

Er samfunnsoppdraget til SSB i fare?

En organisasjonsteoretisk analyse av prosessen rundt den planlagte omorganiseringen av Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå i 2017.

Espen Moseng



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2019

Antall ord: 29617

Er samfunnsoppdraget til SSB i fare?

En organisasjonsteoretisk analyse av prosessen rundt den planlagte omorganiseringen av Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå i 2017.

Copyright Espen Moseng

2018

Samfunnsoppdraget til SSB i fare?

Espen Moseng

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

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Et viktig og sentralt tema innen statsvitenskap er studier av sentralforvaltningen. Det er viktig å undersøke sentralforvaltningen av flere grunner, blant annet fordi sentralforvaltningen ivaretar en helt sentral rolle i den utøvende makten i Norge. Innen studie av sentralforvaltningen er undersøkelser av forvaltningens faglige uavhengighet og forholdet mellom departement og underliggende etat viktig.

I 2017 ble grensene mellom politisk lojalitet og faglig uavhengighet aktualisert og problematisert, i striden om forståelse av samfunnsoppdraget til Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå. Denne planlagte omorganiseringen utviklet seg til en konfliktfylt prosess som fikk bred mediedekning. Utgangspunktet var at SSB skulle jobbe med utvikling digitalisering, som et ledd i dette arbeidet satte daværende administrerende direktør i SSB Christine Meyer ned Bye-utvalget, som konkluderte med at Forskningsavdelingen ikke leverte godt på forskningskvalitet og foreslo å redusere avdelingen og innføre nye førende økonomiske modeller. I etterkant av konklusjonene til utvalget ble det mye kritikk og diskusjon. I oktober 2017 stoppet finansminister Siv Jensen og Finansdepartementet omorganiseringen, og Christine Meyer valgte å trekke seg, etter hun ikke lenger hadde finansminister Siv Jensens tillit. I denne oppgaven vil prosessen analyseres ut i fra en organisasjonsteoretisk tilnærming. Det vil bli anvendt tre perspektiver fra organisasjonsteorien: det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet. Det empiriske materialet i oppgaven baseres på dokumenter og noen intervjuer med sentrale aktører.

Fra det instrumentelle perspektivet kan omorganisering tilsynelatende virke som et hensiktsmessig virkemiddel når organisasjonen ikke lenger er tilstrekkelig for å oppnå målene den er forventet å levere på. Det er likevel interessant å merke seg at ledelsen ikke fikk gjennomslag for sine endringsforslag i forskningsavdelingen i SSB, og prosessen ble senere stoppet av departementet.

Fra et kulturperspektiv er det verdt å merke seg at Forskningsavdelingen i SSB har vært en tradisjonsrik og faglig sterk virksomhet. Det faktum at Christine Meyer hadde ekstern bakgrunn kan bidra til å forklare at hun ikke kjente de etablerte spillereglene mellom SSB og Finansdepartementet, noe som kan ha hatt betydning for at prosessen ble stoppet.

Myteperspektivet forstår den planlagte organisasjonsendringen som et svar på eksterne forventinger. Videre kan det virke som ledelsen i SSB og Bye-utvalget vurderte kvaliteten til Forskningsavdelingen i en annen ramme enn andre toneangivende aktører i prosessen.

Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven har kommet til veis ende. Arbeidet med denne oppgaven har vært meget lærerik, spennende, givende, men av og til også ganske utfordrende. Det har vært et omfattende tema, og mye å sette seg inn i på relativt kort tid. Det er flere som skal takkes for at jeg har kommet i mål.

Først vil jeg rette en takk til min veileder Tom Christensen for konstruktive og meget raske tilbakemeldinger. Det har vært en trygghet å vite at gode tilbakemeldinger bare var noen timer unna. Det har vært meget hjelpsomt med konkrete og tydelige innspill til både utkast, språk og struktur i oppgaven.

Jeg vil også rette en takk til informantene som har valgt å stille opp til intervju, med gode svar og beskrivelser. Oppgaven hadde ikke vært det samme uten dem.

Videre vil jeg gjerne rekke en stor takk til pappa for uvurderlig hjelp med arbeidet med denne oppgaven, og tidligere kursoppgaver gjennom studiet. Du har både vært en meget tålmodig lytter, sparringpartner, samt kommet med nyttige innspill til både innhold og formuleringer underveis.

Jeg vil også gjerne takke min samboer Ida for tålmodighet, språkvask og korrekturlesing. Deretter vil jeg takke mamma for støtte underveis i arbeidet med denne oppgaven. Du har vist imponerende overbærenhet i utallige timers diskusjoner mellom pappa og meg om organisasjonsteoretiske perspektiver rundt middagsbordet.

Tilslutt er det på sin plass og takke Torfinn, Sondre og Steinar for gjennomlesing og hjelpsomme tilbakemelding på oppgaven. Det har vært nyttig!

Deler av det teoretiske og empiriske arbeidet i denne oppgaven bygger på kursoppgaven i STV4407B Institusjonell teori høst 2019.

Alle eventuelle feil og mangler i oppgaven er selvfølgelig kun mine egne.

Oslo, mai 2019.

Espen Moseng.

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING	1
1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLING.....	1
1.2 KORT REDEGJØRELSE AV SSB-SAKEN.....	5
1.3 HVORFOR ER DET VIKTIG Å STUDERE DEN PLANLAGTE OMORGANISERINGEN I SSB?.....	7
1.4 OPPGAVENS STRUKTUR	8
2 TEORI	9
2.1 INNLEDNING	9
2.2 DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET	10
2.2.1 Mål-middel tankegang.....	10
2.2.2 Hierarki og formell organisasjonsstruktur	10
2.2.3 Formålsrasjonalitet og begrenset rasjonalitet	11
2.2.4 Styring, ledelse og organisasjonsendring fra et instrumentelt perspektiv.....	12
2.2.5 Teoretisk forventning fra det instrumentelle perspektivet.....	12
2.3 KULTURPERSPEKTIVET.....	13
2.3.1 Uformell organisasjonskultur	13
2.3.2 Selznicks forståelse av organisasjon og institusjon	13
2.3.3 Logikken om det kulturelt passende	14
2.3.4 Stiavhengighet	15
2.3.5 Styring, ledelse og organisasjonsendring fra kulturperspektivet	15
2.3.6 Teoretisk forventning fra kulturperspektivet	15
2.4 MYTEPERSPEKTIVET.....	16
2.4.1 Institusjonelle omgivelser.....	16
2.4.2 Myter og symboler.....	17
2.4.3 Spredning av organisasjonsideer	17
2.4.4 Styring, ledelse og organisasjonsendring fra myteperspektivet.....	19
2.4.5 Teoretisk forventning fra myteperspektivet.....	19
3 METODE	20
3.1 KVALITATIVT CASESTUDIE.....	20
3.2 DOKUMENTSTUDIER	20
3.3 SEMISTRUKTURERT INTERVJU	22
3.3.1 Valg av informanter.....	22
3.3.2 Gjennomføring av intervju	23
3.3.3 Etske betraktninger.....	24
3.4 RELIABILITET	25

3.5	VALIDITET	26
4.	SSB-SAKEN	28
4.1	HISTORISK KONTEKST	28
4.2	FORSKNINGSAVDELINGENS BIDRAG TIL NORSK ØKONOMI OG POLITIKK	29
4.3	SENTRALE ELEMENTER I PROSESSEN RUNDT DEN PLANLAGTE OMORGANISERINGEN AV FA..	30
4.4	NEDSETTELSEN AV BYE-UTVALGET OG UTVALGETS KONKLUSJONER.....	31
4.5	PROSESSEN I ETTERKANT AV RAPPORTEN	35
4.6	HØRING I KONTROLL- OG KONSTITUSJONSKOMITEEN.....	38
4.7	FINANSDEPARTEMENTET SETTER NED STATISTIKKLOVUTVALGET	45
4.8	OPPSUMMERING AV DE MEST SENTRALE HENDELSENE I PROSESSEN	48
5.	ANALYSE.....	49
5.1	INNLEDNING	49
5.2	INSTRUMENTELT PERSPEKTIV	49
5.2.1	SSB som et redskap	49
5.2.2	Ledelse.....	50
5.2.3	To beskrivelser av politisk kontroll og faglig uavhengighet	52
5.3	KULTURPERSPEKTIVET.....	56
5.3.1	Uformell organisasjonskultur	56
5.3.2	SSB som institusjon.....	56
5.3.3	Stiavhengighet	60
5.4	MYTEPERSPEKTIVET.....	62
5.4.1	Eksterne forventinger	62
5.4.2	Ulike vurderinger av kvaliteten i FA.....	62
5.4.3	Legitimitet i omgivelsene	65
6.	KONKLUSJON	67
6.1	OPPSUMMERING AV HOVEDFUNN I OPPGAVEN.....	67
6.2	GENERALISERING OG VEIEN VIDERE	70
	REFERANSELISTE	72
	VEDLEGG	77

1. Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Et stort og sentralt tema innen statsvitenskapelig forskning er studier av offentlig politikk, administrasjon og sentralforvaltningen. Innenfor forskning på forvaltningen er blant annet oppbygging av og hvordan forvaltningen virker i praksis temaer som har blitt studert tidligere (Christensen, Egeberg, Lægreid & Aars, 2014; Jacobsen, 1960). Det er flere grunner til å hevde at sentralforvaltningen er viktig å undersøke. For det første ivaretar sentralforvaltningen - særlig departementene - en helt sentral rolle i den utøvende makten i Norge. Departementene har ansvar for å iverksette vedtatt politikk, og har en sentral rolle i den løpende styringen av samfunnet. For det andre har sentralforvaltningen innvirkning på beslutningstaking og maktutøvelse. Ansatte i forvaltningen gir råd og anbefalinger til politiske beslutningstakere. Det er derfor ikke bare interessant å studere de formelle beslutningstakerne som politikere, men også andre som har innflytelse i formelle beslutningsprosesser, i kraft av å utrede alternativer og konsekvenser av politiske tiltak. For det tredje har sentralforvaltningen betydning for kvaliteten på, og tilliten til styringen (Christensen, Egeberg, Lægreid & Trondal, 2018, s. 13).

Et betydningsfullt tema i studiet av offentlig politikk og sentralforvaltningen er forholdet mellom lojalitet til politisk ledelse, og faglig uavhengighet. Det er flere hensyn byråkrater må ivareta i den sammenheng. For det første er det viktig at sentralforvaltningen sikrer hensynet til *flertallsstyre*. Når politiske partier har vunnet et stortingsvalg, er det viktig at de får iverksatt sin politikk, som representanter for folket, og valgt på bestemt politikk. For å sikre høy tillit til politikere og det politiske systemet er det viktig at borgerne ser at politikken de stemte for blir gjennomført, noe som igjen er et viktig bidrag til den parlamentariske styringskjeden (Østerud, 2014, s. 57). Siden forvaltningen har ansvar for å iverksette politikken, er det viktig at byråkratene opptrer lojalt overfor politisk ledelse. Allerede på 1960-tallet ble disse utfordringene aktualisert og ulike hensyn ble beskrevet som forskjellige *forventinger til embetsverket* (Jacobsen, 1960). En forventning til administrativt ansatte i embetsverket er at de skal opptre lojalt overfor den politiske ledelsen, uavhengig av personlige politiske preferanser. Denne lojaliteten kan forstås som et viktig demokratisk prinsipp (Sejersted, 2014, s. 5). Embetsmennene skal også være lojale overfor den hierarkiske strukturen de er en del av.

For det andre skal det også tas hensyn til og ivaretas et *fagstyre*, som er en forventning til at tjenestemenn i forvaltningen skal opptre faglig uavhengig (Jacobsen, 1960).

Embetsmennene i forvaltningen kan opparbeide seg status på grunnlag av teknisk, økonomisk, eller juridisk fagkunnskap og ekspertise. Det er viktig med både et sterkt faglig og uavhengig embetsverk. Dette skal sikre at sakene blir belyst på et så bredt faglig og uavhengig grunnlag som mulig, og bidra til mer langsiktige, balanserte og faglig forankrede analyser, som forvaltningen gjør av og for samfunnet. En viktig forutsetning for dette er det forventninger til at tjenestemenn skal ivareta og være tro mot sin faglige integritet. Det innebærer blant annet at de skal legge frem sine faglige synspunkter, selv om de kan være støtende for makthaverne (Christensen et al., 2018, s 70; Jacobsen, 1960).

I tillegg til hensynet om politisk lojalitet og faglig uavhengighet er det en forventning om at forvaltningen skal være partipolitisk nøytral. Den skal ikke bare være et redskap for sittende regjering, men også for skiftende regjeringer. Når en regjering byttes ut, består embetsverket i Norge. Det hevdes at denne fordelingen mellom politikk og administrasjon bidrar til å skape kontinuitet i myndighetsutøvelsen. Nøytralitetsforventningen kan begrunnes i et *rettsstatsprinsipp* (Sejersted, 2014, s. 18). Statsforvaltningen skal sikre likebehandling og rettsikkerhet. Upartiskhet har vært et viktig prinsipp med røtter tilbake til innføringen av parlamentarismen i Norge (Jacobsen, 1960).

Et annet sentralt anliggende i studiet av offentlig politikk og sentralforvaltningen er forholdet mellom departement og underliggende etat, direktorat. Innledningsvis kan det være nyttig å kort definere rollene til departement og direktorat, og forholdet mellom dem. Regjeringen definerer et departement som følgende: «Et departement skal være faglig sekretariat for politisk ledelse, herunder utarbeide regjeringens forslag til Stortinget. I tillegg skal de utøve myndighet, gjennomføre sektorpolitikk (...) innenfor politisk gitte rammer, styring og oppfølging av underliggende virksomheter, etatsstyring» Et direktorat defineres som et «landsdekkende myndighetsorgan underlagt et departement. Oppgaven er å avlaste departementene når det gjelder faglig arbeid og gjennomføring av tiltak» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015). I dag styrer departementene direktoratene ved bruk av tildelingsbrev, budsjetter og tilhørende styringsdialog (Christensen et al., 2018, s. 138; Finansdepartementet, 2018).

Det har vært mange reformer rettet mot forvaltningens struktur, noe som har innvirket på forholdet mellom departement og direktorat. To toneavgivende reformer er New Public Management (NPM) og post- NPM (Hood, 1991; Christensen, 2006). NPM kan forståes som en reformbevegelse som fikk stor gjennomslagskraft i offentlig sektor rundt i Europa. Kort fortalt innebar reformen mer vekt på profesjonell ledelse, mål og resultatstyring, samt mer vekt på prestasjonslønn, konkurranseutsetting og privatisering (Hood, 1991, s. 5). I norsk forvaltning

fikk særlig to av elementene gjennomslag; mål og resultatstyring og organisatorisk fristilling. Mål og resultatstyring fikk gjennomslag i form av detaljerte beskrivelser av mål og måleindikatorer, og styring gjennom budsjett og resultatkrav. Det er nærliggende å se tildelingsbrevene fra departementene til direktoratene i sammenheng med troen på mål og resultatstyring. Tanken bak fristilling er at tradisjonell forvaltningsstyring gir et effektivitetstap. For å bøte på dette var det et virkemiddel å splitte opp forvaltningen og etablere relativt selvstendige enheter med avgrensede ansvarsområder og resultatkrav, hvor departementene kunne delegerer ansvar og myndighet til direktoratene (Christensen et al., 2014, s. 138). Post-NPM kan forstås som en motreaksjon til hovedtrekkene til NPM. Ideer om mer sentral styring og samordning fikk betydning i denne reformbølgen. Strukturelle omorganiseringer for å oppnå mer kontroll var et sentralt virkemiddel. Det er viktig å nevne at reformer i offentlig forvaltning kan ha innslag både av NPM og post NPM. Disse ulike reformbølgene har hatt betydning for måten å styre direktorater og direktoraters autonomi.

I 2017 ble grensene mellom politisk lojalitet og faglig uavhengighet og forholdet mellom departement og underliggende etat, aktualisert og problematisert i striden om forståelse av samfunnsoppdraget til Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå (Lie og Sørby, 2018, s.105; VG, 2018). Direktøren i SSB på det tidspunktet Christine Meyer, hevdet at Finansdepartementets rolle i prosessen rundt den planlagte omorganiseringen i Forskningsavdelingen, utfordret SSBs faglige uavhengighet (Stortinget, 2018a). Videre ble det hevdet at Finansdepartementet var uklare og utydelige i sin styring av SSB. Caset illustrerer en uklar balansegang mellom departementets styringsrett og direktoratets faglige uavhengighet.

Prosesen rundt den planlagte omorganiseringen var omfattende, og kan vurderes fra flere innfallsvinkler. I det følgende blir problemstillingene denne oppgaven skal belyse presentert. I oppgaven inngår en todelt problemstilling, en beskrivende og en forklarende. Problemstillingene er følgende:

1) Hva var sentrale kjennetegn ved prosessen i den planlagte omorganiseringen av Forskningsavdelingen i SSB, som endte med at direktør Christine Meyer valgte å fratru sin stilling?

Det første jeg skal, er å kartlegge sentrale aktørers handlinger og synspunkter underveis i prosessen. Dette anser jeg at kan gi et viktig og nødvendig grunnlag for en etterfølgende analyse. Prosessen koblet til omorganiseringen av Forskningsavdelingen fikk bred mediedekning. Til å belyse saken har jeg brukt offisielle kilder, inkludert interne dokumenter

og møtereferater, samt offisiell korrespondanse. Omfattende og relevant kilde har vært to høringer i Kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget, hvor de ulike aktørene har kommet med sine beskrivelser av prosessen. Jeg har også brukt avisartikler. Det er interessant å undersøke nærmere hva som lå til grunn for konklusjonene til det omtalte Bye-utvalget, hvilke aktører var involvert i prosessen og hvilke oppfatninger de hadde underveis i prosessen. Hvordan kan finansminister Siv Jensen og Finansdepartementets håndtering av saken sees i lys av en tradisjonell forståelse av forholdet mellom departement og SSB som underliggende etat?

Som nevnt består oppgaven av en todelt problemstilling. Den andre problemstillingen jeg skal svare på er:

2) *Hvordan kan de tre organisasjonsteoretiske perspektivene, det instrumentelle-, kultur- og myteperspektivet bidra til å forklare hendelsesforløpet og resultatet i SSB-saken?*

I oppgaven vil jeg anvende tre organisasjonsteoretiske perspektiver: Et instrumentelt, et kulturelt og et myte-perspektiv. Jeg vil argumentere for at disse perspektivene vil bidra med forklaringskraft til å forstå hvorfor forsøket på omorganisering endte som det gjorde. Sentralt i konflikten var styringen av SSB, nærmere bestemt hvilke styringssignaler som ble gitt fra Finansdepartementet (heretter FIN¹), og hvordan administrativ ledelse i SSB forholdt seg til signalene. En annen sentral del i prosessen var påstanden om at direktør Christine Meyer og ledelsen i SSB ikke forstod samfunnsoppdraget til byrået og Forskningsavdelingen (heretter FA) og vurderte avdelingen i en annen referanseramme enn det som var kjerneoppgaven.

Jeg vil først anvende det *instrumentelle perspektivet*, som ser organisasjoner som et middel for å oppnå bestemte mål, nærmere bestemt styringen av SSB og forholdet mellom styring fra FIN og SSBs faglige uavhengighet. *Kulturperspektivet* vektlegger de uformelle normene og verdiene i en organisasjon, noe som vil påvirke hvordan medlemmene i organisasjonen opptrer. Hvilke faktorer med organisasjonskulturen i SSB kan bidra til å forstå prosessen. Det siste perspektivet jeg skal bruke, omtales gjerne som *myteperspektivet*. Perspektivet forutsetter at organisasjoner forholder seg til eksterne omgivelser, og må svare på eksterne forventinger og søke legitimitet. Dette kan være forventinger om hvordan en organisasjon bør utformes. Eksempelvis hvordan en organisasjon bør jobbe med effektivisering, forbedring og digitalisering (Christensen, Egeberg, Lægneid, Roness & Røvik,

¹ Se oversikt over forkortelsene som er blitt brukt i oppgaven i vedlegg 3.

2017) som var tilfellet i SSB-saken. Jeg vil kartlegge hvordan de ulike aktørene fremstilte situasjonen for å svare på eksterne forventninger.

1.2 Kort redegjørelse av SSB-saken

Jeg vil kort redegjøre for prosessen rundt den planlagte omorganiseringen i SSB. Utgangspunktet var en utbredt oppfatning blant sentrale aktører at organisasjonen trengte et økt fokus på utvikling, endring, forbedring og digitalisering. Denne forståelsen delte både ledelsen i FIN og ledelsen i SSB, og var en del av mandatet i ansettelsen av Christine Meyer som administrerende direktør i 2015 (Stortinget, 2018c). Christine Meyer hadde ikke tidligere jobbet i SSB, men hadde bakgrunn som professor i ledelse på NHH, konkurransedirektør og politiker for Høyre. Som en del av forberedelsene til utviklingsarbeidet nedsatte tidligere direktør Christine Meyer et internt utvalg, Bye-utvalget, som undersøkte organiseringen og forskningsstrategien til FA i SSB. Utvalget konkluderte med at FA ikke leverte forskning med ønsket kvalitet, og at avdelingen leverte for dårlig på publisering i topp-internasjonale tidsskifter. Slik publisering ble av Bye-utvalget forstått som nødvendig for å sikre at det var ønsket kvalitet på forskning og statistikkproduksjon i SSB (Bye et al, 2017, s. 10). For å gjøre noe med disse utfordringene anbefalte utvalget en omfattende endring i organisering av FA, blant annet å redusere avdelingen fra dagens 75 forskere til 25-35 forskere (Bye et al, 2017, s. 45). I tillegg til endring i organisering og bemanning, foreslo Bye-utvalget utskiftning av økonomiske modeller i avdelingen. De økonomiske modellene som ble brukt, ble beskrevet som utdaterte og lite passende til dagens situasjon (Bye et al, 2017, s. 10). Anbefalingen ble møtt med sterk motstand både internt og eksternt, og ble opplevd som omfattende endringer med store konsekvenser. Blant annet sendte partene i arbeidslivet med LO og NHO i spissen et brev til arbeids- og sosialministeren og finansministeren der de hevdet at denne tilnærmingen og de foreslåtte endringer kom i konflikt med samfunnsoppdraget til SSB, blant annet inn mot Teknisk beregningsutvalg som var viktig bidragsyter inn mot lønnsforhandlingene i arbeidslivet² (Finansdepartementet, 2017b). Også flere ansatte internt i FA var kritiske til beskrivelsen av kvaliteten på arbeidet som ble gjort og behovet for så omfattende organisasjonsendring. De mente i likhet med partene i arbeidslivet at det kunne komme i konflikt med samfunnsoppdraget til SSB.

² I et svarbrev til kontroll- og konstitusjonskomiteens brev 22.11.2017 sendte finansminister Siv Jensen et svarbrev 29.11.2018. Brevet inneholdt vedlegg over tilgjengelig korrespondanse mellom ulike aktører i den aktuelle perioden, blant annet brevet fra partene i arbeidslivet, og tilgjengelig korrespondanse mellom ledelsen i SSB og Finansdepartementet.

Kritikk og reaksjoner fra flere sentrale aktører i etterkant av konklusjonene til Bye-utvalget førte til at direktør Meyer endret noe på anbefalingene, og endte med forslag til en omorganisering som blant annet bestod i å redusere avdelingen fra ca.75 til 50 forskere. Som følge av den fremlagte plan til omorganisering ble det diskusjon om hvilke forskere som skulle få fortsette i avdelingen, og etter hvilke kriterier og om det ville påvirke hvordan samfunnsoppdraget til SSB ble løst. Også her ble ledelsen i SSB kritisert. Dette ble særlig satt på spissen da det gjaldt forskeren Erling Holmøy. Holmøy forsket blant annet på virkningene av innvandring på norsk økonomi. Denne forskningen har blitt omtalt som «innvandringsregnskapet» (Akerhaug, 2017; Halvorsen, 2017). Prosessen endte med at FIN og finansminister Siv Jensen valgte å stoppe den planlagte omorganiseringsprosessen i oktober 2017. I november 2017 valgte Christine Meyer å trekke seg som direktør i SSB. I etterkant av fratredelsen sendte Meyer et brev til internasjonale statistikkollegaer, der hun formidlet at hun ble tvunget til å gå av som direktør i SSB. Hun mente at grunnen til at hun ikke lenger hadde statsrådets tillit, og derfor ikke kunne fortsette som direktør, var misnøye med SSBs arbeid og analyser rundt innvandring og økonomiske konsekvenser av innvandring (Oterholm, 2017).

I januar i 2018 ble det holdt en høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget. Komiteen ønsket å undersøke hvilke styringssignaler FIN hadde gitt, og hvor tett på de hadde vært i prosessen med omorganiseringen av FA. Høringen var et ledd i behandlingen av saken, og komiteen ønsket å belyse saken bredt og innkalte sentrale aktører. Disse var finansminister Siv Jensen, ekspedisjonssjef i FIN, Amund Holmsen, tidligere forskningsdirektør i SSB, Kjetil Telle, tidligere direktør Christine Meyer, styreleder i SSB, Morten Reymert, sammen med de ansattes representant og LOs sjeføkonom, Roger Bjørnstad og NHOs sjefsøkonom, Øystein Dørum (Stortinget, 2018a).

I etterkant av høringene kom kontroll- og konstitusjonskomiteen blant annet med sin vurdering og konklusjon om FIN sin rolle i saken. Flertallet i komiteen mente at måten saksbehandlingen mellom FIN og SSB ble håndtert på var lite tilfredsstillende. Det ble blant annet vist til behov for mer åpenhet om styringssignalene fra FIN til SSB som underliggende etat. Komiteen konkluderte imidlertid med at det var rett å stoppe den planlagte omorganiseringen (Stortinget, 2018c).

Basert på dokumentasjonen som framkom, mente Kontrollkomiteen at FIN ikke ga tydelig nok signal om stopp i prosessen før oktober 2017. Før denne tid kan det oppfattes som FIN var en pådriver i omorganiseringen, i motsetning til det finansministeren hevdet (Stortinget, 2018b; Stortinget, 2018c).

1.3 Hvorfor er det viktig å studere den planlagte omorganiseringen i SSB?

Jeg vil kort si noe om hvorfor det er statsvitenskapelig og allment interessant og relevant å undersøke dette temaet. For det første har prosessen kjennetegn på endringsarbeid fra en organisasjon i offentlig sektor. Det virket å være en klar erkjennelse av, både blant ledelsen i byrået og eierdepartementet (FIN), at det var behov for endringer i SSB, hvor modernisering, forbedring og utvikling var sentrale stikkord (Finansdepartementet, 2017b; Stortinget, 2018a). Som et ledd i arbeidet hadde ledelsen utformet en plan for omorganiseringen, hvor et hovedgrep var å redusere antall medarbeidere i avdelingen. 25 forskere skulle til slutt flyttes fra FA til statistikkavdelingene. Forslag til endringer ble møtt med intern motstand og bekymring for at endringene ville gå utover SSB sin evne til å løse samfunnsoppdraget. Motstand og bekymring for endringer har også vært sentralt tema i andre omorganiseringer og fusjonsprosesser i offentlig sektor de siste årene. Eksempler på slike prosesser er NAV-reformen, sykehusreformen og sammenslåing av høyskoler/universiteter (Jacobsen, 2018, s. 18; Solstad, 2009).

Det er viktig å presisere at selv om SSB-saken har mange likhetstrekk med andre omorganiseringsprosesser og reformer i det offentlige, er det en vesentlig forskjell som skiller den fra andre endringsprosesser. Forslag til omorganisering i SSB ble møtt med såpass mye motstand at eierdepartementet, FIN valgte å sette prosessen på vent før organisasjonsendringene ble implementert. Det er derfor interessant å reise spørsmål om hva som kjennetegner denne prosessen, som medførte at forslagene ble stoppet før de ble implementert.

