

Evaluering av organiseringen av ABM-utvikling

Forord

På oppdrag fra ABM-utvikling har Statskonsult gjennomført et evalueringsprosjekt. Formålet har vært å vurdere hensiktsmessigheten av nåværende organisering av ABM-utvikling og skissere mulige alternativer.

Prosjektet er gjennomført i perioden juni til september. Vi takker alle som velvillig har bidratt med sin tid og kunnskap i intervjuer og ved å besvare vår spørreundersøkelse.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av seniorrådgiverne Ingunn Botheim, Marit Viggen og Dag Solumsmoen, med sistnevnte som prosjektleder.

Oslo, september 2006



Vivi Lassen
avdelingsdirektør

Innhold

Oppsummering	1
1 Innledning	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Mål for prosjektet.....	3
1.3 Utdyping av hovedtemaet.....	4
1.4 Metode og datagrunnlag.....	5
1.5 Leserveiledning	6
2 Kort om virksomheten	7
2.1 Hovedfunksjoner	7
2.2 Organisering	7
2.3 Budsjett.....	8
3 Funn fra intervjuer og spørreundersøkelse	9
3.1 Mål og begrunnelser for sammenslåing	9
3.2 Nåværende organisering.....	10
3.2.1 Organiseringen er ikke til hjelp for det tverrsektorielle perspektivet.....	10
3.2.2 Gjennomgående misnøye med tredelt ledelse i Utviklingsavdelingen.....	11
3.2.3 Problematisk avgrensning av Informasjonsavdelingen	12
3.2.4 Tilfredshet med Administrasjonsavdelingen	13
3.2.5 Team er problematisk både som begrep og praksis.....	13
3.3 Ledelse og arbeidsformer mv	14
3.3.1 Behov for strategiavklaring og tydeligere prioriteringer.....	14
3.3.2 Ulik grad av delegering og oppfølging.....	14
3.3.3 Lederne er fagpersoner og lite synlige	15
3.3.4 Mulighetenes organisasjon - eller jobb i et vakuum?	16
3.3.5 Delte meninger om beslutningsprosessene.....	16
3.3.6 Ønske om mer utviklingsoppgaver på tvers av sektorer.....	17
3.3.7 Delte meninger om samarbeid på tvers	17
3.3.8 For mange og lange interne møter	18
3.3.9 Godt kollegialt arbeidsmiljø	18
3.4 Kompetanse	19
3.5 Forholdet til eksterne aktører	20
3.5.1 Kultur- og kirke departementet styrer sektorvis	20
3.5.2 Styret oppleves som lite viktig	22
3.5.3 Mange etterlyser en tydeligere profil utad.....	22
3.5.4 Delte meninger om kommunikasjonen med sektoren	23
4 Problemstillinger og vurderinger	25
4.1 Krevende premisser for sammenslåing	25
4.2 ABMs rolle – ulike syn og muligheter	26
4.2.1 Fagorgan for KKD eller utviklingsorgan for sektoren?.....	26
4.2.2 Høy eller lav profil utad?.....	27
4.2.3 Flerspektoriell eller tverrsektoriell?.....	27
4.3 Tredelt ledelse disponerer for revirforsvar.....	28
4.4 Spredning i portefølje gir uklar avdelingsprofil.....	29
4.5 For lite ledelse og prosess-regi.....	31
5 Anbefalinger uavhengig av organisering	32

5.1	Avklare potensialet for tverrsektoriell tilnærming	32
5.2	Styrke kompetansen på tverrgående arbeidsformer	32
5.3	Videreutvikle rutiner og systemer	33
5.4	Mer bevisst utforming av lederrollen	33
5.5	Styret bør omgjøres til et rådgivende forum	34
6	Muligheter for omorganisering.....	36
6.1	Premisser for mulig omorganisering	36
6.2	Skisser til alternative organiseringer	37
6.2.1	Justeringer av dagens organisering.....	37
6.2.2	Sektor som hovedstruktur	37
6.2.3	Funksjon som hovedstruktur	38
6.2.4	Grunnlaget for å velge modell	40

Oppsummering

Bakgrunn for evalueringen

ABM-utvikling ble opprettet i 2003 ved sammenslåing av Norsk museums-utvikling, Statens bibliotektilsyn og Riksbibliotekstjenesten. Det nye organet ble organisert med en administrasjonsavdeling, en informasjonsavdeling og en utviklingsavdeling. Sistnevnte fikk et tredelt lederskap, en for hver av de tre sektorene arkiv, bibliotek og museum. Denne organiseringen er nå evaluert.

Svar på hovedspørsmål

Ifølge mandatet skulle evalueringen gi svar følgende spørsmål:

1. vurdere nåværende organisering i forhold til de prinsipper og utfordringer som lå til grunn for opprettelsen av ABM-utvikling
2. vurdere hvordan organiseringen fungerer for de sektorspesifikke og de sektorovergripende arbeidsoppgavene
3. vurdere hvordan styre, ledelsesfunksjoner og arbeidsformer fungerer mht. å ivareta bl.a. arbeidsoppgaver og personalansvar.

Når det gjelder det første spørsmålet, så viser vår kartlegging at dagens organisering formelt sett er i tråd med de forutsetningene som lå til grunn. Det er ikke opprettet egne avdelinger for de tre sektorene, samtidig som sektorperspektivet er ivaretatt gjennom den sektordelte ledelsen av Utviklingsavdelingen.

Når det gjelder det andre spørsmålet, synes ikke organiseringen i en felles utviklingsavdeling å ha svekket oppmerksomheten om de sektorspesifikke oppgavene. Ordningen med tre sidestilte ledere som representerer hver sin sektor, har sikret dette. Samtidig har denne organiseringen gitt liten drahjelp til utviklingen av de sektorovergripende oppgavene, selv om selve opprettelsen av ABM klart har stimulert til tverrgående prosjekter og til voksende interesse for et ABM-perspektiv. Vurderingen av hvordan organiseringen fungerer for de sektorspesifikke og de sektorovergripende oppgavene må også ses i lys av hvilke krav og forventninger departementet (og sektorene) har til ABM på disse områdene. Inntrykket er at KKD i hovedsak styrer og kommuniserer sektorspesifikt.

Når det gjelder det tredje spørsmålet, er det klart at styret har en svak posisjon, bl.a. fordi departementet har direkte styringsansvar for virksomheten. Den tredelte ledelsen av Utviklingsavdelingen er lite heldig både med hensyn til å styrke det sektorovergripende perspektivet og med tanke på effektivitet og tydelig personalledelse. Ledelsen i ABM oppleves som fagorientert og synes ikke helt å ha fått på plass rutiner og systemer som er tilpasset en virksomhet av ABMs størrelse. Arbeidsformene i ABM er preget av et lite bevisst forhold til bruk av tverrgående arbeidsformer. Dette kan også være en av flere årsaker til den høye møteaktiviteten.

Statskonsults anbefalinger kan punktvis oppsummeres slik:

- Potensialet og interessen for det tverrsektorielle perspektivet bør avklares med KKD og fagmiljøene. Dette bør kommuniseres godt internt slik at forventningene ikke spriker på dette området.
- Kompetansen på tverrgående arbeidsformer bør styrkes, bl.a. med vekt på en kvalifisert bruk av teamorganisering.
- Det bør videreutvikles rutiner og systemer, bl.a. for styring av ressursbruk, prosjektoppfølgning, regi for strategiprosesser mv.
- Det er behov for en mer bevisst utforming av lederrollen, bl.a. ved å skape en omforent forståelse av hva som er god ledelse i ABM.
- Styret bør omgjøres til et rådgivende forum.
- Informasjonsenheten bør konsentreres mer om sine kjerneoppgaver.
- Den tredelte ledelsen av Utvklingsavdelingen bør avvikles.

Til slutt er det skissert noen alternative organisasjonsmodeller. Det er i begge modellene lagt vekt på tverrgående arbeidsformer, men i den ene modellen er *sektor* valgt som hovedstruktur, og i den andre er *funksjon* valgt som hovedstruktur.

Valg av modell bør skje bl.a. på grunnlag av hvordan man vurderer potensialet og interessen for det tverrsektorielle perspektivet vs. behovet for at en flersektoriell tilnærming fortsatt må være dominerende. Kryssende hensyn vil imidlertid innebære at det vil være svakheter ved ethvert alternativ.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

ABM-utvikling - Statens senter for arkiv, bibliotek og museum - ble opprettet ved sammenslåing av Norsk museumsutvikling, Statens bibliotektilsyn og Riksbibliotekstjenesten fra 1. januar 2003. Som grunnlag for organiseringen av ABM-utvikling la departementet i sin prosjektbeskrivelse til grunn:

”Det forutsettes at ABM-utvikling på øverste nivå under ledernivået organiseres etter funksjonelle og ikke sektorspesifikke kriterier, slik at man får et reelt fellesorgan og ikke bare en løs overbygning over tre relativt selvstendige fagavdelinger for hver av delsektorene. Behovet for tverrgående organisering springer også ut av det forhold at det med utgangspunkt i to biblioteksorganer med til sammen ca 30 stillinger og ett museumsorgan med ca 15 stillinger, skal skapes et fellesorgan som også dekker arkivfeltet, uten at det blir for stor ubalanse mellom de tre delsektorene. En funksjonelt basert organisering som hovedprinsipp må likevel ikke forhindre at den sektorfaglige spisskompetansen for hver av de tre delsektorene får en distinkt plass innenfor organisasjonen.”

ABM-utvikling ble på denne bakgrunnen organisert med tre avdelinger: Administrasjonen, Informasjonsavdelingen og Utviklingsavdelingen. Sistnevnte fikk et tredelt lederskap, en for hver av de tre sektorene arkiv, bibliotek og museum. En av disse tre lederne skulle ha en koordinatorrolle med bl.a. ansvar for budsjettoppfølging.

Det ble forutsatt at organisasjon og ledelse skulle evalueres etter tre år.

1.2 Mål for prosjektet

På grunnlag av sitt innleverte tilbud fikk Statskonsult i mai 2006 oppdraget med å evaluere organiseringen av ABM-utvikling.

ABM som oppdragsgiver har konkretisert følgende mål med evalueringen:

- vurdere nåværende organisering i forhold til de prinsipper og utfordringer som lå til grunn for opprettelsen av ABM-utvikling
- vurdere hvordan organiseringen fungerer for de sektorspesifikke og de sektorovergripende arbeidsoppgavene
- vurdere hvordan styre, ledelsesfunksjoner og arbeidsformer fungerer mht. å ivareta bl.a. arbeidsoppgaver og personalansvar.

I tillegg er det enighet om at evalueringen skal munne ut i noen skisser til alternativ organisering.

Det ble ellers lagt opp til at evalueringen skal innebære en aktiv deltakelse fra de ansatte og i samråd med organisasjonene.

1.3 Utdyping av hovedtemaet

De hovedtemaer som oppdragsgiver har angitt for ABM-utvikling, gir etter vår vurdering et godt utgangspunkt for en evaluering med et bredt perspektiv. I tillegg til struktur pekes det også på andre faktorer som har betydning for oppgaveløsning og måloppnåelse. Det kan for eksempel være et spørsmål om den organisasjonsmodellen som ble valgt i 2003 i tilstrekkelig grad er fulgt opp med andre tiltak for å få til nødvendige endringer i bl.a. ledelse, arbeidsformer og ansattes forutsetninger for øvrig for å realisere organisasjonsendringen i samsvar med intensjonene.

Vi har sett det som en hovedproblemstilling å vurdere erfaringene med organiseringen av Utviklingsavdelingen, der lederskapet er fordelt på tre avdelingsdirektører, en fra hver av de berørte sektorene.

Problemstillingen kan knyttes til et klassisk dilemma i enhver organisasjon: Hvordan få til samordning og felles ressursutnytting på tvers, uten at dette går på bekostning av hensynet til klar ansvars- og arbeidsdeling mellom de berørte organisasjonsenhetene? Ved en sammenslåing som i dette tilfellet får dilemmaet gjerne en ekstra omdreining, bl.a. fordi innarbeidede faglige identiteter settes under press.

Generelt kan det skjelles mellom to hovedkategorier av sammenslåinger:

- A) *Sammenstilling* under en felles ledelse, men uten integrering på operativt nivå. De opprinnelige enhetene beholder sin interne organisering, men plasseres innenfor en felles organisatorisk ramme, med den grad av tilrettelegging for samordning som ligger i dette.
- B) *Integrering* i en ny organisasjonsenhet, der man utnytter de muligheter som ligger i å integrere de opprinnelige enhetenes kompetanse, fagmiljø, informasjonsgrunnlag, ressurs- og kapasitetsutnytting osv. Hvis dette bidrar til høyere kvalitet/bedre måloppnåelse enn summen av det de opprinnelige miljøene representerte, kan vi også snakke om synergi-effekter.

Sammenliknet med disse kategoriene er sammenslåingen av tre fagmiljøer til ABM-utvikling en form for mellomløsning. På den ene side skulle hovedstrukturen være en overskridelse av sektorinndelingen. På den annen side skulle sektoridentiteten bestå og sektorfaglig kompetanse ivaretas, ikke bare ved arbeidsfordelingen i Utviklingsavdelingen, men også ved at lederskapet i den avdelingen ble delt mellom tre sidestilte avdelingsdirektører. Dette vil imidlertid være en svært krevende balansegang. For evalueringen vil det være sentralt å analysere erfaringene med den valgte mellomløsningen.

I Statskonsults arbeid med organisasjonsstrukturer er vårt utgangspunkt at den formelle strukturen bare er en av flere variabler som påvirker hvordan en organisasjon fungerer. Den formelle strukturen består av posisjoner og regler for hvem som skal og bør gjøre hva, og hvordan ulike oppgaver bør eller skal utføres. Strukturen setter rammene for ulike typer beslutnings- og arbeidsprosesser som pågår i organisasjonen og påvirker aktørenes adferd. For eksempel vil valg av spesialiseringsprinsipp kunne påvirke hvordan

organisasjonsmedlemmene definerer hva en sak gjelder, og hvilke sider ved den som er relevant.

Strukturen er derfor en vesentlig del av organisasjonen, men atferd og prestasjoner kan også i stor grad påvirkes av forhold som kultur, ansattes profesjonsbakgrunn og kompetanse, ledelse samt ulike systemer, arbeidsprosesser og teknologi.

Etter Statskonsults erfaring er organisasjonsendringer ofte et nødvendig, men ikke tilstrekkelig tiltak for å møte de utfordringer en virksomhet har. Noen ganger skjer det også feildiagnoser: Man griper til omorganiseringer, mens det grunnleggende problemet består av helt andre forhold i organisasjonen eller i dens omgivelser. Dette er begrunnelsen for ikke å analysere struktur isolert, men vurdere den i lys av virksomhetens utfordringer generelt og sette den i sammenheng med andre viktige fenomener i organisasjonen.

