuelt spørsmålsstilling, dersom dataene man samler inn underveis avdekker sentrale forhold man fra starten ikke var klar over. Casestudie med dokumentanalyse og semi-strukturerte intervjuer er således et egnet undersøkelsesopplegg for problemstillingen i denne oppgaven.

3.2 Datainnsamling

Datainnsamlingen for denne oppgaven er altså todelt; en kombinasjon av dokumentanalyse og intervju. Vi vil nå redegjøre nærmere for de anvendte metodene.

3.2.1 Dokumentanalyse

Vi har valgt å benytte dokumentanalyse som supplement til intervju som datainnsamlingsmetode i denne oppgaven. Tekst og dokumenter kan være gode kilder til å finne meninger og fakta (Grønmo, 2004, s. 121). De fleste organisasjoner produserer, behandler og lagrer dokumenter i stor utstrekning. Dokumenter er således et uttrykk for virksomhetens kollektive minne. Her fremkommer flere forhold som er interessante med hensyn til oppgavens problemstilling. Blant annet benyttes dokumenter i kommunikasjonen både innad og utad. I denne kommunikasjonen fremkommer ofte beskrivelser av Lean-initiativene. Her kan man finne beskrivelser som omhandler tidsramme, motivasjon, mål og arbeidsform. Kvalitative innholdsanalyser bygger på systematisk gjennomgang av dokumenter med sikte på kategorisering av innholdet og registrering av data som er relevante for problemstillingen i den aktuelle studien (Grønmo, 2004, s. 187). Vi legger til grunn en systematisk gjennomgang av årsrapporter og annen intern dokumentasjon rundt Lean arbeidet. Årsrapporter beskriver virksomhetens aktivitet i løpet av et år og tjener som en utsjekk oppimot oppdragsdokumentet som kommer fra eier. Dette er et naturlig sted å annonsere og underbygge satsninger slik som Lean. Omtale og valør i disse dokumentene vil kunne gi indikasjon på hvor ”comitted” virksomheten er til satsningen og en gjengivelse av status, mål og motivasjon. Vi har videre benyttet publiseringer i tilknytning til Lean initiativet, både på internett og intranett, samt eventuelt andre relevante dokumenter vi har fått tilgang til i tilknytning til gjennomføringen av intervjuene, se tabell 5. Datagrunnlaget er hentet fra offentlige dokumenter og interne rapporter fra perioden 2009-2012.

3.2.2 Semi-strukturerte intervjuer

I denne oppgaven har vi valgt å benytte semi-strukturerte intervjuer (intervjuguide, vedlegg nr. 1). Denne typen intervju kan med fordel benyttes der intervjueren på forhånd vet en del om hvilken informasjon som man er ute etter. Semi-strukturerte intervjuer er intervjuer der forskeren introduserer et tema og deretter leder en diskusjon, ved hjelp av bestemte spørsmål fastlagt i en intervjuguide. Dette innebærer at det er bestemte momenter man skal innom under intervjuet, men forskeren står fritt til å randomisere rekkefølgen på spørsmål og be om utdypninger. Denne formen for intervju gjør det lett å gripe tak i temaer eller perspektiver forskeren ikke hadde tenkt på i forkant av intervjuet (Thagaard, 1998, s. 80).

3.2.3 Utarbeidelse av intervjuguide

I forkant av intervjuene utviklet vi en intervjuguide (se vedlegg 1). Her forsøkte vi å operasjonalisere problemstillingen opp imot ulike temaer, forhold og sammenhenger som vi ønsket at informanten skulle komme innom i sin fortelling. På bakgrunn av litteraturstudiene av Lean og relevant teori, skissert i kapittel 2, utarbeidet vi en liste over temaer vi ønsket å vite mer om. Det finnes ikke noen fasitsvar på graden av forhåndsstrukturering av intervju og det kan argumenteres for i ulike grader. *”Vet man på forhånd hva man ser etter, bør ikke noe være til hinder for å planlegge hvordan man skal samle inn nettopp den informasjonen.”* (Ryen, 2002, s. 97). For eksempel la vi opp til spørsmål som hvordan den lokale kulturen hadde påvirket implementeringen av Lean. Vi la opp til å diskutere hvordan overordnede etater, andre forvaltningsenheter og brukere ville oppfatte Lean. Dette inspirert av myteperspektivets forventninger. Vi forsøkte å kunne kommunisere forventningene fra de tre perspektivene inn i intervjusituasjonen primært via oppfølgingsspørsmål. Vi valgte å legge mer åpne spørsmål som hovedregel for å få informantene til å fortelle åpent og upåvirket, og la oppfølgingsspørsmålene inn etter som ”brønnen var tom”. Vi inviterte også informantene til å beskrive med egne ord deres vektlegging av akronomer, sjargong og uttrykk. Deretter forsøkte vi via oppfølgingsspørsmål å få en dypere forståelse for ev. koblinger av deres lokale varianter opp mot de termer, prinsipper, verktøy og metoder som konsept litteraturen forfekter. Dertil søkte vi å få informantene til å redegjøre for om deres tilnærming bestod av et sett prinsipper, verktøy og metoder eller om det var en mer filosofisk og holistisk tilnærming som lå til grunne. Vi utarbeidet en intervjuguide som inneholdt stikkord og spørsmål som vi skulle benytte i intervjuene. Denne guiden ble satt opp på bakgrunn av det vi mente var interessant å analysere for å kunne besvare problemstillingen. Guiden skulle fungere som en fleksibel huskeliste med forslag til spørsmål under intervjuene. For å få et bedre innblikk i hvordan de ulike spørsmålene ville fungere, prøvde vi dem ut i et pilotintervju. Deretter ble det utarbeidet en oppdatert versjon som ble benyttet uten store endringer gjennom de resterende intervjuene.

3.2.4 Utvelgelse av intervjuobjekter

Kvale (2002, s. 58) viser til at man skal intervju så mange personer som er nødvendig for

å finne ut det en trenger å vite. Ofte ligger antall intervjuer i kvalitativ metode mellom 5 og 25. I dette studiet endte vi opp med å intervju 11 personer. I kvalitative studier benyttes strategiske utvalg, det vil si at informantene velges ut på en måte som er hensiktsmessig i forhold til problemstillingen (Thagaard, 1998, s. 51). Et sentralt poeng er hvem man skal intervju for å få informasjon om caset man studerer og problemstillingen man utforsker. Vi utarbeidet en kriterieliste bestående av kun tilknytning til Lean prosjekter og ledelsesansvar for enheter som planlegger eller har iverksatt Lean initiativ og prosjekter. Deretter fant vi det hensiktsmessig å søke etter prosjektledere, koordinatore eller ressurspersoner. Vi kontaktet personer som var omtalt som prosjektledere eller ledere for forbedringsprogrammer. Disse fant vi frem til ved søk på internett og ved henvisning via telefonkontakt med sentralbord. Videre benyttet vi hovedsakelig *snøballmetoden* (Ryen, 2002, s. 90, Thagaard, 2002, s. 54) for tilfang av informanter. Et problem med en slik tilnærming kan være at informantene rekrutteres fra samme sosiale nettverk. Vi har bevisst forsøkt å unngå dette ved å be informanter foreslå nye informanter basert på faglig tilknytning til problemstillingen.

3.3 Intervjuadferd og forskningseffekter

Relasjonen mellom intervjuer og informant er ikke et likeverdig forhold. Dette krever at man på forhånd har gjennomgått og avgrenset den adferden man ønsker å utvise ovenfor informanten. Adferden kan få effekt både på tilgangen til og fremstilling av data. Eksempelvis kan forskeren utilsiktet påvirke data ved ubevisst å kommunisere forventninger om funn, eller ved at informanten bevisst eller ubevisst svarer ut fra det de tror forskeren ønsker å høre. Det er viktig at forskeren både i forarbeidet og gjennom intervjuet, så godt det lar seg gjøre, unngår å påvirke respondentene. Dette for å unngå feilaktig, ufullstendig eller skjev fremstilling. Gjennom hele intervjuet må man derfor være seg dette bevisst. Forskereffektene kan komme til uttrykk både nonverbalt eks. gester, kroppsspråk, blikk og fremtoning. Eller de kan være verbale, f. eks. ved strukturen i samtalen, måten man stiller spørsmålene på eller ordene man bruker. Det er videre viktig å legge til rette for en god gjennomføring ved å unngå ledende spørsmål, ja/nei spørsmål osv. Forskeren må også være forsiktig med å gjøre seg opp meninger om sammenhenger, mønstre eller årsaksforhold i denne fasen. Slike forhold kan resultere i at man ubevisst

selekterer bort informasjon og blir mindre åpen og mottakelig.

3.4 Gjennomføring av intervjuene

Før datainnsamlingen begynte, innhentet vi tillatelse fra Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste (NSD) som er personvernombud for forsker- og studentprosjekt som gjennomføres ved alle universitetene, de statlige, de vitenskapelige og de private høyskolene, en rekke helseforetak og andre forskningsinstitusjoner (www.nsd.uib.no). NSD har vurdert dette prosjektet og funnet at behandlingen av personopplysninger tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven (Kvittering på søknad til NSD, vedlegg nr. 2). Informantene ble først kontaktet på telefon og informert om undersøkelsen muntlig, deretter sendte vi et kort informasjonsskriv på e-post (Informasjonsskriv og samtykkeerklæring, vedlegg nr. 3). Her ble hensikten med intervjuene og oppgavens problemstilling kort beskrevet. Videre ble det redegjort for ønske om opptak, beskrivelse av hvordan data skulle oppbevares og om anonymitet. Vi tok kontakt med 11 potensielle informanter og fikk 11 positive tilbakemeldinger om deltagelse. Hvert intervju hadde varighet fra 40-60 minutter. Ni av intervjuene ble gjennomført over en periode på 2 uker før juleferien 2012, de resterende to uken etter juleferien. På grunn av store avstander til informantens arbeidsplass ble to av intervjuene gjennomført som telefonintervju. Ved alle intervjuene ble det innhentet skriftlig samtykke til deltagelse og samtykke til bruk av båndopptaker. Intervjuene ble gjennomført med liten tid imellom og vi som intervjuere rakk ikke å bli påvirket i særlig grad i tiden mellom første og siste intervju. Her sikter vi både til påvirkninger av vår førforståelse ut fra eksterne kilder som eksempelvis mediaomtale, men også til egen omgang med litteratur og spesielt til vår egen interne diskusjon og ev. påvirkning av hverandre. Intervjuer var den samme ved alle intervjuene. Vi utarbeidet en rutine for refleksjon etter hvert intervju og noterte ned områder for forbedring og ev. nivelleringer av intervjuguide. Her var gjennomføringen og spørsmålene i fokus rettere enn diskusjon rundt innholdet i de data som vi samlet inn.

3.5 Datagrunnlag

Under i tabell 4 fremgår en oversikt over informantene fra intervjuene og en kategorisering av disse. I tabell 5 presenteres en oversikt over data fra dokumentstudiet.

	NPE	UDI	Skatteetaten
Antall informanter	3	4	4
Organisasjonsenheter	2 enheter 1 fagenhet 1 saksforberedende enhet	4 enheter 1 støtte enhet 3 fagenheter	4 enheter 1 støtte enhet 3 fagenheter
Lean prosjektledere virksomhet/støtte stabsrolle	1*	1	1
Linjeledere for saksbehandlingsenhet	1*	0	2
Koordinatorer på laveste nivå i linjen	0	2	1
Saksbehandlingsenhet	2	1	0

Tabell 5: Oversikt over informanter.

* I NPE er seksjonsleder prosjektkoordinator for Lean i ansvarsutredningen.

	NPE	UDI	Skatteetaten
Omtale i årsrapporter	Ja (2010, 2011, 2012)	Nei	Ja (2009)
Omtale på intranett	Ja	Ja	Ja
Omtalt eksternt	Lean forum	Lean forum	Lean forum
Tilgang på interne dokumenter	Ja - Rapport om tavlemøte - Veileder saksbehandling "Best practice" - Presentasjon om Lean i NPE (fra oppstart) - div. arbeidsdokumenter	Ja - Lean UDI, en mer effektiv asylsøknadsbehandling, 11.2.10 - Lean UDI, anbefaling veien videre, 26.8.10 - Innføring av Lean i OFAM, 5.9.11 - Strategi for lean i UDI, 20.4.12 - Mandat og plan for Leankontoret i 2012, 20.4.12 - Intern konferanse om Lean i UDI, 14.12.12	Ja - Temahefte om Lean "Introduksjon til kontinuerlig forbedring i Skatteetaten"

Tabell 6: Oversikt over data i dokumentstudiet.

3.6 Bearbeidelse av data

Under intervjuene benyttet vi digitalt opptakerutstyr og tok samtidig notater. Intervjuene lyttet vi til kort tid etter at alle intervjuene var gjennomført. I denne første fasen gjennomgikk vi hvert intervju basert på opptak og støttet oss til notater tatt under gjennomføringen og notater etter første gjennomhøring. Her ble den første grovsorteringen av tema gjort, samtidig markerte vi ut segmenter hvor det ikke var vesentlig informasjon og transkriberte ut resterende deler av intervjuene fortløpende. Transkriberingen ble gjort i to runder, hvor en skrev ut første utkast og den andre gjennomgikk transkripsjonen og rådata, inkludert omforente utelatte segmenter for å forsikre oss om at mening ikke ble endret eller

vesentlige elementer utelatt. Således ble arbeidet nokså likt fordelt samtidig som vi sikret at eventuell førforståelse og tolkningsfeil forhåpentligvis fikk mindre spillerom. I arbeidet med analyse og tolkningen av data trekkes forskeres førforståelse og vektlegging inn. Her har vi søkt på å ha en vekselvirkning i arbeidet for å unngå gruppetenkning rundt tolkninger og unngå aktivt å vurdere alternative tolkninger. Dette innebærer at vi har jobbet med analysene i stor grad alene, før vi har konferert hverandre om tolkning og vektlegging.

3.7 Reliabilitet og validitet

Validitet og reliabilitet er viktig å vurdere når man gjennomfører casestudier. En kan si det så enkelt som: *Validitet* - (gyldighet) - Er materialet relevant for problemstillingen?

Reliabilitet - (pålitelighet) - Ville andre forskere fått samme svar? Dette knytter seg til å kunne kvalitetssikre de resultatene man kommer frem til i forskningssituasjonen.

Reliabilitet er forbundet med dataenes troverdighet og bekreftbarhet, mens validitet dreier seg om overførbarhet i forhold til konkrete situasjonsbetingelser og teoretiske forutsetninger (Andersen, 2006, s. 291). Reliabilitet knytter seg til undersøkelsens data, hvilke data som brukes, måten de samles inn på og hvordan de bearbeides (Johannessen, Kristoffersen & Tuft, 2010, s. 227). Vurdering av reliabilitet vil i en kvalitativ undersøkelse være knyttet til forskerens egen refleksjon over hvordan datainnsamlingen er gjennomført. For å imøtekomme dette har vi forsøkt å redegjøre godt for de ulike fasene i forskningsprosessen, hvordan data er samlet inn og hvilke kilder som er benyttet hvor. Sentralt er også at man behandler kildemateriale nøyaktig og edruelig gjennom å vise til hvilke kilder man støtter sine påstander og argumentasjon på. Validitet er knyttet til hvorvidt de funn vi har samlet inn vil gi svar på det vi ønsker å undersøke, ofte omtalt som resultatvaliditeten. Validitet eller gyldighet peker på at data som samles inn må gi gyldig informasjon om det en egentlig var interessert i å måle. Validitet handler om at man gjennom fokus, metode og forskningsstrategi fanger inn fenomenet man ønsker å studere. Altså at vi måler, det vi tror vi måler og at datamaterialet kan brukes til å belyse problemstillingen for studien. Validiteten avhenger av operasjonalisering og problemstillingen, altså hvordan meningsinnholdet i et flertydig begrep gjøres konkret og målbart. Dette omtales ofte som begrepsvaliditet. Her er man inne på koblingen fra teoretiske begreper til empirisk undersøkelse. For at begrepsvaliditeten skal være høy må

de teoretiske begrepene imøtekommes med en strukturert tilnærming til hvordan man skal høste ut, nyanser og gjøre koblinger mellom data og de ulike teoretiske innfallsvinklene.

Lean i seg selv er et uklart begrep og essensen i problemstillingen er å undersøke hvordan ulike virksomheter organiserer og forordner egenskaper ved sitt kvalitetsarbeid.

