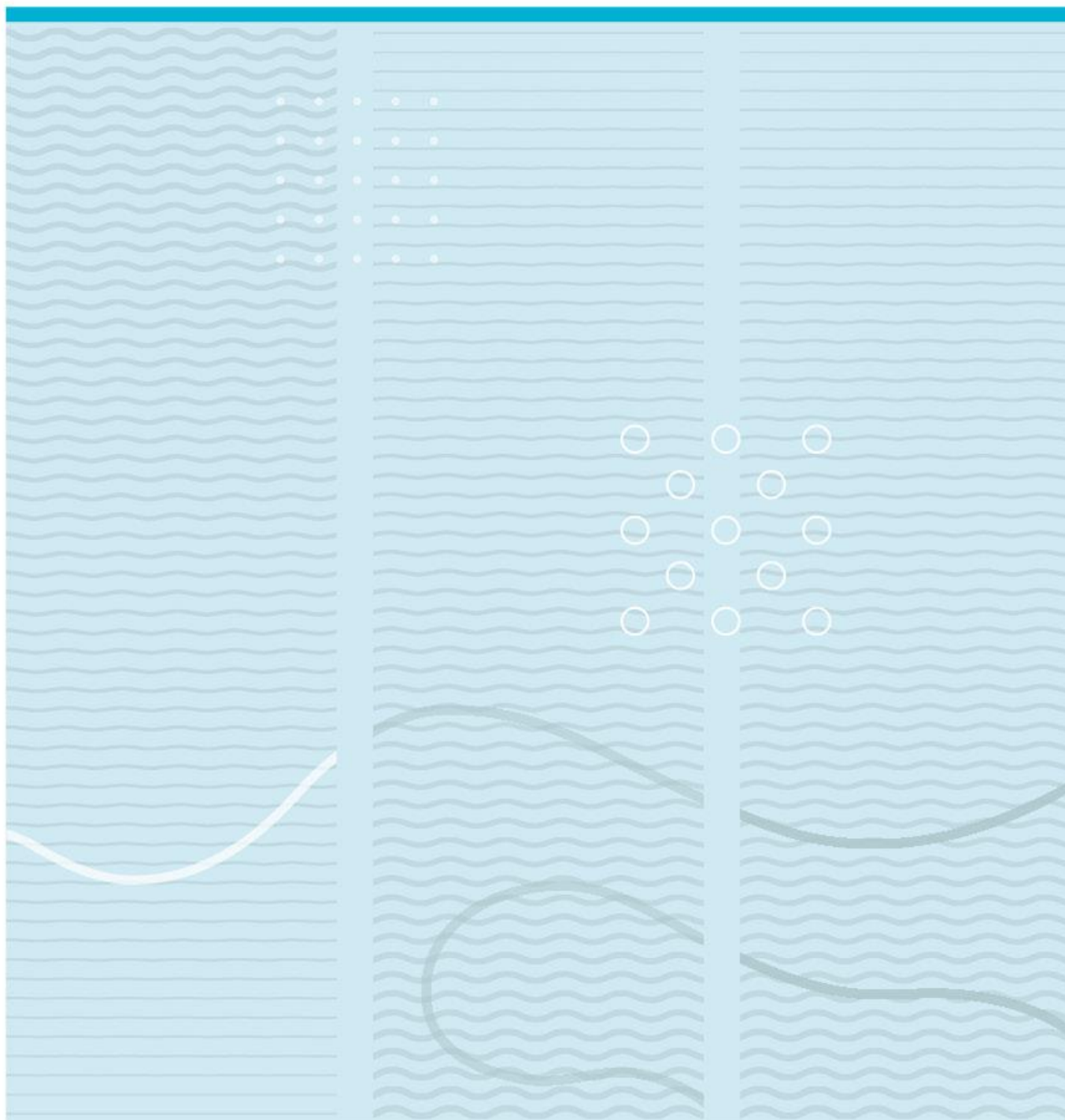


Liv Kristin Hasle Øksenholt

Organisering av tverretatlig samarbeid

Innramming gjennom erfaring – veien til felles forståelser?



Universitetet i Sørøst-Norge
Fakultet for USN Handelshøyskolen
Institutt for økonomi, historie og samfunnsvitenskap
Postboks 235
3603 Kongsberg

<http://www.usn.no>

© 2019 Liv Kristin Hasle Øksenholt

Denne avhandlingen representerer 30 studiepoeng

Sammendrag

Denne masteroppgaven ser på dynamikken mellom rammer og meningsskaping i forbindelse med tverretatlige organiseringer, med organiseringen av de tverretatlige sentrene mot arbeidslivskriminalitet som case. For å forstå denne dynamikken har jeg tatt utgangspunkt i Vlaar et al. (2006) sitt rammeverk som tilegner rammene en viktig rolle som tilrettelegger for meningsskaping og således handling i tverretatlige organiseringer, aktivitet som enhver organisering er avhengig av for å kunne oppnå intensjonen med organiseringen. Gjennom oppgaven skal jeg vise hvordan dynamikken mellom rammer og meningsskaping ble oppfattet i caset, og på denne måten illustrere både hvor viktig en innramming av en organisering er, så vel som kompleksiteten omkring innrammingen av en tverretatlig organisering.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
Innholdsfortegnelse	5
Forord	6
1 Innledning	8
1.1 Innledning.....	8
1.2 Organisering gjennom prosessperspektivet og pragmatismen.....	8
1.3 Problemstilling og teori	10
1.4 Tverretatlig organisering	13
1.5 Rammer	14
1.6 Rammer og overløp	16
1.7 Videre oppbygging av oppgaven.....	17
2 Beskrivelse av case og teoretisk rammeverk.....	19
2.1 Organiseringen av tverretatlige sentre mot arbeidslivskriminalitet	19
2.2 Refleksjon av beskrivelsene.....	22
2.3 Teoretisk rammeverk.....	24
2.4 Oppsummering av kapittel 2	28
3 Metode.....	29
3.1 Forskningsdesign.....	29
3.2 Utfordringer når det gjelder å belyse problemstillingen	33
3.3 Analytisk tilnærming	36
3.4 Oppsummering av kapittel 3	38
4 Analyse.....	39
4.1 Innledende refleksjoner	39
4.2 Analyse	41
5 Refleksjon og diskusjon.....	53
5.1 Diskusjon	53
6 Oppsummering av oppgaven.....	61
6.1 Oppsummering	61

Forord

Jeg vil gjerne få takke alle som har deltatt i den tverretatlige organiseringen av sentrene mot arbeidslivskriminalitet, og en spesiell takk til de som har bidratt med sin kunnskap og erfaring i denne oppgaven. Det er en personlig oppfatning at tverretatlig samarbeid er spennende, men til tider også krevende arbeid. Derfor er det nødvendig med god planlegging, rolleavklaringer og organisasjonsforståelse – slik at samarbeidet kan oppnå sin intensjon.

The sky's the limit!

Tønsberg, 10.mai 2019

Liv Kristin Hasle Øksenholt

1 Innledning

Nøkkelord: organisering, handling, meningsskaping, rammer, tverretatlig organisering

1.1 Innledning

Denne masteroppgaven benytter organiseringen av de tverretatlige sentrene mot arbeidslivskriminalitet som case, for å illustrere dynamikken mellom rammen av en organisering og meningsskaping i tverretatlig samarbeid. Gjennom presentasjon av teori, analyse av datamateriale og drøfting av resultater, vil jeg vise hvilken viktig rolle rammer har som verktøy for alle involverte parter, når det gjelder å skape felles forståelser. Jeg vil argumentere med at det er gjennom felles forståelser og en felles tilnærming til organiseringen at slike samarbeid kan få til felles handling, og således oppnå den overordnede forventingen til organiseringen.

Før jeg går i gang med videre beskrivelser av teori, vil jeg formidle at alle formuleringer som omhandler det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet tar utgangspunkt i min forståelse, erfaring og tolkning av offentlige dokumenter, intervjuer, deltakelse og observasjon. Jeg anser det som meget sannsynlig at andre personer som har kjennskap til denne organiseringen, ikke nødvendigvis er enig i verken tolkninger eller drøftinger som blir presentert i denne oppgaven.

Kapittel en er delt inn i fire deler som utgjør oppgavens innledning. Den første delen er en redegjørelse for perspektivet jeg tar overfor organisering og meningsskaping. Deretter kommer en beskrivelse av oppgavens problemstilling og rammeverket som skal benyttes. I den tredje delen presenterer jeg noen betraktninger omkring tverretatlige organiseringer, som hvorfor man velger en slik organisering, og egenskaper ved den. Den siste delen er tilegnet teori omkring innramming av organiseringer.

1.2 Organisering gjennom prosessperspektivet og pragmatismen

Organisering handler om hvordan vi planlegger, innretter og handler for å utføre aktiviteter – et tankesett som er overførbart til alle typer aktiviteter ifølge Hernes (2016, s. 19). Oppgaven tar utgangspunkt i at vi forstår organisering gjennom prosessfilosofien, ofte omtalt som tilblivelsens filosofi etter Alfred North Whitehead

(1861-1947) – hvor oppfattelsen av alle ting, også organisering, må forstås gjennom kontinuerlige mikroskopiske hendelser som kobles sammen og blir til noe. Akkurat som rammer for organisering skaper prosesser, bidrar også prosessene til rammene, og dette skjer ifølge Hernes gjennom handling (2016, s. 209-210). For å illustrere dette billedlig kan vi ifølge Hernes (2016) tenke på et bord, der det er bruken av et bord som gjør bordet til et bord. Bordet blir til gjennom hendelser, som frokoster ved bordet, bursdagsfeiringer rundt bordet, eller diskusjon og gråt ved bordet – altså handling ved bordet som gjør at bordet er i en kontinuerlig tilstand av tilblivelse (s. 209-210).

Når det gjelder prosess, er det ifølge Hernes (2016, s. 26) slik at prosess handler om å være i bevegelse, man kommer fra noe og er på vei til noe, i en kontinuerlig tilstand av tilblivelse i en verden i bevegelse – uten en begynnelse eller slutt. Det er viktig å påpeke at vi ser på prosesser som kontingente, at de kan bli til mange ting, og at hva de blir er knyttet til handlinger. Til tross for at prosesser er kontingente og kan bli til mange ting, er de relatert til ideer eller teorier som danner rammer for prosessene, således kan de ikke bli til hva som helst (Hernes, 2016, kap. 2).