1.4 Metode og datagrunnlag

Vi har benyttet følgende kilder for datainnsamlingen:

Dokumentanalyse

Dokumenter har vært en datakilde både i forbindelse med analysen og som utgangspunktet for intervjuene. I tillegg har vi hatt tilgang til styrereferater, budsjettdokumenter, årsrapport og et antall interne dokumenter, bl.a. ledermøtereferater, strategiutkast, arbeidsmiljøundersøkelse, brev fra fagforening mv.

Intervjuer

Delvis strukturerte intervjuer har hatt en svært sentral plass i evalueringen. En intervjuguide ble utarbeidet i samråd med oppdragsgiver og referansegruppe. Denne intervjuguiden ble brukt som ledetråd for samtalene og som hjelp til å systematisere svarene.

Utvalget av informanter ble foretatt i samråd med referansegruppa. Foruten ledere og tillitsvalgte ble det intervjuet personer som i sum dekket bredden i virksomheten og som hadde bakgrunn fra de tre opprinnelige institusjonene. Til sammen har vi gjort 19 intervjuer internt (se navneliste i vedlegg 1). I tillegg har vi gjennomført intervjuer med styreleder og representanter for Kultur- og kirke departementet (KKD) og Kunnskapsdepartementet (KD).

Spørreundersøkelse

I tillegg til intervjuer ble det gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse til alle ansatte. Det ble i samråd med referansegruppa utarbeidet en rekke spørsmål med faste svaralternativer, samt to åpne spørsmål om ABMs utfordringer.

Undersøkelsen har vært viktig for å gi alle ansatte en mulighet til å komme med innspill og dermed få et bredest mulig datagrunnlag for evalueringen. En svarprosent på 78 % med et stort antall svar på de åpne spørsmålene viser også et stort engasjement fra de ansattes side.

Referansegruppe

I tillegg til dokumentanalyse, intervjuer og spørreundersøkelse ble det opprettet referansegruppe for prosjektet. Referansegruppa har bestått av to tillitsvalgte: Siri Slettvåg og Ranveig Gausdal, og to personer for arbeidsgiversiden: Jon Birger Østby og Randi Ertesvåg.

Referansegruppa har hatt en rolle som kritisk samtalepartner og kvalitetssikrer underveis i prosjektet. Det har vært avholdt to møter med referansegruppa, men det har også vært kommunikasjon med medlemmene underveis, bl.a. om utformingen av spørreundersøkelsen.

1.5 Leserveiledning

Kapittel 2 gir en svært kort beskrivelse av ABMs organisasjon og virksomhet.

I kapittel 3 presenteres funnene fra spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene. Det er altså informantenes oppfatninger og synspunkter som gjengis. Vi har lagt vekt på å få fram det som er gjennomgående eller iallfall synspunkter som deles av flere. I noen tilfeller er oppfatninger fra enkeltpersoner tatt med for å vise interessante nyanser i bildet. Kommentarene som ble gitt på de åpne spørsmålene i spørreundersøkelsen utdyper resultatene og er godt i samsvar med intervjumaterialet.

I kapittel 4 fortolker vi funnene, formulerer det vi ser som noen sentrale problemstillinger, og gir noen vurderinger av disse.

I kapittel 5 gir vi noen anbefalinger for styring, ledelse og arbeidsformer som kan virke uavhengig av hvilken organisasjonsmodell som velges.

Kapittel 6 gir noen premisser for en omorganisering og skisserer enkelte alternativer for en omorganisering.

I framstillingen er navnet ABM-utvikling som regel forenklet til bare ABM.

2 Kort om virksomheten

Ettersom dette er en rapport for internt bruk, er det bare en gitt en svært kortfattet angivelse av avdelingenes ansvarsområde.

ABM-utvikling ble til ved en sammenslåing av tre institusjoner: To biblioteksorganer og ett museumsorgan, altså ingen fra arkivfeltet. Av de 68 nåværende ansatte kommer 13 opprinnelig fra Statens bibliotektilsyn, 14 kommer opprinnelig fra Riksbibliotekstjenesten, og 15 kommer fra Norsk Museumsutvikling (NMU), mens 25 er rekruttert senere med annen bakgrunn.

2.1 Hovedfunksjoner

ABM-utvikling - Statens senter for bibliotek, arkiv og museum - er ikke bare tillagt utviklingsoppgaver, men også bl.a. mer forvaltningspregede oppgaver. En mulig kategorisering av ABMs hovedfunksjoner kan være følgende:

- Utviklingsarbeid for sektoren(e), inkludert større kartlegginger/utredninger med utviklingsformål. Utviklingsarbeid er både rettet mot de sektorspesifikke og de tverrsektorielle utfordringene ved ABM-institusjonene innenfor:
 - læring, kunnskaps- og kulturformidling
 - utvikling av digitalt innhold og tjenester
 - utvikling og sikring av samlinger
 - nytenking og samhandling
- faglig råd og bistand til KKD, andre departement, fylkeskommuner og institusjoner
- forvaltning, herunder tilsynsoppgaver (iht. bibliotekloven og kulturminneloven) og forvaltning av tilskudd og prosjektmidler
- innhenting og presentasjon av statistikk
- informasjon og publikasjoner
- administrasjon, herunder økonomistyring, personalforvaltning og fellestjenester

ABM fører ingen oversikt over ressursbruk fordelt på funksjoner/oppgaver .

2.2 Organisering

ABM er organisert i tre avdelinger av svært ulik størrelse:

Utviklingsavdelingen har ca 35 ansatte, inkl. tre sidestilte ledere. Disse leder hver sin faggruppe for hhv. arkiv, bibliotek og museum og har personalansvaret for medarbeiderne i avdelingen fordelt mellom seg. I faggruppa for arkiv er det 7-8 medarbeidere, i faggruppa for bibliotek er det 18-20 medarbeidere, og i faggruppa for museum er det ca 10 medarbeidere.

Denne avdelingen favner de fleste av hovedfunksjonene, spesielt utvikling, forvaltning og faglig bistand.

Sekretariatet for *Den kulturelle skolesekken* er lagt til Utviklingsavdelingen v/faggruppa for museum. Dette er en nasjonal satsing for å gi skolebarn anledning til å møte profesjonell kunst og kultur.

Informasjonsavdelingen har 16 ansatte. Av hovedfunksjonene har denne avdelingen særlig ansvar for informasjon/publikasjoner, men også utvikling, interninformasjon og fellestjenester (IT-støtte). I tillegg har avdelingen ansvar for *Kulturnett Norge*, som er en nasjonal kulturportal som gir nettbasert tilgang til norske kulturinstitusjoner og -ressurser.

Administrasjonsavdelingen med sine 11 ansatte har ansvaret for internadministrasjon og fellestjenester, samt lederutvikling.

Det er organisert følgende team på tvers av Utviklingsavdelingen, i noen tilfeller også med deltakere fra Infoavdelingen:

- formidling,
- statistikk,
- digitale utfordringer,
- samlingsutvikling
- FoU

I tillegg arbeides det i tidsavgrensede prosjekter.

Sekretariatet for Nordbok (sekretariatet for den nordiske litteratur- og bibliotekkomiteen) med sine 2 ansatte driftes av ABM etter kontrakt med Nordisk ministerråd. Virksomheten styres av en egen nordisk komité.

2.3 Budsjett

Budsjettet for ABMs virksomhet er sammensatt av bevilgninger over fire budsjettkapitler og mange poster på statsbudsjettet. For 2006 er budsjettet i størrelsesorden 150 millioner kroner. Av dette går ca 5 millioner kroner til Nordbok, ca 30 millioner er tilskuddsmidler til utviklings- og samarbeidsprosjekter i ABM-sektoren og ca 66 millioner i driftstilskudd til institusjoner, organisasjoner og andre faste tiltak. Driftsbevilgningen til ABM selv er på ca 53 millioner (fratrasket prosjektmidler).

I tillegg kommer en årlig omsetning på ca 17 millioner i konsortieavtaler for tilgang til elektronisk materiale for biblioteksektoren. Hoveddelen av utviklingsmidlene fordeles etter en årlig ekstern utlysning.

3 Funn fra intervjuer og spørreundersøkelse

I dette kapitlet presenterer vi funn fra intervjurunden og spørreundersøkelsen. Det dreier seg om erfaringer med og synspunkter på organisasjonsstruktur, ledelse, arbeidsformer, kompetanse, forholdet til styre og departement mv.

I vedlegg 2 har vi gjengitt svarfordelingen på alle spørsmålene i spørreundersøkelsen.

3.1 Mål og begrunnelser for sammenslåing

I forbindelse med forberedelsene til å etablere ABM-utvikling ble det gitt en rekke begrunnelser for hvorfor det var viktig å gjennomføre en slik sammenslåing. ABM har i etterhånd oppsummert mål og begrunnelser i følgende hovedpunkter:

Sammenslåing av de tre institusjonene skulle bidra til

- en bedre håndtering av en felles digital utfordring
- sambruk av ressurser, men likevel sikre at sektorfaglig spisskompetanse får en distinkt plass i den nye organisasjonen
- nyorientering i de sammenslåtte institusjonene med mer vekt på utvikling og nedtoning av kontroll og forvaltning
- en sterkere posisjon i det offentlige og politiske bildet

I en evaluering av *organiseringen* skal ikke søkelyset rettes mot i hvilken grad sammenslåingen i seg selv har ført til at disse målene er nådd. Snarere må vi forsøke å finne ut i hvilken grad den konkrete organiseringen av den nye sammenslåtte institusjonen har bidratt positivt til å nå målene. I praksis vil imidlertid dette forutsette at de spurte kan vurdere virkningen av (bestemte trekk ved) organiseringen isolert fra andre faktorer, for eksempel hvordan ledelsen utøves, hvilke arbeidsformer som anvendes osv. Dette vil naturlig nok de fleste ha problemer med. Under intervjurunden var det mange som snarere svarte på i hvilken grad målene var nådd, heller enn å vurdere virkningene av organiseringen.

Som hjelp til å trekke dette skillet startet vi spørreundersøkelsen med et spørsmål om i hvilken grad de ansatte i dag ser positivt på sammenslåingen. Utfallet var temmelig entydig: Hele 86 prosent ser i stor eller noen grad positivt på sammenslåingen. Bare 12 prosent ser ikke eller bare i liten grad positivt på sammenslåingen. Dette gir et innblikk i grunnlaget for - eventuelt - å gå videre med tanke på en organisatorisk integrering av de tre sektorene.

Når vi deretter spør hvorvidt organisasjonsmodellen¹ har lagt et godt grunnlag for å realisere de fire nevnte mål og begrunnelser for sammenslåingen, er de positive og negative vurderingene nokså jevnt fordelt. Bare for ett av disse

¹ "Organisasjonsmodellen" er da presisert til å være de tre nåværende avdelingene og med tre sidestilte ledere for Utviklingsavdelingen med ansvar for hhv. arkiv-, bibliotek- og museumssektoren.

målene kan det spores en overvekt av positive vurderinger: 58 prosent sier at organisasjonsmodellen i stor eller noen grad har lagt et godt grunnlag for realisere sambruk av ressurser.

3.2 Nåværende organisering

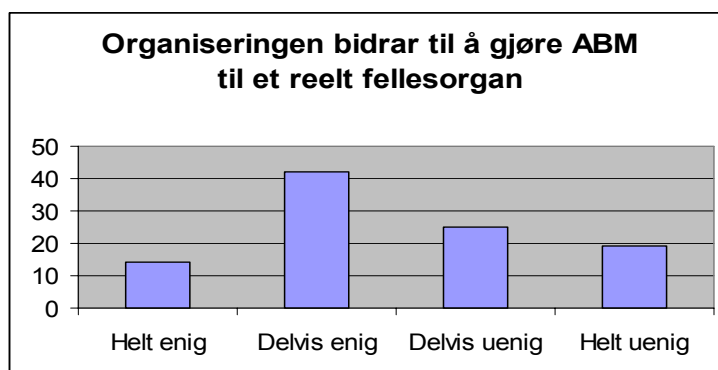
3.2.1 Organiseringen er ikke til hjelp for det tverrsektorielle perspektivet

Hovedinntrykket fra intervjuer og spørreundersøkelse er at dagens organisering ikke fungerer tilfredsstillende. Samtidig er det mange som peker på at spørsmål om organiseringen må ses i sammenheng med spørsmål om ledelse, arbeidsformer og kompetanse. Dette omtales nærmere i pkt 3.3 og 3.4.

Intervjuene viser at mange mener at det sektorspesifikke arbeidet blir prioritert i ABM, og at organiseringen ikke bidrar til å styrke det tverrsektorielle perspektivet. Flere legger imidlertid også vekt på at det har skjedd mye positivt mht det tverrsektorielle i ABM. Blant annet blir det siste personalseminaret nevnt som svært positivt i så måte. Dette var første gangen man opplevde at ABM-perspektivet var det dominerende. Andre igjen mener at virksomheten ikke har klart å ta ut synergieffekter av sammenslåingen, samtidig som det sektorspesifikke arbeidet er svekket.

Spørreundersøkelsen viser, noe overraskende, at et flertall mener at organiseringen bidrar til å gjøre ABM til et reelt fellesorgan for arkiv-, biblioteks- og museumsfeltet (fig. 1). Dette spørsmålet kan imidlertid tolkes mer som et spørsmål om *opprettelsen* (dvs sammenslåingen av miljøene) av ABM har bidratt til å skape et fellesorgan for ABM-feltet. Sett i lys av de klare synspunktene som framkom i intervjuene, samt synspunktene på organiseringen av Utviklingsavdelingen (se fig. 4), kan dette være en sannsynlig tolkning av resultatene.

Fig 1



Spørreundersøkelsen viser at et klart flertall mener at organiseringen ikke legger til rette for en effektiv oppgaveløsning (fig. 2). Bortimot 70 prosent er helt eller delvis enige i dette. Likeledes er det et flertall (drøyt 60 prosent) som mener det ikke er en klar ansvarsfordeling mellom avdelingene i ABM (fig. 3).

