

Klarspråk – fra prosjekt til daglig drift

En studie av klarspråkarbeidet i Helfo

Jamina Heggedal



Masteroppgave i Organisasjon, ledelse og arbeid
ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2016

Klarspråk

- fra prosjekt til daglig drift

En studie av klarspråkarbeidet i Helfo

av

Jamina Heggedal

© Jamina Heggedal

2016

Klarspråk - fra prosjekt til daglig drift - En studie av klarspråkarbeidet i Helfo

Jamina Heggedal

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: CopyCat, Oslo

At klarspråkarbeidet avsluttes som prosjekt, innebærer i praksis at ansvaret for å ivareta klarspråk i virksomheten flyttes fra en prosjektorganisasjon til en linje- eller driftsorganisasjon. En slik overgang kan være krevende, særlig i store organisasjoner, og det vil alltid være en viss risiko for at ansvaret pulveriseres. - Evaluering av prosjektet Klart språk i staten, 2013 -

Sammen drag

Det norske mediearkivet er fullt av saker om språket i forvaltningen. Hovedsakelig med argumenter om at det er tungt, at det truer demokratiet og at prislappen er stor. Ifølge kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner, er dårlig språk i forvaltningen så tidkrevende at det koster 300 millioner kroner i året. Dette har resultert i et omfattende språkprosjekt i forvaltningen, som vi i dag kjenner som Klart språk i staten. Parallelt med det statlige klarspråkprosjektet, har det skjedd store endringer i føringene for den offentlige kommunikasjonen i Norge. Statens kommunikasjonspolitikkk inneholder sentrale mål og prinsipper for statens kommunikasjon med innbyggere, næringsliv og organisasjoner. Der pekes det på at statlige virksomheter skal bruke et godt og klart språk som forstås av alle. Hvordan dette skal gjøres er ikke entydig. I denne oppgaven belyser jeg noen utfordringer med å arbeide med klarspråk i en offentlig virksomhet. Det gjør jeg med Helfo som ramme, gjennom følgende problemstilling: Hvilke organisatoriske utfordringer er forbundet med målet om klarspråklig konsensus i Helfo?

Offentlige organisasjoner står overfor kryssende logikker og motstridende hensyn, som ser ut til å få betydning for klarspråkarbeidet. Undersøkelsen viser at ansatte i Helfo opplever et misforhold mellom det offisielle målet om å følge statens kommunikasjonspolitikkk, og det operative målet om å gjøre organisasjonens kjerneoppgaver. Ansatte som har klarspråk som sin kjerneoppgave mangler tilstrekkelig mandat og innflytelse i sitt arbeid med å formidle verdien av klarspråk. Dette gir utslag i at klarspråk ikke er tilstrekkelig forankret i linjeorganisasjonen.

Undersøkelsen bygger på ti intervjuer med ansatte i Helfo, samt en gjennomgang av en rekke interne dokumenter i organisasjonen.

Forord

NÅ setter jeg punktum før jeg vikler meg inn i enda et nivå av komplekse sammenhenger mellom strukturer, kulturer, mennesker og språk.

Det er mange som fortjener en stor takk i dag:

- *Kjære Lise Kjølrsrød!* Takk for at du veiledet meg i mål. Du har gitt meg helt frie tøyler. Den tilliten har gjort meg sprek.

- *Kjære Språkrådet!* Takk for at dere hadde tro på meg og tildelte meg stipend.

- *Kjære Helfo og alle informantene mine!* Takk for at dere har delt tanker og erfaringer, dokumenter og planverk. Kompleksiteten er enorm - tro meg, jeg forstår dere!

- *Kjære Onar Aanestad!* Takk for den boblende entusiasmen du har for klarspråk generelt, og klarspråkledelse spesielt. Interessen du har vist har gjort denne oppgaven enda viktigere for meg.

- *Kjære Marte Holhjem!* Takk for at du viste retning og hjalp meg med å spisse oppgaven. Uten dine innspill hadde resultatet blitt et helt annet.

- *Kjære Marthe, Tommy, Theodor og Kille!* Takk for at dere åpnet hjemmene deres, så jeg fikk skrive stue i innspurten. Nå har jeg lyst til å flytte igjen. Gjett hvor!

- *Kjære Tusvik og Tønne!* "Eg takkar deg" for phung og nødvendige avbrekk uten mål og med mye mening.

- *Kjære Frk. Hansen!* Takk for at du er verdens mest forståelsesfulle venninne. Nå kommer jeg løpende for å gifte deg bort.

- *Kjære mamma!* Takk for at du tipset meg om klarspråk i Helfo, og for at du åpnet dørene inn til organisasjonen. Og tusen, tusen takk for at du er verdens beste mormor for Iris.

- Sist, men ikke minst: *Kjære Iris og Stine!* Åh, hva skal jeg si? Takk for at dere har holdt ut med studentmamma og -kjæreste. Takk for at dere har tatt hensyn når dere aller helst ville høre på musikk, synge og danse. Takk for at dere har sørga for hus og hjem, flytting ut og flytting inn. Og takk for at dere har vært der for hverandre når jeg har vært fraværende. NÅ er vi i mål <3

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Problemstilling og avgrensning.....	2
1.2	Oppgavens struktur.....	3
2	BAKGRUNN	4
2.1	Hva er klarspråk?	4
2.1.1	En rykende fersk definisjon	4
2.2	Klart språk i staten	5
2.3	Offentlige føringer for klarspråk	6
2.4	Utfordringer med klarspråk	7
2.4.1	Språket som identitetsmarkør	7
2.4.2	IT-tekniske begrensninger	8
2.5	Tidligere forskning	9
2.6	Oppsummering.....	11
3	ORGANISASJONERS OPPBYGNING	12
3.1	Mintzbergs strukturelle konfigurasjoner	12
3.1.1	Maskinbyråkratiet - den offentlige organisasjonen.....	14
3.1.2	New Public Management - modernisering av offentlig sektor.....	15
3.1.3	Oppsummering	16
4	ORGANISASJONEN HELFO.....	17
4.1	Spesialisert organisasjonsstruktur.....	17
4.2	Lover, regler og andre føringer	20
4.3	Klarspråkarbeidet i Helfo	21
4.3.1	Klarspråk i prosjektfasen	21
4.3.2	Oppsummering av prosjektfasen.....	23
4.3.3	Klarspråk i driftsfasen	23
4.3.4	Oppsummering av driftsfasen.....	24
5	TEORETISK RAMMEVERK.....	25
5.1	To måter å se organisasjoner på.....	25
5.1.1	Organisasjonen som et rasjonelt system	25
5.1.2	Begrenset rasjonalitet.....	27
5.1.3	Organisasjonen som et naturlig system.....	27
5.1.4	Institusjonalisering.....	29
5.1.5	Oppsummering	29
5.2	Ledelse og styring	30
5.3	Uventede konsekvenser	30
5.3.1	Oppsummering	32
6	METODE.....	33
6.1	Kvalitativ og eksplorerende tilnærming	33
6.2	Gjennomføring av studien	34
6.2.1	Utvalg	34
6.2.2	Kvalitativt forskningsintervju	36
6.2.3	Interne dokumenter	36
6.3	Behandling av datamaterialet.....	37
6.3.1	Analyse av intervjuene	37

6.3.2	Analyse av dokumentene	38
6.4	Pålitelighet, gyldighet og overførbarhet.....	38
6.5	Utfordringer og begrensninger	40
7	ANALYSE.....	41
7.1	Vedtatte retningslinjer for språket.....	41
7.1.1	Tidspress og målenes betydning.....	43
7.1.2	Manglende mandat.....	44
7.1.3	IT-tekniske begrensninger	45
7.1.4	Funksjonsbasert organisasjon og "silo-tenking".....	46
7.1.5	Omorganisering og uventede konsekvenser	47
7.1.6	Kjerneoppgaver, rapportering og andre krav	48
7.2	Fra prosjekt til daglig drift	49
7.2.1	E-læringskurset <i>var</i> obligatorisk	50
7.2.2	Hvem har det overordnede ansvaret?	51
7.3	Oppsummering.....	52
8	AVSLUTNING	54
8.1	Kamp mellom offisielle og operative mål	54
8.2	Kjerneoppgaver kommer først.....	55
8.3	Klarspråk trenger ledelse	55
	Litteraturliste.....	57
	Vedlegg	60
8.4	Intervjuguide.....	60

1 INNLEDNING

Tradisjonelt har forvaltningen i Norge bestått av jurister med ansvar for å administrere, utrede og forfatte skriv. Informasjonen er kjent for å ha et formelt, høytidelig og omstendelig språk, og får gjerne merkelappen ”byråkratspråk”. Byråkratspråket har mange av sine røtter i den gamle kansellistilen¹ (Senje, 2005). Tekstene skal være juridisk vanntette og holde en viss faglig standard, av hensyn til nyanser i saksforholdet. Det norske mediearkivet er fullt av saker om språket i forvaltningen. Hovedsakelig med argumenter om at det er tungt, at det truer demokratiet og at prislappen er stor (Sagmoen, 2015). Ifølge kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner, er dårlig språk i forvaltningen så tidkrevende at det koster 300 millioner kroner i året. Sanner refererer til en spørreundersøkelse gjennomført av TNS Gallup², hvor én av tre innbyggere sier de har problemer med å forstå det offentlige språket, og halvparten av disse igjen sier de har vært tvunget til å ta kontakt med avsender for å få hjelp (Sagmoen, 2015). Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) jobber for å få bukt med problemet, og i nyere tid er det altså Sanner som går i den politiske bresjen i saker om byråkratspråket. Han er imidlertid ikke den første. Tidligere fornyingsminister Heidi Grande Røys ropte også høyt om det tunge og uforståelige byråkratspråket (Regjeringen, 2008). Hun startet et pilotprosjekt sammen med Språkrådet og (daværende) Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) for å få vasket bort det de så som et økonomisk og demokratisk problem (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2008). Dette var begynnelsen på et omfattende språkprosjekt i forvaltningen, som vi i dag kjenner som *Klart språk i staten*.

Det viser seg å være bred politisk enighet om at byråkratspråket skal endres, og at *klarspråk* skal implementeres i forvaltningen. Parallelt med det statlige klarspråkprosjektet, har det skjedd store endringer i føringene for den offentlige kommunikasjonen i Norge. Statens kommunikasjonspolitik inneholder sentrale mål og prinsipper for statens kommunikasjon med innbyggere, næringsliv og organisasjoner. Der pekes det på at statlige virksomheter skal bruke et *godt og klart språk som forstås av alle* (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2009). Hvordan dette skal gjøres er imidlertid ikke entydig.

¹ Kansellistil beskrives av Språkrådet som ”formelt, høytidelig og oppstyttet språk, ikke bare ord og vendinger”.

² Undersøkelsen er fra 2009, så tallene kan se sett annerledes ut i dag.

Offentlige organisasjoner står overfor kryssende logikker og motstridende hensyn, som kan tenkes å få betydning for klarspråkarbeidet. De er involvert i håndheving av lover og regelverk, må gjøre politiske, faglige og profesjonelle vurderinger, i tillegg til daglig tjenesteyting og ressursmobilisering.

1.1 Problemstilling og avgrensning

Formålet med denne studien er å belyse kompleksiteten i offentlige organisasjoner, og vise hvordan det kan få betydning i arbeidet med klarspråk. Dette skal jeg gjøre med Helfo som ramme, gjennom følgende problemstilling:

Hvilke organisatoriske utfordringer er forbundet med målet om klarspråklig konsensus i Helfo?

Klarspråkarbeid er ofte organisert i prosjekter, som per definisjon er en tidsavgrenset innsats. Prosjektene kan deles inn i to grupperinger, avhengig av hva de skal føre til; de som kun initierer en tekstlig endring av konkret materiale og de som ønsker mer varige endringer blant ansatte som produserer tekst (Kjærgaard, 2015, s. 2). I den første grupperingen finner vi eksempelvis organisasjoner som forbedrer tekster i brev gjennom et klarspråkprosjekt. I den andre finner vi blant annet prosjekter som konsentrerer seg om utarbeidelse av skriftlige retningslinjer og kursing av ansatte. Sistnevnte eksempel handler om mer *varige endringer* blant organisasjonsmedlemmene. Et klarspråkprosjekt kan selvfølgelig gå på tvers av begge disse grupperingene. Denne studien omhandler forhold knyttet til den siste grupperingen av klarspråkprosjekter, altså de som innebærer varige endringer i organisasjonen. Jeg har gitt dette samlebetegnelsen *klarspråklig konsensus*.³ Helfo har gjennomført en rekke klarspråkprosjekter siden 2009.⁴ Organisasjonens mål er at all skriftlig kommunikasjon skal være i tråd med prinsippene for klarspråk. Målet er altså *klarspråklig konsensus blant organisasjonsmedlemmene i Helfo*.

For å besvare problemstillingen har jeg intervjuet ti personer i Helfo om deres erfaringer med, og forhold til klarspråk. Videre har jeg gått gjennom en betydelig mengde interne

³ Konsensus kan forstås som enighet, eller samsvar i meninger og holdninger. Begrepet er hentet fra en av informantene i Helfo, som omtalte klarspråkarbeidet i organisasjonen som et forsøk på å sikre språklig konsensus.

⁴ I kapittel 4.3 omtaler jeg klarspråkarbeidet i Helfo.

dokumenter som berører klarspråkarbeidet i organisasjonen. Organisasjoner i offentlig sektor har et komplekst organisasjonsmønster som vanskelig kan forstås gjennom én teoretisk tilnærming. Jeg betrakter derfor klarspråkarbeidet i Helfo gjennom to ulike perspektiver på organisasjoner: organisasjonen som et "rasjonelt system" og organisasjonen som et "naturlig system" (Scott & Davis, 2007).⁵ Et hovedskille mellom de to måtene å se organisasjoner på, er at i et rasjonelt system ser man organisasjoner som et verktøy som står til disposisjon for lederne, mens man i et naturlig systemperspektiv åpner for at organisasjoner også har egne institusjonelle regler som påvirker atferden. Det er fruktbart å se hvilke formelle strukturer klarspråkarbeidet styres gjennom, og hvilke formelle og uformelle mekanismer som kan påvirke dette arbeidet. Ved å kombinere de to perspektivene kan jeg derfor fange opp kompleksiteten i å arbeide med klarspråk.

Videre benytter jeg elementer fra Mintzbergs (1981) *strukturelle konfigurasjoner* som forklaringsmodell for Helfo som organisasjon, i tillegg til at jeg trekker inn ulike syn på lederskap og Robert K. Mertons (1936) teori om *Unanticipated Consequences of Social Action*.

1.2 Oppgavens struktur

I kapittel 2 beskriver jeg ulike sider ved klarspråk og klarspråkarbeid, samt tidligere forskning på klarspråkfeltet. I kapittel 3 presenterer jeg Mintzbergs (1981) teori om organisasjoners oppbygning, som videre benyttes til å beskrive Helfo som organisasjon i kapittel 4. Kapittel 4 inkluderer også en beskrivelse av klarspråkarbeidet i Helfo, og hvordan dette har endret seg fra en prosjektfase til en driftsfase. I kapittel 5 gjør jeg rede for oppgavens teoretiske rammeverk. Jeg presenterer to organisasjonsperspektiver, viser ulike former for lederskap, i tillegg til Robert K. Mertons (1936) teori om *Unanticipated Consequences of Social Action*. I kapittel 6 beskriver jeg fremgangsmåten i prosjektet, samt de ulike metodiske valgene jeg har tatt underveis. Datamaterialet analyseres og drøftes i kapittel 7. Avslutningsvis i kapittel 8, oppsummerer jeg funnene og svarer på problemstillingen.

⁵ Betegnelsene er hentet fra Scott og Davis' (2007) bok *Organizations and Organizing: Rational, Natural and Open System Perspectives*.

2 BAKGRUNN

I dette kapittelet beskriver jeg ulike sider ved klarspråk og klarspråkarbeid som har relevans for oppgaven. Det statlige klarspråkprosjektet, offentlige føringer for klarspråk og utfordringer med klarspråk er sentralt i denne sammenheng. Avslutningsvis presenterer jeg tidligere forskning som berører organisatoriske forhold ved klarspråkarbeid. Men først skal vi bli bedre kjent med *klarspråkbegrepet*, og ikke minst se den *nye definisjonen av klarspråk*.

2.1 Hva er klarspråk?

Spørsmål om hvordan man kan unngå tunge og uforståelige formuleringer i forvaltningen har lenge vært et tema i Norge. Samlebegrepet klarspråk er imidlertid nytt. Det kunne vi for første gang se i norske avistekster på 1980-tallet, og først i 2005 kunne vi finne klarspråkbegrepet i en norsk ordbok (Falck-Ytter, 2009, s. 22). Ordet er hentet fra Sverige, hvor de har vært opptatt av tydelig og forståelig forvaltningsspråk i flere tiår.⁶ Inntil nylig har definisjonen av klarspråk vært "korrekt, klart og brukertilpasset språk i tekster fra det offentlige" (Kvarenes, Reksten, Stranger-Thorsen, & Aarønæs, 2011, s. 8). Sammen med definisjonen, fulgte det en tilleggsbeskrivelse om at en tekst er skrevet i klarspråk dersom mottakerne:

- finner det de trenger
- forstår det de finner
- kan bruke det de finner, til å gjøre det de skal

Mens jeg har jobbet med denne oppgaven er imidlertid definisjonen endret. Språkrådet har arbeidet med definisjonen, og teksten har vært på høring internt i Språkrådet, i tillegg til i relevante miljøer ved Universitetet i Oslo (UiO), KMD, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og språkkonsulentfirmaet NTB Arkitekst. Den nye definisjonen av klarspråk skal være mer praktisk rettet enn den forrige, og ett av målene i prosessen har vært å gi definisjonen egne ben - altså uten behov for en utfyllende beskrivelse.

2.1.1 En rykende fersk definisjon

"Klarspråk er kommunikasjon med så tydelig ordlyd, struktur og visuell utforming at leserne i målgruppen finner informasjonen de trenger, forstår den og kan bruke den" (Språkrådet,

⁶ Informasjon om klarspråkarbeid i Sverige og andre land finner du på klarsprak.no.

2016).

Mens den gamle definisjonen la mest vekt på *språket* i de offentlige tekstene, inviterer den nye til å se kommunikasjonssituasjonen som helhet. Klarspråk handler altså om å kommunisere *strategisk* ved hjelp av tekstlige, strukturelle og visuelle virkemidler. Strategisk kommunikasjon innebærer å bruke kommunikasjon som virkemiddel for å nå spesifikke mål (Simonsen, 2015). I dette tilfellet er målet at målgruppen finner, forstår og kan bruke informasjonen. Og det er *mottakeren* som er den viktigste deltakeren i kommunikasjonssituasjonen. Dette er velkjente tanker innen klassisk kommunikasjons- og formidlingsteori, og ikke minst fra retorikkfaget (se Bakken, 2014; Kjeldsen, 2014). Nå er disse tankene altså på god vei inn i offentlig forvaltning. Det statlige klarspråkprosjektet har mye av æren for det.

2.2 Klart språk i staten

Prosjektet *Klart språk i staten* gikk over en periode på fire år, og sørget for at mer enn 60 statsorganer mottok økonomisk eller annen støtte til klarspråkarbeid. Det var et samarbeid mellom (daværende) Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD), Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Språkrådet. Målet med prosjektet var å ”øke oppmerksomheten om klarspråk i statsforvaltningen og legge forholdene til rette for at statlige virksomheter skal kunne forbedre språket i sin skriftlige kommunikasjon med innbyggerne” (Dahle & Ryssevik, 2013, s. 17).