Ifølge Hernes (2016) vil organisering gjennom prosessperspektivet alltid forsøke å skape en form for stabilitet, en tilstand der organiseringen gir mening – en tilstand som er nødvendig for at organiseringer skal kunne oppleves som relativt stabile systemer. Det er denne tilstanden som omtales som menings-skaping - en ønsket tilstand som et resultat av en innrammet prosess (kap. 2).

Jeg skrev innledningsvis at organisering handler om hvordan vi planlegger, innretter og handler for å utføre aktiviteter. Her ser vi på handling gjennom pragmatismen, en gren innenfor prosessfilosofien som ifølge Hernes (2016, s. 200) egner seg godt til å forstå organisering. Dette er fordi pragmatismen, ifølge Martinsen (1991) tar utgangspunkt i en ide eller teori som en plan for handling - der virkelighet skapes gjennom handling, og mener «I følge pragmatismen blir virkeligheten skapt ved at vi formulerer ideer og teorier, og så handler på basis av disse». Således kan vi ifølge Martinsen (1991) forstå pragmatismen som at den søker «sannhet» gjennom handling, slik at en ide eller teori som, gjennom handling, fører til ønskede konsekvenser, er sann. På samme måte vil en ide eller teori, som gjennom handling, ikke fører til ønskede konsekvenser være usann. I relasjon til organisering kan vi forstå gjennom pragmatismen at sannhetsverdien i

organiseringen ligger i meningsskaping gjennom handling, der forståelse og erkjennelse skjer lokalt og relasjonelt i den enkelte organisering (Hernes, 2016, kap. 18).

1.3 Problemstilling og teori

Organisering, rammer og meningsskaping er viktige begreper innenfor organiseringsfaget, som nok kan framstå som mer uforutsigbart der organiseringen er tverretatlig. Ifølge Vlaar, Van den Bosch & Volberda (2006) er en årsak til dette at man forventer at tverretatlige organiseringer har en del usikkerhet og tvetydighet ved seg, særlig i oppstartsfasen. Innrammingen av en slik organisering, eller rammene som er betegnelsen som for det meste benyttes i denne oppgaven, har således en ekstra viktig rolle i slike organiseringer som tilrettelegger for felles forståelser og tolkninger. Gjennom rammer som tilrettelegger, kan partene oppnå en felles tilnærming til usikkerhet og tvetydighet som er avgjørende for at organiseringen skal kunne oppnå felles handling. Det er når organiseringen oppnår en slik samhandling og tilslutning omkring organiseringens forventinger og mål, at man oppnår meningsskaping.

Gjennom et prosessperspektiv der prosesser er kontingente og knyttet til handlinger, og således kan bli til mange ting – er rammer, ifølge Hernes (2016, s. 58-59) et forsøk på å påvirke mennesker, prosesser eller organiseringer. Denne påvirkningen, som har som mål å oppnå meningsskaping, kan skje gjennom lederskap, materialitet og fortellinger (Hernes, 2016, s. 58.59). Jeg tolker således rammer som en plan for handling, en nødvendighet, et verktøy og virkemiddel som har som rolle å gi en organisering mening og retning.

I denne masteroppgaven skal jeg å se på dynamikken mellom rammer og meningsskaping i forbindelse med tverretatlige organiseringer, med organiseringen av de tverretatlige sentrene mot arbeidslivskriminalitet som case. Jeg ønsker å se på om det er mulig å identifisere usikkerhet og tvetydighet i oppstartsfasen, for så å se på hvordan organiseringen anså rammene for samarbeidet som en tilrettelegger for å skape felles forståelser.

Jeg utforsker innramming av tverretatlige organiseringer gjennom Vlaar et al. (2006, s. 2) sitt rammeverk, som tilegner rammer en viktig rolle fordi de anser dem som tilretteleggere for felles forståelse og tolkning – en forutsetning for å oppnå felles

handling og meningsskapning. For øvrig anser Vlaar et al. (2006, s. 5) rammer som kontrakter, regler og rutiner, i tillegg til prosesser for organisering og håndheving. Vlaar et al. (2006, s. 2) mener at rammer er spesielt viktige i oppstartsfasen av en organisering fordi de anser tverretatlige organiseringer som sårbare i denne fasen, særlig med tanke på usikkerhet og tvetydighet. Ifølge Vlaar et al. (2006, s. 2-3) oppstår usikkerhet og tvetydighet fordi partene er forskjellige og kommer fra ulike organisasjonsstrukturer, kulturer og funksjoner, har ulik begrepsforståelse og ulike ledelsesstiler. Således forventer man utfordringer når det gjelder å forstå hverandre, da de ulike partene kommer inn i organiseringen med ulik kompetanse fra forskjellige bransjer med ulikt ståsted.

Ut ifra dette ser jeg på tverretatlige organiseringer som at de er mer sammensatt og kontingente enn andre organiseringer, og således også mer avhengige av retningsgivende rammer, slik at organiseringen, gjennom handling, ikke blir til hva som helst. Vlaar et al. (2006) skisserer hvordan rammene kan opptre som en tilrettelegger for meningsskapning gjennom fire mekanismer. De fire mekanismene beskrives kort her i innledningen, mens en mer utfyllende presentasjon av rammeverket til Vlaar et al. (2006) er å finne i andre halvdel av kapittel 2.

1.3.1.1 Den første mekanismen som bidrar til at rammer kan opptre som tilrettelegger for meningsskapning:

Gjennom at rammene, de formelle dokumentene og prosessene, i så stor grad er retningsgivende slik at partene ut ifra innholdet, får en klar forståelse for organiseringens prioriteringer. I dette ligger blant annet at avveininger og beslutninger som er tatt, eller ikke tatt, i forkant av organiseringen bør beskrives slik at partene har kunnskap om disse. Gjennom en slik retning bør det også være klart for partene de avgrensningene som er gjort, og som gir innhold når det gjelder å forstå hva som er forventet, akseptabelt og eventuelt handlingsrom som organiseringen har. Rammene bør være så klare at deltakerne lett forstår hvordan man skal prioritere i videre diskusjoner og forhandlinger, således vil partene lettere kunne konsentrere seg om de viktige problemstillingene slik at de kan oppnå sitt felles mål (Vlaar et al., 2006, s. 10-11).

1.3.1.2 Den andre mekanismen som bidrar til at rammer kan opptre som tilrettelegger for meningssskaping:

At rammene legger til rette for dialog, diskusjon og refleksjon slik at partene sammen evner å sette ord på samarbeidet og det de skal oppnå. I dette ligger det blant annet at rammene bør oppfordre partene til å utarbeide felles holdninger, prioriteringer og tolkning av begreper. Gjennom at rammene tvinger partene til å sette ord på egne og felles mål ved organiseringen, blir det også anledning til å løfte fram tvetydigheter som det kan redegjøres for, for å kunne sette ord på uklarheter og således gi organiseringen mer innhold som gir mening for partene. Gjennom dette får partene mer kunnskap om hverandre og øker sjansene for en felles forståelse for samarbeidet, som igjen påvirker meningssskaping (Vlaar et al., 2006, s. 12-13).

1.3.1.3 Den tredje mekanismen som bidrar til at rammer kan opptre som tilrettelegger for meningssskaping:

At det gjennom rammene legges til rette for initiativ til kontinuerlig samhandling mellom partene. I dette ligger det at man anser tverretatlig samarbeid som en dynamisk organisering som hele tiden er påvirkelig og i bevegelse gjennom de ulike aktørene, og som krever kontinuerlig samhandling mellom partene. Således bør også rammene være dynamiske slik at organiseringen er i stand til å håndtere nye elementer som dukker opp (Vlaar et al., 2006, s. 14-15).

1.3.1.4 Den fjerde mekanismen som bidrar til at rammer kan opptre som tilrettelegger for meningssskaping:

At rammene legger til rette for meningssskaping gjennom å forhindre individuelle oppfatninger, holdninger, beslutninger og handlinger - og heller fremmer felles forståelser, holdninger og avgjørelser. I dette ligger det at rammene bør påse at organiseringen framstår som samordnet slik at de svekker mulighetene for individuelle påvirkninger. Således sørger man også for å opprettholde felles forståelser og forventinger til samarbeidet (Vlaar et al., 2006, s. 15-16).

For å undersøke disse hypotetiske mekanismene om knytningene og dynamikken mellom rammer og meningssskaping i tverretatlig samarbeid, skal jeg se på rammesettingen ved organiseringen av de tverretatlige sentrene for arbeidslivskriminalitet i Norge. Denne organiseringen omhandler etableringen av syv sentrene, og er et produkt av et formalisert firepartssamarbeid mellom Politiet,

Arbeidstilsynet, Skatteetaten og NAV, der sentrene ble opprettet i tidsperioden 2015-17. Arbeidslivskriminalitet i denne sammenheng er definert som «handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen» (Regjeringen, 2015, s. 5).

Gjennom offentlige dokumenter, intervjuer, samtaler og observasjon, skal jeg forsøke - gjennom hendelser, historier, holdninger og utsagn, å identifisere dynamikken mellom rammer og meningsskaping i den tverretatlige organiseringen ved sentrene mot arbeidslivskriminalitet. Med dette ønsker jeg å bidra til å illustrere rammenes viktige rolle i tverretatlige samarbeid, samt kompleksiteten ved innramming for denne type organisering.

1.4 Tverretatlig organisering

Jeg forstår tverretatlige organiseringer som at de består av parter fra ulike virksomheter, altså en organisering på tvers av virksomheter, som samler seg om et felles mål. Ifølge Parmigiani og Rivera-Santos (2011) kan vi forstå tverretatlig samarbeid som strategisk viktige relasjoner mellom én virksomhet og andre virksomheter, der målet er økt produksjon gjennom deling og utveksling av virksomhetens ressurser (2011, s. 1).