Fig. 2

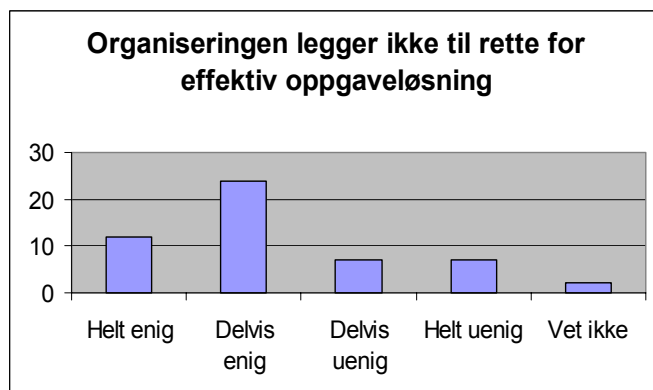
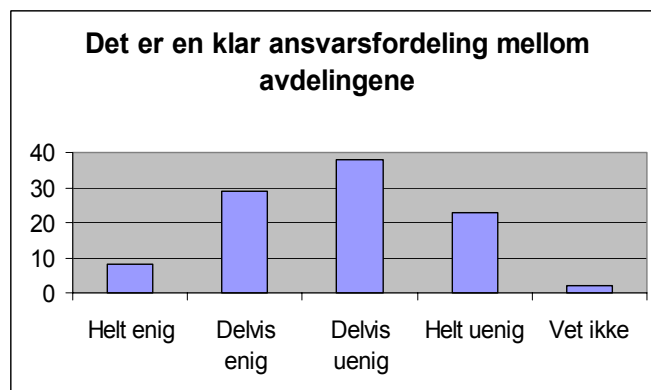


Fig. 3

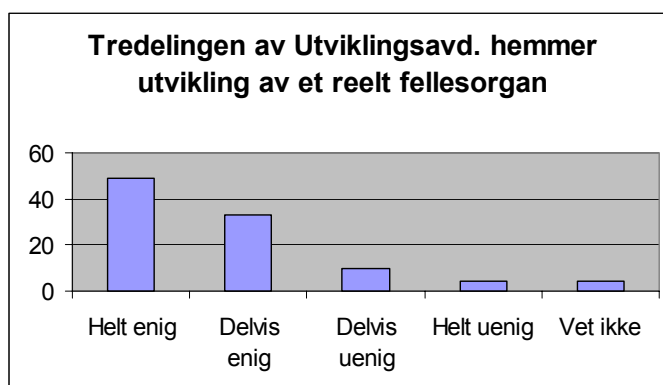


Gjennom intervjuene vises det til at ABM ikke helt har klart å ta ut effektene av sammenslåingen. Dette gjelder kanskje særlig på området ”digitalisering”. Effektiv oppgaveløsning knyttes altså til en større grad av et tverrsektorielt perspektiv.

3.2.2 Gjennomgående misnøye med tredelt ledelse i Utviklingsavdelingen

Et av de klareste funnene er knyttet til den tredelte ledelsen av Utviklingsavdelingen. Det er en klar oppfatning blant de intervjuede at denne organiseringen ikke er vellykket, verken med hensyn til personaloppfølging eller med hensyn til behovet for klare prioriteringer og beslutninger. Heller ikke de tre lederne selv sier seg tilfreds med denne modellen. Spørreundersøkelsen viser at over 80 prosent er enten helt eller delvis enig i at tredelingen av Utviklingsavdelingen hemmer utviklingen av et reelt fellesorgan for ABM-sektoren.

Fig. 4



I intervjuene er det mange som peker på at det er en stor utfordring å ha tre ledere som må samordne seg og være enige i beslutninger som gjelder avdelingen. Det blir pekt på at det er uklart hvilke beslutninger den enkelte avdelingsdirektør kan treffe selv og hvilke beslutninger ledertroikaen må ta samlet, og at dette fører til at ledertroikaen blir et uklart mellomnivå. Mange opplever at lederne blir sektorforsvarere og at de ikke representerer

ABM-perspektivet. Et typisk utsagn er at det tverrfaglige lider under dagens organisering. På den annen side hevdes det at det er vanskelig å få til mer helhetlig ledelse så lenge premissene var at sektorperspektivet skulle ivaretas, samtidig som det ikke skulle opprettes egne avdelinger for hhv Arkiv, Bibliotek og Museum. Hovedtyngden av kontakten utad skjer også sektorvis.

Tredelingen av avdelingen fører også til at mange saker løftes til ledermøtet og til direktør. Direktøren ser også en fordel i dette: En felles leder for Utviklingsavdelingen ville ha fått svært stor innflytelse over ABMs samlede arbeidsfelt, og gi en tilsvarende sterk begrensning i direktørens involvering i prioriteringer og utfordringer.

3.2.3 Problematisk avgrensning av Informasjonsavdelingen

Den tredelte ledelsen av Utviklingsavdelingen er det de fleste informantene nevner først når temaet er organiseringen av ABM, men mange peker også på Informasjonsavdelingen. Denne avdelingen har i hovedsak tre typer oppgaver:

- Formidling
- Ekstern og intern informasjon
- Intern IKT-støtte

Mange informanter stiller spørsmål ved denne oppgaveporteføljen. Særlig oppfattes det som uklart hvorfor oppgaver knyttet til formidling – i første rekke Kulturnett Norge – ligger til Informasjonsavdelingen når andre lignende fagoppgaver ligger i Utviklingsavdelingen. Det blir også av enkelte pekt på at ansvaret for intern IKT like gjerne kan ligge i Administrasjonsavdelingen. Ansvaret er i dag lagt til Informasjonsavdelingen for å ha et samlet fagmiljø på IKT.

Flere informanter bruker uttrykket ”vanntette skott” om forholdet mellom Utviklingsavdelingen og Informasjonsavdelingen, og enkelte trekker fram at formidlingsteamet bare har deltakere fra Utviklingsavdelingen, ikke fra Informasjonsavdelingen. Svarene fra spørreundersøkelsen viser også at et stort flertall (over 70 prosent) er helt eller delvis enig i at samspillet mellom Informasjonsavdelingen og de andre avdelingene fungerer dårlig. Likeledes er det et klart flertall (60 prosent) som mener at Informasjonsavdelingen ikke har en hensiktsmessig avgrensning av sitt ansvarsområde.

Fig. 5

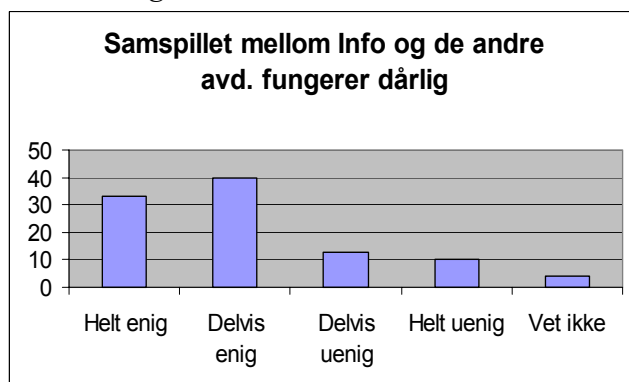
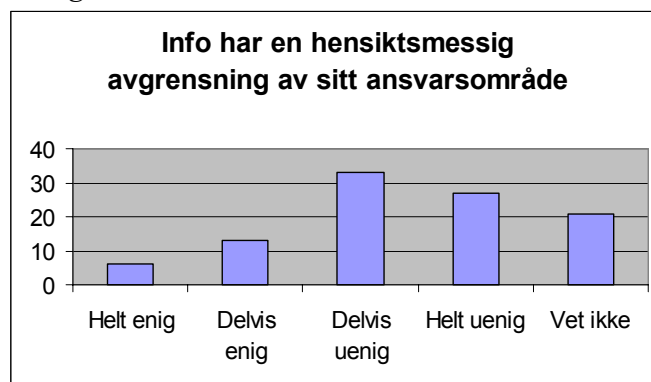


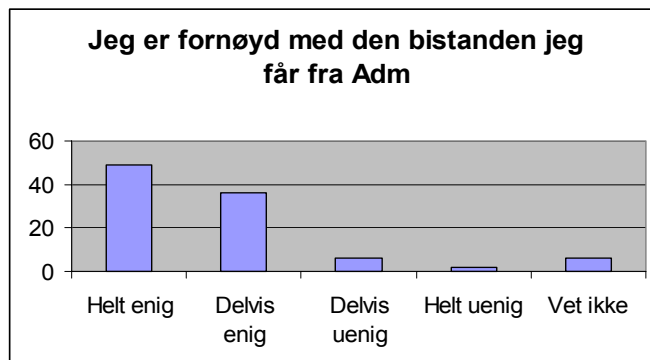
Fig. 6



3.2.4 Tilfredshet med Administrasjonsavdelingen

Når det gjelder Administrasjonsavdelingen, så er det få som har sterke synspunkter på ansvarsfordelingen og oppgaveløsningen i denne avdelingen.

Fig. 7



Som fig. 7 viser, er det et stort flertall på 85 prosent som er fornøyd med den bistanden de får fra Administrasjonsavdelingen. Dette må sies å være et svært positivt resultat. Se for øvrig pkt. 3.4 om kompetanse.

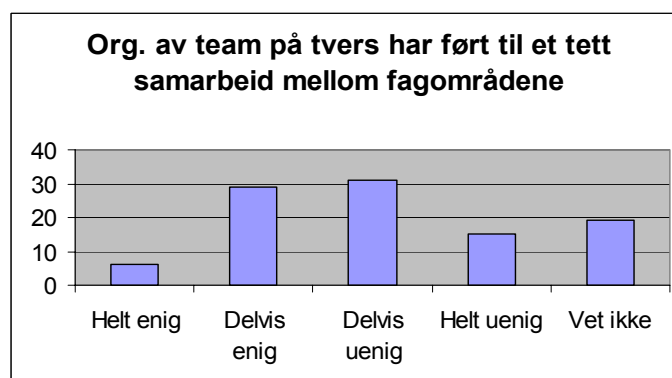
3.2.5 Team er problematisk både som begrep og praksis

I Utviklingsavdelingen er det organisert en rekke tverrgående team, bl.a. formidlingsteam og statistikkteam.

I intervjuene kommer det fram at det er få som opplever at teamorganiseringen fungerer bra. Noen team fungerer bedre enn andre, men det er flere som etterlyser mandat, mer konkrete oppgaver og i det hele tatt klarere rammer for teamene. Det rår usikkerhet om hvilke team som fortsatt fungerer, og enkelte er ikke sikre på hvilke team de selv er medlem av.

Det er også en forvirring i begrepsbruken, idet faggruppene for de tre sektorene (arkiv, bibliotek og museum) av flere omtales som team. Andre igjen mener at disse gruppene/teamene fungerer nærmest som seksjoner.

Fig. 8



Resultatene fra spørreundersøkelsen bekrefter hovedinntrykket fra intervjuene. Et flertall av de som har gjort seg opp en mening er helt eller delvis uenige i at

organiseringen av team på tvers har ført til et tett samarbeid mellom fagområdene (fig.8). Det er imidlertid viktig å merke seg at i alt 34 prosent mener at teamorganiseringen har ført til tettere samarbeid. Dette er også i tråd med synspunktene fra intervjuene om at enkelte av teamene fungerer bra.

3.3 Ledelse og arbeidsformer mv

3.3.1 Behov for strategiavklaring og tydeligere prioriteringer

Mange av informantene gir inntrykk av at de opplever arbeidet i ABM som faglig interessant og meningsfullt. Samtidig nevner mange at de savner strategidiskusjoner og -avklaringer, samt bedre regi på strategiprosessene for å skape forankring og eierskap i organisasjonen. Også tydeligere prioriteringer av arbeidsoppgaver etterlyses.

Spørreundersøkelsen blant alle medarbeiderne understøtter dette synet. Vel 71 prosent av de som svarte, er helt eller delvis enig i påstanden ”Jeg savner strategiske avklaringer fra ledelsen,” og omtrent like mange er helt eller delvis uenig i at det foretas tydelige prioriteringer av oppgaver i ABM.

Fig. 9

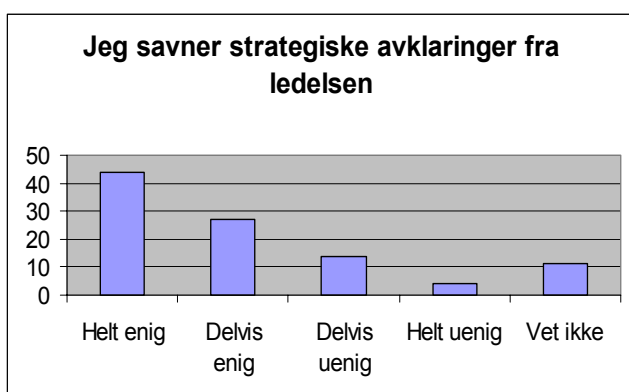
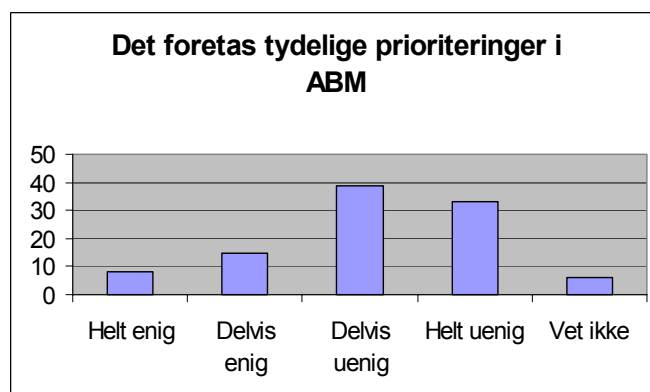


Fig. 10

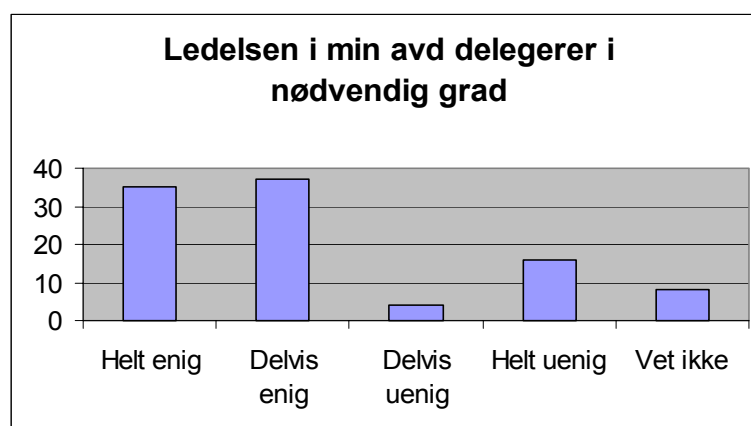


3.3.2 Ulik grad av delegering og oppfølging

Avdelingsdirektørene synes å være fornøyd med måten direktøren delegerer oppgaver på. Medarbeiderne opplever derimot at avdelingsdirektørene har ulik praksis når det gjelder delegering. Noen er svært fornøyd med sin avdelingsleder, mens andre opplever at det delegeres for lite og at det er ujevn arbeidsbelastning blant medarbeiderne.

Spørreundersøkelsen viser at nærmere tre fjerdedeler av dem som svarte, er helt eller delvis enig i at avdelingsledelsen delegerer beslutningsmyndighet i nødvendig grad (fig. 11).

Fig. 11



Nærmere 70 prosent er også helt eller delvis enig i at de får den nødvendige oppfølging av nærmeste leder.