Det foreligger også omfattende litteratur om evaluering av offentlig organisasjonsendringer (Andreassen & Aars, 2015, s. 69). Interessante temaer er hvordan endringer påvirker samfunnsoppdraget til institusjonene og forholdet mellom intensjoner og effekten av endringen. Det er flere gode argumenter for å undersøke hvordan organisasjonsendringer i offentlig sektor gjennomføres. For det første har offentlige institusjoner et samfunnsoppdrag å løse, og er viktig for borgerne og ulike samfunnsaktører. I SSB sitt tilfelle å produsere og levere statistikk om og til norsk offentlighet. For det andre brukes fellesskapets skattepenger på offentlige institusjoner, og det er en demokratisk forventning at virksomhetene organiseres og arbeider på en god og effektiv måte.

Videre vil jeg hevde prosessen i SSB har både faglig og allmenn interesse. Institusjonen hvor endringene skulle gjennomføres i, har vært en helt sentral premissleverandør for norsk politikk og forvaltning etter krigen. Analysene fra FA har bidratt til en omforent forståelse av den økonomiske situasjonen, og har inngått som viktig kunnskap for partene i arbeidslivet i

arbeidet med lønnsdannelsen i Norge. I den sammenheng er det verdt å merke seg at partene i arbeidslivet, representert ved LO og NHO, hadde et sterkt engasjement i saken (Finansdepartementet, 2017b). Dette illustrerer at arbeidet i og organiseringen av SSB har betydning og interesse langt utover organisasjonen. Det er rimelig å hevde at hvordan SSB løser sitt samfunnsoppdrag har stor påvirkning for politikkkutforming og forvaltning i Norge.

1.4 Oppgavens struktur

I kapittel 2 vil jeg presentere de teoretiske perspektivene som blir brukt i oppgaven. Jeg vurderer disse perspektivene som hensiktsmessige fordi de kan bidra med ulike måter å tolke og forstå den aktuelle prosessen jeg har undersøkt. I 3. kapittel skal jeg kommentere de metodiske valgene i oppgaven. Jeg har valgt å benytte dokumentstudier og intervjuer, og vil komme med metodiske bemerkninger knyttet til disse datakildene, samt kommentere etiske hensyn, reliabilitet og validitet i oppgaven. I kapittel 4 vil jeg kort redegjøre for den kontekstuelle rammen for SSB og FA. Det er viktig å få en forståelse av konteksten, der den historiske bakgrunnen er relevant for prosessen. For å svare på den første delen av problemstillingen vil jeg gi en beskrivelse av saksgangen i den planlagte omorganiseringsprosessen i SSB. I kapittel 5 vil jeg bruke de organisasjonsteoretiske perspektivene for å analysere prosessen. Jeg vil se hvordan prosessen kan forstås ut fra de ulike forståelsesramme perspektivene tilbyr, og drøfte ut fra det. Dette for å svare på den andre problemstillingen i oppgaven. Avslutningsvis vil jeg i kapittel 6 oppsummere sentrale funn, og basert på analysen til slutt trekke en konklusjon.

2 Teori

2.1 Innledning

For å kunne svare på problemstillingene i oppgaven vil jeg analysere caset ved hjelp av tre perspektiver innenfor organisasjonsteorien. En organisasjonsteoretisk tilnærming, slik den blir brukt i denne oppgaven, er forankret i organisasjonsfag og statsvitenskap. Sentrale studieobjekter er offentlige organisasjoner som departementer, direktorater, fylkeskommuner og kommuner, noe som også er tilfellet i denne oppgaven. En antagelse er at det er en sammenheng mellom politisk organisering og politisk innhold. Dette gjør det interessant å undersøke hvordan offentlige organisasjoner er organisert og endres ettersom det kan ha innvirkning på det politiske innholdet. Viktige temaer for en studie er: Formell organisering, styring, ledelse, intern kultur og eksterne omgivelser (Christensen et al., 2017, s. 52).

De teoretiske perspektivene jeg har valgt å anvende har ulike innfallsvinkler og vektlegger ulike metoder og verktøy. Dette bidrar til en komplementær forståelse av faktorer som påvirker utvikling og endring i en offentlig organisasjon. Det er viktig å presisere at jeg har valgt deler av perspektivene, og har ikke mulighet til å gi en komplett redegjørelse av perspektivene, men har valgt ut de bidragene jeg opplever som mest relevant for å svare på problemstillingen i denne oppgaven.

Det *instrumentelle* perspektivet kjennetegnes ved at det ser en organisasjon som et verktøy; en formell hierarkisk organisasjonsstruktur, med formaliserte roller og som anvender en rasjonell mål - middel tankegang i sitt arbeid for å oppnå sine mål. De to neste perspektivene kategoriseres som *institusjonelle perspektiver*. Dette innebærer at perspektivene forutsetter en organisasjon som noe mer enn formelle rammer og strukturer (Peters, 2011). *Kulturperspektivet* vektlegger uformelle normer og verdier innad i en organisasjon. Opptre organisasjonsmedlemmer i tråd med de kulturelle rammene de inngår i? Grunnleggende antagelse er at det ikke holder å se på formelle strukturer for å forstå organisasjoner. Myteperspektivet har et sterkere fokus på hvordan organisasjoner forholder seg til sine eksterne omgivelser, og hvordan en organisasjon svarer på forventinger fra omgivelsene.

Å benytte perspektiver som vektlegger såpass ulike sider ved en organisasjon i sine tilnærminger, kan ha flere fordeler. For det første kan de ulike perspektivene, eller «brillene» bidra til en bredere forståelse av hva som skjer i en konkret organisasjon. Videre kan perspektivene virke komplementære, noe som igjen er nyttig for å få en mer balansert og nyansert innsikt. Dette kan være nyttig, fordi det i praksis sjelden er kun en tilnærming som er relevant for å belyse en komplisert virkelighet. I dette tilfellet, det som skjer i prosessen med

omorganiseringen av SSB, inneholder delprosesser som kan forklares og forstås ved hjelp av både det instrumentelle -, kulturelle -og myteperspektivet. Videre vil jeg redegjøre noe grundigere for tre perspektivene, før jeg stiller noen teoretiske forventinger ut fra perspektivene.

2.2 Det instrumentelle perspektivet

2.2.1 Mål-middel tankegang

Offentlige organisasjoner er opprettet som virkemidler for å dekke ulike behov i samfunnet (Scott, 2003, s. 7). Skoler kan brukes som eksempel. Målet til skolen er å utdanne elever slik at de har både faglig og sosial kompetanse til å klare seg videre i livet. Andre eksempler er sykehus som skal sørge for at borgerne får relevante helsetilbud, politi skal sikre lov og orden, eller SSB som skal produsere og levere statistikk og analyser til det norske samfunn. Offentlige organisasjoner kan da oppfattes som redskaper eller instrumenter for å oppnå politiske mål. Denne forståelsen av offentlige organisasjoner omtales gjerne som en *instrumentell* tilnærming (Scott, 2003). Innledningsvis er det relevant å trekke frem noen grunnantagelser i dette perspektivet. Organisasjoner fungerer best når det er en hensiktsmessig spesialisering og arbeidsdeling, god samordning og kontroll, noe som sikrer at mennesker jobber effektivt. Antakelsen er videre at organisasjoner fungerer best når personlige forhold holdes utenfor, og at strukturelle mangler som går utover yteevnen til organisasjonen, løses gjennom omstrukturering (Bolman & Deal, 2014, s. 71; Grey, 2017, s. 32).

2.2.2 Hierarki og formell organisasjonsstruktur

En sentral bidragsyter til det instrumentelle perspektivet er Max Weber og hans beskrivelse og forståelse av det han definerte som *idealbyråkratiet*. Weber utformet noen prinsipper for hvordan han mente et byråkrati burde være. For det første skulle byråkratiet være upersonlig og profesjonelt, byråkrater skulle velges etter faglige kriterier, og ikke personlige bånd. Andre kjennetegn på idealbyråkratiet var formell struktur og hierarki av stillinger. Dette skulle sikre at oppgavene ble gjort på en tilstrekkelig måte, uavhengig av personene som var i stillingene, deres personlige trekk og preferanser. Formelle regler og prosedyrer skulle være det førende. Formelle normer kan uttrykkes gjennom organisasjonskart, stillingsinstruksjoner, lover og regler (Bolman & Deal, 2014, s. 71; Weber, 1997). Byråkrati, slik det ble beskrevet av Weber, (1997) vektla hierarki som grunnlag for fordeling av makt og autoritet. Et hierarki i denne sammenheng innebærer en differensiering i over- og undernivåer, med ulik makt og myndighet, som det må tas hensyn til. I den sammenheng er det relevant å nevne at SSB er et direktorat og i hierarkiet underlagt FIN. Innad i SSB er det også et hierarki med ledere og

medarbeidere i virksomheten.

Videre er det rimelig å tolke at Weber mente de øverste i hierarkiet har rett til å instruere og kontrollere dem som er lavere i hierarkiet. For eksempel har FIN rett til både å instruere og kontrollere at SSB jobber i tråd med oppdraget de har fått fra departementet. I et hierarki kan det tas i bruk *vertikal spesialisering*. *Vertikal spesialisering* innebærer at ansvar og oppgaver grupperes og skilles formelt på ulike nivåer. I dette tilfelle er politisk ledelse og styring lagt til FIN, mens oppgaver som krever faglige vurderinger er lagt til SSB.

Et annet prinsipp som kjennetegner byråkratiet, er bruk av *arbeidsdeling*. «*Arbeidsdeling* innebærer at organisasjonens oppgaver blir gruppert i ulike enheter og knyttet til konkrete posisjoner» (Christensen et al., 2017, s. 39). Et nærliggende eksempel er at de ulike avdelingene i FA har ulike felt de forsker på og dermed inngår i en horisontal spesialisering.

Det er vanlig å skille mellom to former for instrumentelt perspektiv, en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. I en *hierarkisk variant* blir organisasjoner sett på som enhetlig, og det legges vekt på mål-middel-tankegang. Lederne har stor makt i denne formen for instrumentelt perspektiv. I den andre formen, *forhandlingsvarianten*, blir organisasjoner sett på som sammensatt av ulike underenheter og posisjoner, som kan ha delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper. I denne varianten kan ikke en enkelt aktør alene oppnå sine mål og interesser fullt ut (Christensen et al., 2017, s. 35).

2.2.3 Formålsrasjonalitet og begrenset rasjonalitet

Som tidligere nevnt er mål-middel tenkingen sentralt i dette perspektivet. Offentlige organisasjoner anses som midler for å dekke et behov. Hvis en opplever at det er langt mellom hvordan organisasjonen leverer og hva de forventes å levere, oppfattes det som et problem. For å redusere eller fjerne problemet må ledelsen redusere gapet mellom faktisk og ønsket atferd. Dette defineres som *formålsrasjonelle handlinger* (Christensen et al. 2017, s. 36). Formålsrasjonelle handlinger består gjerne av fire elementer: Mål eller problem (hva ønsker en å oppnå eller løse), alternativer (hvilke handlinger er mulig), forventinger (om konsekvenser) og beslutningsregler. Hva dette innbefatter, er basert på organisasjonens forståelse av problemet.

Det er verdt å merke seg at det er kritiske innvendinger mot idealet om fullstendig formålsrasjonelle handlinger. Slike handlinger forutsetter en klar forståelse av organisasjonens mål, hva som er problemet og hvilke virkemidler som er best og som skal benyttes for å nå målene. Dette oppfattes av mange som lite realistisk. En alternativ tilnærming ser at offentlige

organisasjoner har komplekse mål, og at hva som er de beste virkemidlene, ikke alltid virker like åpenbart. Dette omtales som begrenset rasjonalitet. Da må avgjørelser fattes innenfor de rammene av kunnskap og informasjon som er tilgjengelig (Christensen et al., 2017, s. 36; Weber, 1997).

2.2.4 Styring, ledelse og organisasjonsendring fra et instrumentelt perspektiv

Innenfor et instrumentelt perspektiv blir styring sett på som det å treffe og iverksette kollektive beslutninger (Christensen et al., 2017, s. 125). Dette skjer ved at den politiske eller administrative ledelsen får gjennomslag for sine synspunkt innenfor de rammene de opererer i. Ledelsen har dessuten mulighet til å styrke sin posisjon gjennom å endre de formelle rammene, for eksempel endring av organisasjonsstrukturen, reorganiseringsprosesser. Innenfor dette perspektivet er ledelse i stor grad overlappende med styring. «Lederskap udøves av aktører som befinner seg i hieratisk høye posisjoner, og bruker formelle organisasjonsstrukturer systematisk for å fremme kollektive mål» (Christensen et al., 2017, s. 125). Ideelt sett skal ledere i tråd med dette perspektivet ha en klar forståelse av målet med virksomheten og hvilke midler som bør benyttes for å nå målene. Videre skal de klare å få de ansatte i virksomheten til å sette målene ut i praksis ved å instruere dem. I dette perspektivet er de formelle elementene sterke, formelle posisjoner i organisasjonsstrukturen. Er det behov for å gjøre endringer, er det basert på formelle posisjoner og hierarki, lederens ansvar og myndighet til å gjennomføre, om dette oppleves som nødvendig for å oppnå målet til organisasjonen (Bolman & Deal, 2014, s. 71).

2.2.5 Teoretisk forventning fra det instrumentelle perspektivet

Basert på redegjørelsen av det instrumentelle perspektivet skal jeg i det følgende trekke opp noen teoretiske forventinger om hva en kan forvente å finne når dette perspektivet legges til grunn:

- Det er rimelig å forvente at FIN burde styre SSB på en profesjonell og effektiv måte.
- For det andre er det rimelig å forvente at Christine Meyer, som administrerende direktør og dermed i kraft av sin formelle posisjon, har mandat og handlingsrom til å endre organisasjonsstrukturen i FA.

For det første er vektlegging av formell struktur og hierarkiske posisjoner viktig innenfor det instrumentelle perspektivet. FIN som eierdepartementet må forventes å ha en klar oppfatning av målet med SSB og FA, og meninger om hvilke midler som bør benyttes for å nå målene.

I forlengelsen av dette kan det fra et instrumentelt perspektiv være formålsrasjonelt for ledelsen å endre krav til resultater, bemanning og struktur i avdelingen, dersom FA ikke lenger vurderes å oppnå overordnede mål.

2.3 Kulturperspektivet

2.3.1 Uformell organisasjonskultur

Til forskjell fra det instrumentelle perspektivet inkluderer kulturperspektivet også de uformelle normene og verdiene som er viktige å ta hensyn til i en organisasjon (Christensen et al., 2017, s. 52). Antagelsen i dette perspektivet er at det ikke er tilstrekkelig å bare studere de formelle normene og reglene i en organisasjon, men at også den uformelle delen av organisasjonskulturen er viktig. Ifølge kulturperspektivet kan en få nyttig kunnskap om organisasjonsatferd og viktige forutsetninger for å gjøre endringer ved å forstå den kulturelle atferden i organisasjonen. Innledningsvis vil jeg kort redegjøre for forskjellen mellom en organisasjon og institusjon (Christensen et al., 2017, s. 52).

2.3.2 Selznicks forståelse av organisasjon og institusjon

På 1950-tallet gjorde den amerikanske organisasjonsforskeren Philip Selznick rede for ideen om institusjonelt lederskap (Selznick, 1997). Han argumenterte for at institusjonelt lederskap er undervurdert i utøvelse av og forskning på ledelse. For å forstå hva som ligger i institusjonelt lederskap er det nyttig å starte med hvordan Selznick definerte en *institusjon*, og hvordan denne skiller seg fra en *organisasjon*. En organisasjon kan ses på som et redskap og et formalisert og rasjonelt system som skal nå bestemte mål. Det kan være en offentlig virksomhet opprettet for å realisere bestemte politiske mål. Statistisk sentralbyrå er ett eksempel på en slik organisasjon, med formål om å produsere og levere gode statistikker og rapporter til blant annet politikk og forvaltning i Norge. Et kjennetegn ved en organisasjon er at den kan være utskiftbar. Når en studerer organisasjoner, fokuserer en gjerne på de formelle sidene som organisasjonskart eller formelle posisjoner.

En institusjon er imidlertid et produkt av sosiale behov. For å beskrive en institusjon tar en med dens historie og forholdet til sosiale omgivelser. I en institusjon tas det hensyn til både eksterne omgivelser og internt sosialt miljø. En sier gjerne at en organisasjon *institusjonaliseres* når den skaper sin egen identitet ut over det formelt observerbare. Det er viktig å presisere at denne institusjonaliseringsprosessen ikke er en påtvunget prosess, men snarere en naturlig prosess som skjer uintendert, ofte over lang tid. Institusjonaliseringen gir organisasjonen et særegent preg, og fører til et stort mangfold av organisasjoner. Når en organisasjon omtales

som en institusjon, vektlegges de uformelle normene og verdiene mer, samtidig som de formelle normene og verdiene kan bli mindre viktig i hverdagspraksisen (Christensen et al., 2017, s. 52; Selznick, 1997, s. 30).

En leder i en institusjonalisert organisasjon har flere viktige oppgaver. Lederskapet skal formidle de tradisjonelle institusjonelle verdiene i organisasjonen. En grunnleggende antagelse er at de tradisjonelle verdiene som er etablert og utviklet, er viktig for å bevare institusjonen, «dette er oss». Lederen må bidra og ta hensyn til den institusjonelle identiteten. Ledere står overfor mange og viktige valg, og det er ifølge Selznick (1997) viktig at lederen prioriterer slik at institusjonens eksistens blir ivaretatt. Det betyr at ledere må ta hensyn både til institusjonens interne kultur og verdier og eksterne forventninger. I eksterne forventninger inngår å bidra til utvikling og tilpasning av organisasjonen til omgivelsene. Videre er det viktig at den institusjonelle lederen tar på alvor de institusjonelle normene og verdiene når en rekrutterer, for å sikre at den institusjonelle identiteten blir bevart og videreført (s. 30).

2.3.3 Logikken om det kulturelt passende

I boken «Rediscovering Institutions» presenterte March og Olsen (1989) mekanismer for hvordan medlemmer i en organisasjon bør handle. Her kan det være relevant å framheve relasjonen mellom logikken om det passende og Selznicks institusjonelle tilnærming. March og Olsen (1989) redegjør for mekanismer som ligger til grunn for hvordan det er passende å handle for medlemmer i en organisasjon (s.23). I denne handlingslogikken ligger en antagelse om at det finnes et sett av uformelle normer og verdier i organisasjonen. Denne logikken anvendes for å forklare og forstå atferden. Disse uformelle normene og reglene som ligger til grunn for hvordan medlemmer bør handle, er nærliggende å se i sammenheng med den institusjonaliserte organisasjonen Selznick (1997) beskriver.

For å forklare hvordan passende atferd arter seg, stiller March og Olsen tre spørsmål. For det første: Hva slags situasjon befinner jeg meg i, som kan være koblet til enten en rutinepreget eller en mer akutt avgjørelse, og som handler om gjenkjennelse av en situasjon. For det andre: Hvilken identitet er den viktigste for meg, som er et identitetsspørsmål og kan avhenge av en kollektiv institusjonell referanseramme «slik gjør vi det hos oss». For det tredje, hvordan er det forventet at jeg handler i en gitt situasjon; som kan være vanskelig fordi det kan være uklare normer og forventninger knyttet til en rolle. Det er da viktig at en matcher de etablerte normene og verdiene i organisasjonen. Det sentrale i denne handlingslogikken er at det er etablert normer og forventninger som er styrende for individers atferd i en organisasjon (March & Olsen, 1989, s. 23).

2.3.4 Stiavhengighet

Stiavhengighet er en teoriretning en gjerne forbinder med historisk institusjonalisme. I denne teoriretningen legges det til grunn at beslutninger, normer og verdier som etableres i en tidlig fase av utformingen av en organisasjon, vil ha betydning for videre utvikling (Peters, 2011, s. 71). En sentral antagelse i denne teoriretningen er at fortid og historie har betydning, og er viktig å studere for å forstå organisasjonen. Særlig sterkt institusjonaliserte organisasjoner kan være preget av sti-avhengighet. Sett fra et instrumentelt perspektiv vil ikke institusjonaliserte organisasjoner være særlig effektive, fordi de responderer med en treghet på forventninger om raske endringer. Sett fra et kulturelt perspektiv kan denne organisasjonsatferden derimot ha positive effekter, i form av stabilitet og tyngde i de uformelle normene som er viktige for organisasjonens oppdrag. Det kan for eksempel tenkes at en har opparbeidet seg en forståelse av samfunnsoppdraget og har opparbeidet seg kunnskap og ekspertise rundt dette over mange år. En innvending er at en tydelig sti-avhengighet kan gå på bekostning av fleksibilitet og dermed effektivitet (Christensen et al., 2017, s 62; Jacobsen, 2018, s. 124). Det hevdes likevel at motstand mot endring ikke trenger å være å være uttrykk for negativ sti-avhengighet, men snarere hva Jacobsen (2018) definerer som *positiv motstand*: «det er ikke sikkert at endringsagentene (...) forvalter sannheten. Motstand kan faktisk bunne i at endringsinitiativet er lite fornuftig, og er basert på manglende kunnskap eller er dårlig begrunnet» (s. 139).

2.3.5 Styring, ledelse og organisasjonsendring fra kulturperspektivet

I kulturperspektivet vektlegges ikke styring på samme måte som i et instrumentelt perspektiv. Kulturperspektivet vektlegger heller den dialogbaserte påvirkningen, gjerne i møte mellom leder og medarbeider. Dette omtales i mange teorier som ledelse (Christensen et al., 2017, s 62). Det hevdes at det finnes ulike grunner til hvorfor ledelse velges framfor styring i offentlig sektor. Det har kommet kritikk av at tradisjonelt styringsideal, grunnet blant annet høyere utdanningsnivå blant arbeidstakere, en ny forståelse av demokrati, økt fristilling i offentlig sektor som gir lederne en mer motiverende og veiledende rolle (Byrkjeflot referert i Christensen et al., 2017).

2.3.6 Teoretisk forventning fra kulturperspektivet

- Det er avgjørende at ledelsen ser og tar hensyn til og ivaretar de institusjonelle normene og verdiene som FA har opparbeidet seg gjennom flere tiår.

- Det kan være vanskelig for medarbeiderne i SSB å akseptere både de faglige premisser og konklusjoner fra Bye-utvalget, gitt at de kommer i konflikt med deres egen rolleforståelse og normer i organisasjonen.

Hvilke faktorer som er avgjørende for å lykkes med en organisasjonsendring, som den ledelsen i SSB ønsket å gjennomføre i 2017, er andre sett ut fra et kulturperspektiv enn et instrumentelt perspektiv. Legges kulturperspektivet til grunn, er det avgjørende at ledelsen ser, tar hensyn til og ivaretar de institusjonelle normene og verdiene som ligger i FA. SSB har etablert sin forståelse av sitt mandat og sitt samfunnsoppdrag gjennom mange år. Sett utfra kulturperspektivet kan det være vanskelig å gjennomføre en endring dersom endringen kommer i konflikt med etablerte verdier og normer. Dersom de ansvarlige for gjennomføringen av endringen ikke forstår sin institusjonaliserte rolle, og hvordan de bør opptre i sin rolle, kan det bli svært krevende å få gjennomslag for en organisasjonsendring.

2.4 Myteperspektivet

2.4.1 Institusjonelle omgivelser

Det tredje perspektivet jeg skal benytte er myteperspektivet. En grunnantagelse i myteperspektivet er at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser. Med institusjonelle omgivelser menes det at det er forventinger fra omgivelsene til hvordan organisasjoner bør utformes. I likhet med kulturperspektivet er myteperspektivet opptatt av verdier og normer, og kan kategoriseres som institusjonelle perspektiver (Peters, 2011).

Samtidig er det verdt å merke seg en viktig forskjell på de to perspektivene. Kulturperspektivet er opptatt av betydningen til normer og verdier innad i en organisasjon. Myteperspektivet vektlegger betydningen av normer og verdier i omgivelsene, noe som er mer skiftende. Betydningsfulle eksterne aktører kan ha påvirkning på de valg som tas i en organisasjon og de institusjonelle trekk som utvikles. Anvendelse av disse eksterne normene og verdiene kan føre til at organisasjoner tilsynelatende blir mer like hverandre (Meyer & Rowan, 1991). Dette perspektivet har fått økt oppmerksomhet i statsvitenskap siden 1980-tallet, noe som kan knyttes til at organisasjoner i offentlige sektor har blitt sterkere utsatt for og påvirket av tanker og ideer fra eksternt hold. Dette kan ses i sammenheng med den posisjonen NPM har hatt, der nettopp adopsjon av tanker og ideer fra privat til offentlig sektor stod sentralt (Christensen et al., 2017, s. 79).

2.4.2 Myter og symboler

For å overleve og utvikle seg kan ikke organisasjoner kun være opptatt av indre effektivitet. En organisasjon må også ha støtte og legitimitet fra sine omgivelser. En måte å skape og opprettholde legitimitet, er å adoptere tankesett om organisering, prosedyrer og rutiner som er rådende i de institusjonelle omgivelsene. Noen tankesett kan være særlig utbredt og populære i en tidsperiode, de omtales da gjerne som *moter*. Eksempelvis kan det sies at offentlige organisasjoner i Norge har adoptert tankesett hvor flatere struktur i organisasjonen, utvikling og forbedringsarbeid og LEAN-baserte prosesser er viktige elementer. Fra de ulike organisasjonenes ståsted oppfattes det som riktig og viktig å ta opp i seg og anvende disse honnørordene, som også kan beskrives som myter og moter. Organisasjonene kan dermed utad virke både som moderne og oppdaterte (Christensen et al., 2017, s. 76).

På den ene siden kan mytene være *rasjonalisert*. Det betyr at det brukes vitenskapsliknende argumenter for å ta i bruk de nye tankesettene og mytene. Handelshøyskoler og konsulentfirmaer er viktige bidragsytere i etablering og spredning av vitenskapsliknende myter. På den andre siden kan mytene være *institusjonalisert*. Det betyr at mytene er uavhengig av de faktiske effektene av mytene, men de oppleves som tidsriktige, moderne og hensiktsmessige måter å organisere offentlig virksomhet på. «Myter har gjerne karakter av å være mer eller mindre tydelige oppskrifter på organisasjonsutforming» (Christensen et al., 2017, s. 78). Det er viktig å presisere at oppskriftene ikke er totale løsninger, men har heller formål om å løse deler av ofte sammensatte problemer. Mytene har oppskrifter på hvordan utforme ulike deler av en organisasjon som: Formell organisasjonsstruktur, personal, organisasjonskultur, styring av arbeidsprosesser, virksomhet og økonomistyring (Christensen et al., 2017, s. 79).

2.4.3 Spredning av organisasjonsideer

Som nevnt finnes det ulike forventinger i omgivelsene som offentlige (og private) organisasjoner må forholde seg til. Videre er det ulike aspekter ved disse ideene som er viktig å undersøke. Det er interessant og relevant å undersøke både hvordan organisasjonsideer oppstår, og blir overført og implementert i nye organisasjoner. Jeg avgrensner meg i denne oppgaven til å si noe om hva som kan skje ved overføring av organisasjonsideer. Dette handler om når organisasjonsideer hentes ut av en organisatorisk sammenheng og overføres til en ny (Røvik, 2007, s. 319).

Til å beskrive og tydeliggjøre viktige prosesser ved overføring av organisasjonsideer bruker Røvik begrepene *dekontekstualisering* og *kontekstualisering*. Jeg anser disse begrepene

som gode verktøy for å analysere hva som kan skje dersom påstanden om at ledelsen ikke forstod samfunnsoppdraget til SSB medfører riktighet.