Ifølge Parmigiani og Rivera-Santos (2011, s. 14-15), etablerer vi som oftest tverretatlig samarbeid i forbindelse med utfordringer som berører store deler av samfunnet, som for eksempel temaer innenfor helse, økonomi og miljø. Dette er samarbeid som preges av store variasjoner når det gjelder omfang, tidsperspektiv og antall samarbeidsparter. Det de legger vekt på som mest fremtredende av egenskaper ved slike organiseringer er mangfoldet når det gjelder samarbeidsparter, i tillegg til at samarbeidet ikke er profittmotivert. De påpeker at tverretatlige samarbeid er krevende både å opprette, samt lede. Dette har å gjøre med at offentlige virksomheter har vanskelig for både å være aktører som håndterer samfunnsutfordringer tilfredsstillende, samtidig som de skal forsøke å øke tilliten blant borgerne. I tillegg, påpeker Parmigiani og Rivera-Santos (2011, s. 14-15), vil slike samarbeid alltid møte krav om effektivitet og ansvarlighet. Som Vlaar et al. (2006) beskriver, trekker også Parmigiani og Rivera-Santos (2011, s. 15) fram at tverretatlig samarbeid har behov for hjelp for å tolke både hverandres motivasjon for samarbeidet, så vel som partenes ulike handlinger – i tillegg kan

ubalanse i maktstrukturen mellom partene vanskeliggjøre samarbeidet. Heldigvis ser det ut til å være håp for tverretatlige organiseringer på sikt, og ifølge Parmigiani og Rivera-Santos (2011, s. 15) forklares dette gjennom tid og mye felles erfaring, i tillegg til orden og struktur når det gjelder felles rutiner og arbeidsmetodikk. Da er det en større sjanse for at partene har en opparbeidet tillit overfor hverandre som ganger samarbeidet.

Det følger av Parmigiani og Rivera-Santos beskrivelser og funn at det å komme til enighet om hvordan delingen og utvekslingen av virksomhetens ressurser skal skje i praksis, krever planlegging, tilrettelegging og samhandling - altså rammesetting på flere nivåer gjennom lederskap, materialitet og artefakter. Det er også dette Vlaar et al. skisserer gjennom å påpeke at det er en kjent sak at tverretatlige organiseringer er utsatt for utfordringer omkring koordinering, kontroll og legitimitet (2006, s. 3). Jeg opplever således at Parmigiani og Rivera-Santos (2011) peker på nokså like utfordringer som Vlaar et al. (2006) når det gjelder tverretatlige samarbeid. For, der Parmigiani og Rivera-Santos (2011) beskriver hvordan et slikt samarbeid har behov for hjelp til å tolke hverandres motivasjon for samarbeidet i tillegg til handlinger – og således ber om rammer - beskriver Vlaar et al. de samme momentene som usikkerhet og tvetydigheter som bør håndteres gjennom rammer.

1.5 Rammer

Innledningsvis beskrev jeg begrepet organisering som hvordan vi planlegger, innretter og handler for å utføre aktiviteter (Hernes, 2016, s. 19). Videre beskrev jeg hvordan organisering kan forstås som kontinuerlige prosesser der prosessene er kontingente – men relatert til ideer eller teorier som danner rammer for prosessen (Hernes, 2016, kap. 2). Så beskrev jeg hvordan organisering, ifølge Hernes (2016, kap. 2) alltid vil forsøke å skape en form for stabilitet som i faget omtales som meningsskaping. Nå vil jeg utdype Hernes sin tilnærming til rammer gjennom lederskap, materialitet og fortellinger. Ifølge Hernes (2016, s. 58-59) kan vi forstå rammer som et forsøk på å påvirke mennesker, prosesser eller organiseringer gjennom lederskap, materialitet og fortellinger for å oppnå meningsskaping. Hernes (2016, kap. 4) bryter ned rammer til å omhandle ulike handlinger og artefakter som innvirker på meningsskappingsprosessen. Disse handlingene og artefaktene blir omtalt som lederskap, materialitet og fortellinger, og kan forstås som verktøy for å påvirke organiseringens retning og mening.

Hernes (2016) ser på lederskap som en direkte form for innramming av meningsskaping gjennom den enkeltes leders evne til å skape mening gjennom samhandling og tilslutning til narrativet» (s. 60). I dette legger han en leders personlige egenskaper som for eksempel evnen til å kommunisere, lytte, skape tillit og løse konflikter (Hernes, 2016, s. 60).

Materialitet er en annen form for innramming og forbindes ifølge Hernes (2016) «... med evnen til å stabilisere relasjoner mellom menneskelige aktører» (s. 64). Her ramser Hernes (2016, s. 64) opp ulike eksempler på materialitet som teknologi, fagsystemer og powerpointpresentasjoner, rutiner, rekvisita, kontorer og møtelokaler – alt av ting eller verktøy som muliggjør samarbeid mellom mennesker. Når det gjelder materialitet finner jeg også begrepet regulerende materialitet, noe som ifølge Hernes (2016, s. 64-66) blir omtalt som begrensninger som omkring materialitet når det gjelder å oppnå meningsskaping. Eksempler på regulerende materialitet er skrevne regler som kontrakter, avtaler for hva som er lov eller ikke lov. Om regulerende materialitet mener Hernes (2016, s. 67) at den kan virke styrende på prosesser.

Innramming kan også ta form gjennom fortellinger, der fortellinger organiserer oss gjennom det vi kommuniserer, både verbal og non-verbal kommunikasjon. Jeg forstår fortellinger som performative, at de er mer enn bare ord og setninger og at de også kan relateres til handling. Ifølge Hernes (2016) er «fortellinger alle de små utvekslinger av erfaringer, forklaring og opplevelser som inngår i meningsskapingen» (s. 69). Således er fortellinger et kraftfullt verktøy som kan benyttes til å samle organiseringen, så vel som å splitte den. Fortellinger oppstår gjennom at forståelse og erkjennelse skjer lokalt, vi ser ikke hele bildet, men bruddstykker av helheten, og fortellinger påvirker oss.

I følge Boje (1991) anser organiseringsfaget historiefortelling som en viktig driver når det gjelder å skape mening ved organisatoriske tvetydigheter, og påpeker at i organiseringer som opplever ustabilitet eller turbulens, så vil historiefortelling være et aktivt og mye brukt verktøy for å skape mening blant interessentene. Her er det verdt å merke seg at Boje (1991) også mener at historiefortelling har en sentral rolle når det gjelder å skape mening i stabile organiseringer. Boje (1991) trekker fram historiefortelling som det mest foretrukne verktøyet blant involverte interessenter når det gjelder å skape mening, og at interessentene har et særlig behov for å skape mening i

forbindelse med hendelser, ved innføring av endringer, eller for å skape tilslutning omkring ulike holdninger. Boje (1991) beskriver hvordan historiefortelling handler om kommunikasjonen som interessentene kontinuerlig utøver seg imellom, fra hvilke historier som deles - til når og hvor de deles, og hvordan de blir oppfattet og analysert gjennom form, tonefall og kroppsspråk. Han mener også at historier kan utvikle seg – det betyr at interessenter kan velge kun å gjenfortelle bruddstykker av en historie der man som mottaker selv må danne seg en oppfatning av historien. Gjentakende historiefortelling er med på å sette ord på tvetydigheter i organiseringen der tvetydighetene gjerne bidrar til usikkerhet omkring handling.

Her kan jeg også støtte meg på Vlaar et al. (2006) som mener at tverretatlige organiseringer er sårbare når det gjelder historiefortelling fordi tverretatlige organiseringer mangler historier, særlig i starten da interessentene har få felles erfaringer å bygge historier på. I tillegg har de ofte begrenset med kunnskap om hverandres bakgrunn og organisasjoner. Disse elementene legger blant annet et ekstra stort press på klare og tydelige rammer slik at interessentene enkelt skal kunne handle.

1.6 Rammer og overløp

Uavhengig av form, er innramming et nyttig begrep for å forstå dynamikken mellom rammene som blir satt, og meningsskapning. Men, som Hernes (2016) påpeker; «hvordan rammene virker inn på mennesker og grupper, vet de ikke helt før rammene har fungert i praksis» (s. 58). Av dette forstår jeg at en organisering med utfyllende rammer alltid er påvirkelig gjennom indre og ytre hendelser som påvirker organiseringen. Små og store uventede effekter som kommer til syne gjennom organisering omtaler Hernes som overløp, og er alle de uforutsette effektene av en innramming. Overløp kan således også relateres til innrammingens ufullstendighet, eller sees på som en indikasjon på hva som bør korrigeres for å oppnå ønsket organisering (Hernes, 2016, kap. 4).

For å utdype forståelsen av overløp, trekker Hernes (2016, s.76) fram sosiologen Michel Callon (1998) som ser på innramming og overløp som et begrepspar der innramming og overløp er avhengige av hverandre - der innramming fører til overløp, og overløp igjen påvirker innrammingen. Om overløp sier Hernes (2016) at Callon (1998) benytter seg av to måter å tenke innramming og overløp på;

Den ene dreier seg om å tenke på innramming som noe endelig og overløp som noe sjeldent. Den andre dreier seg om innramming som en pågående investering og overløp som noe hyppig, ja, nærmest uunnværlig. Det betyr at når det skjer overløp, så oppstår nye forsøk på innramming. (s. 144)

Ved innramming som noe endelig og overløp som noe sjeldent, benytter Callon (1998) den samfunnsøkonomiske teorien om markedssvikt for å illustrere overløp som en uventet og ikke-kalkulert effekt av en innramming på meningsskapingsprosessen. Som en eksternalitet, hentet fra økonomisk teori, som betraktes som et resultat av en markedssvikt, anser Callon (1998) overløp som en positiv eller negativ uventet effekt av en innramming, på en meningsskapingsprosess. I økonomisk teori kan eksternaliteter håndteres gjennom investeringer, likeså kan overløp håndteres gjennom om-innramming.

Den andre tilnærmingen til innramming og overløp, ser Callon (1998) på overløp som en forventet konsekvens av enhver innramming, slik at innramming som aktivitet verken klarer, eller har til hensikt, å ta høyde for alt det som kan påvirke en prosess. Gjennom denne tilnærmingen anser man i stedet innramming som en kontinuerlig aktivitet der identifiserte overløp håndteres gjennom en om-innramming av meningsskapingsprosesser. Her håndteres identifiserte overløp som erfaring som kan omgjøres til organisatorisk læring, og som bidrar til utvikling av organiseringen.