Når det gjelder påstandene om delegering og oppfølging, er det imidlertid forskjeller mellom avdelingene. I Informasjonsavdelingen er alle helt eller delvis enig i at det delegeres i nødvendig grad. De fleste av dem som ikke er fornøyd med måten det delegeres på, befinner seg i Utviklingsavdelingen, men også i Administrasjonsavdelingen er det enkelte som mener at det ikke delegeres i nødvendig grad. Det er også i Utviklingsavdelingen det er prosentvis flest som ikke er fornøyd med oppfølgingen fra nærmeste leder.

3.3.3 Lederne er fagpersoner og lite synlige

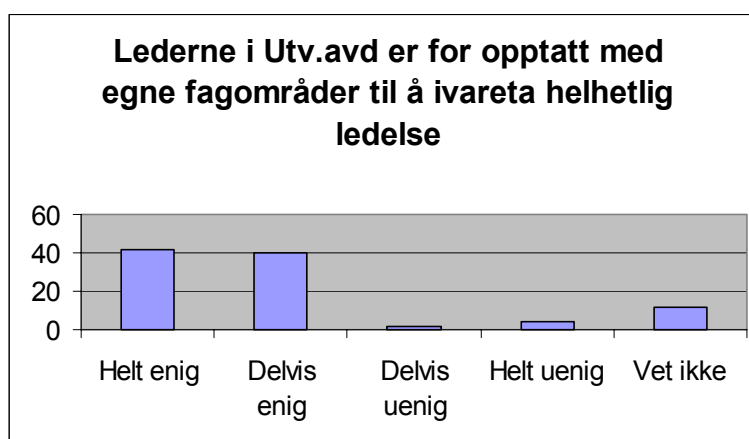
Flere av de intervjuede gir uttrykk for at ledelsen ikke fungerer godt nok som et tverrfaglig lederteam som tar felles ansvar. Mangel på ledelsesverktøy nevnes av både avdelingsledere og øvrige medarbeidere.

Direktøren får mye positiv omtale av medarbeiderne. Samtidig sier flere at han er konfliktsky og ikke tar tilstrekkelig tak i interne problemer. Enkelte hevder at han er for lojal overfor departementet.

De tre lederne i Utviklingsavdelingen blir omtalt som veldig ulike personer med ulik ledelsesfilosofi. Det sies også at de er for mye sektororientert og ikke ivaretar det overgripende ABM-perspektivet. De oppfattes også som for mye fagpersoner og for lite personalledere. Enkelte hevder også at de er for lite samsnakket og at det kan gi uheldige utslag i form av sprikende informasjon. Men flere peker på at dette er blitt bedre, at de nå avklarer mer seg i mellom og er mer på linje enn tidligere.

I spørreundersøkelsen sier nesten 83 prosent seg helt eller delvis enig i at lederne i Utviklingsavdelingen er for opptatt med egne fagområder til å ivareta helhetlig ledelse. Bare 3 personer av de som har svart, er uenig i dette mens 6 svarer "vet ikke" (fig. 12).

Fig. 12



Ledelsen i Utviklingsavdelingen kritiseres også for å være lite tilstede og lite synlige. Enkelte hevder at de ikke har tilstrekkelig kjennskap til medarbeidernes kompetanse, at det kan virke litt tilfeldig hvem som får sakene og at arbeidsoppgavene blir ulikt fordelt.

Alle intervjuobjektene, inkludert ledelsen, kommenterer det store fraværet i ABM, som skyldes utstrakt reising og møtevirksomhet. Dette gjelder først og fremst lederne, men også mange av de andre medarbeiderne. Enkelte har en litt ambivalent holdning til den utstrakte reisingen. På den ene siden stiller de spørsmål om det kan være nødvendig og tror at man kanskje kunne rasjonalisert ledernes reising og delt litt mer på det. På den annen side sies det at de får tilbakemelding på at folk ute i sektoren setter pris på personlig besøk og at mye reising er nødvendig for den type virksomhet ABM driver.

3.3.4 Mulighetenes organisasjon - eller jobb i et vakuum?

Mye av arbeidet i ABM oppleves som ad hoc, ifølge informantene, men det gir også mange muligheter for å sette i gang med det man ønsker å gjøre. Og det rapporteres om stort rom for nye ideer og initiativ og stor fleksibilitet. Det blir sagt at det er mange kreative ansatte, og initiativene kommer ofte nedenfra. Uttrykket ”mulighetenes organisasjon” illustrerer denne oppfatningen.

Mange av de intervjuede gir uttrykk for at de er svært fornøyd med å ha en stor grad av frihet og selvstendighet i arbeidssituasjonen. Samtidig uttrykker de bekymring på vegne av andre: Behovet for oppfølging er ulikt, mange sitter alene med store oppgaver, med lite støtte ovenfra og føler at de ikke blir ivaretatt. Enkelte hevder at dette kan føles som å jobbe i et vakuum.

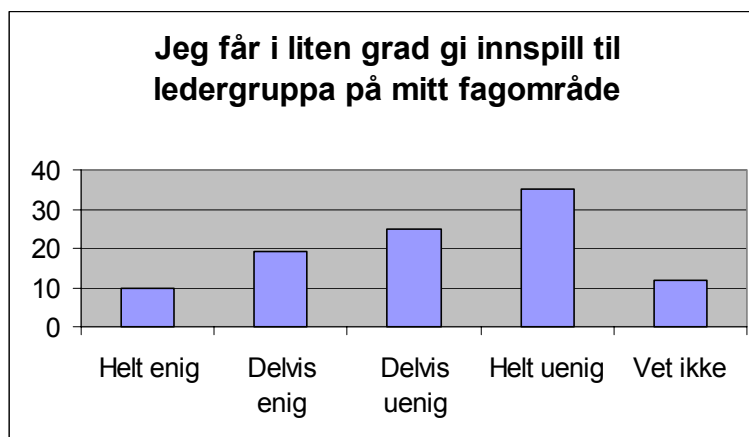
3.3.5 Delte meninger om beslutningsprosessene

Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at de ansatte ikke er fornøyd med beslutningsprosessene, og at beslutninger ikke er godt nok forankret. Det blir sagt at man vet lite om hva som diskuteres på ledermøtene og at det kommer et kort referat lang tid etterpå. I forbindelse med utlysningstekster for eksempel blir det lett til at det står at ledelsen eller styret har bestemt. Men på den annen side kommer det fram synspunkter om at det informeres og diskuteres for mye i ABM.

Videre er det flere som hevder at det kan virke tilfeldig hvilke saker som blir tatt opp på ledermøtet og at man derfor sjelden får anledning til eller blir invitert til å komme med innspill til ledermøtene.

Dette inntrykket blir imidlertid justert gjennom spørreundersøkelsen. Her går det fram at om lag 60 prosent er helt eller delvis uenig i påstanden om at de i liten grad får gi innspill til ledergruppa.

Fig. 13



3.3.6 Ønske om mer utviklingsoppgaver på tvers av sektorer

De fleste opplever at arbeidet i ABM for det meste er sektorspesifikt og at dette har mye med bestillingene fra departementet å gjøre. Mange har hatt forventninger om færre forvaltningsoppgaver og flere utviklingsmidler etter sammenslåingen. Disse forventningene er ikke blitt innfridd.

Mange gir uttrykk for at de gjerne skulle arbeidet mer på tvers og i team. I spørreundersøkelsen svarer to tredjedeler at de i større grad enn i dag ønsker å arbeide i prosjekter og team på tvers av avdelinger og enheter.

Gjennom intervjuene får vi vite at teamene har fungert svært ulikt (se pkt. 3.2.5). Det blir også sagt at teamene ikke får tyngde fordi de ikke er representert i ledergruppa, og enkelte har inntrykk av at tverrsektoriell jobbing ikke er meritterende i forhold til belønningssystemene.

I intervjuene nevner mange at de mangler strukturer og rutiner generelt, noe som gjør det vanskelig å få oversikt over hvem som gjør hva. Flere savner også bedre planlegging og mer løpende oppfølging på økonomi/ressursbruk og i prosjektene. Enkelte påpeker at prosjektene i praksis ofte blir overlatt til seg selv.

3.3.7 Delte meninger om samarbeid på tvers

Det er litt ulike meninger om samarbeidet og kommunikasjonen mellom avdelingene, avhengig av hvor man befinner seg i organisasjonen. Enkelte mener at det er godt samarbeid mellom avdelingene, særlig mellom Informasjonsavdelingen og Administrasjonsavdelingen. Derimot sier flere at

det er vanntette skott mellom Informasjonsavdelingen og Utviklingsavdelingen til tross for at begge avdelinger arbeider mye med faglig formidling. Men det blir også sagt av medarbeidere i Utviklingsavdelingen at det er lett ta kontakt med enkeltpersoner i de to andre avdelingene og at disse to avdelingene fungerer bra som støttefunksjon.

Det er ellers mange som mener at de nye lokalene og kontorlandskapet har bidratt til bedre samarbeid og kommunikasjon på tvers.

3.3.8 For mange og lange interne møter

Det er et nokså samstemmig syn i ABM at det brukes for mye tid på møter. Mange mener også at møtene er for dårlig forberedt, har dårlig møteledelse og er for mye preget av orienteringer og for lite av faglige diskusjoner. Men det sies også at enkelte fora fungerer ganske godt, at det er stor takhøyde for å komme med kritiske innspill og at oppfølging av innspill i møtene er blitt bedre.

Ledermøtet blir vurdert litt forskjellig av dem som deltar der. En mener at møtene er greie mens andre mener de er for lange, for lite stramme, at det brukes for mye tid på orienteringssaker og praktiske detaljer og for lite tid på de tunge, viktige sakene. Enkelte av de øvrige ansatte mener å vite at det er heftige diskusjoner på ledermøtene.

Avdelingsmøtene, og spesielt i Utviklingsavdelingen, får mye kritikk. Mange opplever dem som lange, kjedelige og lite relevante, og derfor er oppmøtet dårlig. Det er mest orienteringer, lite struktur og lite faglig diskusjon. Det blir sagt at avdelingsmøtene heller ikke fungerer som sektorovergripende og ikke har funnet sin form.

Infomøtene/allmøtene er det delte meninger om. Noen opplever dem som vesentlige og synes de fungerer greit og at det er viktig med en synlig direktør. De ser positivt på at det er anledning til å komme med spørsmål og ta opp stort og smått. Andre opplever at det er mye enveiskommunikasjon og tilfeldig informasjon (som de allerede har hørt), og mener at mye av det som blir sagt her kunne vært lagt ut på intranettet. I spørreundersøkelsen svarer om lag 60 prosent at de er helt eller delvis enig i at intern informasjon i større grad bør kanaliseres via intranettet for å spare møtetid.

Flere nevner at personalseminarene har hatt en positiv utvikling. De peker på at det er blitt bedre prosesser, konklusjoner blir fulgt opp, det er bedre tilbakemeldinger, og man ser resultatene tydeligere.

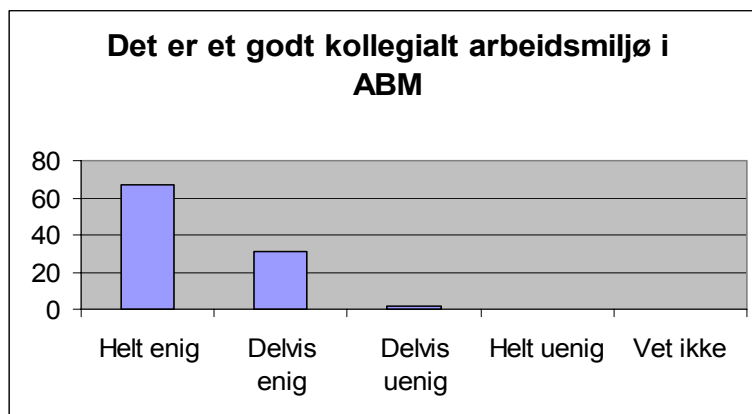
3.3.9 Godt kollegialt arbeidsmiljø

Alle intervjuobjektene uttaler seg positivt om arbeidsstedet og kollegene. Det sies at ABM er et veldig hyggelig sted å jobbe, med dyktige folk, god tone, mye latter og initiativ. Men enkelte nevner at det kan være litt sutring, og at ledelse er den viktigste årsaken til misnøye.

Resultatene fra spørreundersøkelsen støtter opp om inntrykket av et godt arbeidsmiljø. Mer enn to tredjedeler er helt enig i at det er et godt kollegialt arbeidsmiljø i ABM, mens en tredjedel er delvis enig. Medarbeiderne i

Administrasjonsavdelingen er mest fornøyd, mens medarbeiderne i Utviklingsavdelingen er minst tilbøyelig til å være helt enig.

Fig. 14



I intervjuene blir det lagt vekt på at man nå er kulturelt samkjørt og i stor grad identifiserer seg med ABM. Man har fortsatt tilhørighet til en sektor, men ikke til de gamle organisasjonene. Sosialt grupperer man seg litt avdelingsvis, blir det sagt. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at det er nokså delte meninger om dette. Om lag 55 prosent oppgir at de føler større tilhørighet til sin avdeling enn til ABM som helhet. Det er i Informasjonsavdelingen tilhørigheten til egen avdeling er størst, mens ansatte i Utviklingsavdelingen i størst grad føler tilhørighet til ABM.

At man nå er blitt såpass godt samkjørt tilskrives i stor grad de nye lokalene og organiseringen i kontorlandskap, som legger til rette for kontakt på tvers. Men enkelte nevner samtidig at lederne har mistet nærheten til egen avdeling, og at medarbeiderne savner nærhet til personalansvarlig. Enkelte nevner at kontorlandskap til tider kan medføre en del støy som kan virke forstyrrende.

3.4 Kompetanse

De intervjuede i ABM gir uttrykk for at det er gode muligheter for kompetanseutvikling og stor velvillighet når noen ønsker å gå på kurs. Men det blir ofte små og enkeltvise tiltak, kompetanseutviklingen er ikke satt inn i et større og helhetlig perspektiv, og det hevdes at det er for lite bevissthet rundt tverrsektoriell kompetanseheving. Som et eksempel nevnes at studieturer alltid blir arrangert med sektorspesifikke temaer. Det blir også nevnt at det har vært en del kompetanseutvikling på tvers, men at dette har kommet som et ønske fra de ansatte selv og ikke etter påtrykk fra ledelsen. De ansatte har lenge etterlyst en kompetanseutviklingsplan, og det jobbes med den nå.

Flere viser til at rekrutteringspolitikken reproducerer kompetanseprofilen og at man har rekruttert for lite med tanke på ABM-perspektivet de siste årene. Det

legger også begrensninger på rekrutteringen at det i de siste årene har vært få som slutter og at det dermed er liten turnover i ABM.²

Samtidig er det også enkelte som mener at ABM mangler spisskompetanse og folk med erfaring fra sektorene, særlig på bibliotek- og arkivfeltet. På museumsfeltet derimot har de topp kompetanse, blir det sagt. Det pekes også på at det må være større muligheter for å omfordele ressurser, bruke folk mer på tvers og gi rom for videreutvikling.