«*Dekontekstualisering* innebærer at en ide eller praksis i en organisasjon hentes ut av dens sammenheng» (Røvik, 2007, s. 260). Det kan for eksempel være at en organisasjon har etablert en praksis som anses som vellykket og fungerer godt. Et relevant spørsmål knyttet til dekontekstualisering av organisasjonsideer er; hvordan kan en være sikker på at forutsetningene for ideen er tilstede eller kan implementeres i en ny kontekst (s. 262). Benchmarking er en metode, hvor virksomheter sammenligner seg med og måler seg mot virksomheter som anses å gjøre det best eller å ha den «den beste praksisen». Det har vært en økende bruk av benchmarking i offentlig sektor de siste tiårene.

Kontekstualisering er den delen av overføringsprosessen hvor en ny praksis eller nye ideer blir introdusert i en ny organisatorisk kontekst. Det finnes ulike teknikker eller regler for hvordan ideer kan transformeres slik at de får et mer lokalt preg. En måte er tidsmarkering av ideer. Tidsmarkering av organisasjonsideer betyr at lokale ideer får referanser til større globale eller internasjonale trender. Dette kan være at store, internasjonale aktører anerkjenner eller anvender ideene (Røvik, 2007, s. 301). For å lykkes med en god overføring og implementering av organisasjonsideer hevder Røvik at det er helt avgjørende med gode oversettere. Han sammenligner dette med gode og dårlige oversettere av tekster. Gode oversettere har naturlig nok større sannsynlighet for å lykkes med å innføre de organisasjonsideene de ønsker (Røvik, 2007, s. 319).

Når nye organisasjonsideer introduseres i en organisasjon, kan de bli møtt på ulike måter. For det første kan organisasjonsideene *tilpasses raskt*. Antagelsen er at organisasjoner bør ta til seg nye organisasjonsideer og at de blir iverksatt med positive resultater. Implementering av ideene skjer på en rasjonell måte. Det kan hevdes at det sammenfaller med antagelser i det instrumentelle perspektivet.

En annen måte å møte nye ideer er *frastøting*. Når nye organisasjonsideer eller en ny praksis skal innføres i en organisasjon, kan medlemmene være skeptiske og tilpasser seg ikke like rasjonelt og ukritisk. En rimelig antagelse er at eksterne organisasjonsideer kan virke enkle, og ikke passe inn i kompleksiteten i organisasjonen de skal inngå i. De kan også komme i konflikt med opplevde verdier og normer i virksomheten.

En tredje måte er *frikobling*. Til tross for at ideene kan virke enkle og upassende opplever likevel organisasjonen et eksternt press, noe som gjør at ideene blir implementert. Kort fortalt betyr frikobling at en virksomhet tilsynelatende tar i bruk nye ideer, men at de får liten betydning for den styrende og utøvende aktiviteten i virksomheten. Her er det relevant å trekke

inn et sentralt dilemma i ny-institusjonell teori. På ene siden har organisasjoner mål om effektivitet, det kan da virke fornuftig å videreutvikle etablerte arbeidsmåter. På den andre siden er det eksterne forventinger som kan utfordre etablerte måter å jobbe på (Christensen et al., 2017, s. 92).

2.4.4 Styring, ledelse og organisasjonsendring fra myteperspektivet

Innenfor dette perspektivet finnes det ulike måter å forstå hvordan lederen forholder seg til myter. På den ene siden kan ledelsen i offentlige organisasjoner tolkes som bundet av sine institusjonelle omgivelser, og lederen forholder seg passivt til dem. Lederne må sikre at virksomheten er effektiv og har legitimitet, og i dette arbeidet tas myter i bruk og formidles til ansatte lenger ned i organisasjonen. Ved å gjøre dette kan ledere fremstå som moderne og nytenkende. En fallgrube det er verdt å merke seg er hvis ledere blir for opptatt med å innføre nye ideer kan det gå på bekostning av faktisk gjennomføring.

I den andre tilnærmingen har lederne en mer aktiv rolle. De er ikke lenger bundet av sine omgivelser, men er heller aktive og sprer, importerer og iverksetter myter i organisasjoner. I denne forståelsen kan lederne ha en mer instrumentell tilnærming til myter, der de jobber systematisk med å adoptere og spre myter (Christensen et al., 2017, s. 127).

2.4.5 Teoretisk forventning fra myteperspektivet

- Det er rimelig å forvente at ledelsen i SSB må forholde seg til eksterne forventninger om at virksomheten må være moderne og faglig oppdatert til en hver tid.
- Det er viktig at ledelsen i SSB forstår og tar hensyn til organisasjonens kontekstuelle ramme når de skal implementere nye organisasjonsideer.

Et viktig utgangspunkt i myteperspektivet er antakelsen om at det finnes eksterne forventninger til hvordan offentlige organisasjoner bør ledes, styres og utformes. Dette er blant annet knyttet til teknologi og digitalisering. SSB møter forventninger om at de skal være oppdatert, og ta i bruk moderne datamuligheter i sitt arbeid med økonomiske modeller og analyser. Det er ledelsen i SSB sitt ansvar å imøtekomme disse eksterne forventningene. Siden myteperspektivet legger til grunn at det ikke er tilstrekkelig med mål om effektivitet, må SSB søke eksternt legitimitet for å fremstå som en moderne, velfungerende organisasjon. Ekstern legitimitet har kanskje en ekstra betydning for SSB, ettersom byrået har en viktig samfunnsoppgave som en sentral premissleverandør for norsk politikk og forvaltning. for eksempel om hvordan FA skal

organiseres. For det andre er det viktig at ledelsen kjenner og tar hensyn til den kontekstuelle rammen organisasjonsideene skal implementeres i.

3 Metode

3.1 Kvalitativt casestudie

I dette kapittelet skal jeg kommentere de ulike metodiske avveiningene jeg har tatt i forbindelse med oppgaven. Jeg vil redegjøre for styrker og svakheter ved de ulike datakildene som har blitt brukt. I tillegg vil jeg drøfte etiske hensyn, reliabilitet og validitet.

Jeg ønsker å undersøke hvordan prosessen rundt den planlagte omorganiseringen av FA i SSB kan forstås ut fra organisasjonsteoretiske perspektiver. For å forstå denne prosessen er enkelt casestudie et passende metodevalg. Enkelt casestudie kjennetegnes av potensialet for å få dybdekunnskap om en liten populasjon (Gerring, 2017, s 30). Denne metoden kan forstås som et alternativ til andre undersøkelser, som tar sikte på å få kunnskap om en større populasjon. Fordelen med å undersøke en enkeltstående case er for det første at metoden tilbyr detaljkunnskapen om det som skal studeres. Dette kan være oppfattelser, inngående beskrivelser og opplevelser. Videre kan detaljkunnskapen være verdifull i andre sammenhenger. For eksempel kan erfaringene fra saken rundt den planlagte omorganiseringen av FA i SSB være relevant for andre institusjoner i sentralforvaltningen.

Konkrete datakilder i denne oppgaven er dokumenter og intervjuer. Dokumentene i oppgaven er både offisielle dokumenter og mediedekning. Eksempler på slike dokumenter er skriftlige referater fra møter mellom sentrale aktører, høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget, og virksomhetenes egne hjemmesider. I tillegg har saken vært bredt dokumentert i media, så det har også vært en viktig datakilde i oppgaven. Intervjuene gir en mulighet til å sentrale aktører muligheten til å utdype sine opplevelser av situasjonen (Thagaard, 2015, s. 97). Videre vil jeg gi en mer utfyllende redegjørelse av de ulike datakildene.

3.2 Dokumentstudier

Sentrale dokumenter i denne oppgaven har vært rapporten til Bye-utvalget, offisielle dokumenter i form av brev og møtoreferater mellom FIN og SSB. Andre dokumenter jeg har brukt i oppgaven er avisartikler om saken. I dette avsnittet ønsker jeg å redegjøre for hvorfor de aktuelle dokumentene i oppgaven har blitt valgt ut.

Den første kilden det er naturlig å kommentere er rapporten til Bye-utvalget. For det første er denne rapporten svært relevant siden anbefalingene og konklusjonene fra Bye-

rapporten var gjenstand for mye kritikk og ble oppfattet som et viktig ledd i den planlagte prosessen rundt omorganiseringen av SSB. Det er verdt å merke seg at rapporter, som den Bye-utvalget skrev for å undersøke forskningsstrategien, og organiseringen av Forskningsavdelingen FA) i SSB, inneholder subjektive fakta, dette til tross at de kan fremstå som nøytrale. I forlengelse av dette er det verdt å merke seg hvem som har utarbeidet rapportene, og for hvilket formål, i dette tilfellet en forskningsgruppe hovedsakelig av eksterne økonomer på oppdrag av tidligere direktør Meyer (Bye et al, 2017, s. 2).

Offisiell korrespondanse mellom departement og det aktuelle direktoratet (SSB) er også relevante kilder for å kunne undersøke prosessen. Det er meget relevant å undersøke hvordan den offisielle kontakten har forløpt ettersom det har vært ulike oppfattelser og beskrivelser av denne korrespondansen. Det er imidlertid verdt å merke seg at deler av kontakten mellom FIN og SSB ikke er tilgjengelig, og ikke er skriftlig dokumentert, dette gjelder blant annet telefonsamtaler mellom ansatte i FIN og ledelsen i SSB.

En svært sentral og nyttig kilde i denne oppgaven er to høringer i kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget (Stortinget, 2018a; Stortinget, 2018c). Disse høringene er gjort offentlig tilgjengelige gjennom hjemmesiden til Stortinget. Gjennom disse høringene har ulike aktører fått komme med innledninger der de har fått presentert sin beskrivelse av situasjonen. Etter innledningene ble det stilt oppfølgingsspørsmål fra medlemmer i komiteen. Tilslutt fikk aktørene komme med en oppsummering. Dette har vært nyttig for at aktørene har fått mulighet til å utdype sine beskrivelser. I tillegg til å høre ulike aktørenes egne beskrivelser, har de også henvist til ulike andre skriftlige kilder som de underbygger sine påstander gjennom. Flere av disse kildene har vært offisielt tilgjengelig. Eksempler på slike kilder er finansminister Siv Jensens brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen, møtereferater av møter mellom FIN og SSB, og brevtveksling (Stortinget, 2018b). Dette har vært et verdifullt bidrag i mitt arbeid i å finne relevante dokumenter. Dokumentene har vært tilgjengelige på Stortingets eller Regjeringens hjemmesider.

Proessen rundt reorganiseringen av SSB og avgangen til Christine Meyer fikk mye oppmerksomhet, og har blitt bredt dekket i media (Artsen & Oterholm, 2017; Holms, Sandnes & Oterholm, 2017; Krekling, 2017). Å bruke medieoppslag som dokument har bidratt til at en kan få en annen tilnærming til saken enn de offisielle dokumentene. Også andre aktører har uttalt seg, noe som igjen har bidratt til en bredere dokumentering av saken. For å finne dekning av saken benyttet jeg meg av mediearkivet Retriver (atekst.no). Jeg har bevisst prøvd å bruke ulike medier som kilder for å få flere innsikter av saken. I bruk av mediedekning som kilde er det verdt å merke seg en utfordring. Ofte kan saker og situasjoner fremstilles noe tabloid og

spissformulert. Ettersom medier har som ambisjon å fange oppmerksomheten til leseren, kan nyhetssaker fremstilles unødvendig tabloid. En annen utfordring det er verdt å merke seg, er knyttet til nøytral fremstilling av fakta. Ulike medier kan ha ulik innfallsvinkel og fremstille saker på ulike måter. For å demme opp mot denne potensielle fallgraven kan det være lurt å bruke ulike mediers fremstilling av saken, for å unngå ensidig vinkling. Tross disse utfordringene opplever jeg likevel mediedekning som et viktig og nyttig supplement for beskrivelse av saken.

3.3 Semistrukturert intervju

Som nevnt har jeg også benyttet meg av intervjuer i denne oppgaven. Det hevdes at intervju som datakilde kan gi en unik innsikt som er veldig relevant i statsvitenskapelig forskning (Mosley, 2013, s. 5). Det som kjennetegner intervju som forskningsmetode, er at en får inngående kunnskap av et lite utvalg. Denne dybdekunnskapen kan gi nyttige innsikter. Det finnes ulike former for intervjuer som blir brukt i samfunnsvitenskapelig forskning, der de ulike formene har ulik grad av struktur (Bryman, 2016, s. 466). I denne oppgaven vil det bli brukt semistrukturerte intervjuform. Semistrukturerte intervjuer kjennetegnes av at forskeren har et sett av formulerte spørsmål på forhånd, samtidig som det er rom for oppfølgingsspørsmål. Muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål har flere fordeler. For det første gis det mulighet til å oppklare eventuelle misforståelser og uklarheter. Dette er en fordel sammenlignet med survey-undersøkelser med lukkede spørsmål med forhåndsdefinerte svaralternativer. Videre gir oppfølgingsspørsmål muligheten til å følge opp relevante utgreinger, som ikke forskeren hadde tenkt på forhånd (Bryman, 2016, s. 469). I det videre vil jeg redegjøre for prosessen rundt innsamling av intervjudata i oppgaven.

3.3.1 Valg av informanter

For å belyse saken på en grundig måte var det nærliggende å intervju personer med bred kunnskap og innsikt om prosessen rundt SSB-saken. Før jeg sendte ut forespørsel om intervju, hadde jeg gjort noen refleksjoner rundt hvilke kriterier jeg ønsket å rekruttere informanter etter. Et kriterium var å rekruttere personer med ulikt syn på prosessen, slik at jeg fikk høre «flere sider av saken». Etter at jeg hadde valgt informanter, sendte jeg ut forespørsler via e-post. Det viste seg midlertid vanskelig å rekruttere informanter til prosjektet. Flere svarte ikke på forespørselen, heller ikke etter purremail. Andre meddelte at de ikke ønsket eller hadde tid til å delta i prosjektet. Av de ti jeg sendte forespørsel til, endte jeg til slutt opp med tre informanter som ønsket og hadde mulighet til å stille til intervju.

Antall informanter nødvendig i en undersøkelse avhenger av formålet (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 148). «En hovedregel er at man rekrutterer informanter som vil kunne utale seg på en reflektert måte om det aktuelle temaet» (Tjora, 2013, s.145). Formålet i denne oppgaven er å få informasjon og kunnskap om prosessen rundt den planlagte omorganiseringen av FA i SSB. Utvalget i denne undersøkelsen er på bakgrunn av tilgjengelighet. Etersom det var kun var tre informanter som valgte på stille til intervju, er det nærliggende å spørre om en har gått glipp av viktige erfaringer og oppfattelser (Tjora, 2013, s. 148). Det er rimelig å forvente at det hadde vært hensiktsmessig å få flere beskrivelser av prosessen, men det var ikke gjennomførbart i dette prosjektet, ettersom de ikke ville eller kunne stille til intervju. Her vil jeg gjenta viktigheten av de omfattende og grundige høringene i kontroll- og konstitusjonskomiteen³. Flere av de jeg vurderte som relevante informanter, har gitt sin beskrivelse av prosessen i kontrollhøringene, og med innfallsvinkel og informasjon som er svært relevant for denne oppgaven. Jeg vurderte derfor antall informanter, sammen med høringene i kontrollkomiteen som tilstrekkelig for å besvare denne oppgaven på en tilfredsstillende måte.

3.3.2 Gjennomføring av intervju

I forkant av intervjuene utarbeidet jeg en intervjuguide. Fordelen med intervjuguide er at en sikrer en viss struktur på intervjuet, samtidig som forskeren sikrer at han får undersøkt det han ønsker (Tjora, 2013, s. 129). Kvale og Brinkmann (2015) skriver at «en intervjuguide er et manuskript som strukturerer intervjuforløpet mer eller mindre stramt» (s.162) For å sikre at jeg fikk stilt spørsmål om de temaene jeg ønsket, vurderte jeg det som hensiktsmessig å strukturere intervjuguiden etter de teoretiske perspektivene jeg skulle analysere ut ifra. Jeg valgte å ha ferdig formulerte spørsmål i intervjuguiden (se vedlegg 1). Jeg fulgte Tjora (2013) sitt råd om å gjennomføre intervjuene et sted informantene føler seg trygge (s. 110). alle intervjuene varte omkring en time hver. Alle informantene gav tillatelse om bruk av båndopptaker og gav tydelige beskrivelser av sin oppfatning av prosessen.

Eliteintervjuer kjennetegnes av at intervjupersonen enten besitter mye makt eller har svært inngående kunnskap om et tema. Eksempler er toppolitikere, toppbyråkrater, forskere (Beckmann & Hall 2013, s. 202; Kvale og Brinkmann, 2015, s. 354). Ansatte i FA i SSB kjennetegnes som en avdeling med mye kompetanse med inngående kunnskap om forholdet til

³ Kontroll- og konstitusjonskomiteen holdt to høringene (10.01. 2018 og 01.03.2018). Høringene varte i tilsammen over 7 timer, og inneholdt 12 ulike personer, blant annet fra finansministeren, representanter fra Finansdepartementet, ansatte SSB, styre og ledelsen i SSB. For mer informasjon om høringene i kontrollkomiteen se kapittel 5.

FIN, samfunnsoppdraget til SSB og interne forhold i avdelingen. I lys av dette vurderer jeg litteratur om eliteintervju som relevant. Et tips i forkant av eliteintervjuer er selv å sette seg særlig godt inn i temaet på forhold. På den måten kan forskeren kompensere for kunnskapen informanten har. Dette er hensiktsmessig slik at forskeren kan avsløre når informanten ikke svarer på spørsmål, eller bruker overbevisende retorikk for å unngå å svare på spørsmålene som blir stilt (Beckmann & Hall 2013, s. 202).

I lys av dette hadde jeg prøvd å sette meg godt inn i saken, og var veldig bevisst på hvilket tema som var relevante min oppgave. Dette opplevde jeg fungerte godt til tross at informantene hadde mye kunnskap, opplevde jeg at jeg styrte samtalen og fikk relevante svar på det jeg ville.

3.3.3 Etiske betraktninger

I samfunnsvitenskapelig forskning kan det oppstå ulike etiske utfordringer, som det både er viktig å være bevisst på og ta hensyn til. I forskningsintervjuer stilles både moralske og etiske krav til forskeren (Kvale og Brinkmann, 2015, s. 96). I forbindelse med innhenting og bearbeiding av intervjudata var jeg forpliktet til å melde ifra til NSD, Norsk senter for forskningsdata, og få godkjenning til gjennomføring av prosjektet. Databehandlingen har dermed blitt gjennomført ut ifra NSD sine retningslinjer.

Særlig tre hensyn er viktig å ivareta når det gjelder forskningsintervju; informert samtykke, konfidensialitet, og krav om å bli gjengitt korrekt (Kvale og Brinkmann, 2015, s. 104; Jacobsen, 2015, s. 47; Tjora, 2013, s. 29).

Når det gjelder hensynet til *informert samtykke* innebærer det at informantene informeres om formålet med studien, om muligheter for å trekke seg underveis, og får informasjon om hvordan informasjonen om dem, skal oppbevares og behandles. Det er helt sentralt at informantene får tilstrekkelig med informasjon og at forskeren sikrer frivillig deltagelse (Kvale og Brinkmann, 2015, s. 104). Jeg sendte ut samtykkeskjema på e-post i tråd med retningslinjene til NSD i forbindelse med forespørselen om deltagelse. På intervjuet tok jeg med samtykkeskjemaet for signering, og gikk igjennom det sammen med informantene. Jeg tilbød også informantene en kopi av samtykkeskjemaet slik at de kunne se på det i etterkant. Jeg presiserte også underveis i intervjuet at de kunne kontakte meg i etterkant om det var noe spørsmål vedrørende undersøkelsen.

Det andre hensynet, *konfidensialitet* innebærer det at forsker må informere informantene om hvordan data skal behandles, nærmere bestemt i hvilken grad data som kan gjøre at personen kan gjenkjennes skal anonymiseres. Dette er viktig for å sikre informantens privatliv (Kvale og

Brinkmann, 2015, s. 104; Jacobsen, 2015, s. 47). I denne oppgaven gav jeg både muntlig og skriftlig beskjed til informantene om at all informasjon skal anonymiseres slik at personene ikke skal kunne gjenkjennes (se vedlegg 2). Et tiltak jeg gjorde for å ivareta anonymiteten var å slette lydfilene fra intervjuene umiddelbart etter fullført transkribering.

Det siste hensynet det er viktig å ivareta er kravet om å *gjengi informantene korrekt*. Det er både vitenskapelig og etisk viktig å sikre at en presterer funnene på en etisk og rettferdig måte. For å sikre dette gav jeg informantene mulighet til å se igjennom sitatene jeg skulle bruke før jeg publiserte oppgaven. På den måten sikrer jeg at jeg har forstått dem riktig, og har en rettferdig fremstilling av hva de har sagt.

3.4 Reliabilitet

Reliabilitet innebærer metodiske utfordringer knyttet til usystematiske eller tilfeldige målefeil. Disse utfordringene omhandler nøyaktighet og etterprøvbarehet, som vil si i hvilken grad studien kan bli gjentatt, med tilsvarende resultat (Bryman, 2016, s. 383; Thagaard, 2015, s. 202). Noen beskriver mulighet for etterprøvbarehet som et sentralt krav i samfunnsvitenskapelig forskning (King, Keohane & Verba, 1994, s. 8). I forlengelse av dette målet har det kommet kritikk av kvalitativ forskning. Innvending er at det kan være vanskelig å oppnå god reliabilitet i kvalitativ forskning fordi det kan være vanskelig å gjenskape det forskeren har gjort, sammenlignet med kvantitativ forskning. Et motargument mot denne forståelsen er at det finnes mye nyttig samfunnsvitenskapelig kunnskap som ikke like lett kan etterprøves i tråd med kvantitative standarder (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 238).

I lys av kravene til reliabilitet er det relevant å kommentere dokumentene som datakilde. Dokumentene i oppgaven høringen i kontrollkomiteen, møtereferatene mellom FIN og SSB, rapporten til Bye-utvalget samt mediedekningen ligger ute på nett tilgjengelig for alle. Dette gir grunnlag for å hevde at andre forskere kan lese og etterprøve studien basert på dokumentene som ligger til grunn. Det vil også være grunn til å hevde at de offisielle dokumentene har høy grad av nøyaktige beskrivelser av hendelsesforløpet.

Når det gjelder intervju som metode er det viktig å merke seg noen utfordringer knyttet til reliabilitet. På den ene siden kunne det vært fordelaktig å ha muligheten til at flere forskere kunne intervju informantene eller høre eventuelle lydopptak som blir brukt. Dette kan sikre at det gjør det lettere for andre forskere å kunne etterprøve dataene, og sikre at en forsker ikke fremstiller sitater unyansert. Etersom jeg gjennomfører denne studien alene, er det imidlertid både praktiske og særlig etiske hensyn knyttet til anonymitet som gjør det vanskelig for andre forskere å etterprøve intervjudataene (Bleich & Pekkanen, 2015, s. 92). En måte å kompensere

for denne utføringen er at forskeren gir informantene mulighet til å kunne se igjennom hvordan situatene fra intervjuene blir fremstilt.

Bearbeiding av data fra intervjuer kan påvirke reliabiliteten i forskningen. For det første påvirker muligheten for å bruke båndopptaker i intervjuene nøyaktigheten. Å bruke båndopptaker gir muligheten for å ordrett kunne gjengi hva informanten sier. I tillegg kan en fokusere på å stille spørsmål, og ikke måtte notere i like stor grad som hvis en ikke får muligheten til å bruke båndopptaker. I mitt tilfelle tillot alle informantene båndopptaker, noe som styrker reliabiliteten. Samtidig er det verdt å merke seg en potensiell fallgrube med bruk av båndopptaker. Det kan tenkes at når forskeren bruker båndopptaker, sensurerer informantene seg selv på en annen måte enn hvis en ikke hadde brukt båndopptaker. Tross utfordringene knyttet til etterprøvbarehet i intervjuene opplever jeg reliabiliteten som tilstrekkelig for å kunne svare på problemstillingen i denne oppgaven, ettersom intervjuene kun er ment som et supplement for å få ytterligere forståelse av prosessen.

3.5 Validitet

Validitet handler om systematiske målefeil, og om en måler det en skal måle (Bryman, 2016, s. 260). Det vil si om undersøkelsen er godt egnet for å svare på problemstillingen i oppgaven. I dette tilfellet innebærer det om det empiriske grunnlaget er riktig for å kunne svare på problemstillingen på en tilstrekkelig måte. I boken «mytologiske prinsipper og referanserammer» benyttes Cook og Cambells validitetssystem (Cook & Cambell referert i Lund, 2002, s. 104). Jeg opplever det som et godt verktøy for å vurdere oppgavens validitet. Validitetssystemet består av fire deler indre validitet, ytre validitet, begrepsvaliditet og statistisk validitet. Denne oppgaven har en kvalitativ tilnærming, og kravene til statistisk validitet vil ikke bli drøftet.

Indre validitet omhandler om den avhengige variabelen påvirkes av den uavhengige variabelen, eller om det er andre faktorer som spiller inn (Lund, 2002, s. 206). Jeg ønsker å undersøke hvordan prosessen rundt den planlagte omorganiseringen i 2017 kan forstås ved hjelp av ulike organisasjonsteoretiske perspektiver. En fordel ved å anvende det instrumentelle, kultur og myteperspektivet er at disse perspektivene har ulike teoretiske grunnantagelser som bidrar til ulike forklaringer av prosessen. Dette er fordelaktig etter som ambisjonen er å forklare så stor del av prosessen som mulig. Siden oppgaven hovedsakelig baseres på dokumenter, er det viktig å være bevisst på hvilket dokumenter som ligger til grunn for analysen, og om andre sentrale dokumenter er utelatt for å forstå om den avhengige variabelen (prosessen) faktisk kan forklares av perspektivene (uavhengig variabel). Offisiell korrespondanse mellom FIN og SSB,

rapporten til Bye utvalget, og høringene i kontrollkomiteen er sentrale kilder i prosessen, og basert på disse dokumentene er det grunn til å hevde at perspektivene har relevant forklaringskraft i saken jeg undersøker.

Begrepsvaliditet omhandler i hvilken grad begrepene som brukes beskriver kjernebegrepet en ønsker å undersøke (Lund, 2002, s. 120). I mitt tilfelle blir det om spørsmålene i intervjuene er formulert på en slik måte at det er mulig å få den informasjonen som er relevant for det jeg ønsker å undersøke prosessen ut i fra organisasjonsteoretiske perspektiver. En måte å styrke denne validitetsformen kan det være pre-testing av intervju spørsmål. Dette vil si at en kan teste ut spørsmålene i intervjuguiden før jeg foretar den faktiske undersøkelsen. Fordelen med pre-testing er at det er mulighet for å sortere bort spørsmål som kan være irrelevante for å besvare det en ønsker. Likevel er det viktig å merke seg at informantene i pre-testen ikke alltid har det samme kunnskapsgrunnlaget som informantene som faktisk skal intervjues, og dette må tas med i betraktning når en skal vurdere hvor godt spørsmålene er formulert.

Ytre validitet omhandler generaliseringer. Dette vil si om studien er gyldig til andre situasjoner enn den som undersøkes (Lund, 2002, s. 120). En risiko er ikke-representativt utvalg. Det vil si at utvalget i undersøkelsen ikke kan representere et tilfeldig utvalg av populasjonen. I den forbindelse er det verdt å merke seg at utgangspunktet for denne oppgaven er å undersøke sentrale trekk ved den planlagte omorganiseringsprosessen i SSB. For å kunne få relevant informasjon må personene som skal intervjues velges etter noen kriterier. Det er ønskelig at personene har verdifull kunnskap om prosessen. Dette tatt i betraktning, opplever jeg utvalget som tilstrekkelig, tross at det ikke oppfyller kravene til ytre validitet. Jeg vil likevel hevde at studien bidrar til verdifull kunnskap som kan brukes utover den situasjonen som undersøkes. Studien kan være nyttig for å få viktig kunnskap om forhold mellom politikk og administrasjon, departement og underliggende etat.