Klart språk i staten resulterte i en rekke tiltak og verktøy som skulle bidra til å nå det overordnede målet. For å nevne noen av tiltakene:⁷

- En elektronisk verktøykasse på klarsprak.no.
- Klarspråkkurs for ansatte i statsforvaltningen.
- Midler til språkforbedringsprosjekter og praktisk støtte i form av faglig rådgivning.
- Statens klarspråkpris, som er en årlig pris til en statlig virksomhet som har gjort mye for å forbedre språket i skriftlig informasjon.
- Undersøkelser, dokumentasjon og erfaringsartikler om språkforbedringsprosjekter, samt en mengde klarspråklitteratur både digitalt og i papirform.

⁷ For mer informasjon om det statlige klarspråkprosjektet, se klarsprak.no.

Prosjektet er grundig evaluert - underveis i 2011 og etter at prosjektet var avsluttet i 2013 (Dahle & Ryssevick, 2013). Formålet med evalueringen var blant annet å undersøke i hvor stor grad tiltakene hadde ført til varige endringer i språkkulturen hos virksomhetene som deltok. I kapittel 2.5 presenterer jeg funn fra evalueringen som har relevans for oppgaven.

En av erfaringene som ble gjort i hovedprosjektet var at språket i lover og forskrifter påvirker språket i andre tekster fra det offentlige - som for eksempel brev, skjemaer, veiledninger og internettsider (Difi, 2013). Det ble derfor etablert et eget delprosjekt i 2011, som arbeider med språket i lover og forskrifter under ledelse av Difi. Prosjektet heter *Klart lovspråk*, og målet er forståelig språk og bedre struktur i fire utvalgte innbyggerrettede lover. Nylig sørget et nytt vedtak⁸ for at også norske kommuner - i regi av kommunesektorens arbeidsgiverorganisasjon (KS) - skal "klarspråkes". Arbeidet skal gå over en periode på fem år (fra 2015-2020), og det er satt av 1 million kroner til språk- og prosjektstøtte som kommuner og fylkeskommuner kan søke på (KS, 2015).

2.3 Offentlige føringer for klarspråk

Parallelt med det statlige klarspråkprosjektet, har det skjedd store endringer i føringene for den offentlige kommunikasjonen i Norge. Den statlige kommunikasjonspolitikken ble revidert i 2009, etter en rask og gjennomgripende teknologisk utvikling som har påvirket rammene for den offentlige kommunikasjonen (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2009). Kommunikasjonspolitikken inneholder sentrale mål og prinsipper for statens kommunikasjon med innbyggere, næringsliv og organisasjoner. De overordnede prinsippene for god kommunikasjon er (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2009, s. 8):

- *Åpenhet* - staten skal være åpen, tydelig og tilgjengelig i sin kommunikasjon
- *Medvirkning* - staten skal involvere berørte innbyggere der det er relevant
- *Nå alle* - staten skal sørge for at relevant informasjon når fram til alle berørte
- *Aktiv* - staten skal gi informasjon om rettigheter, plikter og muligheter i tide
- *Helhet* - statlig kommunikasjon skal oppleves enhetlig og samordnet

For å få til dette heter det blant annet at statlige virksomheter må "ha kunnskap om sine målgruppers behov, forutsetninger og synspunkter" og de må "bruke et godt og klart språk

⁸ Av juni 2015.

som kan forstås av alle" (Statens kommunikasjonspolitikk, 2009, s. 8). *Linjeprinsippet* står sterkt som forvaltningsmodell i kommunikasjonspolitikken. Det innebærer at ansvaret for å iverksette politikken ligger i linjeorganisasjonen, og at kommunikasjonsansvaret dermed følger saksansvaret.⁹ Informasjon og kommunikasjon skal således vurderes på lik linje med andre typer virkemidler for å nå vedtatte mål og resultatkrav. Videre pekes det på at det er et lederansvar å sette statens kommunikasjonspolitikk ut i livet, med særskilt vekt på topplederens ansvar. Ledere i statlige virksomheter skal "sikre at kommunikasjonspolitikken er godt kjent og etterleves i virksomheten" (Statens kommunikasjonspolitikk, 2009, s. 14).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har det overordnede ansvaret for politikken, mens Difi har et særlig ansvar for å følge opp politikken og gi råd til virksomhetene.

2.4 utfordringer med klarspråk

På tross av at det er utviklet og iverksatt prosjekter, tiltak og offentlige føringer, viser evalueringen av det statlige klarspråkprosjektet at det er utfordrende å få til varige endringer i forvaltningsspråket (Dahle & Ryssevick, 2013). Noen av årsakene kan forklares med forvaltningsspråkets lange tradisjoner og tunge, utdaterte IT-systemer.

2.4.1 Språket som identitetsmarkør

I konferanserapporten *Forståelig språk for alle*, ser vi hvordan bruk av spesifikke juridiske termer er en vanlig strategi for å sikre presisjon og nyanser i tekstene (Vatvedt Fjeld, 2004). Aanderud-Larsen (2012) mener språket også fungerer som *identitetsmarkør* i juridiske miljøer: "Budskapet, formidlingsformen, tonen i teksten og ordvalgene ned til verbenes passive form, spiller alle en viktig rolle i å stadfeste den juridiske identiteten" (Aanderud-Larsen, 2012, s. 30). Falck-Ytter (2009, s. 7) peker på den samme funksjonen ved fagspråk generelt. Hun mener det gir "signaler til omverdenen om et spesielt tilhørighetsforhold til nettopp den yrkesgruppa eller den institusjonen man er knyttet til". For selv om mye av forvaltningens tekster har juridisk innhold, er det ikke bare jurister som skriver brevene. I dag består offentlig forvaltning av flere faggrupper; sosiologer, statsvitere, IT-folk, medisinerer, farmasøyter, statistikere og økonomer - for å nevne noen. Alle er med på å forme den offentlige informasjonen med sine fagspråklige preferanser. Overdreven bruk av

⁹ I kapittel 3.1 presenteres de ulike enhetene i en organisasjon, inkludert linjeorganisasjonen.

fagterminologi kan imidlertid bidra til at informasjonen ikke oppfattes av dem den er ment for. Professor emeritus¹⁰ i nordisk språkvitenskap, Finn-Erik Vinje, mener den største feilen er at den som skriver i embets medfør¹¹ glemmer å ta hensyn til mottakernes forutsetninger. Vellykket språklig kommunikasjon er ifølge Vinje avhengig av at skribent og leser ”bruker samme bølgelengde”, og ansvaret legger han på avsenderen:

Språket fyller ikke sin oppgave som kommunikasjonsmiddel dersom departementsfolk, likningsfunksjonærer, kuratorer, jurister, medisinere, pedagoger, statistikere, økonomer og andre eksperter ikke kan uttrykke seg på en måte som er forståelig for alle dem som er avhengige av informasjon fra disse grupper. (Vinje, 1977, s. 10)

Mottakerorientert skrivestil ses av mange som en motsetning til skrivestil med høy faglig standard. Dette er ifølge Språkrådet en utbredt misforståelse, og er en av mytene det statlige klarspråkprosjektet jobber for å ta hull på.

En av innvendingene vi ofte hører, er at språklige endringer i en tekst vil forringe den faglige kvaliteten. Det er en utbredt misforståelse av at klarspråkarbeid går ut på å rense språket for faguttrykk. Slik er det naturligvis ikke. Ikke alle tekster kan være enkle, og ikke alle tekster kan være fri for fagspråk. (Senje & Aasen, 2010, s. 10)

Forenkling skal altså ikke føre til fattig og unyansert språk. Myndighetene må ofte håndtere komplekse saker, og det kan være mange grunner til at de må ta forbehold og bruke omstendelige uttrykksmåter. Det finnes også tilfeller hvor det er vanskelig å uttrykke seg krystallklart. Det statlige klarspråkprosjektet argumenterer for at det i hovedsak handler om å gjøre seg forstått, og at klarspråk hjelper budskapet fram til mottakeren (Språkrådet, 2013).

2.4.2 IT-tekniske begrensninger

En annen utfordring med å endre forvaltningsspråket, er de IT-tekniske begrensningene. Mange offentlige organisasjoner kritiseres for å benytte tunge og utdaterte dataprogrammer (Johansen, 2014; Ekroll, Slettholm & Torset, 2015). Dette medfører at tekstene ikke alltid kan tilpasses prinsippene for klarspråk på en enkel og uproblematisk måte.

Seljeseth (2013) viser hvordan klarspråkarbeidet i NAV blant annet begrenses av de tekniske løsningene. Tekstproduksjonen skjer på ett organisatorisk nivå, mens IT-tekniske forhold ofte avgjøres på et høyere nivå. Dette gjør at de tekniske rammene blir en hemsko for klarspråkarbeidet. Seljeseth argumenterer derfor for at klarspråkkompetansen bør involveres i beslutninger som omhandler teknologisk utvikling og modernisering, slik at dialogen med

¹⁰ En latinsk benevnelse (og således lite *klarspråklig*). Ordet betyr "uttjent".

¹¹ Hentet fra tittelen på Vinjes bok, og kan forklares som "i kraft av sitt embete".

brukeren blir tatt hensyn til tidlig i prosessen (Seljeseth, 2013, s. 112).

Erfaringer fra offentlige organisasjoner som jobber for klarspråklig konsensus viser det samme. *Lånekassen* har arbeidet med klarspråk siden 2000, og vant *Statens klarspråkpris* i 2009. Deres erfaringer er at klarspråkressurser og IT-teknisk kompetanse må samarbeide for å sikre at klarspråkarbeidet skal bli vellykket (Difi, 2016). *Statens pensjonskasse* (SPK), som vant *Statens klarspråkpris* i 2011, opplevde også viktigheten av tverrfaglig samarbeid. Etter omfattende tekstarbeid i en rekke brev, oppdaget de at de nye brevene ikke kunne tas i bruk på grunn av begrensninger i det gamle IT-systemet (Aanestad, 2015).

2.5 Tidligere forskning

Klarspråkarbeid har ikke vært gjenstand for mye forskning. Arbeidet med å endre språket i offentlig forvaltning er primært basert på praksisorienterte retningslinjer for hvordan man bør skrive gode tekster til brukerne. Mye av klarspråklitteraturen har derfor blitt kritisert for å være lite vitenskapelig underbygget (Nord, Nyström Höög & Tønnesson, 2015, s. 2). Det finnes imidlertid noen studier av klarspråk. De fleste er språkvitenskapelig forankret, og belyser forhold som: leseforståelse av NAVs skjema for *Krav om ytelse ved fødsel og adopsjon* (Furu, 2011), klarspråkets betydning for forvaltningens veiledningsplikt (Aanderud-Larsen, 2012) og klarspråkdiskursen i ulike kontekster (Palicki & Nord, 2013). I det følgende presenteres studier av relevans for min problemstilling.

Kaja Falck-Ytter (2009) står for et av de tidligste bidragene innen norsk klarspråkforskning. I sin masteroppgave *Klarspråk - hva er det?* peker hun på noen organisatoriske forutsetninger hun mener må være tilstede for å få til et vellykket klarspråkprosjekt. Hun argumenterer for at klarspråkinitiativet må komme ovenfra, og at det deretter må forankres hos ledere, mellomledere og medarbeidere i forvaltningen. Hun hevder at det ikke holder at klarspråkprosjektet er forankret hos ledelsen dersom medarbeiderne ikke selv ser verdien av initiativet (Falck-Ytter, 2009).

Den danske forskeren Anne Kjærgaard har undersøkt effektene av språkpolitiske prosjekter¹² i danske domstoler. I sin doktoravhandling (Kjærgaard, 2010 oppsummert i Kjærgaard, 2012) viser hun at språkforbedringstiltakene får lite gjennomslag i domsavsigelsene, og at dette i

¹² Det vil si prosjekter som har til hensikt å styre medarbeideres skriftspråklige atferd - tilsvarende et klarspråkprosjekt (Kjærgaard, 2012).

hovedsak har med *organisatoriske spørsmål* å gjøre - ikke språklige. Hun finner at manglende effekt i de utvalgte tekstene skyldes en rekke formelle og uformelle faktorer i organisasjonen. Kjærgaards funn som har relevans for denne problemstillingen, kan oppsummeres slik:

- Initiativtakerne til språkprosjektet (bestående av styret i domstolene) er en selvstendig organisatorisk enhet uten myndighet til å styre rettsenhetene eller den enkelte dommer. Manglende innflytelse er således av stor betydning for prosjektenes resultat.
- Danske dommere omfattes ikke av forvaltningsloven, og dommernes uavhengighet er sterkt forankret i alle ledd i domstolene.
- Dommeren (som skriver domsavsigelsene) var personlig overbevist om at egne tekster var i tråd med språkpolitiske føringer - noe Kjærgaards tekstanalyse viser at tekstene *ikke* var.

Ida Seljeseth (2013) har undersøkt klarspråkarbeidet i NAV. Hun fant blant annet at klarspråkprosjektene begrenses av andre forhold enn selve tekstproduksjonen, for eksempel tekniske løsninger, tidligere vedtak, institusjonelle strukturer og kvaliteten på omkringliggende tekster (Seljeseth, 2013, s. 112). Form og innhold på brevene er altså bestemt på et høyere nivå enn hos den skrivende saksbehandler. I stedet for å rette pekefingeren mot NAV, argumenterer hun for at klarspråkdiskursen, ledet av Språkrådet og Difi, preges av et snevert språksyn som bidrar til at klarspråk presenteres som (og degraderes til) et *språkvaskprosjekt*. Klarspråkkompetansen bør, ifølge Seljeseth, befinne seg på et høyere nivå i virksomhetshierarkiet, for å sikre at formidlingsperspektivet ivaretas når for eksempel nye tekniske løsninger diskuteres. Hun hevder også at klarspråkkompetansen bør være representert når NAV utformer og reviderer regelverk og rutiner – igjen av hensyn til formidlingsperspektivet og dialogen med brukerne.

Prosjektet *Klart språk i staten* ble som nevnt grundig evaluert gjennom evalueringsrapporten *Klart vi kan!* (Dahle & Ryssevik, 2013). Evalueringen har foregått i perioden 2011 til 2013, og inkluderer 60 organisasjoner i statsforvaltningen i Norge. Formålet med evalueringen var blant annet å måle i hvor stor grad tiltakene i prosjektet har ført til varige endringer i språkkulturen til organisasjonene. Evalueringen peker på at det er avgjørende for prosjektets suksess at arbeidet videreføres og intensiveres etter at klarspråkarbeidet er overført til linjen. Det var imidlertid et ankepunkt at flertallet av organisasjonene ikke hadde satt av dedikerte ressurser til klarspråkarbeid etter prosjektets slutt. Dette innebærer at den videre

klarspråksatsingen må konkurrere med andre oppgaver som forvaltningen er pålagt. Spesielt mellomledere finner det vanskelig å prioritere klarspråk i det daglige arbeidet, uten dedikerte ressurser og den entusiasmen prosjektfasen var preget av. Videre peker evalueringen på at fravær av klarspråkmål i organisasjonenes målstyringsregimer gjør disse prioriteringene enda vanskeligere. Mangel på tid og dedikerte ressurser er således den viktigste barrieren i videreføring av klarspråk fra prosjekt til drift.

2.6 Oppsummering

For å forstå kompleksiteten i å arbeide med klarspråk i offentlig forvaltning, har jeg i dette kapitlet presentert det *klarspråklige bakteppet* for oppgaven. Forståelsen av hva klarspråk er, og hvilke erfaringer som er gjort gjennom det statlige klarspråkprosjektet, er således av stor betydning for å forstå Helfos arbeid mot *klarspråklig konsensus*. Videre er det relevant å være kjent med hvilke føringer som skal ligge til grunn for offentlige virksomheters kommunikasjon med omgivelsene. Det er spesielt interessant å se hvordan den statlige kommunikasjonspolitikken vektlegger *ledelsens* ansvar i dette arbeidet. Blant utfordringene med å få til varige endringer i forvaltningsspråket, har jeg lagt vekt på byråkratspråkets lange tradisjoner og forvaltningens utdaterte IT-systemer, som begge har vist seg å ha betydning for Helfos klarspråkarbeid.

Forskningsbidragene av relevans for problemstillingen vil i stor grad ses i *sammenheng* gjennom denne oppgaven. Jeg undersøker om klarspråkarbeidet er forankret i organisasjonen, og hvordan klarspråkkompetansens plassering i virksomhetshierarkiet kan undergrave dette arbeidet. Klarspråkkompetansens myndighet og innflytelse er også av betydning i denne sammenheng. Videre er det relevant å se hvordan *klarspråkarbeidets karakter* har endret seg fra prosjektfasen til driftsfasen. Ettersom klarspråkarbeid ikke har vært gjenstand for mye forskning, vil teoretiske bidrag om hvordan organisasjoner fungerer være et sentralt supplement. Jeg ønsker å gi en flerdimensjonal forståelse av en kompleks oppgave i offentlig forvaltning.

3 ORGANISASJONERS OPPBYGNING

I dette kapittelet presenteres Mintzbergs (1981) teori om organisasjoners oppbygning. Det legges mest vekt på organisasjonsformen som egner seg best for å beskrive Helfo som organisasjon. Videre presenterer jeg i korte trekk noen elementer ved reformbølgen New Public Management.

3.1 Mintzbergs strukturelle konfigurasjoner

Organisasjonsstrukturen definerer blant annet hvordan arbeidsoppgaver i organisasjonen skal fordeles, grupperes og koordineres, og hvordan beslutningsmyndigheten skal fordeles mellom ledere og medarbeidere i organisasjonen (Mintzberg, 1981, s. 104). For å kunne si noe om hvordan klarspråkarbeidet er organisert i Helfo, er det fruktbart å vite hvordan organisasjonen er bygget opp. Henry Mintzberg (1981) står for et av de mest innflytelsesrike bidragene i organisasjonsteorien. Han deler organisasjoner inn i fem enheter, som han mener har ulik betydning og innflytelse i organisasjonen (Mintzberg, 1981, s. 104-105):

1) *Operativ kjerne*, som hovedsakelig gjør arbeidet organisasjonen må utføre for å realisere sine overordnede mål. I offentlige organisasjoner vil den operative kjernen bestå av for eksempel saksbehandlere og veiledere.

2) *Mellomlinjen*, som har hovedansvar for å føre tilsyn med og koordinere produksjonen, og som skal formidle informasjon oppover og nedover i organisasjonen. Her finner vi mellomledere (ofte med titler som seksjonsledere og avdelingsledere).

3) *Strategisk nivå*, som er den gruppen med det øverste administrative ansvaret for organisasjonen. Her vil vi finne toppledelsen.

4) *Teknostrukturen*, som består av en gruppe som ikke inngår i selve produksjonen, men som bistår ledelsen i å lede, styre og kontrollere organisasjonen. Vanligvis innbefatter dette en stab som utarbeider budsjetter, kontrollerer regnskap, lager planer, rutiner og regler, eller gir råd til ledelsen på spesielle fagfelt (som for eksempel juss, økonomi, strategi eller kommunikasjon). Teknostrukturen har ofte stor innflytelse på arbeidet som skjer i alle deler

av organisasjonen, men har vanligvis ingen hierarkisk myndighet (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 90-01).

5) *Støttestrukturen*, som ikke er involvert i selve produksjonen. De skal utføre fellesfunksjoner, som for eksempel rengjøring, kantinedrift, sentralbord, lønn og andre personaloppgaver.

De tre første delene kalles gjerne "linjen" eller linjeorganisasjonen, og betegner det formelle hierarkiet av beslutningsmyndighet. De to siste får ofte betegnelsen "stab" eller stabfunksjoner, og befinner seg på siden av linjeorganisasjonen (Mintzberg, 1981, s. 105; Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 90-92). Visuelt kan de fem hoveddelene framstilles slik:



Figur 1: Hovedelementene i en organisasjon (Mintzberg, 1981).