1.7 Videre oppbygging av oppgaven

Kapittel to inneholder to deler. I den første delen beskriver jeg caset, som er organiseringen av de tverretatlige sentrene mot arbeidslivskriminalitet i Norge. I den andre delen skal jeg dykke dypere ned i Vlaar et al. (2006) sitt rammeverk som problemstillingen bygger på.

Kapittel tre er metodekapittelet som gir en oversikt over datamaterialet som denne oppgaven er basert på. Her skal jeg gjøre rede for hvordan jeg har samlet inn data, i tillegg til refleksjoner jeg har gjort meg både i forkant og etterkant av innsamlingen.

Kapittel fire inneholder analysen. Her forsøker jeg å kategorisere med tanke på viktige momenter som skisseres i rammeverket til Vlaar et al. (2006). Dette gjør jeg gjennom beskrivelser, utsagn og tolkninger av det tilgjengelige datamaterialet.

Kapittel fem inneholder diskusjon og drøfting om funn fra analysen opp mot både Vlaar et al. (2006) sitt rammeverk, samt den teoretiske fremstillingen av de ulike begrepene i innledningen. Her skal jeg også forsøke å trekke noen konklusjoner.

Kapittel seks er en avrunding og oppsummering av denne oppgaven. Her vil jeg også benytte anledningen til å reflektere over oppgavens bidrag til organiseringsfaget.

2 Beskrivelse av case og teoretisk rammeverk

2.1 Organiseringen av tverretatlige sentre mot arbeidslivskriminalitet

Det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet består primært av de fire offentlige etatene Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten. Den 13.januar 2015 lanserte regjeringen en strategi mot arbeidslivskriminalitet der forordet lyder som følger:

Regjeringen legger med dette fram en strategi for å styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Regjeringen vil bekjempe arbeidslivskriminalitet og fremme seriøse og gode arbeidsforhold gjennom et bredt samarbeid mellom offentlige myndigheter og arbeidslivets parter om forebygging, kunnskapsdeling og håndheving. De enkelte tiltakene i denne strategien må ses i sammenheng med regjeringens samlede politikk mot økonomisk kriminalitet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, Forord)

I kapittel en definerte jeg begrepet arbeidslivskriminalitet i tråd med denne strategien (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015), slik; «handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen» (s. 5).

I denne definisjonen av begrepet arbeidslivskriminalitet ligger det ifølge Arbeids- og sosialdepartementet (2015, s. 5-6) en forutsetning om tilstedeværelse av multikriminalitet, for at en sak eller et forhold skal kunne falle innunder denne definisjonen. Med multikriminalitet henviser Arbeids- og sosialdepartementet (2015, s. 5-6) til saker, aktører eller forhold der man mistenker at det har blitt begått lovbrudd overfor flere myndigheters regelverk. Det kommer tydelig frem av strategien at arbeidslivskriminalitet er en utfordring innenfor økonomisk kriminalitet, dette vet man fordi de fire samarbeidsetatene har mye erfaring fra tidligere samarbeid i enkeltsaker – men, etatene har ingen tallfestet oversikt over omfanget (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, s. 6).

Når det gjelder ulike tiltak overfor arbeidslivskriminalitet, som det henvises til i forordet, var et av tiltakene å opprette tverretatlige sentre mot arbeidslivskriminalitet. Sentrene er omtalt i strategien (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015), på følgende måte:

For å bekjempe arbeidslivskriminalitet må etatene kunne utveksle informasjon og samordne sine ressurser best mulig. Mange steder foregår det allerede et omfattende samarbeid mellom etatene. Dette skal settes i system og følges opp nasjonalt, regionalt og lokalt....Det skal legges til rette for et utvidet praktisk operativt samarbeid på regionalt og lokalt nivå slik at dette blir mer forpliktende, og formaliseres for eksempel gjennom samarbeidsavtaler. Lokalt må etatene kunne handle raskt og gå sammen om tilsyn når det er behov (s. 10)

Slik jeg har forstått det i samtale med kilder, var strategien fra 2015 et formelt spark på ballen for de fire samarbeidspartene om å rigge seg lokalt, der det sentralt ble besluttet hvor i Norge sentrene skulle opprettes. Dette kommer også tydelig fram gjennom regjeringens reviderte strategi fra juli 2016 hvor det informeres om at det siden 2015 er opprettet tverretatlige sentre mot arbeidslivskriminalitet i Oslo, Bergen, Stavanger, Kristiansand og Trondheim (Regjeringen, 2016). Den reviderte strategien fra 2016 bærer ellers preg av at den tverretatlige innsatsen, gjennom det halvannet året som har gått, har fått mer erfaring både når det gjelder kunnskap om arbeidslivskriminalitet og omfang. Her blir det skissert flere tiltak for at samarbeidet skal kunne jobbe mer helhetlig. Eksempler er tiltak for å styrke samarbeidet innenfor analyse og etterretning på sentrene, og utvikling av en veileder når det gjelder hvordan samarbeidsetatene skal kunne dele etatsinformasjon seg imellom i arbeidet på sentrene (Regjeringen, 2016).

Når det gjelder deling av informasjon mellom samarbeidsetatene står det i den reviderte strategien fra 2016 at dette er et viktig premiss «for å få til et effektivt tverretatlig samarbeid mellom kontrolletatene og politiet....Veilederen inneholder en gjennomgang av hva slags informasjon som kan deles, og forslag til hvordan en kan gå fram for å vurdere om informasjon kan deles» (Regjeringen, 2016).

Et annet tema som kommer fram i den reviderte strategien fra 2016, er behovet for utvikling av arbeidsmetodikk omkring effektiv sanksjonering overfor personer,

virksomheter eller forhold – altså hvordan etatene i samarbeidet bør rigge seg for å sanksjonere mest effektivt i de ulike sakene som oppstår i sentrene. Dette er viktig for å sikre etterlevelse av regelverket, og strategien påpeker; «Regjeringen ønsker et sanksjonssystem hvor risikoen for å bli tatt øker, samtidig som ressursene i kontrolletatene og politi- og påtalemyndighet utnyttes på en bedre måte» (Regjeringen, 2016).

I januar 2017 legger regjeringen fram enda en revidert strategi mot arbeidslivskriminalitet, og i august samme år blir det lagt fram en statusrapport på oppfølgingen av den reviderte strategien mot arbeidslivskriminalitet for 2017. Her kommer det fram at det i løpet av 2017 har blitt opprettet ytterligere to tverretatlige sentre mot arbeidslivskriminalitet i henholdsvis Tønsberg og Bodø (Regjeringen, 2017, s. 4). På dette tidspunktet er alle de syv sentrene i drift. Statusrapporten legger opp til en oppdatering på de ulike tiltakene som blir skissert i de reviderte strategiene for både 2016 og 2017. Jeg tolker det dithen at det tverretatlige samarbeidet står overfor en rekke utviklingsprosesser som er langvarige og komplekse, og igjen nevnes det kontinuerlige arbeidet når det gjelder utvikling av veilederen for deling av informasjon mellom etatene (Regjeringen, 2017, s. 5-6). Jeg tolker det ut ifra statusrapporten for 2017 at dette er utviklingsarbeid som krever høy kompetanse innenfor jus og andre fagområder, med behov for mange avklaringer og beslutninger underveis på ulike nivåer i de forskjellige etatene - og således et eksempel på prosess som er under kontinuerlig påvirkning og beslutninger, og som krever samhandling over lengre tid.

I januar 2018 blir det offentliggjort nok en statusrapport i forbindelse med oppfølgingen av revidert strategi mot arbeidslivskriminalitet for 2017, og her refereres det til arbeidsprosessen omkring en felles styringsmodell for sentrene, som blir omtalt slik;

I tildelingsbrev for 2017 fikk de samarbeidende etatene i oppdrag å utvikle en felles styringsmodell...[der] formålet er å målrette og effektivisere etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet gjennom en mer enhetlig organisering. Blant annet ved å etablere felles retningslinjer for hvordan saker skal behandles i samarbeidet og følges opp i 'linjen' i hver enkelt etat, og fastsette hvordan de samlokaliserte sentrene skal bemannes fra hver enkelt etat (Regjeringen, 2018, s. 6)

Styringsmodellen blir også omtalt i Arbeidstilsynets felles årsrapportering for sentrene for 2017, som ble offentliggjort i mars 2018. Her kan vi lese at samarbeidsetatene har fått føringer i tildelingsbrevene om å utvikle en felles styringsmodell der roller og rammer skal tydeliggjøres; «Styringsmodellen gir anbefalinger vedrørende organisering, roller, oppgaver og myndighet. Den gir også en anbefaling knyttet til oppgavefokus i a-krimsentrene, grad av samlokalisering, og ressursinnsats og kostnadsdeling. Etatene jobber nå med å implementere styringsmodellen» (Arbeidstilsynet, 2018, s. 4). Arbeidet med en felles styringsmodell har således tatt tre år å utvikle og beslutte, parallelt med at det har vært full drift på alle de syv sentrene.

2.2 Refleksjon av beskrivelsene

Jeg har nå forsøkt å beskrive i enkle trekk den tverretatlige organiseringen ved sentrene på et overordnet nivå i tidsrommet 2015-2018. Til dette har jeg benyttet offentlige dokumenter som regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet fra 2015, og de reviderte strategiene fra 2016 og 2017. Jeg har også benyttet statusrapportene for oppfølging av revidert strategi mot arbeidslivskriminalitet, for henholdsvis 2016 og 2017. I tillegg har jeg benyttet sentrenes felles årsrapportering for 2017.

Gjennom beskrivelsen har jeg forsøkt å redegjøre for sentrenes tidslinje og formål. Jeg har også forsøkt å trekke ut temaer som er hyppig nevnt i disse dokumentene. Slik jeg tolker de offentlige dokumentene har det i tidsperioden 2015-2018 pågått mye arbeid for å håndtere de ulike temaene og utfordringene som har oppstått gjennom handling i regjeringens innsats mot arbeidslivskriminalitet, herunder det tverretatlige samarbeidet. Under lister jeg opp temaer som jeg har forstått som viktige for utviklingen og organiseringen av samarbeidet, og som jeg tolker som del av rammesettingen overfor den tverretatlige organiseringen ved sentrene. Jeg skal reflektere noe over temaene her, som en liten oppsummering.