Flere av intervjuobjektene mener det er et stort behov for å styrke lederkompetansen og den strategiske kompetansen i ABM. De ansatte har også etterspurt opplæring i prosjektledelse og prosjektarbeid.

Mange har synspunkter på kompetansebehovet i årene framover. Det går særlig på å øke bredden i organisasjonens kompetanse og rekruttere kompetanse utover det ABM-faglige. Bedre forvaltningskompetanse etterspørres, samt behov for mer kompetanse i jus og økonomi/regnskap. Enkelte peker på behovet for bedre IKT-kompetanse på et overgripende plan og kommunikasjonsfaglig kompetanse.

Blant de ansatte i ABM er det delte meninger om de har riktig kompetanse til å løse framtidige oppgaver. I spørreundersøkelsen svarte over halvparten at de er helt eller delvis enig i at ABM har riktig kompetanse til å løse framtidige oppgaver, mens 40 prosent er helt eller delvis uenig.

KKD mener at ABM bør ha en god kombinasjon av generalist- og fagkompetanse for å føre en god dialog med den tunge fagkompetansen i de sentrale fagmiljøene, og ifølge KKD er det fortsatt forbedringspunkter her. Det blir også sagt at kompetanse bør være et tema i ledergruppa, og kanskje bør ABM i større grad bruke midlertidige stillinger, prosjektstillinger og lignende for å trekke til seg ny kompetanse i perioder.

3.5 Forholdet til eksterne aktører

I både intervjuene og spørreskjemaundersøkelsen har vi tatt opp ABMs forhold til eksterne aktører – først og fremst Kultur- og kirke departementet (KKD) og ABMs styre. Ettersom evalueringen ikke skulle vurdere ABMs resultater, har vi imidlertid ikke innhentet synspunkter fra aktører i sektoren.

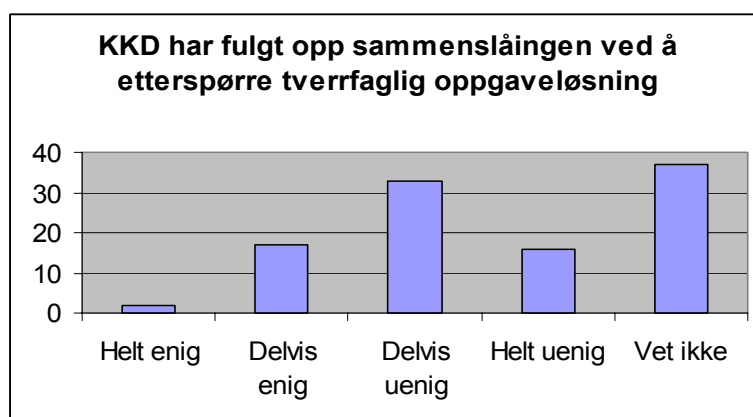
3.5.1 Kultur- og kirke departementet styrer sektorvis

KKD oppleves å ha en relativt sterk styring med ABM. Til tross for at ABM har et eget styre, skjer den reelle styringen direkte fra KKD. I intervjuene gir representantene for KKD uttrykk for at de ser ABM først og fremst som et fagorgan, og at de forventer rask, konkret, faglig bistand til departementet. Samtidig ønsker departementet at ABM skal bidra aktivt i den mer langsiktige utviklingen av sektorene.

² Derimot var det mange ledige stillinger ved sammenslåingen i 2003, slik at en relativt stor andel av de ansatte ble rekruttert i den perioden.

Mange i ABM peker også på at KKD først og fremst etterspør sektorfaglig bistand. Dette inntrykket understøttes av spørreundersøkelsen, der et flertall er uenige i at KKD har fulgt opp sammenslåingen ved å etterspørre tverrfaglig oppgaveløsning fra ABM. Her er det imidlertid 37 prosent som svarer ”vet ikke”, noe som tyder på at mange – særlig i Administrasjonsavdelingen og Informasjonsavdelingen – har lite kontakt med departementet.

Fig. 15



KKD kommuniserer først og fremst sektorvis med ABM. Departementet peker selv på at dette delvis skyldes budsjettstrukturen. Både styringen av de ulike sektorene og av de ulike underliggende virksomhetene skjer sektorvis. Det tverrsektorielle innslaget utgjøres av ABM selv og utviklingsmidlene de forvalter.

Departementet er åpne for at ABM organiserer sin virksomhet mer tverrsektorielt. Det påpekes imidlertid som viktigere at ABM har en bevissthet om i hvilke sammenhenger det tverrsektorielle perspektivet er relevant og når det er hensiktsmessig med et sektorperspektiv.

ABMs utviklingsrolle ble sterkt betonet ved opprettelsen av virksomheten, og det ble blant annet presisert at det skulle være mindre vekt på kontrolloppgaver og større vekt på utviklingsoppgaver. Mange av informantene i ABM opplever derimot at mengden forvaltningsoppgaver er økende og at de hele tiden får nye utredningsoppgaver fra departementet. Enkelte peker riktignok på at dette nok kan oppleves ulikt avhengig av hvilken virksomhet man kom fra. De som kom fra Statens bibliotekstilsyn ser dette annerledes enn de som kom fra NMU.

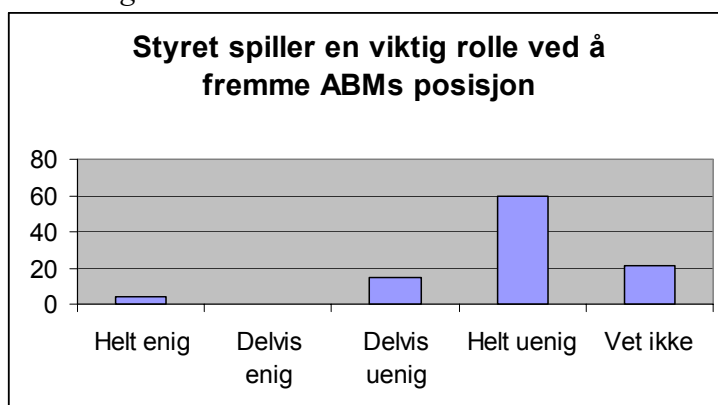
Kunnskapsdepartementet (KD), som også har ansvar for deler av ABMs oppgaveportefølje på bibliotekssiden, oppleves som helt usynlige. KD er ikke involvert i etatsstyringen og deltar ikke i etatsstyringsmøtene. Det er heller ikke stor grad av kontakt om konkrete arbeidsoppgaver. KD selv ser heller ikke behovet for økt kontakt. Det vises bl.a. til ulikheter i styringsstruktur, ved at KKD har direkte styring overfor (fag)biblioteks- og museumssektoren, mens KD styrer den samme typen enheter indirekte gjennom styringen av universitetene og høyskolene.

3.5.2 Styret oppleves som lite viktig

Inntrykket som gis i intervjuene er at styret ikke oppleves å ha noen reell funksjon. Det gis uttrykk for at det er KKD som styrer ABM og at styret ikke har noen reell maktposisjon. KKD sender ordinært tildelingsbrev direkte til ABM og styret har ingen rolle i prioriteringen av oppgaver.

Dette inntrykket blir bekreftet gjennom resultatene av spørreundersøkelsen. Hele 75 prosent er helt eller delvis uenige i at styret spiller en viktig rolle ved å fremme ABMs posisjon. Over 20 prosent svarer ”vet ikke” på dette spørsmålet, noe som tyder på at det i deler av organisasjonen er lite kunnskap om hvilken rolle styret har.

Fig. 16



Selv om de fleste gir uttrykk for at styret ikke er nødvendig, er det flere som ser positivt på styrets utvikling siden starten. Selv om styret er sammensatt av representanter fra de tre sektorene, opplever flere at styret – til forskjell fra departementet – i økende grad klarer å legge et reelt ABM-perspektiv til grunn for virksomheten.

Andre igjen mener at styremedlemmene først og fremst er sektorrepresentanter og at dette er problematisk i forbindelse med tildeling av prosjektmidler. Styret fatter riktig nok ikke vedtak om tildeling, men er aktivt med i utformingen av tildelingskriteriene. Ettersom styremedlemmene også representerer virksomheter som søker om prosjektmidler, oppfatter flere av de ansatte i ABM at dette innebærer en form for dobbeltrolle.

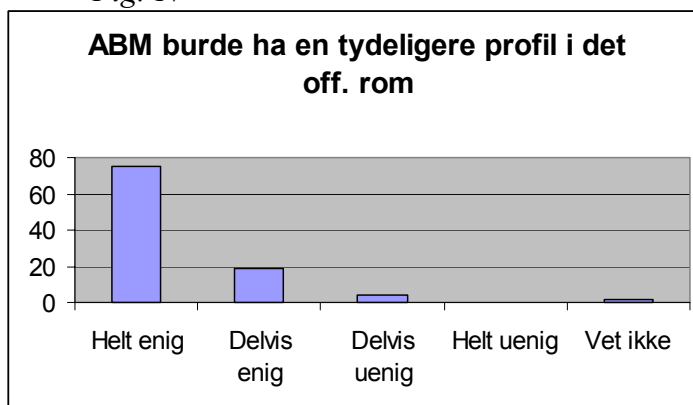
Styret på sin side uttrykker tilfredshet med ABM og administrasjonen, og ser styrets rolle som viktig. Styret ønsker imidlertid å bli trukket mer inn i styringsdialogen med KKD. Departementet på sin side har inntil nylig kun forholdt seg til ABMs ledelse og ikke hatt direkte kontakt med styret. Etter ønske fra ABMs direktør har imidlertid styreleder blitt trukket mer med i møter med departementet.

3.5.3 Mange etterlyser en tydeligere profil utad

Både spørreundersøkelse og intervjurunden viser at det er et utbredt ønske at ABM markerer seg klarere med fagpolitiske vurderinger og standpunkter. En vanlig oppfatning er at ABMs ledelse i unødig grad ”ligger lavt”, og mange ønsker en mer proaktiv rolle ved at ABM initierer/deltar i offentlig debatt, for

eksempel ved at ABM som eksponent for museumsreformen fronter denne i større grad. Spørreundersøkelsen viser at hele 94 prosent mener at ABM bør ha en tydeligere offentlig profil.

Fig. 17



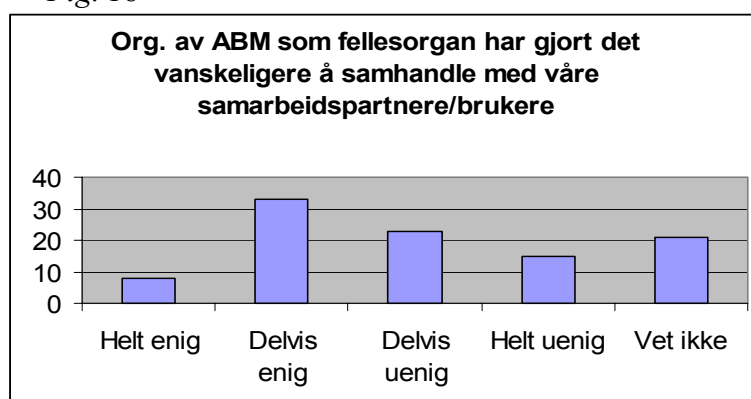
Ledelsen ser det snarere slik at ABMs rolle bør gå i retning av å være synlig i det faglige landskapet ute i sektorene, lokalt og regionalt, og at tilbakemeldinger fra sektoren nettopp viser at det her er en positiv utvikling på gang. KKD vurderer det heller ikke slik at ABM bør ta sikte på en mer proaktiv rolle i offentlig debatt om faglig kontroversielle spørsmål. Derimot ser de gjerne at ABM stimulerer til at institusjonene i sektoren engasjerer seg og tar del i offentlig debatt.

3.5.4 Delte meninger om kommunikasjonen med sektoren

Kommunikasjon med aktører i sektoren er en viktig del av ABMs oppgaver. Tett kontakt med samarbeidspartnere og brukere prioriteres høyt både av ledelse og medarbeidere i ABM. Dette er også en av årsakene til at mange av de ansatte i ABM har et stort reisefravær.

Selv om hovedtyngden av informantene i større grad ønsker å vektlegge det tverrsektorielle perspektivet, er det også enkelte som mener at kontakten med sektoren har blitt svekket gjennom opprettelsen av ABM. Spørreundersøkelsen viser at om lag halvparten av dem som har gjort seg opp en mening, sier seg helt eller delvis enig i at organiseringen av ABM som fellesorgan har gjort det vanskeligere å samhandle med organisasjonens samarbeidspartnere og brukere.

Fig. 18



Dersom vi bryter svarene ned på avdelingstilhørighet, finner vi at ”vet ikke”-gruppen – naturlig nok – er størst i Administrasjonsavdelingen og lavest i Utviklingsavdelingen. De ansatte i Utviklingsavdelingen er også noe mer tilbøyelige til å være enige i utsagnet over. Ser vi på tidligere arbeidssted, er det tidligere ansatte i Riksbibliotekstjenesten som uttrykker størst grad av enighet (75 prosent). Her er det imidlertid viktig å peke på at dreier seg om små tall.

4 Problemstillinger og vurderinger

I forrige kapittel har vi presentert funn fra intervjuene og spørreundersøkelsen. På det grunnlaget vil vi i dette kapitlet forsøke å fange inn det vi ser som sentrale problemstillinger for organisasjonen, samt gi noen vurderinger av situasjonen.

4.1 Krevende premisser for sammenslåing

For å forstå ABMs situasjon i dag er det nødvendig å kjenne premissene som ble lagt til grunn for sammenslåingen. Av disse vil vi særlig trekke fram følgende:

- Det skulle etableres ett felles faglig utviklingsorgan for tre sektorer som har ulik kultur og fagtradisjoner, ulike styrings- og forvaltningsstrukturer mv.
- Tre institusjoner med til dels svært ulik bakgrunn (rolle, oppgaver, organisasjonskultur mv) skulle integreres.
- Organiseringen av det nye organet skulle ivareta kryssende hensyn: Det skulle *”organiseres etter funksjonelle og ikke sektorspesifikke kriterier, slik at man får et reelt fellesorgan.... En funksjonelt basert organisering som hovedprinsipp må likevel ikke forhindre at den sektorfaglige spisskompetansen for hver av de tre delsektorene får en distinkt plass innenfor organisasjonen”* (fra KKD's prosjektbeskrivelse). Essensen av dette er at ABM hadde svært lite handlingsrom da organiseringen av virksomheten skulle utformes.
- Sammenslåingen sto overfor en ubalanse ved at de tre institusjonene (to biblioteksorganer, ett museumsorgan og ingen på arkivside) ikke samsvarte helt med de tre sektorene.
- Etableringen av et nytt tverrsektorielt organ som ABM berørte fag- og ansvarsområdene for de eksisterende tunge fagmiljøene Riksarkivet og Nasjonalbiblioteket. Det nye organet hadde en utfordring i å avklare rollefordeling, initiere faglig samarbeid, operere i gråsoner, tilkjempe seg nisjer osv.
- Det nye organet ble stilt i utsikt at det over flere år ville bli bevilget relativt store beløp som utviklingsmidler for sektoren. Dette er foreløpig i liten grad fulgt opp.
- Sammenslåing innebærer flytting, og i ABMs tilfelle ble det hele tre flytteprosesser i perioden fram til 2005. Dette har kostet mye energi og ressurser, men har – i siste instans – også gitt mulighet for å få lokaler som er bedre tilpasset prosjektorienterte oppgaver og tverrgående arbeidsformer.