3.1.1 Maskinbyråkratiet - den offentlige organisasjonen

Hoveddelene vil ifølge Mintzberg være representert i mange organisasjoner, og måten de er satt sammen på utgjør organisasjonsstrukturen.¹³ Denne tanken oppsummeres i hans anerkjente idé om *strukturelle konfigurasjoner*¹⁴ (Mintzberg, 1981). Et gjennomgående poeng hos Mintzberg er at organisasjoner utvikler seg i samspill med omgivelsene og situasjonen. Han benytter parametere som kompleks-enkel og dynamisk-stabil for å karakterisere omgivelsene (Engelstad, 2005). Forskjellige verdier på disse parametrene bidrar til å presse organisasjonen i retning av en av følgende fem konfigurasjoner: den enkle strukturen, maskinbyråkratiet, det profesjonelle byråkratiet, den divisjonaliserte strukturen og adhokrati (Mintzberg, 1981, s. 104). Jeg legger vekt på maskinbyråkratiet, ettersom Helfo best kan beskrives ut ifra denne konfigurasjonen. Maskinbyråkratiet bygger på Webers (1971) idealtypiske modell om "det rasjonelle byråkratiet", som sterkt forenklet hadde til hensikt å motvirke tidligere organisasjonsformer preget av korrupsjon og kameraderi (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 96). Maskinbyråkratiet er ofte svar på stabile og enkle omgivelser, og preges av standardiserte arbeidsoppgaver, høyt hierarki og sentralisert beslutningsmyndighet. Visuelt kan maskinbyråkratiet fremstilles slik:



Figur 2: Maskinbyråkratiet (Mintzberg, 1981).

¹³ Ikke alle organisasjoner består av alle delene. Noen organisasjoner har enkel struktur, mens større organisasjoner vil kunne ha behov for å kombinere delene på komplekse måter (Mintzberg, 1981, s. 104).

¹⁴ Kan også forstås som organisasjonsformer.

Videre karakteriseres det av høy grad av formalisering, ettersom man styrer og koordinerer mye av virksomheten gjennom skriftlige regler og prosedyrer (Mintzberg, 1981, s. 107-109). Maskinbyråkratiet har derfor ofte stor og innflytelsesrik teknostruktur, som utvikler og følger opp de ulike styringssystemene. En viss grad av *horisontal desentralisering*¹⁵ vil derfor være vanlig, selv om teknostrukturen ikke er en del av det formelle hierarkiet. Fordeler ved maskinbyråkratiet kan sammenfattes med noen stikkord: klare ansvarsforhold, stabilitet og forutsigbarhet, og standardisering som bidrar til effektive arbeidsprosesser (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 97). For å opprettholde effektiviteten er organisasjonene imidlertid avhengige av stabilitet. Både internt i organisasjonen og fra omgivelsene. Endringer vil ofte forstyrre flyten i arbeidet. utfordringene med maskinbyråkratiet er derfor først og fremst knyttet til at den byråkratiske organisasjonsstrukturen gjør den rigid og vanskelig å endre. Organisasjonens størrelse, overdreven vekt på kontroll og repetitivt og kjedelig arbeid trekkes fram som andre utfordringer (Mintzberg, 1981, s. 109). Mintzberg hevder derfor at maskinbyråkratiet egner seg best for masseproduksjon, hvor både produkter, arbeidsprosesser og distribusjonssystemer er rasjonaliserte.¹⁶ Det gjør dem enkle å forstå og ikke minst å kontrollere. Offentlige virksomheter tenderer imidlertid mot å organisere seg som maskinbyråkratier, selv om de ikke assosieres med flertallet av nevnte karakteristikk. Dette begrunner Mintzberg med at offentlige virksomheter er underlagt streng ekstern kontroll, som resulterer i nettopp byråkratiske og sentraliserte organisasjoner (Mintzberg, 1981, s. 108). Mange organisasjoner har også maskinbyråkratiske trekk på grunn av dens overlegenhet når det gjelder effektivitet og forutsigbarhet. Dette på tross av massiv kritikk om at organisasjonsformen er dysfunksjonell i dagens samfunn hvor organisasjoner må kunne tilpasse seg raske endringer i omgivelsene (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 98).

3.1.2 New Public Management - modernisering av offentlig sektor

Modernisering av offentlig sektor har stått sentralt på den politiske dagsorden siden tidlig på 1980-tallet. Den får gjerne samlebetegnelsen New Public Management (NPM), og omtales som en *reformbølge* som har preget offentlig sektor i mange land. Internasjonalt kan begrepet knyttes til Peter F. Drucker, som på 50-tallet presenterte begrepet "management by objectives" (Christensen, Egeberg, Lægred, Roness & Røvik, 2015). Et bærende element i NPM er at det offentlige skal evne å bli mer kostnadseffektive og produktive ved hjelp av

¹⁵ Altså at teknostrukturen tildeles en form for uformell makt eller innflytelse.

¹⁶ I kapittel 5.1.1 og 5.1.2 utdypes rasjonalitetsbegrepet.

organisasjons- og ledelsesmodeller hentet fra privat sektor. Det har resultert i nye krav til organisering, ressursbruk, service og kvalitet i offentlig sektor (Busch, Johnsen, & Vanebo, 2003). Mål- og resultatstyring i offentlig forvaltning forbindes ofte med NPM. Systemet for planlegging og styring kan på den ene siden være et nyttig hjelpemiddel for offentlige organisasjoner, og ses av mange som en klar forbedring fra de mer tradisjonelle styringssystemene. Det er imidlertid stilt spørsmål ved om det er mulig å utvikle og bruke klare offentlige mål i en verden som i økende grad er kompleks og til dels uklar (Christensen m.fl, 2015, s. 111).

3.1.3 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg presentert Mintzbergs (1981) teori om strukturelle konfigurasjoner. Jeg la vekt på *maskinbyråkratiet* som til dels kan brukes som forklaringsmodell for å beskrive Helfo som organisasjon. Modellen må imidlertid ses som en forenkling av den mer komplekse virkeligheten, men er likevel fruktbar for å forstå formelle mekanismer i et høyt hierarki med sentralisert beslutningsmyndighet. Videre presenterte jeg reformbølgen New Public Management i korte trekk. Det er fruktbart å forstå hvilken betydning denne har for blant annet målstyringsverktøyene offentlige organisasjoner som Helfo benytter seg av.

I neste kapittel skal vi bli kjent med organisasjonen Helfo, og se hvordan Helfo har arbeidet med klarspråk gjennom en prosjektfase og en driftsfase.

4 ORGANISASJONEN HELFO

I denne delen presenterer jeg organisasjonen Helfo, som er oppgavens case. Videre viser jeg hovedtrekkene i klarspråkarbeidet i organisasjonen. Informasjonen i dette kapittelet er dels innhentet gjennom samtaler med informantene i Helfo, og dels gjennom interne dokumenter om Helfos mål, strategier, ansvarsområder og klarspråkarbeid.¹⁷

Statsforvaltningen i Norge består av regjeringen og statsadministrasjonen med departementer, direktorater og andre statlige virksomheter. Statsforvaltningen har som hovedoppgave å sette i verk det Stortinget bestemmer – enten det skjer i form av lover, bevilgning av penger eller andre stortingsvedtak. En av de viktigste generelle reglene statsforvaltningen følger, er forvaltningsloven. Der finnes de fleste saksbehandlingsreglene som forvaltningen må følge, slik at saksbehandlingen blir rettferdig, ivaretar rettssikkerheten og er effektiv (Regjeringen, 2014). Forvaltningsansvaret for helserefusjonsområdet ble overført fra NAV til Helsedirektoratet 1. januar 2009. Helfo¹⁸ er en ytre etat under Helsedirektoratet, som forvalter om lag 33 milliarder kroner gjennom oppgjør fra folketrygden til behandlere, leverandører, og tjenesteytere, samt individuell refusjon av privatpersoners utgifter til blant annet legemidler, tannhelse og helsetjenester i utlandet. Helfo har også ansvaret for veiledningstjenesten 800HELSE, hvor de blant annet informerer om frikort, egenandeler og bytte av fastlege. Dette innebærer at Helfo har en stor kontaktflate – både på nett, ved brev og over telefon.

Helfo har 585 ansatte fordelt på 25 forskjellige arbeidssteder i Norge. Organisasjonen ledes fra Tønsberg, og har ellers store arbeidssteder i Fredrikstad, Oslo, Sola, Ørsta og Mo i Rana. Informantene i denne studien representerer fem ulike arbeidssteder.

4.1 Spesialisert organisasjonsstruktur

Fra 1. januar 2014 endret Helfo organisasjonen fra en modell basert på geografisk ansvar for oppgavene, til funksjonsorganisering med nasjonalt ansvar for oppgavene. En funksjonsbasert inndeling innebærer at "likeartede oppgaver og den kunnskapen som trengs til oppgaveløsning, samles i samme organisatoriske enhet" (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s.

¹⁷ I kapittel 6 har jeg plassert en oversikt over informantene og dokumentene jeg har vært gjennom.

¹⁸ Endret navn fra Helseøkonomiforvaltningen (HELFO) til Helfo, februar 2016.

75). En slik organisering kan fremme effektiviteten og kvaliteten ved at den legger til rette for maksimal spesialisering av likeartede oppgaver. Men det kan også medføre noen utfordringer som jeg kommer tilbake til i kapittel 7.1.4.

Helfo består (per juni 2016) av følgende syv "styringslinjer"¹⁹:

- *Helfo kommunikasjon og servicetjenester* jobber med informasjon og veiledning for privatpersoner og helseaktører, samt virksomhetens kommunikasjonstjenester. Styringslinjen er i stor grad rettet mot brukerhåndtering. Enheten er en del av linjeorganisasjonen.

- *Helfo saksbehandling og utbetaling* er den største styringslinjen i Helfo, med cirka 330 ansatte fordelt på fire avdelinger: Behandlingsrefusjon, Legemidler og utstyr, Utland, Dokumentsenteret og organisasjonsstøtte. Enheten er en del av linjeorganisasjonen.

- *Helfo klage, anke og regelverk* har som hovedoppgave å ivareta klage- og forberedende ankesaksbehandling, samt regelverksutveksling i Helfo. Enheten er en del av linjeorganisasjonen.

- *Helfo kontroll* har ansvar for å sikre at de som mottar refusjon fra Helfo følger regelverket. Avdelingen gjennomfører analyser og risikobaserte kontrolltiltak og gjør kjent resultater av tiltakene, slik at arbeidet blir synlig og kan virke forebyggende. Enheten er en del av linjeorganisasjonen.

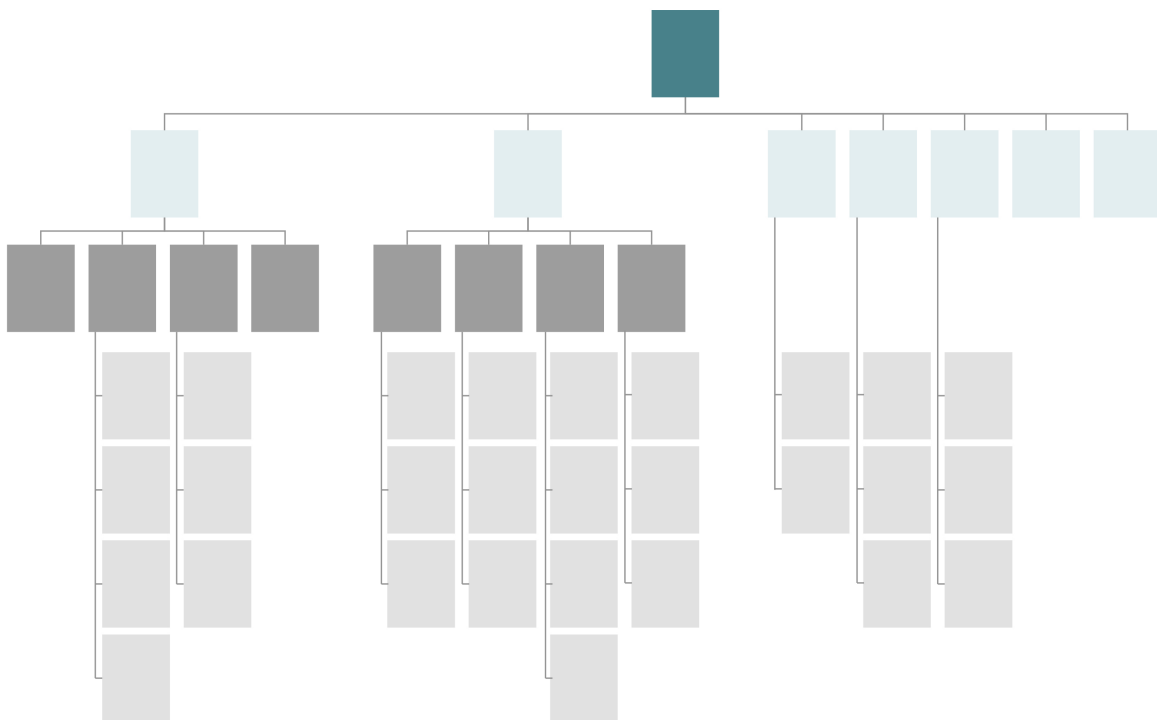
- *Helfo virksomhetsstyring* skal sikre at organisasjonen har nødvendig kompetanse, metoder, arbeidsprosesser og systemer for å løse samfunnsoppdraget og nå organisasjonens mål. Dette skal gjøres gjennom effektiv og målrettet planlegging, gjennomføring og oppfølging, samt kontinuerlig videreutvikling og forbedring. Enheten er en del av teknostrukturen (stabsfunksjon).

¹⁹ Som et ledd i regjeringens innsats for å forenkle, forbedre og effektivisere den sentrale forvaltningen, pågår det omfattende endringer i helseforvaltningen. Dette vil i stor grad påvirke organisasjonsstrukturen i Helfo. Etersom arbeidet pågår i skrivende stund, og den nye strukturen ikke er avklart når denne oppgaven leveres, tar jeg utgangspunkt i gjeldende virksomhetsstruktur per juni 2016 (Regjeringen, 2015).

- *Helfo drift* har ansvar for å sikre kostnadseffektive avtaler med profesjonelle leverandører av utstyr og tjenester. Enheten er en del av støttestrukturen (stabsfunksjon)

- *Helfo HR* bidrar med utvikling av arbeidsgiverfunksjonen, helhetlig kompetanseutvikling og forvaltning av medbestemmelse. De gjennomfører lønnsforhandlinger, utfører personaladministrative oppgaver og skal sikre at HMS-arbeidet blir varetatt. Enheten er en del av teknostrukturen (stabsfunksjon).

Videre har hver styringslinje ulike funksjonsbaserte (spesialiserte) avdelinger, som igjen er delt inn i funksjonsbaserte (spesialiserte) seksjoner. Seksjonsleder er det laveste ledernivået i organisasjonen, mens avdelingene ledes av avdelingsdirektører i nivået over. Topplederen består av administrerende direktør, samt syv funksjonsbaserte (spesialiserte) direktører med ansvar for hver styringslinje. Visuelt kan organisasjonen fremstilles slik:



Figur 3: Organisasjonskart, Helfo, 2016.

4.2 Lover, regler og andre føringer

I tillegg til forvaltningsloven, er Helfo underlagt folketrygdloven som virker direkte inn på helserefusjonsområdet som Helfo forvalter. Ved siden av lovreguleringer finnes det en rekke føringer som påvirker ulike sider ved Helfos virksomhet. I kapittel 2.3 beskrev jeg føringene som skal ligge til grunn for kommunikasjonen mellom Helfo og brukerne. Videre mottar Helfo mål- og disponeringsbrev fra Helsedirektoratet, som har sitt utgangspunkt i tildelingsbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Mål- og disponeringsbrev beskriver hvilke mål, styringsparametere og prestasjonsmål som Helfo skal styre sin virksomhet etter. Kort oppsummert presiseres følgende tre mål for alle tjenestoområdene Helfo har ansvar for (Mål- og disponeringsbrev, 2016):

- God tilgjengelighet
- Rett kvalitet
- Høy effektivitet

Helsedirektoratet gir også overordnede strategiske føringer og beslutter overordnet prioritering for Helfo sin drift. Videre får Helfo et budsjett (årlig) som de skal forvalte for å nå målene. Eventuelle interne strategier og planer av vesentlig betydning for Helfos utvikling og prioriteringer, må således legges frem for drøfting med Helsedirektoratet (Mål- og disponeringsbrev, 2016). Denne forhandlingen skjer mellom toppledelsen i Helfo og Helsedirektoratet, og kan resultere i eventuelle justeringer i mål- og disponeringsbrev som videre vil påvirke innholdet i endelig tildelingsbrev fra HOD. Helfo må deretter rapportere til Helsedirektoratet hvert tertial.²⁰ Dette skjer ved at seksjonsledere rapporterer på sine ansvarsområder, enten i samarbeid med, eller via avdelingsdirektør. Videre har avdelingsdirektør og styringslinjedirektør ansvar for å kommentere resultatene. Ved eventuelle avvik må det beskrives hvilke tiltak som er satt i gang, eller skal settes i gang, for å bedre resultatet ved neste tertial. Styringslinjen *Virksomhetsstyring* har ansvar for å koordinere rapporteringen videre til Helsedirektoratet, på vegne av toppledelsen i Helfo.

Hensikten med denne gjennomgangen er å vise kompleksiteten i det politisk-administrative systemet som Helfo er en del av. Offentlige organisasjoner som Helfo er involvert i håndheving av lover og regelverk, politisk, faglig og profesjonell rådgivning, samt tjenesteyting og ressursmobilisering (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness & Røvik, 2015,

²⁰ Altså, hver fjerde måned.

s. 25). De står således overfor kryssende logikker og motstridende hensyn, som kan tenkes å få betydning for klarspråkarbeid i organisasjonen. I det følgende skal jeg vise hvordan klarspråkarbeidet er organisert i Helfo.

4.3 Klarspråkarbeidet i Helfo

Klarspråkarbeidet i Helfo kan sies å ha beveget seg fra en prosjektfase på fire år over til en driftsfase som har pågått i tre år når denne oppgaven ferdigstilles. For å forstå hvordan klarspråkarbeidet er organisert i dag, er det nødvendig med et tilbakeblikk. I første omgang omtaler jeg sentrale elementer i prosjektfasen for klarspråksatsingen. Deretter omtaler jeg hvordan organisasjonen arbeider med klarspråk i dag.²¹

4.3.1 Klarspråk i prosjektfasen

Helfo begynte å arbeide med klarspråk i 2009 da organisasjonen fikk støtte fra det statlige klarspråkprosjektet til å endre språk og innhold på nettsiden (helfo.no), og til å endre brevmaler i juridisk avdeling. Midlene ble også brukt til kompetanseheving i form av klarspråkkurs for en rekke fagpersoner som nylig hadde fått ansvar for informasjon på nettsiden. Gjennom dette arbeidet oppdaget de et behov for en enhetlig språkprofil, som resulterte i at Helfo - med prosjektstøtte fra det statlige klarspråkprosjektet - utviklet egne retningslinjer for språket. Slike retningslinjer kalles *språkprofiler*, og ble her utviklet i tråd med statens kommunikasjonspolitikk. I språkprofilen heter det at retningslinjene gjelder for alle tekster og alle ansatte i Helfo (Så klart, 2012).