Liste over hyppige nevnte temaer, med underkategorier, i forbindelse med organiseringen av det tverretatlige samarbeidet ved sentrene mot arbeidslivskriminalitet fra 2015-2017:

- Sentre mot arbeidslivskriminalitet er en tverretatlig samlokalisert organisering, med forventinger til;
 - samordning av ressurser
 - at etatene forplikter seg til praktisk operativt samarbeid
 - at samarbeidet skal utøve fleksibilitet når det gjelder å gå på tilsyn sammen
 - bemanning av sentrene
 - riktig kompetanse på sentrene
 - at organiseringen skal skape merverdi overfor innsatsen
 - samhandling omkring kostnadsfordeling
- Saker, aktører eller forhold som skal behandles i senteret må ha indikasjoner på multikriminalitet for at det skal anses som arbeidslivskriminalitet
 - det må være en seriøs mistanke om at det har blitt begått lovbrudd overfor minst to av samarbeidsetatenes regelverk
 - kompetanse på analyse og etterretning
- Det finnes ikke noe tallfestet omfang av fenomenet arbeidslivskriminalitet
 - Tverretatlig satsing på analyse og etterretning
 - Tverretatlig satsing på risikovurdering
- Samarbeidsetatene skal utveksle informasjon for å håndtere saker, aktører eller forhold som omhandler arbeidslivskriminalitet
 - Utvikling av veileder i forbindelse regelverk omkring deling av taushetsbelagt informasjon mellom etatene
- Samarbeid om mer effektiv sanksjonering
 - Utvikling av arbeidsmetodikk om hvordan samarbeidet mest effektivt kan sanksjonere, og således bekjempe arbeidslivskriminalitet
- Sentrenes samarbeid med egne etater
 - Samarbeid mellom aktivitet på sentrene opp mot egne etaters linje, herunder oppfølging av saker som er videreført til etatslinja

Strategiene og statusrapportene har mye fokus på samhandling, samordning, ressursinnsats, kompetansesammensetning og kostnadsfordeling, begreper som hører hjemme i enhver organisering. Og det er dette jeg skal se på videre i oppgaven, dynamikken mellom rammesetting og meningsskaping, der både klarheter og uklårheter

opptrer i ulike samhandlingsprosesser - slik at man i den enkelte organisering oppnår felles forståelse og tilslutning omkring det gjeldende narrativ, for å oppnå en stabilitet og videre utvikling i organiseringen. Dette betyr ikke at en veileder for informasjonsdeling av taushetsbelagt informasjon behøver å være klar i det man organiserer et tverretatlig senter, men det betyr at man bør ha en felles forståelse og forankring for den arbeidsprosessen som foregår opp mot utviklingen av en slik veileder. Her ønsker jeg å trekke inn dimensjonene i pragmatismen, om at erkjennelse og forståelse oppstår gjennom handling, og etableres relasjonelt og lokalt (Hernes, 2016, s. 204-207). Således har ikke en veileder om informasjonsdeling noe egenverdi før den brukes til noe, for det er gjennom bruken av veilederen organiseringen kan danne seg en oppfatning om dens verdi. Denne refleksjonen er en avslutning på beskrivelsen av den tverretatlige organiseringen i sentrene mot arbeidslivskriminalitet, og en overgang til en bredere beskrivelse av Vlaar et al. (2006) sitt rammeverk som tar for seg rammenes rolle som tilrettelegger for meningsskaping.

2.3 Teoretisk rammeverk

Når jeg nå skal beskrive Vlaar et al. (2006) sitt rammeverk mer omstendlig er det fordi jeg skal bruke det som et teoretisk rammeverket i analysen og fortolkningen i kapittel fire. Jeg ønsker således å beskrive tydeligere hvilke tanker dette rammeverket bygger på. Ifølge Vlaar et al. (2006, s. 3) er tverretatlige organiseringer kjent for å ha utfordringer med koordinering, kontroll og legitimitet, men slike organiseringer har også utfordringer når det gjelder forståelse fordi partene er ulike og kommer fra ulike organisasjonsstrukturer, kulturer og funksjoner, har ulik begrepsforståelse, ulike ledelsesstiler. Således forventer man utfordringer når det gjelder å forstå hverandre fordi de ulike partene kommer inn i samarbeidet med ulik kompetanse fra ulike bransjer med ulikt ståsted. Her ønsker jeg å trekke fram det tverretatlige samarbeidet som jeg ser på i denne oppgaven for å illustrere noen organisatoriske ulikheter. For mens Skatteetaten er kjent for å være en kontrolletat, er Arbeidstilsynet en tilsynsetat, mens NAV primært er en forvaltningsetat og Politiet en bistandsetat. Således vil det være naturlig at partene i samarbeidet vil gå inn i en organisering med noe ulik inngang.

I tillegg er det slik at tverretatlige organiseringer, i oppstartsfasen er preget av tvetydighet og usikkerhet. Dette gjør at deltakerne i slike organiseringer forstår for eksempel arbeidslivskriminalitet og tolker arbeidslivskriminalitet ulikt, noe som øker

sjansen for feiltolkninger og misforståelser, som igjen påvirker forståelsen av de andre partene og den organiseringen de er del av. Således, må ulike forståelser og feiltolkninger samles slik at man får en felles tilnærming, noe som er avgjørende for at man skal kunne få til felles handling.

For å få bukt med usikkerheten tilegner Vlaar et al. (2006) rammer og rammesetting en sentral rolle, og anser rammer som en tilrettelegger for å oppnå meningsskaping. Her omtaler for øvrig Vlaar et al. (2006) rammer, som alle de formelle prosessene som finner sted der det forhandles, diskuteres og besluttes hvilke rammer som skal gjelde for samarbeidet, og der rammene inneholder forventinger og mål for samarbeidet. Dette inkluderer også roller, arbeidsbeskrivelser, arbeidsmetodikk og rutiner (s. 5). For at rammer skal kunne opptre som tilrettelegger for meningsskaping, skisserer Vlaar et al. (2006) fire mekanismer som jeg skal utdype. Mekanismene viser hvordan rammer påvirker meningsskaping, og således utfordringer omkring felles forståelser i tverretatlige samarbeid.

2.3.1.1 Den første mekanismen – at rammene gir tydelig retning

For det første; Ifølge Vlaar et al. (2006, s. 10-11) må rammene ha et innhold som gir tydelig retning for at de skal kunne opptre som tilrettelegger for meningsskaping, og her refereres det til organiseringens mandat, formelle dokumenter og prosesser, beslutninger, forventninger, handlingsrom og begrensninger. I dette ligger det blant annet at det blir tydeliggjort kjente utfordringer i samarbeidet eller beslutninger som er tatt, eller ikke tatt, i forbindelse med organiseringen. En slik tydelighet vil kunne hjelpe deltakerne til å forstå organiseringens forventinger når det gjelder fokus, prioriteringer, samhandling og beslutninger som må håndteres i samarbeidet. Her trekker Vlaar et al. (2006, s. 10-11) fram hvordan tverretatlig samarbeid kan benytte rammer for å oppnå felles forståelser, samtidig som rammene kan belyse komplekse utfordringer – og således være levende dokumenter under kontinuerlig revidering. Gjennom kontinuerlig revidering gir man rammene en fleksibilitet der felles forståelser og sannheter hele tiden blir konstruert og rekonstruert. Uten en slik fleksibilitet i rammesettingen vil samarbeidet, ifølge Vlaar (2006, s. 10-11), ikke klare å skape og vedlikeholde den nødvendige felles forståelsen over tid, som er viktig overfor utfordringer som dukker opp underveis. Dette kan også legge en begrensning på meningsskaping dersom

rammene ikke har rom for å håndtere de ulike utfordringene som organiseringen støter på underveis.

2.3.1.2 Den andre mekanismen - Rammene bør initiere felles forståelse

For det andre fremhever Vlaar et al. (2006, s. 12-13) verdien av den muntlige arenaen, og mener at rammene må legge til rette for dialog, diskusjon og refleksjon - slik at partene sammen evner å sette ord på samarbeidet og hva de skal oppnå. I dette ligger det blant annet at rammene bør oppfordre partene til å utarbeide felles holdninger, prioriteringer og tolkning av begreper. Her tolker jeg Vlaar et al. (2006, s. 12-13) som at kommunikasjon tvinger samarbeidspartene til å sette ord på egne oppfatninger og forhandle seg fram til felles oppfatninger, og den muntlige dialogen legger til rette for å dele kunnskap og erfaring, holdninger og oppfatninger - noe som bør bidra til å skape orden, struktur og tilslutning, og som i sin tur reduserer usikkerhet omkring samarbeidet. Ifølge Vlaar (2006, s. 12-13) bidrar tilslutning i seg selv til redusert usikkerhet, i tillegg til ytterligere retning for samarbeidet. Vlaar et al. (2006, s. 12-13) påpeker også at den muntlige dialogen er viktig for å stimulere samarbeidspartene til å reflektere over felles måleparameter, arbeidsmetodikk, rutiner og prioriteringer i samarbeidet. I følge Vlaar et al. (2006, s. 12-13) er det også slik at en organisering med ufullstendige rammer hindrer nødvendige diskusjoner og refleksjoner som er viktig for å sette ord på samarbeidet, og som påvirker meningsskaping. En slik rammesetting vil ifølge Vlaar et al. (2006, s. 12-13) også hindre en kontinuerlig realitetsforståelse som er nødvendig for å oppnå målet med organiseringen.

2.3.1.3 Den tredje mekanismen - Rammene bør oppfordre til samhandling

Derneft mener Vlaar et al. (2006, s. 14-15) at rammene bør legge til rette for kontinuerlig samhandling mellom partene dersom de skal kunne opptre som tilrettelegger for meningsskaping. I dette ligger det at man anser tverretatlig samarbeid som en dynamisk organisering som hele tiden er påvirkelig og i bevegelse gjennom de ulike aktørene, og som krever kontinuerlig samhandling mellom partene. I følge Vlaar et al. (2006, s. 14-15) spiller rammene en rolle og påvirker meningsskaping gjennom at de tar initiativ til, og vedlikeholder samhandlingen mellom samarbeidspartene. Her skisserer Vlaar et al. (2006, s. 14-15) hvordan samarbeidet benytter rammene til å utvikle og forankre historier, prioriteringer og mål – begynnelse og endepunkter – og de kontinuerlige samhandlingsprosessene fører til kontinuerlige justeringer om retning

og mål, som skaper nye samtaler, diskusjoner og historier. Ifølge Vlaar et al. (2006, s. 14-15) handler dette for eksempel om å forstå hvilke ressurser de ulike partene sitter på, hvilken kunnskap de har og hvordan den kan benyttes – hvordan samarbeidspartenes ulike verktøy, muligheter, styrker og svakheter påvirker organiseringen.