Eksempelvis er det når det er snakk om ulike verktøy og tilnærminger. Derfor ikke bare notert etter navn, men det ble også spurt om en beskrivelse av hvordan dette verktøyet fungerer og eksempler på dette. Formålet er således å bevege seg bort fra en knapp ”navn” oppramsing og over i en mer kontekstuell setting hvor de reelle endringene tydeliggjøres. Dette da det i intervjusituasjonen er fordelaktig at informanten og intervjuer forstår de samme begrepene som er brukt. Videre er intern sjargong og forkortelser forsøkt gjennomgått med informantene. De semi-strukturerte intervjuene utgjør en stor del av data som er grunnlaget for denne oppgaven og det er lagt stor vekt på å presisere begreper og sammenhenger for å oppklare eventuelle misforståelser. Det ble stilt oppklarings spørsmål både fra informantene og intervjuer.

Begrepet generalisering eller ekstern validitet peker på hvilken grad funn fra et studie kan overføres til en annen setting. I følge Yin (2009, s. 15) har generalisering vært en “Achilles Heel” for casestudier. Kritikken har primært vært rettet mot at det å trekke konklusjoner fra inngående studier og en til å trekke slutninger om mange er et dårlig grunnlag for generalisering. I følge Yin (2009) kan man legge opp til en generalisering ved å utvikle en teori og angi nærmere når den vil kunne komme til anvendelse eller i hvilket ”univers” casen skal kunne representere. Universet som denne oppgaven vil kunne generaliseres mot eller forsøke å si noe om, er mer overordnet for: Hva er med på å forme tilnærminger, metodikk og definere parameterne i forbedringsarbeidet i forvaltningen. I den sammenheng vil man kunne forvente en viss ”allmen-gyldighet” ut fra case studiene ved hjelp av de teoretiske perspektivene. Oppgaven vil kunne bidra med innsikt i hvordan offentlige virksomheter, som primært arbeider med saksbehandling, tilnærmer seg forbedringsarbeid og hvordan konseptet Lean påvirker dette.

4 Empiri

I dette kapitlet vil vi kort beskrive og presentere funn fra datainnsamlingen.

4.1 Case 1: Norsk pasientskadeerstatning

4.1.1 Motivasjon, initiativ og beslutning

Initiativet til å starte med Lean kom fra ledelsen og det var ledelsen i NPE som fattet beslutningen om å starte med Lean mot slutten av 2010. Første Leanprosjekt hadde oppstart januar 2011. *”Lean kom på banen gjennom vår direktør som fikk noen innspill om Lean.”* (Informant A, NPE) NPE sine søsterorganisasjoner i Skandinavia, særlig de svenske og danske har mange fellestrekk med NPE. *”Danskene hadde hatt et Lean prosjekt. Så mye kommer nok derfra.”* (Informant A) NPE har hatt mange besøk i Danmark for å se hva danskene tenkte, hva de fikk til og hvilket fokus de har. Den lange saksbehandlingstiden er bakgrunnen til at NPE begynte å arbeide etter Lean-metodikk. Både NPE og Helse- og omsorgsdepartementet var opptatt av å redusere saksbehandlingstiden. I tillegg gjennomførte NPE en brukerundersøkelse som viste at brukerne var misfornøyde med saksbehandlingstiden. Målsettingen med prosjektet har således vært å forbedre saksflyt og arbeidsprosesser for å oppnå mer effektiv saksbehandling. NPE besatt ingen intern kompetanse om Lean før oppstart. *”Vi hadde ikke kompetanse på Lean prinsippene. Det var det Valcon som kom inn med.”* (Informant A, NPE) De ble skolert av en konsulent fra Valcon som inngikk i prosjektgruppen.

4.1.2 Iverksetting, håndtering og prosess

Lean-prosjektet hadde tre pilotseksjoner; fra kontor-arkivseksjonen, saksforberedende seksjon og saksbehandlerseksjonen. Prosjektet har hatt fokus på den delen av saksbehandlingen som dreier seg om å vurdere den medisinske behandlingen som er gitt og om pasienten har rett til erstatning eller ikke (ansvarsutredningen). Det ble opprettet en prosjektgruppe som bestod av åtte personer som kom fra ulike deler av ansvarsutredningen. I prosjektet jobbet Lean-koordinatoren (intern prosjektleder) tett sammen med en ekstern prosjektleder fra Valcon. En informant uttalte følgende: *”Vi har fått lite - sånn kan du si - teoretiske kurs i regi av Valcon. De har mer kommet med verktøyene til oss.”* (Informant A, NPE) NPE har ikke hatt en evaluering av Lean-prosjektet.

I løpet av 2012 arbeidet alle innenfor ansvarsutredningen i NPE med Lean-metodikk. Etter gjennomføringen av Lean-prosjektet har NPE iverksatt disse metodene/tiltakene: såkalte tavlemøter (brukes i alle avdelinger og seksjoner) som skal sikre at nye forbedringsforslag blir iverksatt, kontinuerlig fordeling av saker mellom seksjonene, en veileder for effektiv og god saksbehandling "Best practice", bedre kommunikasjon med eksterne samarbeidspartnere og pasientene, samt nytt og forbedret skademeldingsskjema (NPE Årsmelding 2011, s. 8). Som en del av disse tiltakene er det gjort flere grep som skal sikre at saker blir tatt til behandling raskere nå enn tidligere, samt at saksgangen går fortere. En av informantene opplyste for eksempel at de har sluttet å purre på legejournaler som ikke ligger ved saken. *"Saksbehandlerne får saken raskere nå, i og med at vi ikke purrer. Legene har blitt raskere til å svare fordi de har blitt flere og fordi det er blitt mer fokus på det."* (Informant B, NPE) Saksforbereder sender bekreftelsesbrev til pasienten om at NPE har mottatt saken, men dette kommer sammen med kopi av oversendelsesbrev til behandlingsstedene hvor man ber om journaler. Tidligere ble dette sendt i to omganger da det kunne gå lenger tid fra NPE fikk saken og til de innhentet journaler. Med Lean skal saksbehandlerne unngå unødvendige stopp i saksbehandlingen. En informant uttalte: *"Lean har gjort at man har mye mere fokus på at det skal være fortløpende eller på en måte prøve å unngå for mange stopp før man går videre. Hvis man kan gå videre med saken så gjør man det så fort som mulig."* (Informant B, NPE)

NPE har fått flere interne rådgivende leger og når saksbehandleren får en spesialisterklæring tilbake skal vedkommende forsøke å skrive et utkast til et vedtak hvis saksbehandleren ser at saken er ferdig utredet. I tillegg har NPE såkalt Kaizen-møte (se tabell 2) en gang i uken på tvers av avdelingene hvor Lean-koordinator, en person fra arkivseksjonen og en fra saksforberedende seksjon deltar. Dette er en type tavlemøte hvor de får informasjon fra forskjellige deler av saksbehandlingen. På Kaizen-møte samordnes forslagene for å sikre at det ikke oppstår sprikende forslag. Noen beslutninger tas på møtet mens beslutninger som påvirker andre deler av virksomheten løftes i linjen.

4.1.3 Effekt

Etter at NPE tok i bruk Lean-metodikk har tavlemøtene blitt et verktøy som blir brukt i hele organisasjonen, også i de avdelinger og seksjoner som ikke har vært en del av Lean-prosjektet. En av informantene fortalte at før NPE tok i bruk Lean-metodikk var det mindre fokus på arbeidsmetodikk/arbeidsstruktur slik at de ansatte var litt friere til å jobbe slik de tenkte var best. Informanten fortalte at noen av de ansatte jobbet på en måte som kunne være ineffektiv. Saksbehandlere som jobbet litt etter Lean prinsippene tidligere og som er effektive synes ikke at hverdagen er veldig annerledes nå, mens de som er vant til å jobbe på en annen måte vil synes at det er tyngre å jobbe etter Lean-metodikk.

Etter gjennomføringen av Lean har NPE fått en mer standardisert arbeidsmetodikk. Dette kommer bl.a. til uttrykk i en "Best practice" mal som ble laget på bakgrunn av informasjon som kom fram i intervju med de mest effektive saksbehandlerne. En annen informant kunne fortelle om en hverdag hvor man opplevde å få gjennomslag for sine endringsforslag. *"Det vi ser per i dag er at det er lettere å gjennomføre endringer."* (Informant C, NPE) NPE var påpasselige med å ha informasjonsmøter for alle seksjonene ved hver korsvei slik at de ansatte fikk anledning til å uttale seg. Likevel var det noe skepsis til innføringen av Lean. *"Det var skepsis.... De ser ikke problemene som du vet vil komme. Du ble ikke hørt på det før det ble erfart."* (Informant C, NPE)

En annen informant kunne fortelle at det var noen for og noen imot, men at de fleste var positive til å prøve å jobbe med Lean. I NPE har man sett at saksbehandlingstiden har gått ned etter at Lean ble innført. *"Saksbehandlingstiden i ansvarsutredningen har gått ned gjennomsnittlig 30-40 dager det siste året."* (Informant A, NPE) Det er imidlertid for tidlig å fastslå om reduksjonen av saksbehandlingstiden kun skyldes innføringen av Lean. En informant uttalte følgende: *"Det tar litt tid før man ser resultatene. Man ser ikke resultatene før vedtak er fattet og vedtak må fattes i en x-antall saker før man kan få et bilde av hvordan det går."* (Informant A, NPE) NPE er nå i gang med et IT-prosjekt da de skal få et helt nytt saksbehandlingssystem. I følge informanten er organisasjonen veldig oppmerksom på at det nye systemet skal være så fleksibelt som mulig slik at det passer godt med Lean.

4.2 Case 2: Utlendingsdirektoratet

4.2.1 Motivasjon, initiativ og beslutning

UDI hadde lenge slitt med lange saksbehandlingstider. Direktøren i UDI ønsket å jobbe med mer *smart saksbehandling*. Å få flere ressurser tilført til etaten var ikke tilstrekkelig for å få ned saksbehandlingstiden. Det måtte tas nye grep. UDI begynte derfor arbeidet med å ta i bruk Lean som ny metodikk i 2010. Noen tilleggsmål for å ta i bruk Lean, som en av informantene nevnte, er bedre arbeidsmiljø, redusere stress og gi alle bedre rammebetingelser for å gjøre jobben. I et internt Lean-seminar den 14. desember 2012 uttalte direktøren at første gang han hadde hørt om Lean var fra Danmark, men senere også fra Sverige som hadde innført Lean i Migrationsverket. Sistnevnte ble en inspirasjon for UDI. UDI hadde ingen intern kompetanse på Lean. En informant sa: ”*Jeg var blank på Lean når jeg begynte som prosjektleder.*” (Informant B, UDI) Det er derfor, i følge informantene, konsulentene som har satt mye av standarden for metodene/verktøyene som UDI har tatt i bruk. UDI brukte først konsulentselskapet PwC og senere Valcon i arbeidet med å innføre Lean i organisasjonen.

4.2.2 Iverksetting, håndtering og prosess

Det som kjennetegner UDIs arbeid med Lean er at organisasjonen begynte innføringen av Lean-metodikken nedenfra. Først ut var Asylavdelingen (ASA) som er en av de største avdelingene i UDI. I ASA startet arbeidet i 2010 med to pilotenheter. Arbeidet med Lean-metodikken viste raskt gode resultater på saksbehandlingstid, og høsten 2011 ble det besluttet at Lean skulle rulles ut i hele ASA. I dag jobber hele ASA mer eller mindre etter Lean-metodikk. Det viktigste verktøyet ASA har tatt i bruk er målstyringstavler, tavlemøter som ser høvelig like ut i ASA. I alt har ni personer i ASA fått opplæring i Lean gjennom et seks dagers kurs med konsulentselskapet Valcon. Tanken er at de i begynnelsen skal jobbe som Lean-støttefunksjoner mot sin egen avdeling, men at de etterhvert skal være felles ressurspoll for Lean i UDI. På sikt er det meningen at organisasjonen skal bruke de interne Lean konsulentene mer enn de eksterne. UDI har hatt evalueringmøter av Lean prosjektene. Oppholdsavdelingen (OPA), som den andre store avdelingen, begynte arbeidet med innføringen av Lean-metodikk våren 2011, med Området for familieinnvandring som først

ut. Lean ble innført i hele området samtidig, uten pilotenheter. Det ble satt fem hovedmålsetninger for arbeidet her: Kortere saksbehandlingstid/kortere liggetid på sakene, bygge ned restanser, få høyere medarbeidertilfredshet, færre brukerhenvendelser og lavere sykefravær. Det ble deretter jobbet etter fem spor: Det ble laget en restansenedbyggingsplan, en prosessbeskrivelse (standardisering av rutiner), en oppdatert dokumentliste (liste over hvilke dokumenter søker skal levere sammen med søknaden), arbeid med kanalstyring (begrense kanaler av søknader og klager) og brukervennlighet, samt kommunikasjon med eksterne samarbeidspartnere.

Område for familieinnvandring har tavlemøter en gang i uken hvor de bl.a. gjennomgår tall (målstyringsdelen). De har en tavle som går på tvers av enhetene, og en tavle for hver enhet. I tillegg har de et forbedringsmøte en gang i uken hvor ledere og saksflytansvarlige deltar. På dette møtet blir forbedringsforslag og de forskjellige sporene de jobber etter diskutert. En informant sa: *”Til enhver tid så prøver vi å ha i gang sånn forskjellige spor som vi jobber etter å forbedre.”* (Informant C, UDI)

Området har oppdatert prosessbeskrivelsen (arbeidsbeskrivelsen når man jobber med en sak), oppdatert dokumentlister til politiet og utenriksstasjoner, og har jobbet med et prosjekt om målstyring i forhold til rekkefølgen på sakene og rapportering. Det ble påpekt av informantene at rutiner for saksfordeling er viktig. Dette faller under prosessbeskrivelsesdelen hvor man ønsker at det skal jobbes etter eldste sak; den enkelte saksbehandler skal ikke sile saker selv. Saksflytansvarlig fordeler derfor saker til saksbehandlerne for å unngå at de eldste sakene blir liggende, mens de som er lette blir tatt. På den måten har enhetene bedre oversikt over sakene. I tillegg er det innført styringsreol i hver enhet som saksflytansvarlig administrerer. Den er både fysisk og elektronisk i datasystemet for utlendings- og flyktnings saker (DUF). Styringsreolens funksjon er å organisere, styre og planlegge oppgavene mer effektivt. Saker man avventer informasjon på skal ut fra saksbehandlers kontor og inn i reolen. Reolen er inndelt i avvent informasjon uke 1, uke 2, og uke 3 som indikerer hvor lenge saken har ventet på informasjonen. Lean ble rullet ut gradvis til de andre områdene i OPA. Det siste området skal begynne å jobbe etter Lean-metodikken til høsten 2013.

4.2.3 Effekt

Etter innføringen av Lean har det, i følge våre informanter, blitt mer *systematisk* jobbing med forbedringer, og organisasjonen prøver å synliggjøre forbedringsarbeidet mer slik at medarbeiderne ser at det faktisk skjer noe med de forbedringsforslagene de kommer med. En informant uttalte: *”Jeg synes at vi nå driver mer forbedringsarbeid, eller mer organisert forbedringsarbeid enn det vi gjorde før og vi er kjappere til å prøve nye løsninger.”* (Informant C, UDI) Informantene hevder videre at område for familieinnvandring nå har en helt annen oversikt over hvilke saker de har til enhver tid. Etter innføringen av Lean har UDI sett at produktiviteten har gått opp, men det er fortsatt vanskelig å si om dette isolert sett skyldes Lean. En informant uttalte følgende:

”Det er ganske vanskelig å isolere fra andre ting. Vi har ennå ikke klare tall utover at vi selvfølgelig måler på saksbehandlingstid. Vi måler på en del, men ikke om det isolert sett handler om Lean eller om effektløsninger. Det er ikke alltid så lett å skille fra hverandre.” (Informant A, UDI)

I september 2011 besluttet UDI å opprette et Lean-kontor som skulle ha en strategisk funksjon for innføringen av Lean i UDI. En informant sa: *”Det var også på konsulentenes råd at vi burde ha noe som sikrer helhetlig innføring av Lean.”* (Informant A, UDI) En informant mener at skepsisen fra medarbeiderne var mer rettet mot konsulentene, og ikke selve innføringen av Lean i organisasjonen. En annen informant uttalte: *”Det var en del skepsis og motstand, men det er også mange som synes det er bra, at vi har bedre kontroll.”* (Informant D, UDI) Mange saksbehandlere opplever at synliggjøring av resultater og måloppnåelse er annerledes med Lean, men at måten å jobbe på ikke er spesielt forskjellig fra tidligere. Man gjør de samme tingene, men nå måler man og får oversikt over ulike parametere.