Språkprofilen inneholder retningslinjer for hvordan man skriver klart, forståelig og korrekt, og med god tone og god struktur. Den er delt inn i egne kapitler for hvordan man skal skrive i ulike tekstsjangre som brev, vedtak, e-poster, nettekster, rapporter, rundskriv og stillingsannonser. Språkprofilen er et viktig grunnlag for klarspråkarbeidet i Helfo. Den er vedtatt i Helfos toppledelse, og bør således ses som et gjeldende utgangspunkt for all tekstproduksjon i organisasjonen.

Videre har klarspråksatsingen vært formalisert i Helfos årlige kommunikasjonsstrategi og

²¹ Jeg presenterer de elementer ved klarspråkarbeidet som har vært mulig å identifisere, gitt oppgavens omfang og mine begrensede ressurser til å innhente fullstendig oversikt. Denne fremstillingen av klarspråkarbeidet i Helfo vil derfor være en forenkling av (den enda mer komplekse) virkeligheten.

-plan for 2010, 2011 og 2012, med henvisning til statens kommunikasjonspolitikk som offentlige virksomheter er forpliktet å følge. Innholdet har variert fra at klarspråk ble identifisert som et eksternt utfordringsområde i 2010, til at det i 2011 defineres som et viktig satsingsområde for Helfos nettsider. I kommunikasjonsstrategi og -plan for 2012 er klarspråksatsingen ytterligere formalisert til å gjelde alle Helfos kommunikasjonskanaler. Det presiseres at arbeidet med klarspråk er et fast ansvarsområde i kommunikasjonsavdelingen, med særlig vekt på å implementere språkprofilen i hele organisasjonen. Rolle- og ansvarsfordelinger ble spesifisert i ulike saksfremlegg for ledergruppen, og alle klarspråkprosjektene hadde dedikerte ressurser i form av prosjekteier, prosjektleder og tilhørende arbeidsgrupper. For å bidra til implementering av språkprofilen startet Helfo enda et prosjekt med økonomisk og faglig bistand fra det statlige klarspråkprosjektet. Prosjektet bestod av å utvikle et e-læringskurs om klarspråk, med mål om å bevisstgjøre ansatte på den nye språkprofilen. E-læringskurset var obligatorisk, og ble inkludert i Helfos kompetanseplan. Parallelt med dette arbeidet, etablerte Helfo - under ledelse av kommunikasjonsavdelingen - en gruppe *språkambassadører*. Språkambassadørene representerte samtlige enheter i organisasjonen, og fikk et særskilt ansvar for å gjøre språkprofilen kjent i sine respektive enheter. E-læringskurset ble derfor lansert med stor markering på alle de store arbeidsstedene i organisasjonen, januar 2013. Hensikten med e-læringskurset var å gjøre språkprofilen kjent i linjeorganisasjonen. Språkambassadørene hadde ansvar for gjennomføring av de ulike markeringene, og for å sørge for at alle ledere gjennomførte e-læringskurset. Deretter hadde ledere (de ulike seksjonssjefene og avdelingsdirektørene) ansvar for å rapportere inn til prosjektgruppen for klarspråk når kurset var gjennomført i de respektive avdelingene. Denne innsatsen resulterte i at cirka 80-90 prosent av Helfos ansatte gjennomførte e-læringskurset.²² Ved siden av å organisere lansering av e-læringskurset, skulle språkambassadørene kvalitetssikre tekster og gi skriveråd, samt bidra med ytterligere implementering av språkprofilen i sin enhet. Rollen som språkambassadør ble gitt som en tilleggsoppgave, eller "en ekstra hatt", som en av informantene beskriver det som. Å være språkambassadør er således ikke en del av *kjerneoppgaven* til denne gruppen. Ambassadørene møttes fysisk ved noen anledninger, men på grunn av stor geografisk spredning koordinerte de det meste av arbeidet gjennom video-

²² Prosentandelen ble gitt av en informant i klarspråkgruppen, som uttrykte det slik: "*Jeg husker ikke prosenten, men jeg tror vi kom opp i en 80-90 prosent. Du må ikke arrestere meg på tallene, men vi kom ganske høyt*" (informant, klarspråkgruppen).

og telefonmøter, i tillegg til gjennom e-postkommunikasjon. Klarspråkarbeidet ble ansett for å være overført fra prosjekt til drift i løpet av 2013.

4.3.2 Oppsummering av prosjektfasen

Klarspråkarbeidet i prosjektfasen har bestått av en rekke tiltak for å bidra til at Helfos kommunikasjon skal være i tråd med statens kommunikasjonspolitikk: Språket på nettside og i papirform er revidert, fagansatte har vært på klarspråkkurs, det er utviklet verktøy i form av språkprofil og e-læringskurs, samt etablert en gruppe språkambassadører. Klarspråksatsingen med tilhørende rolle- og ansvarsfordeling er formalisert i samtlige kommunikasjonsstrategier i perioden. Alle klarspråkprosjektene hadde dedikerte ressurser i form av prosjekteier, prosjektleder og tilhørende arbeidsgrupper.

4.3.3 Klarspråk i driftsfasen

I etterkant av prosjektfasen har Helfo gjort flere grep for å bidra til at klarspråksatsingen ivaretas i linjeorganisasjonen. I det følgende trekker jeg fram de organisatoriske grepene som har relevans for oppgaven, og som det har vært mulig å identifisere gjennom mine undersøkelser.²³

Klarspråksatsingen er nå formalisert på et høyere nivå enn tidligere. I organisasjonens strategier fram mot 2017 kan vi lese: "Vi skal videreutvikle vårt arbeid med klart språk i kontakt med brukerne" (Mål- og strategidokument for 2017). Formuleringen er definert som et satsingsområde som skal ha spesiell oppmerksomhet fram mot 2017, og er knyttet til Helfos overordnede strategi om å være "nær brukerne". At klarspråksatsingen er inkludert i overordnede styringsdokumenter, er ifølge informanter fra klarspråkgruppen en bekreftelse på at arbeidet er overført til linjen. Videre er det opprettet en fast stilling med tittelen *malkoordinator*, som har ansvar for å sikre klarspråklig kvalitet i brev, maler og skjemaer som brukes i saksbehandlingen. Malkoordinatoren har (i samarbeid med flere i klarspråkgruppen) revidert til sammen 700 tekster, og utviklet standardiserte tekster i tråd med Helfos språkprofil. Det er også opprettet en fast stilling for brukerinnsikt og brukerinvolvering. Vedkommende har et spesielt ansvar for å teste og evaluere informasjon og kanaler, for å bidra til ytterligere klarspråkperspektiv i Helfos kontakt med brukerne. Både

²³ Igjen vil jeg påpeke at dette ikke er en uttømmende oversikt over alt arbeidet Helfo har gjort for å sikre klarspråklig konsensus og ivareta prinsippene i statens kommunikasjonspolitikk. Det vil for eksempel finnes en rekke tiltak som ikke har merkelappen *klarspråk*, og som derfor ikke er like lett å identifisere.

malkoordinator og brukerinnsiktstillingen er plassert i den *operative kjernen* (Mintzberg, 1981). Arbeidet med språkambassadørene har imidlertid avsluttet, e-læringskurset er ikke lenger inkludert i Helfos kompetanseplan. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 7.

4.3.4 Oppsummering av driftsfasen

I perioden etter at det ble overført til linjen, har klarspråkarbeidet bestått av et omfattende tekstarbeid i brev, maler og skjemaer som brukes i saksbehandlingen. Det er opprettet to nye stillinger som har til hensikt å bidra i målet om klarspråklig konsensus i organisasjonen. Den ene stillingen har ansvar for språkfaglig kvalitet i tekster, mens den andre bidrar med innsikt i brukernes behov. Klarspråk er definert som et satsingsområde som skal bidra til Helfos overordnede strategi om å være "nær brukerne". Arbeidet med språkambassadører og e-læringskurs har avsluttet.

I det følgende presenterer jeg det teoretiske rammeverket, som kan bidra til å kaste lys over utfordringene forbundet med Helfos målet om klarspråklig konsensus.

5 TEORETISK RAMMEVERK

I dette kapittelet gjør jeg rede for oppgavens teoretiske rammeverk. I første del presenterer jeg to ulike organisasjonsperspektiver. Andre del omhandler ulike former for lederskap, samt Robert K. Mertons (1936) teori om uventede konsekvenser.

5.1 To måter å se organisasjoner på

Organisasjoner i offentlig sektor har et komplekst organisasjonsmønster, som vanskelig kan forstås gjennom én teoretisk tilnærming. I denne delen beskriver jeg derfor to ulike perspektiver på organisasjoner: organisasjonen som et rasjonelt system og organisasjonen som et naturlig system. Et hovedskille mellom de to måtene å se organisasjoner på, er at i et rasjonelt system ser man organisasjoner som et verktøy som står til disposisjon for lederne, mens man i et naturlig systemperspektiv åpner for at organisasjoner også har egne institusjonelle regler som påvirker atferden (Scott & Davis, 2007). Det er fruktbart å se hvilke formelle mekanismer Helfo forsøker å styre klarspråkarbeidet gjennom, og hvilke uformelle mekanismer som kan påvirke dette arbeidet. Ved å kombinere de to perspektivene kan jeg derfor fange opp kompleksiteten i å arbeide med klarspråk i offentlige organisasjoner som Helfo.

5.1.1 Organisasjonen som et rasjonelt system

"Organizations are collectivities oriented to the pursuit of relatively specific goals and exhibiting relatively highly formalized social structures" (Scott & Davis, 2007, s. 29).

I et rasjonelt systemperspektiv anses organisasjonen for å være et redskap utformet for å oppnå spesifikke mål. Atferd betraktes som målbevisst og koordinert, og aktørene ses som rasjonelle og kalkulerende. Rasjonell kalkulasjon assosieres blant annet med begreper som struktur, effektivitet, regler, koordinering, implementering og kunnskap. Som det fremkommer av definisjonen over, er målspesifisering og formelle strukturer to særlig viktige aspekter i et rasjonelt systemperspektiv (Scott & Davis, 2007, s. 35-36). Dette er sentrale styringsmekanismer ledelsen tar i bruk i et forsøk på å styre organisasjonen i ønsket retning.

Målspesifisering forutsetter utvetydige kriterier for valg av handlingsalternativer (Scott & Davis, 2007). Målene legger også premisser for utforming av organisasjonen. De spesifiserer

hvilke oppgaver som skal utføres og hvordan ressursene skal fordeles mellom aktørene (Scott & Davis, 2007, s. 37). Et kjernepunkt i denne måten å se organisasjoner på, er at målene må være klare og konsise, og fokuset er på koblingen mellom mål, midler og konsekvenser (Christensen m.fl, 2015, s. 103). Målene skal i teorien ha stor betydning for styring av organisasjonsmedlemmenes atferd, og det forventes at effekter og resultater gjenspeiler målene. Det økende fokuset på mål- og resultatstyring i offentlige organisasjoner er et eksempel på dette (Christensen m.fl, 2015). Til tross for at mange organisasjoner kan ha generelle og diffuse overordnede mål, vil den daglige aktiviteten blant organisasjonsmedlemmene være guidet av relativt spesifikke mål (Scott & Davis, 2007).

"Jo mer en organisasjon benytter seg av skrevne regler, rutiner og prosedyrer for å standardisere arbeidsprosessene, desto mer *formalisert* vil vi si organisasjonen er" (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 82). *Formalisering* handler om organisasjonens struktur og har stor betydning for rasjonell atferd (Scott & Davis, 2007). Strukturen er formalisert i den grad reglene som har til hensikt å styre atferden er tydelige og nøyaktige (Scott & Davis, 2007, s. 38). Hensikten med formalisering er å gjøre atferd mer forutsigbar ved å standardisere og regulere den. Organisasjonsstrukturen blir således et styringsverktøy som kan modifiseres etter behov for å forbedre prestasjon. Styringen utføres dels gjennom utforming av strukturelle trekk, og dels gjennom formålsrasjonelle handlinger innenfor disse rammene (Christensen m.fl, 2015, s. 48).

Formålsrasjonelle handlinger kan forstås som beslutninger fattet i tråd med rasjonell konsekvenslogikk (Christensen m.fl, 2015, s. 36). Aktørene håndterer beslutninger på bakgrunn av fullstendig kjennskap til: 1) alternativer, 2) konsekvenser, 3) preferanser og 4) beslutningsregler (March, 1999). Dette innebærer at aktøren stiller opp ulike alternativer, beregner konsekvenser forbundet med hvert alternativ, sammenlikner utfallet av hvert tilfelle, for så å velge det alternativet som gir best uttelling (March, 1999, s. 15). Her foretas det altså en rasjonell kalkulasjon med utgangspunkt i konsekvenser og deres effekt på måloppnåelse. Denne forståelsen av rasjonell beslutningstaking betegnes som *economic man* (Simon, 1997 referert i Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre & Woll, 2014, s. 119).

5.1.2 Begrenset rasjonalitet

At aktører til enhver tid fatter beslutninger basert på denne fremgangsmåten, er imidlertid noe som kan betviles. Herbert Simon (1957) stilte seg kritisk til at individer kunne ha fullstendig oversikt over alle handlingsalternativer og potensielle konsekvenser ved enhver situasjon, fordi de lider av begrenset kognitiv kapasitet (Eriksson-Zetterquist m.fl, 2014, s. 119). Han betraktet derfor individet som rasjonelt innenfor visse grenser. Med begrepet "begrenset rasjonalitet" ønsket Simon å gi en mer presis beskrivelse av individets rasjonalitet. Som en motvekt til *economic man*, skisserte han *administrative man* som:

1. ikke er i stand til å fange inn hele verden som grunnlag for sine valg, og som
2. således ikke er i stand til å gjøre det optimale valget

Av dette følger at *administrative man* gjør det Simon betegner som *satisfiering*: håndterer rasjonalitetssvikten ved å velge det alternativ som gir god nok - eller tilfredsstillende - grad av måloppnåelse. Mens *economic man* jakter på den ultimate løsningen ved å gjøre det Simon betegner som *maksimering* (Christensen m.fl, 2015, s. 37). For å håndtere rasjonalitetssvikten på organisasjonsnivå, ble derfor organisasjonsstrukturen og målspesifisering viktige styringsverktøy. Det er innenfor disse rammene Simon mente organisasjonsmedlemmenes rasjonalitet kunne maksimeres (Christensen m.fl, 2015, s. 38). Tydelige, strukturelle rammer skulle bidra til å kanalisere individenes oppmerksomhet og forståelse i ønsket retning - i samsvar med organisasjonens mål.

Det er mange toneangivende studier av organisasjoner som rasjonelle systemer. Jeg har presentert et utdrag av disse. Felles for alle studier av rasjonelle organisasjonsmekanismer er at de er opptatt av å kartlegge mål og mål-middel-forståelse hos aktørene og organisasjonen. Ved å se klarspråkarbeidet i lys av dette perspektivet, vil jeg for eksempel være opptatt av om klarpråk fremheves i Helfos interne strategi- og måldokumenter, og hvordan klarspråkarbeidet organiseres og styres innen de formelle rammene. I det følgende vil jeg beskrive et perspektiv på organisasjonen som fokuserer mer på de uformelle og sosiale prosessene enn de rasjonelle og målrettede.

5.1.3 Organisasjonen som et naturlig system

"Organizations are collectivities whose participants are pursuing multiple interests, both disparate and common, but who recognize the value of perpetuating the organization as an important resource" (Scott & Davis, 2007, s. 30).

I et naturlig systemperspektiv tas det høyde for at organisasjonen er mer enn formelle strukturer og spesifiserte mål. Selv om organisasjoner baserer virksomheten på spesifikke mål, åpnes det her for at det finnes andre faktorer som forklarer organisasjonsmedlemmenes atferd (Scott & Davis, 2007). Formelle roller, regler og retningslinjer kan således defineres uten at de har særlig innflytelse på atferden. Dette innebærer at man i mindre grad bruker organisasjonens mål til å forutsi individenes atferd, og heller tar utgangspunkt i hva organisasjonsmedlemmene faktisk gjør (Scott & Davis, 2007). Aktørene i et naturlig systemperspektiv ses som sosiale individer bestående av egne verdier og interesser, som de har med seg inn i organisasjonen. Organisasjonen kan derfor ikke ses separat fra de sosiale systemene den befinner seg i (Scott & Davis, 2007). Som ved det foregående perspektivet, er også mål og strukturer to viktige aspekter her. Fokuset er imidlertid noe annerledes. I stedet for målspesifisering og formelle strukturer, er det *målkompleksitet* og *uformelle strukturer* som vies oppmerksomhet (Scott & Davis, 2007).

Målkompleksitet i et naturlig systemperspektiv innebærer en forståelse av komplekse, tvetydige og skiftende målsettinger (Scott & Davis, 2007). Perspektivet legger vekt på to sentrale forhold ved målkompleksitet: 1) det er ofte et misforhold mellom offisielle og operative mål, og 2) selv om de offisielle målene faktisk blir fulgt, er de aldri de eneste målene som styrer organisasjonsmedlemmenes atferd (Scott & Davis, 2007). Et hovedskille mellom mål i dette perspektivet og det foregående, er at organisasjoner er mer enn verktøy for å oppnå definerte mål. De utgjør også sosiale grupper som søker å tilpasse seg og overleve i bestemte omstendigheter. Å bevare organisasjonen blir derfor et mål i seg selv.

Uformelle strukturer utvikles i organisasjonen og supplerer, svekker og forandrer de formelle strukturene (Scott & Davis, 2007). Det naturlige systemperspektivet utelukker ikke at formelle strukturer eksisterer, men vektlegger i større grad effekten av uformelle strukturer. De uformelle strukturene utgjør personlige karakteristikk og relasjoner mellom organisasjonsmedlemmene. Dermed er begreper som *uformell makt* og *innflytelse* av større betydning enn hierarkisk beslutningsmyndighet (Scott & Davis, 2007). Dette perspektivet legger vekt på at organisasjonsstrukturen er mer enn forhåndsdefinerte regler og retningslinjer, og at organisasjoner bør ses som bestående av en formell struktur og en uformell struktur.

Individuals are never merely 'hired hands' but bring along their heads and hearts: they enter the organization with individually shaped ideas, expectations, and agendas, and they bring with them the distinctive values, interests, sentiments, and abilities. (Scott & Davis, 2007, s. 83)

En alternativ beslutningslogikk til den foregående rasjonelle og mål-middel-orienterte, er *logikken om det passende* (March, 1999). Her vil aktørenes handlinger være preget av hva de oppfatter som rimelig og akseptabelt i enhver situasjon, med utgangspunkt i egen identitet og rolle i organisasjonen. Aktørene vil således resonnerer gjennom å forsøke å matche rolle og identitet med den spesifikke situasjonen (Christensen m.fl, 2015, s. 54). Beslutningsregelen anses således som *verdirasjonell*, og kan sies å høre hjemme i det naturlige systemperspektivet fordi det her åpnes for at aktørene handler ut fra kulturelle forpliktelser, normer og verdier, i stedet for rasjonelle kalkulasjoner (March, 1999).

5.1.4 Institusjonalisering

Der det foregående perspektivet beskriver organisasjonen ut fra formell struktur og rasjonelle handlinger innenfor disse rammene, vektlegger det institusjonelle perspektivet kompleksiteten i de uformelle mekanismene i og rundt organisasjonen (Perrow, 1986):

The explanation of organization for organizational behavior is not primarily in the formal structure of the organization, the announcements of goals and purposes, the output of goods and services. It lies largely in the myriad subterranean process of informal groups, conflicts between groups, recruitment policies, dependencies on outside groups and constituencies, the striving for prestige, community values, the local community power structure, and legal institutions. (Perrow, 1986, s. 159)

Philip Selznick gjorde et poeng av å skille mellom den formelle *organisasjonen* og den uformelle *institusjonen* (Perrow, 1986). En organisasjon er ikke bare et rasjonelt verktøy for å nå definerte mål. Den utvikler også institusjonelle trekk som gjør den "mer kompleks og mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor nye krav, men den får også nye og nødvendige kvaliteter, noe som gjør at den kan løse oppgaver bedre og utvikle et sterkere sosialt fellesskap (Christensen m.fl, 2015, s. 52-53).