2.3.1.4 Den fjerde mekanismen – Organiseringen bør framstå som samordnet

Den siste mekanismen omhandler rammenes rolle som tilrettelegger for meningsskaping gjennom at rammene fremmer felles forståelser, holdninger og avgjørelser framfor individuelle røster (Vlaar et al., 2006, s. 15-16). I dette ligger det at rammene bør påse at organiseringen framstår som samordnet og således svekker mulighetene for individuelle forståelser, holdninger og avgjørelser. Her mener Vlaar et al. (2006, s. 15-16) at rammer legger til rette for meningsskaping dersom rammene er av en slik art at de reduserer risikoen for individuelle feiltolkninger og dårlige avgjørelser fra partene i samarbeidet. Dette vil føre til at rammene forsterker samhandling og tilslutning mellom samarbeidspartene. Ifølge Vlaar et al. (2006, s. 15-16), bidrar rammer til at informasjon blir behandlet mer riktig, i motsetning til organiseringer som ikke har rammer. I dette ligger det at det ikke bør være opp til enkeltpersoner å ta avgjørelser på vegne av samarbeidet, men at rammene legger opp til at beslutninger tas i fellesskap, avgjørelser som diskuteres og forankres i plenum er bedre avgjørelser enn om de utføres av enkeltpersoner. Her påpeker Vlaar et al. (2006, s. 15-16) at løse eller få rammer gir rom for mye tolkning, noe som blir krevende i en tverretattlig organisering, og som vil ha innvirkning på samarbeidet og meningsskaping.

2.3.1.5 Bruken av rammeverket

Når disse fire påstandene om rammer som tilrettelegger for meningsskaping nå er skissert, vil jeg også trekke fram Vlaar et al. sitt syn når det gjelder begrensninger i påstandene, for de mener også at rammer har egenskaper som kan påvirke meningsskaping negativt. Her trekker Vlaar et al. (2006, s. 17-18) på flere eksempler, som at rammer har egenskaper som gjør at mål og eventuelle utfordringer ved samarbeidet skisseres som håndterlig, forståelig og mer kontrollert enn det som viser seg i virkeligheten. De mener videre at dette kan skape illusjoner i organiseringen om at alt er gjennomtenkt og etterprøvbart, noe det ikke viser seg å være. I tilfeller der samarbeidet opplever å stå overfor rigide rammer, kan dette føre til at organiseringen tar en retning som egentlig viser seg å bli veldig feil, og som er tidkrevende og vanskelig å

snu – og for rigide rammer kan hemme kreativitet og fleksibilitet, påvirke tilliten til, og i organiseringen. Således mener de at rammer er et positivt verktøy overfor meningsskaping inntil et visst punkt – men at etter dette punktet vil ikke rammene i seg selv kunne bidra til meningsskappingsprosessen (2006, s. 18). Videre påpeker Vlaar et al. (2006, s. 20-21) at partene i et tverretatlig samarbeid aldri vil kunne forstå hverandre helt, og at deltakere alltid vil være påvirket av eget fag, egen virksomhet og individuelle holdninger. I dette ligger det at de ulike partene nok vil forsøke å påvirke hverandres holdninger ut i fra det som passer best for ens egen virksomhet eller utgangspunkt. Det er jo således hvordan rammene kommuniseres som vil være en viktig driver til at organiseringen opplever mening som fører til handling.

2.4 Oppsummering av kapittel 2

I kapittel to har jeg beskrevet organiseringen av tverretatlig sentre mot arbeidslivskriminalitet basert på innhold fra offentlige dokumenter som jeg har hentet fra regjeringens hjemmesider. Jeg har således ikke benyttet noe etatsintern dokumentasjon i denne beskrivelsen. Det betyr at beskrivelsene kanskje ikke blir så fylldige eller kanskje så riktige eller nyanserte som noen mener de kunne ha vært, men det er allikevel denne informasjonen jeg har valgt å sette som begrensning. Jeg har også forsøkt å beskrive Vlaar et al. (2006) sitt rammeverk mer omfattende da dette er oppgavens teoretiske utgangspunkt for analysen i kapittel fire. Det neste kapittelet er metodekapittelet der jeg skal gjøre rede for min metodiske tilnærming når det gjelder å besvare problemstillingen.

3 Metode

Metode handler om å «hente inn, bygge opp og analysere et datamateriale; «kvalitative metoder» refererer til tilnæringsmåter der man ikke kvantifiserer erfaringene» (Holter & Kalleberg, 1996, Forord). I følge Repstad (2007, s. 17) er slike tilnæringsmåter å forstå som tekstanalyse gjennom intervjuer, observasjoner og feltarbeid, og ellers innsamling av datamateriale som kan formuleres gjennom tekst.

3.1 Forskningsdesign

Denne studien av det organisatoriske begrepet rammesetting, som en fasilitator for meningsskaping i tverretatlige organiseringer, er basert på data fra en kombinasjon av offentlige dokumenter, intervjuer, observasjon og uformelle samtaler.

Gjennom forskningsprosjektet søker jeg kunnskap og forståelse omkring prosessene for rammesetting i forbindelse med den tverretatlig organiseringen av sentre mot arbeidslivskriminalitet i Norge. Jeg anser en kvalitativ tilnærming som god da jeg forsøker å fange opp forståelser, oppfatninger, stemning og hendelser overfor fenomener som samhandling, tilslutning- og beslutningsprosesser.

Her finner jeg støtte hos Repstad (2007, s. 16) som omtaler kvalitativ metode som at det handler om å få frem egenskaper og karaktertrekk ved fenomener gjennom analyse av tekst, der man forsøker å gå i dybden på et tema framfor i bredden. Også Maitlis (2015, s. 23-24) er enig i dette, og mener at kvalitativ metode egner seg godt når man skal undersøke temaer som innebærer menneskers tolkninger av dynamiske organiseringsprosesser, nettopp fordi man ønsker å få frem de deltakende sine oppfatninger om hendelser og organisatoriske fenomener. Dette i motsetning til den kvantitative metoden der respondenten må ta stilling til forskers påstand om en hendelse eller et fenomen som kan kvantifiseres (Repstad, 2007, s. 19).

Datasettet som skal analyseres her, og som jeg har en intensjon om at skal besvare forskningsspørsmålet, består av en kombinasjon av offentlige dokumenter og intervjuer, deltakende observasjon og uformelle samtaler. Hovedkildene til data er intervjuene som jeg har foretatt, i alt syv, i tillegg til observasjon av en dagssamling for ledere ved sentrene. Jeg ser på intervjuene, observasjon og de uformelle samtalene som en blanding av normative og kognitive kilder der det normative er dominerende (Repstad, 2007, s. 105-106). At det normative er dominerende forstår jeg som en naturlig del av

den kvalitative forskningsmetoden gjennom at man som forsker er i en kontinuerlig søken etter «...the actor's point of view: Aktørenes egen virkelighetsoppfatning, deres motiver, deres tenkemåte – i all sin nyanserikdom, og så lojalt og autentisk gjengitt som forskeren bare kan få det til» (Repstad, 2007, s. 19). I dette utsagnet ligger det en fleksibilitet i den kvalitative metoden, fordi man som forsker kan benytte datainnsamlingsprosessen til å utvikle tilnærmingen til intervjuobjektene og fenomenene underveis i forskningsprosessen (Repstad, 2007, s. 19).

Holter og Kalleberg (1996) omtaler kvalitativ forskning som forskning som tar utgangspunkt i samtalen, og påpeker om intervju som verktøy; «Et kvalitativt intervju er en samtale ledet av felles språk og kommunikative normer...det er en felles konstruksjon av en diskurs, og krever en teori for diskurser og meningsbetydninger, fortolkning» (s.16). Jeg merker meg denne beskrivelsen av det kvalitative intervjuet fordi jeg som intervjuer, har etter egen mening en relativt stor forforståelse av den tverretatlige organiseringen og rammesettingen – som også er utgangspunktet for intervjuene, observasjonene og de uformelle samtalene. Således er jeg klar over at intervjuene var relativt spisset og preget av den fagterminologien og sjargongen som er kjent i samarbeidet. Jeg tenker at dette kan være en svakhet i form av at jeg nok, endog ubevisst, kan ha påvirket mening hos respondentene gjennom kroppsspråk, tonefall, positur og stemning. I tillegg kan jeg nok ha vært raskt til å respondere på hendelser, begreper eller temaer i samtalen som jeg har interessert meg for, og således ubevisst styrt intervjuene i en slags retning.

På den annen side har jeg merket meg at flere av de forskningsartiklene innenfor organiseringsfaget som jeg har lest i forkant av denne oppgaven, har vært basert på studier som går over tid. Altså har forskerne fått tid til å bli kjent med sitt case, og således stadig utviklet både terminologi og temaer for å komme nærmere kjernen i det fenomenet og de prosessene de har sett på. Her støtter jeg meg på artikkelen til Maitlis (2015) og hennes studie der hun forsøker å kategorisere meningsskappingsprosesser gjennom grad av ledelse ved å benytte seg av et utvalg britiske symfoniorkestre som case. Innhenting av data til denne studien foregikk over en periode på to år, og i artikkelen trekker hun fram hvordan tilnærming til både tema for samtalene og aktuelle intervjuobjekter endret seg underveis ettersom hun fikk større kunnskap både om caset og temaer som opptok organiseringen (s. 25). Denne oppgaven kan på ingen måte

sammenlignes med hennes studie, men jeg nevner det allikevel for å illustrere styrken det kan være å ha god kjennskap til caset og de prosesser man forsøker å få innblikk i, som også Repstad nevner (2007, s. 17).