4.3 Case 3: Skatteetaten

4.3.1 Motivasjon, initiativ og beslutning

I Skatteetaten startet de første Lean-prosjektene i 2009 etter initiativ fra skattedirektøren. Bakgrunnen for å ta i bruk Lean i Skatteetaten var at etaten hadde hatt mye stor og tung IT-utvikling i mange år. Etaten var igjennom en stor omorganiseringsprosess i 2008 (ROS), hvor tre forvaltningsnivåer ble slått sammen til to og etaten gikk fra 19 fylkesskattekontorer med 350 likningskontorer til bare fem skatteregioner. På den måten fikk etaten sentralisert

miljøer og oppgaver, men de endte opp med dårligere måloppnåelse. Målet med innføringen av kontinuerlig forbedring (KF) i Skatteetaten er å skape egendrevet kontinuerlig forbedring i hele organisasjonen. Effektene som er forventet er oppsummert i kvalitet, likebehandling og i økt produktivitet. En informant sa følgende om bakgrunnen for arbeidet med Lean: *”Hovedårsaken til at vi har startet programmet er ønsket om faktisk å ta ut effekter av både IT-systemer og omorganiseringer ved å jobbe smartere og ikke minst samtidig sikre likebehandling av brukerne.”* (Informant A, Skatteetaten) Informantene kunne ikke vise til at ledelsen hadde sett hen til andre etater i Norge eller søsterorganisasjoner i utlandet. Etaten rekrutterte en programleder for KF fra et konsultantselskap og har brukt noen konsulenter (fra bl.a. PwC, Steria og Evry). En informant sa: *”Vi har ikke kunnet så mye om det. Det har ikke vært voldsom Lean kompetanse ute å gå hos oss, altså før vi startet.”* (Informant B, Skatteetaten)

4.3.2 Iverksetting, håndtering og prosess

Innføringen av Lean i etaten er organisert som et program med fokus på å gjennomgå alle arbeidsprosesser. Programmet er organisert ved siden av linjen. Skattedirektøren har gitt et mandat til programlederen som hun jobber etter og programlederen rapporterer til styringsgruppen. Linjen kan ikke instruere programlederen for KF. En informant sa følgende: *”Det får en litt annen fart og mye større tyngde enn hvis du organiserer det i linjen for da vil det alltid komme andre prioriteringer inn og ta ressurser.”* (Informant A, Skatteetaten)

Programmet avsluttes 31.12.2014. Etter dette skal etaten kunne klare KF permanent.

Årsaken til at programmet ikke varer lenger er at etaten har som mål å ha egendrevet KF. De vil derfor ikke at organisasjonen lener seg for mye på programmet.

Gjennom programmet ble det etablert prosjekter med hovedfokus på ett tjenesteområde av gangen. For regionene deles prosjektene inn i 3 faser. Fase 1 har fokus på arbeidsprosessene innenfor ett tjenesteområde. Programmet startet med de tjenestene som etter resultatoppnåelsen var rødest. Først ut var dokumentflyt og skatteopplysningstjenesten. Her ble det kartlagt hvordan oppgavene ble utført, hvilke utfordringer og unødvendige arbeidsoppgaver man stod overfor og muligheter ble identifisert. Dette munnet ut i tiltak og løsninger. Tiltakene blir testet og evaluert i løpet av den første fasen.

Prosjektgruppen består av en prosjektleder fra linjen eller programmet, prosessutvikler fra programmet, minst en medarbeider fra hver region, tjenesteutviklere og minst en pilotregion (med en gruppeleder og en medarbeider), samt en prosessveileder fra pilotregionen. I fase 2 blir forbedringstiltakene fra fase 1 iverksatt for alle regioner. Hovedfokus er på praktisk trening av alle ledere i å drive KF som en del av den daglige produksjonen. Lederne får opplæring i bruk av en rekke verktøy til hjelp i å drive forbedringsarbeid. Normalt er det fem samlinger som går over to dager i løpet av ca. seks måneder. I fase 3 skal KF innarbeides som en varig ledelses- og arbeidsform der linjeledelsen overtar det fulle og hele ansvaret for KF (Introduksjon til kontinuerlig forbedring i Skatteetaten, 2000, s. 11-13). I dag har 80-90% av de tjenestene som treffer skatteyterne i regionene vært gjennom KF.

Programmet har to til fire personer som arbeider med metodeutvikling. Tavlemøter er et av etatens viktigste verktøy. I Skatt Øst har produksjonsgrupper tavlemøter en gang i uken, mens grupper som jobber med færre saker har møte hver 14. dag. Et annet verktøy er problemløsningsmetoden hvor 3-4 personer har et problemløsningsmøte. Problemer eller forbedringsforslag meldes til tjenesteutviklere via et problemløsningsark. Etaten har også laget et flyspill som gir øvelse i verdistrøm, tavle og samarbeid. Spillet varer i 3-4 timer og er noe alle gruppene må gjennom. Et annet verktøy er prosessgjennomgang hvor det brukes grå papir og gule lapper for å få oversikt over hva som må endres, hvor det kan spares tid og hvor effektiviteten og kvaliteten kan øke. Videre er det utarbeidet rutiner for saksbehandlingen som skal sikre likebehandling i alle regionene. Skatteetaten har faste evalueringer av alle Lean prosjektene og når de har hatt lederopplæring har de hatt evalueringer av alle samlinger. I tillegg samler prosessveilederkoordinatorene i regionene inn erfaringer og spiller de tilbake til programmet.

4.3.3 Effekt

Skatteetaten har ansatt flere nye medarbeidere, flyttet på interne og lært dem opp, samt brukt noen konsulenter. Programmet har stort sett hatt et miljø på ti personer som har jobbet med KF. Det har i følge informantene vært viktig for etaten å ha interne ressurser på KF fordi dette er personer som skjønner kulturen, samt at Lean-kompetansen er noe de ser

trengs permanent. I fase 2 blir det etablert en arena hvor prosessveileder blir invitert inn på ledermøtene på den seksjonen det gjelder for å påse at det blir jobbet med KF. Skatt Øst har for eksempel etablert noen minimumskrav i regionen. Disse er blitt forankret i regionledelsen. En informant beskrev det slik:

”Det skal synes at det foregår tavlevirksomhet så mange ganger som nødvendig. Vi skal se at arbeidsprosesser gjennomføres i mange grupper og det er veldig viktig at vi som prosessveiledere blir invitert inn på lederarenaen hos seksjonsledere og gruppeledere med jevne mellomrom for nettopp å få et bilde av hva vi kan bistå med og for å få en følelse av at det skjer noe...at det er noen forbedringstanker ute og går.” (Informant B, Skatteetaten)

I tillegg er det lagt opp til et lederutviklingsprogram som er tilpasset det å være leder under KF. KF lederen er således blitt integrert i lederplattformen i Skatteetaten. Etaten ser det som viktig at Lean arbeidet er forankret i ledelsen. En informant sa dette: *”Vi ser at lederen er en veldig avgjørende person i KF.”* (Informant B, Skatteetaten) Metodene har gjennomgått en del endringer underveis ettersom de har vært gjenstand for evaluering. Skatteetaten opplevde en del motstand fra medarbeiderne mot innføringen av KF. En informant kunne fortelle at: *“Det har vært enkelte ledere og medarbeidere som har vært veldig negative. Det er motstand. Folk liker å jobbe på den måten de kjenner.”* (Informant A, Skatteetaten) Informant A beskriver etaten før de tok i bruk Lean slik:

”Vi var ikke så prosessorienterte, vi hadde ikke det samme kundefokuset, vi var ikke så flinke til å involvere medarbeiderne, vi var ikke så strukturerte i måten vi løste problemer på og så har vi kanskje styrt mer enn vi har ledet. Nå prøver vi å få til begge deler. Nå prøver vi å få lederne til ikke å finne løsningene selv, men spørre medarbeiderne sine ved å fortelle hva det er de vil oppnå og så spørre medarbeiderne om hvordan.” (Informant A, Skatteetaten)

I følge informantene har arbeidet med KF ført til mer systematikk, som igjen har ført til mer dokumentasjon. Dokumentasjonen kan benyttes til intern kontroll og risikoarbeid. Etaten klarer å utføre det samme arbeidet med mindre ressurser. *“Lean stemte godt med bildet som har vært lenge i Skatteetaten, det blir mer å gjøre for mindre ressurser.”* (Informant B, Skatteetaten) En informant fortalte at etaten kan vise til at den har utviklet seg i positiv retning etter innføringen av Lean ved at de har minst like bra resultatoppnåelse i forhold til de krav Finansdepartementet stiller og de kan vise til at

medarbeidertilfredsheten har økt betraktelig. En informant beskrev endringene for saksbehandlerne slik:

”Mange saksbehandlere opplever at de har bedre tilgang til lederne. Lederne er tettere på. De opplever at de blir hørt mer. Det er større takhøyde, lettere å komme med forslag til forbedringer og lettere og få løst forbedringer.” (Informant A, Skatteetaten)

Det fremstår likevel som noe uklart hva den positive utviklingen skyldes.

“Det har skjedd andre endringer i denne perioden også. Det er derfor vanskelig å isolere og til å si hva som akkurat skyldes Kontinuerlig forbedring. Etaten som helhet har utviklet seg veldig i positiv retning ved at vi klarer å levere mer for mindre. Vi tror at KF er en viktig årsak til det.” (Informant A, Skatteetaten)

4.4 Oversikt over empirien – oppsummert og strukturert

Nedenfor følger det først en tabell over tilnærminger og verktøy. Deretter følger en tabell som oppsummerer hovedtrekk i initiativ, prosess og effekter. Den første, tabell 7, viser en oversikt over hvilke verktøy eller tilnærminger vi fikk referert fra informantene som virksomhetene arbeidet etter (se tabell 2 på s. 4 for oversikt over noen verktøy, metoder og prinsipper). De øverste tilnærminger eller verktøy med grå bakgrunn, har klarere kobling til konsept litteraturen. At det er huket av betyr ikke at disse er anvendt helt på linje med litteraturen hos studieobjektene eller anvendt likt mellom studieobjektene.

Identifiserte tilnærminger/verktøy	NPE	UDI	Skatteetaten
Andon			
Heijunka			
Gemba Walk	≡	≡	≡
5S			
Verdistrømkartlegging/Prosesskartlegging	✓	✓	✓
Tavlemøter	✓	✓	✓
Tidsanalyse		✓	
Problemløsningsark (A3)			✓
Styringsreol		✓	
5 x hvorfor (5 Why's)			✓
Standardisering	✓	✓	✓
KPI			
”Best practice”	✓		≡
Kanalstyring	✓	✓	
Restanse nedbyggingsplan		©	
Bedre kommunikasjon med eksterne	✓	✓	≡
✓ Veldig lik	≡ Nokså lik tilnærming	© Egenutviklet	□ Har ikke

Tabell 7: Oversikt over verktøy og metoder.

Foruten standardisering, prosesskartlegging og tavlemøter var det større forskjeller mellom studieobjektene langs de andre tilnærmingene og verktøyene. Standardisering er mer en generell aktivitet enn et verktøy. Bedre kommunikasjon med brukere, eksterne og samarbeidspartnere beskrives hos alle, tilnærmingene og metoden varierer. I tabell 8 følger en oversikt over hovedtrekk i empirien hva angår initiativ, prosess og effekter.

	NPE	UDI	Skatteetaten
Oppstart	2011	2010	2009
Initiativ	Toppstyrt mhp. deltagelses- og beslutningsstruktur	Toppstyrt mhp. deltagelses- og beslutningsstruktur	Toppstyrt mhp. deltagelses- og beslutningsstruktur
Motivasjon	Lang saksbehandlingstid	Lang saksbehandlingstid	Lang saksbehandlingstid, ønske om økt kapasitet, likebehandling og kvalitet
Strategi	Piloter, så gradvis virksomhetsovergrepene	Piloter, så gradvis virksomhetsovergrepene	Virksomhetsovergrepene satsning
Eksterne konsulenter?	Ja - Oppstart, Innhold og støtte underveis (Valcon)	Ja - Oppstart, Innhold og støtte underveis (PwC, Valcon)	Noe (Steria, PwC, Evry, Lean Consulting AS m.fl.)
Egen støtteenhet?	Nei	Ja (Lean-kontor)	Ja (Programkontor for kontinuerlig forbedring)
Struktur endring	Nei	Nei	Nei
Status	I regulær drift i ansvarsutredning	Hele ASA - Alle områder i OPA, bortsett fra en	80-90% av tjenestene som når brukeren har vært igjennom Lean
Evaluering	Nei	Evaluering av piloter, ingen evaluering av program	Evaluering av program
Arbeidstaker-reaksjoner	Noe misnøye (Litt skepsis, litt for og litt imot, men de fleste var positive)	Noe motstand (mot å jobbe annerledes/tenke nytt, mot organisasjonsendringer, endrede oppgaver m.m.)	Noe motstand (folk liker å jobbe på den måten de kjenner)
Egenrefererte endringer som følge av arbeidet med Lean	- Nytt og forbedret skademeldingsskjema - Slutt med å sende purringer - Noen få endringer i saksbehandlingssystemet	- Oppdatert dokumentliste - Endring i saksfordeling - Innføring av styringsreol - Dagen er mer styrt - Tatt inn i lederkravene - Endringer i bruken av saksbehandlingssystemet	- Felles rutiner for saksbehandlingen/rutineendringer - Noen endringer i saksbehandlingssystemene - Tatt inn i lederkravene
Egenrefererte resultater fra arbeidet med Lean	- Saksbehandlingstiden har gått noe ned	- Saksbehandlingstiden gått ned - Sykefravær gått noe ned	- Redusert produksjonen fra 2010-2012 med 230 årsverk - Litt bedre resultater enn kravet fra FD - Medarbeidertilfredsheten økt

Tabell 8: Kort oppsummering av Lean initiativet i studieobjektene.

Tabellen gir en kort oppsummering av Lean initiativene i studieobjektene. Ut fra tabell 7 ser vi at det er stor spredning i bruken av Lean verktøy. Vi vil i analysen gå nærmere inn på flere av forholdene som er samlet i denne tabellen og dra vekslere på forventningene ut fra de teoretiske perspektivene vi har anlagt i oppgaven.

5 Analyse

Vi vil nå forsøke å bygge en dypere forståelse av de empiriske funnene ved å se dem i lys av teori og utledet forventninger. I kapittel 2, teori, ble det utledet forventninger til funn basert på tidligere studier, egenskaper ved studieobjektene og ut fra et instrumentelt, myte- og kulturperspektiv. I dette kapittelet vil vi knytte funnene i empirien som er presentert i kapittel 4 opp mot disse forventningene.

5.1 Det instrumentelle perspektivet

Vi starter med å gi en strukturert oppsummering i tabell 9. Her kobler vi forventningene ut fra det instrumentelle perspektivet med empirien. Deretter reflekterer vi nærmere over hovedtendensene i tabellen.

	Det instrumentelle perspektivet	NPE	UDI	Skatte- etaten
Motivasjon, initiativ og beslutning	- at initiativet kommer fra ledelsen	Ja	Ja	Ja
	- at motivasjonen bygger på klare problem oppfatninger og resulterer i klare og uttalte mål med Lean satsningen	Delvis	Delvis	Delvis
	- at ledelsen legger opp til en toppstyrt og stramt lagt opp deltagelses- og beslutningsstruktur	Ja	Ja	Ja
Iverksetting, håndtering og prosess	- en tilnærmet motstandsfril implementering av Lean	Nei	Nei	Nei
	- at den formelle strukturen vil bli endret for å støtte opp om gjennomføringen	Nei	Nei	Nei
	- at man legger opp til å aktivt bruke konsulenter som virkemiddel i gjennomføringen	Ja	Ja	Delvis
	- at det benyttes et utvalg verktøy basert på beskrevet effekt og basert på en strukturert utprøving	Delvis	Delvis	Ja
Effekt	- at Lean får raskt effekt på kjerneprosessen saksbehandling forutsatt riktig implementering	Delvis	Delvis	Ja
	- at effekten er i tråd med ledelsens mål og hensikter De er intenderte og ønsket. Det er knapt noen bivirkninger eller ikke ønskede konsekvenser	Delvis	Delvis	Delvis

Tabell 9: Gjennomgang av funn ut fra det instrumentelle perspektivet.