5.1.5 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg presentert to ulike perspektiver på organisasjonen. Det første betrakter organisasjonen som et verktøy for å oppnå spesifikke mål. Aktørene opptrer rasjonelt innen visse kognitive begrensninger, som på organisatorisk nivå løses gjennom tydelige strukturelle rammer. På denne måten kan organisasjonsmedlemmene styres mot måloppnåelse. Det andre perspektivet betrakter organisasjonen som en kompleks helhet bestående av sosiale individer.

Aktørene styres derfor av mer enn bare formelle strukturer, men påvirkes i stor grad av egne interesser og verdier, i tillegg til at de berøres av kompleksiteten i organisasjonens mål.

I det følgende vil jeg kort presentere ulike syn på lederskap, samt Robert K. Mertons (1936) teori om uventede konsekvenser.

5.2 Ledelse og styring

Ledelse er et omfangsrikt forskningsfelt, og det er vanskelig å finne en definisjon av ledelse som alle forskere enes om (Arnulf, 2014). Ledelsesforskningen har utviklet seg fra å vurdere ledelsens effektivitet gjennom dens *grad av måloppnåelse*, til å fokusere mer på *ledelse av mening* (Parry & Bryman, 2006). Litteraturen skiller gjerne mellom "leadership" og "management", som på norsk oversettes til "ledelse" og "styring". Både ledelse og styring ses som virkemidler for å løse koordineringsutfordringer i organisasjoner, men de representerer to ulike typer virkemidler (Ladegård & Vabo, 2011). Et hovedskille mellom disse er at ledelse er personorientert og vektlegger samspillet mellom leder og medarbeider, mens styring er systemorientert og innebærer å påvirke atferd gjennom regler og systemer. Styring er altså et virkemiddel for å oppnå spesifikke mål, mens ledelse innebærer at lederen "bruker seg selv som person for å utøve innflytelse for eksempel gjennom relasjoner, verdier og normer, eller gjennom å fremstå som rollemodell for sine ansatte" (Ladegård & Vabo, 2011).

5.3 Uventede konsekvenser

Robert K. Mertons (1936) teori om *The Unanticipated Consequences of Social Action*, heretter kalt "uventede konsekvenser", omhandler *utfallet* av målrettede handlinger, og hvordan dette påvirkes av en rekke uforutsette forhold. Den mest åpenbare forklaringen mener Merton ligger i at aktørens kunnskapsnivå begrenser muligheten for å forutse utfallet av en gitt handling (Merton, 1936, s. 175). Det kan være mange årsaker til dette. Merton oppsummerer de viktigste forklaringene på utilstrekkelig kunnskap gjennom sine fem anerkjente *kilder til uventede konsekvenser av målrettet sosial handling* (Merton, 1936).

Tilfeldighet eller ignoranse

Merton argumenterer for at det er umulig å forutse utfallet av en gitt handling. Han begrunner det med at menneskelig atferd er så variert og mangfoldig, at selv gjentatte handlinger vil gi

forskjellige resultater (Merton, 1936, s. 175-176). Videre gjør Merton et poeng av å skille mellom *tilfeldige konsekvenser* og konsekvenser som følge av *ignoranse*. Tilfeldige konsekvenser er et resultat av komplekse og mangfoldige omstendigheter som vanligvis er utenfor aktørens rekkevidde (jf. begrepet begrenset rasjonalitet omtalt i kapittel 5.1.2). Ignoranse knyttes til kunnskap som *kan* tenkes å oppnås, men som i mange tilfeller vil medføre ineffektivt og uøkonomiske prosesser.

Feilvurderinger

En annen kilde til uventede konsekvenser omhandler *feilvurderinger*. Feilvurdering kan ifølge Merton skje i enhver fase av målrettede handlinger, for eksempel i vurdering av situasjonen eller ved valg av ulike handlingsalternativer (Merton, 1936, s. 178). En vanlig feilvurdering knyttes til antakelsen om at handlinger som tidligere har ført til ønsket utfall, vil fortsette å gjøre det. Denne prosessen kaller Merton "the mechanism of habit", som innebærer at aktører opptrer pragmatisk basert på tidligere vellykkede erfaringer og dermed feilvurderer nåsituasjonen. Feil kan også oppstå i tilfeller hvor aktøren ikke er oppmerksom på alle relevante forhold som kan tenkes å påvirke utfallet.

Korttidsvirkninger

Den tredje kilden til uventede konsekvenser refererer til aktørenes ønske om *korttidsvirkning* av spesifikke handlinger (Merton, 1936, s. 179). Merton argumenterer for at overdreven fokus på korttidsvirkninger kan gå på bekostning av aktørenes evne til å se helheten i situasjonen. Handlinger som motiveres av rask gevinst kan derfor ses som både rasjonelle (kan forventes å føre til ønsket mål) og irrasjonelle (kan hindre muligheten til å oppnå andre viktige mål).

Grunnleggende verdier

Den fjerde kilden Merton peker på handler om at aktørenes *grunnleggende verdier* kommer i veien for tilstrekkelig vurdering av mulige konsekvenser. På samme måte som med fokus på korttidsvirkninger, kan også overdreven vekt på verdier begrense aktørenes evne til å se helheten i situasjonen (Merton, 1936, s. 180).

"Selvødeleggende profeti"

I forlengelsen av den foregående forklaringen, kan handlinger som styres av aktørens grunnleggende behov føre til det Merton kaller *selvødeleggende profeti* (Merton, 1936, s. 180). Dette forklarer han med at aktørene kan bli mer pliktorientert enn å opptre i tråd med de grunnleggende verdiene.

5.3.1 Oppsummering

I denne delen har jeg i korte trekk beskrevet ulike syn på lederskap og presentert Robert K. Mertons teori om uventede konsekvenser. Begge de nevnte teoretiske bidragene kan belyse ulike utfordringer i arbeidet med klarspråklig konsensus i Helfo.

6 METODE

Min problemstilling retter seg mot utfordringer blant individene og de organisatoriske rammene disse befinner seg innenfor. Det har derfor vært ønskelig få fram nyanserte data og være åpen for kontekstuelle forhold hos informantene. Dette kan oppnås ved *en kvalitativ tilnærming*. Kvalitative tilnærminger egner seg godt hvis man ønsker å se sammenhenger mellom individ og kontekst (Jacobsen, 2015, s. 133). I dette kapitlet beskriver jeg den kvalitative tilnærmingen nærmere. Deretter beskriver jeg hvordan jeg foretok utvalg av informanter og samlet informasjon og data. Jeg gjør rede for hvordan datamaterialet ble bearbeidet og analysert. Videre drøfter jeg oppgavens pålitelighet, gyldighet og overførbarhet, og peker på noen utfordringer og begrensninger. I forkant av datainnsamlingen ble forskningsprosjektet meldt inn til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD), og det ble bekreftet at vår behandling av personopplysninger tilfredsstiller kravene til Personopplysningsloven.

6.1 Kvalitativ og eksplorerende tilnærming

Målsettingen med kvalitative forskningsmetoder er å fange opp tenkemåter og utsagn som formuleres i ord, enten skriftlig eller muntlig (Holther & Kalleberg 2002, s.12). Ved bruk av kvalitative forskningsmetoder, får man således nær kontakt med informasjonskildene sine. Den nære kontakten gir et godt utgangspunkt for å oppnå dypere kunnskap og forståelse av en et fenomen eller en situasjon. Hensikten med min studie er altså å få en dypere forståelse for utfordringene forbundet med klarspråkarbeidet, basert på informantenes erfaringer og opplevelser av klarspråkarbeidet i organisasjonen. For å underbygge, utdype og justere mine tolkninger av intervjuene, har jeg gjennomgått interne dokumenter om Helfos mål, strategier og språkarbeid. Et sentralt trekk ved kvalitative tilnærminger er at de innebærer fleksible forskningsopplegg (Thagaard, 2013, s. 31). Denne fleksibiliteten har vært nødvendig for å fange opp kompleksiteten i studien. Avgjørelsen om å velge en kvalitativ tilnærming ble derfor gjort tidlig i prosessen. Ifølge Creswell (2013, s. 44) starter kvalitativ forskning med antakelser og bruk av teoretiske rammeverk. Dette gir grunnlag for å utvikle problemstillinger og forskningsspørsmål. Jeg hadde en antakelse om at det var utfordrende å jobbe med klarspråk, og at noe av utfordringen var forbundet med overgangen fra prosjekt til linje, basert på det lille som fantes av forskning på feltet. Jeg tok imidlertid ikke direkte bruk av teori i møte med informantene, men brukte antakelsene som inspirasjon for

problemstilling, utvalg og intervjuguide. Jeg ønsket å være åpen for uventede forhold og overraskelser i mitt møte med informantene, fremfor å ta utgangspunkt i forhåndsdefinerte rammer. Ifølge Creswell (2013, s. 45) er dette symptomatisk for den kvalitative tilnærmingen, som kjennetegnes av komplekse resonnementer med rot i både induktiv og deduktiv logikk. Kvalitative forskere ønsker å utvikle et komplekst bilde av forskningsproblemet, og identifisere de mange faktorene som er involvert i situasjonen.

6.2 Gjennomføring av studien

I det følgende gjør jeg rede for prosessen fra utvalg til innhenting av data.

6.2.1 Utvalg

Utvelgelsesfasen gikk problemfritt. Da jeg bestemte meg for å undersøke klarspråkarbeid, sjekket jeg erfaringsoversikten på klarspråk.no for å se hvilke offentlige virksomheter som hadde erfaring med dette. Helfo, med hovedkontor i mitt nærområde, hadde arbeidet lenge med klarspråk. Jeg tok derfor kontakt med kommunikasjonsdirektøren i Helfo, som viste seg å være interessert i prosjektet. Jeg forklarte at jeg ønsket å fange opp bredden og dybden i hvordan organisasjonen arbeider med klarspråk, og at det derfor var ønskelig å snakke med informanter fra ulike fagmiljøer og nivåer, og med varierende erfaring med klarspråk i organisasjonen. Utvalget kan dermed ses som strategisk, i det at jeg velger informanter med egenskaper eller kvalifikasjoner jeg antar egner seg for problemstillingen og dens teoretiske grunnlag (Thagaard, 2013, s. 60). Kommunikasjonsdirektøren tok kontakt med 17 ansatte som passet mine beskrivelser, og opptrådte således som portvakt som ga tilgang til informantene (Miller & Bell, 2002, 55). I en e-post forklarte hun at jeg skulle undersøke hvordan Helfo arbeidet med klarspråk, og hvilke opplevelser og erfaringer de ansatte hadde på dette området. Det ble presisert at det var frivillig, og at de som ønsket å delta kunne bekrefte ved å svare på e-posten. Anonymiteten ble også presisert i denne e-posten. Av de 17 som fikk forespørsel, var det noen som ikke svarte, og noen det ikke ble tid og anledning til å intervju grunnet oppgavens omfang (30 studiepoeng). Utvalget ble bestående av ti informanter.

Informantene representerer fem arbeidssteder (geografisk), tre styringslinjer (sektorer), to organisatoriske nivåer (operativ kjerne og mellomlinje), og fire forskjellige fagmiljøer (deriblant det jeg har kalt kommunikasjonsfaglig miljø, saksbehandlermiljø). I mine funn har

det vist seg å være hensiktsmessig å skille mellom to grupperinger: *klarspråkgruppen* og *målgruppen*. Tabellen under viser en oversikt over utvalget, og hvilken gruppe de tilhører.

	Informanter	
	Klarspråkgruppe	Målgruppe
	4	3
Prosjekteier	1	
Seksjonsleder		2
Totalt antall	5	5

Tabell 1: Informantoversikt.

I *klarspråkgruppen* finner vi en kombinasjon av kommunikasjonsrådgivere (med klarspråk som én av flere kjerneoppgaver), språkambassadører (med klarspråk som et frivillig ansvarsområde, eller ”en ekstra hatt”), og en malkoordinator (med klarspråk som kjerneoppgave). Av anonymitetshensyn kan jeg ikke skille mellom disse informantene gjennom analysen. Jeg omtaler dem således som én gruppe, bestående av mennesker som har utviklet verktøy og bidratt i arbeidet mot klarspråklig konsensus. Informantene får den overordnede betegnelsen *informant*, *klarspråkgruppen* gjennom analyseteksten. Tidligere prosjekteier for klarspråksatsingen er også en del av denne gruppen, selv om hensynet til anonymitet ikke har vært av stor betydning. I kapittel 7 hvor jeg diskuterer det overordnede ansvaret for klarspråksatsingen fra prosjekt til drift, har det derfor vært hensiktsmessig for mine funn å presisere tittelen som prosjekteier.

I *målgruppen* finner vi informantene som klarspråkgruppen har til hensikt å ”få med seg” på veien mot klarspråklig konsensus. Informantene i denne gruppen har avslørende stillingstitler, som jeg av anonymitetshensyn ikke kan gjengi. De omtales derfor som *informant*, *målgruppe*. Det er imidlertid hensiktsmessig å vektlegge mellomledernivået, da dette har betydning for mine funn. Ettersom utvalget består av flere seksjonsledere, har det vist seg å være uproblematisk. Seksjonsledere er altså en del av gruppen målgruppen.

6.2.2 Kvalitativt forskningsintervju

Det kvalitative forskningsintervjuet defineres som ”(...) *et intervju som har som mål å innhente beskrivelser av den intervjuedes livsverden, med henblikk på fortolkning av de beskrevne fenomenene*” (Kvale, 1997, s. 21). For å forsikre meg om at jeg ikke var låst i forhåndsdefinerte kategorier, valgte jeg å gjennomføre ”semi-strukturerte” dybdeintervjuer basert på temaer fra en intervjuguide.²⁴ Intervjuene var således åpne for uventede temaer fra informantene, men hadde likevel til hensikt å dekke noen bestemte temaer. Samtlige intervjuer avsluttet med en åpen samtale med spørsmål om informantene hadde noe å tilføye. Noen av poengene jeg peker på i analysen har kommet gjennom denne avsluttende ”tømmingen”. Samtlige intervjuer var én-til-én, og varte mellom 40 og 80 minutter, basert på hvor mye informanten ”hadde på hjertet”. Intervjuene ble tatt opp på lydbånd, noe alle informantene samtykket til. Tre intervjuer ble gjennomført over telefon, og ett ved hjelp av videokonferanseutstyr. På grunn av stor geografisk avstand mellom flere av Helfos arbeidssteder, var dette velkjente kommunikasjonsformer for informantene.

6.2.3 Interne dokumenter

Ved siden av det kvalitative intervjuet, har det vært fruktbart å lese interne dokumenter om Helfos mål, strategier og klarspråkarbeid. I utgangspunktet etterlyste jeg interne dokumenter om klarspråkarbeidet, som skulle brukes til å beskrive detaljer i prosjektfasen av klarspråksatsingen, ettersom mine intervjuer kun er gjennomført av driftsfasen. Gjennom datainnsamlings- og analyseprosessen har det blitt behov for å gjennomgå dokumenter som berører andre forhold ved informantenes arbeid. Deriblant *Mål- og disponeringsbrev* fra Helsedirektoratet.

²⁴ Se vedlegg I: Intervjuguide.

Tabellen under viser en oversikt over de interne dokumentene jeg har vært gjennom.

Årstall	Dokument
2010	Kommunikasjonsstrategi og -plan Helfo
2010	Saksfremlegg til ledergruppen, "Språk og innholdsforbedring på www.helfo.no"
2011	Kommunikasjonsstrategi og -plan Helfo
2011	Saksfremlegg til ledergruppen, "Etablering av språkprofil i Helfo"
2012	Kommunikasjonsstrategi og -plan Helfo
2012	Saksfremlegg til ledergruppen, "Etablering av klarspråkambassadører i enhetene"
2012	Saksfremlegg til ledergruppen, "Innføring av språkprofil i Helfo"
2012	Saksfremlegg til ledergruppen, "Innføring av språkprofil i Helfo: E-læringskurs i klart språk"
2012	Så klart! Helfos språkprofil
2014	Helfos årsrapport for 2014
2015	Mål- og disponeringsbrev, Helsedirektoratet
2015	Nominering til Klarspråkprisen
2015	Strategier for Helfo mot 2017
2016	Handlingsplan Helfo Kommunikasjon og servicetjenester

Tabell 2: Oversikt over interne dokumenter av betydning for studien.

6.3 Behandling av datamaterialet

I det følgende gjør jeg rede for behandling og analyse av datamaterialet.

6.3.1 Analyse av intervjuene

Samtlige intervjuer ble som nevnt tatt opp på lydbånd, inkludert telefon- og videointervjuene. Intervjuene ble transkribert i etterkant, hvorav to ble *grovtranskribert* og åtte ble *fintranskribert*. Grovtranskriberingen gjaldt to siste intervjuene, ettersom jeg hadde begynt å gjøre meg opp en mening om hvilke aspekter som var av betydning. Det har imidlertid vært behov for å gå tilbake til lydopptakene av de grovtranskriberte intervjuene ved flere anledninger, for å sikre at jeg ikke har oversett uttalelser av betydning. Spesielt med tanke på at problemstillingen har vært under utvikling gjennom hele prosessen. Ifølge Hellevik kombinerer kvalitative undersøkelser gjerne et intensivt opplegg (få enheter og mange

opplysninger om hver) med en usystematisk presentasjon av stimuli og registrering av data. ”Utvikling av problemstillingen, datainnsamling og analyse foregår dels samtidig, dels i sekvenser som gjentas flere ganger” (Hellevik, 2002, s. 111). Dette sitatet er ganske treffende for analyseprosessen og –metoden i dette prosjektet.

Jeg begynte å strukturere datamaterialet gjennom grovsortering av transkriberingene. Underveis noterte jeg de mest sentrale poengene, med tilhørende informantkoder for å finne tilbake til den rette transkripsjonen. Gjentakende poeng ble således knyttet sammen på tvers av intervjuene. I løpet av prosessen utkrystalliserte det seg noen temaer og poenger som utgjorde utgangspunkt for kategoriene i analysen. Kategoriene var således ikke forhåndsdefinerte, og har vært gjenstand for flere justeringer underveis i prosessen. Det har vært svært viktig for meg underveis i analysen å ta hensyn til informantene, deres uttalelser og den kontekst de befinner seg i. Jeg har kontinuerlig gått tilbake til opprinnelige transkripsjoner og lyttet til lydbånd for å forsikre meg om at meningsinnholdet ikke går tapt.

6.3.2 Analyse av dokumentene

Grunnet oppgavens omfang (igjen, 30 studiepoeng) og min manglende erfaring med dokumentanalyse, har de interne dokumentene ikke vært gjenstand for en *systematisk innholdsanalyse*. Det vil si at jeg ikke har kodet eller kategorisert innholdet (Ryghaug, 2002). Dokumentene er imidlertid lest grundig i lys av informantenes beskrivelser av eksempelvis klarspråkarbeidet, kjerneoppgaver eller mål- og rapporteringskrav, kombinert med et teoretisk bakteppe om hvordan offentlige organisasjoner fungerer. Dokumentene har vært av stor betydning for min forståelse av kompleksiteten i å arbeide med klarspråk i offentlig forvaltning.