4. SSB-saken

4.1 Historisk kontekst

For å svare på den første problemstillingen skal jeg redegjøre for prosessen rundt den planlagte omorganiseringen av FA i 2017. Jeg først gi et kort overblikk over SSBs historie og posisjon i det norske samfunn i dag. En historisk beskrivelse kan være nyttig for å forstå den samfunnsmessige konteksten byrået har inngått i. Videre vil jeg redegjøre for ulike deler av prosessen som førte til at Christine Meyer valgte å fratre i oktober 2017, etter hun ikke lenger hadde finansministerens tillit til å være administrerende direktør i SSB.

I moderne samfunn finnes statistikk overalt. Statistikk er viktig verktøy for dem som styrer, både i politikk og næringsliv (Lie & Roll-Hansen, 2001, s. 9). Det er vanskelig å fastslå et spesielt startpunkt for statistikkens historie i Norge. Et viktig år er imidlertid 1797, da det ble opprettet et felles dansk/norsk tabellkontor. Videre er det verdt å merke seg at statistikk har hatt en sentral plass i Norges historie fra starten av 1800-tallet, ved at viktige pionerer innenfor politikk og forvaltning tidlig gav statistikk en sentral plass (Lie & Roll-Hansen, 2001, s. 19; Slagstad, 1998, s. 55). Statistisk sentralbyrå ble etablert i 1876. I 1889 begynte et formalisert samarbeid på statistikkområdet mellom Norge, Danmark og Sverige, som et resultat av at Anders Nicolai Kiær inviterte sine sjefstatistikerkollegaer til Kristiania (SSB, 2018a). I 1907 kom den første statistikkloven, hvor det ble gitt hjemmel til å hente inn statistikk fra privatpersoner og næringsdrivende. Norge var et av de første landene i verden som innførte en egen statistikklov. I 1923 ble det bestemt at all statistikk som av administrative årsaker måtte utarbeides av vedkommende fagorgan, burde sentraliseres i Statistisk sentralbyrå (SSB, 2018a).

Rett etter krigen i 1946, ble det vedtatt en folkeregistreringslov. Loven medførte at alle i landet måtte folkeregistre seg. SSB fikk det faglige ansvaret for dette arbeidet, og det var plassert der til 1991 (SSB, 2018a).

I 1950 ble Forskningsavdelingen (FA) i SSB opprettet, etter sterkt press fra daværende direktør for SSB Petter Jakob Bjerve. I begynnelsen var oppdraget til SSB kun knyttet til nasjonalregnskap, konjunkturovervåking og skatteforskning, men senere utvidet til blant annet miljø- og ressursforskning. Det kan være verdt å bemerke at det internasjonalt ikke er så mange eksempler på statistikkprodusenter som har en tilsvarende forskningsavdeling som SSB (Lie og Sørby, 2018, s.105; SSB, 2018a).

I 1960 ble grunnlaget for dagens befolkningsstatistikk opprettet. Folkeregisteret er også ansvarlig for tildeling av fødselsnummer til hver enkelt person i landet, et uvurderlig hjelpemiddel i dagens statistikkproduksjon (SSB, 2018a).

Et relevant prinsipp som har vært sentralt i arbeidet til SSB og FA har vært prinsippet om faglig uavhengighet. I forlengelse av det prinsippet er det viktig å få fram hva som faktisk innvirker på SSBs faglige uavhengighet i dag. For det første er SSBs faglige uavhengighet forankret i statistikkloven. FIN, som eierdepartement, har det formelle ansvaret for styringen av SSB. Dette gjøres gjennom årlige budsjett, og tildelingsbrev og en styringsdialog. Det kan være relevant å bemerke at flere hevder denne styringsformen, med mål og resultatkrav, kan sees i sammenheng med en reformbølge som kom til offentlig forvaltning i Norge, NPM (Finansdepartementet, 2018; Christensen et al., 2014, s. 138).

I tillegg til formell styring fra FIN, må SSB forholde seg til retningslinjer. Norge har forpliktet seg til gjennom EØS-avtalen når det gjelder statistikk, Eurostat. Dette bidrar til å legge føringer for den faglige uavhengigheten (NOU 2018: 7, s. 120). Samtidig er det et visst handlingsrom innenfor føringene fra FIN og internasjonale retningslinjer for statistikk. Dette handlingsrommet omhandler i stor grad hvordan arbeidet skal organiseres, og defineres som SSBs faglige uavhengighet. En tilnærming til å forstå den faglige uavhengigheten; «Den faglige uavhengigheten gjelder hvordan Statistisk sentralbyrå skal løse oppgavene sine, men ikke hvilke oppgaver byrået kan pålegges» (NOU 2018: 7, s. 120).

4.2 Forskningsavdelingens bidrag til norsk økonomi og politikk

Denne oppgaven tar utgangspunkt i omstendighetene knyttet til en planlagt omorganisering av FA i SSB. Som bakgrunn kan det være relevant å beskrive FAs rolle og betydning i utforming av norsk politikk, økonomi og samfunnsutvikling.

Det er relevant å nevne at etter krigen hadde sosialøkonomer i mange viktige posisjoner i styringsverket i Norge. De var helt sentrale i utformingen og realiseringen av den økonomiske politikken. Viktige institusjoner var FIN, Norges bank og SSB som var sterkt dominert av sosialøkonomer (særlig fra økonomisk institutt ved UiO). Dette har blitt omtalt som «jerntriangelet». FA har vært sentral i dette systemet ved å levere modeller og analyser (Lie og Sørbye, 2018, s. 52)

Norsk arbeidsliv beskrives blant annet som et «samarbeid mellom de politiske myndigheter og arbeidslivets parter og mellom arbeidslivets parter innbyrdes». Dette samarbeidet har til hensikt å minimere konflikt i arbeidslivet, blant annet gjennom gode avtaler og forhandlinger (Gustavsen, 2010, s. 185). Dette samarbeidet omtales gjerne som den norske modellen.⁴ Det som kjennetegner den norske modellen er særlig tett forbindelse mellom staten

⁴ Den norske modellen har en rekke likhetstrekk med arbeidslivsorganiseringen i Danmark og Sverige. Mange omtaler den «norske modellen» som den «nordiske modellen»

og partene i arbeidslivet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018a). Dette samarbeidet har utviklet seg over mange tiår, og har blitt bredt akseptert både på arbeidsgiversiden, arbeidstakersiden og i staten. Noen vil hevde denne organiseringen har bidratt til høy økonomisk vekst, samtidig som det har ført til likhet og høy tillit i befolkningen, sammenlignet med andre land (Bungum, Forseth & Kvande, 2015, s. 15; Moene & Barth, 2010)

I dette samarbeidet har SSB og FA sitt bidratt med et faktagrunnlag, som partene har tiltro til og kan diskutere ut ifra. SSB sine bidrag oppfattes som viktige for å oppnå en felles og grunnleggende forståelse av forholdene i norsk økonomi. Dette har vært sentralt for å skape forutsigbarhet i utformingen av arbeidslivspolitikken i Norge. Særlig inn mot arbeidet med Teknisk beregningsutvalg har FA hatt betydelige bidrag⁵(Arbeids- og sosialdepartementet, 2018b). Andre aktører som har hatt nytte av analysene til SSB er sentral-, regional- og lokalforvaltningen i Norge, i sin planlegging og styring. Få år etter etableringen av FA ble en sentral del av forskningen å utvikle, oppdatere og drifte ulike økonomiske modeller som brukes av forvaltningen i utformingen av økonomisk politikk. Disse modellene har vært knyttet til makroøkonomiske forhold og basert på nasjonalregnskap, og mikroøkonomiske forhold som skatt, trygd og fordeling hvor dataene har vært individ- og husholdningsdata. Gjennom særlig 1970-tallet ble FA tilført betydelig ressurser fra FIN for å løse disse oppgavene og forskning på ressurs- og miljøøkonomi ble finansiert fra Miljøverndepartementet.

4.3 Sentrale elementer i prosessen rundt den planlagte omorganiseringen av FA.

Den 1. september 2015 ble Christine Meyer ansatt som ny direktør for Statistisk sentralbyrå for en periode på 6 år. En sentral forventning i oppdraget til den nye direktøren var å utvikle og omstille virksomheten. Dette framgår blant annet i stillingsutlysningen til jobben (Stortinget, 2018b).

Aktuelle kandidater til stillingen må ha relevant høyere utdanning og bred ledererfaring fra offentlig og/eller privat virksomhet og evne til å lede og utvikle en stor organisasjon. (...) Det vil bli lagt vekt på vilje og evne til å utvikle og omstille organisasjonen.» (Stortinget, 2018b).

⁵ Teknisk beregningsutvalg er et offentlig utvalg som gir en forståelse for situasjonen angående norsk økonomi rettet inn mot politikere, forvaltningen, og partene i arbeidslivet. I forbindelse med lønnsoppgjørene lager TBU en rapport der de gir oversikt over lønns- og inntektsutviklinga, prisutviklinga (inkludert en prisprognose for inneværende år) og utviklingen i konkurransevnen. Rapporten gir også en oversikt over utviklingen i internasjonal økonomi og norsk økonomi. For mer informasjon om TBU se Arbeids- og sosialdepartementet, 2018b.

Styret i SSB understreket viktigheten av å få vurdert hvordan SSB kunne øke produktiviteten og jobbe med forbedringsarbeid. Det ble klart uttrykt i et brev fra styret i SSB til FIN 30. januar 2015 (Finansdepartementet, 2015). Behovet for økt kvalitet når det gjaldt digitalisering, forbedring og utvikling kom også til uttrykk i tildelingsbrev⁶ fra FIN til SSB i 2015 og 2016. Det ble forventet at det ble arbeidet for å øke effektiviteten og produktiviteten til organisasjonen, og bruk av LEAN⁷. FIN beskriver at dette er helt nødvendig for at SSB skal fortsette å oppfylle sitt samfunnsoppdrag på en god måte (Finansdepartementet, 2015).

Den nye administrerende direktøren i SSB, Christine Meyer, var utdannet siviløkonom fra NHH i Bergen, der hun også jobbet som professor innen feltet strategi og ledelse. Hun har også vært statssekretær i Arbeids- og administrasjonsdepartement for partiet Høyre, og byråd for helse og inkludering i Bergen for samme parti, samt jobbet som konkurransedirektør (store norske leksikon, 2018).

4.4 Nedsettelsen av Bye-utvalget og utvalgets konklusjoner

Direktør Meyer ønsket mer kunnskap som grunnlag for å vurdere forskningsstrategien til SSB. Hun nedsatte et internt utvalg (med flere eksterne medlemmer) med mandat å utrede denne kunnskapen, Bye-utvalget som ble opprettet i juni 2016. Bye-utvalget bestod av 8 medlemmer. Leder var Torstein Bye, utdannet sosialøkonom fra UiO og ansatt som direktør for SSBs avdeling for økonomi, energi og miljøstatistikk. De øvrige medlemmene var; Hilde C. Bjørnland, med en doktorgrad i samfunnsøkonomi fra UiO og ansatt som professor på handelshøyskolen BI, Peter Fredriksson med en doktorgrad i økonomi fra universitetet i Uppsala, og ansatt som professor ved universitetet i Stockholm, Torfinn Harding med en doktorgrad i økonomi fra NTNU, og ansatt som førsteamanuensis ved NHH i Bergen, Magne Mogstad med en doktorgrad i samfunnsøkonomi fra UiO, og ansatt som professor ved universitetet i Chicago, Marte Rønning med en doktorgrad i samfunnsøkonomi fra UiO og ansatt som forsker i SSB, Kjetil Storesletten utdannet siviløkonom fra NHH, doktorgrad i samfunnsøkonomi fra Carnegie Mellon universitet i USA, og ansatt som professor på økonomisk institutt på UiO og Erik Horgen som fagforeningenes representant i utvalget. Han er, til forskjell fra de andre medlemmene, ikke utdannet økonom, men statsviter fra UiO.

Utvalgets mandat var å undersøke om det var hensiktsmessig å ha forskningsvirksomhet

⁶ Tildelingsbrev er brev fra departement til underliggende etat. Der fastlegges mål, rapporteringskrav, budsjett, inntekts og utgiftsrammer for virksomheten. Tildelingsbrev er en del av departementenes etatsstyring (Finansdepartementet, 2018).

⁷ Lean kan defineres som fokus på kontinuerlig forbedringsarbeid. Er opprinnelig hentet fra bilprodusenten Toyota i Japan (Moding & Åhlström, 2012)

som en egen avdeling i SSB, og vurdere styrker og svakhet ved en slik ordning. Svarene skulle inngå som et ledd i arbeidet til statistikklovutvalget som FIN hadde satt ned. Konkret var utvalgets oppdrag å:

1. Undersøke hvorfor det er viktig at SSB skal drive med forskning.
2. Klarlegge hva de strategiske målene for virksomheten burde være.
3. Undersøke hvordan dagens forskningsavdeling svarer på de strategiske målene for byrået.
4. Gi en vurdering av organiseringen av avdelingen, basert på hvordan utvalget vurderer at Forskningsavdelingen svarer på de strategiske målene.

Det inngikk i mandatet til utvalget å innhente kunnskap fra de fremste internasjonale fagmiljøene, som var relevant for å vurdere hvordan bygge opp fremragende forskningsmiljøer i byrået. Utvalget viser til tildelingsbrevet fra FIN i 2016:

SSB skal holde standarden på egen forskning på et høyt internasjonalt nivå. Det bør være en målsetting at også SSBs forskning plasserer seg blant de fremste internasjonale miljøene på anvendt kvantitativ forskning. Gitt Norges fortrinn i registerdata med høy kvalitet er dette et mål man må jobbe mot (s. 6).

Det første spørsmålet de skulle finne svar på, var hvorfor det er viktig for SSB å drive med forskning. Bye-utvalget konkluderte enstemmig med at det er hensiktsmessig at SSB fortsetter å drive med forskning, organisert som egen avdeling, slik som i dag. Et argument som fremheves er kontakten mellom FA og statistikkavdelingene, hvor FA lettere kan kvalitetssikre resultatene av arbeidet i statistikkavdelingene. FA kan over tid jobbe tett på datakildene, og opparbeide viktig kunnskap som kan øke kvaliteten på statistikkproduksjonen. Forskningen skal støtte opp under andre deler av SSBs virksomhet, noe som forutsetter et tydelig samarbeid mellom forskning og andre avdelinger i byrået. Systematisk kompetansebygging for å bevare og utvikle kompetansen i FA beskrives som et ufravikelig krav.

Utvalget understreker viktigheten av at forskningen i byrået er på et høyt, internasjonalt nivå. FA skal være ledende på felt som er innenfor SSBs satsningsområde; de empiriske effektene av økonomisk politikk, og samfunnsmessige endringer. For å sikre dette må forskningen blant annet kvalitetssikres gjennom publisering i internasjonale topp Tidsskrifter.

Det at forskningen er organisert i SSB gjør det enklere med en tett kontakt mellom forskning og statistikk. Tett kontakt mellom FA og statistikkavdelingene kan også bidra til å utvikle statistikken, noe som også kan forstås som en kvalitetssikring av

statistikkproduksjonen.

Videre skulle utvalget klarlegge hva de strategiske målene for virksomheten burde være (punkt 2). Bye-utvalget mente de strategiske målene til SSB burde kobles til arbeidet med problemstillinger som er relevant for norsk politikk og økonomi, med krav om høy vitenskapelig kvalitet i denne forskningen. Kvalitet i form av faglig verdi til bruk i teori og metode anerkjente vitenskapelige metoder og vitenskapelig underbygning av påstander og relevans for en faglig utvikling. Utvalget mente vitenskapelig kvalitet burde være et ufravikelig krav for SSB (Bye et al, 2017, s. 10). Til å formulere hva de strategiske målene for virksomheten burde være, hadde Bye-utvalget, på bakgrunn av virksomhetsplanen for 2016, formulert følgende målsetning:

Forskning i SSB har som oppgave å evaluere konsekvensene av økonomisk politikk og analysere effektene av endringer i samfunnsmessige og økonomiske rammebetingelser i Norge. Arbeidet skal kvalitetssikres gjennom publiseringer i anerkjente internasjonale tidsskrift. Dette skal underbygge og forbedre forskningsbasert analyse av politikk og systematisk bidra til å styrke statistikkproduksjonen (Bye et al, 2017, s.8).

Utvalget skulle også vurdere om dagens forskningsavdeling i SSB svarte på de strategiske målsetningene til byrået (punkt 3). Som bakgrunn kan det være relevant å vise hvordan FA var organisert da utvalget kom med sine vurderinger. I 2015 var det 86 ansatte, hvorav 80 fagstillinger, fordelt på 5 forskningsgrupper. Gruppene dekket; offentlig økonomi og befolkningsmodeller (20), energi- og miljøøkonomi (15), makroøkonomi (17), mikroøkonomi (16), demografi og levekår (11) (Bye et al, 2017, s. 8; SSB, 2018b). FA har tre hovedoppgaver; 1) fremstille rapporter til norsk offentlighet, 2) levere produkter og gi råd til forvaltningen og andre enheter i SSB og 3) publisere i internasjonale tidsskrifter.

I sin vurdering av målet om publisering i internasjonale tidsskrifter mente utvalget at det var stor variasjon på kvaliteten i det som ble publisert. Videre at det var for få forskere i avdelingen som publiserte i topp internasjonale tidsskrifter. Utvalget skriver; «Vi kan altså si at ca. 25 ansatte har et publiseringsnivå på minst en publisering innenfor topp 100 innenfor en periode på tre år». (s. 17). Utvalget oppsummerte at de mente det var betydelige avvik mellom målsettingene og resultatene fra dagens forskningsavdeling i SSB. Det ble publisert et tilstrekkelig antall, men kvaliteten på det som ble publisert var ikke på høyt nok nivå. En svakhet var at mye arbeid og analyser ikke ble kvalitetssikret gjennom fagfellevurdering i de best rangerte internasjonale tidsskriftene.

Det var også i utvalgets mandat å vurdere organisering av avdelingen basert på om de strategiske målene ble oppfylt, og eventuelle behov for endringer (punkt 4). Bye-utvalget mente at det var vanskelig å oppnå tilstrekkelig publisering i topp internasjonale tidsskrifter, som ble ansett som et ufravikelig krav, med dagens organiseringen av FA. For å sikre dette kravet anbefalte utvalget å redusere FA fra 86 til 25-35 medarbeidere. De forskerne som ikke fikk plass i FA skulle overføres til andre avdelinger i SSB. Utvalget begrunnet dette med den varierte kvaliteten på forskningen som ble utført. I tillegg var det nødvendig å formulere tydeligere resultatkrav, både til avdelingen og den enkelte forsker. Bye-utvalget anbefalte at 40 % av hver forskers tidsbruk øremerkes til forskning innenfor fastsatte mål og resultatkrav, med en forventning om økt kvalitet på forskningen.

Videre anbefalte utvalget at det ble jobbet mer målrettet med å tilrettelegge for at eksterne forskere ble en del av aktivitetene i byrået. Dette for å dra nytte av kompetansen til andre fagmiljøer. Et ledd i å utvikle avdelingen var mer nærhet til forskningsfronten, hvor dyktige forskere, både internt og eksternt, kunne påvirke de strategiske avgjørelser i avdelingen. Dette for å sikre en utvikling forenlig med krav til dyktig forskning.

Det skulle også stilles klare krav til produksjon fra forskerne i byrået, hvor krav til publisering i høyt rangerte tidsskrifter var sentralt. Utvalget foreslo også en løpende vurdering av forskerne, basert på kvaliteten i det de leverer, begrunnet med å sikre kvaliteten på forskningen. Nærhet mellom FA og statistikkavdelingene kan være fordelaktig også i en slik sammenheng, ved at de som ikke produserer godt nok kan flyttes over til andre avdelinger.

Utvalget åpnet også for bruk av økonomiske insentiver, avhengig av kvalitet på forskningen som produseres. Aktuelle tiltak var bonusordninger knyttet til publikasjoner i de høyest rangerte tidsskriftene i verden. Forslag til innføring av en slik praksis ble gjort med referanse til handelshøyskolen BI og NHH i Bergen (s. 33).

I tillegg til å redusere antall medarbeidere i FA, anbefalte Bye-utvalget å ta i bruk nye økonomiske modeller - DSGE - i avdelingen. Utvalget hevdet at modellen DSGE var mer i tråd med de siste tiårenes forskning. De nye modellene anses å ha et mer mikroøkonomisk preg, blant annet med tanke på aktørpreferanser. Den nye modellen skulle avløse de gamle modellene avdelingen benyttet: KVARTS og MODAG. Det ble hevdet at KVARTS og MODAG ikke lenger var forskningsmessig oppdatert, var store og uhåndterlige, og kunne gi unøyaktige prediksjoner. De ble blant annet kritisert for å mangle et mikroøkonomisk fundament, med referanse til blant annet til Christopher Sims, en tidligere nobelprisvinner i økonomi (Bye et al, 2017, s. 45). En ny modell vil også kreve medarbeidere med kompetanse på DSGE, og det var viktig at modellen ble bygget ut i FA, før den ble tatt i bruk i fagavdelingene. En slik ambisjon

forutsatte ekstern hjelp fra fagmiljøer som har kompetanse og erfaring med DSGE i statistikkproduksjonen (Bye et al, 2017, s. 45).

4.5 Prosessen i etterkant av rapporten

Den 9. Februar 2017 sendte en rekke interesseorganisasjoner i arbeidslivet et brev til Finansdepartementet (FIN) og Arbeid- og sosialdepartementet. Brevet ble sendt fra både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i norsk arbeidsliv (Finansdepartementet, 2017b). Organisasjonene uttrykte bekymring knyttet til omorganiseringsprosessen i SSB, og konsekvensen for makromiljøet i virksomheten. Dette mente man kunne få konsekvenser for trepartssamarbeidet i norsk arbeidsliv (Sandvær, 2017). Organisasjonene skrev at de verdsatte bidragene FA i SSB leverte til norsk politikk, forvaltning og næringsliv. Det var viktige bidrag i utviklingen av offentlig politikk i Norge, særlig den økonomiske politikken. Særlig relevant var FA sin rolle i arbeidet med lønnsdannelsen i Norge. For eksempel leverte de, ifølge partene, viktige analyser til Holden og Cappelen-utvalget som undersøkte lønnsdannelsen i Norge.

En spesiell bekymring som ble trukket frem i brevet, var knyttet til arbeidet med bidrag til teknisk beregningsutvalg (TBU). Forskningsavdelingen (FA) i SSB har vært en viktig bidragsyter i arbeidet til TBU, blant annet gjennom den faglige kompetansen SSB har opparbeidet seg over mange år. Denne kompetansen og legitimiteten hviler på de økonomiske modellene og det utredningsarbeidet SSB har utviklet over lang tid. Dette bidraget har vært viktig for å komme fram til en omforent virkelighetsforståelse av situasjonen i norsk økonomi, som har gitt gode forutsetninger for at partene i arbeidslivet kunne snakke sammen.

Partene mente at en eventuell omorganisering, som kunne påvirke FA sin mulighet til å bidra inn til partene i arbeidslivet, burde utsettes til statistikklovutvalget hadde kommet med sine konklusjoner. De oppfordret FIN til å klargjøre SSBs viktige bidrag inn mot lønnsdannelsen og partene i arbeidslivet, noe som var viktig for trepartssamarbeidet i Norge (Finansdepartementet, 2017b).

Den 7. mars 2017 ble det avholdt et møte mellom FIN og ledelsen i SSB. Av møtereferatet framgår det at departementet ba om en orientering om oppfølgingen av Bye-utvalgets rapport. FIN kom i tillegg med noe som må oppfattes som en klar beskjed:

Departementet understreket igjen at virksomheten ikke bør foreta større endringer som foregriper statistikklovutvalgets arbeid og tilrådinger. Samtidig må SSB sikre at kvaliteten på og leveranser til Stortinget og departementene, herunder at leveranser i

hht. modellkontraktene ikke svekkes som følge av evt. Omorganiseringer» (Finansdepartementet, 2017b, s. 3).

Videre spurte departementet om bruk av nye modeller kunne bli skadelig for SSB, med tanke på flytting fra FA til statistikkavdelingene. SSB på sin side mente det like godt kunne være en styrke, og formidlet; «at det ikke er tatt noen avgjørelser mht. flytting av modeller og at plassering av modellporteføljen vil bli diskutert med departementet før det blir besluttet» (Finansdepartementet, 2017b).

Styret i SSB mottok i mars 2017 et utkast til et prinsippnotat om forskningsvirksomheten. På styremøtet 26. april ble forslaget om omorganisering behandlet og kritisert. Dette førte til at styret selv utarbeidet selv et forslag til vedtak. På styremøtene i juni og september 2017 ble også omorganiseringen et tema. I juni 2017 la direktøren frem oppdaterte risikovurderinger for virksomheten. Styret fant ikke disse tilstrekkelig og ba om at de ble supplert med risikovurderinger knyttet til organisasjonsendringene. Den 10. november 2017 mottok styret i SSB et brev fra FIN. I brevet ba departementet om at omorganiseringen skulle settes på vent, og at en skulle se nærmere på virksomhetsprinsippene og innplasseringskriteriene for FA.

Kritikk av Bye-rapporten og uenighet om modellvalgene til SSB

Rapporten og konklusjonene til Bye-utvalget ble kritisert av forskere i SSB. I en artikkel i Morgenbladet kritiserte forsker og tidligere forskningsdirektør i SSB, Ådne Cappelen (2017), utvalget for å ikke se SSBs prioriteringer, i lys av tildelingsbrevet fra FIN. Det var også uenighet om og kritikk av konklusjonen om at en omorganisering var svaret for å forbedre kvaliteten på forskningen i SSB. Kritikerne mente at det fantes ekspertise på nasjonalt nivå som kunne vurdere kvaliteten på forskningen, her ble befolkningsprognoser trukket frem. Cappelen mente også at det var en feil fremstilling at makro-forskerne i SSB hadde noe imot modellene DSGE eller VAR, og han hadde heller ikke sett belegg for at modellene var bedre enn de modellene som var i bruk. Han var også uenig i innretningen av forskningsvirksomheten, og mente Bye-utvalgets anbefalinger ikke svarte på prioriteringene i tildelingsbrevet fra FIN (Cappelen, 2017).

I etterkant av kritikken til Cappelen aviste Magne Mogstad påstandene. Mogstad mente det ikke stemte at Bye-utvalget anbefalte forskning som skulle publiseres i topp-internasjonale tidsskifter uavhengig av tema, men at samfunnsoppdraget til SSB ble tatt i betraktning. Han sa at han var uenig i beskrivelsen til Cappelen om at internasjonale tidsskrifter ikke var interesserte

i norske data og problemstillinger. Han gjentar at det er viktig å publisere i topp internasjonale tidsskrifter for å sikre den beste spisskompetansen på det aktuelle området (Mogstad, 2017).

Innvandringsregnskapet

I oktober 2017 ble stillingsplanen og innplasseringskriteriene for den nye FA offentlig kjent. En av forskerne som skulle omplasseres, som et resultat av den ønskede omorganiseringen i SSB, var Erling Holmøy. Holmøy forsket blant annet på virkningene av innvandring på norsk økonomi. Denne forskningen har blitt omtalt som «innvandringsregnskapet». Til media sa Holmøy at han stilte seg undrende til forslaget og at han var fortvilet over omplasseringen. Han mente at det han hadde arbeidet med, var i tråd med prioriteringene i tildelingsbrevene fra FIN, og at han opplevde å bli sagt opp, uten grunn. Holmøy formidlet også at han var kritisk til ambisjonene til ledelsen som vektla publisering i internasjonale tidsskrifter. Han argumenterte for at SSB forsker på norske forhold, som ikke nødvendigvis vil være så interessant i internasjonale tidsskrifter (Akerhaug, 2017; Halvorsen, 2017).