I forkant av intervjuene hadde jeg utviklet en intervjuguide med tre hovedkategorier, og underkategorier for disse. Underkategoriene hadde en funksjon som støtte for meg slik at jeg lettere kunne styre samtalen tilbake på tema ved behov. I følge Repstad (2007, s. 78) er hensikten med en intervjuguide at den er en huskeliste når det gjelder hvilke tema intervjuet skal dekke, og at det er et verktøy for å styre intervjuet. For egen del brukte jeg tid på å utforme intervjuguiden slik at spørsmålsformuleringene og stikkordene skulle motivere respondentene til å formulere beskrivelser, oppfattelser og holdninger omkring rammesetting i den tverretatlige organiseringen i tiden da sentrene ble etablert. Dette forarbeidet har vært viktig, blant annet for å være sikker på en viss validitet i datamaterialet - at den informasjonen jeg har forsøkt å gå i dybden på i intervjuene, faktisk kan benyttes for å besvare det skisserte rammeverket for rammesetting som fasilitator for meningsskapning i tverretatlige organiseringer.

Validitet i kvalitativ forskning kan forstås som et måleinstrument som indikerer sammenheng mellom det man faktisk spør om, og det forskningsspørsmålet skal besvare (Repstad, 2007, s. 134-135). Når det gjelder validitet skiller Andersen (2013, s. 4) mellom indre og ytre validitet, der den indre validiteten dreier seg om troverdighet slik som tidligere beskrevet, mens den ytre handler om hvor representative «slike funn er for en større populasjon», altså hvor overførbare funnene fra denne studien er til for eksempel andre tverretatlige konstellasjoner. Validitet er et matematisk begrep som først og fremst hører hjemme i kvantitativ metode, men man er også ved kvalitativ metode opptatt av at den informasjonen man innhenter skal egne seg til å besvare forskningsspørsmålet.

Gjennom intervjuprosessen ble intervjuguiden justert, og ifølge Repstad (2007, s. 78-79) er det greit å justere intervjuguiden og intervjuprosessen generelt, da man anser dette som en fleksibilitet ved den kvalitative metoden. I mitt tilfelle ble guiden justert i etterkant av de fire første intervjuene. Justeringen kom fordi jeg ønsket å gå mer i dybden på særlig ett av temaene, i tillegg anså jeg et annet spørsmål som overflødig da jeg opplevde at intervjuobjektene svarte i tråd med allerede offentlige dokumenter på

dette området. De tre siste intervjuene var dermed preget av en strammere tematikk, men med mindre struktur og avbrytelser fra min side. Gjennom mer åpne samtaler forsøkte jeg å få intervjuobjektene til å reflektere dypere over de temaene jeg anså som viktige, samtidig som jeg lot respondentene reflektere dypere over fenomenene innenfor tematikken som de opplevde som viktige.

Når det gjelder observasjon lener jeg meg mye på data fra en dagssamling for ledere ved de tverretatlige a-krimsentrene der jeg fikk anledning til å delta som observatør. Dette er data fra notater som ble tatt i løpet av dagen, og inneholder informasjon om stemning, aktuelle faglige temaer, diskusjoner og refleksjoner som ble tatt i plenum. Pausene ble benyttet til uformelle samtaler der jeg forsøkte å utforske temaer som enten hadde kommet opp i plenum, eller som respondenten selv tok initiativet til å reflektere over. I følge Repstad (2007), er observasjon en gylden anledning «...for å observere det autentiske sosiale samspillet der det skjer, og når det skjer» (s. 34). Observasjonen ble foretatt midt i intervjuprosessen, således hadde jeg en del forkunnskaper om holdninger og oppfatninger overfor aktuelle tema, noe som ga meg god inngang i samtalene og til de temaene som ble tatt opp.

Jeg anser alle de offentlige dokumentene som institusjonelle kognitive kilder (Repstad, 2007, s. 105). Dette er kilder som jeg benytter for å forstå rammene og hensikten med å opprette den tverretatlige organiseringen ved a-krimsentrene, og som referansepunkter til datamaterialet som ble generert gjennom intervjuene og observasjon. Når det gjelder slike førstehånds- og primærkilder reflekterer Repstad (2007) over kildenes verdi, ikke bare når det gjelder reliabilitet, men at verdien til en kilde henger sammen med hvor nær kildene var til «det som egentlig skjedde» (s. 108). Jeg tar opp dette her fordi dokumentene som jeg benytter, nok har en ulik verdi når det gjelder nærhet. For mens regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet er et dokument som etter min forståelse bærer preg av at flere aktører har vært inne med sine innspill, uten å ha noe nær kontakt med de ulike tiltakene overfor arbeidslivskriminalitet som skisseres, opplever jeg statusrapportene for de reviderte strategiene som dokumenter skrevet med en viss nærhet.

3.2 utfordringer når det gjelder å belyse problemstillingen

Oppgaven ser på rammen og rammesetting i forbindelse med organiseringen av de tverretatlige sentrene mot arbeidslivskriminalitet, basert på et rammeverk som fremhever rammens rolle som tilrettelegger for meningsskapning i tverretatlige organiseringer. Jeg benytter her organiseringen av sentrene mot arbeidslivskriminalitet som case. Rammeverket tar utgangspunkt i at tverretatlige organiseringer, av flere årsaker, har mye usikkerhet ved seg, noe som deltakerne i organiseringen må samhandle om for å kunne redusere. Videre er antakelsen i rammeverket slik at redusert usikkerhet fører til felles forståelse både om hverandre som ulike parter inn i samarbeidet, og om det som er forventet at samarbeidet skal oppnå – en forutsetning for å oppnå meningsskapning. For at dette skal kunne skje skisserer Vlaar et al. (2006) et rammeverk som inneholder fire mekanismer som må være tilstede, særlig i samarbeidets innledningsfase, i det tverretatlige samarbeidet.

Mekanismene kan formuleres slik:

3.2.1.1 *Den første mekanismen som bidrar til at rammer kan opptre som tilrettelegger for meningsskapning:*

Gjennom at rammene, de formelle dokumentene og prosessene, i så stor grad er retningsgivende slik at partene ut ifra innholdet, får en klar forståelse for organiseringens prioriteringer. I dette ligger blant annet at avveininger og beslutninger som er tatt, eller ikke tatt, i forkant av organiseringen bør beskrives slik at partene har kunnskap om disse. Gjennom en slik retning bør det også være klart for partene de avgrensningene som er gjort, og som gir innhold når det gjelder å forstå hva som er forventet, akseptabelt og eventuelt handlingsrom som organiseringen har. Rammene bør være så klare at deltakerne lett forstår hvordan man skal prioritere i videre diskusjoner og forhandlinger, således vil partene lettere kunne konsentrere seg om de viktige problemstillingene slik at de kan oppnå sitt felles mål (Vlaar et al., 2006, s. 10-11).

3.2.1.2 *Den andre mekanismen som bidrar til at rammer kan opptre som tilrettelegger for meningsskapning:*

At rammene legger til rette for dialog, diskusjon og refleksjon slik at partene sammen evner å sette ord på samarbeidet og det de skal oppnå. I dette ligger det blant annet at rammene bør oppfordre partene til å utarbeide felles holdninger, prioriteringer og tolkning av begreper. Gjennom at rammene tvinger partene til å sette ord på egne og

felles mål ved organiseringen, blir det også anledning til å løfte fram tvetydigheter som det kan redegjøres for, for å kunne sette ord på uklarheter og således gi organiseringen mer innhold som gir mening for partene. Gjennom dette får partene mer kunnskap om hverandre og øker sjansene for en felles forståelse for samarbeidet, som igjen påvirker meningsskapning (Vlaar et al., 2006, s. 12-13).

3.2.1.3 Den tredje mekanismen som bidrar til at rammer kan opptre som tilrettelegger for meningsskapning:

At det gjennom rammene legges til rette for initiativ til kontinuerlig samhandling mellom partene. I dette ligger det at man anser tverretatlig samarbeid som en dynamisk organisering som hele tiden er påvirkelig og i bevegelse gjennom de ulike aktørene, og som krever kontinuerlig samhandling mellom partene. Således bør også rammene være dynamiske slik at organiseringen er i stand til å håndtere nye elementer som dukker opp (Vlaar et al., 2006, s. 14-15).

3.2.1.4 Den fjerde mekanismen som bidrar til at rammer kan opptre som tilrettelegger for meningsskapning:

At rammene legger til rette for meningsskapning gjennom å forhindre individuelle oppfatninger, holdninger, beslutninger og handlinger - og heller fremmer felles forståelser, holdninger og avgjørelser. I dette ligger det at rammene bør påse at organiseringen framstår som samordnet slik at de svekker mulighetene for individuelle påvirkninger. Således sørger man også for å opprettholde felles forståelser og forventinger til samarbeidet (Vlaar et al., 2006, s. 15-16).

Disse fire mekanismene er på en måte enkle å forstå, samtidig opplever jeg de som krevende ved at de er formulert slik at det er mye rom for individuell tolkning – en fornemmelse av et godt samhandlingsklima, som eksempel, kan være ulikt for ulike aktører. For å minimere denne utfordringen noe, anså jeg det som viktig å rekruttere respondenter fra alle partene i samarbeidet, i tillegg til at jeg ønsket at de skulle ha like roller inn i samarbeidet - slik at alle hadde relativt lik forutsetning for å forstå rollen som intervjuobjekt og begrepene jeg benyttet gjennom spørsmålsformuleringene. All den tid caset omhandler egen arbeidsgiver som en part inn i samarbeidet, hadde jeg også en intensjon om å ikke benytte meg av respondenter som jeg har hatt tett samarbeid med. Når det gjelder å benytte sin egen arbeidsplass som forskningsarena mener både

Jacobsen (2005, s. 56) og Repstad (2007, s. 39) at det kan være greit å studere sin egen organisasjon så lenge man tar visse forhåndsregler, som for eksempel å sørge for at man opprettholder den akademiske distansen. Dette har jeg forsøkt å gjennomføre ved å stille åpne spørsmål, og ved å være varsom mot å dele egne oppfatninger eller synspunkter på ulike prosesser.