6.4 Pålitelighet, gyldighet og overførbarhet

Pålitelighet handler om hvorvidt andre forskere vil være i stand til å oppnå tilsvarende resultat ved å følge tilnærmet lik innsamlings- og analyseprosess. Det handler altså om graden av *reproduserbarhet* (Askheim & Grenness, 2008, s. 22). I et forsøk på å ivareta studiens pålitelighet, har jeg som nevnt vært svært åpen for impulser fra informantene under datainnsamlingen. Jeg har som nevnt latt informantene snakke åpent om situasjonen, og vært på jakt etter deres opplevelser uavhengig av mine forhåndsbestemte temaer. Dette gjenspeiler seg blant annet i at jeg underveis så det som nødvendig å innhente flere interne dokumenter,

for å få dypere forståelse for situasjonen. Videre har jeg gitt informantenes utsagn stor plass i oppgaven, for å la leseren danne seg et inntrykk av forskningsdataene jeg har tatt utgangspunkt i. For å gjøre undersøkelsesopplegget så transparent som mulig, har jeg i dette kapitlet forsøkt å gjengi prosessen detaljert og utfyllende.

Gyldighet refererer til om man undersøker det man har til hensikt å undersøke, altså om forskningsdataene kan gi svar på problemstillingen (Askheim & Grenness, 2008, s. 23). Jeg har derfor valgt å gi mye plass til informantenes uttalelser, og ved flere anledninger inkludert utfyllende beskrivelser i forkant og etterkant av sitatene i et forsøk på å ivareta kontekstforståelsen.

Overførbarhet refererer til i hvilken grad funn kan generaliseres til å gjelde i andre sammenhenger enn den opprinnelige, og om funn kan overføres fra en sammenheng til en annen (Askheim & Grennes, 2008, s. 20). I utgangspunktet vil ikke hensikten med kvalitative metoder være å generalisere fra et utvalg enheter til å gjelde en større gruppe enheter (Askheim & Grenness, 2008, s. 213). Det er imidlertid relevant å si noe om overførbarheten i denne studien. Undersøkelsen er basert på svar fra informanter fra ulike seksjoner, fagmiljøer og nivåer i virksomhetshierarkiet. Hensikten med denne formen for rekruttering har i hovedsak vært å sikre *bred* forståelse for situasjonen i det komplekse organisasjonsmønsteret jeg har identifisert i Helfo. Vi har imidlertid sett at offentlige organisasjoner har mange likhetstrekk, som kan tenkes å ha betydning i denne sammenheng. De er underlagt streng ekstern kontroll, som resulterer i byråkratiske og sentraliserte organisasjoner, samtidig som de er forpliktet til å følge statens kommunikasjonspolitik. Der er derfor grunn til å tro at utfordringene som identifiseres i denne studien kan ha en verdi av overførbarhet til andre offentlige virksomheter som jobber mot klarspråklig konsensus. Et annet aspekt ved studiens overførbarhet, handler om hvorvidt informantenes opplevelser kan representere resten av organisasjonsmedlemmene i Helfo. Ettersom mange av mine funn omhandler strukturer og begrensninger innenfor disse rammene, kan det tenkes at de samme utfordringene vil gjelde for andre ansatte i organisasjonen. Dette punktet kan imidlertid få plass i neste avsnitt også, ettersom sosiale prosesser og menneskelige handlinger er nærmest umulig forutse (Merton, 1936).

6.5 utfordringer og begrensninger

I forlengelsen av punktet over, er det på sin plass å gjenta at jeg kun har snakket med ti personer av en stor og kompleks organisasjon på 585 ansatte fordelt på 25 forskjellige arbeidssteder. Det har derfor ikke vært mulig å få komplett oversikt over klarspråkarbeidet i organisasjonen, og alle utfordringer som er forbundet med dette. Den største begrensningen med kvalitative metoder handler om at det er ressurskrevende. Utvalg og antall informanter må derfor gjenspeile forskerens ressurser, ettersom behandling av data i etterkant er en tidkrevende prosess (Jacobsen, 2000, s. 16).

I det følgende presenterer jeg resultatet av analysen, og drøfter hvilken betydning funnene har.

7 ANALYSE

I dette kapittelet skal vi se nærmere på hvordan Helfo arbeider med klarspråk. Ettersom målet er *klarspråklig konsensus* i organisasjonen, legger jeg mest vekt på de områdene som ikke ser ut til å støtte dette. Første del omhandler språkprofilen, hvilken hensikt den har og hvordan informantene i linjeorganisasjonen forholder seg til denne. Vi skal se hvordan informantene fra klarspråkgruppen opplever å kunne bidra mot klarspråklig konsensus, samt hvordan informantene i målgruppen berøres av dette. Denne delen legger derfor vekt på driftsfasen av klarspråksatsingen, og ser situasjonen slik den er *i dag*. Videre peker jeg på noen utfordringer Helfo har hatt i forbindelse med overføring av klarspråkarbeidet *fra prosjekt til daglig drift*. Jeg har imidlertid kun snakket med informanter i driftsfasen av klarspråkarbeidet. Etter en gjennomgang av interne dokumenter, tidligere forskning og informasjon fra informantene, har det blitt tydelig at noe av utfordringen mot klarspråklig konsensus kan forklares med *klarspråkarbeidets karakter*, og hvordan dette har endret seg fra prosjekt til drift. Jeg ser det derfor som nødvendig å inkludere et avsnitt om dette.

Klarspråkarbeidet i Helfo betraktes gjennom de to perspektivene jeg presenterte i kapittel 5. Det ene ser organisasjonen som et rasjonelt system, mens det andre ser organisasjonen som et naturlig system. Det er fruktbart å se hvilke formelle og uformelle mekanismer som kan påvirke klarspråkarbeidet i organisasjonen. Gjennom analysen ser jeg derfor perspektivene i sammenheng, ettersom de i stor grad påvirker hverandre gjensidig. Ved å kombinere de to perspektivene kan jeg derfor fange opp kompleksiteten i å arbeide med klarspråk.

7.1 Vedtatte retningslinjer for språket

Språkprofilen utgjør som tidligere nevnt interne retningslinjer for all skriftlig kommunikasjon i Helfo. Retningslinjene er vedtatt i Helfos toppledelse, og skal gjelde for alle ansatte og alle tekster. Gjennom språkprofilen skal de ansatte få oversikt over hvordan de skal skrive og hvilke regler som gjelder i de ulike tekstsjangrene. Språkprofilen utgjør således en del av målspesifiseringen i organisasjonen (Scott & Davis, 2007). Et kjernepunkt ved målspesifisering er at målene må være klare og konsise, og at fokuset må være på koblingen mellom mål, midler og konsekvenser (Christensen m.fl, 2015). I utgangspunktet skal språkprofilen være utvetydig og klar. Alle skal følge retningslinjene, og de gjelder for all tekstproduksjon i organisasjonen. Videre er den delt inn i kapitler for informasjonsbrev,

vedtak, e-poster, nettekster, rapporter, rundskriv og stillingsannonser. Den er detaljrik og viser hvordan tekstene skal utformes i de ulike tekstsjangrene. Jeg forstår dette som at ansatte i Helfo skal *styres* inn mot *klarspråklig konsensus* ved hjelp av tydelige regler og retningslinjer i språkprofilen (Scott & Davis, 2007). En av informantene som var med i utvikling av språkprofilen uttrykte dette slik: "(...) *det vi prøver å etterstrebe er jo at alle skal få språkprofilen under huden*" (informant, klarspråkgruppen).

Imidlertid ser det ut til at flere av informantene i målgruppen er mindre kjent med formålet med (og verdien av) språkprofilen. Noen av informantene nevner at det var mye snakk om den da e-læringskurset og språkprofilen ble lansert i 2013, men ser ellers ut til å ha et lavt bevissthetsforhold til de språklige retningslinjene. Følgende uttalelse fra en seksjonsleder illustrerer dette:

Jeg har lest den en gang, tror jeg. Det er et sånt dokument på det. Men den språkprofilen har jeg et lavt bevissthetsforhold til, tydeligvis. Jeg mener vi fikk en sånn blekke en gang (...). Der sto det litt om kommatng, og med og uten punktliste og sånn. Så jeg har lest den, men jeg har ikke noe særlig bevissthetsforhold til den. (seksjonsleder, målgruppen)

En annen seksjonsleder som heller ikke er en del av klarspråkgruppen, svarer følgende på spørsmål om vedkommende kjenner til språkprofilen:

Ja, den er kjent for meg, men jeg må innrømme at jeg ikke alltid er inne. Men når jeg for eksempel lurert på hvordan vi skriver en forkortelse, så går jeg inn og kikker der. Men jeg må innrømme at jeg ikke bruker den så aktivt. (...) jeg har vel ikke tenkt at den er så veldig nyttig, i og med at jeg ikke har brukt den så veldig selv. Og helt ærlig tror jeg kanskje ikke den blir brukt så veldig mye (...). (seksjonsleder, målgruppen)

Vi har sett at Helfo etablere en gruppe språkambassadører med representanter fra samtlige enheter i organisasjonen. Språkambassadørene fikk opplæring i regi av det statlige klarspråkprosjektet, og hadde ansvar for å koordinere og følge opp klarspråksatsingen i sine respektive enheter. Herunder å gjennomføre lansering av e-læringskurs og *implementere* språkprofilen i sine enheter. Uttalelsene over viser imidlertid at ikke alle informantene i målgruppen ser verdien av språkprofilen, og derfor ikke bruker den slik den er tenkt. Dette kan forstås som at språkprofilen mangler nødvendig forankring i deler av organisasjonen. Slik Falck-Ytter (2009) ser det, er nettopp forankring en av de viktigste forutsetningene for å lykkes med klarspråkarbeid. Hun hevder at det ikke holder at klarspråkprosjektet er forankret hos toppledelsen dersom medarbeiderne ikke selv ser verdien av initiativet: "Man må enda et hakk ned i virksomhetshierarkiet før man vet at ankeret virkelig har fått et feste" (Falck-Ytter, 2009, s. 44). Det kan være flere årsaker til at språkprofilen ikke er godt nok forankret. Noen informanter i målgruppen uttrykker at de ikke har tid, mens informanter i

klarspråkgruppen peker på at de mangler mandat i sitt klarspråkarbeid, og at begrensninger i saksbehandlingssystemet gjør jobben utfordrende. Et annet aspekt ser ut til å være hvordan Helfo er organisert, og hvordan omorganiseringsprosessen kan ha medført uventede konsekvenser for klarspråkarbeidet. Det kan også tenkes at klarspråkarbeidets karakter fra prosjektfasen til driftsfasen har hatt betydning. I det følgende gjennomgår jeg de ulike elementene for seg.

7.1.1 Tidspress og målenes betydning

Noen informanter i målgruppen uttrykker at de ikke har tid til å prioritere klarspråk i det daglige arbeidet. Klarspråksatsingen omtales som både "bremsekloss", "merarbeid" og "propp". En informant beskriver situasjonen slik:

Når man blir pressa på tid, er det veldig lett å bare gjøre kjerneoppgavene og det du blir målt på. Du blir jo ikke målt på om du har satt deg inn i de nyeste tingene på klarspråkfeltet. (...) Og det ville man jo sett på restansene også, så fort noen konsentrerer seg om noe annet, så vil jo det gå utover produksjonen. Vi har jo tidsfrister vi må forholde oss til. (informant, målgruppen)

På den ene siden er Helfo delegert myndighet fra Helsedirektoratet, som gjennom mål- og disponeringsbrev formidler hvilke målstyringsparametere Helfo skal styre sin virksomhet etter. På den andre siden har Helfo et ansvar for å sette i verk det Stortinget bestemmer, ettersom organisasjonen er en del av statsforvaltningen i Norge. De er således forpliktet til å følge prinsippene i statens kommunikasjonspolitik. Og som vi har sett er språkprofilen utviklet med utgangspunkt i denne. Et sentralt aspekt ved målformulering i organisasjoner, er at det kan være misforhold mellom *offisielle* og *operative* mål (Scott & Davis, 2007). Offisielle mål kan i dette tilfellet være målet om å følge statens kommunikasjonspolitik, og således opptre i tråd med språkprofilen. De operative målene kan forstås som innholdet i mål- og disponeringsbrev, som blant annet vektlegger høy effektivitet i arbeidet. Det ser ut til at informantene i målgruppen opplever et misforhold mellom *klarspråkmålet* i statens kommunikasjonspolitik og *effektivitetsmålet* i målstyringsparametrene fra Helsedirektoratet. Ifølge March (1999) vil aktørene i slike tilfeller velge det alternativet som oppfattes rimelig og akseptabelt. I dette tilfellet er det altså effektivitetsmålet som oppleves viktigst.

Andre informanter i målgruppen trekker fram at det ikke oppleves som en forventning at de følger språkprofilen når de skriver. De peker på manglende sanksjoner og at ikke deres tekster evalueres. På spørsmål om de opplever at de må følge språkprofilen, svarer en av informantene slik: "Ja, men jeg tror ikke vi blir arrestert hvis vi ikke gjør det. Da tror jeg de

hadde fått veldig mye å gjøre" (informant, målgruppen). En seksjonsleder svarer følgende på det samme spørsmålet:

(...) jeg blir så lite berørt av det, for det er jo ingen som evaluerer mine mailer. Jeg får ikke noe tilbakemeldinger på at jeg må skrive mer klarspråklig. Det har jo aldri skjedd, og det kommer sikkert aldri til å skje. Nei, jeg blir så lite berørt av det, at forventningene virker veldig lave. (seksjonsleder, målgruppen)

Et av ankepunktene i evalueringen av det statlige klarspråkprosjektet, var at ingen av virksomhetene hadde inkludert klarspråk i sine målstyringsregimer (Dahle & Ryssevik, 2013). Dette gjelder også Helfo. Selv om språkprofilen er ment som et styringsverktøy for å oppnå organisasjonens klarspråkmål, ser det altså ut til å være lite fokus på koblingen mellom mål, midler og konsekvenser (Christensen m.fl, 2015). Dette kan forklare hvorfor noen av informantene i målgruppen ikke opplever språkprofilen og klarspråk viktig nok, sammenliknet med de andre føringene de er forpliktet til å følge.

7.1.2 Manglende mandat

Et annet aspekt i arbeidet med å implementere og forankre språkprofilen, er hvilket mandat klarspråkgruppen har til å bidra i dette arbeidet. Informantene fra klarspråkgruppen befinner seg i den *operative kjernen*, og er således plassert nederst i hierarkiet (Mintzberg, 1981). En av informantene uttrykte situasjonen slik, da jeg spurte hvordan vedkommende håndterer motstand fra kolleger i sitt daglige klarspråkarbeid:

Det kommer an på. Folk er forskjellige. Jeg prøver å være litt diplomatisk. 'Ok, hvis du synes det er bra, så ok'. Jeg gir meg da. Jeg bare sier at det er et forslag fra min side, og at det er et tilbud om at jeg kan se gjennom det hvis de vil. Så det er et tilbud. For jeg har ikke myndighet til å si at 'sånn skal det bare være'. Det tror jeg kanskje ikke at jeg har. Det er kanskje litt... Det vet jeg ikke. Det er interessant å vite. Hvilket mandat har jeg egentlig? (informant, klarspråkgruppen)

Slik dette sitatet antyder, opplever ikke informanten å ha særlig beslutningsmyndighet.

Mandatet fremstår som uklart, og vedkommende ønsker således ikke å pålegge kolleger en spesiell skrivestil. Den samme informanten uttrykker videre at:

(...) Det som jeg har i ryggen er språkprofilen. Den er kanskje det viktigste jeg har. Så hvis ikke teksten er i tråd med den, så kan jeg si at det skal den være. For den er vedtatt. (informant, klarspråkgruppen)

Språkprofilen viser seg å være et betydelig styringsverktøy på tross av manglende mandat.

Informanten ser ut til å kunne "lene seg" på språkprofilen i et forsøk på å oppnå klarspråklig konsensus. I tilfeller hvor styringsverktøyet ikke er tilstrekkelige, kan informantens plassering nederst i et høyt hierarki se ut til å bli en hemsko. Maskinbyråkratier som Helfo preges som nevnt av høyt hierarki og sentralisert beslutningsmyndighet (Mintzberg, 1981). Jo

lenger ned i hierarkiet man befinner seg, desto mindre formell beslutningsmyndighet kan det dermed tenkes at man har.

7.1.3 IT-tekniske begrensninger

Informanter i klarspråkgruppen ser også ut til å begrenses i sitt praktiske arbeid med å sikre klarspråklig konsensus. Ved innføring av nytt saksbehandlingssystem som har pågått siden 2014, har informanter fra klarspråkgruppen vært involvert i deler av prosessen. Deres arbeid bestod av å revidere tekster som skulle inn i det nye saksbehandlersystemet, slik at de var i tråd med språkprofilen. En av informantene i klarspråkgruppen uttrykker imidlertid at det var utfordrende å opptre i tråd med språkprofilen i dette arbeidet. Det er en velkjent regel i klarspråkverden og andre formidlingsprofesjoner at overskrifter og stikktitler letter leseforståelsen. Språkprofilen i Helfo har derfor egne avsnitt som omhandler dette: "Bruk overskrifter som gjenspeiler innholdet" og "Bruk mellomtitler i alle tekster over en halv side" (Så klart, 2012, s. 16). Dette viste seg å være vanskelig å gjennomføre i praksis. En av informantene i klarspråkgruppen beskriver problematikken slik:

Da vi starta med dette nye saksbehandlingssystemet... alt kosta jo – og så måtte vi ha flettefelt inn i overskriften, for å flette inn om søknaden var 'avslått', 'innvilga', 'delvis innvilga', og så videre, og det blei visst for dyrt å få inn i løsningen. Og veit du hva? Så ble overskriften 'vedtak om stønad'! Og det får du som overskrift enten du får ja eller nei. Og det synes jeg blir litt feil. 'Vedtak om stønad' gir en forventning, også står det lengre ned at søknaden er avslått, eller noe. (informant, klarspråkgruppen)

Informanten får altså vanskeligheter med å opptre i tråd med språkprofilen i sitt tekstarbeid, på grunn av begrensninger i det nye saksbehandlersystemet. Overskriftene kan ikke gjenspeile innholdet slik det presiseres i språkprofilen, ettersom dette viste seg å være for dyrt. Her er det to interessante forhold. Det ene er at det nye saksbehandlersystemet ikke er tilpasset føringene i språkprofilen. Det andre interessante aspektet er at informanten som har klarspråkkompetanse ikke har vært involvert i beslutninger om hvordan det nye saksbehandlersystemet bør fungere. Tidligere forskning gir oss eksempler på at klarspråkarbeid ofte begrenses av andre forhold enn selve tekstproduksjonen. Seljeseth viser hvordan klarspråkarbeidet i NAV blant annet ble begrenset av de IT-tekniske løsningene (Seljeseth, 2013, s. 112). Slik Seljeseth ser det, bør klarspråkkompetansen involveres i beslutninger som omhandler teknologisk utvikling og modernisering. Hun mener det er viktig for å bidra med kompetanse om hvor den kommunikative skoen trykker. Dette har altså ikke vært tilfelle ved innføring av nytt saksbehandlersystem i Helfo. Informanten som har ansvar for å sikre klarspråklig tekst har derfor ikke hatt innflytelse på forhold som er av betydning

for utførelse av eget arbeid (Scott & Davis, 2007). Dette fører til at de IT-tekniske løsningene blir en hemsko for klarspråkarbeidet til informantene i klarspråkgruppen.