Finansministerens reduserte tillit til direktør Meyer

Finansminister Siv Jensen inviterte i oktober i 2017 direktør Christine Meyer til samtale om omorganiseringen i SSB. Som bakgrunn for møtet sa Jensen til pressen at hun hadde registrert bekymring fra flere hold, og ville derfor invitere direktøren til et orienteringsmøte om situasjonen. Den 30. oktober hevdet Meyer at hun fikk en uoffisiell telefonsamtale fra FIN om å la Erling Holmøy få beholde jobben i FA. Direktøren svarte da at hun i så fall måtte ha en skriftlig instruks (Mosveen & Oterholm, 2017). Departementet på sin side hevdet at de aldri hadde kontaktet Meyer og bedt henne om det. Saken fikk stor oppmerksomhet i media, der det ble hevdet at Meyer prøvde å kneble innvandringsdebatten ved å flytte Holmøy fra FA til statistikkavdelingen. Etter møtet den 30. oktober forklarte direktør Meyer at hun ble overrasket, fordi hun hadde forberedt å oppdatere statsråden om prosessen. Da hun kom på møtet, foreslo statsråden å utsette omorganiseringen til etter statistikklovutvalget hadde kommet med sine anbefalinger. Meyer svarte først at det ikke var aktuelt, men utarbeidet i ettertid et forslag til kompromiss. Kompromisset gikk ut på at to forskere, blant annet Erling Holmøy, skulle få beholde arbeidsoppgavene sine i statistikkavdelingen. Dette ville ikke statsråden gå med på, og de bestemte seg for å utsette prosessen til statistikklovutvalget hadde kommet med sine anbefalinger. Meyer hevdet hun ikke fikk lov til å kommentere utsettelsen til pressen, og at hun ble svekket som leder i byrået (Holms, Sandens & Oterholm; Mosveen & Oterholm, 2017).

Avgangen til direktør Meyer

Den 12. november ble FIN og direktør Christine Meyer enige om en sluttavtale, og hun sluttet i stillingen som administrerende direktør i Statistisk sentralbyrå. Til VG sa Meyer at hun av hensyn til SSB var glad for at de hadde kommet til enighet, og at det var viktig at SSB fikk fortsette å fokusere på de viktige samfunnsoppgavene de hadde. Finansminister Siv Jensen sa at hun var fornøyd med at det nå ble ro i virksomheten (Arntsen & Oterholm,2017).

Den 24. november sendte Christine Meyer et brev til internasjonale statistikk-kollegaer, der hun formidlet at hun ble tvunget til å gå av som direktør i SSB. Hun mente at grunnen til at hun ikke lenger hadde statsrådets tillit, og kunne fortsette som direktør, var misnøye med SSBs arbeid og analyser rundt innvandring og økonomiske konsekvenser av innvandring (Oterholm, 2017).⁸

4.6 Høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen

Den 10. januar 2018 ble det holdt en høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget. Høringen var et ledd i behandlingen av saken. Komiteen ønsket å belyse saken om omorganisering i SSB på en bred måte, og sentrale aktører ble innkalt. Disse var; finansminister Siv Jensen, ekspedisjonssjef i FIN Amund Holmsen, tidligere forskningsdirektør i SSB, Kjetil Telle, tidligere direktør Christine Meyer, styreleder i SSB, Morten Reymert, sammen med de ansattes representant og LOs sjeføkonom Roger Bjørnstad og NHOs sjeføkonom Øystein Dørum.

I første del av høringen beskrev LOs sjeføkonom Roger Bjørnstad og NHOs sjeføkonom Øystein Dørum hvordan de opplevde prosessen. De startet med å redegjøre for sitt engasjement i saken om omorganisering i SSB. Begge sa at de hadde gått langt i å mene noe om hvordan en statlig etat burde styres, men begrunnet det med at de vurderte en risiko for at partene i arbeidslivet kunne bli skadelidende, som et resultat av de foreslåtte endringene i SSB. Representantene fra både LO og NHO sa de hadde engasjert seg i omorganiseringsprosessen fra januar 2017, da rapporten til Bye-utvalget ble kjent. De opplevde, basert på innholdet i rapporten, at Bye-utvalget ikke hadde tilstrekkelig grunnlag for sine konklusjoner og forslag til omorganisering av FA i SSB. Videre beskrev partene at de oppfattet rapporten som lite nyansert, og at den ikke i tilstrekkelig grad tok hensyn til arbeidet FA gjorde inn mot praktisk makroøkonomisk politikk. Bjørnstad og Dørum gjentok bekymringen fra brevet de hadde sendt til FIN og Arbeid- og sosialdepartementet knyttet til avdelingens bidrag til TBU

⁸ I artikkelen til Oterholm i VG 29.11.2017 gjengis brevet Meyer sendte til statistikk-kollegaene i sin helhet.

(Finansdepartementet, 2017b). Partene sa at de både i brevform, i møte med SSB og gjennom mediene advarte mot å gå i retning av anbefalingene til Bye-utvalget. I etterkant av rapporten og brevet til Finans- og arbeidsdepartementet, sendte Christine Meyer partene et brev om de overordene prinsippene for forskningen i SSB. I prinsippnotatet var konklusjonene fra Bye-utvalget moderert, blant annet med tanke på antall forskere i avdelingen. Dette for å imøtekomme innspillene fra partene. LO og NHO var fornøyd med at anbefalingene til Bye-utvalget var modifisert, men var fortsatt undrende til begrunnelsen for omorganisering, slik som prinsippnotatet var formulert. De mente det ikke var i tråd med tildelingsbrevene fra FIN, som stilte krav til SSBs leveranser til norsk forvaltning. Dørum fra NHO sa tydelig at han støttet finansministerens tiltak mot å gjennomføre omorganiseringen slik den var planlagt. Dette for å forsikre seg om at SSB fortsatt kunne ivareta sitt samfunnsoppdrag. Partene opplevde at vektleggingen av publisering i topp internasjonale tidsskrifter ble formulert som et klart mandat ved nedsettelsen av Bye-utvalget. Mens det ifølge Bjørnstad ikke var noe i mandatet om hvordan SSB skulle ivareta sitt samfunnsoppdrag innrettet mot partene i arbeidslivet. Videre mente representantene at sammensetningen i utvalget var relevant. De hevdet det var grunn til å tro at medlemmenes synspunkter var godt kjent, og at rapporten reflekterte dette. I tillegg var de bekymret for den videre utvikling i FA. Det var ikke gitt at en slik eliteforskningsavdeling, som de hevdet Bye-utvalget konkluderte med, burde ligge i SSB. Videre formidlet Bjørnstad og Dørum at de var uenige i beskrivelsen til Bye-utvalget av FA. I motsetning til Bye-utvalget hevdet LO og NHO at modellene som ble brukt og forskningen i SSB hadde utviklet seg i en faglig sterk retning. De opplevde ikke at det var grunnlag for å hevde at forskningen var faglig utdatert. Bjørnstad fra LO viste til at denne forskningen var publisert i topp internasjonale tidsskrifter, blant annet analyser av lønns- og prisdannelse som også hadde vært viktig for partene i arbeidslivet.

Avslutningsvis sa de at de opplevde at Meyer gjennom prosessen hadde vist en dårlig forståelse av samfunnsoppdraget til SSB. Dette ble begrunnet med at det i prinsippnotatet ikke ble tatt nok avstand fra anbefalingene til Bye-utvalget, og at den endelige omorganiseringen pekte i samme retning som anbefalingene til Bye-utvalget.

I den andre delen av høringen bidro styreleder Morten Reymert, nestleder i SSBs styre Jan F. Qvigstad, ansatte representanter i styret Kaja Sillerud Haugen og Berit Emberland. Styreleder i SSB sa i sin innledning at han kort ville redegjøre for forholdet mellom styret og administrerende direktør. Reymert beskrev hva som var sentralt for styret, oppgaver knyttet til vedtak- og strategiplan, det å fremme budsjettforslag og føre tilsyn med virksomheten. Den daglige driften av virksomheten var administrerende direktørs ansvar. Styret i SSB ansatte ikke

administrerende direktør, men uttalte seg om kravene til stillingen på overordnet nivå. Styreleder Reymert fortalte at styret i september 2016 ble orientert om Bye-utvalget. Styret ble også orientert om resultatene og anbefalingene i Bye-rapporten på styremøte i februar 2017. Forut for styremøtet i februar 2017 hadde det vært en offentlig debatt om anbefalingene i rapporten. Flere av anbefalingene ble oppfattet som kontroversielle. I etterkant av møtet møtte styret partene i arbeidslivet, fordi de hadde meldt bekymringer knyttet til rapporten og prosessen. I mars 2017 mottok styreleder Reymert et utkast til prinsippnotatet. Det var også da stor uro, både internt og eksternt, knyttet til prosessen, noe styrelederen hevdet å ha gitt tilbakemelding på i mars 2017.

På styremøtene i juni og september 2017 diskuterte styret omorganiseringen. Styrelederen ble forsikret av Meyer at prosessen skjedde i godt samarbeid med fagforeningene og de tillitsvalgte i virksomheten. Videre fortalte styrelederen om risikovurderingene i juni 2017. Da de første oppslagene om innplasseringen i FA dukket opp i slutten av oktober, tok Christine Meyer kontakt med styret for å orientere om prosessen. Den 10. november 2017 mottok styret et brev fra FIN. I brevet ba departementet om at omorganiseringen skulle settes på vent, og at en skulle se nærmere på virksomhetsprinsippene og innplasseringskriteriene for FA. Den konstituerte administrerende direktøren i byrået, Birger Vikøren, besluttet å stoppe omorganiseringsprosessen, noe styret behandlet den 30. november 2017.

Ifølge de ansattes representanter i styret var medarbeiderne generelt ikke negative til å gjennomføre en rekke endringer i virksomheten. De beskrev at utfordringen var omfanget av endringer under Meyer mange omstillinger på kort tid. Når det gjaldt sammensetning av Bye-utvalget ble det internt hevdet at den var noe snever. De opplevde at det manglet representanter fra makromodeller, demografi og levekår.

Christine Meyer ga de ansatte forsikringer om at Bye-utvalget kun skulle bidra med innspill til bruk i statistikklovutvalget, som hun var medlem av. De ansatte ble også forsikret om at innretningen av fagområder ikke var en del av mandatet til Bye-utvalget. Likevel omhandlet rapporten dette.

Forholdet mellom de ansattes representanter og direktøren ble beskrevet som åpent, men da de i februar 2017 kom med en protokolltilførsel, var dette slutt. De ansatte mente at direktør Meyer prøvde å påvirke de ansattes representanter i styret. Christine Meyer beskrev samarbeidet med fagforeningene som konstruktivt, men ifølge de ansattes representanter nevnte hun ikke at det hadde vært tøffe forhandlinger og nære brudd. De ansattes representanter fortalte videre at de hadde mottatt mange bekymringsmeldinger, knyttet til Meyers styring av SSB, som de hadde prøvd å formidle til styret.

De ansatte formidlet at de opplevde at forventningene fra FIN og styret var for rundt formulert. Utover høsten innså departementet at modeller og ivaretagelse av samfunnsoppdraget til SSB overfor forvaltningen kunne bli skadelidende. Dette var i tråd med de ansattes oppfatning internt. De opplevde at det ble for mange endringer på kort tid. Omfanget ble for stort, og samarbeid var vanskelig. De ansattes bekymring var knyttet til om de klarte å levere på samfunnsoppdraget, mot politikk og forvaltning. Ansatterepresentantene var også tydelige på at det var uenighet om samfunnsoppdraget til SSB; «det er ulike oppfatninger om hva forskningsavdelingen skal drive med, om det er publisering i internasjonale topp Tidsskrifter eller drøfting og vedlikehold av eksisterende modeller. Det har vært en stor konflikt innad i SSB» (Stortinget, 2018a)

I den tredje delen av høringen ga tidligere direktør Christine Meyer sitt bidrag. I sin redegjørelse ønsket Christine Meyer å ta opp tre temaer: omstilling av FA, SSBs uavhengighet og situasjonen rundt sin avgang.

Til temaet om omstilling i FA sa Meyer at FIN hadde uttrykt bekymring knyttet til konklusjonene i Bye- utvalget, og at dette ble tatt hensyn til da hun utformet prinsippnotatet. Meyer mente at departementet ikke stoppet prosessen etter at styret vedtok prinsippnotatet i mars 2017. På halvårsmøtet den 8. september 2017 stilte departementet spørsmål om risiko knyttet til SSBs levering, og SSB svarte. Meyer sin oppfatning var at hun ble ansatt med et klart mandat til å omorganisere SSB, og det første hun gjorde, var å sette i gang en satsing på digitalisering og modernisering. I tildelingsbrevet fra FIN (2017) framgikk følgende; «Finansiering av moderniseringen krever svært strenge prioriteringer og SSB må iverksette tiltak allerede tidlig i 2017 for å frigjøre nødvendige ressurser» (Finansdepartementet, 2017b, s. 3).

Videre fremhevet Christine Meyer to argumenter for omorganiseringsprosessen. For det første var det nødvendig å frigjøre kapasitet i FA for å kunne levere i statistikkavdelingene. For det andre var det viktig å sikre at det som ble levert til samfunnsaktørene holdt et høyt faglig nivå. Til å hente inn råd om hva som burde gjøres i FA nedsatte hun sommeren 2016 et utvalg med samfunnsøkonomer. Anbefalingene kom i januar 2017 (Bye utvalgets rapport). Utvalget anbefalte blant annet å redusere FA og et tydelig fokus på internasjonal forskning. Det var disse anbefalingene FIN reagerte på i januar og mars 2017. Etter at prinsippnotatet ble vedtatt, startet arbeidet med omorganiseringsprosessen.

Den 2. mai var Christine Meyer i samtale med FIN, og det var ikke tema å stoppe prosessen. Den 19. september var Bye, Telle og Meyer i et nytt møte med departementet. I følge direktør Meyer var det heller ikke i dette møtet et tema å stoppe prosessen. Ledelsen i SSB

besluttet deretter å inndra 25 stillinger i FA. 50 medarbeidere skulle fortsatt jobbe i FA mens de øvrige ble tilbudt arbeid i statistikkavdelingene. De skulle beholde lønn og tittel, men fikk nye oppgaver.

Christine Meyer mente at SSBs faglige uavhengighet ble utfordret på flere måter. En var knyttet til styringen av virksomheten. I SSB sin modell ansatte ikke styret administrerende direktør eller deltok i møter med FIN. Styrets posisjon i virksomheten ble opplevd som uklar, noe som bidro til at det var vanskelig å definere SSBs reelle uavhengighet. Meyer beskrev også at det var utfordrende at direktøren i SSB ikke hadde frihet til å uttale seg om kontroversielle spørsmål. Hun mente det ikke burde være slik at en direktør og leder i en faglig uavhengig institusjon må være forsiktig med å snakke om ting som er kontroversielle. Hun oppfattet at det var et politisk press som utfordret SSBs faglige uavhengighet. Dette var særlig relevant når det gjaldt saken om innvandringsregnskapet. Meyer viste til SSBs etiske regelverk, hvor det fremgår at en skal unngå å utarbeide undersøkelser som henger ut enkeltpersoner eller grupper. Hun mente innvandringsregnskapet utfordret de etiske retningslinjene på dette punktet. Videre framholdt hun at prognosene i forskningen var usikre når det handlet om hvor mye innvandring ville koste Norge. Christine Meyer mente at finansminister Siv Jensen tvang henne til å gå av som direktør i SSB, og at det ikke ble tatt hensyn til de lover og regler som gjelder for avgangen til ledere i staten.

Neste til å bidra i høringen var Kjetil Telle. Telle mente at ledelsen i SSB fikk et klart mandat til å gjennomføre en modernisering og effektivisering, noe som også inkluderte FA. For å oppnå en modernisering i statistikkavdelingene ble det foreslått inndratt og overført 25 stillinger fra FA. Han formidlet at det var intern uenighet i prioriteringene, og at større endringer i modellene ville skape stor motstand. Likevel ble det opplevd som relativt uproblematisk så lenge de hadde FIN sin støtte, noe han opplevde at de hadde. De var tett på prosessen og ga støtte til endringene.

I april 2017 ønsket Meyer å flytte to modeller fra FA til statistikkavdelingene: MOSART og LOTTE-Skatt. Dette ønsket ikke FIN og stoppet flyttingen. Telle beskrev dette som en detaljinnblanding og han mente at departementet ikke skulle bestemme hvor modellene skulle ligge. Han oppfattet ikke at det kom signaler fra departementet om å stoppe prosessen, og viste til halvårsmøte den 8. september 2017. SSB var også i møte med FIN den 21. september, hvor Telle hadde informert om at det kunne være noe økt leveringsrisiko i en overgangsperiode. Heller ikke da kom det klare signaler fra departementet, og han mente at holdningene i departementene endret seg etter at saken kom i mediene. Han fortalte videre om telefonen Meyer fikk fra Amund Holmsen i FIN, som handlet om flyttingen av Erling Holmøy. Dette

beskrev Telle som upassende av departementet (Stortinget, 2018a)

I femte og siste del av høringen bidro finansminister Siv Jensen og FIN representert ved ekspedisjonssjef Amund Holmsen og finansråd Hans Henrik Scheel. Finansministeren redegjorde for SSB sin rolle i det norske samfunnet, og presiserte at det er hennes ansvar som finansminister å sikre at SSB arbeider i tråd med samfunnsoppdraget. Finansministeren var uenig i Christine Meyer sin beskrivelse av at FIN utfordret den faglige uavhengigheten til SSB i denne saken. SSBs faglig uavhengighet var knyttet til faglige spørsmål, mens hvilke områder det skal utarbeides statistikk på, er et delegert oppdrag fra FIN til SSB. FIN kan også instruere i administrative spørsmål. Finansministeren mente departementet var i sin fulle rett til å ha synspunkter og instruere SSB når det gjelder prioriteringer av forskningsfelt og organiseringen av byrået. Finansministeren var enig i at SSB måtte fornyes, og at det var en viktig del av oppdraget til Christine Meyer da hun ble ansatt som administrerende direktør. Det var imidlertid feil å sette i gang omorganiseringsprosesser før lovutvalget (statistikklovutvalget) hadde kommet med sin innstilling. Finansministeren mente at Meyer hadde en annen forståelse av samfunnsoppdraget til SSB, og ga uttrykk for bekymring til forventningen om å levere på samfunnsoppdraget. Finansministeren mente at styringen av SSB skulle være skriftlig, hvor de sentrale styringsdokumentene er tildelingsbrevene, samt års- og halvårsrapporter. Uformelle samtaler kan være et supplement, men ikke erstatte skriftlig styring. Finansministeren var uenig i Meyers forståelse av at departementet skiftet mening eller trakk sin støtte som følge av ekstern motstand. Det ble vist til tildelingsbrevene for 2016, 2017 og 2018, og at departementet hele tiden hadde vært opptatt av levering på samfunnsoppdraget. Videre mente finansministeren at Meyer hadde sett vekk fra tydelige styringssignaler fra FIN, og at hun ikke ble beroliget etter gjentatte samtaler med Christine Meyer.

Finansministeren gjentok at det var hennes ansvar å sikre at SSB opptrådte på en måte som var i tråd med samfunnsoppdraget. Hun mente det ville vært feil å ikke gripe inn når hun var bekymret for at nettopp ivaretagelsen av samfunnsoppdraget til SSB kunne være i fare. Slik situasjonen utviklet seg, mente finansministeren det ville vært galt å ikke formidle at hun ikke hadde tillit til Christine Meyer. Dette på bakgrunn av flere samtaler hvor finansministeren opplevde at Meyer ikke forstod alvoret i departementets signaler. Finansministeren mente også det at det var riktig av Meyer å trekke seg, slik som situasjonen hadde utviklet seg.

Etter høringen 10. januar var det ytterligere korrespondanse mellom kontrollkomiteen og finansministeren og FIN, for å verifisere finansministeres påstand, om at departementet hadde bedt Christine Meyer stoppe omorganiseringen til etter Statistikklovutvalget hadde kommet med sin innstilling. Både media og kontrollkomiteen ba om innsyn i møtereferater fra møter 26.

januar, 24 april, 19. september, 30. oktober og 08. november 2017. Finansministeren imøtekom ikke ønsket om innsyn i disse referatene. Etter en klage til Sivilombudsmannen ble det konkludert med at referatene må forstås som saksdokumenter. FIN sendte deretter de etterspurte dokumentene, samt korrespondansen mellom FIN og Sivilombudsmannen til kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Den 1. mars 2018 var det en ny høring i kontrollkomiteen. Tema som skulle belyses var forhold knyttet til dokumentene oversendt til Sivilombudsmannen i etterkant av høringen den 10. januar 2018 (Stortinget, 2018b) Kontrollkomiteen ønsket å få vite bakgrunnen for at det ble gjort påtegninger på dokumenter som ble oversendt til Sivilombudsmannen den 10. januar 2018. Videre om hvorfor departementet på eget initiativ valgte å sende Sivilombudsmannen de opprinnelige dokumentene den 16. januar 2018. Kontrollkomiteen inviterte Finansminister Siv Jensen, og Amund Holmsen og Hans Henrik Scheel. Finansministeren startet med å presisere at de aktuelle dokumentene ikke var en del av den offisielle styringsdialogen mellom FIN og SSB. Videre sa hun at Sivilombudsmannen hadde gitt departementet medhold i at de hadde adgang til å unndra dokumentene fra offentligheten, fordi det var interne dokumenter til internt bruk. De hadde derfor en annen status enn formelle referater. Hun sa videre at det ble oppdaget feil i de opprinnelige brevene, noe som ble korrigert, blant annet en redegjørelse om hvem som var tilstede i møtene, og hvem som sa hva. Finansministeren hadde sendt begge brevene til Sivilombudsmannen, uten å få noen merknader på dette. Hun gjentok også at det ble sagt tydelig ifra når det gjaldt omorganiseringen, og at SSB skulle avvente statistikklovutvalgets rapport før det ble satt i gang en omorganiseringsprosess (Stortinget, 2018b).

I etterkant av høringene kom Kontroll- og konstitusjonskomiteen med sin vurdering og konklusjon angående FIN sin utøvelse i saken. Flertallet i komiteen mente at gangen i saksbehandlingen mellom FIN og SSB var lite tilfredsstillende. Det ble vist til behovet for mer åpenhet om styringssignalene fra FIN og til en underliggende etat. Et forhold som ble undersøkt var om FIN hadde prøvd å stoppe omorganiseringsprosjektet i SSB, eller om de støttet det. Det ble registrert at FIN hadde innvendinger til konklusjonene til Bye-utvalget i januar 2017. Videre mente komiteens flertall, basert på den dokumentasjonen som var tilgjengelig, at FIN støttet at en omorganisering kunne starte før Statistikklovutvalget var ferdig. De viste blant annet til et utkast til deler av prinsippnotatet som FIN selv skrev. Komiteen konkluderte med at det var rett å stoppe den planlagte omorganiseringen (Stortinget, 2018c)

Sentralt i Kontrollkomiteens behandling av saken var at statsråden ikke brukte instruks, men erklærte mistillit til direktøren, noe komiteen mente lå utenfor finansministerens myndighet. For det andre ønsket komiteen å klarlegge om FIN hadde gitt klart uttrykk for å

stoppe prosessen, slik som statsråden hevdet i høringen. Basert på dokumentasjonen mente Kontrollkomiteen at FIN ikke ga tydelig signal om stopp før den 30. oktober 2017. Før denne tid kan det virke som FIN var en pådriver i omorganiseringen, i motsetning til det finansministeren hevdet.

Flertallet i Kontrollkomiteen mente det var uheldig at finansministeren hindret innsyn i korrespondansen mellom FIN og SSB. De stilte seg kritisk til påtegningene som ble gjort, nesten et år etter at første referat ble utarbeidet, og mente det kan bidra til å svekke tilliten til saksbehandlingsrutinene i FIN. Basert på merknadene kom kontrollkomiteen med følgende tilrådning: Stortinget finner finansministerens embetsutøvelse ved behandling av sak om håndteringen av omorganiseringen i SSB kritikkverdig. Videre forutsettes at før det foretas omfattende endringer i SSB, herunder oppfølging av statistikklovutvalget, legges det opp til en åpen demokratisk debatt, herunder en egen sak til Stortinget (Stortinget, 2018a; Stortinget, 2018c)

4.7 Finansdepartementet setter ned statistikklovutvalget

Den 9. september 2016 satte FIN ned et eget lovutvalg, statistikklovutvalget, som blant annet undersøkte SSBs faglige uavhengighet, styringen av SSB og hvorvidt SSB skal drive med forskning, slik som byrået gjør i dag (Finansdepartementet, 2016; NOU 2018: 7). Utvalget skulle vurdere statistikkloven fra 1989. Etter at loven ble utarbeidet og først vedtatt, har det vært få endringer. Loven av 1989 bygger på «Lov om offisiell statistikk og statistisk sentralbyrå». (NOU 1988: 19). Bakgrunnen for å sette i gang en ny utredning i 2016 var at rammene for produksjon av statistikk hadde endret seg siden 1989, både nasjonalt og internasjonalt. Et nærliggende eksempel er økt digitalisering. Dette har gitt nye muligheter for statistikkproduksjon, for eksempel elektronisk datainnsamling og -behandling. Statistikkloven fra 1989 gir statistisk sentralbyrå en bred hjemmel for å innhente statistikk fra ulike offentlige registre. Antall leverandører, inklusive offentlige virksomheter, og antall data å registre har økt. Dette har endret rammebetingelsene for og forventningene til SSB, knyttet til statistikk- og rapportproduksjon, samt forskningsbidrag. Det har vokst frem et behov for en bedre kartlegging og koordinering på dette punktet. Et annet argument for å vurdere loven fra 1989 var økt internasjonalt statistikk samarbeid. Tettere og mer omfattende internasjonalt samarbeid om statistikk har også medført flere føringer for norsk statistikkproduksjon enn tidligere. Gjennom EØS-avtalen er Norge medlem i det europeiske statistiske system. En fordel med dette er at det kan gjøre statistikken mer sammenlignbar over landegrensene, og dermed også til et bedre verktøy for politikk, forvaltning og næringsliv. Endringer på EU-nivå har innvirkning på norsk

statistikkproduksjon, noe som styrker behovet for evaluering av loven fra 1989.

Statistikklovutvalget sitt mandat var å undersøke en rekke problemstillinger. Blant annet skulle de se på, om den norske statistikkloven tilfredsstillt kravene til det europeiske statistikkregelverket, om det er tilstrekkelig samordning mellom SSB og andre offentlige statistikkprodusenter, vurdere om det skal stilles felles kvalitetskrav, vurdere om andre offentlige etater skal produsere statistikk og vurdere om SSB trenger ytterligere hjemmel for innhenting av statistikk. Utvalget skulle også vurdere om det skal være lovpålagt for SSB å utnytte statistikken til analyse og forskning. Statistikklovutvalget fikk den 10. november 2017 en tilleggsoppgave. Utvalget ble bedt av finansministeren om å se på hvordan forskning inn mot offentlig politikk og forvaltning burde innrettes. Burde ansvaret fortsatt tillegges SSB, eller om andre institusjoner er bedre egnet til slike aktiviteter (NOU 2018: 7, 2018, s. 120).

Opprinnelig bestod utvalget av ni medlemmer. Leder Nils Henrik M. Von der Fehr, professor i økonomi ved UiO. Øvrige medlemmer var sjeføkonom Øystein Dørum, NHO, Marta Ebbing, Folkehelseinstituttet, Riksstatistiker Jørgen Elmeskov, Danmarks Statistik, advokat Sven Ole Fagernæs, administrerende direktør Christine Meyer, SSB, avdelingsdirektør Sigrid Russwurm, Arbeids- og sosialdepartementet, avdelingsnestleder Liv Sannes, LO og Vice President Astrid Undheim, Telenor Research. Christine Meyer trakk seg som medlem i statistikklovutvalget i desember 2017 og konstituert administrerende direktør Birger Vikøren overtok (NOU 2018: 7, 2018, s. 14).