Summen av dette er at ledelse og ansatte i det nye ABM-utvikling har vært igjennom en svært krevende omstillingsprosess siden 2002, og at denne prosessen fortsatt pågår.

4.2 ABMs rolle – ulike syn og muligheter

For enhver offentlig virksomhet er det viktig å være bevisst på hvilke roller virksomheten bør spille og hvordan disse rollene bør utøves. Dette kan gi premisser for hvordan organisasjon og arbeidsformer bør utformes, samt hvilken type kompetanse som bør rekrutteres og utvikles.

4.2.1 Fagorgan for KKD eller utviklingsorgan for sektoren?

Ved sammenslåingen i 2003 ble det lagt stor vekt på at den nye institusjonen skulle profileres som et *strategisk utviklingsorgan*, ikke som et typisk forvaltningsorgan. Dette ble signalisert ved navnet *ABM-utvikling* og undertittelen *Statens senter for arkiv, bibliotek og museum*.

ABM er imidlertid tillagt flere typer oppgaver som ikke kan oppfattes som utviklingsoppgaver. KKD vurderer det nemlig slik at en viss andel mer forvaltningspregede oppgaver er nyttig for at ABM skal kunne opptre og oppfattes som en relevant aktør i sektorens løpende virksomhet. På den annen side er ABM ikke plassert inn i ”budsjettlinjen” mellom departement og sektor. KKD omtaler derfor ikke ABM-utvikling som et direktorat, men som et *fagorgan* eller som en ”felles faglig-administrativ samordnings- og utviklingsorgan for arkiv-, biblioteks- og museumsfeltet” (St.prp. 1).

Mange av de intervjuede påpekte at KKD ikke har fulgt opp intensjonen om en klar utviklingsprofil for ABM. Det hevdes at KKD bruker ABM til å understøtte sin egen rolle som sekretariat for politisk ledelse, ved å pålegge kortsiktige utredningsoppdrag. Her er det åpenbart en kilde til uenighet om rolle: Skal ABM være vendt mot departementsnivået og ha som en av sine hovedoppgaver å være faglig rådgiver og utredningsorgan for KKD? Eller skal ABM være mer eller mindre skjermet mot dette for i stedet å kunne konsentrere seg om de mer langsiktige og tverrsektorielle utviklingsoppgavene i og overfor sektoren?

Ut fra vanlig begrepsbruk i andre departementsområder vil ABM med sin portefølje oppfattes og omtales som et direktorat. Det foreligger ingen offisiell definisjon, men i Direktoratshåndboka (utgitt av AD 1993) finner vi direktorat definert slik:

Et direktorat er et statlig forvaltningsorgan. Det har sentrale administrative (forvaltningsmessige) oppgaver og som oftest også andre faglige oppgaver, som er tillagt institusjonen i lov, eller i instruks eller fullmakt iht. lov, og dette kan også omfatte myndighetsutøvelse. Det arbeider med hele landet som virkefelt. Det er ikke integrert i noe departement. Det er likevel direkte underlagt et (eller flere) departementers instruksjonsmyndighet.

Status og omtale som direktorat gir likevel ingen klare premisser for hvilken rolle ABM bør spille. KKD står fritt til å bruke ABM til faglig råd og utredning

uavhengig av om departementet vil omtale ABM som direktorat eller ikke. Det er neppe realistisk å tenke seg noen form for skjerming av utviklingsoppgavene. Dette blir snarere et spørsmål om ressursbehov (og KKD må selvsagt være klar over konsekvensene av en hyppig bruk av ABM). Sett fra ABMs side kan det selvsagt være vanskelig å håndtere kortsiktige, mer eller mindre presserende oppdrag innimellom langsiktige utviklingsoppgaver, men det bør også være positivt å få brukt og utviklet sin kompetanse og øvd innflytelse på departementsnivåets problemstillinger.

4.2.2 Høy eller lav profil utad?

Vår kartlegging viser at det er et utbredt ønske at ABM inntar en mer proaktiv rolle og markerer seg klarere med fagpolitiske vurderinger og standpunkter i offentlig debatt. Ledelsens holdning er imidlertid at ABM først og fremst skal være et kompetansesenter for sektoren, og at det er fagmiljøene selv (museene, bibliotekene, arkivene) som bør markere seg utad. Dette synes også å være i tråd med KKD's holdning.

Ønsket om en høyere profil utad kan for så vidt sies å bygge på intensjonen med en direktorsrolle: Et direktorat skal kunne gi sitt departement råd ut fra en faglig vurdering selv om rådene skulle gå på tvers av statsrådets politiske linje. Og når det er opprettet et direktorat (eller direktoratsliknende organ) på et fagområde, tilsier dette også at en faglig uavhengighet kan komme offentlig til syne ved at direktoratet i enkelte sammenhenger viser seg å være faglig uenig med departementet.

Det kan iallfall ikke være tvil om at ABM formelt har anledning til å heve profilen utad. Men spørsmålet er likevel om fordelene vil være større enn ulempene. Fordelene kan være politisk/allmenn oppmerksomhet, faglig anerkjennelse, faglig autoritet i sektoren osv. Ulempene dreier seg om tids- og ressursbruk og hva eventuelle faglige kontroverser og konflikter kan få av konsekvenser for tillits- og samarbeidsforhold.

Det avgjørende må være at fordeler og ulemper vurderes i en bredere sammenheng: ABMs ledelse må ta stilling til hvordan profilen utad bør utformes/utøves for å bidra til å realisere de mål og strategier som er valgt. Her bør informasjonsheten kunne yte strategisk rådgivning og gi bidrag basert på kommunikasjonsfaglig kompetanse.

4.2.3 Flersektoriell eller tverrsektoriell?

For en utenforstående er det i utgangspunktet nærliggende å oppfatte sammenslåingen til ABM som en entydig ambisjon om å arbeide tverrsektorielt, altså at mest mulig av utviklingsarbeid skal formes i et tverrfaglig perspektiv. Det er imidlertid ikke tilfellet. Helt fra starten er det snakk om et både-og, til dels med en forrang for det sektorspesifikke:

”ABM-utvikling skal fremme samordning og samarbeid mellom de tre delsektorene i den utstrekning og på det nivå der dette framstår som strategisk og ressursmessig hensiktsmessig, særlig for å fremme en felles utnyttelse av kunnskapskildene, men ikke slik at det går på bekostning av delsektorens faglige egenart....” (Fra KKD's prosjektbeskrivelse).

Til dels i kontrast til dette er det i den samme prosjektbeskrivelsen lagt føringer om at ABM skal organiseres som et reelt fellesorgan med inndeling etter ”funksjonelle og ikke sektorspesifikke kriterier”. Men med en sektorbasert inndeling av Utviklingsavdelingen har denne løsningen etter vår oppfatning likevel fungert mer sektor- enn funksjonsorientert.

Når vi i intervjurunden ber om anslag over hvor mye av ABMs virksomhet som er hhv. sektor- og tverrsektorielt orientert, får vi klart inntrykk av at det sektororienterte arbeidet dominerer, men at det samtidig er en positiv holdning til å styrke det tverrsektorielle arbeidet.

Fordelingen av prosjektmidler forteller også sitt: Sum tildeling til sektorspesifikke prosjekter i 2005 er langt større enn tildelingen til tverrsektorielle prosjekter. Ubalansen var imidlertid enda større tidligere, så tendensen kan synes å gå gradvis noe mer i favør av tverrsektorielle prosjekter.

Etter vår oppfatning er dette et nøkkelpremiss for hvordan ABM bør organiseres. Det dreier seg logisk om to spørsmål: hvor stort er det realistiske potensialet for å utvikle de tre sektorene i et tverrgående perspektiv, og hvor sterk er evnen og viljen til å utnytte dette potensialet sett i forhold til motkreftene?

Mest interessant i denne forbindelse er selvsagt KKD's holdning. Stemmer den med oppfatningen blant de intervjuede i ABM, altså at KKD har redusert sine ambisjoner for det tverrsektorielle perspektivet?

Vårt inntrykk fra KKD er ikke at departementet har redusert ambisjonene, men at ambisjonsnivået var lavere i utgangspunktet enn det som ser ut til å være en vanlig oppfatning blant ansatte i ABM. Dessuten legger budsjettstrukturen på ABM-feltet til rette for en flersektoriell snarere enn en tverrsektoriell tilnærming til feltet. Den uformelle faglige kontakten går også i hovedsak sektorvis. Vi ser ingen tegn til en sterkere satsing på det tverrsektorielle perspektiv i nær framtid.

Men intervjurunden indikerer at ABMs styre til dels fungerer som pådriver for den tverrsektorielle ambisjonen, og at tverrsektorielle initiativ synes å ha bedre vekstvilkår lokalt og regionalt enn sentralt. Med tanke på en kommende regionreform kan det i denne forbindelse reises spørsmål om muligheten for regionale ABM-enheter. Dette ville i så fall kunne endre mulighetsbildet for tverrsektorielle initiativ.

4.3 Tredelt ledelse disponerer for revirforsvar

Misnøyen med dagens organisering er særlig knyttet til den tredelte ledelsen i Utviklingsavdelingen. Gitt de premisene som ble lagt ved opprettelsen for å ivareta kryssende hensyn er det imidlertid forståelig at en slik løsning ble utfallet. Handlingsrommet når det gjelder organisering var ytterst begrenset, og det var utvilsomt vanskelig å finne et godt kompromiss mellom på den ene side ambisjonen om tverrfaglighet, samordning og samarbeid, og på den annen side

hensynet til å gi sektorfaglig kompetanse ”en distinkt plass i organisasjonen”, bl.a. for å ha faglig troverdighet overfor de tre sektorene.

Det er ikke uventet at en slik konstellasjon med tre sidestilte ledere er problematisk og møter misnøye. Dette bør imidlertid ikke oppfattes som en kritikk mot de tre avdelingslederne, men mot den strukturen de inngår i. De tre lederne er rekruttert fra hver sin sektor, de er satt til å lede sine respektive faggrupper, og deres portefølje er mer eller mindre dominert av sektorspesifikke oppgaver, samtidig som de sammen skal utgjøre en felles ledelse. De vil av andre lett oppfattes primært som sektorrepresentanter, og de vil møtes med tilsvarende rolleforventninger. Etter vår vurdering er ikke dette en struktur som disponerer for tverrsektorielle initiativ, men snarere en struktur som disponerer for revirforsvar.

Vi ser det som en illustrasjon på dette når hovedutfordringen knyttet til digital utvikling ikke er håndtert på en helhetlig måte. Her er det stor utålmodighet internt, og det er grunn til å tro at en annen organisering ville kunne legge et bedre grunnlag for å få utnyttet det tverrfaglige potensialet.

Et av mandatpunktene for denne evalueringen var å vurdere hvordan organiseringen fungerer for de sektorspesifikke og de sektorovergripende arbeidsoppgavene. Vår vurdering er at den tredelte ledelsen av Utviklingsavdelingen bidrar til å vedlikeholde oppmerksomheten om de sektorspesifikke oppgavene, og til at disse i praksis får den nødvendige prioritet. Derimot synes organiseringen med den tredelte ledelsen å ha gitt liten drahjelp for utviklingen av de sektorovergripende oppgavene.

For øvrig må vurderingen av hvordan organiseringen fungerer for de sektorspesifikke og de sektorovergripende oppgavene også ses i lys av hvilke krav og forventninger departementet (og enkeltsektorene) har til ABM på disse områdene.

Mer generelt er vår vurdering at en ordning med en tredelt avdelingsledelse uansett vil være svært vanskelig å praktisere. Tredelt ledelse gjør nødvendigvis beslutningsprosessene mer kompliserte og tidkrevende, og en ledertroika vil måtte streve med å fungere helhetlig og å framstå enhetlig, noe erfaringene fra ABM også viser.

Tredelt ledelse er etter vår vurdering en komplisert øvelse også når det gjelder oppfølging av medarbeidere. En slik ordning krever mye samordning mellom lederne og tydelighet mht lederverdier. Kartleggingen viser imidlertid at lederne oppleves som svært ulike mht lederstil, vilje og evne til å delegere og måter å følge opp medarbeiderne på. Spørreundersøkelsen viser også at det er mest misnøye mht arbeidsmiljø, delegering og oppfølging i denne avdelingen.

4.4 Spredning i portefølje gir uklar avdelingsprofil

Intervjumaterialet viser at Informasjonsavdelingen bare i liten grad arbeider med det en statlig virksomhet vanligvis definerer som sin informasjonsoppgave. Hoveddelen av avdelingens oppgaver ser ut til å ligge på formidling og

informasjon rettet mot ABM-sektoren, altså som en del av ABMs primærfunksjoner og nært knyttet til Utviklingsavdelingens ansvar. En annen og mindre del av oppgavene gjelder ansvaret for IKT-støtte, som er en typisk fellestjeneste, og som normalt er plassert i en administrasjonsavdeling. Endelig arbeider avdelingen også med de "rene" informasjonsoppgavene, de som retter seg mot publikum generelt og mediene, men omfanget av dette synes svært begrenset sett i forhold til de 15 årsverk avdelingen disponerer.

Denne spredningen i oppgaveportefølje gir en uklar avdelingsprofil. Betegnelsen "Informasjonsavdeling" synes i det hele tatt relativt lite dekkende for det spekteret av oppgaver som er lagt til avdelingen.

En avskalling til begge sider (formidlingsoppgaver til Utviklingsavdelingen og IKT-støtte til Administrasjonen) ville gi en langt mindre informasjonsenhet, med en klarere rolledeling i forhold til de andre avdelingene og en klarere prioritering av de rene informasjonsoppgavene. En slik avskalling ville riktignok bety at IKT-miljøet i Kulturnett Norge og intern IKT-støtte plasseres i ulike avdelinger, men ulempen ved dette kan langt på vei motvirkes gjennom fysisk samlokalisering.