5.1.1 Toppstyrt aktivering og definering

I et instrumentelt perspektiv vil vi forvente at initiativ kommer fra ledelsen eller er sentralt forankret. I det instrumentelle perspektivet vil ledelsen i kraft av sin posisjon kunne styre beslutningsprosessene i ønskede retning. Perspektivet tar utgangspunkt i en *byråkratisk organisasjonsform* med sterke innslag av hierarki, arbeidsdeling og rutiner (Christensen et

al., 2004, s. 34). Ut fra dette perspektivet kan man forvente at lederne i organisasjonen initierer satsinger og at prosessene er "top-down". Det legges vekt på styring, kontroll av beslutningsprosesser og rasjonell organisasjonsutforming. Kontroll av aktiveringsaspektet innebærer å følge de vedtatte regler for deltagelse. Gjennom disse bestemmes hvem som er med i beslutningsprosessen. Defineringspeker til koblingen mellom problemer og løsninger. Her er man inne på organisasjonstenkningen som finner sted hos ledelsen. Ved å ha kontroll over aktivisering og defineringsprosessen kan ledere kunne bestemme utfallet av beslutningsprosesser (Christensen et al., 1994, s. 23).

En informant fra NPE uttalte om motivasjonen at *"Det ligger et bakteppe om at departementet har fokus på at vi skal få redusert saksbehandlingstiden."* (Informant A, NPE) Det var få av informantene som husket å ha hørt stort om Lean før det ble annonsert i linjen eller på intranettet om at virksomheten skulle benytte Lean. Informantene refererte til en toppstyrt prosess i alle studieobjektene. *"Lean er klart forankret og drevet frem av toppledelsen."* (Informant A, UDI) Den første forventningen må således sies å ha støtte i empirien. *"Lean er klart forankret i toppledelsen. At vi skal gjøre det, men hvordan vi skal gjøre det, det har de ikke så sterke meninger om ut over at vi skal innføre Lean i hele organisasjonen."* (Informant A, UDI) Forventningene opp imot defineringsaspektet knyttet seg til at det eksisterte en tydelig mål-middel tankegang til grunn for beslutningsprosessen. Det formålsrasjonelle elementet ved det instrumentelle perspektivet virker å ha havnet i skyggen. Med rasjonalitet menes i dette perspektivet en teknisk eller funksjonell rasjonalitet, en "instrumentell adferd", ved at et sett av handlinger er organisert slik at de effektivt fører til måloppnåelse av et forutbestemt mål (Scott, 1998, s. 33). Det ble i liten grad behandlet hvordan Lean konkret adresserte de problemer man sto ovenfor. Målene med å anvende Lean var generelt å få raskere svartid. Andre mål eller presiseringer av målene, ut over å implementere Lean fant vi ikke generelt i empirien annet enn hos Skatteetaten som hadde noe bredere målbilde. Vi finner således at forventningen ut fra det instrumentelle perspektivet, at motivasjonen bygger på klare problemoppfatninger og resulterer i klare og uttalte mål, derfor kun har delvis støtte.

Informantene fordelt utover de tre studieobjektene var i stor grad enig om at initiativet

hadde kommet fra ledelsen og at selve innføringen hadde vært toppstyrt. Analysen ut fra et instrumentelt perspektiv avdekker at hierarkiske trekk er fremtredende. Forventningene til deltagelses og beslutningsstruktur knyttet seg til at deltakelse, initiativ og innflytelse i prosessen fulgte formelle regler og formaliserte roller. Det var videre ingen forhold som pekte i retning av at det var noen uenighet knyttet til beslutningsprosessens rammer. Dette samsvarer godt med den tredje forventningen ut fra det instrumentelle perspektivet.

5.1.2 Motstand, prosjektorganisering og ingen endring i organisasjonsstruktur

Endringer under det instrumentelle perspektivet innebærer at ledelsen skal styre organisasjonen for å skape endringer. Ledelsen skal handle rasjonelt og ut fra en mål middel tankegang beslutte de riktige grepene. Dette betyr ikke at ledelsen må tegne ut, montere hele endringen og pakke ut alle elementene ved Lean. Det er med andre ord i det instrumentelle perspektivet også en kontekstualisering. Det instrumentelle perspektivet legger opp til at når beslutningen er fattet så skjer handlingen. Det betyr at når Lean er vedtatt, så arbeider man frem ny praksis gjennom de organisatoriske ordningene som er vedtatt. Ut fra den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet forventer man lite motstand og byråkratiske reaksjoner i møte med nye beslutninger.

Forventningen om en tilnærmet motstandsfril implementering av Lean finner vi liten støtte for. I alle de tre studieobjektene vises det til en viss grad av motstand mot Lean. *”Det er klart at det er motstand.”* (Informant A, Skatteetaten) Ledelsen hadde i samtlige studieobjekter vernet om avgjørelsen om at man skulle anvende Lean. *”Når man foreslår noe nytt, så vil man møte motstand. Så poenget er på en måte at folk får være delaktig på å finne ut det nye...”* (Informant A, NPE) En annen informant uttalte:

“Det har vært enkelte ledere og medarbeidere som har vært veldig negative. De fleste har endret seg når de har lært om det og sett at det fungerer. Vi har en egen modul i lederopplæringen vår som handler blant annet om hvordan man håndterer motstand. Det er klart at det er motstand. Folk liker å jobbe på den måten de kjenner.” (Informant A, Skatteetaten)

Vi finner videre ingen støtte for at det er gjort større organisatoriske grep for å understøtte implementeringen av Lean. I alle de tre studieobjektene besluttet det at ulike varianter av prosjektorganisering skal benyttes. Skatteetaten etablerer et Programkontor for kontinuerlig

forbedring utenfor linjen. UDI etablerer etter hvert også en mer formalisert prosjektorganisering, men i et helt annet omfang enn Skatteetaten. Prosjekttilnærmingen i NPE er i større grad en lokal arbeidsform enn en koordinerende og understøttende aktivitet. Tilnærmingen som det legges opp til manifesterer seg altså kun innenfor den etablerte organisasjonsstrukturen.

Ut fra et instrumentelt perspektiv forventes det at studieobjektene bruker konsulenter som et verktøy i innføringen av Lean. Dette finner vi støtte for hos NPE og UDI, men kun delvis for hos Skatteetaten. I forhold til omfanget og oppgavene en benytter konsulenter til synes Skatteetaten å ha en størrelse som tilsier at det her var fornuftig å bygge kompetansen "in house" og supplere om nødvendig med konsulenter. Bruken av konsulenter må sees opp imot organisasjonens størrelse og tilgang på intern kompetanse. Både i UDI og NPE kunne informantene fortelle om fullstendig mangel på kompetanse om Lean før oppstart. *"Vi hadde ikke kompetanse på Lean prinsippene. Det var det Valcon som kom inn med."* (Informant A, NPE) I UDI og NPE har konsulentene vært tungt inne og vært synlige blant medarbeiderne. Konsulentene har blant annet holdt kurs og veiledet lokalt med utarbeidelsen av tiltak. I Skatteetaten derimot arbeider konsulentene for det meste i programkontoret. I stor grad er det prosessveilederne som er internt ansatte og som bistår ved forbedringsarbeid i organisasjonen.

Ut fra det instrumentelle perspektivet er det forventning om at ledelsen handler rasjonelt. Dette ved å foreta vurderinger ut fra mulige handlingsalternativer og velge det beste alternativet ut fra organisasjonens målsetninger (Christensen et al., 2004, s. 30). Når man har besluttet å implementere Lean kan man så forvente at selve utpakkingen av Lean finner sted ved at det skjer en matching av beskrevne virkemåter som verktøy og tilnærminger har opp imot de problemene ledelsen har pekt ut. Tabell 8 viser at verktøybruken mellom enhetene er nokså forskjellige. Idealet i dette perspektivet er at man har klare mål og innsikt i virkemidler og effekter. Dette betyr blant annet å lære av erfaring (Christensen et al., 2004, s. 108). Kontinuerlig utprøving og evaluering av verktøy og metoder er sentralt når man arbeider med Lean som en tilnærming til forbedringsarbeid. Vi finner at det er en viss forskjell på hvor strukturert utprøvingen av verktøy er mellom Skatteetaten på en side

og NPE og UDI på den andre siden. Skatteetaten virker å ha et mer etablert regime for strukturert utprøving og evaluering av tilnærminger. Dette kan igjen knyttes opp til at virksomheten har en langt større prosjektstab og trolig har en bredere internkompetanse på forbedringsarbeid.

5.1.3 Lean er plantet men vokser sakte

Innenfor det instrumentelle perspektivet forventer man at rasjonalitet, kunnskap og innsikt kan bidra til å danne grunnlag for beslutninger som så virksomheten mekanisk reagerer, utfører og innordner seg etter. En forventer i dette perspektivet at når problemer er knyttet til mulige løsninger og alternativer er avveid får det den forventede effekten. Ledelsen i de tre studieobjektene valgte å benytte Lean som tilnærming for å få ned saksbehandlingstiden. Det er her en forventning om at Lean får raskt effekt på kjerneprosessens saksbehandling, forutsatt riktig implementering.

Vi finner kun delvis støtte for at Lean raskt får effekt på kjerneprosessene hos NPE og UDI. Begge viser til en effekt, men i hvilken grad man har oppnådd mål og hvor stabile disse er skiller seg en del fra beskrivelsen vi har fra Skatteetaten. I UDI uttalte en informant at *”Man så jo ganske raskt effekter av Lean, men de var ikke helt vedvarende og de var sårbare overfor svingninger.”* (Informant B, UDI) Flere av informantene i NPE var innom lignende resonnementer. *”Vi har sett en stund at saksbehandlingstiden har gått ned. Men vi har mye å gå på fremdeles.”* (Informant B, NPE) En annen informant uttalte: *”Vi er på rett vei. Jeg forventer at det som har gått bra hittil vil gå enda bedre fremover så lenge vi har fokus på det”.* (Informant A, NPE)

I Skatteetaten viste flere av informantene til at effektene direkte fikk effekt på saksbehandlingen. En informant sa: *”Det vi ser at det blir bedre resultater de fleste steder. Det er bedre resultater etter at det ble innført KF.”* (Informant B, Skatteetaten)

Leantilnærmingen fremstår å være plantet og den spirer i alle studieobjektene. Lean har hatt lenger tid å vokse i Skatteetaten som har arbeidet med Lean siden 2009. UDI og NPE startet henholdsvis i 2010 og 2011. Det er nokså fremtredende at de tre studieobjektene er på *”forskjellige steder på reisen”* og at de refererer fra ulikt tidspunkt på reisen. Vi

oppsummerer med at forventningen om at Lean får direkte innvirkning på kjernevirksomheten synes å være delvis innfridd for NPE og UDI og oppfylt for Skatteetaten.

5.1.4 Endret saksbehandlerpraksis og nye lederroller

I det instrumentelle perspektivet står organisasjoners evne til rasjonell kalkulasjon og evne til å forutsi konsekvenser sentralt (Christensen et al., 2004, s. 151). Nå vil vi se nærmere på forventningen om at effekten av å ta i bruk Lean er i tråd med ledelsens mål og hensikter. Det er altså en forventning fra det instrumentelle perspektivet om at effektene er intenderte og ønsket. Vi har lite empiri som belyser ledelsens mål og hensikter. Derimot har vi et konsistent funn som går igjen hos alle studieobjektene hvor det formålsrasjonelle iallfall kan diskuteres.

Lean som tilnærming til forbedringsarbeid materialiserer seg i studieobjektene primært i endringer i saksbehandlerne praksis. Det kan dessuten virke som Leantilnærmingen spesielt i UDI og Skatteetaten har ført til effekter på lederrollen på laveste nivå. En kan diskutere hvorvidt endringer i lederrollen var ønsket, forutsett og intenderte av toppledelsen eller om de fremstår som en utilsiktet effekt. Vi har i datagrunnlaget beklageligvis få holdepunkter for å understøtte en slik diskusjon. Vi oppsummerer derfor med at forventningen kun har delvis støtte. Likevel er det verdt å merke seg at Lean ikke bare berører saksbehandlerne, men også i stor grad fører til endringer i lederrolle for enhetslederne. En informant fra UDI uttalte følgende:

”Lederne har sett at de må være mye tettere på arbeidsprosessene. De kan ikke speile seg imot den tidlige underdirektørrollen og stort sett sitte i møter hele dagen. De må være på. De må skjønne hvordan saksbehandlingen fungerer, de må skjønne hvordan sakene flyter, de må være mye mer ”hands on”. Lean gjør at de må inneha en annen rolle enn det som har vært vanlig tidligere. Nå lytter de mer, snakker om ting, våre ting og er mer tilstede.” (Informant A, UDI)

En informant i Skatteetaten sa følgende:

”Mange saksbehandlere opplever at de har bedre tilgang til lederne. Lederne er tettere på. De opplever at de blir hørt mer. Det er større takhøyde, det er lettere å komme med forslag til forbedringer.” (Informant B, Skatteetaten)

Vi mener på bakgrunn av dette datagrunnlaget at endringen fremstår mer markant enn at det kan tilskrives effekter fra det enkelte verktøy, eller for den saks skyld summen av dem.

Det er helt klart at noen verktøy i en viss grad presser lederne til å være mer til stede. Eksempelvis fremstår tavlemøter klart som en arena for å utøve operativt lederskap. Her adresserer man status og endringer langs noen utvalgte måleparametere, og retter blikket mot daglig ressursstyring og problemløsning. Derimot viser en av informantene fra UDI til at om tavlemøter ble ledet av lederen eller ikke var mindre viktig.

Flere av informantene refererte til bedre orden, klarere forståelse av oppgaver og et mer ordnet apparat for å skjelne mellom fruktbare og mindre fruktbare måter å organisere virksomheten på, som direkte effekter av Lean. Informantene fra NPE og UDI refererte til økt fokus på måltall, produksjonsmålinger og mer prestasjonstransparens. Det kan virke som om grep som normalt alene ville vært subjekt for motstand og lett kunne bli tolket negativt, slik som grep for økt kontroll gjennom prestasjonsmålinger (f.eks. vedtak fattet per arbeidstaker osv.), i mindre grad møter motstand når det gjøres som ett av flere grep under Lean.

Endringene ved lederrollen inneholder konturen av en form for "Hawthorne effect". Det fremstår som om Leantilnærmingen til forbedringsarbeidet i forvaltningen kobler strukturert metodikk, ulike verktøy og en endret lederrolle. Gjennom dette søker en å høste systemgevinster, produksjonseffekter og en viss form for "halleluja stemning". Vi mener det kan argumenteres for et årsaks-virknings forhold mellom reell forbedring og lederens atferdsendring. Lederens atferdsendring påvirker medarbeidernes motivasjon til å arbeide mer systematisk, bli pålagt flere føringer og bli tittet nærmere etter i kortene. Det virker som ledelsens adferd og diskursive endringer i kommunikasjonen om arbeidsform, ansvar og mål balanserer ut de formalistiske grepene som følger med verktøy i Lean.

5.2 Kulturperspektivet

På samme måte som under det instrumentelle perspektivet vil vi starte med en kortfattet strukturert oppsummering hvor vi kobler forventningen ut fra kulturperspektivet med empirien. Deretter reflekterer vi nærmere over hovedtendensene i tabellen.