Utredningen ble overlevert til FIN den 19. mars 2018. Kort oppsummert kan en dele anbefalingene til utvalget i fem punkter. For det første bør Statistisk sentralbyrå legge til rette for mer deling av data. Utvalget mener det er mulig og samtidig ivareta hensynet om personvern. For det andre bør Statistisk sentralbyrå sikre en faglig uavhengighet. Faglige hensyn er helt avgjørende i god statistikkproduksjon. Internasjonalt er det utviklet et regelverk for å ivareta den faglige uavhengigheten, og tilsvarende bør gjelde for SSB. For det tredje ble det anbefalt å erstatte dagens styre i SSB med et råd. Ved å opprette et råd vil en kunne få en klarere styringslinje fra FIN til SSB. Det vil også imøtekomme at dagens styringsmodell har vært vanskelig å forene med det europeiske samarbeidet. For det fjerde var anbefalingen at forskningsaktiviteten utøvd i SSB fortsatt bør ivaretas i SSB. FA sine bidrag har vært verdifulle for samfunn og politikk, og har etter å ha levert i mange år opparbeidet seg høy legitimitet, både i Storting, forvaltning og hos partene i arbeidslivet. Det er imidlertid ikke en selvfølge at slik forskningsaktivitet bør foregå i SSB. Forskning og statistikkproduksjon er to forskjellige aktiviteter, og det kan være vanskelig for ledelsen å balansere disse aktivitetene. På den ene siden skal statistikken være faktabasert, på den andre siden kan forskningen være kontrafaktisk

og kontroversiell. Dette kan tale for å opprette en ny forskningsinstitusjon. Opprettelsen av en ny institusjon må antas å medføre merkostnader både økonomisk og menneskelig. Det kan også skape større avstand mellom produksjon av statistikk og forskning. Nærhet mellom statistikk og forskning kan være fordelaktig på flere måter. Nærhet til statistikk kan styrke forskningen, samtidig som nærhet til forskningen kan gi grunnlag for bedre og mer relevant statistikkproduksjon. Dette var tungtveiende argument som gjorde at utvalget konkluderte med at SSB fortsatt bør ha ansvar for forskning. Det presiseres at forskningen i SSB bør begrenses til byråets kjerneoppgaver (NOU 2018: 7, 2018, s. 10).

4.8 Oppsummering av de mest sentrale hendelsene i prosessen

Tabell 1.

Tidspunkt	Hendelse
September 2015	Christine Meyer blir ansatt som ny direktør i SSB
Juni 2016	Bye-utvalget blir satt ned
09. september 2016	FIN setter ned statistikklovutvalget
Januar 2017	Rapporten til Bye-utvalget blir lagt frem
26. januar 2017	Møte mellom FIN og direktør Meyer angående Bye-rapporten
Februar 2017	Partene i arbeidslivet sender et brev om bekymringer knyttet til omorganiseringen til arbeids og sosialdepartementet og FIN
26. april 2017	Styre i SSB behandler saken om omorganisering av FA og vedtar prinsippnotatet om forskningen i SSB
02. mai 2017	Medarbeidersamtale med Christine Meyer og FIN
24. august 2017	FIN blir kjent med notatene om innplasseringskriterier og stillingsplan
08. september 2017	Halvårsmøte mellom SSB og FIN
23. oktober 2017	Stillingsplanen og innplasseringskriteriene for den nye FA ble offentlig kjent.
30. oktober 2017	Møte mellom Siv Jensen og Christine Meyer angående omorganiseringsprosessen.
12. november 2017	Christine Meyer sa opp sin stilling som administrerende direktør i SSB
24. november 2017	Christine Meyer sendte et brev til internasjonale statistikk-kolleger,
10. januar 2018	Høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen om prosessen rundt den planlagte omorganiseringsprosessen.
01. mars 2018	Høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen om korrespondanse med Sivilombudsmannen
19. mars 2018	Statistikklovutvalget er ferdig og leverer sin utredning til FIN

5. Analyse

5.1 Innledning

I dette kapittelet skal jeg ved å anvende de tre teoretiske perspektivene drøfte det som skjedde i og rundt den planlagte omorganiseringen av FA. Innledningsvis er det nærliggende å gjenta den andre problemstillingen oppgaven skal besvare:

Hvordan kan de tre organisasjonsteoretiske perspektivene, det instrumentelle-, kultur- og myteperspektivet bidra til å forklare hendelsesforløpet og resultatet i SSB-saken?

Det er fordelaktig at perspektivene legger til grunn ulike måter eller synsvinkler for å observere og tolke det som skjedde. For det første kan perspektivene bidra til å se og vektlegge ulike deler i prosessen. For det andre kan perspektivene bidra til ulike forklaringer på samme deler i prosessen. Dette er nyttig for å få en bred forståelse av hendelsesforløpet.

5.2 Instrumentelt perspektiv

5.2.1 SSB som et redskap

I det instrumentelle perspektivet forstås offentlige organisasjoner som rasjonelle enheter, etablert for å oppnå politiske mål. Organisasjoner kan sees på som nødvendige redskaper eller instrumenter for å oppnå målene. Det gjelder også SSB med mandat til å produsere og levere statistikk og analyser til det norske samfunn (Bolman & Deal, 2014, s. 71; Scott, 2003). I dette perspektivet kan den planlagte omorganiseringen vurderes som et hensiktsmessig virkemiddel, fordi organisasjonen ikke lenger anses som godt nok rigget til å oppnå målene den er forventet å levere på. Gitt sammenhengen denne oppgaven inngår i, er det relevant å trekke frem at det var et erkjent behov hos sentrale interessenter og aktører for endring og forbedringer i SSB og FA. Både FIN og ledelsen i SSB gav uttrykk for at det var behov for endring og modernisering i SSB, og at FA skulle inkluderes i denne endringen (Finansdepartementet, 2017b). Begreper som utvikling, forbedring og digitalisering var viktige elementer i mandatet for utvelgelsen av ny administrerende direktør i 2015 (Finansdepartementet, 2017b; Stortinget, 2018c). Et brukt argument for å gjennomføre omorganiseringen i FA var å frigjøre nødvendige ressurser til statistikkavdelingene. Med dette som bakgrunn kan det fra et instrumentelt perspektiv virke hensiktsmessig å gjennomføre en omorganisering som et virkemiddel for å nå målet (Bolman & Deal, 2014, s. 71). Det er viktig å presisere at uenigheten mellom ledelsen i SSB og FIN ikke

handlet om at det var behov for endring i virksomheten, men om retningen og tempoet på endringen i FA.

5.2.2 Ledelse

I et instrumentelt perspektiv er det lederen, i kraft av sin posisjon, som både har mandat til og forventes å gjennomføre nødvendig omstilling og endring i en organisasjon. Jeg vil i det følgende drøfte hvordan den faktiske utøvelsen av ledelse i SSB i den aktuelle perioden kan forstås i et slik perspektiv. I en rasjonell virksomhet anses det som viktig at personlige bånd holdes utenfor og at medlemmene skal opptre profesjonelt (Weber, 1997, s. 37). I forlengelse av dette er ledelse i stor grad det samme som styring. «Lederskap utøves av aktører som befinner seg i hierarkisk høye posisjoner, og bruker formelle organisasjonsstrukturer systematisk for å fremme kollektive mål» (Christensen et al., 2017, s. 125). På den ene siden innebærer dette at Meyer, i kraft av sin posisjon som administrerende direktør, hadde rett til å bruke reorganisering av virksomheten som et verktøy og en omorganisering i FA burde vært uproblematisk. Det viste seg imidlertid at det ble vanskelig å gjennomføre en omorganisering, slik ledelsen hadde foreslått og omorganiseringen ble i oktober 2017 satt på vent av FIN (Mosveen & Oterholm, 2017).

For å forstå hva som gjorde det vanskelig å gjennomføre omorganiseringen kan to varianter innenfor det instrumentelle perspektivet være relevante å trekke fram. I den første formen, *hierarkisk variant*, blir organisasjoner sett på som enhetlig og det legges vekt på mål-middel-tankegang. Lederne tillegges stor og avgjørende makt i denne formen for instrumentell forståelse. I den andre formen, *forhandlingsvarianten*, blir organisasjoner sett på som sammensatt av ulike underenheter og posisjoner, som kan ha egne og delvis motstridende mål, interesser og kunnskap. Det betyr at det aksepteres at det kan være flere og til dels motstridende interesser å ta hensyn til og inkludere i prosessen, noe som gjør at ikke en enkelt aktør alene oppnår sine mål og interesser fullt ut (Christensen et al., 2017, s. 35).

På den ene siden er det grunner til å hevde at prosessen i SSB hadde kjennetegn fra forhandlingsvarianten. For det første fikk ikke ledelsen i SSB fullt gjennomslag for sine opprinnelige endringsforslag, og seinere ble også mer tilpasset variant stoppet av departementet. Dette viser at ledelsen i SSB, som en sentral aktør, ikke hadde den makten som trengtes for å gjennomføre sine primære forslag til endringer. Motstanden mot omorganiseringen, slik som ledelsen opprinnelig ønsket den, ble for stor. Internt ble det også synlig at det var ulike interesser, kunnskaper og verdier involvert i prosessen. Det kom fram at det var uenighet og ulike meninger om hvorvidt SSB hadde behov for så omfattende

omorganisering. Internt var det ulike meninger om publisering internasjonalt var en relevant indikator, for å si noe om det overordnede målet, forstått som å levere analyser til offentligheten i Norge. Dette kom blant annet frem i et innlegg fra ansattes representant i styret; «Det er ulike oppfatninger om hva FA skal drive med, om det er publisering i internasjonale topptidsskrifter eller drøfting og vedlikehold av eksisterende modeller. Det har vært en stor konflikt innad i SSB». Noen kritiske synspunkter til prosessen ble også uttalt offentlig, blant annet fra tidligere forskningsdirektør i SSB Ådne Cappelen, som uttrykte skepsis til bruk av nye økonomiske modeller, samt en bekymring for ivaretagelse av samfunnsoppdraget til SSB med den planlagte omorganiseringen (Cappelen, 2017). Hadde denne delen av prosessen forløpt i tråd med den *hierarkiske varianten* av det instrumentelle perspektivet, ville ledelsen i kraft av sin posisjon, referanser og argumenter om hva som var best for organisasjonen, gjennomført de planlagte endringene slik de opprinnelig hadde tenkt. Faktum er at Meyer ikke tok i bruk Bye-utvalgets anbefalinger om reduksjon av ansatte i FA fullt ut, men heller valgte å begrense en reduksjon i avdelingen fra 75 til 50. Dette kan leses som et argument for at en forhandlingsvariant er mer dekkende og var virksom i dette tilfellet i prosessen.

På den andre siden kan det argumenteres for at ledelsen og Meyer i andre deler av prosessen opptrådte i tråd med det som kan forstås som den *hierarkiske varianten* av det instrumentelle perspektivet. For det første er det nærliggende å se det som at Meyer ledet organisasjonen i denne prosessen ut ifra det som kan tolkes som en *formålsrasjonell handling*. Ledelsen i SSB definerte mål om høy kvalitet på forskningen som viktig, og at forskningen per dags dato ikke var av ønsket nivå. Dette kom tydelig fram i konklusjonene til Bye-utvalget, og senere da innplasseringskriteriene for medarbeidere ble kjent i oktober 2017. Det var hele tiden tydelig at ledelsen i SSB hadde bestemt seg for å endre FA i retning av en mindre avdeling med høy kvalitet på forskning som ambisjon, dette til tross kritiske røster både internt og eksternt (Akerhaug, 2017; Bye et al, 2017, s. 8).

Innenfor teorien om formålsrasjonelle handlinger er hensikten å redusere gapet mellom faktisk og ønsket atferd (Christensen et al., 2017, s. 36). Legges Meyers beskrivelse av FA til grunn, er det rimelig å tolke forslag til omorganisering som et hensiktsmessig grep for å imøtekomme utfordringene knyttet til kvalitet. Under hele prosessen beskrev hun omorganiseringen som et viktig virkemiddel for å øke kvaliteten på forskningen, noe som igjen var viktig for at SSB skulle nå målet om å levere gode analyser til forvaltning og politikk. Det er rimelig å se denne vurderingen i lys av elementer for det som i litteraturen beskrives som en *konsekvenslogikk* (Christensen et al., 2017, s. 36). Ledelsen anså omorganisering som et svar på problemet som var definert i form av for lav kvalitet på forskningen. Et annet instrumentelt

trekk ved Meyers ledelse var hennes forståelse for, og definisjon av at det var et akutt behov for endring i avdelingen og hun var tydelig på at omorganiseringen skulle gjennomføres før statistikklovutvalget kom med sine anbefalinger.

5.2.3 To beskrivelser av politisk kontroll og faglig uavhengighet

Innenfor det instrumentelle perspektivet vektlegges hierarki som grunnlag for fordeling av makt og autoritet (Bolman & Deal, 2014, s. 71; Grey, 2017, s. 32). I det følgende vil jeg drøfte hvordan prosessen også kan forstås som et dilemma mellom politisk kontroll og styring på den ene siden og faglig uavhengighet på den andre (Christensen et al., 2018, s. 70; Jacobsen, 1960). Dette er et viktig tema fordi politisk kontroll og styring kan komme i konflikt med embetsmennesenes faglige uavhengighet. Det ble hevdet at dette var tilfellet i denne prosessen (Stortinget, 2018a).

I oktober 2017 valgte FIN og finansminister Siv Jensen å stoppe prosessen med omorganisering i SSB. Argumentet departementet brukte var hvordan en omorganisering som foreslått ville påvirke ivaretagelsen av samfunnsoppdraget til SSB (Stortinget, 2018a). Siv Jensen og FIN vektla også viktigheten av politisk kontroll og styring av SSB. I tråd med det instrumentelle perspektivet er det viktig at etater i sentralforvaltningen har respekt for det strukturelle hierarkiet som de er en del av (Weber, 1997, s. 37). Departementet skrev at de hadde gitt advarsler underveis og at prosessen burde vært stoppet tidligere, men at Meyer og ledelsen i SSB ikke ville høre på signalene som ble gitt. Blant annet mente Siv Jensen at Christine Meyer hadde sett bort fra tydelige styringssignaler fra FIN. I følge Siv Jensen var FIN tydelige på at det var feil å sette i gang en så omfattende omorganisering før lovutvalget (statistikklovutvalget) hadde kommet med sin innstilling (NOU, 2018: 7), men Meyer hadde ikke lyttet til disse signalene. FIN underbygde dette synspunktet ved å vise til formuleringene i tildelingsbrevene fra 2016, 2017 og 2018.

I møtereferatet fra april 2017 kom det frem at FIN advarte mot oppfølging og bruk av anbefalingene i Bye-utvalgets rapport. Det ble presisert at «kvaliteten på og leveranser til Stortinget og departementene, herunder at leveranser i hht. modellkontraktene ikke svekkes som følge av evt. omorganiseringer» (Finansdepartementet, 2017a, s. 3). Videre skriver FIN at prosessen hadde gått så langt at departementet så seg nødt til å ta styring og stoppe prosessen. Som eierdepartement har FIN rett til å stoppe en prosess de mener er hemmende for å ivareta samfunnsoppdraget i et underliggende direktorat, i dette tilfellet SSB. Direktorat er myndighetsorgan som er underlagt et departement, og en sentral del av departementets oppgave er å styre direktorater (Regjeringen, 2015). Det kan være relevant å nevne at strukturen i

sentralforvaltningen i Norge generelt, har kjennetegn på det som Max Weber (1997) definerte som *idealbyråkratiet* (s. 37). Formelle strukturer, regler, prosedyrer og hierarki står sterkt i den norske forvaltningen (Christensen et al., 2014, s. 88). SSB som etat er underlagt FIN, som i stor grad kan bestemme hva slags oppdrag eller temaer de ønsker SSB skal forske på. Samtidig er SSB uavhengig i det som defineres som faglige spørsmål, blant annet i hvordan analysene gjennomføres og hvilke metoder som anvendes (Lie og Sørbye, 2018, s. 52; NOU 2018: 7, 2018 s. 120).

På den ene siden, med Siv Jensens situasjonsbeskrivelse, kan det virke som FIN oppfattet at ledelsen i SSB og Meyer ikke var lojale overfor den politiske ledelsens føringer og signaler og heller ikke bevisst sin egen posisjon i den hierarkiske strukturen de var en del av (Jacobsen, 1960). Gitt en slik beskrivelse kan det forstås som et brudd med hvordan et direktorat skal opptre, og ikke nødvendigvis et uttrykk for at departementet undergravde den faglige uavhengighet. SSB er ikke faglig uavhengige i administrative spørsmål. Det er gode argumenter for at det ligger i eierdepartementets mandat å kunne gripe inn når en planlagt endring i en underliggende etat kan komme i konflikt med det å løse kjerneoppgavene i samfunnsoppdraget på en god måte, og heller ikke avvende resultatene fra arbeidet i et annet offentlig utvalg med relevans for SSB.

På den andre siden hevdet ledelsen i SSB og Meyer at de ikke fikk noen tydelige signaler fra departementet om å stoppe prosessen før i slutten av oktober 2017, og etter at saken kom frem i mediene. Meyer og ledelsen i SSB bekreftet at departementet uttrykte bekymring knyttet til konklusjonene i Bye-utvalget, men ikke til prosessen ettersom ledelsen i SSB hadde moderert anbefalingene i utformingen av prinsippnotatet i april 2017. Blant annet etter innspill fra partene i arbeidslivet. Dette kom frem i innledningen til tidligere forskningsdirektør Kjetil Telle i kontrollhøringen. Telle sa at han i et møte i september 2017 informerte FIN om at det ville være noe økt leveringsrisiko i en overgangsperiode, men at det ikke kom klare stopp-signaler fra departementet. Det kan virke som at ledelsen i SSB på det tidspunktet oppfattet at de, på grunnlag av et noe tilpasset forslag, hadde departementets støtte til prosessen. Ledelsen viste til at det hadde vært en svært tett kontakt mellom ledelsen i SSB og departementet hele veien. Ledelsen i SSB mente dersom FIN var bekymret for prosessen, som de hevdet i oktober 2017, burde det ha vært formidlet tydeligere og tidligere i prosessen (Stortinget, 2018a; Stortinget, 2018c). Et annet argument som ble fremhevet var medarbeidersamtalen med Meyer i mai 2017. FIN formidlet i samtalen at de vurderte at Meyer hadde levert godt på hovedkursen som ble staket ut ved oppstart i 2015. Departementet «støtter gjennomgangen av SSBs avdelinger og pekte på at også forskningsavdelingen må tåle å bli vurdert» (Stortinget, 2018c). Det er relevant

å nevne at flertallet av medlemmene i kontroll- og konstitusjonskomiteen støttet Meyer og ledelsen i SSBs beskrivelse av saken (Stortinget, 2018c). Basert på dette kan det ikke oppfattes som brudd på styringssignaler fra departementet å videreføre arbeidet med omorganisering, vel vitende om at de hadde FIN sin støtte. I det instrumentelle perspektivet er formelle roller, strukturer og hierarki viktig. Samtidig er hensynet til faglig uavhengighet viktig for å forstå ansvars- og arbeidsdelingen mellom departement og direktorat. I praksis kan det være vanskelig å trekke entydige grenser mellom hva som ligger i mandat til styring og faglig uavhengighet, og dette er derfor viktig å undersøke.

Embetsmenn har opparbeidet seg erfaring og kunnskap basert på teknisk, økonomisk eller juridisk fagkunnskap. Det er viktig at faglige utredninger, vurderinger og anbefalinger legger dette til grunn for å sikre at saker blir belyst på et så bredt faglig og uavhengig grunnlag som mulig. Dette antas å være viktige bidrag til å sikre mer langsiktige, balanserte og faglig forankrede analyser, og sikrer et profesjonelt *byråkrati* (Jacobsen, 1960; Weber, 1997, s. 37). I dette tilfellet gjelder det for fagøkonomer i FA i SSB, som har høy kompetanse på modeller og analyser om og for norsk offentlighet. Ledelsen i SSB beskrev den faglige uavhengigheten som truet i denne prosessen. Meyer uttrykte det som at SSBs faglige uavhengighet hadde blitt utfordret på flere måter, blant annet når det gjelder styringen av SSB, som hun beskriver som altfor detaljert i denne prosessen (Stortinget, 2018a).

Det er viktig å presisere at det er en allmenn forståelse av viktigheten av å ivareta den faglige integriteten SSB har opparbeidet seg gjennom mange år, basert på fagøkonomiske vurderinger og leveranser som har vært nyttig for forvaltning og politikk i Norge. Det må imidlertid kunne hevdes at SSBs faglige uavhengighet ikke ble direkte truet i den aktuelle prosessen. Utfra det som framgår av ulike kilder er det ikke grunnlag for hevde at FIN eller andre interessenter har prøvd å styre eller påvirke hvordan SSB gjennomfører sine analyser, eller prøvd å påvirke resultatene. Stridsspørsmålet var om SSB med de foreslåtte endringene var i stand til å levere på eierdepartementets samfunnsoppdrag.

FIN valgte å stoppe prosessen den 30. oktober 2017, begrunnet med bekymringer knyttet til levering på det som er beskrevet som kjerneoppgavene til byrået. Siv Jensen hevdet at hun ikke lenger hadde tillit til at direktør Meyer forstod samfunnsoppdraget til SSB, og om hun kunne lede i tråd med samfunnsoppdraget til virksomheten. Som eierdepartement hadde FIN rett til å stoppe prosessen, og både partene i arbeidslivet og kontrollkomiteen konkluderte med at det var en riktig avgjørelse (NOU 2018: 7, 2018, s. 120; Stortinget, 2018).

I tillegg til å være eierdepartement og ansvarlig for den formelle styringen, er FIN også oppdragsgiver. Departementet bestiller analyser av SSB gjennom avtaler og kontrakter (NOU

2018: 7, 2018, s. 120). Denne dobbeltrollen hevdes å være problematisk når det gjelder SSBs faglige uavhengighet og er relevant å trekke inn i denne prosessen (Lie og Sørbye, 2018, s. 104). Avtalene og modellkontraktene med departementet kan være vanskelig å forene med SSBs faglige uavhengighet. På den ene siden dersom SSB opplever at de ikke kan levere i tråd med kravene til modeller og analyser, kan de si nei til avtalene. På den andre siden er det FIN, i rollen som etatsstyrer, som fastsetter og bevilger budsjett og utformer tildelingsbrev. Dette er dilemma som ikke har blitt synlig og oppfattet som problem tidligere, mulig fordi det ikke har vært aktualisert som et konflikttema i dialog og samarbeid mellom departement og SSB. I den aktuelle prosessen har dette dilemmaet kommet til overflaten, særlig gjennom uenighet mellom departement og ledelse i SSB i valg av indikatorer for relevant og god forskning og modellvalg. Forstått slik kan saken illustrere yttergrensene til SSBs faglige uavhengighet overfor FIN.

Statistikklovutvalget er også oppmerksom på dette og trekker frem en utredning fra 2012 som vurderte; «lovens bestemmelser på dette området som i yttergrensen av det som vil være en adekvat regulering av faglig uavhengighet» (NOU 2018: 7, 2018, s. 120). Som nevnt over har ikke dette vært oppfattet som et problem tidligere, antakelig fordi det ikke har vært store uenigheter mellom ledelsen i SSB og FIN. Uenigheten kom også til uttrykk i hvordan tidligere forskningsdirektør Kjetil Telle beskrev FIN sin innblanding i SSBs modellvirksomhet: «dette som en detaljinnblanding og at han mente at departementet ikke skulle bestemme hvor modellene skulle ligge» (Stortinget, 2018a).

En interessant observasjon er imidlertid at ledelsen i SSB ikke reagerte på at FIN faktisk involverte seg i prosessen, men FINs detaljinnblanding i hvor de økonomiske modellene skulle ligge, og at de ga uklare signaler underveis i hvilken grad de støttet omorganiseringen. Christine Meyer hevdet at hun startet et arbeid med mandat fra FIN. I andre sammenhenger er denne type prosesser direktør og styrets ansvar, men det ble ikke et tema i denne prosessen. Det kan synes som hovedtema i konflikten var i hvilken grad FIN faktisk hadde gitt Meyer støtte eller ikke. I tillegg til uklar styring av SSB, oppfattet Christine Meyer at den faglige uavhengigheten til SSB ble utfordret ved at en direktør i et direktorat, ikke kunne uttale seg om kontroversielle temaer, som i dette tilfellet var innvandring. I etterkant av prosessen sendte Christine Meyer et brev til internasjonale kollegaer. I brevet fremgikk det at årsaken til at hun ikke lenger hadde statsrådets tillit, og derfor ikke kunne fortsette som direktør, var misnøye med SSBs arbeid og analyser rundt innvandring og økonomiske konsekvenser av innvandring (Oterholm, 2017). Hun baserte resonnementet på at departementet ble tydelige på å stoppe prosessen i slutten av oktober, etter det ble kjent i mediene. Basert på tilgjengelige dokumenter kan det imidlertid virke som FIN

sine vurderinger ikke var på bakgrunn av innvandring, men snarere bekymring for samfunnsoppdraget, og modellvirksomheten til SSB (Stortinget, 2018b).

5.3 Kulturperspektivet

5.3.1 Uformell organisasjonskultur

I dette delkapittelet skal jeg drøfte hvordan den aktuelle prosessen kan forstås ut i fra et kulturelt perspektiv. Kulturperspektivet legger til grunn at det ikke er tilstrekkelig bare å studere de formelle og synlige strukturene, normene, reglene og atferden i en organisasjon, men at også den uformelle organisasjonskulturen er viktig (Christensen et al., 2017, s. 52). I prosessen med den planlagte omorganiseringen i SSB er det flere elementer som er interessante å drøfte i lys av kulturperspektivet. Blant annet det faktum at Meyer var siviløkonom og ikke samfunnsøkonom og hadde en ekstern bakgrunn, den interne uenigheten i FA av vektlegging av internasjonal publisering som mål for kvalitet og påstanden om at Meyer ikke forstod samfunnsoppdraget til SSB. Sett i dette perspektivet er det nærliggende å starte med å drøfte SSB som en institusjon.

5.3.2 SSB som institusjon

Det er rimelig å se på SSB, og særlig FA som en tradisjonsrik og faglig sterk virksomhet. Siden opprettelsen i 1950 har avdelingen vært kjent som en relativt homogen organisasjon, der medlemmene hovedsakelig er utdannet økonomer. Historisk har sosialøkonomer, utdannet fra universitetet i Oslo, vært dominerende i viktige posisjoner i organisasjonen (Lie og Sørbye, 2018, s. 52). Det at SSB har utviklet sin virksomhet over lang tid, har vært og er preget av medlemmer med lik utdanningsbakgrunn, gir grunn til å hevde at SSB kan betegnes som det Selznick (1997) kaller en *institusjonalisert organisasjon* (s. 33). Mennesker med lik bakgrunn, for eksempel utdanning, har lettere for å etablere og utvikle en felles kulturell forståelse. I denne sammenheng handler det om at de «snakker samme språk», har en felles forståelse av hva som er deres samfunnsoppdrag og hvordan det best kan løses. Personer med annen bakgrunn og andre referanser kan ha større problemer med å få tilgang til og tilpasse seg kulturen i en slik organisasjon. I den forbindelse kan det være relevant å ta med at tidligere direktør Christine Meyer ikke er samfunnsøkonom, men siviløkonom fra Norges handelshøyskole. Hun hadde heller ikke jobbet i SSB tidligere, og hadde bakgrunn som professor på NHH i faget «strategi og ledelse». Basert på antagelsen om SSB som en institusjonalisert organisasjon kan det med hennes bakgrunn være utfordrende å tiltrå en lederposisjon med en forventning om å starte et inngripende endringsarbeid i virksomheten.