7.1.4 Funksjonsbasert organisasjon og "silo-tenking"

En annen utfordring i arbeidet med å implementere språkprofilen og sikre klarspråklig konsensus, kan se ut til å ligge i organisasjonens struktur. Helfo er som tidligere vist delt inn i spesialiserte og funksjonsbaserte styringslinjer. Styringslinjen *Kommunikasjon og servicetjenester* har i stor grad ansvar for kommunikasjonsrelaterte oppgaver. De arbeider med informasjon og veiledning for privatpersoner og helseaktører. Helfos kommunikasjonsavdeling - hvor klarspråkarbeidet hadde sitt utspring - befinner seg også i denne enheten. Dette innebærer at det finnes flest ansatte med kommunikasjonsfaglig bakgrunn i denne styringslinjen. I styringslinjen *Saksbehandling og utbetaling* har de blant annet ansvar for å behandle helserefusjonssaker overfor private brukere og behandlere. Dette innebærer at det finnes mange ansatte med helsefaglig bakgrunn, i tillegg til saksbehandlere som har lang erfaring med å behandle helserefusjonssaker.

Spesialisert organisasjonsstruktur har til hensikt å fremme effektivitet og kvalitet i den daglige produksjonen. Det overordnede målet om klarspråklig konsensus i hele organisasjonen kan imidlertid risikere å lide under denne typen organisering. Høy grad av spesialisering kan bidra til "fagorientert spesialistkultur", som gir utslag i såkalt "silo-tenking" og manglende interesse og forståelse for arbeidet som gjøres i de andre enhetene (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Følgende uttalelse fra en informant i saksbehandlermiljøet (som også hører til grupperingen målgruppen) kan illustrere dette:

(...) Det ser annerledes ut når du ikke sitter på kommunikasjonsavdelingen. De skal jobbe mot mange forskjellige fagområder, mens vi har vårt ene, som vi sånn sett er eksperter på. Så... ja... vi får jo veldig mye informasjon via intranett og via mail og sånn og sånn. Vi siler ut hva vi har lyst til å lese, og jeg tror ikke klart språk ligger øverst på lista. Altså, folk er opptatt av det, men ofte er det andre saker som brenner litt mer. (...) De må være forsiktige så de ikke blir politier. For alle de som sitter ute og behandler saker har jobba med det i årevis. Og der sitter de med master i kommunikasjon og bla bla bla, så sitter de saksbehandlerne her og har kanskje trygdekurs eller noe sånt, så det er lett å føle seg litt underlegen. Så har de jobba med disse brevene i 20-30 år og er kjempeflinke, så får de plutselig høre at de ikke kan gjøre det sånn lenger (...) Nei, det blir litt som noe sånn bakgrunnsstøy (...). (informant, målgruppen)

Mens følgende sitat kan illustrere situasjonen fra kommunikasjonsmiljøets side:

(...) Men det vi sliter med er at fremdeles sitter noen av saksbehandlerne med egne tekster på eget arkiv... I noen saker må det være individuelle vurderinger, og da må man legge inn noe, men man skal i

hovedsak bruke standardtekster som er språkvaska. Men det henger litt igjen. Jeg veit ikke om det er en kultur på at 'sånn har vi alltid gjort det, så da synes vi det er best'. Og ... noen som har jobbet med saksbehandling i mange år er av den oppfatning at det skal være med masse informasjon. Og veldig mye av den informasjonen er klipp av regelverk, og det er passivt språk, og språk som folk ikke skjønner så veldig mye av. Men de er vant til at den informasjonen skal følge med, og de klarer ikke helt å kvitte seg med det. (...) Også ser jeg jo litt forskjellige reaksjoner på det også da. (...) så opplever jeg at de oppfatter meg som litt til bry. 'Sånn har vi bestandig gjort det her, skal vi gjennom enda et ledd, da tar det enda lengre tid'. Og noen er litt hårsåre på det. Det har jeg erfart – at jeg må trå varsomt noen ganger. For enkelte reagerer med 'jamen, dette kan jeg'... Så det er ikke bare enkelt å komme som et språkpoliti. (informant, klarspråkgruppa)

Slik sitatene antyder, er informantene på begge sider mest kjent med og mest opptatt av sine egne arbeidsoppgaver. Saksbehandlersiden opplever klarspråk som "bakgrunnsstøy", og peker på at det er *de* som er eksperter på sitt område. Informanten fra kommunikasjonssiden peker på utfordringene med at saksbehandlere ikke bruker de klarspråklige tekstene, men heller tar i bruk egne tekster som er vanskelig å forstå. Videre omtaler informanten fra saksbehandlermiljøet at kommunikasjonsfolk må være forsiktige så de ikke blir "politier". Informanten fra kommunikasjonssiden opplever å være til bry, og synes det er utfordrende å være "språkpoliti". Det kan altså se ut til at de har vanskeligheter med å forstå hverandres situasjon. At den kommunikasjonssidens kompetansen i hovedsak befinner seg i én sektor, mens klarspråk skal gjelde for hele organisasjonen, kan således bli en utfordring for målet om klarspråklig konsensus.

Vi har også sett at klarspråkgruppen begrenses av andre forhold, deriblant at de mangler mandat og innflytelse. Sitatene over er nok et eksempel på dette. Informanten fra klarspråkgruppen hevder å måtte "trå varsomt". Det ser ikke ut til at vedkommende opplever å ha mandat til å kunne formidle viktigheten av klarspråksatsingen i Helfo. Dette kan føre til at informanten fra saksbehandlermiljøet ikke har tilstrekkelig forståelse for hensikten med klarspråkarbeidet, og således argumenterer med at det er andre saker som "brenner litt mer".

7.1.5 Omorganisering og uventede konsekvenser

Som tidligere nevnt, etablerte Helfos kommunikasjonsavdeling en gruppe språkambassadører, som ble en del av gruppen jeg har kalt *klarspråkgruppen*.

Klarspråkgruppen skulle bidra i arbeidet med å lansere e-læringskurset for å gjøre språkprofilen kjent. Videre skulle klarspråkgruppen bidra med klarspråklig kompetanse i sine respektive enheter. Denne gruppen var således viktig for å ivareta språksatsingen i linjeorganisasjonen, og for å bidra til Helfos mål om *klarspråklig konsensus*. Det ser

imidlertid ut til at det systematiske arbeidet i klarspråkgruppen har gått tapt. Følgende uttalelser fra informanter i klarspråkgruppen illustrerer dette:

Ambassadøropplegget har vi ikke fått fullført. Tanken var å fullføre det, men det ble slukt av omorganiseringer og diverse andre krav. (informant, klarspråkgruppen).

Det var jo tatt med i plandokumentet - at klarspråkarbeidet skulle vi fremdeles satse på. Men så er det ett eller annet som har gått tapt på veien. For i og med at vi har fått nye oppgaver, og ledere naturlig nok er opptatt av å rapportere på de konkrete oppgavene vi nå har fått, så er på en måte klarspråkarbeidet i de ulike seksjonene... ja... det *er* der, alle veit at det er noe som heter klarspråk, men det blir ikke systematisk og kontinuerlig jobba med lenger". (informant, klarspråkgruppen)

Jeg veit ikke om jeg er språkambassadør lenger. Det er ingen som har sagt til meg at jeg ikke er det, men det er heller ingen som sier at vi har en språkambassadør i min seksjon eller i vår avdeling. (...) Jeg snakka faktisk med lederen min om det her om dagen, som innrømmer at den funksjonen har blitt helt glemt etter omorganiseringa. (informant, klarspråkgruppen)

Det er ingen overdrivelse å si at det systematiske arbeidet med klarspråkgruppen er fraværende. Informantene peker på at arbeidet ble "slukt", "glemt", og at det har "gått tapt på veien". Her pekes det på flere interessante forhold. For det første ser det ut til at omorganiseringen i 2014 er av betydning. Da Helfo endret organisasjonen fra en geografisk struktur til funksjonsorganisering, som omtalt i kapittel 4.1, viste det seg at hensynet til klarspråkkompetansens plassering ikke ble tatt. klarspråkgruppen ble "tilfeldig plassert" i organisasjonen. Det vil si at noen enheter har flere ansatte med klarspråkkompetanse, mens andre enheter ikke har *noen*. Hensikten med at klarspråkgruppen skulle representere de ulike enhetene, var som nevnt å bidra til å opprettholde aktiviteten og innsatsen i de respektive enhetene i linjeorganisasjonen. Dette hensynet ser ikke ut til å ha blitt tatt i omorganiseringsprosessen i Helfo. Det kan være mange årsaker til det. Slik Merton (1936) ser det, er den mest åpenbare forklaringen at aktørene ikke har tilstrekkelig oversikt over situasjonen til å kunne forutse alle konsekvensene av en slik omstilling. I dette tilfellet kan det innebære at de positive effektene av effektivisering og spesialisering har større betydning (Merton, 1936). Det er imidlertid grunn til å tro at dersom klarspråksatsingen hadde vært *internalisert og selvfølgeliggjort* i organisasjonens toppledelse, ville klarspråkkompetansen vært av betydning i omstillingsprosessen. For eksempel ved at det hadde blitt etablert en ny gruppe språkambassadører basert på den nye, funksjonsinndelte organisasjonsstrukturen.

7.1.6 Kjerneoppgaver, rapportering og andre krav

I forlengelsen av det foregående poenget, peker informantene i sitatene over på at klarspråkarbeidet har gått tapt på grunn av "andre krav", og at ledere er opptatt av å "rapportere på de konkrete oppgavene" informantene har. Tidligere forskning gir oss en rekke

eksempler på at det stilles mange, og gjerne motstridende krav til mellomledere. Spesielt mellomledere i offentlig forvaltning (se Vøxted, 2007). Evalueringen av det statlige klarspråkprosjektet viser at nettopp mellomledere finner det vanskelig å prioritere klarspråk i det daglige arbeidet (Dahle & Ryssevik, 2013). Dette kan tolkes i lys av utfordringene informantene står overfor med tanke på å balansere *offisielle* og *operative* mål, som nevnt i kapittel 7.2. Satt på spissen, kan man si at Helfos *kjerneoppgaver* er å forvalte oppgjør gjennom folketrygden. Og som Helsedirektoratets ytre etat, er de forpliktet til å følge målene gitt gjennom mål- og disponeringsbrev. Dette må de også rapportere på. Som vist i kapittel 4.2, er Helfo pålagt å rapportere til Helsedirektoratet hvert tertial. Ved eventuelle avvik fra målene må tiltaks- og forbedringsforslag inkluderes i rapportene. Seksjonsledere, som er det laveste ledernivået i organisasjonen, har et særskilt ansvar for å sikre at seksjonen når sine mål. Dette kan således forstås som seksjonslederens *kjerneoppgaver*. Seksjonsledere blir derfor tvunget til å velge det alternativet som gir best uttelling for å nå organisasjonens *operative* mål (March, 1999). Igjen kan det føre til at klarspråkmålet må nedprioriteres. Følgende uttalelse fra en informant illustrerer dette poenget: "(...) *språkarbeidet kommer i siste rekke. Her skal det rapporteres til Helsedirektoratet på knallharde tall*" (informant, klarspråkgruppen).

I det følgende skal vi se hvordan *klarspråkarbeidets karakter* ser ut til å ha endret seg fra prosjekt til drift, og hvordan dette kan ha hatt betydning for klarspråksatsingen.

7.2 Fra prosjekt til daglig drift

En annen utfordring i arbeidet med å forankre språkprofilen og sikre klarspråklig konsensus, ser ut til å ligge i hvordan *klarspråkarbeidets karakter* har endret seg. Som vist i kapittel 4.3.1, besto prosjektfasen av en rekke tiltak for å bidra til at Helfos kommunikasjon skulle være i tråd med statens kommunikasjonspolitik. Deriblant utviklet de språklige retningslinjer og e-læringskurs, samt at utvalgte fagpersoner gjennomførte klarspråkkurs. E-læringskurset var obligatorisk, og ble inkludert i Helfos kompetanseplan. Klarspråksatsingen med tilhørende rolle- og ansvarsfordeling var nedfelt i alle kommunikasjonsstrategier i prosjektperioden. Samtlige prosjekter hadde dedikerte ressurser i form av prosjekteier og prosjektleder fra kommunikasjonsavdelingen, og klarspråkarbeidet var en del av deres *kjerneoppgaver*.

Etter at klarspråkarbeidet ble overført til linjeorganisasjonen ser det imidlertid ut til at mye av innsatsen og engasjementet fra prosjektperioden har gått tapt. Dette kommer til uttrykk på flere områder. Jeg trekker fram de områdene det har vært mulig å identifisere og formidle, gitt oppgavens omfang og karakter. Uttalelser fra informanter i og utenfor klarspråkgruppen viser at e-læringskurset, som ble ansett som et viktig kompetansehevingstiltak i prosjektperioden, ser ut til å være glemt i driftsfasen. Et annet sentralt aspekt ser ut til å være at det overordnede ansvaret for klarspråksatsingen har forsvunnet. I det følgende gjennomgår jeg de to elementene for seg.

7.2.1 E-læringskurset var obligatorisk

Vi har sett at e-læringskurset ble lansert med markering i alle organisasjonens enheter i prosjektperioden. E-læringskurset var obligatorisk, og ble inkludert i Helfos kompetanseplan. Språkambassadørene hadde ansvar for gjennomføring av de ulike markeringene, og for å sørge for at alle ledere tok kurset. Som vist, var formålet å gjøre alle i organisasjonen bevisste på språkprofilen og klarspråkarbeidet. Helfos ledere hadde deretter ansvar for å rapportere inn til prosjekteier når kurset var gjennomført i de respektive enhetene. Markeringen resulterte i at cirka 80-90 prosent av organisasjonens ansatte gjennomførte e-læringskurset i 2013. Det er altså grunn til å tro at e-læringskurset ble ansett som et viktig kompetansehevingstiltak, og som et betydelig bidrag i arbeidet med å forankre språkprofilen i linjeorganisasjonen. Mye tyder imidlertid på at e-læringskurset er en bortglemt innsats. Følgende uttalelse fra en informant i klarspråkgruppen illustrerer dette: "*Det var obligatorisk, så det tror jeg alle som var her på det tidspunktet har gjennomført. Men jeg tror ikke det e-læringskurset er med i en opplæringspakke nå*" (informant, klarspråkgruppen). En informant som ikke er i klarspråkgruppen svarer dette på spørsmål om vedkommende kjenner til e-læringskurset:

Ja, jeg lurer på om jeg har gjennomført det (...). Når du sier det så lurer jeg på om jeg har gjennomført det. Men jeg tror ikke veilederne har det. Det kan være at de som jobba her i 2012 gjorde det, men jeg lager opplæringsprogrammet for de nye som kommer, og jeg mener at vi ikke har det inn der. Men det kan være at jeg tar... Nei, jeg tror ikke det, altså. (informant)

Slik sitatene antyder, ser det ikke ut til at e-læringskurset benyttes som kompetansehevingstiltak i det daglige arbeidet med klarspråk i Helfo. Informanten i klarspråkgruppen peker på at det var obligatorisk, men vedkommende tror ikke det er med i en opplæringspakke i dag. Den andre informanten, som lager opplæringspakke for sin avdeling, er ikke kjent med at e-læringen er del av dette. Det har heller ikke vært mulig å finne informasjon om e-læringskurset i noen av de interne dokumentene fra perioden etter at

klarspråksatsingen er overført til daglig drift. Gitt e-læringskursets hensikt å gjøre språkprofilen og klarspråkarbeidet kjent i organisasjonen, er det interessant at ikke kurset er videreført i driftsfasen.

7.2.2 Hvem har det overordnede ansvaret?

En annen utfordring med overføring av klarspråk fra prosjekt til drift, ser ut til å omhandle det *overordnede ansvaret*. Vi har sett at klarspråksatsingen i prosjektperioden var preget av dedikerte ressurser i form av prosjekteier og prosjektleder fra kommunikasjonsavdelingen. Dette var således en del av deres *kjerneoppgaver*. Etter at klarspråksatsingen ble overført til linjen, ser det ut til at det overordnede ansvaret er mer uklart. På spørsmål om hvem som har det overordnede ansvaret for klarspråksatsingen, svarer tidligere prosjekteier følgende:

Det har vært kommunikasjonsavdelingen. Men nå er jeg litt usikker, for jeg opplever egentlig at direktøren vår har tatt det. Og det er jo bra. For nå opplever jeg at det er så tydelig innarbeida i overordnet strategi, så der vil jeg si at pådriverrollen er fortsatt hos kommunikasjon, men dette har faktisk direktøren tatt eierskap til selv. Men så ser vi samtidig at 'hva skjer så?' Det er mange medarbeidere som er kjempeinteressert i klarspråk i Helfo, og som ser betydningen av det. Toppledelsen – og særlig direktøren ser veldig viktigheten av det. Men så er det noe med det. Hvordan sørge for at alle mellom der får det inn under huden? Det jeg opplever med den strategien og målbildene våre - det dokumentet vi har på Helfos strategier – med *det* ble klarspråk tatt ut av prosjekt og inn i linje. I teorien. Så blir det jo interessant å se hvordan dette er i praksis. Og der tror jeg nesten du får like mange svar som det er folk. (informant, prosjekteier)

Ut fra dette, kan det forstås slik at det overordnede ansvaret for klarspråkarbeidet er uavklart. Informanten forklarer at vedkommende *opplever* at direktøren har "tatt eierskap", og at klarspråk ble "tatt ut av prosjekt og inn i linje" da satsingen ble inkludert i strategiske dokumenter. Jeg har imidlertid antydnet at klarspråksatsingen ikke ser ut til å være *selvfølgeliggjort* i Helfos toppledelse, ettersom klarspråkhensynet ikke ble tatt under (eller i etterkant av) omorganiseringsarbeidet, som vist i avsnitt 7.1.5. I forlengelsen av dette, ser vi at informanten påpeker at klarspråksatsingen ikke er "under huden" på ansatte i linjeorganisasjonen. For å bruke et begrep jeg har benyttet tidligere, ser det altså ut til at klarspråksatsingen ikke er *forankret i linjeorganisasjonen*. Dette har vi sett antydninger til tidligere. Jeg har argumentert for at manglende forankring av språkprofilen og klarspråk skyldes en rekke forhold, blant annet tidspress og andre krav, klarspråkgruppens manglende mandat, IT-tekniske begrensninger, og "fagorientert spesialistkultur" i den funksjonsinndelte organisasjonsstrukturen. Det ser imidlertid ut til at noe av forklaringen også ligger i at det overordnede ansvaret er *uavklart*. Tidligere forskning viser imidlertid at det kan være risikabelt.