	Kulturperspektivet	NPE	UDI	Skatte- etaten
Motivasjon, initiativ og beslutning	- at organisasjonens medlemmer opplever mangler eller dysfunksjon og at initiativ til handling vokser frem "bottom up"	Delvis	Delvis	Delvis
	- at ledelsen aktivt søker mot omfortellinger knyttet tett opp imot aksepterte termer for både egenskaper, formål og begrunnelse for å starte med Lean			Ja
	- at deltakelsen inn i beslutningsprosessen i stor grad er styrt av tradisjoner og uformelle strukturer, og i mindre grad knyttet til formelle rettigheter	Nei	Nei	Nei
Iverksetting, håndtering og prosess	- at endringer vil møte motstand	Ja	Ja	Ja
	- at man vil utvise skepsis ovenfor og vil kunne se konsulenter som en trussel mot virksomhetens identitet og egenart	Nei	Delvis	Delvis
	- at det foretas en utvelgelse av elementer ved Lean ut fra en kompatibilitetstest	Delvis	Delvis	Ja
	- at man aktivt omformer elementer ved Lean og gjør det til sitt eget eller at aktivitetene har klare koblinger til tidlige interne løsninger	Ja	Ja	Ja
	- at mål utvikles underveis			
Effekt	- at hvis endringen skal få ønskede effekter må ikke Lean bryte med de uformelle normene og verdiene i organisasjonen			
	- at det kan forekomme utilsiktede effekter og Lean kan utvikle seg til noe annet enn det som var tiltenkt	Nei	Delvis	Delvis
	- Vi forventer å finne ulikheter mellom studieobjektene i forhold til tilnærming og verktøybruk på bakgrunn av virksomhetenes egenart og identitet	Ja		

Tabell 10: Gjennomgang av funn ut fra kulturperspektivet.

5.2.1 Ledelsen griper mulighetsrommet

Ut fra kulturperspektivet er historikk, uformell struktur og organisasjonskulturen avgjørende i møte med endring. Her rettes oppmerksomheten mot hvordan kulturen påvirker beslutninger som fattes og hvordan de mottas. Ut fra kulturperspektivet antar man i motsetning til det instrumentelle perspektivet at organisasjoner ikke uten videre tar til seg skiftende styringssignaler fra ledelsen. Man ser ikke bort fra at formelle strukturer gir føringer, men vier de uformelle forholdene større vekt for å forstå adferd i organisasjoner og hvordan organisasjoner utvikler seg og endres (Christensen, 1994, s. 28).

Ut fra det kulturelle perspektivet har vi en forventning om at organisasjonens medlemmer opplever mangler eller dysfunksjon og at initiativ til handling vokser frem "bottom up". Vi finner ikke støtte for at *initiativet* til handling vokste frem "bottom up" i noen av studieobjektene. Derimot er det støtte i samtlige studieobjekter for at organisasjons-

medlemmene opplevde klare mangler eller dysfunksjoner. En informant fra NPE sa følgende om forståelsen i organisasjonen om at noe måtte gjøres. ”*Vi skjønnte at vi måtte gjøre noe for å få ned saksbehandlingstiden....For å komme i gang hadde vi Lean prosjektet.*” (Informant A, NPE) Informanten uttalte videre: ”*Ledelsen har alltid ment at vi må jobbe med saksbehandlingstiden. Men så kom det til et punkt hvor vi måtte gjøre noen ordentlige grep.*” (Informant A, NPE) Flere av informantene i de andre studieobjektene kom med uttalelser i samme retting. ”*Alle så at det var klare utfordringer.*” (Informant A, Skatteetaten) Informanten uttalte videre: ”*Lean stemte godt med bildet som har vært lenge i Skatteetaten, det blir mer å gjøre for mindre ressurser. Vår regiondirektør hadde et slagord med at “Vi må gjøre mer for mindre.”*” (Informant B, Skatteetaten)

Som vi beskrev under det instrumentelle perspektivet var Lean som løsning fremmet ensidig fra ledelsen. Derimot var det flere av informantene som beskrev at det hadde vokst frem en bred forståelse for behovet for å gjøre noe. En informant i UDI sa: ”*Vi var jo skeptiske, men samtidig glad for at noe ble gjort.*” (Informant D, UDI) Det virker altså som om løsningskissen som ledelsen la frem resonnererte godt hos organisasjonsmedlemmene da de ønsket handling.

Sentralt i kulturperspektivet ligger antagelsen om stiavhengighet. Dette medfører en gradvis utvikling. Men perspektivet kjennetegnes også ved at kritiske hendelser i omgivelsene eller internt i organisasjonen, kan konstituere et ”windows of opportunity”. De valg som tas i et slikt ”windows of opportunity” kan nokså radikalt bryte med tidligere normer og føringer, og lede inn på nye veier (Kingdon, 1984, s. 94). Ved et slikt ”windows of opportunity” opptrer det et sammenfall i tid av problemer, ideer og et handlingsrom. Det er mulig at oppfatningen blant organisasjonsmedlemmene om at noe måtte gjøres hadde bygd seg opp til en ”kritisk masse”. Når dette nivået var nådd var man åpne for og innforstått med at noe måtte gjøres og organisasjonen åpen for endring. Således kan kulturperspektivet bidra med forklaringer om at nettopp ønsket om handling forklarer hvorfor tilnærminger som kan virke ukompatible med tradisjoner og verdier, som kan føre til at man bytter sti.

Det er en forventning i det kulturelle perspektivet at man vil formes av og ta hensyn til

organisasjonskulturen. Vi har på bakgrunn av blant annet dette utledet en forventning om at ledelsen aktivt søker mot omfortellinger. Omfortellinger vil være tilpasninger av språket til mer aksepterte termer for både begrunnelse, egenskaper ved Lean og mål. Denne forventningen har vi kun funnet støtte for hos Skatteetaten som har brukt betegnelsen kontinuerlig forbedring i stedet for Lean.

Ut fra kulturperspektivet har vi i en forventning om deltagelse i beslutningsprosessen som står i motstrid til forventningen i det instrumentelle perspektivet. Det er her en forventning om at deltakelsen inn i beslutningsprosessen i stor grad var styrt av tradisjoner og uformelle strukturer, og i mindre grad knyttet til formelle rettigheter. Dette finner vi ingen støtte for.

5.2.2 En del motstand mot endring og noe motstand mot konsulenter

I motsetning til under det instrumentelle perspektivet har vi ut fra kulturperspektivet en forventning om at Leanendringer vil møte motstand. Under behandlingen av dette under det instrumentelle perspektivet fant vi at det hadde vært en del motstand. Vi finner således støtte for denne forventningen. Det er videre en forventning ut fra kulturperspektivet at man vil utvise skepsis ovenfor og vil kunne se konsulenter som en trussel mot virksomhetens identitet og egenart. Argumentasjonen er her at den dekontekstuelle tilnærmingen som konsulenter ofte forfekter står i motstrid til den lokale organisasjonskulturen. Konsulenten vil ofte søke mot standardiserte eller egne komponerte tilnærminger. En mangel på egen kompetanse kan således få samme konsekvens som det i innkjøps-sammenheng skjer når man mangler bestiller kompetanse. Altså at man både kan få dyre avtaler, feil eller mangelfulle produkter. Bestillerkompetansen vil i denne sammenheng kunne være erfaring med det aktuelle fagområdet og en vesentlig porsjon av det Rørvik (1998) beskriver som translatørkompetanse. Bruken av konsulenter er i UDI trukket frem som et moment som kan ha skapt grobunn for motstand. ”Jeg tror kanskje ikke det var så stor motstand mot å innføre, men at det har oppstått motstand underveis.” (Informant A, UDI) Det kan virke som om møte med byråkraten og ”blåruss” konsulenten kan skape en arena for konflikt og fungere som en katalysator for motstand ettersom man får diskrepans mellom kultur og veiledningen i utpakkingen av Lean i organisasjonen. UDI gjorde det klart at deres mål var å bygge intern kompetanse og sørge for at man beveget seg mot større

selvstendighet.

”Det tar tid å bygge opp den interne kompetansen, så enn så lenge så støtter vi oss på konsulentene, men vi har et mål om å bli selvstendige. Jeg tenker at det har en viktig symbolverdi at vi driver prosessene selv. Spesielt da jeg tror at mange av motforestillingene vi har møtt, egentlig kanskje har vært rettet mer mot konsulentene og deres fremferd og løsninger enn at vi innfører Lean.” (Informant A, UDI)

I Skatteetaten arbeider konsulentene for det meste i programkontoret. Her møter organisasjonen mest på de interne prosessveilederne. Metodikken er videre kontekstualisert og fremstår i mye større grad enn hos de andre studieobjektene å være egenutviklet.

Vi finner således kun delvis støtte for forventningen om at man vil utvise skepsis ovenfor og vil kunne se konsulenter som en trussel mot virksomhetens identitet og egenart hos UDI og Skatteetaten. I NPE viste informantene til en god samhandling med konsulentene og til at de hadde valgt ut et sett med tilnærminger de hadde tro på og arbeidet etter disse. Her finner vi ingen støtte for denne forventningen.

Handlingslogikken i det kulturelle perspektivet er rasjonell, men underlagt logikken om *”passende atferd”*. Dette innebærer at de endringer som ledelsen ønsker å gjennomføre må gjennom en *kompatibilitetstest*. Dette medfører at utpakkingen av Lean vil bli subjekt for tilpasning etter tradisjoner, normer og verdier i studieobjektene. I tabell 7 har vi strukturert behandlet de verktøy som enhetene benytter. Vi finner at det kun er verdistrømsanalyse og tavlemøter som går igjen hos alle. Skatteetaten viser til at de har gjort et utvalg av tilnærminger og arbeidet frem lokalt tilpassede varianter.

NPE og UDI tilskriver konsulentselskapene en rolle i utvelgelsen av tilnærminger.

”Konsulenten hadde oversikt over tilnærminger... det vi bidrar med er kunnskap om problemer vi ser i saksbehandlingen.” (Informant A, UDI) En informant i NPE sa: *”Valcon hadde kompetansen på Lean prinsippene. Vi leverte problembeskrivelser og stod for en viss tilpasning opp imot våre forhold.”* (Informant A, NPE) Dette henger først og fremst sammen med at de har hatt en stor asymmetri i forhold til kompetanse på Lean. Begge viser til at de har utformet tiltak basert først og fremst etter en kobling av forventede effekter og i noe mindre grad som resultat av avveininger opp imot hva som ville blitt ansett som *”passende adferd”*. Vi finner således at forventningen om at det foretas en utvelgelse av

elementer ved Lean ut fra en kompatibilitetstest som oppfylt for Skatteetaten, mens den er delvis oppfylt for de to andre.

Det er videre en forventning ut fra kulturperspektivet at man aktivt vil omforme elementer ved Lean og gjøre det til sitt eget eller at aktivitetene har klare koblinger til tidlige interne løsninger. Dette finner vi støtte for i alle studieobjektene.

”Vi har bevisst valgt å tilpasse Lean til vår kultur. Vi sier vi er et Lean inspirert program. Nå blir vi mer og mer tradisjonell Lean fordi nå har folk vendt seg til tenkningen, metodikken og motstanden er ikke så stor. Vi har valgt å bruke egne betegnelser, det har vi også gjort på f.eks. verktøyene. Det har også med at vi har ganske høy gjennomsnittsalder, den er på 49 år. Kulturen er veldig satt.”
(Informant A, Skatteetaten)

Å endre navnet fra Lean til noe mer “spiselig” vil være i tråd med disse forventningene.

Lignende trekk finnes også hos UDI. En informant fra UDI sa: *”Nå prøver vi å se hvordan vi kan gjøre Lean til vårt. Hvordan kan vi nesten unngå å bruke begrepet. Det er bare en måte vi jobber på.”* (Informant A, UDI) En annen informant i UDI sa følgende:

”Lean er et begrep som passer veldig bra når du skal selge inn et produkt som konsulent. Nå får vi en ny verden, nå skal vi løse sakene på den måten her osv. Det er jo veldig fremmedgjørende. Det gir deg en sånn forventning om at det er noe vi ikke gjør fra før. Og det er jo ikke sant for vi har alltid jobbet med forbedring. Vi har hele tiden prøvd å få best mulig rutiner, vi har hele tiden drevet med målstyring. Det er jo ikke noe nytt det her. Det er det ikke, det er bare litt mer systematisert. Men det er kanskje ikke like mye ”punch line” i å selge at nå skal vi fortsette å jobbe med det samme, bare litt mer systematisert.” (Informant C, UDI)

I Skatteetaten ble det også understreket at dette var noe man hadde arbeidet med tidligere.

En informant uttalte følgende:

“Det er en ny måte å tenke på. Vi har egentlig jobbet med den samme metodikken tidligere, men vi har kanskje ikke hatt samme fokus på å dokumentere. Vi har hatt mye bruk av tavlemøter tidligere uten at vi har kalt det tavlemøter. Jeg tror ikke forandringen er så stor. Vi har brukt store plakater og satt produksjonstall på, det har man gjort fra gammelt av. Men vi har ikke hatt stående tavlemøter. Vi har hatt møter hvor vi har samlet oss og gått igjennom kort informasjon.” (Informant D, Skatteetaten)

Tilnærmingen til Lean er i Skatteetaten mer sentralisert og mer i tråd med en prosjektmetodikk hvor innholdet er beskrevet, ressursene avsatt og målene klare. Hos NPE og UDI er prosjektaspektet mer desentralisert og avhengig av de lokale medarbeiderne. En informant fra UDI uttalte: *“I UDI har man valgt å implementere Lean nedenufra.”*

(Informant A, UDI) En annen informant fra UDI sa:

”Prosjektgruppen bestod av saksbehandlere. Den var veldig medarbeiderstyrt. Ledergruppen var involvert på informasjonsnivå. Det var et bevisst valg fra begynnelsen om at ledelsen skulle trekke seg litt på siden. Enhetslederne derimot fattet veldig interesse. De kan kanskje ha hatt litt problemer med å slippe taket og er på.” (Informant C, UDI)

I NPE og UDI virket implementeringen mer avhengig av stå-på-vilje. En kan her se tilbake til gjennomgangen av det instrumentelle perspektivet hvor endringen i lederadferden er behandlet. I Skatteetaten ga informanten inntrykk av at forbedringsarbeidet hadde en ”minste” definisjon som ble avlevert, et sett med kunnskaper som ble overlevert og deretter gikk man inn i en fase med ”kontinuerlig forbedring” lokalt. Ut fra hva informanten sa fremkom det at Skatteetaten har hatt en sterkere sentral styring og et mer formalisert forhold til linjen enn hos de andre studieobjektene. *“Vi er opptatt av lederforankringen først før vi tar det ut i grupper”*. (Informant B, Skatteetaten) Dette har ført til at de lokale medarbeiderne har kommet mer i skyggen. En informant fra Skatteetaten sa følgende:

“Vi var ikke så flinke til å involvere medarbeiderne. Vi har kanskje styrt mer enn vi har ledet. Nå prøver vi å få til begge deler. Vi prøver å få lederne til ikke å finne løsningene selv, men spørre medarbeiderne først. For oss endrer dette hele måten å jobbe på og det endrer veldig kulturen vår.” (Informant A, Skatteetaten)

Mens informantene i Skatteetaten trekker fram at de skulle hatt mer medarbeiderinvolvering tidligere, etterlyser informantene i UDI mer strategisk toppstyring. *”Det hadde vært en fordel med en enda mer toppstyrt strategisk planlagt utvikling for hele organisasjonen.”* (Informant A, UDI) Ledelsesaspektet blir videre belyst i et sitat fra samme informant: *“Det er mange forskjellige oppfatninger av hva Lean er. Jeg tenker at det er et lederansvar og være tydelig på hva det er vi vil med det.”* (Informant A, UDI) Videre kommer det frem fra informantene at man i UDI har et ønske om at Lean tilnærmingen i større grad ble tatt inn i topp- og mellomledelsen. *”Vi er opptatt av at toppledelsen også skal jobbe med Lean i praksis. Ved for eksempel å ha tavlemøte gir de et viktig signal for organisasjonen om at vi gjør også dette.”* (Informant A, UDI) Samtidig uttalte en annen informant: *”Ledelsen er motivert av at de ser resultater. De har ikke vært tungt inne i det selv. Topp- og mellomledelsen er ikke så påvirket av det å jobbe med Lean. De vet vi arbeider med det men ikke hva det er i praksis.”* (Informant C, UDI)

En av informantene fra NPE redegjorde for at om ikke alt så hadde deler av Lean

tilnærmingen ført til endringer både hos topp- og mellomlederne. Her var det referanser til at Leanmetodikk fikk endringer for hvordan møter på tvers ble lagt opp og at ledelsen tok til seg Lean som rettesnor også for sitt eget arbeid. I alle studieobjektene trakk informanter frem forankring og aktiv støtte hos ledelsen som et kritisk moment for å lykkes med Lean som tilnærming for forbedringsarbeidet. En informant i Skatteetaten sa: *“Vi ser at lederen er en veldig avgjørende person i kontinuerlig forbedring. Vi møter fortsatt motstand. Det er viktig å få KF forankret godt i toppledelsen. Lederne gir seg ikke. Det er godt å ha den forankringen i motstandssituasjoner.”* (Informant B, Skatteetaten)

Ut fra kulturperspektivet er det en forventning om at mål utvikles underveis. Mål i denne sammenheng er noe vanskelig å adressere. Målet som ble initialt vedtatt var å arbeide med Lean. Alle studieobjektene har arbeidet med Lean, defineringen og kontekstualiseringen har vært kontinuerlig. Det samme har utviklingen av nye delmål etter hvert som verktøy har blitt utviklet og rullet ut i virksomheten. Derimot har hovedmålene ligget fast. Vi finner ut at vi ikke har nok informasjonsgrunnlag til å ta stilling til denne forventningen.