Viktige eksterne interessenter hadde meninger om valget av ny administrerende direktør i SSB i 2015. Ved ansettelsen av Christine Meyer var tidligere sjeføkonom i LO, Stein Reegård kritisk. Han mente hun ikke var kvalifisert for jobben som administrerende direktør, blant annet fordi hun ikke var samfunnsøkonom, men siviløkonom og manglet samfunnsøkonomisk kunnskap som var viktig i jobben som leder i SSB (Stortinget, 2018a). Det er verdt å merke seg at andre relevante aktører ikke beskrev det som et problem at Meyer ble ansatt, heller ikke at hun ikke var utdannet samfunnsøkonom. Det ble imidlertid beskrevet at hun i utgangspunktet var kvalifisert for jobben og tok avstand fra synspunktet til Reegård. Det ble likevel oppfattet som en utfordring at hun som administrerende direktør i SSB ikke viste noen interesse for statistikkproduktet, noe som ble oppfattet som uheldig. Kritikerne mente det ville vært fordelaktig om direktøren i SSB var mer interessert i statistikk og makroøkonomi enn det som var tilfellet med Meyer. Dette kan sees i sammenheng med at hennes bakgrunn ikke var fra statistikk og makroøkonomi, men organisasjon og ledelse. Faget hennes ble oppfattet som kunnskap om generell ledelse, og ikke en fagspesifikk ledelse. Det er verdt å merke seg at Meyer var den første direktøren i byrået som ikke var samfunnsøkonom eller hadde tidligere erfaring fra byrået (Lie og Sørbye, 2018, s. 44; SSB, 2018b).

Det ble hevdet at det faktumet at Christine Meyer hadde sin bakgrunn fra Bergen var utfordrende for henne, og hadde betydning for prosessen. Det at hennes bakgrunn var fra NHH og Bergen og ikke Oslo, gjorde det mer komplisert for henne å skjønne den reelle makten hun hadde som administrerende direktør i SSB. Det kan virke som Christine Meyer ikke forstod, for å anvende Selznicks begrep, de «*institusjonaliserte*» spillereglene mellom SSB og FIN (Selznick, 1997, s. 33). Dette handler om de uformelle normene for hvordan en direktør i SSB forventes å opptre og hva hun kan og ikke kan uttale seg om. Noen mente at Meyer ikke forstod hvilken innflytelse LO hadde inn i FIN. Utspillet til Christine Meyer om innvandring kan sees i lys av det. Dersom Meyer hadde vært en del av Oslo-miljøet og «*jerntriangelet*», hadde hun forstått at en direktør i SSB ikke uttalte seg på den måten hun gjorde (Lie og Sørbye, 2018, s. 44). Legges dette til grunn, er det nærliggende å koble det til March & Olsens (1989) mekanismer for hvordan organisasjonsmedlemmer burde handle (s. 23). Det må sies at det ikke er sivil-/samfunnsøkonomidimensjonen det siktes til, men snarere at Meyer ikke tidligere hadde vært tett på det makroøkonomiske miljøet i Oslo. Det kan virke som Meyer ved å uttale seg kritisk om et antatt politisk betent tema som innvandring, ikke forstod de *etablerte normene* for hvordan en administrerende direktør burde opptre.

En viktig del av rollen til den institusjonelle lederen er å videreføre og etterleve de etablerte normene i organisasjonen (Selznick, 1997, s. 53). I og med at Christine Meyer ikke

hadde jobberfaring fra SSB, men var eksternt rekruttert, er det rimelig å anta at hun ikke kunne forventes å være trygg på kulturen og dermed heller ikke de rådende normene i SSB. Det kreves god kjennskap til og erfaring med en organisasjonskultur, og «hva som sitter i veggene», for å kunne videreformidle normene i organisasjonen (Selznick, 1997, s. 22). En viktig kilde for en nyankommet er erfarne organisasjonsmedlemmer som kan formidle denne kunnskapen (Christensen et al., 2017, s. 75). En annen viktig oppgave for den institusjonelle lederen er å ivareta den institusjonaliserte identiteten, noe som kan være vanskelig hvis en ikke kjenner den institusjonelle identiteten godt nok.

En innvending mot Meyers ledelse var at hun ikke forstod samfunnsoppdraget til SSB og at omorganiseringen hun planla, ville true SSB sin mulighet til å løse samfunnsoppdraget. Dette kom til uttrykk fra flere i kontrollhøringen, blant annet fra: LO, NHO og de ansattes representanter og FIN. De begrunner dette synet på flere måter. For det første mente flere at Meyer og ledelsen i SSB ikke forstod at kjerneoppgaven til FA i SSB var å levere analyser til politikk og forvaltning, hovedsakelig FIN. Kritikerne mente at et sterkt fokus på og vektlegging av internasjonal publisering ville være direkte skadelig for denne viktige oppgaven. Ansattes representanter i styret ytret bekymring til nedsettelsen og sammensetningen av Bye-utvalget, og stilte seg kritisk til at ledelsen ikke inkluderte personer fra sentrale forskningsgrupper i avdelingen, blant annet representanter fra demografi, levekår og makromodeller, noe de mente var viktig for å kunne få fram en god utredning som grunnlag for å vurdere hvilke behov det var for omorganisering, som var en sentral del av oppdraget til Bye-utvalget. Nedsettelsen av Bye-utvalget, med det mandatet det fikk, illustrerte manglende forståelse for kjerneoppgavene til byrået. Basert på disse beskrivelsene og innvendingene kan det virke som Meyer og ledelsen ikke tok hensyn til den etablerte kulturen og normene i virksomheten.

Med kulturperspektivet som innfallsvinkel kan det hevdes at det som kom fram i prosessen, var en forståelig motstand mot å akseptere både argumentene og konklusjonene fra Bye-utvalget, som også direktøren gjorde til sine argumenter. Disse ble oppfattet som å være i konflikt med det som de institusjonaliserte normene og verdiene i organisasjonen SSB representerte. Jeg vil videre argumentere for at utvalgets konklusjoner kan forklares som et brudd med det March og Olsen definerte som *kulturelt passende atferd* (1989, s. 23). En av anbefalingene til Bye-utvalget var å erstatte dagens økonomiske modeller i FA med nye. Utvalget foreslo å ta i bruk mer mikroøkonomisk orienterte modeller (Bye, et al, 2017, s. 28). Mottakelsen av dette forslaget kan belyses ut ifra logikken om det kulturelt passende. Et relevant utgangspunkt er antagelsen om at uformelle normer og verdier har en verdi i seg selv, og kan være styrende for atferden. Det ble mye intern diskusjon i ettertid av rapporten, og

spesielt de erfarne sosialøkonomene, utdannet ved universitetet i Oslo, reagerte på konklusjonen om behov for nye økonomiske modeller (Lie og Sørbye, 2018, s. 44). Noen hevdet at det ikke fantes dokumentasjon som talte for at de nye modellene var bedre og mer relevante enn de som var i bruk (Cappelen, 2017). Det kan virke som forslaget utfordret det som deler av de ansatte i SSB definerte som viktig i sin rolle som profesjonsutøvere i FA. At det særlig var de eldre, erfarne i avdelingen som reagerte, er interessant av flere årsaker. For det første kan det ses på som om det var en generasjonsdimensjon i uenigheten. Noen mente at en del av forklaringen ligger i at yngre forskere har en mer internasjonal orientering fra studiene, er mer vant til å tenke og jobbe på den måten fra universiteter og høyskoler, i motsetning til eldre økonomer som ikke ser behovet på samme måte. For det andre virket det som flere toneangivende medlemmer i Bye-utvalget, med sin vektlegging på publisering i internasjonale topptidsskrifter som et mål og kvalitetsstempel, hadde en annen rolleforståelse og oppfatning av hva som var verdifullt arbeid i FA, enn flere av de interne forskerne i byrået.

Et forslag fra utvalget var å redusere FA fra 86 til 25-35 forskere. Dette skulle bidra til å øke forskningskvaliteten på det som ble levert fra avdelingen (Bye et al, 2017). Denne konklusjonen kan tolkes som et brudd med en *kulturelt passende atferd* i SSB. For det første kan det tolkes som at de ansatte opplevde begrunnelsene for og omfanget av endringene, for å bli mer effektive på et område som dramatiske og et klart brudd med en etablert forståelse av god yrkesutøvelse i SSB. Avisartikkelen med tidligere forskningsdirektør Ådne Cappelen i Morgenbladet kan leses på en sann måte (Cappelen, 2017). Forslaget om en mindre FA, bestående av de beste forskerne, målt på krav til levering av forskning til internasjonale topptidsskrifter, kan late til å komme i konflikt med den etablerte måten FA har bidratt til å løse SSB sitt samfunnsoppdrag. Det er interessant å merke seg at medlemmene i Bye-utvalget i hovedsak var eksterne økonomer (5 av 8). Det kan være med på å forklare hvorfor utvalget tilsynelatende ikke delte de samme profesjonslogikkene som flere av medarbeiderne i SSB. Samtidig kan det ikke brukes som en fullstendig forklaring, ettersom flere interne økonomer i byrået også satt i Bye-utvalget og argumenterte for det samme synet, blant annet Torstein Bye som ledet utvalget, og Magne Mogstad (Mogstad, 2017). Uansett kan denne uenigheten knyttes til det March og Olsen beskriver som *identitet*. Hva skal prioriteres i FA og hvilken identitet er viktigst. På den ene siden en avdeling med en mer internasjonal orientering og vektlegging av publisering i topp internasjonale tidsskrifter, eller på den andre siden en avdeling som vektlegger leveranser til FIN (Christensen et al., 2017, s. 53; March og Olsen, 1989, s. 23).

Basert på en slik beskrivelse kan det virke som Christine Meyer og ledelsen i SSB ikke forstod de institusjonelle rammene for byrået, og at det i prosessen med å utarbeide en plan for

endringer i FA, ikke ble tatt tilstrekkelig hensyn til de uformelle normene og verdiene, verken interne eller eksterne. Samtidig er det viktig å merke seg at det kan oppfattes som om det var stor intern uenighet om hvorvidt vektlegging av publisering i internasjonale topptidsskrifter var forenlig med å levere på samfunnsoppdraget. Ansattes representant formidlet det på følgende måte: «Det er ulike oppfatninger om hva forskningsavdelingen skal drive med, om det er publisering i internasjonale topptidsskrifter eller drøfting og vedlikehold av eksisterende modeller. Det har vært en stor konflikt innad i SSB» (Stortinget, 2018a). Dette bidrar til å nyansere bildet, og får fram at det ikke var full enighet internt i avdelingen. Det var svært ulike beskrivelser av behovet for endring av FA. Noen, som de ansattes representanter beskrev at det generelt er behov for endring og utvikling i avdelingen, men at det ikke var noe særskilt akutt behov nå. De ga også en beskrivelse som sa at SSB leverte på det punktet. Ledelsen på sin side mente det var et sårt behov for endring for at deler av FA ikke skulle bli helt utdatert, blant annet koblet til bruk av datakilder. En beskrivelse var at enkelte av datakildene hadde ikke SSB utviklet siden 90-tallet. Disse beskrivelsene kan tyde på at det var ulik vektlegging internt angående hva FA skal drive med. Deler av det interne miljøet i FA opplevde avdelingen mer som et konjunkturinstitutt, mens andre opplevde det mer som tradisjonell forskning, som på et universitet (Stortinget, 2018a).

5.3.3 Stiavhengighet

Stiavhengighet handler om at beslutninger som blir tatt i utformingen av en institusjon vil ha betydning for videre utvikling (Peters, 2005, s. 71). SSB og de som har hatt og har sitt virke der, har over lang tid fylt sitt mandat med innhold og utviklet sin måte å løse samfunnsoppdraget.

Når en legger et kulturelt perspektiv til grunn, er det argumenter for at sti-avhengighet kan være fordelaktig. Det gir en trygg og forutsigbar ramme for medlemmene i organisasjonen (Christensen et al., 2017, s. 75). I forlengelse av dette er det nærliggende å gjenta en presisering fra tidligere avsnitt. Til tross for at Bye-utvalget var et internt oppnevnt utvalg, bestod medlemmene i hovedsak av eksterne økonomer, som til daglig er viktige aktører innenfor helt andre kontekster. Sett i lys av «stiavhengighet» og gradvis endring utgjorde dette et radikalt brudd. Utvalget foreslo også omfattende endringer i FA, noe som må antas å ha utfordret kulturen i SSB og en gradvis tilnærming til endring. Selv om Meyer i prinsippnotatet ikke valgte å redusere avdelingen like dramatisk som i Bye-utvalgets forslag, var planen likevel fortsatt å redusere fra 75 til 50, med samme argumentasjon som Bye-utvalget: internasjonal orientering og publisering i topp-internasjonale tidsskrifter.

Basert på skriftlig dokumentasjon kan det virke som at det, som vist til tidligere, var et generasjonselement i denne prosessen. De eldre sosialøkonomene som var utdannet fra UiO, var de som reagerte sterkest (Lie og Sørbye, 2018, s. 52). Helt siden FA ble etablert, har utvikling, oppdatering og drifting av ulike økonomiske modeller, brukt til utforming av økonomisk politikk vært sentralt. Disse modellene har vært knyttet til makroøkonomiske forhold og basert på nasjonalregnskap, og mikroøkonomiske forhold som skatt og trygd. Det kan virke som tilnærmingen til Bye-utvalget, Meyer og ledelsen i SSB under prosessen, var et brudd med en etablert forståelse av hensikten med avdelingen, noe som de eldre sosialøkonomene hadde representert gjennom mange år. Forslag til endringer kan oppfattes som mindre vektlegging av drift av økonomiske modeller, og heller mer tid på forskning og publisering, som kan tolkes som et brudd med den etablerte stien til FA. Det er i denne sammenheng interessant å vise til at det tidligere ikke har vært tilsvarende synlig uenighet mellom SSB og FIN. Den aktuelle prosessen kan tolkes som et brudd på en etablert forståelse eller sti, for hva FA skal drive med.

Samtidig er det verdt å ha med seg at en kultur preget av sti-avhengighet, både kan ha positive og negative effekter. En fallgrube ved sterk stiavhengighet er at medlemmene og organisasjonen kan ende opp med å bli lite fleksibel. I verste fall kan det føre til at en virksomhet ikke henger med i tiden, og blir utdatert. Dette kommer ofte til uttrykk i generelle beskrivelser av offentlig sektor, som en sektor med liten vilje og evne til utvikling og forbedring, og derfor ender som «tungvinte byråkratiske organisasjoner» (Jacobsen, 2018, s. 133). Godt at dette som en riktig beskrivelse, kan det vurderes som hensiktsmessig å slippe til en ny leder som bryter med etablerte normer og verdier. Utvikling og fornyelse av byrået var en viktig del av oppdraget til Meyer da hun overtok som direktør. Det var bred enighet om behovet for mer fokus på modernisering i byrået, både fra styret, ledelsen i SSB og FIN. Så sent som i mai 2017 konkluderte FIN med at det var nødvendig med en endring, og at Forskningsavdelingen ikke skulle skjermes (Stortinget, 2018a). Med en slik bakgrunn kan innvendingene mot forslag til endringer leses som en organisasjonskultur kjennetegnet av lite fleksibilitet (Christensen et al., 2017, s. 75; Jacobsen, 2018, s. 133).

På den andre siden er det viktig å presisere at motstand mot endring ikke nødvendigvis er uttrykk for mangel på fleksibilitet, men heller det som kalles *positiv motstand* (Jacobsen, 2018, s. 139) Det er også mulig å tolke motstand som ulike oppfattelser av den faktiske situasjonen, i denne saken som saklig uenighet om både hva som inngikk i SSB sitt samfunnsoppdrag og hva som var den beste faglige måten å løse det på.

5.4 Myteperspektivet

5.4.1 Eksterne forventninger

Myteperspektivet er det tredje perspektivet jeg vil anvende for å analysere handlemåten til de ulike aktørene i prosessen knyttet til de foreslåtte endringene i SSB. En grunnantagelse i myteperspektivet er at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, og at det er eksterne forventninger til hvordan organisasjoner bør handle (Christensen et al., 2017, s. 75; (Meyer & Rowan, 1991). I lys av disse grunnantagelsene er det flere deler i prosessen som kan være interessante å belyse, blant annet hvordan Bye-utvalget beskrev tidligere arbeid som ble gjort i FA og hvordan direktør Meyer og finansminister Siv Jensen fremstilte sin rolle i prosessen til media.

Det er nærliggende å starte med å se på hvordan behovet for endringer og omorganisering i SSB framkom. Utgangspunktet for å starte arbeidet med omorganisering var eksterne forventninger om at SSB og FA skulle jobbe med utvikling, forbedring og digitalisering (Finansdepartementet, 2015). Disse forventningene til SSB om å jobbe med effektivisering og digitalisering kan ikke ses i et vakuum, men heller som en del av en flerårig og omfattende trend i omgivelsene, med forventninger til offentlig sektor i Norge. Mulighetene den teknologiske utviklingen åpner, har også medført økte forventninger til offentlige organisasjoner om å jobbe spesielt med digitalisering. Disse eksterne forventningene har kjennetegn som kan kobles til det som beskrives som *ideer* eller *oppskrifter* for hvordan organisasjoner bør ledes, styres og utformes (Røvik, 2007, s. 10). I det ligger det at det forventes at offentlige organisasjoner utformes på en måte som gjør at de viser at de tar i bruk mulighetene den teknologiske utviklingen og endrede datamuligheter gir. Dersom en anlegger en slik beskrivelse, kan omorganisering i FA ses som et svar på å imøtekomme disse eksterne forventningene. Argumentene til ledelsen i SSB for å omorganisere kan også leses slik. Det var en del av mandatet i ansettelsen av Christine Meyer (Finansdepartementet, 2017b; Stortinget, 2018c). Som et ledd for å svare på forventningene satte ledelsen ned Bye-utvalget, som skulle framskaffe et grunnlag for å ta i bruk ny teknologi og fornye FA i tråd med referanse til standarder i virksomheter som hadde sitt virke innenfor helt andre kontekster.

5.4.2 Ulike vurderinger av kvaliteten i FA

I starten av januar 2017 leverte Bye-utvalget den mye omtalte Bye-rapporten. Som tidligere nevnt kan rapporten leses som at utvalget overordnet trakk to konklusjoner (Bye et al, 2017). Den første var nødvendigheten av en omorganisering i FA, fordi det ikke ble levert gode nok vitenskapelige resultater. For det andre foreslo utvalget å ta i bruk nye økonomiske modeller.

Konkret med referanse til at modellen DSGE var mer i tråd med de siste tiårenes forskning og utvikling, og at modellene KVARTS og MODAG, som var i bruk i FA, ikke lenger ble vurdert som forskningsmessig oppdatert. I sin begrunnelse for dette synet viste utvalget til en nobelprisvinner i økonomi som hadde kritisert KVARTS og MODAG (Bye et al, 2017, s. 45). Dette kan leses som det som i litteraturen beskrives som en *tidsmarkering* av organisasjonsideer (Røvik, 2007, s. 301). Utvalget viste til at dagens modeller ikke var tidsmessig oppdatert og at moderne internasjonal forskning hadde gått vekk fra KVARTS og MODAG. Henvisning til en nobelprisvinner i økonomi kan nok styrke argumentet om at modellene ikke når opp i en internasjonal målestokk. Det ble framhevet at de gamle modellene manglet et mikroøkonomisk fundament til å fange opp enkeltindividers preferanser (Bye et al, 2017, s. 45). Å bruke DSGE var det riktige for å være internasjonalt oppdatert og oppnå forskning på elitenivå og publisering i topp-internasjonale tidsskrifter. Dette kan fungere som en overbevisende argumentasjon for endring. Beskrivelsen kan også leses som en instrumentell bruk av myter og symboler. Utvalget gav inntrykk av at arbeidet FA gjorde ikke var godt nok, verken i bruk av økonomiske modeller eller kvaliteten på forskningen som ble levert fra avdelingen. Derfor foreslo utvalget en endring i organisasjonen som skulle bidra til å imøtekomme kravet (Bye et al, 2017, s. 45; Christensen et al., 2017, s. 76).

Det er grunnlag for å si at Bye-utvalget representerte en profesjonslogikk som vektet viktigheten av publisering i internasjonale topptidsskrifter tungt. For å argumentere for denne logikken formidlet de en forståelse av at nåværende modeller og organisering var faglig utdatert. Det kan hevdes at utvalget hentet sine ideer fra en annen kontekstuell ramme enn dagens FA og SSB, hvor følgende var styrende: Eliteforskning og publisering i topptidsskrifter. I en slik kontekstuell ramme var ikke FA faglig tilstrekkelig, noe som kan forstås ved å anvende det som beskrives som *kontekstualisering* (Røvik, 2007). Dette handler om den delen av overføringsprosessen hvor en ny praksis eller nye ideer blir introdusert i en ny organisatorisk kontekst. I dette tilfellet nye og mer moderne modeller og en skjerping av de faglige kravene og organisering av avdelingen.

I denne sammenheng er det viktig å ha med seg at ledelsen i SSB valgte å moderere omfanget av tiltakene i Bye-rapporten. Men i det endelige forslaget til omorganisering fra ledelsen i SSB ble argumentene om internasjonal publisering brukt, som plasserte forslaget i tråd med Bye-utvalgets kontekst. Det er relevant å trekke inn at både FIN, LO og NHO gjorde en annen vurdering av egnetheten til de økonomiske modellene som var i bruk i avdelingen (Finansdepartementet, 2017b). De var bekymret for hvordan vurderingene og forslagene til ledelsen i SSB kunne påvirke SSB og FA sitt bidrag inn mot partene i arbeidslivet. Flere delte

denne bekymringen og var kritisk til Bye-utvalgets fremstilling av kvaliteten på det som ble levert fra FA og tilnærmingen til de økonomiske modellene (Stortinget, 2018a). Det er viktig å merke seg at interne aktører i FA vurderte avdelingen i en tilsynelatende annen kontekst enn Bye-utvalget og ledelsen i SSB. Tidligere forskningsdirektør Ådne Cappelen uttrykte en annen forståelse av egnetheten til de nye økonomiske modellene for byrået. Han var av den oppfatning at forskningen som ble gjort, var tilstrekkelig innenfor konteksten som FA inngår i (Cappelen, 2017). Dette kan tolkes som at Cappelen argumenterte for en annen profesjonslogikk, og vurderte avdelingen i en annen kontekst enn Bye-utvalget og ledelsen. Selv om en nobelprisvinner i økonomi kritiserte modellene i bruk, ble de likevel opplevd som tilstrekkelige verktøy i forskningsarbeidet til SSB, målt mot oppdraget å levere analyser inn mot FIN og andre⁹. På grunnlag av argumentasjonen til Cappelen kan det virke som at ideen om hva som var de mest oppdaterte økonomiske modellene, ikke automatisk kunne implementeres i hans forståelse av SSB konteksten (Røvik, 2007, s. 319). Ådne Cappelen argumenterte for en logikk som forstod SSBs rolle som en sentral og viktig premissleverandør, primært om norske forhold og til norske brukere. Det kan sies at det var en sammenheng mellom Bye-utvalgets anbefalinger; valg av nye mål og krav, økonomiske modeller, spissing av forskningen og organisering av FA. Det forutsetter imidlertid en ny kontekst for FA, med å avgrense mandatet, endre kravet til kompetanse og redusere FA til en forskningsgruppe som skulle rustes for å publisere i toppinternasjonale tidsskrifter (Bye et al, 2017, s. 34).

Når nye organisasjonsideer introduseres i en organisasjon og en ny kontekst, kan de bli møtt på ulike måter. Reaksjonene i mottakerorganisasjonen kan være at organisasjonsideene *tilpasses raskt, frastøtes* eller *frikobles* (Christensen et al., 2017, s. 92). Det er argumenter som taler for at frastøting var tilfellet i denne prosessen. Kritikken som ble reist mot ledelsen i SSB og Bye-utvalget, uenighet om den sterke vektlegging av publisering i topp internasjonale og det faktum at prosessen ble stoppet i oktober 2017, taler for dette. Det er grunnlag for å hevde at de nye måtene å utforme og styre virksomheten, var i konflikt med de etablerte normene i organisasjonen. Reaksjonsmåten som beskrives med frikobling, kan også ses i sammenheng med kjennetegn ved kulturperspektivet som tidligere er beskrevet. Her er det relevant å vise til påstanden om at Christine Meyer og ledelsen i SSB ikke forstod samfunnsoppdraget til SSB. Det kan virke som og daværende ledelse vurderte FA innenfor en annen kontekst enn det som

⁹ Diskusjonen rundt flytting av de økonomiske modellene ble lagt på hell i løpet av vinteren 2017 etter ledelsen i SSB, etter innspill fra Finansdepartementet valgte å fastslå at de ikke skulle flytte modellene, men at de skulle videreføre de etablerte modellene i FA.

var en etablert forståelse av avdelingen, blant annet av deler i avdelingen internt, partene i arbeidslivet og FIN.

5.4.3 Legitimitet i omgivelsene

Som tidligere nevnt er det å søke og ha legitimitet i omgivelsene en viktig del i myteperspektivet (Christensen et al., 2017, s. 75). Et interessant forhold er hvordan finansminister Siv Jensen og tidligere direktør Christine Meyer fremstilte seg selv i offentligheten for å søke legitimitet for sin rolle og beskrivelse av prosessen. Saken fikk bred mediedekning, og i det følgende vil jeg se på hvordan finansministeren og Christine Meyer fremstilte prosessen i lys av å søke legitimitet i omgivelsene.

Tidligere direktør Christine Meyer hevdet at hun handlet på vegne av FIN under hele prosessen. Hun var tydelig i sin innledning i kontrollhøringen om at hun opplevde at det var i hennes mandat å gjennomføre en omorganisering. Hun framhevet at hun opplevde at hun hadde støtte fra FIN frem til slutten av oktober 2017. På det tidspunktet ble mye oppmerksomhet i media om innplasseringskravene i den nye FA, og hun mente at dette var årsaken til at hun mistet tilliten fra departementet (Stortinget, 2018a). Dermed mistet hun også tillit til at hun kunne gjennomføre arbeidet hun var ansatt til å utføre. I etterkant, november 2017, av sin oppsigelse, gikk hun ut i media og sa at hun opplevde at hun ble «presset ut fra stillingen» (Oterholm, 2017). Meyer framstod som at hun prøvde å gjøre en så god jobb som mulig, med mandat fra FIN, men opplevde at hun ble presset ut som administrerende direktør i oktober 2017. Det var også en del av bildet at Meyer opplevde at hun ikke fikk tydelige tilbakemeldinger fra FIN underveis i prosessen om å stoppe, men at departementet ga passiv støtte til prosessen. Hennes brev til internasjonale forskningskolleger i november 2017 kan forståes dithen, hvor hun skrev at hun opplevde å bli tvunget til å gå av som direktør i SSB. Grunnen til at hun ikke lenger hadde statsrådets tillit, mente hun blant annet var misnøye med SSBs arbeid og analyser rundt innvandring og økonomiske konsekvenser av innvandring. Hun beskrev dette som hemmende for den faglige uavhengigheten til byrået (Oterholm, 2017), og en utfordring av SSBs faglige uavhengighet. Hun ble et «offer» og symbol for en lite tilfredsstillende politisk styring fra FIN og finansministeren.

I et slikt perspektiv kan det sies at FIN søkte legitimitet gjennom å presentere et bilde av Christine Meyer som en etatsleder som ikke lyttet til råd fra eierdepartementet underveis i prosessen. Siv Jensen ga uttrykk for at FIN var bekymret for samfunnsoppdraget til SSB, og at de så seg nødt til å stoppe prosessen i slutten av oktober 2017. De legger inn i sin beskrivelse at de trodde Meyer og ledelsen i SSB var mer lydhyre overfor FIN underveis. Offentligheten

fikk også vite at Siv Jensen ikke var beroliget, selv etter flere samtaler med Christine Meyer angående forslagene til endring og selve omorganiseringsprosessen. Tilslutt følte departementet seg nødt til å gripe inn og stoppe hele omorganiseringen (Arntsen & Oterholm, 2017; Stortinget, 2018a).