At klarspråkarbeidet avsluttes som prosjekt, innebærer i praksis at ansvaret for å ivareta klarspråk i virksomheten flyttes fra en prosjektorganisasjon til en linje- eller driftsorganisasjon. En slik overgang kan være krevende, særlig i store organisasjoner, og det vil alltid være en viss risiko for at ansvaret pulveriseres. (Dahle & Ryssevik, s. 64)

Ettersom jeg kun har snakket med informanter i driftsfasen av klarspråkarbeidet, er det ikke mulig å identifisere hvorvidt satsingen var bedre forankret i organisasjonen i prosjektfasen. Tidligere forskning viser imidlertid at det er avgjørende for prosjektets suksess at arbeidet videreføres og intensiveres etter at klarspråkarbeidet er overført til linjen (Dahle & Ryssevik, 2013). Disse slutningene er som nevnt basert på en omfattende evaluering av det statlige klarspråkprosjektet, som gikk over en lengre periode. Først underveis, deretter i etterkant av prosjektet. Det er derfor grunn til å tro at manglende forankring av språkprofilen og klarspråk i Helfo, også kan forklares med at *klarspråkarbeidets karakter* har endret seg fra prosjektfasen til driftsfasen. Deriblant at kompetansehevingstiltakene fra prosjektperioden har gått tapt, og at det overordnede ansvaret ser ut til å ha *pulverisert*. En informant fra klarspråkgruppen beskriver situasjonen på en treffende måte:

Jeg kunne ønske at det - i og med at det er sagt at klarspråkarbeidet skal det satses på og det skal vi jobbe videre med og det skal vi ha med oss hele tida, så skulle jeg ønske at det var formalisert. At det var satt av tid til å jobbe med det - på tvers av seksjonene. Vi har tre seksjoner her i vår avdeling, og mine ting det gjør jeg mest i min avdeling. Da er det to andre som... ja, det er ikke sikkert de har behov for det, men da ville i hvert fall de ha sjans til å forstå at dette er noe vi må tenke på hele tiden. Det er noe som gjør at hvis vi har klarere språk, så blir det faktisk billigere for forvaltninga. Det gir en tryggere rettssikkerhet hvis de faktisk forstår hva vi mener. At det må være et kontinuerlig arbeid som vi ikke bare tar fram når det virkelig gjelder, men at vi har det litt under huden. At det skal gjennomsyre det arbeidet vi driver med. Så jeg skulle ønske at vi fikk fortsette å ha den funksjonen. Det behøver ikke å hete språkambassadør, men at alle kunne vite at vi jobba med det. At jeg kunne brukes til råd (...). At man driver systematisk og kontinuerlig arbeid med det. Slik opplever jeg ikke at det er per i dag. (informant, klarspråkgruppen)

7.3 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett hvordan Helfo arbeider med klarspråk. Ettersom målet er klarspråklig konsensus i organisasjonen, har hovedhensikten vært å peke på de områdene som ikke ser ut til å støtte dette. Retningslinjene forstås som et viktig grunnlag for klarspråksatsingen i organisasjonen, og ses derfor som et styringsverktøy Helfo tar i bruk for kanalisere organisasjonen inn mot klarspråklig konsensus. Vi har imidlertid sett at dette ikke kan gjennomføres på en enkel og uproblematisk måte. For det første opplever informanter i målgruppen at de preges av tidspress og må prioritere kjerneoppgavene og det de blir *målt på*. Denne utfordringen ser ut til å gjelde informanter i den operativ kjernen, så vel som i

mellomlinjen. Videre ser det ut til at informanter i klarspråkgruppen begrenses av manglende mandat og innflytelse i det daglige språkarbeidet, og med hensyn til utvikling av nytt saksbehandlingssystem. Vi har også sett at den funksjonsinndelte organisasjonsstrukturen er av betydning, som kan føre til såkalt fagorientert spesialistkultur. Dette gir blant annet utslag i at informanten fra saksbehandlermiljøet ikke har tilstrekkelig forståelse for verdien av klarspråk, og informanten fra kommunikasjonsmiljøet ikke har forståelse for saksbehandlerens opplevelse av situasjonen. Vi har også sett at det systematiske arbeidet i klarspråkgruppen har gått tapt. Informantene forklarer at omorganiseringen i 2014 har hatt betydning, ettersom klarspråkgruppen ble ”tilfeldig plassert” i funksjonsbaserte sektorer basert på sine kjerneoppgaver. Her argumenterer jeg for at dersom klarspråksatsingen hadde vært selvfølgeliggjort i organisasjonens toppledelse, ville klarspråkkompetansens representasjon blitt fulgt opp i etterkant av omstillingsprosessen. Videre peker informantene i klarspråkgruppen på at det systematiske arbeidet har gått tapt på grunn av andre krav, deriblant lederes krav om rapportering av avdelingens kjerneoppgaver.

Kombinasjonen av de nevnte utfordringene ser ut til å gjøre at språkprofilen og klarspråkarbeidet *ikke er tilstrekkelig forankret i linjeorganisasjonen.*

En annen utfordring i arbeidet med å forankre språkprofilen og sikre klarspråklig konsensus i linjeorganisasjonen, ser ut til å ligge i overgangen fra prosjekt til drift. Ettersom intervjuene i denne studien er gjennomført i driftsfasen, har jeg lagt vekt på hvordan *klarspråkarbeidets karakter* ser ut til å ha endret seg i løpet av denne perioden. Uttalelser fra informanter i og utenfor klarspråkgruppen viser at e-læringskurset, som ble ansett som et viktig kompetansehevingstiltak i prosjektperioden, er glemt i driftsfasen. Et annet aspekt ser ut til å være at det overordnede ansvaret for klarspråksatsingen er uavklart. Det er derfor grunn til å tro at manglende forankring av klarspråksatsingen også kan forklares med at klarspråkarbeidets karakter har endret seg fra prosjektfasen til driftsfasen.

8 AVSLUTNING

I dette kapitlet trekker jeg trådene sammen for å svare på problemstillingen om *hvilke organisatoriske utfordringer som er forbundet med målet om klarspråklig konsensus i Helfo*.

I statens kommunikasjonspolitik heter det at statlige virksomheter må bruke et godt og klart språk som kan forstås av alle. I forlengelsen av dette, har Helfo utviklet språklige retningslinjer i form av en *språkprofil*, med utgangspunkt i prinsippene for klarspråk og statens kommunikasjonspolitik. Språkprofilen er et styringsverktøy av stor betydning for klarspråksatsingen i organisasjonen. Den er vedtatt i Helfos toppledelse, og er inkludert i organisasjonens mål- og strategidokumenter. Mine analyser viser at dette ikke er nok. Språkprofilen ser ikke ut til å være forankret hos alle i linjeorganisasjonen. I det følgende presenterer jeg noen forklaringer jeg har identifisert.

8.1 Kamp mellom offisielle og operative mål

Ansatte i Helfo er forpliktet til å løse mange og varierte oppgaver. Helfos *kjerneoppgaver* er å forvalte oppgjør gjennom folketrygden. Og som Helsedirektoratets ytre etat, er de forpliktet til å følge målene gitt gjennom mål- og disponeringsbrev. Dette må de også rapportere på. På den andre siden har de et ansvar for å sette i verk det Stortinget bestemmer, ettersom organisasjonen er en del av statsforvaltningen i Norge. De er således forpliktet til å følge prinsippene i statens kommunikasjonspolitik. Dette må de imidlertid *ikke* rapportere på. Jeg har derfor gjort et skille mellom det *offisielle målet* om klarspråklig konsensus, og det *operative* målet om å gjøre organisasjonens kjerneoppgaver. Mine analyser viser at det er et misforhold mellom det offisielle og det operative målet i Helfo. Ansatte uttrykker at det er vanskelig å oppfylle det offisielle målet i en travel hverdag med mange andre krav. Dette gjør at de må prioritere kjerneoppgavene og det de *blir målt på*. Og det ser ut til å gjelde ansatte i den operative kjernen, så vel som i mellomlinjen. Seksjonsledere, som er det laveste ledernivået i organisasjonen, har et særskilt ansvar for å sikre at seksjonen når sine mål. Dette ansvaret handler om organisasjonens operative mål. De er altså forpliktet til å gjøre sine kjerneoppgaver, først og fremst.

8.2 Kjerneoppgaver kommer først

Kjerneoppgave viser seg å være et nøkkelord i denne oppgaven. Prosjektfasen av klarspråkarbeidet besto av en rekke tiltak for å bidra til klarspråklig konsensus. Språkprofil, e-læringskurs, klarspråkkurs for fagpersoner, for å repetere noen av tiltakene. E-læringskurset var obligatorisk, og var en del av Helfos kompetanseplan. Rolle- og ansvarsfordeling var definert og nedfelt i alle kommunikasjonsstrategier. Og samtlige prosjekter hadde dedikerte ressurser i form av prosjekteier og prosjektleder. Disse hadde klarspråk som sine kjerneoppgaver.

I daglig drift ser bildet imidlertid annerledes ut. Det overordnede ansvaret fremstår som uavklart, og tidligere prosjekteier ”opplever” at direktøren har overtatt. Dette bør ses i lys av poengene over. Hvis det operative målet ikke samsvarer med det offisielle målet, er det grunn til å tro at direktørens hovedhensyn vil gjenspeile kravene i mål- og disponeringsbrev fra Helsedirektoratet. Det er dette direktøren blir målt på. Det er direktørens kjerneoppgave.

Informantene fra klarspråkgruppen består av ansatte *med* og *uten* klarspråk som sin kjerneoppgave. Her finnes altså en kombinasjon av kommunikasjonsrådgivere (med klarspråk som én av flere kjerneoppgaver), språkambassadører (med klarspråk som et frivillig ansvarsområde, eller ”en ekstra hatt”), og en malkoordinator (med klarspråk som kjerneoppgave). Vi har imidlertid sett at klarspråkgruppen begrenses av manglende mandat og innflytelse, og at dette får betydning for deres arbeidsutførelse. Deriblant i arbeidet med å sikre klarspråklig tekst i det nye saksbehandlersystemet, og formidle verdien av klarspråk i de ulike fagmiljøene.

8.3 Klarspråk trenger ledelse

Offentlige organisasjoner står overfor kryssende logikker og motstridende hensyn. De er involvert i håndheving av lover og regelverk, må gjøre politiske, faglige og profesjonelle vurderinger, i tillegg til daglig tjenesteyting og ressursmobilisering. Og i tillegg skal de følge målene og prinsippene i statens kommunikasjonspolitikk. Dette er en utfordrende situasjon, som får betydning for målet om *klarspråklig konsensus*. Spesielt med tanke på at målene ikke er en del av organisasjonens operative mål. Jeg tør påstå at disse utfordringene lettere kan løses (og fanges opp) av en *leder* med dedikert ansvar for klarspråk. En leder som har klarspråk som sin *kjerneoppgave*. En leder med *mandat* og *innflytelse* i viktige

moderniserings- og utviklingsprosesser, som kan bidra med *kompetanse om hvor den kommunikative skoen trykker*. En leder som er opptatt av klarspråkhensyn gjennom *omstillingsprosesser*, for å minimere de *uventede konsekvensene* i klarspråksammenheng. En leder som "bruker seg selv som person for å utøve innflytelse for eksempel gjennom relasjoner, verdier og normer, eller gjennom å fremstå som rollemodell for sine ansatte" (Ladegård & Vabo, 2011).

Jeg tør påstå at de *organisatoriske utfordringene som er forbundet med målet om klarspråklig konsensus* kan minimeres med en klarspråkleder.

Litteraturliste

- Aanderud-Larsen, S. E. (2012). *Villedende veiledning? Om klarspråkets betydning for forvaltningens veiledningsplikt. (Masteroppgave). Universitetet i Oslo:* <https://www.duo.uio.no/handle/10852/35209>
- Aanestad, Onar. (2015). Klarspråk - mer enn gode tekster. PRprat. Hentet 8. august fra: <http://prprat.no/2015/09/14/klarsprak-mer-enn-gode-tekster/>
- Askheim, O. G. A. & Grenness, T. (2008). *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Breivega, O., Reksten, T. S., Eckhoff, H. M., Aasen, K., Senje, A. A., & Språkrådet. (2010). *Klarspråk i praksis: håndbok i godt forvaltningsspråk*. Oslo: Kunnskapsforlaget. Språkrådet.
- Christensen, D. A., Arnesen, S., Bergh, J. & Ødegård, G. (2013). *Valgdeltakelse ved kommunestyrevalget 2011*. Rapport 2013:1 Oslo. Institutt for samfunnsforskning.
- Christensen, T., Egeberg, M., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Creswell, John W. (2013)[2007]. *Qualitative inquiry and research design. Choosing among five approaches*. 3. utg. London: Sage.
- Dahle, M. & Ryssevik, J. (2013) Klart vi kan! - en evaluering av effektene av prosjektet «Klart språk i staten». Rapport 2013:11. Bergen. Ideas2evidence.
- Engelstad, F. (2005). *Hva er makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksson – Zetterquist, U. Kalling, T. Styhre, A. og Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori*. Oslo. Cappelen Damm akademisk.
- Falck-Ytter, K. (2009). *Klarspråk – hva er det? (Masteroppgave). Norges teknisk naturvitenskapelige universitet, Trondheim*. Hentet fra: http://www.sprakradet.no/upload/Klarspråk/Dokumenter/Masteroppgave_om_klarspråk_Kaja_Falck-Ytter.pdf
- Furu, I. A. V., (2010). *En vegg av tekst: En kvalitativ intervjuundersøkelse av skjemaet 'Krav om ytelse ved fødsel og adopsjon (NAV 14-05.05). (Masteroppgave). Universitetet i Oslo:* <https://www.duo.uio.no/handle/10852/26876>
- Holther, H. og Kalleberg, R. (red.) (2002): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget

- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. (3. utg.) Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kjærgaard, A. (2012). Fra lidenskap til likegyldighet – En caseanalyse fra Danmarks Domstole af et sprogpolitisk projekts (manglende) gennemslagskraft. *Sakprosa, Vol 4 Nr 1 Art. 1*.
- Kvarenes, M., Reksten, T., Stranger-Thorsen I., Aarønæs, L. (2011). Klar, men aldri ferdig. En praktisk veileder i klarspråksarbeid. Språkrådet (side 7-26).
- Ladegård, G. & Vabo, S. I. (2011). Ledelse, styring og verdier. *MAGMA, Econas tidsskrift for økonomi og ledelse* (side 23-31).
- March, J. G.: Understanding *How Decisions Happen in Organizations*, i March, J G: Ed (1999). *The pursuit of organizational Intelligence* Blackwell 13-38 (25s).
- Merton, R. K. (1936). The unanticipated consequences of purposive social action. *American sociological review, 1*(6), 894-904.
- Miller, Tina og Linda Bell (2002). “Consenting to what? Issues of access, gate-keeping and ‘informed’ consent”, i Mauthner, Melanie, Maxine Birch, Julie Jessop og Tina Miller (red.). (2002). *Ethics in qualitative research*. London: Sage Publications.
- Mintzberg, H. (1981). *Organization design: fashion or fit?* Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Nord, A., Höög, C. N. & Tønnesson, J. (2015) Klarspråk och klarspråksabete – ett tema i tiden. *Sakprosa, Vol 7 Nr 2 Art. 2*.
- Palicki, L. L. & Nord, A. (2015). Från demokratisk rättighet till tips och småknep i skrivandet. Några nedslag i det svenska klarspråksabetet. *Sakprosa, Vol 7 Nr 2 Art. 5*.
- Parry, K. W & Bryman, A. (2006). *Leadership in organizations*, i Clegg, S., Hardy, C., Lawrence, T. & Nord, W. *Sage Handbook of Organization Studies* (36s).
- Perrow, C. (1986). *Complex organizations. A critical essay* (3. utg.). New York: McGraw-Hill.
- Sagmoen, I. (2015). Byråkratispråk koster 300 millioner i året. Hentet 27. april 2016 fra: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/norsk-politikk/byraakratspraak-koster-300-millioner-i-aaret/a/23402276/>

Scott, W. R. & Davis, G. F. (2007). *Organisations and Organizing*. New Jersey: Pearson Education.

Seljeseth, I. (2013). *Gratulerer, vi har avslått søknaden din om arbeidsavklaringspenger!* (Masteroppgave). Universitetet i Oslo: <https://www.duo.uio.no/handle/10852/38496>

Senje, A. A. (2005). *Forståelig språk for alle - Rapport frå ein nordisk konferanse om klarspråk*. Rapport 2005 (side 70-81).

Senje, A. A. & Aasen, K. (red.) (2010). *Klarspråk i praksis: Håndbok i godt forvaltningsspråk*. Oslo: Kunnskapsforlaget.

Thagaard, Tove (2013) [1998]. *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Vatvedt Fjeld, R. E. (2004). *Forståelig språk for alle - Rapport frå ein nordisk konferanse om klarspråk*. Rapport 2005 (side 17-27).

Vinje, F.-E. (1977). *Norsk i embets medfør: råd og vink for den offentlige språkbruken*. Oslo: NKS-forlaget.

Voxted, S. (2007). *Den nye mellemlider*. København: Hans Reitzels forlag.

Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt.

Antall ord (ekskludert litteraturliste og vedlegg): 20.588

Vedlegg

8.4 Intervjuguide

Intervjuguide Helfo

Introduksjon og praktisk informasjon

Hei,

Før intervjuet begynner har jeg lyst til å si kort hva prosjektet mitt handler om, så du vet hva jeg er på jakt etter. Også skal jeg gi deg litt praktisk informasjon om selve intervjuet, så du vet hvordan jeg kommer til å bruke informasjonen jeg får fra deg.

Jeg tar master i organisasjon og ledelse på Universitetet i Oslo, og holder på med en masteroppgave om temaet klarspråk. I den anledning har jeg fått lov til å samarbeide med HELFO. Jeg er spesielt interessert i hvordan klarspråkarbeidet er organisert, og hvordan språkarbeidet oppleves for dere som jobber i HELFO. Både med tanke på hva som fungerer, hva som er utfordrende, og hva som oppleves frustrerende.

Det finnes ingen rette eller gale svar. Jeg er kun på jakt etter din opplevelse og dine meninger om de temaene vi skal snakke om.

Så er det viktig at jeg sier litt om anonymiteten forbundet med dette prosjektet:

Prosjektet er meldt inn til norsk personvernombud, som stiller strenge krav til personvern i forskningen.

Navnet ditt eller avdelingen du hører til vil ikke være synlig eller kobles til svarene dine på noen måte. Verken HELFO eller UiO får se hvem som har svart hva.

For å sikre at jeg ikke mister viktig informasjon er det fint om at intervjuene tas opp. Opptaket vil kun benyttes av meg selv når jeg skriver avhandlingen min, og eventuelt av en sensor ved universitetet - hvis det skulle være tvil om troverdigheten i studien min. Ingen andre.

Opptaket slettes når masterprosjektet er ferdig. Høres det ok ut?

Intervjuet skal etter planen være ferdig innen det har gått en time.

Før jeg setter på opptakeren vil jeg bare for min egen del spørre deg om din nåværende stilling i HELFO, og hvor lenge du har jobbet her?

Fint, takk. Da begynner jeg intervjuet, hvis du er klar.

SETT PÅ OPPTAKER

BAKGRUNNSINFORMASJON

- Hva er din nåværende stilling i HELFO?
- Hvor lenge har du jobbet her?
- Kan du si litt kort hvilke ansvarsområder du har?

ORGANISERING AV KLARSPRÅK I HELFO

På hvilken måte berøres du av klarspråkarbeidet i HELFO?

Hvordan arbeider dere med klarspråk? Hva innebærer det i praksis? Eksempler?

Hva synes du om måten språkarbeidet er organisert på nå som det er overført til linjen? Hvordan fungerer det? Hva kan bli bedre?

HOLDNING TIL KLARSPRÅK

Hva synes du om klarspråk?

Hvorfor synes du det er viktig mtp HELFOs kommunikasjon?

MÅL OG KRAV TIL KLARSPRÅKARBEID I HELFO

I HELFOs språkprofil står det blant annet at all skriftlig kommunikasjon skal gjøres med utgangspunkt i klarspråkprinsippene: Er det kjent for deg?

Opplever du at det er en forventning/stilles krav om klarspråk? Eventuelt hvordan?

KOMPETANSE

Synes du det virker som flertallet har språkferdighetene som skal til for å skrive slik det forventes i språkprofilen? Hvordan kommer dette eventuelt til syne?

Har du de språkferdighetene som skal til for å skrive sånn som det forventes i språkprofilen? Hva mangler du eventuelt?

Hva tror du skal til for at språkferdighetene skal være der de bør?

EVENTUELT ANNET

Hva tror du skal til for å få folk til å endre språkvanene sine? (kompetanse, krav, mål?)

Noe annet jeg bør ta med?