5.2.3 Flere årsaker enn Lean til opplevde effekter

Kulturperspektivet forsøker å forklare hvordan institusjoner søker å bevare sentrale normer, verdier og sosiale strukturer og at disse danner grunnlaget for den evolusjonære utvikling. Vi har i delkapitlet over berørt forhold som til dels også kan ses på som effekter. Vi vil nå behandle forventninger som er enda klarere innrettet mot effekter.

Ut fra kulturperspektivet har vi en forventning om at hvis endringen skal få ønsket effekt må ikke Lean bryte med organisasjonskulturen i organisasjonen. Det er en forventning som er både vanskelig å avkrefte og bekrefte. Derimot er det i empirien støtte for at Lean har ført til en del effekter. Vi vil nå se nærmere på de egenrefererte effektene. Det fremkom ingen beskrivelser i dokumentanalysen om effekten av Lean. Det er av informantene i UDI og Skatteetaten vist til en intern evaluering. Denne har vi ikke hatt tilgang til.

En informant i UDI sa følgende om endringene som har funnet sted: *”Saksbehandlingstiden går ned. Produktiviteten går opp. Kvaliteten ser ut til å være god. Medarbeidertilfredsheten*

er grei, men den må vi følge over tid.” (Informant B, UDI) Hvorvidt effekten direkte kan spores til Lean er imidlertid noe uklart. UDI gjennomgikk i slutten av 2008 en større strukturell endring, hvor virksomheten gikk fra tre til fire nivåer. I tillegg har det vært innført nye regulatoriske føringer i form av en ny utlendingslov, samt at saksbehandlingssystemet (DUF) har vært gjennom en større overhaling.

”Vi har hatt et stort IT utviklingsprosjekt, EFFEKT. Der er det masse gevinstforpliktelser, kortere saksbehandlingstid, økt effektivitet osv. Så kommer vi med Lean som har de samme ambisjonene. Da blir det vanskelig å si hvem som skapte hvilke gevinster. Men det er kanskje ikke så interessant diskusjon. La oss heller se på resultatene.” (Informant B, UDI)

En tilsvarende argumentasjonsrekke trekkes opp av en annen informant: *”Vi måler på saksbehandlingstid. Om det isolert sett handler om Lean, eller om det handler om EFFEKT er ikke så lett å skille fra hverandre.”* (Informant C, UDI) Innledningsvis vises det til at virksomheten mente å ha en klarere formening om at Lean hadde oppnådd de ønskede effekter. *”Man så jo ganske sånne raske effekter av Lean, men så så man at de ikke var helt vedvarende og at de var sårbare overfor svingninger.”* (Informant A, UDI) Dette blir ytterligere utbrodert av en annen informant: *“Man så veldig gode resultater på saksbehandlingstid i de to første pilotene. Det ble en suksesshistorie...”* (Informant B, UDI) En annen informant sa: *”Den største utfordringen nå er å klare å vedlikeholde de prosessene vi har startet. Når det er over i drift ser vi at det er veldig sårbart. Vi skal klare å holde på gevinstene. Den sentrale funksjonen blir da enda viktigere.”* (Informant A, UDI) Det fremstår som klart at Lean trenger konstant pleie for å vedvare å levere resultater. I NPE refereres det til stort sett intenderte effekter av å innføre Lean. En informant uttalte følgende: *“Vi har sett en stund at saksbehandlingstiden har gått ned. I en av seksjonene har saksbehandlingstiden det siste året gått ned 70-75 dager på saksbehandlingstid”*. Informanten uttalte videre: *“Generelt ser vi at bruk av veilederen har redusert saksbehandlingstiden. Men vi har mye å gå på fremdeles.”* (Informant A, NPE) Det utdypes videre at: *“Saksbehandlerne får saken raskere nå, i og med at vi ikke purrer. Legene har blitt raskere til å svare fordi de har blitt flere og fordi det er blitt mer fokus på det.”* (Informant B, NPE) Videre trekkes det frem at standardiseringen som følge av Lean har gjort det lettere å følge opp den enkelte medarbeider. *“Seksjonssjefen kan sjekke om saksbehandlerne følger “Best practice” veilederen.”* (Informant B, NPE) Det vises også til

konkrete endringer for saksbehandlerne. *“Saksbehandlerne har færre saker i porteføljen nå enn tidligere.”* (Informant B, NPE) Det fremheves at en av de største endringene ligger i etableringen av felles praksis: *“Saksbehandlerne har nok blitt mer effektive, og de har mer fokus på det etter at vi fikk veilederen “best practice”.”* (Informant B, NPE). I Skatteetaten ble effekten av Lean beskrevet slik:

“Vi har redusert produksjonen vår fra 2010 til 2012 med 230 årsverk. Vi har samtidig fått 225 000 nye skatteyttere. I samme periode har vi minst like bra eller kanskje litt bedre resultatoppnåelse i forhold til de kravene Finansdepartementet stiller. Medarbeidertilfredsheten har økt. Det har skjedd andre endringer i denne perioden også. Det er derfor vanskelig å isolere å si hva som akkurat skyldes kontinuerlig forbedring. Etaten som helhet har utviklet seg veldig i positiv retning ved at vi klarer å levere mer for mindre. Vi tror at KF er en viktig årsak til det.”
(Informant A, Skatteetaten)

Det fremstår her som om resultatene har funnet sted i løpet av et par år. Det eksisterer dog en viss aura av uklarerhet rundt informantens beskrivelser. Dette kan igjen knyttes opp mot at det i komplekse systemer er vanskelig å identifisere de enkelte årsak – virkningsforholdene. En informant sa:

“Det vi ser at det blir bedre resultater de fleste steder. Det er bedre resultater etter at det ble innført KF, så hva det skyldes... vi har en tro på at noe skyldes at det er blitt innført KF fordi vi ikke ser typisk andre faktorer, det er f.eks. ikke blitt forenklet regelverk. Det er ingen andre typiske faktorer som alene slår ut.”
(Informant B, Skatteetaten)

5.2.4 Få utilsiktede effekter identifisert

På bakgrunn av kulturperspektivet har vi utledet en forventning om at det kan forekomme utilsiktede effekter og Lean kan utvikle seg til noe annet enn det som var tiltenkt. Vi har under behandlingen av det instrumentelle perspektivet pekt på at Lean har ført til endringer i lederrollen hos studieobjektene UDI og Skatteetaten. Vi har få beskrivelser som adresserer utilsiktede forhold ut over spe og spredte referanser hos alle studieobjektene om at det er mye arbeid med Lean. Hvis vi skulle avdekket systematiske utilsiktede effekter, som noen ganger trekkes frem i litteraturen slik som at Lean fører til høyt arbeidspress og lavere autonomi, måtte vi ha benyttet andre metoder. Vi har fra NPE og UDI beskrivelser om at det kan virke tøft for medarbeidere som er under gjennomsnittet produktive å bli målt. Dette tolker vi dog mer som refleksjoner enn observasjoner. Vi finner således ikke støtte for forventningen hos NPE. På bakgrunn av referansen til endrede lederroller i UDI

og Skatteetaten finner vi at dette konstituerer grunnlag for en delvis støtte til forventningen.

5.2.5 Likt symptom, ulike problemer, lik løsning, ulike tilnærminger

Ut fra kulturperspektivet har vi utledet en forventning om å finne ulikheter mellom studieobjektene i forhold til tilnærming og verktøybruk på bakgrunn av virksomhetenes egenart og identitet. I empirien kommer det fram at motivasjonen for å starte med Lean i stor grad var knyttet til ønske om å redusere saksbehandlingstiden hos alle studieobjektene. Lang saksbehandlingstid kan ses på som et resultat av bakenforliggende problemer.

Informantene i NPE ga flere beskrivelser av bakenforliggende problemer. NPE har komplisert saksbehandling i forhold til avhengigheter i saksbehandlingsskjeden, problemer med kapasiteten på grunn av volumvekst og en skala som ikke kan understøtte saksmengdens spesialiseringsbehov.

Informanter i UDI beskrev problemene til å være varierende produktivitet, variasjon i sakskompleksitet og problemer med å høste gevinster av IKT-systemer. I tillegg blir det nevnt at det er utfordringer med å håndtere aktivitetsvariasjoner pga. spesialiseringsprinsippene internt i avdelingene og med å utnytte organisasjonens størrelse til å håndtere restanser på tvers av avdelingene.

Informanter i Skatteetaten beskriver problemer med likebehandling, stor oppgave kompleksitet, behov for endringer og tilpasninger i IKT-verktøy, en vedvarende volumvekst og initialt effekter av en omorganisering. Ledelsen i samtlige virksomheter forskrev Lean som løsning. I tabell 7 har vi gått igjennom studieobjektene bruk av verktøy og tilnærminger. Her finner vi at foruten prosesskartlegging og tavlemøter er det stor variasjon i bruk av tilnærminger og verktøy. Vi finner således støtte for forventningen.

5.3 Myteperspektivet

På samme måte som tidligere gir vi en kortfattet strukturert oppsummering hvor vi kobler forventningen ut fra myteperspektivet med empirien og ser på hovedtendensene i tabellen.

	Myteperspektivet	NPE	UDI	Skatte- etaten
Motivasjon, initiativ og beslutning	- at løsning kommer før problem	Delvis	Delvis	Delvis
	- at det er et fravær av en klargjørende problem- og løsningsdiskusjon	Ja	Ja	Ja
	- at argumentasjon for Lean initiativet er preget av konsept retorikk og vage formuleringer om mål	Delvis	Delvis	Delvis
	- at det er liten reell diskusjon om alternative tilnæringer på bakgrunn av at det er gitt hva som er "riktig" og "moderne"	Ja	Ja	Ja
	- at motivasjonen for å starte med Lean stammer fra at likeartede, store og betydningsfulle organisasjoner bruker Lean	Delvis	Delvis	Delvis
Iverksetting, håndtering og prosess	- at konsept retorikk og termer endres lite da den er vital for å få anerkjennelse for å arbeide med Lean	Delvis	Delvis	Nei
	- at man aktivt legger opp til å benytte konsulenter for å legitimere arbeidet med Lean	Delvis	Delvis	Nei
	- at man søker å kopiere innfallsvinkel, metode og verktøy fra andre	Ja	Ja	Delvis
Effekt	- at arbeidet med Lean kan ta form av en "seremoni" og virksomhetene aktivt vil bruke symboler			
	- at det kan oppstå løst koblede systemer	Nei	Nei	Nei
	- at det er stor grad av formlikhet mellom studieobjektene pga. isomorfisme		Nei	

Tabell 11: Gjennomgang av funn ut fra myteperspektivet.

5.3.1 Trender i omgivelsene presser på

I myteperspektivet er organisasjoners institusjonelle omgivelser sentralt. Her legges til grunn at organisasjoner er under konstant påvirkning fra omgivelsene hvor det er et mangfold av sosiale normer og løsninger for hvordan bestemte organisasjoner bør utformes (Christensen et al., 2004, s. 66). Dette løsningsmangfoldet kan ses på som oppskrifter på hvordan en virksomhet bør agere. For at oppskriftene skal kunne kalles myter, må de ha oppnådd en forbilledlig status som velfungerende, riktig og viktig for flere organisasjoner. Myter er derfor "institusjonaliserte oppskrifter" (Rørvik, 1998, s. 13).

Felles for de tre studieobjektene var at ledelsen pekte på lang saksbehandling som et problem. Som under det kulturelle perspektivet kan dette også ses på som et symptom. Som vi viste til under det instrumentelle perspektivet var det få, om noen informanter, som kunne gjengi eller kunne vise til noen drøftelse av alternative tilnæringer. Heller ikke i årsmeldinger eller andre skriftlige kilder fremkommer det noen sondering langs alternative konsepter. Vi finner få konkrete beskrivelser i empirien som omhandler hvordan Lean skal

anvendes for å løse problemene i virksomheten fra beslutningsfasen. Som vi refererte til under det instrumentelle perspektivet, sa en informant fra UDI at målet var å innføre Lean. Hvordan var uavklart. Den operasjonelle defineringen er lite fremtredende. Det virker ikke å være noen form for kontekstualisering verken før beslutning ble fattet eller rett etterpå. Kontekstualiseringen av Lean refereres av flere av informantene til å ha tatt år å utvikle, hvor toppledelsen i ulik grad har støttet opp om beslutningen om Lean, men fortsatt har en perifer rolle. I følge flere av informantene i alle studieobjektene kunne de vise til at ledelsen gjerne holdt presentasjoner om Lean og snakket varmt om det utad. Samtidig snakket flere av informantene om at topp- og mellomledelsen viet Lean mindre interesse internt og bidro i varierende grad med å understøtte og tilrettelegge.

Det er ut fra myteperspektivet en forventning om at løsning kommer før problem. I dette ligger mekanikken om at omgivelsene peker ut, og slik ”frem snakker” ulike løsninger. Dette kan ses i sammenheng med en annen forventning fra dette perspektivet, nemlig at det er et fravær av en klargjørende problem- og løsningsdiskusjon. Dette har vi behandlet under det instrumentelle perspektivet og vi finner således støtte for dette hos samtlige studieobjekter. Går vi videre og kobler inn neste forventning, at argumentasjon for Lean initiativet er preget av konseptretorikk og vage formuleringer om mål, finner vi at både denne og den første forventningen har en viss støtte i empirien på tvers av studieobjektene.

Det utkrystalliserer seg videre mytetrekk når vi ser til forventningen om at det er liten reell diskusjon om alternative tilnærminger på bakgrunn av at det er gitt hva som er ”riktig” og ”moderne”. Som vi viste til under det instrumentelle perspektivet har det vært et fravær av diskusjon om alternative tilnærminger. Vi finner således at forventningen er innfridd for samtlige studieobjekter. Som vi viste til i empirikapitlet om NPE under 4.1.1 må det sies at inspirasjonen til å starte med Lean kan knyttes til inspirasjon fra likeartede, store og betydningsfulle organisasjoner i Skandinavia som bruker Lean. Likeartet referanse finnes for UDI i empirikapitlet under 4.2.1. Informanter i Skatteetaten kunne ikke vise til erfaringer fra andre. Derimot er det et casus som er hyppig beskrevet i litteraturen fra Skatteetaten i Danmark som hadde startet med Lean i 2007. På bakgrunn av dette og andre indiser i empirien tolker vi at denne forventningen er delvis oppfylt.

5.3.2 Mangel på Lean kompetanse, inspirasjon fra andre og ekstern legitimering

Vi har utledet en forventning om at konsept retorikk og termer endres lite da den er vital for å få anerkjennelse for å arbeide med Lean. Vi har tidligere vist til at Skatteetaten har omdøpt Lean til kontinuerlig forbedring og aktivt arbeidet med å holde endringer nært opp til egen språkdrakt. Vi finner således ikke støtte for denne forventningen hos Skatteetaten. NPE og UDI ligger tettere opp til språkdrakt og retorikk som forventes ut fra konseptlitteraturen. Vi har tidligere vist til en bevegelse i retning av økt selvstendighet hos UDI, altså en bevegelse i retning av ytterligere kulturtrekk. Vi finner kun delvis støtte for denne forventningen hos NPE og UDI.

Vi har ut fra myteperspektivet utledet en forventning om at man aktivt legger opp til å benytte konsulenter med den hensikt å legitimere arbeidet med Lean utad. Vi finner ingen støtte for dette hos Skatteetaten da de, som vi tidlige har omtalt, i langt mindre utstrekning har benyttet konsulenter. I NPE og UDI synes kompetansemangel å ha ført til større avhengighet av konsulenter. Bruken av konsulenter kan virke legitimerende ovenfor omgivelsene. Dette gjennom både mekanismene i isomorfisme ved at konsulenter med bred erfaring, gode resultater og høy profil knyttes til virksomheten. Vi finner i beste fall her kun delvis støtte for denne forventningen i NPE og UDI.