6. Konklusjon

6.1 Oppsummering av hovedfunn i oppgaven

Denne masteroppgaven har hatt til hensikt å gjennomføre en organisasjonsteoretisk analyse av den planlagte omorganiseringen av FA i SSB. Konkret har oppgaven hatt som ambisjon å svare på to problemstillinger:

- 1) *Hva var sentrale kjennetegn ved prosessen i den planlagte omorganiseringen av Forskningsavdelingen i SSB, som endte med at direktør Christine Meyer valgte å fratre sin stilling?*
- 2) *Hvordan kan de tre organisasjonsteoretiske perspektivene, det instrumentelle-, kultur- og myteperspektivet bidra til å forstå hendelsesforløpet og resultatet i SSB-saken?*

For å svare på den første problemstillingen har jeg foretatt en studie av ulike skriftlige dokumenter. Formålet har vært å kartlegge sentrale aktørers handlinger og synspunkter underveis i prosessen. Det er verdt å gjenta at i saken om de planlagte endringene i FA ble prosessen godt dokumentert, både fra Finansdepartementet og SSB selv, men også i media. Ettersom en viktig del i prosessen var konklusjonene til Bye-utvalget, har rapporten til utvalget vært sentral kilde i oppgaven. Videre har høringene i Kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget vært en sentral og viktig datakilde i oppgaven. Ved å bruke høringene ga det meg muligheten til å lese de ulike aktørers inngående beskrivelser av og synspunkter på saken. De fikk også anledning til å svare på oppfølgingsspørsmål fra komiteen. Andre relevante kilder har vært offisiell korrespondanse som møtereferater, brev og e-postutveksling mellom ledelsen i FIN og ledelsen i SSB. I tillegg har jeg supplert med artikler fra media der flere aktører har uttalt seg. Fordelen ved å anvende disse kildene er at de er åpne og tilgjengelige for alle. Her er det nærliggende å gjenta et poeng fra metodekapittelet (kapittel 3). Ved at dokumentene er allment tilgjengelig, gir det en mulighet for at andre forskere kan undersøke kildegrunlaget og etterprøve studien basert på dokumentene som ligger til grunn. Dette anses som et viktig kriterium for vitenskapelige studier (King et. al, 1994, s. 8).

I tillegg til studier av dokumenter har jeg supplert med tre kvalitative intervjuer for å få ytterligere beskrivelser av prosessen. Det var nyttig med disse supplerende intervjuene ettersom de ga meg en enda dypere forståelse av hendelsesforløpet.

For å besvare den andre problemstillingen har jeg brukt tre organisasjonsteoretiske perspektiver for å analysere prosessen. Jeg anser disse perspektivene, med sine ulike

grunnantagelser og forventninger som nyttige ettersom de har gitt meg ulike «briller» og dermed ulike innfallsvinkler til å forstå den aktuelle situasjonen. For å oppsummere sentrale funn vil det være nærliggende å gjenta de teoretiske forventingene fra kapittel 2. og sammenligne hvordan resultatene i oppgaven stemte overens med forventingene. Fra et instrumentelt perspektiv var det rimelig å forvente:

- At Christine Meyer som administrerende direktør og dermed i kraft av sin formelle posisjon, hadde mandat og handlingsrom til å endre organisasjonsstrukturen i FA.
- Finansdepartementet styrte SSB på en profesjonell og effektiv måte.

Det er interessant å merke seg at Christine Meyer og ledelsen i SSB ikke fikk gjennomslag for sine endringsforslag i FA, og at prosessen til slutt ble stoppet av departementet i oktober 2017. Det tyder på at ledelsen i SSB ikke hadde den makten som var nødvendig for å gjennomføre en endring som den planlagte. Dette kan tyde på at det var andre faktorer, som for eksempel den etablerte forståelsen av samfunnsoppdraget til SSB var viktigere i prosessen enn ledelsens formelle posisjon og makt.

Videre kan det tyde på at et viktig element i uenigheten var om FIN tydelig nok ga beskjed om å stoppe prosessen, eller ga passiv støtte til prosessen. Basert på de skriftlige kildene som er brukt i denne oppgaven, er det grunn til å hevde at FIN ikke formidlet tydelige nok at de ønsket å stoppe prosessen før oktober 2017. Blant annet medarbeidersamtalen mellom FIN og Meyer underbygger den situasjonsbeskrivelsen. Ledelsen i SSB hevdet at styringen fra departementet truet byråets faglige uavhengighet. Det er grunn til å hevde at saken problematiserte grensene som angår SSBs faglige uavhengighet. Statistikklovutvalget beskrev også at denne saken problematiserte dette forholdet på en annen måte enn tidligere, hvor det tilsynelatende ikke har vært stor uenighet mellom SSB og FIN i slike spørsmål.

Når en legger det andre teoretiske perspektivet, kulturperspektivet til grunn, var det rimelig å forvente at:

- Det er avgjørende at ledelsen ser og tar hensyn til og ivaretar de institusjonelle normene og verdiene som FA har opparbeidet seg gjennom flere tiår.
- Det kan være vanskelig for medarbeiderne i SSB å akseptere både de faglige premisser og konklusjonene fra Bye-utvalget, gitt at de kommer i konflikt med deres egen rolleforståelse og normer i organisasjonen.

Det har blitt argumentert for at FA fyller kriteriene for å være en organisasjon som kan defineres som en *institusjonalisert organisasjon* (Selznick, 1997, s. 33). Siden opprettelsen av FA har

avdelingen vært kjent som en relativt homogen organisasjon, der medlemmene hovedsakelig er utdannet økonomer, og historisk sosialøkonomer utdannet fra universitetet i Oslo. Det faktum at Meyer hadde ekstern bakgrunn kan bidra til å forklare at hun ikke forstod de «institusjonaliserte» spillereglene mellom SSB og FIN. Inkludert hvilken makt administrerende direktør i SSB hadde, og hva en kunne uttale seg om offentlig. Ved å anvende kulturperspektivet kan en også få en forståelse av motstanden mot endringene som framkom. Kritikerne mente at et sterkt fokus på og vektlegging av internasjonal publisering ville være direkte skadelig for det de definerte som samfunnsoppdraget til byrået, som var levering av analyser til norsk offentlighet. Et interessant funn var hvordan det tilsynelatende var de eldre sosialøkonomene som reagerte sterkest på endringsplanene til ledelsen (Lie og Sørbye, 2018, s. 52). Det må antas at de representerte en etablert forståelse av samfunnsoppdraget, etter mange års erfaring fra arbeidet i byrået. En radikal endring som reorganiseringen i FA kan tolkes som at den kom i konflikt med de etablerte normene, verdiene og «etablerte stien» i avdelingen (Christensen et al., 2017, s. 75; Peters, 2005, s. 71).

Fra det siste perspektivet, myteperspektivet var det en teoretisk forventning om:

- At ledelsen i SSB må forholde seg til eksterne forventninger om at virksomheten må være moderne og faglig oppdatert til en hver tid.
- Det er viktig at ledelsen i SSB forstår og tar hensyn til organisasjonens kontekstuelle ramme når de skal implementere nye organisasjonsideer.

Utgangspunktet for å starte arbeidet med omorganisering var eksterne forventninger om at SSB og FA skulle jobbe med utvikling og moderniseringsarbeid (Finansdepartementet, 2015). Disse forventningene kan ikke ses i et vakuum, men heller som en del av en flerårig og omfattende trend i omgivelsene, med forventninger til offentlig sektor i Norge. I likhet med andre offentlige organisasjoner, møter SSB eksterne krav om at de skal være oppdatert og moderne i sitt arbeid. I lys av disse forventningene kan den foreslåtte omorganiseringen tolkes som en måte for SSB å imøtekomme de eksterne kravene.

Basert på dokumentasjonen i denne oppgaven er det rimelig å konkludere med at Bye-utvalget representert en forståelse av at arbeidet som ble gjort i FA, ikke hadde riktig innretning og heller ikke var av tilstrekkelig kvalitet. Dette gjaldt både mangel på publisering i topp-internasjonale tidsskrifter og bruk av foreldede og ikke relevante økonomiske modeller. Det kan virke som ledelsen i SSB, Bye-utvalget og deler av avdelingen internt vurderte FA innenfor en annen *kontekstuell ramme* enn FIN, partene i arbeidslivet og andre aktører internt i avdelingen (Røvik, 2007, s. 319).

Som vist til tidligere er et premiss i myteperspektivet at det ikke kun er tilstrekkelig å ha indre effektivitet i en organisasjon, men at det også er viktig å søke legitimitet i omgivelsene. I et slikt perspektiv kan det sies at Christine Meyer brukte symboler ved å fremstille seg som at hun prøvde å gjøre en så god jobb som mulig, med mandat fra FIN, men opplevde at hun ble presset ut som administrerende direktør i SSB i oktober 2017. Hun tegnet et bilde av at hun ikke fikk tydelige tilbakemeldinger fra FIN om å stoppe underveis i prosessen. Siv Jensen og FIN tegnet på sin side et bilde av at Christine Meyer var en etatsleder som ikke lyttet til eierdepartementet. De utrykte bekymring for det overordnede samfunnsoppdraget til SSB, og presentere en oppfatning som at de var nødt til å stoppe prosessen, av hensyn til blant annet partene i arbeidslivet.

6.2 Generalisering og veien videre

Hensikten med denne oppgaven har vært å undersøke prosessen med de planlagte endringene og omorganiseringen av FA i 2017. Det er viktig å gjenta en tidligere presisering om at det har i arbeidet med denne oppgaven ikke vært en ambisjon at resultatene skal generaliseres empirisk, men representere en studie av en enkelt case.

Avslutningsvis vil jeg argumentere for at denne oppgaven berører temaer som er interessante utover studiet av den aktuelle prosessen i SSB. For det første er det overordnede temaet for denne oppgaven studiet av sentralforvaltningen, og nærmere bestemt forholdet mellom departement og en underliggende etat. Ettersom forvaltningen og særlig departementene har ansvar for å iverksette vedtatt politikk, og har en sentral rolle i den løpende styringen av samfunnet, er det interessant og viktig å undersøke hvordan forholdet mellom ulike etater i forvaltningen er i praksis (Christensen et al., 2018, s. 13).

For det andre diskuterer denne oppgaven avveiningen mellom politisk styring og kontroll, og faglig uavhengighet. Dette har vært og er et viktig og utfordrende tema i studiet av offentlig politikk. Studien har visst at det er først når uenighet ikke fanges opp og løses i dialog og blir til synlig uenighet mellom departement og underliggende etat, at grensene mellom politisk kontroll og faglig uavhengighet blir utfordret og interessant å studere. Det finnes flere eksempler utover denne oppgaven, både nasjonalt og internasjonalt, der grensene mellom faglig uavhengighet og politisk kontroll har vært vanskelige.

Avslutningsvis vil jeg gjerne gjenta at det er viktig å undersøke forløpet i planlagte og gjennomførte endrings- og omorganiseringsprosesser, som den planlagte omorganiseringen i denne oppgaven. Statistisk sentralbyrå, i likhet med andre organisasjoner i sentralforvaltningen,

er en svært sentral og viktig premissleverandører for norsk politikk og forvaltning. Analysene fra blant annet Forskningsavdelingen har bidratt til en omforent forståelse av den økonomiske situasjonen, og inngått som viktig kunnskap for partene i arbeidslivet i arbeidet med lønnsdannelsen i Norge. Det er helt avgjørende for politikkutforming og norsk offentlighet at det gjennomføres kritiske undersøkelser av hva som skjer i sentrale offentlige organisasjoner. Offentlige organisasjoner er avhengig av å ha legitimitet i befolkningen, blant annet gjennom å levere bidrag med høy faglig kvalitet, til utforming av politikk og til beslutningsprosesser. Statsvitenskapelige og andre undersøkelser av offentlige organisasjoner er nødvendig for å sikre en god og effektiv forvaltning som hele Norge er tjent med.

Referanseliste

- Akerhaug, L. (2017, 02. november). Mannen bak innvandringsregnskapet får ikke forske mer. *Minerva*. Hentet 06.09.2018 fra <https://www.minervanett.no/mannen-bak-innvandringsregnskapene-far-forske/>
- Andreassen, T. A. & Aars, J. (2015). *Den store reformen. Da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2018a, 07. juni). Trepertssamarbeid på arbeidsmiljø-og tryggleiksområdet. Hentet 03.09.2018 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/innsikt/trepertssamarbeid/id2396817/>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2018b, 18. juni). Det tekniske beregningsutvalet for inntektsoppgjera (TBU). Hentet 03.09.2018 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/lonn-og-inntekt/innsikt/inntektspolitikk-og-lonnsoppgjor/det-tekniske-beregningsutvalget-for-inntektsoppgjorene-tbu/id439434/>
- Arntsen, E. O. & Oterholm, G. H. (2017, 12. november). Meyer til VG: Glad for at vi har fått en avklaring. *VG*. Hentet 06.09.2018 fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/5m2OE/meyer-til-vg-glad-for-at-vi-har-faatten-avklaring>
- Beckmann, M. N. & Hall, R. L. (2013). Elite Interviewing in Washington DC. I L. Mosley (red.), *Interview research in political science*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Bleich, E. & Pekkanen, R. (2013). How to Report interview Data. I L. Mosley (red.), *Interview research in political science*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Bolman, L. D. & Deal, T. (2014). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bungum, B., Forseth, U. & Kvende, E. (2015). *Den norske modellen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bye, T., Bjørnland, H. C., Frederiksson, P., Harding, T., Horgen, E., Mogstad, M., Rønning, M. (...) & Storesletten, K. (2017). *Forskning i Statistisk sentralbyrå: Rapport fra utvalget for utredning av framtidig forskningsstrategi for SSB*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford: Oxford University press.
- Cappelen, Å. (2017, 11. august). «Omorganisering av SSB-forskning». *Morgenbladet*. Hentet 12.10.2018 fra <https://morgenbladet.no/ideer/2017/08/omorganisering-av-ssb->

forskning

- Christensen, T. (2006). Staten og reformens underlige verden. *Nytt norsk tidsskrift*, 23(3), 215-226. Hentet 16.02.2018 fra https://www.idunn.no/nnt/2006/03/staten_og_reformenes_forunderlige_verden
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk*. (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. G. & Røvik, K, A. (2017). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. (3.utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., & Trondal, J., (2018). *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Finansdepartementet (2016, 09. september). Mandat for statistikklovutvalget. Hentet 06.09.2018 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/fin/pressemeldinger/2016/utvalg-skal-vurdere-statistikkloven/mandat-for-statistikklovutvalget/id2510801/>
- Finansdepartementet (2017a, 27. mars). Møte om SSBs årsrapport 2016. Hentet 06.09.2018 fra <https://vgc.no/pdf/3d13c2.pdf>
- Finansdepartementet (2017b, 22. november). Svar på kontroll- og konstitusjonskomiteens brev av 22.11.2017. Hentet 06.09.2018 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/svar-pa-kontroll--og-konstitusjonskomiteens-brev-av-22.11.2017/id2580371/>
- Finansdepartementet (2018, 28. november). Tildelingsbrev, årsrapporter og instruksjoner fra Finansdepartementet. Hentet 06.01.2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fin/tildelingsbrev/id499309/?expand=facebook2539926>
- Gerring, J. (2017). *Case Study Research. Principles and Practices* (2.utg.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Grey, C. (2017). *A very short, fairly interesting and reasonably cheap book about studying organizations*. (4.utg.). London: SAGE.
- Halvorsen, B. E. (2017, 27. oktober). Avskiltet SSB-forsker Erling Holmøy: – Jeg er sint. *Aftenposten*. Hentet. 03.09.2018 fra: <https://www.aftenposten.no/amagasinet/i/0wb56/Avskiltet-SSB-forsker-Erling-Holmoy--Jeg-er-sint>
- Holmes, M., Sandnes; Å, H. & Oterholm, G. H. (2017, 10. november). Siv Jensen: – Christine Meyer har ikke min tillit. *VG*. Hentet 04.09.2018 fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/6rEqW/siv-jensen-christine-meyer-har-ikke->

min-tillit

- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1): 3–19.
- Jacobsen, K. D. (1960). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1, 231-248.
- Jacobsen, I. D. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* (3. utg.). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Jacobsen, I. D. (2018). *Organisasjonsendringer og endringsledelse* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (01. mars, 2015). Hva er statsforvaltningen? Organisering og fakta. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/hva-er-statsforvaltningen/id2397949/>
- Krekling, D, V. (2017, 29. november). Christine Meyer: – Jeg opplever at jeg ble presset til å si opp. *NRK*. Hentet 07.09.2018 fra https://www.nrk.no/norge/christine-meyer_-_jeg-opplever-at-jeg-ble-preset-til-a-si-opp-1.13801987
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag AS.
- Lie, E. & Roll-Hansen, H. (2001). *Faktisk talt. Statistikkens historie i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lie, E. & Sørbye, E. (2018). *Striden om Statistisk sentralbyrå i lys av forskningens og statistikkens uavhengighet*. *Nytt norsk tidsskrift*. nr. 2/2018/årg. 35/s. 105–120. doi: 10.18261/issn.1504-3053-2018-02-02
- Lund, T. (2002). Metodologiske prinsipper og referanserammer I T. Lund. (red.), *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. I P. J. DiMaggio & W. W. Powell (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago og London: University of Chicago Press.
- Moding, N. & Åhlström, P. (2012). *Dette er Lean, løsningen på effektiviseringsparadokset*. Halmstad: Rheologica publishing.
- Moene, K. & Barth, F. (2010). Små lønnsforskjeller og store velferdsstater. *Søkelys på arbeidslivet*, 27 (1-2), 77-86.

- Mogstad, M. (2017, 14. juli). Misvisende om omorganiseringen i SSB. *Morgenbladet*. Hentet 10.10.2018 fra <https://morgenbladet.no/ideer/2017/07/misvisende-om-omorganiseringen-i-ssb>
- Mosley, L. (2013). Introduction. I L. Mosley (red.), *Interview research in political science*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Mosveen, E. & Oterholm, G. H. (2017, 12. november). Snakker ut om hemmelig telefonsamtale: Meyer: Ble bedt om å gi innvandringsforsker spesialbehandling. *VG*. Hentet 03.09.2018 <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/E0Gej/snakker-ut-om-hemmelig-telefonsamtale-meyer-ble-bedt-om-aa-gi-innvandringsforsker-spesialbehandling>
- NOU 1988: 19. (1988). *Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå*. Oslo. Finansdepartementet. Hentet 21.11.2018 fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2012082309550
- NOU 2018: 7. (2018). *Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå*. Oslo. Finansdepartementet. Hentet 20.11.2018 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-7/id2594104/sec1>
- Peters, G. B. (2011). *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*. (3.utg.). London and New York: Pinter.
- Sandvær, H. (2017, 02. november). NHO og LO: Mulig SSB-endring kan ødelegge for lønnsforhandlinger. *VG*. Hentet 05.09.2018 fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/821bw/nho-og-lo-mulig-ssb-endring-kan-oedelegge-for-loennsforhandlinger>
- Scott, W. R. (2003). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. (5.utg.). Upper Saddle River: Prentice Hall
- Sejersted, F. (2014). Spenningene mellom politikk og embetsverk. *Stat & Styring*, 01/2014. 18-20.
- Selznick, P. (1997). *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Solstad, E. (2009). Fusjoner i offentlig sektor. *Magma*. 7. Hentet 29.11.2019 fra <https://www.magma.no/fusjoner-i-offentlig-sektor>
- Slagstad, R. (1998). *De nasjonale strategier*. Oslo: Pax forlag.
- Store norske leksikon (2018). Hentet 04.09.2018 fra https://snl.no/Christine_Meyer
- Statistisk sentralbyrå (2018a). Hentet 03.09.2018 fra <https://www.ssb.no/omssb/om-oss/historie/ssbs-historie>

- Statistisk sentralbyrå (2018b). Statistisk sentralbyrås historie. Hentet 22.10.2018 fra <https://www.ssb.no/omssb/om-oss/historie>
- Stortinget. (2018a, 10. januar). Åpen kontrollhøring 10. januar 2018 om håndteringen av omorganiseringen av SSB. Hentet fra <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Referat/Horinger/2017-2018/refh-201718-01-10/?all=true>
- Stortinget. (2018b, 1.mars). Åpen kontrollhøring 1. mars. januar 2018 om håndteringen av omorganiseringen av SSB. Hentet fra <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Referat/Horinger/2017-2018/refh-201718-03-01/?all=true>
- Stortinget. (2018c, 20 mars). Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen i sak om håndteringen av omorganiseringen i SSB. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-199s/?all=true>
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former i det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tjora, A. (2013). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag AS.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- VG. SSB-bråket. Hentet 04.09.2018 fra <https://www.vg.no/spesial/at/publish/generic-ssb-braaket/>
- Weber, M. (1997). "Bureaucracy. I J. M. Shafritz & A. Hyde (red.), *Classics of Public Administration*. Fort Worth, Philadelphia: Harcourt Brace College Publishers.
- Østerud, Ø. (2014). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. (5. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg

1. Intervjuguide

Innledning til intervjuet

- Kort løs prat
- Fortelle hvem jeg er, og gjenta hensikten med intervjuet (statsvitenskapsstudent, masteroppgave)
- Praktisk informasjon (intervjuets struktur, anonymitet, formålet med intervjuet, lydopptak evt. notater).

Innledningsspørsmål

- **Hvordan vil du beskrive samfunnsoppdraget til forskningsavdelingen i SSB?**
- Bye-utvalget mente forskningsavdelingen ikke leverte godt nok når det gjelder publisering i internasjonale topp tidsskrifter, som igjen skulle kvalitetssikre forskningen. Hvordan vurderer du den konklusjonen?
- **På hvilken måte vil du beskrive den planlagte omorganiseringen som et tiltak for å svare på behovet for modernisering?**
- Opplever du at det var behov for modernisering av forskningsavdelingen?

Dybdespørsmål

Spørsmål knyttet til styring

- **Hvordan vil du beskrive Finansdepartementet deltagelse i omorganiseringsprosessen?**
- Vil du beskrive departementet som tydelige i sitt syn på prosessen?
- Forstår du at det kunne gis inntrykk av at Christine Meyer hadde støtte til å gjennomføre omorganiseringen? Hvordan?
- Opplever du at departementet burde vært tydeligere i sitt syn på prosessen?
- Mener du finansdepartementet burde grepet inn i prosessen tidligere?
- Opplever du at direktør Meyer har opptrådd i tråd med føringer fra politisk ledelse? (Finansdepartementet)
- **Det hevdes at denne saken illustrerer hvordan SSBs faglige uavhengighet blir utfordret. Er du enig i den beskrivelsen? På hvilken måte?**

- Christine Meyer mener hennes uttalelser om «innvandringsregnskapet var faglig forankret, og henviser til SSB etiske regelverk. De politiske føringene i etterkant utfordrer den faglige uavhengigheten. Deler du den oppfatningen?
- **Vil du beskrive prosessen som et brudd på et etablert forhold mellom Finansdepartementet og SSB? Eventuelt Hvordan?**

Spørsmål knyttet til kultur

- **Opplever du at det er en intern uenighet om samfunnsoppdraget til SSB?**
- Kan du utdype det?
- **Det kan virke som det har vært en intern uenighet (mellom makroøkonomer) i valg av økonomiske modeller. Hvordan vurderer du det?**
- Opplever du at utdanningsbakgrunn, samfunnsøkonomi/ siviløkonomistudiet kan spille en rolle i en slik debatt?
- Hvilke andre faktorer tror du kan spille inn i en slik uenighet, alder?
- **SSB har historisk vært preget av samfunnsøkonomer fra UIO, hvordan tror du det har påvirket virksomheten?**
- **Hvordan tror du faktumet at SSBs er og tradisjonelt har vært en faglig sterk organisasjon med masse kompetanse kan ha innvirket på prosessen?**
- **Oppfatter du SSB som en endringsvillig organisasjon?**
- Kan det være problematisk at tidligere direktør Meyer ikke er samfunnsøkonom, men siviløkonom?
- Hvordan tror du at Meyer har ekstern bakgrunn spilte inn i prosessen?

Spørsmål knyttet til myter og symboler

- **Hvordan synes du Christine Meyer fremstilte situasjonen, og sin rolle i prosessen?**
- **Hvordan synes du finansdepartementet og Siv Jensen fremstilte situasjonen, og sin rolle i prosessen?**
- **Hvordan opplever du måten Bye-utvalget beskrev samfunnsoppdraget til forskningsavdelingen?**
- Er du enig i at det kan virke som Bye-utvalget vekta viktigheten av publisering i internasjonale tidsskrifter tyngre enn praktiske makroøkonomiske forhold i Norge?

- **Forstår du at noen tolker, og reagerer på måten Bye-utvalget beskrev den faglige kvaliteten til forskningsavdelingen?**

Avslutningsspørsmål

- Er det noe annet til du vil tilføye?
- Har jeg forstått deg riktig (gjentar sentrale punkter)

Tusen takk for at du stilte opp!

Vedlegg 2: Forespørsel om intervjudeltakelse i forskningsprosjektet – en masteroppgave om «omorganiseringsprosessen i SSB»

Bakgrunn og formål

Studien er en masteroppgave i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Formålet med studien er å innhente informasjon om prosessen i den foreslåtte omorganiseringen av forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå i 2016. Resultatene vil kun bli brukt til analysen i masteroppgaven. Du blir spurt om å delta fordi jeg ønsker å innhente informasjon fra sentrale aktører, til å belyse ulike erfaringer og beskrivelser av prosessen.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelse i studien krever medvirkning i form av et intervju. Intervjuet vil vare ca. 1 time på avtalt tid og sted. Spørsmålene i intervjuet vil omhandle samfunnsoppdraget til SSB, den foreslåtte reorganiseringsprosessen av forskningsavdelingen og forholdet mellom SSB og Finansdepartementet. Jeg vil i oppgaven ikke oppgi navn, eller annen informasjon som kan identifiseres. Intervjuene vil, dersom tillatelse gis, tas opp med lydopptaker, og suppleres av notater.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun jeg som vil ha tilgang til disse personopplysningene. Eventuelle opptak vil oppbevares låst på adskilt sted, for å ivareta konfidensialiteten. Du vil få muligheten til sitatsjekk før innlevering av oppgaven. Prosjektet skal avsluttes 23.05.2019. Da vil alle personopplysninger og eventuelle opptak bli slettet. På oppdrag fra Universitetet i Oslo har NSD - Norsk senter for forskningsdata AS - vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake, uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Dersom du ønsker å delta, har spørsmål til studien eller ønsker å trekke deg, ta kontakt med: *Universitetet i Oslo* ved student Espen Moseng, telefonnummer: 95788508. E-post: Espen_moseng@hotmail.com.

Veileder for oppgaven Tom Christensen, professor i statsvitenskap, UIO. E-post: tom.christensen@stv.uio.no

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17

Med vennlig hilsen
Espen Moseng

Samtykke til intervjudeltakelse i studien

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet og har fått anledning til å stille spørsmål.
Jeg samtykker til:

å delta på intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 1.7.2019.

(Signert av intervjuobjekt under intervjuet, dato)

Vedlegg 3: Forkortelser

Oversikt over forkortelser i oppgaven:

SSB	Statistisk sentralbyrå
FA	Forskningsavdelingen i SSB
TBU	Teknisk beregningsutvalg
NPM	New Public Management
NHH	Norges Handelshøyskole
UiO	Universitetet i Oslo
FIN	Finansdepartementet
LO	Landsorganisasjonen i Norge
NHO	Næringslivets Hovedorganisasjon