Hvordan skulle eventuelt den gjenværende "rene" informasjonsfunksjonen organiseres? For en virksomhet som ABM, som i stor grad forholder seg til fagsektorene og i mindre grad retter sin informasjonsvirksomhet mot publikum generelt, vil informasjonsenheten kunne bli svært liten. Det kan da være hensiktsmessig å legge den i stab for direktøren, slik at det blir kort vei både til toppledelsen og til linjeledelsen. En slik stab kan riktig nok risikere å framstå som løsrevet fra resten av virksomheten og ikke ha nødvendig autoritet hos linjelederne. Derfor bør det være tett samarbeid mellom informasjonsenheten, ledelsen og fagavdelingene, bl.a. ved at leder for informasjonsvirksomheten deltar i ledergruppa.

De mest vanlige oppgavene for en informasjonsfunksjon i stab vil være:

- strategisk rådgivning overfor ledelsen på kommunikasjonsområdet
- presse- og publikumskontakt
- redaktøransvar for Internett/intranett

I ABM kan det være behov for å bruke intranettet mer aktivt for å redusere møtevirksomheten. En løsning kan være å legge redaktøransvaret til en informasjonsenhet i stab og etablere en redaksjonsgruppe med representanter for fagavdelingene for å sikre et tett samarbeid.

Kommunikasjonsfaglig kunnskap er en forutsetning for den som skal arbeide med informasjon. I vurderingen av kvalifikasjoner vil det være en fordel å se hvilken kompetanse informasjonsmedarbeiderne samlet bør ha for å dekke de oppgavene som legges til informasjonsenheten.

4.5 For lite ledelse og prosess-regi

Lederrollen er i praksis tilpasset de selvgående

Vi ser at lederne er svært fagorientert, de reiser mye og deltar i mange møter, både eksternt og internt. Oppmerksomheten om selve ledelsesfunksjonen blir begrenset. Vi kan kanskje si at lederrollen slik den praktiseres i ABM, forutsetter fullt ut "selvgående" medarbeidere. Med det mener vi medarbeidere som bare i svært liten grad trenger individuell oppfølging, og som holder seg innenfor vedtatte mål og rammer uten at det bygges rutiner og systemer for å følge opp dette.

Nå kommer medarbeiderne i ABM fra svært ulike organisasjonskulturer. For dem som er vant til stor frihet kan nettopp fravær av kontroll og rom for egne initiativ være noe av det som gjør ABM til en attraktiv arbeidsplass. For dem som er vant til relativt tett oppfølging, vil lederrollen slik den praktiseres i ABM, innebære for lite tilstedeværelse og oppfølging fra leder. Her skal det imidlertid understrekes at sistnevnte kategori synes å være i klart mindretall, etter som nesten 70 prosent sa seg enig/delvis enig i at de får den oppfølging de trenger (pkt 3.3.2).

For lite regi på interne prosesser

Oppfølging er ikke bare knyttet til ledelse, men også til interne systemer og rutiner. Også på dette punktet framkommer det kritiske synspunkter, bl.a. når det gjelder systemer og oppfølgingsrutiner for team- og prosjektarbeid.

Men dette gjelder også for interne prosesser mer generelt: Det er bl.a. ønske om bedre mål- og strategiavklaringer på grunnlag av bredere og bedre styrte prosesser internt. Et uttrykk som ble brukt og som kan oppsummere denne typen kritikk er at det er *for lite bevisst regi* på de interne prosessene.

Sammenslåingen i ABM innebar en overgang fra tre miniorganer (alle under 20 ansatte) til ett mellomstort forvaltningsorgan (nær 70 ansatte). Dette forutsetter langt mer formalisering og organisasjonsbygging enn hva ledelse og ansatte tidligere har vært vant til. Spørsmål som tidligere enkelt kunne løses ad hoc og direkte mellom de berørte, må nå snarere gjøres til gjenstand for systemer, rutiner og en mer formell organisering av nødvendige prosesser etc. Denne overgangen forutsetter forståelse for betydningen av organisering og en annen måte å styre og lede virksomheten på.

Vårt inntrykk er at de endrede behov denne overgangen medfører, er undervurdert i ABM, og at det er klare svakheter på dette området. For en del av de ansatte falt dessuten denne overgangen sammen med en overgang til en langt mer prosjektorientert og tverrgående arbeidsform. Dette øker behovet for fastere organisering av interne prosesser.

5 **Anbefalinger uavhengig av organisering**

Vi ser behov for å gi noen anbefalinger som kan gjelde uavhengig av hvilken formell organisering som til slutt velges for ABM. Dette kan være vel så viktig som å endre selve organisasjonsstrukturen.

5.1 **Avklare potensialet for tverrsektoriell tilnærming**

Som nevnt ser vi det som et nøkkelpunkt for ABM å avveie mellom tverrsektoriell vs. flersektoriell tilnærming. Her ser vi behov for å:

- Utfordre KKD når det gjelder den tverrsektorielle ambisjonen: Hvor stor interesse er det for at ABM bør søke å maksimere en tverrsektoriell tilnærming? Hvilke føringer må legges til fordel for sektorspesifikk tilnærming?
- Gå i dialog med sektormiljøene, for eksempel ved åpne fagkonferanser, om potensial og interesse: Hvilke muligheter foreligger – og hvilke kan skapes?

Dette er selvsagt spørsmål som ikke kan avklares presist og heller ikke en gang for alle, men det vil være fordelaktig å få et klarere bilde av potensial og interesse på dette området, som grunnlag for å vurdere organisasjonsutforming (jf pkt. 6.2). Det bør dessuten legges vekt på å kommunisere dette internt i ABM, slik at ikke forventningene spriker på dette området.

5.2 **Styrke kompetansen på tverrgående arbeidsformer**

Vi ser en mer bevisst og nyansert bruk av tverrgående arbeidsformer som et viktig element i en nødvendig organisasjonsutvikling. I denne sammenheng bør det skje en kompetanseutvikling både mht. begrepsbruk og praksis.

Vi foreslår en mer presis bruk av begrepene for tverrgående arbeidsformer. Vi sikter da spesielt til teambegrepet, som kan forbeholdes en tverrgående arbeidsform med følgende kjennetegn:

- langsiktig mandat (minst 3-4 år)
- ansvar for å produsere forslag/løsninger og/eller for å sette i verk tiltak
- avtalte ressursrammer
- rapportere regelmessig til ledergruppa og være representert i ledermøtene når teamets mandat/oppgaver berøres
- teamledelse går på omgang, f.eks. årlig
- teamdeltakere kan være med i ett eller to team. Hver teamdeltaker arbeider også for en linjeleder som har personalansvar for vedkommende.

For tverrgående arbeidsformer som ikke oppfyller disse kriteriene foreslår vi å bruke andre begreper, for eksempel prosjekt (når det er tidsavgrenset) eller gruppe.

5.3 Videreutvikle rutiner og systemer

ABM skal ha stor vekt på utviklingsoppgaver overfor sektoren. Men det betyr ikke at det ikke er behov for interne rutiner og systemer for å sikre god intern styring. Det vil for eksempel være vanskelig å foreta strategiske valg for den videre utvikling av virksomheten dersom man ikke har oversikt over ressursbruk.

Vi anbefaler derfor at ABM utvikler sitt interne styringssystem for å sikre bedre oversikt over omfang og innretning på oppgavene og ressursbruk og arbeidsbelastning knyttet til disse. Dette kan gjøres på en relativ enkel måte ved periodevis tidsregistrering eller ved en systematisk gjennomgang i forbindelse med medarbeidersamtaler og utarbeidelse av virksomhetsplaner.

Vi anbefaler også at det lages mer standardiserte opplegg for prosjekter og andre større arbeidsoppgaver, med klar forankring i ledergruppa/ansvarlig leder, definerte oppfølgingsrutiner, rapporteringsfrister mv. Vi vil imidlertid presisere at det normalt ikke er behov for flere organisatoriske ledd i forbindelse med prosjekter (det holder med prosjektgruppe som rapporterer til en leder), men at det snarere er behov for å få klarere rammer for arbeidsprosessene.

Når det gjelder forankringen av beslutninger internt, anbefaler vi at det legges opp til fastere regi for prosesser som skal føre fram til strategiavklaringer og lignende. Det bør avklares hvem som bør delta i slike prosesser og med hvilket mandat. Her er det viktig å påvirke forventningene for å få en omforent forståelse for hvilke type oppgaver og prosesser som bør bygge på en mer eller mindre bred medvirkning, og hvilke prosesser der dette ikke er hensiktsmessig.

5.4 Mer bevisst utforming av lederrollen

Kartleggingen viser at det er relativt mye frustrasjon knyttet til ledelse og lederrollene i ABM, og dette kan ikke bare tilbakeføres til ordningen med tredelt ledelse i Utviklingsavdelingen.

Vi anbefaler derfor at ledelsen i samspill med medarbeiderne setter av tid til å definere hva ”god ledelse” er i ABM. Det vil være viktig å få en omforent forståelse av hvilke lederverdier som er viktige og hvordan disse operasjonaliseres. Dette må også være prinsipper som den enkelte leder blir vurdert i forhold til.

Ofte vil denne typen prinsipper eller verdier dekke flere sider ved lederskapet, f.eks.:

- ledere som arbeider mål- og resultatorientert
- ledere som tar ansvar for helheten
- ledere som skaper trygghet, motivasjon og arbeidsglede
- ledere som er handlingskraftige og beslutningsdyktige
- ledere som er gode representanter for virksomheten utad
- ledere som utvikler seg selv

Et ledd i utviklingen av ledelsesfunksjonen i ABM kan også være å gjennomføre en såkalt 360 graders lederevaluering.

En konkret anbefaling er at lederne i ABM må prioritere tilstedeværelse og oppfølging av medarbeidere (og prosjekter) høyere. Samtidig må mellomlederne fortsatt ha en faglig orientering, både for å ivareta kontakten med sektoren, og for å være interessante samtalepartnere for medarbeiderne. Det bør imidlertid tilstrebes at lederne i større grad lar medarbeidere delta på eksterne møter slik at tid frigjøres til ledelse. Der ABM-perspektivet skal representeres, bør det kunne ivaretas av én av lederne. Mer bruk av intranett og e-post kan også frigjøre møtetid.

Under kartleggingen fant vi store forskjeller i medarbeidernes behov for oppfølging. Vi anbefaler derfor å legge vekt på at lederoppfølgingen tilpasses den enkelte medarbeiders behov. Det bør imidlertid også foretas en avklaring av hvilke forventninger man med rimelighet kan stille til oppfølging fra leder, veid opp mot det ansvar den enkelte medarbeider selv bør ha.

5.5 Styret bør omgjøres til et rådgivende forum

Både intervjurunde og spørreundersøkelse viste liten forståelse for at ABM skal ha et styre (pkt 3.5.2). Blant innvendingene vil vi spesielt peke på at både KKD og styret legger føringer for ABMs prioriteringer som ikke er innbyrdes avstemt, noe som skaper en "tjene to herrer"-situasjon med de problemer det innebærer for ABMs ledelse. Det forhold at direktøren er utnevnt av KKD, ikke av styret, vil tilsi at hans lojalitet primært går til KKD.

For øvrig vil Statskonsult vise til at gjeldende politikk og retningslinjer lenge har gått i retning av å begrense bruken av styre for direktorater og liknende forvaltningsorganer (jf. Administrasjonsdepartementets retningslinjer av 1993).

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har nå, etter forarbeid av Statskonsult, utgitt reviderte retningslinjer. Det heter her bl.a. "*Som hovedregel bør det ikke være styre for forvaltningsorganer*" og dessuten: "*Dersom det i særskilte tilfeller likevel er aktuelt å sette inn et styre mellom departementet og forvaltningsorganet, må det foretas en kritisk vurdering av departementets styringsbehov, virksomhetens karakter, statsrådets konstitusjonelle ansvar og om et styre vil gi merverdi og bedre styring*" (FAD 2006: Bruk av styre i staten)

Av de nevnte momentene er det trolig bare det siste - merverdi og bedre styring - som kan være aktuelt for å begrunne ABMs styre. Om dette momentet heter det i retningslinjene bl.a. "*Gjennom et styre kan man trekke inn annen kompetanse enn det et departement eller virksomheten selv besitter. Det gjelder bl.a. faglig kompetanse, nettverk, tilfang av ideer og legitimitet. Et styre kan tilføre virksomheten et bredere grunnlag for beslutninger og gi virksomheten kunnskap om og innsikt i mål- eller brukergruppers situasjon*".

Det kan riktig nok argumenteres for at ABMs styre kan bidra til slike effekter, men forutsetningen for å kunne bruke et styre på denne måten er, fortsatt iht.

retningslinjene, at departementet har ”*lite styringsbehov*”. For ABM er det tvert imot snakk om relativt sterk og detaljert styring. Og selv om KKD ikke omtaler ABM som direktorat, blir organet brukt i en tilnærmet direktoratsrolle. Et typisk utslag av dette er at ABM er satt til å gjennomføre museumsreformen, altså en politikkgjennomførende rolle. Konklusjonen er at FADs retningslinjer klart tilsier at ABM ikke bør ha styre.

Når Statskonsult anbefaler en omgjøring av styret til et rådgivende organ, legger vi også vekt på at dette vil kunne styrke ledelsen av ABM og bidra til at ledergruppa vil bli mer ansvarliggjort i sine strategidiskusjoner.

Som et alternativ til styre vil vi ikke foreslå et tradisjonelt rådsorgan, men heller antyde en løsning med særskilte referansegrupper for større prosjekter og innsatsområder, og at det årlig holdes en konferanse som kan gi ABM tilbakemelding og tjene som ”sektorpolitisk verksted”, gjerne med spesiell vekt på det tverrsektorielle perspektivet.

6 Muligheter for omorganisering

I det foregående har vi beskrevet og analysert trekk ved ABMs organisering, ledelse og arbeidsformer. Vi har påpekt problemer og gitt noen anbefalinger. I dette kapitlet formulerer vi noen premisser og skisserer enkelte alternativer til dagens organisering. Vi understreker at det er snakk om enkle skisser og ikke en detaljert utdyping og analyse av hvordan ulike modeller vil virke.

6.1 Premisser for mulig omorganisering

Begrense forventningene

Først vil vi påpeke at det lett blir overdrevne forventninger til en omorganisering. Organisasjonsstruktur er viktig for å sette rammer for prosessene, påvirke atferd og gi grunnlag for maktposisjoner. Men det bør samtidig understrekes at det er begrenset hva en omorganisering alene kan bidra med for å forandre hvordan en organisasjon fungerer. Dessuten er ABM i en posisjon der det ikke finnes noen enkel oppskrift for å organisere. En avveining av kryssende hensyn er uansett nødvendig.

Avvikle nåværende tredelte ledelse i Utviklingsavdelingen

Enhver omorganisering må ta hensyn til at den tredelte ledelsen av mange oppfattes som kjernen av problemet. Etter vår vurdering bør det være et premiss for omorganisering at den tredelte ledelsen avvikles.

Unngå sterk ubalanse i organisasjonsstrukturen

Med dagens organisering tilhører mer enn halvparten av de ansatte en enkelt avdeling – Utviklingsavdelingen. Ved en omorganisering bør man benytte anledningen til å utjevne dette forholdet.