Vi har videre utledet en forventning om at man forsøker å kopiere innfallsvinkel, metode og verktøy fra andre. Det forekommer fra tid til annen ulike bi- og multiorganisasjonelle symposier hvor både studieobjektene i denne oppgaven og andre møtes, der forbedringsarbeid generelt og Lean spesielt, er tema. Dette i tillegg til ulike konferansearenaer. Vi finner en viss støtte for denne forventningen i empirien for Skatteetaten. På bakgrunn av informantens beskrivelser finner vi at NPE og UDI i langt større grad er aktivt søkende og mottakelige for å lære av andre. De tre studieobjektene er på ulike steder i sin Leanreise og dette påvirker nok datagrunnlaget en del. Likevel finner vi såpass støtte at forventningen må sies å være innfridd.

5.3.3 Få løse koblinger, lite seremoni og symboler

Vi har utledet en forventning om at arbeidet med Lean kan ta form av en ”seremoni” og at virksomhetene aktivt vil bruke symboler. Videre har vi utledet en forventning om at det kan oppstå løst koblede systemer. At oppskrifter blir tatt inn og adoptert betyr i myteperspektivet ikke nødvendigvis at de blir iverksatt og får direkte virkning på kjernevirksomheten. I tabell 4 er det tre ulike forventninger ut fra de tre perspektivene. De tre forventningene er rask tilkobling, frastøting og frikobling, ut fra henholdsvis det instrumentelle-, kultur- og myteperspektivet. Rask tilkobling innbefatter at Lean relativt raskt blir iverksatt og gir de forventede effekter. Dette var vi innom under behandlingen av det instrumentelle perspektivet. Vi fant her delvis støtte for dette. Frastøting viser til et langt mer endringskritisk tilnærming til Lean. Den kritiske tilnærmingen til endringer er vi innom under beskrivelsen av kulturperspektivet. Vi fant her støtte for at Lean gjennomgikk en omforming opp imot lokale forhold. Derimot fant vi ingen støtte for at virksomhetene hadde frastøtt Lean, altså at Lean hadde så store avvik mot den lokale konteksten at forsøkene på å anvende dens forfektede prinsipper hadde opphørt.

Frikobling som myteperspektivet legger opp til legger vekt på at ledelsen av virksomheter evner å kombinere både instrumentelle og institusjonelle omgivelser. Organisasjonsoppskrifter krever en utpakking og omarbeidelse, ideene kan ses på som halvfabrikata som må ferdigstilles og formes lokalt i den enkelte organisasjon (Christensen et al., 2004, s. 92). Det at konsepter er vage og virkeligheten kompleks åpner for en frikobling mellom prat og praksis. Adferden som frikobling legger opp til innebærer at organisasjoner likevel må agere opp imot det opplevde press fra institusjonelle omgivelser å inkorporere de tidsriktige og legitime oppskriftene (Christensen et al., 2004, s. 92). Frikobling er således en måte å håndtere dilemmaet mellom effektivitet og legitimitet. Vi har få holdepunkter for å hevde at det i studieobjektene er en dekobling mellom prat og praksis. Vi har videre få data som understøtter en diskusjon rundt bruk av symboler.

Ut fra myteperspektivet har vi utledet en forventning som står i motstrid med forventningen fra kulturperspektivet. Forventningen vi sikter til er at det forventes fra kulturperspektivet å finne ulikheter mellom studieobjektene i forhold til tilnærming og verktøybruk på bakgrunn

av virksomhetenes egenart og identitet. Dette fant vi støtte for under kulturperspektivet. Ergo finner vi ikke støtte for at det er stor grad av formlikhet mellom studieobjektene pga. isomorfisme, altså ut over det at alle studieobjektene benytter Lean.

5.4 Komparative betraktninger

I kapittel 2, teori, utledet vi noen forventninger basert på bakgrunn av litteratur og egenskaper ved studieobjektene. Disse vil vi nå behandle og dra opp noen analyser på bakgrunn av funn i empirien. Vi forventer en ulik tilnærming mellom Skatteetaten på den ene siden og NPE og UDI på den andre siden. Denne antagelsen tilskrev vi to forhold. Det første en meget stor forskjell i antall ansatte. Skatteetaten er i antall ansatte 41 ganger så stor som NPE og syv ganger så stor som UDI. Det andre forholdet vi dro opp var at Skatteetaten i større grad er regionalisert, har større oppgaveomfang, kompleksitet og lengre historiske røtter enn de to andre. De siste momentene knytter seg overfladisk til trekk som ofte knyttes til kulturperspektivet. Ut fra empirien har vi funnet en vesentlig forskjell mellom alle studieobjektene. Skatteetaten virker å ha kunne utnytte sin størrelse til å bygge opp et internt kompetanse miljø som de nå nyter godt av. NPE og UDI har noen fellestrekk med hensyn til bruk av konsulenter, men disse fremstår også i det store og hele som nokså ulike i sitt forbedringsarbeid med Lean som tilnærming.

Vi utledet også en forventning om at NPE og UDI i større grad vil oppleve motstand mot endring. Dette baserte vi på at det i disse virksomhetene er en mer homogen gruppe av profesjoner enn i Skatteetaten. Dette fant vi ingen holdepunkter for i empirien. Samtlige virksomheter opplevde motstand. UDI hadde i tillegg et funn som pekte i retning av at bruken av konsulenter i seg selv kunne skape motstand. Vi forventer videre at NPE og UDI vil ha nokså like tilnærminger og verktøybruk. Ser vi igjen til tabell 7 finner vi at foruten verdistrømsanalyse og tavlemøter spriker bruken av verktøy mellom alle studieobjektene. Vi finner noe støtte for forventningen om at Skatteetaten, da de er en større organisasjon med flere ressurser, vil i større grad omarbeide Lean til egne termer og utvikle egne metoder. Her finner vi i større grad enn hos de andre studieobjektene en syntese med større innslag av egne tilnærminger. Om størrelsen er den drivende årsaken har vi ikke empiri til å forfølge videre.

6 Konklusjon

I dette avslutningskapitlet vil vi forsøke å oppsummere og i den grad vi kan, svare på problemstillingen og dens undermomenter ved å fremstille hovedfunn i studien. Vi vil så drøfte våre funn opp imot tidligere forskning for å tydeliggjøre trekk som avviker og samsvarer med våre funn. Deretter vil vi diskutere om de teoretiske perspektivene har vært egnet til å belyse problemstillingen. Søkelyset rettes så mot en drøfting av mulige praktiske implikasjoner. Deretter vil vi kort redegjøre for de forhold som vi mener kan være svakheter ved oppgaven som man bør være seg bevisst. Til slutt avrunder vi med å si noen ord om behovet for videre forskning.

6.1 Problemstilling og hovedfunn: verktøy og trend

I denne oppgaven har vi forsøkt å svare på problemstillingen:

Hvorfor er Lean innført og hva kjennetegner anvendelsen i forvaltningsenheter med et stort innslag av saksbehandling av enkeltvedtak?

Fremgangsmåten vi har brukt har vært basert på datainnsamling ved hjelp av dokumentanalyse og intervjuer, hvorpå vi har strukturert og analysert data. I analysen har vi benyttet oss av det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet. Vi har også støttet oss på en komparativ analyse av studieobjektene. Ut fra de tre perspektivene har vi utledet noen forventninger. Forventningene har vi så sett opp i mot empirien. Deretter har vi reflektert over om vi fant støtte for forventningene og hovedtendensene langs de ulike perspektivene. Ved å bruke flere teoretiske perspektiver har vi betraktet empirien fra ulike vinkler. Gjennom denne tilnærmingen har vi sett noen tendenser rundt hvorfor Lean er innført. Vi har også sett noen kjennetegn ved anvendelsen av Lean i studieobjektene.

I en overordnet forstand handler oppgaven om egenskaper ved virksomhetenes forbedringsarbeid. Lean som konsept finner vi å ha et innhold bestående av ideer, metoder, prinsipper og verktøy for å arbeide systematisk med å skape grunnlaget for en kontinuerlig forbedring. Vi har i oppgaven funnet at samtlige av studieobjektene hadde arbeidet med forbedringsarbeid tidligere. Informantene beskriver at Lean virker å ha bidratt med noe nytt, noe revitaliserende og strukturerende.

Vi har funnet at toppledelsen var den prinsipale driver for å innføre Lean i samtlige av studieobjektene. Samtlige studieobjekter la opp til en virksomhetsovergrepene utrulling av Lean. Dette fremsto som noe uventet. Funnene viser videre at lang saksbehandlingstid løftes frem som motivasjon sammen med impulser fra andre likeartede virksomheter. Informantene beskrev virksomheter med nokså komplekse problemer og utfordringer på det tidspunktet Lean ble innført. I lys av disse utfordringene fremsto lang saksbehandlingstid kanskje like mye som symptom som selvstendig problem. Samtlige studieobjekter valgte å starte med Lean i løpet av en periode på tre år. Vi fant få likhetstrekk i Lean tilnærming mellom studieobjektene. Kun to verktøy benyttes hos alle studieobjektene: prosesskartlegging og tavlemøter. Det eksisterer således et mangfold av tilnærminger til forbedringsarbeid basert på Lean.

Vi finner at Lean er et relativt elastisk konsept. Det kan utformes og kobles til flere kontekster, men hvor metodekunnskap, lokal kunnskap og stå på vilje er like viktige komponenter for å kunne oppnå ønskede effekter. Vi finner videre støtte i empirien for at forbedringsarbeid generelt er en tid- og ressurskrevende prosess som krever støtte i ledelsen for å kunne levere ønskede effekter.

De egen refererte effektene er at Lean i grove trekk har ført til at forbedringsarbeidet blir mer målrettet, strukturert og helhetlig. Lean arbeidet har i varierende grad ført til endringer i kjernevirksomheten saksbehandling mellom studieobjektene. Vi finner at Lean synes å påvirke lederrollen på laveste nivå, altså lederne av saksbehandlingsenhetene. Det virker å være slik at noen av grepene som tas under Lean, som alene kan fremstå ensidig negativt for arbeidstakere, i langt større grad tolereres når det gjennomføres som del av en Lean satsning og hvor endringer i lederrollen synes å understøtte dette. Dette funnet var mer overraskende enn de fleste andre funnene i oppgaven.

6.2 Våre funn opp imot tidligere forskning

Vi vil nå kort drøfte våre funn opp imot tidligere forskning. En avklaring av dette forholdet vil kunne ha innvirkning på hvordan man skal vurdere den eksterne validitet til oppgaven. Vi mener det taler til fordel for en generalisering der hvor våre funn samsvarer med brede trekk i andres funn. Noen av våre funn samsvarer med tidligere forskning, ved at bl.a.

verdistrømsanalyse og tavlemøter er verktøy som ofte benyttes. På den andre siden er det i litteraturen, slik det er beskrevet under punkt 2.1, en del avvik. Blant annet finner Mikael Brännmark (2012) i et litteraturstudie av case studier i Sverige at få benyttet et stort register av verktøy. Vi finner et nokså stort register av verktøy i bruk, spesielt om man ser kollektivt på studieobjektene. Videre finner Brännmark at det er relativt uvanlig at virksomheter anlegger programmer som omhandler hele organisasjonen. Samtlige av våre studieobjekter har vedtatt eller planlegger en virksomhetsovergripende tilnærming. Vi finner derimot samsvar med at formålet med satsningene i stor grad er knyttet til et ønske om å få til mer med like mye ressurser.

Jan Stentoft Arlbjørn, Per Vagn Freytag og Henning de Haas (2010) finner i et litteraturstudie i Danmark og Nord-Europa basert på 123 studier at av disse viste 115 studier til usikre eller ingen ønsket resultatoppnåelse av å anvende Lean. Dette står i kontrast til våre funn, som riktignok baserer seg på egnerefererte resultater, men som viser til positive effekter i samtlige studieobjekter. I dette studiet har vi heller ikke avdekket funn i retning av at det er store "menneskelige kostnader" (Klein, 1989, s. 60) eller forhold som lav autonomi og høyt arbeidspress (Vidal, 2007, s. 247).

Det er få studier som omhandler Lean i forvaltningen. Vi finner at det å arbeide med Lean ikke er noe entydig, foruten visse retoriske og metodiske trekk og en viss nokså uspesifisert påfølgende endring av lederrollen på laveste nivå. Lean i forvaltningen kan således negativt defineres som: søker å øke effektivitet gjennom prosesskartlegging, tavlemøter, standardisering og X, hvor X kan ha stor variasjon. Gitt den betydelige variasjonen i tilnærminger som vi har funnet imellom disse studieobjektene, mener vi at merkelappen "Lean" forteller oss i bunn og grunn ganske lite om selve egenskapene ved forbedringsarbeidet til en virksomhet. Metodisk har casestudier generelt utfordringer opp imot generalisering. Denne oppgaven har noen funn som strider med funnene i litteraturen generelt, spesielt med henhold på virksomhetsovergripende utrulling og relativt få negative effekter generelt. Effektene i denne oppgaven er egenrefererte opplevde effekter. Vi vil derfor være spesielt forsiktige med å generalisere på bakgrunn av disse funnene fra oppgaven.

6.3 Teorivalg i etterpåklokskapens lys

En drøfting av hvor egnede de tre perspektivene er må knyttes opp mot to akser. For det første i hvilken grad var det mulig å utarbeide fornuftige forventninger ut i fra at perspektivene vurderes? For det andre i hvilken grad var datamaterialet vi evnet å samle inn egnet til å vurdere om perspektivenes forventninger innfris. Når vi ser til de tre teoretiske perspektivene som vi har anlagt i dette studiet bør det understrekes at selv om noen av perspektivene hadde varierende forklaringskraft er ikke dette nødvendigvis synonymt med at de er dårlig egnet for oppgaven. I de tilfeller at et perspektiv ikke kan forklare en del av hendelsesforløpet eller praksisen er dette like fullt et funn. Dette gir en indikasjon på at noen sett av forklaringer sannsynligvis er mindre fruktbare. Basert på denne forståelsen kan vi dra noen slutninger for perspektivene individuelt og tilnærmingen samlet.

Vi fant at det var relativt enkelt å utlede et sett med forventninger ut fra det instrumentelle perspektivet. Det virket også overkommelig å utarbeide spørsmål som speilet dette. Dertil var empirien nokså enkel å anvende for å adressere forventningene.

Det var mer krevende å utlede forventninger med rot i kulturperspektivet. Spesielt var det vanskelig å spisse vinklingen inn mot oppgavens problemstilling og understøtte dette med egnede spørsmål. Det var i ettertid noe krevende å finne referanser i empirien. Her var det en del forventninger som viste seg vanskelig både å belyse og bekrefte.

Myteperspektivet var relativt greit å utlede forventninger fra, omfanget ble derimot stort og mekanismene tiltagende komplekse. Vi så koblingen til problemstillingen som utfordrende. Data ser vi i ettertid var noe sviktende for å bære frem perspektivets tilnærming.

I denne studien har vi lagt opp til en utfyllingsstrategi. Vi mener dette har vist seg å være en nyttig tilnærming. De tre perspektivene har på hvert sitt vis bidratt med ulike forklaringer og innfallsvinkler. Perspektivene har utfylt hverandre på flere områder og vi føler at selv om noen av perspektivene høstet mindre av seg enn andre utfylte de hverandre på en god måte. Vi har erfart at å anlegge en analytisk tilnærming med flere perspektiver

gjør analysen av empirien mer kompleks og sammensatt. Dog mener vi tilnærmingen ligger nærmere virkeligheten enn hva en analyse basert kun på ett eller to perspektiv ville vært.