Unngå å innføre flere nivåer

Et premiss for omorganisering bør være å beholde en relativt flat struktur. To ledernivåer bør være tilstrekkelig i en organisasjon som ikke er større enn 70 ansatte og der hovedoppgaven, å være et utviklingsorgan, forutsetter prosjektorienterte arbeidsformer og fleksibel ressursdisponering.

Informasjonsenheten bør konsentreres om kjerneoppgavene

Informasjonsenheten bør i større grad konsentreres om sine kjerneoppgaver slik at det blir en klarere rolledeling i forhold til de andre avdelingene og en sterkere prioritering av de rene informasjonsfaglige oppgavene.

Relevant sektorkompetanse i ledergruppa

Uansett organisering bør relevant sektorkompetanse for alle tre sektorer være representert i ledergruppa. Ellers vil ikke ledermøtet ha tilstrekkelig faglig dybde i sine overlegninger og beslutningsgrunnlag.

6.2 Skisser til alternative organiseringer

Når man vurderer alternative organiseringer er det viktig å understreke at uansett hva som velges som hovedstruktur, så vil det tverrgående elementet være viktig for ABM.

6.2.1 Justeringer av dagens organisering

En nærliggende løsning på kort sikt ville være å innføre *en felles leder for Utviklingsavdelingen*, og å gjøre de tre nåværende avdelingslederne til seksjons- eller gruppeledere for hver sin sektor. Det ville avhjelpe noen av svakhetene ved dagens løsning, bl.a. bidra til lettere å ”skjære igjennom” i revirbetonte spørsmål. Men det ville på den annen side være i strid med premisset om å unngå flere ledernivåer. Det ville også innebære å etablere en lederstilling med stort maktpotensial på bekostning av både direktøren og de tre nåværende avdelingslederne, og som dekker godt over halvparten av de ansatte. Et springende punkt for en slik løsning ville for øvrig være å definere hvilken fag- og erfaringsbakgrunn en slik leder skulle ha.

En variant av dette ”justeringsalternativet” ville være den løsningen som opprinnelig var påtenkt, nemlig å la ansvaret for budsjettkoordinering gå på omgang mellom de tre avdelingslederne. Ansvaret burde i så fall utvides til også å omfatte ansvaret for generell avdelingsledelse. Men uansett har dette klare svakheter som permanent løsning.

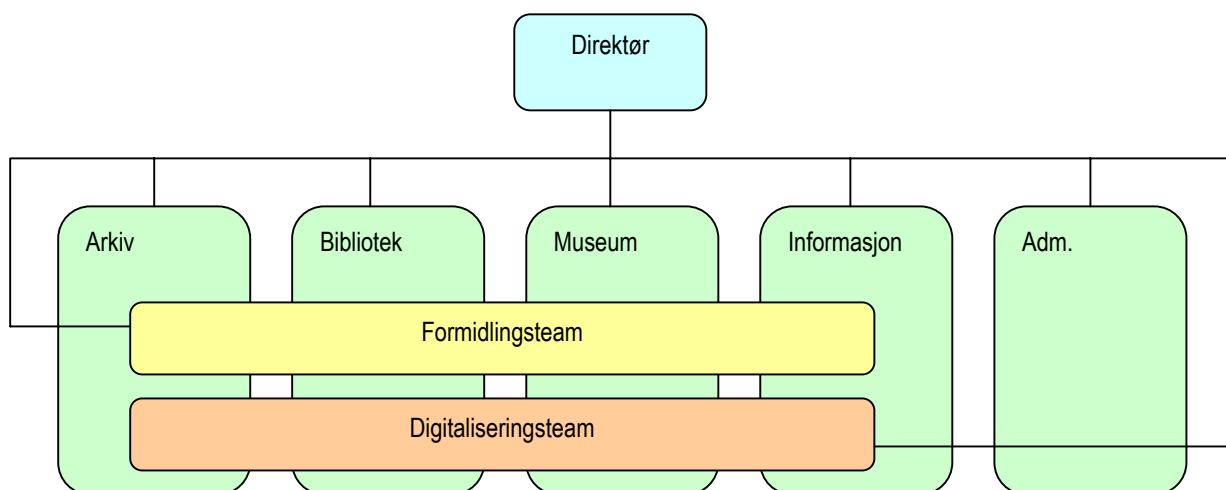
6.2.2 Sektor som hovedstruktur

Denne modellen har en sektordelt organisering som hovedstruktur (se fig. A nedenfor). Utviklingsavdelingen deles i tre ved at de tre nåværende faggruppene for arkiv, bibliotek og museum blir omdannet til hhv. *arkivavdelingen*, *bibliotekavdelingen* og *museumsavdelingen*. De nåværende avdelingslederne fortsetter i så fall som ledere for hver sine avdelinger.

Modellen innebærer i tillegg etablering av klart definerte *tverrgående team* for de høyest prioriterte strategiske innsatsområdene. Digitalisering og formidling er her brukt som illustrasjon på en teamorganisering. Teamene kan ha deltakere fra alle sektoravdelingene og ev. fra Informasjonsavdelingen. Mer enn to eller kanskje tre team er neppe realistisk. Det må legges til grunn en kvalifisert bruk av teambegrepet (jf. kap 5.2) med avtalte ressursrammer, teamledelse på omgang, rapportering til ledergruppa, personalansvar for teamdeltakerne lagt til avdelingslederne etc. For annet tverrsektorielt arbeid anvendes en ordinær gruppe- eller prosjektorganisering.

Styrken ved dette alternativet vil i første rekke være at det tar konsekvensen av at det sektorspesifikke arbeidet er dominerende, og legger organiseringen an etter det. Dessuten kan man unngå eller iallfall redusere problemene med dagens ordning, bl.a. kan det legges til rette for mindre tidkrevende og mer ryddige prioriterings- og beslutningsprosesser. Det vil også i større grad legges til rette for det tverrsektorielle perspektivet ved at slike satsinger får en definert plass i strukturen, bl.a. med ressursrammer og ansvar til teamene for å følge opp slike satsinger og eventuelt initiere nye.

Fig. A: Sektor som hovedstruktur



Svakheten ved dette alternativet er at oppløsningen av Utviklingsavdelingen i tre sektoravdelinger lett vil oppfattes som et tilbakeskritt når det gjelder å tenke og handle i et sektorovergripende ABM-perspektiv. Spesielt innad ville dette kunne gi et psykologisk uheldig signal. En klar satsing på sektorovergripende og teamorganiserte innsatsområder vil imidlertid kunne motvirke dette.

En annen svakhet er at enkelte avdelinger, spesielt arkivavdelingen, vil bli svært små i denne modellen. Videre er det vanskelig å imøtekomme premisset om at informasjonsenheten bør konsentrere seg om kjerneoppgavene. IKT-støtte kan overføres til Administrasjonsavdelingen, mens ansvaret for Kulturnett Norge ikke så lett kan plasseres andre steder.

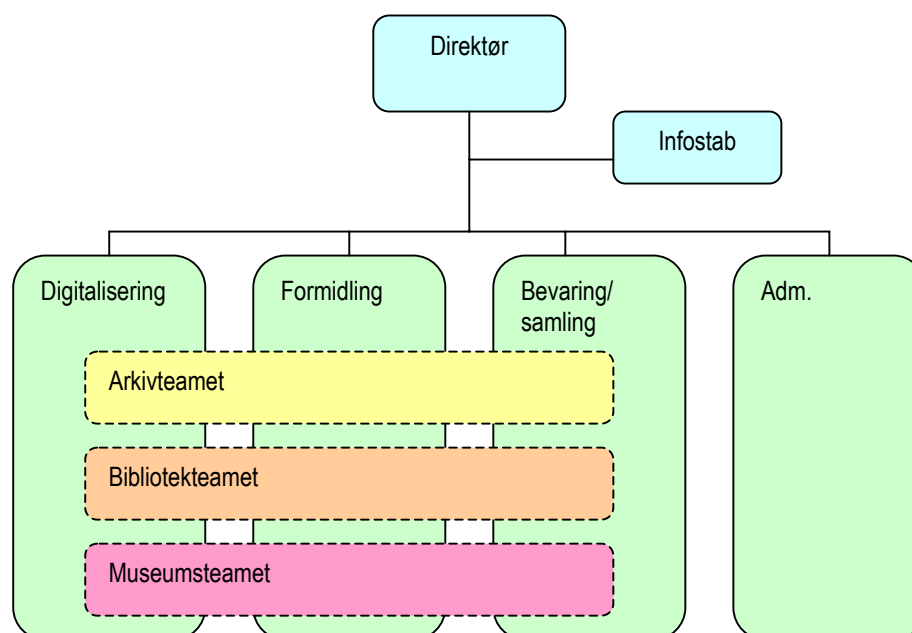
6.2.3 Funksjon som hovedstruktur

Denne modellen legger til grunn en funksjonsinndeling, og vi antar at det mest aktuelle i så fall er å etablere avdelinger for hhv. digitalisering, formidling og bevaring/samling, foruten den eksisterende administrasjonsavdelingen (se fig. B nedenfor).

I tillegg kommer en informasjonsenhet som stab for direktøren, med konsentrasjon om de rene informasjonsoppgavene. De øvrige oppgavene fra Informasjonsavdelingen kan overføres til Administrasjonsavdelingen (intern IKT-støtte), og til avdelingene for formidling eller digitalisering når det gjelder Kulturnett Norge mv.

Den tverrgående strukturen i denne modellen vil være arkivteamet, bibliotekteamet og museumsteamet. Denne teamorganiseringen vil være underlagt omtrent de samme vilkår som i det forrige alternativet. Men foruten å være kontaktpunkter for enkeltsektorene og ha et ansvar for å vedlikeholde sektorspesifikk kompetanse, må disse teamene også ivareta sektorspesifikke oppgaver av ulik karakter.

Fig. B: Funksjon som hovedstruktur



Styrken ved dette alternativet er å organisere hovedstrukturen slik at den langt på vei blir sammenfallende med de valgte innsatsområdene for 2007-10.

Dermed kobles organiseringen til ABMs strategi, noe som skulle gi et godt grunnlag for å jobbe målrettet på utviklingsområdet. Dette viser i seg selv at en slik ny inndeling ”treffer” noe viktig i utviklingsarbeidet, og denne modellen kan imøtekomme forventninger internt om at det nå er tid for å ”komme videre”. Dessuten vil dette alternativet legge godt til rette for mer sambruk av kompetanse på tvers av sektorene på de valgte innsatsområdene.

Svakheten ved dette alternativet er at det ikke legger så godt til rette for det sektorspesifikke arbeidet, som fortsatt er dominerende i ABMs portefølje. Relevante samarbeidspartnere sentralt og ute i landet opererer i hovedsak sektordelt. Dette tilsier at teamene må ta seg av sektoroppgavene og fronte disse overfor departementet og fagmiljøene/sektorene. Dette kan overbelaste den tverrgående strukturen, også med oppgaver som ikke er utviklingspreget, slik at det reelt sett blir teamene som utgjør hovedstrukturen. Kanskje kan dette avhjelpe med å tilføre en avdeling for slike oppgaver, for eksempel en forvaltningsavdeling. Alternativt kan de tre fagavdelingene tilføres slike oppgaver selv om de ikke kan oppfattes som spesielt relevant for digitalisering, formidling eller bevaring.

En annen svakhet er at modellen ikke sikrer relevant sektorkompetanse i ledergruppa. Man kan la teamlederne møte fast i ledergruppa, men dette vil i så fall innebære at ledergruppa blir uforholdsmessig stor.

6.2.4 Grunnlaget for å velge modell

Statskonsult har ikke tilstrekkelig grunnlag for å anbefale en bestemt modell. Spørsmålet må særlig vurderes på grunnlag av potensialet og interessen for økt anvendelse av det tverrsektorielle perspektivet vs. behovet for at en flersektoriell tilnærming fortsatt må være dominerende (jf. pkt. 5.1).

Spørsmålet kan også vurderes i et tidsperspektiv, for eksempel at det foreløpig vurderes som mest realistisk å organisere med sektor som hovedstruktur, men at det på lengre sikt kan være aktuelt å gå over til funksjon som hovedstruktur hvis det tverrsektorielle perspektivet for ABM-sektoren får større utbredelse og aksept.

Relevante spørsmål til den videre sammenliknende vurdering av modellene (eller varianter av disse) kan være:

- I hvilken grad vil modellene bidra til å løse prioriterte oppgaver?
- I hvilken grad legger modellene til rette for rasjonell ressursbruk og å unngå dobbeltarbeid?
- I hvilken grad gir modellene grunnlag for klare ansvarsforhold og gode samordningsmekanismer?
- I hvilken grad legger modellene til rette for kontakt med samarbeidspartnere og brukere?
- På hvilken måte kan modellene legge til rette for målrettet og systematisk kompetanseutvikling?
- Bidrar modellene til legitimitet og tillit hos eksterne samarbeidspartnere?
- Hva vil modellene innebære av krevende gjennomføringsprosesser og kostnader?

Referanseark for Statskonsult

Tittel på rapport:	Evaluering av organiseringen av ABM-utvikling
Statskonsults rapportnummer:	2006:14
Forfatter(e):	Ingunn Botheim, Marit Viggen, Dag Solumsmoen
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	131312
Prosjektnavn:	Evaluering av organiseringen av ABM-utvikling
Prosjektleder:	Dag Solumsmoen
Prosjektansvarlig avdeling:	Strategi
Oppdragsgiver(e):	ABM-utvikling
Resymé/omtale:	<p>Kartleggingen viser endringsbehov mht organisering, arbeidsformer og ledelse, bl.a. pekes det på at ordningen med tre sidestilte ledere i ABMs utviklingsavdeling har gitt liten drahjelp til utviklingen av de sektorovergrepene oppgavene, selv om selve opprettelsen av ABM klart har stimulert til tverrgående prosjekter og til voksende interesse for et ABM-perspektiv. Uavhengig av organisering anbefaler rapporten</p> <ul style="list-style-type: none">- bedre avklaring av hva som er potensialet for det tverrsektorielle perspektivet- at det bør utvikles et mer bevisst forhold til bruk av tverrgående arbeidsformer- at interne rutiner og systemer videreutvikles med sikte på bedre oversikt over ressursbruk, prosjektoppfølgning mv.- at det bør utvikles en omforent forståelse av hva ”god ledelse” er i ABM- at styret bør omdannes til et rådgivende forum <p>Til slutt gis det noen skisser til alternativ organisering, med hovedstruktur basert på sektor- eller funksjonsdeling.</p>
Emneord:	ABM-utvikling, evaluering, styre, organisering, tredelt ledelse, tverrsektorielt perspektiv
Totalt antall sider til trykking (uten forside):	46
Dato for utgivelse:	6.10.06
Utgever:	Statskonsult as Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.Statskonsult.no