”Bare unntaksvis kan man forstå offentlige organisasjoners virkemåte kun som resultat av instrumentelle prosesser og strategier fra ledelsens side, kun som produkt av historisk arv og uformelle normer, eller bare som en tilpasning til omgivelsesbestemte myter.” (Christensen et al., 2004, s. 182)

6.4 Praktiske implikasjoner

I praksis tror vi at offentlige organisasjoner må bygge opp den interne kompetansen på Lean før man bredder Lean i organisasjonen. Dette betyr å gjennomføre piloter og bygge kompetanse over tid. Vi har sett at innføring av Lean tar tid, og det er da spesielt viktig å bygge den interne kompetansen, om ikke før oppstart så tidlig i prosessen. Verktøybruken bør vurderes, slik at man ikke bare kopierer verktøy fra konsulentenes menyer eller fra andre virksomheter, men bygge forståelse for forbedringsarbeid generelt og Lean verktøyene spesielt. På den måten skreddersyr man forbedringsarbeidet til egen praksis. Det synes å være nyttig at offentlig forvaltning har et eget samlingssted for alle offentlige etater som arbeider med Lean. Dette vil være en fin arena for å utveksle erfaringer. Videre kan det kan reises spørsmål rundt om rettssikkerheten til ”brukerne” er godt nok ivaretatt når det offentlige effektiviserer sine arbeidsprosesser, som for eksempel ved å lage maler eller sjekklister i saksbehandlingen av enkeltvedtak. Dette er en interessant problemstilling, men som vil være vanskelig å berøre kort i oppgaven, derfor nevnes den kort her.

6.5 Studiens styrker og svakheter

Her vil vi kort redegjøre for de forhold som vi mener kan være svakheter ved oppgaven. En åpenbar svakhet er tilfanget av informanter på direktør nivå. Dette da spesielt ev. drøftelse av alternative tilnærminger ville foregått på dette nivået. Andre forhold som kan bidra til en skjevhet i datamaterialet er at vi har med tre virksomheter som har arbeidet med Lean henholdsvis siden 2009, 2010 og 2011. Opp imot metodiske begrensninger vil oppgavens troverdighet kunne bli svekket som tidligere nevnt av case tilnærmingen generelt og av omfanget og tilfanget av informanter spesielt.

6.6 Videre forskning

Det er et stort misforhold mellom omfanget av både oppmerksomhet generelt og ressurser som knyttes opp til Lean og forskningsinnsatsen på området. Hvis man skal få en forståelse for egenskapene ved en virksomhets forbedringsarbeid bør man nok gå dypere inn i selve verktøyene og prosessene enn det vi har gjort i denne oppgaven. En bør beskrive Lean tilnærmingene i detalj ned på produksjonsnivået hvis man ønsker å finne ut hvilke metoder som passer best for hvilke situasjoner og under hvilke betingelser. Dette kan være et interessant område for videre forskning. Et studie av effekter bør ev. finne sted når organisasjonene har fått mer tid til å sette forbedringsarbeidet i system. NPE og UDI synes fortsatt å være tidlig i prosessen med å oppnå kontinuerlig forbedring basert på forbedringsarbeid med Lean som tilnærming.

Litteraturliste

- Andersen, S. S. (1997). *Casestudier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, vol. 22, nr.3, s. 278-98.
- Arlbjørn, J. S., Freytag, P. V. & De Haas, H. (2010). "Lean og evidens: En analyse af international og dansk litteratur". *Working paper (2010/3)*, Institut for Entreprenørskab og Relationsledelse. Syddansk Universitet
- Arlbjørn, J. S., Nørby, M., Norlyk, B., Wiborg, K. & Holm, N. (2008). *Lean uden grænser? Lean i offentlige og privat virksomheder*. Århus: Academia.
- Blaxekjær, L. & Schlæger, J. (2008). New Public Management. *Tidsskriftet Politik*, Nummer 1, Årgang 11.
- Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Brännmark, M. (2012). *Lean i kommun och myndigheter: En översikt över existerande empirisk forskningslitteratur*. Stockholm: KTH.
- Busch, T., Johnsen, E. & Vanebo, J. O. (2002). *Økonomistyring i det offentlige*, 3. utgave, Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. (1994). *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering i den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: TANO.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Lægreid, P. & Roness, P. G. (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness P. G. & Røvik, K. A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields, kap. 3 i DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (red.) *The New Institutionalism in*

Organizational Analysis. Chicago: The University of Chicago Press.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, The State, and e-Government*. Oxford: Oxford University Press.

Pedersen, E. R. & Muniche, M. (2011). Negotiating Lean: The Fluidity and Solidity of New Management Technologies in the Danish Public Sector. *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 60, No. 6, s. 550-566

Graban, M. (2008). *Lean hospitals: improving quality, patient safety, and employee satisfaction*. London: CRC Press

Fimreite, A. L. & Grindheim, J. E. (2001). *Offentlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Grinde, E. Kommentar i Dagens Næringsliv 09.09.2012

<http://mobil.dn.no/c.jsp?cid=25531301&rssid=25531431&item=http%3A%2F%2Fwww.dn.no%2Ffeed%2Fmobiletech%2Farticle%3Faid%3D2466486>

Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public administration*, vol. 69, nr. 1, s. 3-19.

Johannessen, A., Kristoffersen, L. & Tufte, P. A. (2010). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag.

Johansson, J. & Abrahamsson, L. (2009). The good work – A Swedish trade union vision in the shadow of lean production. *Applied Ergonomics*, 40(4), 775–780.

Joosten, T., Bongers, I., & Richard, J. (2009). Application of lean thinking to health care: issues and observations. *International Journal for Quality in Health Care*, 21 (5), 341-347.

Kilpatrick, J. (2003). *Lean Principles* [Elektronisk version] Utah Manufacturing Extension Partnership

- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown and Co.
- Klein, J. A. (1989). The Human Costs of Manufacturing Reform. *Harvard Business Review*, March–April, 60–66.
- Krafchick, J. F. (1988). Triumph of the Lean production system. *Sloan Management Review*, vol. 30, no 1, s. 41-52.
- Krasner, S. D. (1988). Sovereignty. An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies* 21 (1) s. 66-94.
- Kvale, S. (2002). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal.
- March, J. G. & Johan P. O. (2004). The Logic of Appropriateness. *Arena Working Paper 09*, Mai 2004
- NTL UiO “Ja til medbestemmelse og tillit. Nei til lean” (2011). Lastet ned fra http://foreninger.uio.no/ntl/nyheter/2011/NTL_LEANbrosjyre.pdf, 12. 02.2013
- NSD forvaltningsdatabasen, <http://www.nsd.uib.no/polsys/forvaltning/forvaltningsdatabasen.html>
- NPE årsmelding (2011) s. 8, lastet ned fra <http://www.npe.no/en/Om-NPE/Arsmelding/Arsmelding-2011/>
- Sayer, N. J., & Williams, B. (2007). *Lean for Dummies. A Smart System for Now and the Future* Natalie J. Sayer and Bruce Williams Hoboken, New Jersey: Wiley Publishing, Inc.
- Scott, W. R. (1998). *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. 4. utgave. New Jersey: Prentice – Hall.
- Scott, W.R. (2001). *Institutions and Organizations*, London: Sage Publications.
- Scott, W. R. (2003). *Organizations: rational, natural, and open systems*. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Education International.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. New York: Harper & Row.
- Thagaard, T. (1998). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*, Polen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

- Ohno, T. (1988). *Toyota Production System: Beyond large scale production*. Portland: OR Productivity Press.
- Petersen, V. C. Business and social sciences, Aarhus universitet. (2009). *Lean på dybt vand*. Lastet ned 26.06.2012, fra <http://www.asb.dk/news.aspx?pid=16479&focus=18197&year=2008>
- Pettersen, J. (2009). Defining Lean production: some conceptual and practical issues, *The TQM Journal*, Vol. 21, No. 2, s. 127-142.
- Radnor, Z., Walley, P., Stephens, A. & Bucci, G. (2006). *Evaluation of the Lean Approach to Business Management and its Use in the Public Sector*, Scottish Executive Social Research.
- Roness, P. G. (1997). *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet*. Bergen: Fagbokforlaget
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Idéer som formet det 21. Århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Vidal, M. (2007). Lean production, worker empowerment, and job satisfaction: a qualitative analysis and critique. *Critical sociology*, 33(1), 247–278.
- Womack, J. P., Jones, D. T. & Roos, D. (1990). *The Machine That Changed The World – The Story of Lean Production*, New York: Harper Perennial.
- Yin, R. (2003). *Case Study Research - Design and Methods*, Thousand Oaks: Sage Publication
- Yin, R. (2009). *Case Study Research - Design and Methods*, Los Angeles: Sage Publication
- Øgård, M. (2005). “New Public Management – fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart?”, Kap. 2 i Harald Baldersheim og Lawrence Rose (Red.) (2005): *-det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 2. utgave, 2005. Bergen: Fagbokforlaget.

Internettadresser:

www.laf.no

www.npe.no

www.udi.no

www.skatteetaten.no

www.ambisjoner.no

Interne dokumenter:

Introduksjon til kontinuerlig forbedring i Skatteetaten, 2. opplag, 2012, s. 11-13

7 Vedlegg 1: Intervju guide

Fase 1: 1.a Løst prat (3 min)

Innledning

Uformell prat

Informasjon 1.b Informasjon (5 min)

- Presentasjon, rolle (student) og formål (masteroppgave)
- Kort om masteroppgaven
- Beskriv hva intervjuet skal benyttes til (data), forklar håndtering av anonymitet og
- Spør om noe er uklart og om informanten har noen spørsmål
- Informer om opptak, sørg for samtykke til opptak
- Start opptak

Fase 2: 2. Historien om Lean: (15 min)

Historien om

Lean

- Kan du fortelle meg historien om Lean i virksomheten?

=>Sjekkliste:

- Hvor kom initiativet fra? (ledelsen, ansatte, andre)
- Når startet det? (år)
- Hvordan var prosessen frem til vedtak om oppstart? (motstand, hva/hvem)
- Hvor bredt er initiativet? (Pilot, flere enheter, virksomhetsovergrepene)
- Hvem var forbildet (Like virksomheter i Danmark, Sverige, Private)
- Hva var motivasjon og målet?
- Var noen konsultentselskap inne i bilde? (litt, noe, mye) Hva gjorde de?

Oppfølgingsspørsmål:

- Hvilke aktører er involvert i Lean prosjektene?
- Har virksomheten interne Lean ressurser? (bakgrunn/kompetanse)
- Hvordan arbeides det med Lean?
- Hvilke metoder eller verktøy benyttes?
- Hvordan dokumenteres resultatene? (Parametere: hvilke?)
- Hvordan påvirker Lean satsningen saksbehandlingssystemet, og omvendt?

Fase 3: 3. Nøkkelspørsmål: (20-30 min)

3-5

Nøkkelspørsmål

- Hva skiller Lean seg fra måten dere arbeidet på før?
- Hvordan har dere annonsert at dere arbeider med Lean? (internt/eksternt)
- Hvordan utarbeides metodene?
- Hvilke resultater er oppnådd og hvilke erfaringer har dere gjort dere?
- Hvor gjennomgrepene er endringene for saksbehandlerne?
- Hvordan forholder Lean satsingen seg til saksbehandlingssystemene?
- Hvordan arbeides det med læring av erfaringer med ulike metoder og hvordan dokumenteres resultatene?

- Hvor kontinuerlig/pågående er endringene i metode og tilnærming?
- Er Lean initiativene et resultat av ledelsens streben etter økt effektivitet for å håndtere stadig skarpere krav, et behov for ledelsen å vise handlekraft internt eller et forsøk på å bygge legitimitet i omgivelsene?

Fase 4: 4. Oppsummering (ca. 5-10 min)

Tilbakeblikk

- Oppsummere funn
- Har jeg forstått deg riktig?
- Er det noe du vil legge til?

8 Vedlegg 2: Søknad til NSD

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



MELDESKJEMA

Meldeskjema (versjon 1.4) for forsknings- og studentprosjekt som medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt (jf. personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter).

1. Prosjektittel		
Tittel	Lean i forvaltningen	
2. Behandlingsansvarlig institusjon		
Institusjon	Høgskolen i Oslo og Akershus	Velg den institusjonen du er tilknyttet. Alle nivå må oppgis. Ved studentprosjekt er det studentens tilknytning som er avgjørende. Dersom institusjonen ikke finnes på listen, vennligst ta kontakt med personvernombudet.
Avdeling/Fakultet	HiOA	
Institutt		
3. Daglig ansvarlig (forsker, veileder, stipendiat)		
Fornavn	Inger Marie	Før opp navnet på den som har det daglige ansvaret for prosjektet. Veileder er vanligvis daglig ansvarlig ved studentprosjekt.
Etternavn	Stigen	
Akademisk grad	Doktorgrad	Veileder og student må være tilknyttet samme institusjon. Dersom studenten har ekstern veileder, kan biveileder eller fagansvarlig ved studiestedet stå som daglig ansvarlig. Arbeidssted må være tilknyttet behandlingsansvarlig institusjon, f.eks. underavdeling, institutt etc.
Stilling	Førsteamanuensis	
Arbeidssted	Institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag	NB! Det er viktig at du oppgir en e-postadresse som brukes aktivt. Vennligst gi oss beskjed dersom den endres.
Adresse (arb.sted)	Pilestredet 35	
Postnr/sted (arb.sted)	0130 Oslo	
Telefon/mobil (arb.sted)	22453623 /	
E-post	Inger-Marie.Stigen@hioa.no	
4. Student (master, bachelor)		
Studentprosjekt	Ja • Nei ○	NB! Det er viktig at du oppgir en e-postadresse som brukes aktivt. Vennligst gi oss beskjed dersom den endres.
Fornavn	Loubna	
Etternavn	Alshbib	
Akademisk grad	Høyere grad	
Privatadresse	Waldemars hage 4	
Postnr/sted (privatadresse)	0175 Oslo	
Telefon/mobil	40855325 /	
E-post	loba@udi.no	
5. Formålet med prosjektet		
Formål	De seneste årene har blant annet Skatteetaten, Norsk pasient skadeerstatning (NPE) og Utlendingsdirektoratet (UDI) iverksatt ulike Lean prosjekter for å forsøke å levere bedre og mer effektive tjenester. Masteroppgaven har som formål å gå de ovennevnte prosjekter og initiativ nærmere etter i sømmene. Formålet er å få en dypere forståelse for praksisen ved å se på hvordan Lean anvendes og hvilken funksjon konseptet tjener i forvaltningen. Problemstilling Hvordan anvendes ledelskonseptet Lean i forvaltningen?	Redegjør kort for prosjektets formål, problemstilling, forskningsspørsmål e.l. Maks 750 tegn.
6. Prosjektomfang		
Velg omfang	<ul style="list-style-type: none"> • Enkel institusjon ○ Nasjonalt samarbeidsprosjekt ○ Internasjonalt samarbeidsprosjekt 	Med samarbeidsprosjekt menes prosjekt som gjennomføres av flere institusjoner samtidig, som

9 Vedlegg 3: Informasjonsskriv og samtykkeskjema

Forespørsel om å delta i intervju i forbindelse med en masteroppgave

Vi er to masterstudenter i styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Vi holder nå på med den avsluttende masteroppgaven. Temaet for oppgaven er Lean i forvaltningen, og vi skal undersøke hvordan konseptet Lean anvendes i statlige etater som har saksbehandling av enkeltvetak som hovedgesjeft. Vi har valgt å studere nærmere disse tre etatene: Skatteetaten, UDI og NPE. Vi er interessert i å finne ut om det er forskjeller og likheter i hvordan Lean anvendes mellom de forskjellige etatene.

For å finne ut av dette, ønsker vi å benytte en kvalitativ tilnæringsmetode, der vi vil intervju 6-12 personer som har arbeidet/arbeider med Lean. Dette vil være personer som har initiert, deltatt eller facilitert i slike prosesser.

Vi vil bruke båndopptaker og ta notater mens vi snakker sammen. Intervjuet vil bli delvis transkribert. Intervjuet vil ta omtrent en time, og vi blir sammen enige om tid og sted.

Det er frivillig å være med og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere. Dersom du trekker deg vil alle innsamlede data om deg bli anonymisert. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven. Opplysningene anonymiseres og opptakene slettes når oppgaven er ferdig, senest innen utgangen av 2013.

Dersom du har lyst å være med på intervjuet, er det fint om du skriver under på den vedlagte samtykkeerklæringen og sender den til oss.

Hvis det er noe du lurer på kan du ringe Loubna Alshbib/Kim Ulvin på 408 55 325/971 77 238, eller sende en e-post til loubnaa@gmail.com/kimaliulvin@mac.com. Du kan også kontakte veilederen vår Inger Marie Stigen ved institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag på telefonnummer 22 45 36 23.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Med vennlig hilsen

Loubna Alshbib
Waldemars hage 4
0175 Oslo

Kim Ulvin
Waldemars hage 4
0175 Oslo

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt skriftlig informasjon og er villig til å delta i studien.

Signatur Telefonnummer

.....