Det har vært uproblematisk å rekruttere intervjuobjekter fra de ulike partene i samarbeidet, og jeg opplever at tilnærmingen til rekrutteringen har bidratt til å sikre analysen et datasett med relativ høy grad av reliabilitet, altså et pålitelig datasett i den forstand at jeg har fått snakke med aktører som har vært nær eller deltakende i organiseringen (Repstad, 2007, s. 134). Når det er sagt mener jeg at denne studien hadde fortjent et mye større datasett i form av mange flere intervjuer med ulike respondenter, der man gjennom intervjuprosessen kunne tatt seg enda mer tid til både å gå i dybden på fenomener som utpeker seg, og således nærme seg kjernen i problemstillingene ytterligere. At studien har få respondenter anser jeg som en svakhet som nok vil påvirke analysen og de konklusjonene jeg kan ha lyst til å trekke fra den.

Observasjonen og de uformelle samtalene ser jeg på som et godt supplement til intervjuene, men her må jeg redegjøre for noen utfordringer. Mens observasjonen av ledersamlingen, som jeg nevnte tidligere i teksten, var overfor deltakere jeg stort sett ikke kjenner personlig, har flere av de uformelle samtalene foregått med deltakere som jeg har et arbeidsforhold til. Det er to grunner til dette; først hadde jeg ikke tenkt å benytte meg av uformelle samtaler i studien, men etter hvert har jeg sett at det blir unaturlig å ikke ha de med, således ble det enklest å oppsøke kilder jeg har tilgang til gjennom egen rolle i virksomheten. Gjennom de uformelle samtalene har jeg, sammen med kildene, kunnet diskutere og reflektere over hendelser og fenomener. Således opplever jeg å ha fått en justert forforståelse for organiseringen, noe som vil kunne påvirke min evne til å kategorisere, systematisere og tolke datamaterialet bedre (Repstad, 2007, s. 117). Det er viktig å påpeke at kildene til de uformelle samtalene har involvert personer på tvers av samarbeidet for å få et så balansert inntrykk som mulig.

Jeg skulle gjerne ha benyttet observasjon som metode mer, og gjerne over tid, for å kunne identifisere samhandlingsmønstre ved ulike diskusjoner og arenaer. Jeg mener hyppig observasjon av ulike fora i samarbeidet over tid ville gitt mye data med høy grad

av både validitet og reliabilitet når det gjelder å belyse problemstillingen. Repstad (2007) omtaler observasjoner som «studier av mennesker for å se hvilke situasjoner de naturlig møtes i, og hvordan de pleier å oppføre seg i slike situasjoner» (s. 33), og det er nettopp utvekslingen av ord og handlinger – det som utgjør det sosiale samspillet som Repstad henviser til som viktig dersom det er de sosiale relasjonene som kan belyse problemstillingene (2007, s. 33-34).

I forbindelse med rekruttering av respondenter har jeg vært klar om formålet med intervjuene og de uformelle samtale. Intervjuene har stort sett foregått på respondentens kontor, i det jeg opplever som en uformell setting. Alle intervjuene ble, etter samtykke og Universitetet i Sørøst-Norges retningslinjer, tatt opp, transkribert og oversendt respondentene for gjennomlesning, og de har til enhver tid hatt muligheten til å trekke hele eller deler av sitt bidrag. Så langt har jeg ikke mottatt andre innspill enn at de fleste har ønsket meg lykke til med studien. I forbindelse med observasjonen ble min tilstedeværelse kunngjort i forkant av samlingen slik at deltakerne kunne komme med innspill, men heller ikke her har det kommet noen – så jeg må takke for tilliten. Jeg tolker den positive holdningen fra respondentene slik at de selv anser forskning på tverretatlige samarbeid som meningsfullt og viktig.

3.3 Analytisk tilnærming

Data, som Repstad (2007) så fint sier det, «...taler ikke for seg selv. De må fortolkes» (s. 113). Materialet som skal analyseres består av mengder med tekst som et resultat av innhentingsmetodene jeg har gjort rede for tidligere i teksten, og omtales av Jacobsen (2005, s. 199) som den første av fire faser i analyseprosessen. De tre resterende fasene av analyseprosessen, handler ifølge Jacobsen (2005) om å utforske, systematisere og kategorisere, og sammenbinde datamaterialet (2005, s. 199).

Gjennom en kvalitativ tilnærming skal jeg foreta en kategoribasert tekstanalyse der man ifølge Jacobsen (2005) skal forsøke å «påpeke mønstre, regulariteter, spesielle avvik eller underliggende årsaker» (s. 197). I dette arbeidet er det viktig å være objektiv og ikke ønske seg at resultater går i visse retninger, men gjennom hermeneutikk - læren om fortolkning av tekster – forsøker å vise fram sannheten i datamaterialet (Repstad, 2007, s. 121).

I fasen der jeg utforsker, systematiserer og kategoriserer datamaterialet skal jeg i første omgang lete etter åpenbare kategorier på overordnet nivå. Her råder Repstad (2007, s. 124) til å lete etter temaer som stemmer med teoribaserte forventinger, samtidig som man må være åpen for å avdekke uventede og nye temaer. Jeg anser åpenbare kategorier i denne studien som utsagn som indikerer for eksempel; utsagn om usikkerhet i organiseringen, utsagn om hverandre som samarbeidsparter, utsagn om hva organiseringen skal oppnå, utsagn om rammer, utsagn om forståelse, utsagn om holdninger til samarbeidet, utsagn om arbeidsklima, utsagn om kommunikasjon, og utsagn om beslutninger – for å nevne noen. Denne prosessen omtaler Holter og Kalleberg (1996, s. 17-18) som å kategorisere gjennom den teoretiske forforståelsen, og er ifølge dem et vanlig utgangspunkt for en kvalitativ analyse. Rent praktisk legger de det fram som at man leser et intervju først en gang, trekker ut utsagn eller opplysninger som man anser som viktige, for så å lese intervjuet så mange ganger at det framstår som 'mettet' når det gjelder hva man kan trekke ut av det. Her ligger det at man også må se respondentene opp mot hverandre, og således kanskje oppdage nye eller uventede kategorier.

Når de overordnede kategoriene er på plass vil jeg kategorisere og systematisere ytterligere. Så, under hovedkategorien 'utsagn om rammer', utvikler jeg underkategorier som for eksempel; klare rammer, uklare rammer, brede rammer, lederskap osv. For den overordnede kategorien 'hverandre som samarbeidsparter', utvikler jeg underkategorier som for eksempel; fleksibilitet/mangel på fleksibilitet mellom partene, dominerende/ikke-dominerende parter i samarbeidet, god kjennskap til hverandre/ikke så god kjennskap til hverandre, osv. Om denne fasen sier Holter og Kalleberg (1996) at man forsøker å kategorisere inntil datamaterialet 'tømmes' for kategorier (s. 18).

Når jeg har kategorisert på et nivå som jeg mener er tilfredsstillende må disse kategoriene systematiseres. I dette ligger det å lete etter mønstre, se etter sammenhenger og prosesser som kan tolkes, slik at jeg i den fjerde og siste fasen kan forsøke å trekke opp forbindelser og sammenhenger mellom de ulike kategoriene. Disse forbindelsene og sammenhengene skal jeg forsøke å trekke noen slutninger ut av, gitt den teoretiske sammenhengen og rammeverket som studien bygger på.

3.4 Oppsummering av kapittel 3

I dette kapitlet har jeg gjort rede for valg av metode, beskrevet innhentingsteknikken og de ulike fasene for dette. Jeg har også beskrevet hvordan jeg skal gå fram i analysen med å identifisere og kategorisere tilgjengelig tekst, for så å se funnene i sammenheng med forskningsspørsmålet. Analysen blir presentert i det neste kapitlet, kapittel fire.

4 Analyse

4.1 Innledende refleksjoner

I kapittel en beskrev jeg oppgavens problemstilling som at jeg ønsket å se på dynamikken mellom rammene og meningsskaping i tverretatlige samarbeid, med etableringen av sentrene mot arbeidslivskriminalitet som case. Mer spesifikt ønsket jeg å se på om jeg kunne identifisere usikkerhet og tvetydighet i oppstartsfasen, for så å utforske hvordan organiseringens rammer ble oppfattet som tilrettelegger for felles forståelser, og på den måten også meningsskaping. Altså om rammene var av en slik art at usikkerhet og tvetydighet ikke var hinder for å oppnå meningsskaping.

Slik har jeg valgt at analysen skal være temabasert, som ifølge Repstad (2007, s. 131) er en grei tilnærming for å knytte funn opp mot problemstillinger. Med problemstillinger mener jeg her å knytte relevant data opp mot identifisert usikkerhet og tvetydighet, så vel som oppfattelser omkring rammene for organiseringen.

I forbindelse med analysen ønsker jeg å utdype organiseringen av de tverretatlige sentrene mot arbeidslivskriminalitet ytterligere. I kapittel to beskrev jeg organiseringen gjennom de offentlige dokumentene. Her ønsker jeg å gi en liten oversikt over organisasjonskartet i den samme tidsperioden, for å illustrere dynamikken i organiseringen ytterligere. Det er underforstått at den tverretatlige organiseringen av sentrene var mer kompleks enn det som kommer fram i denne oppgaven.

Gjennom det tverretatlige samarbeidet på sentrene, der arbeidsoppgavene primært var rettet mot kontroll- og oppfølgingsarbeid, lå en intensjon om en kunnskapsbasert tilnærming til arbeidslivskriminalitet. For å oppnå en slik tilnærming ble det besluttet at sentrene skulle bemannes med tre ulike funksjonsområder. Dette utgjorde en tverretatlig ledergruppe, en tverretatlig kunnskapsgruppe og en tverretatlig operativ gruppe – alle med hver sin koordinator. Ledergruppen skulle ha ansvaret for senteret i sin helhet, implementere organiseringen og være beslutningstakerne på senteret. I tillegg hadde de funksjon som bindeledd mellom de andre gruppene og det tverretatlige samarbeidet på direktoratsnivå. Kunnskapsgruppen skulle ivareta forventningene omkring den kunnskapsbaserte tilnærmingen, og gjennom dette også videreformidle kunnskap til de

andre funksjonene. Den operative gruppen skulle utføre oppgaver som ble besluttet på senteret. Det var en forventning om samlokalisering gjennom å fysisk tilbringe arbeidsdager på sentrene, der kunnskapsgruppen og den operative gruppen skulle ha senteret som arbeidsplass tre dager i uken. Ledergruppen trengte ikke å sitte på sentret disse dagene, men det ble oppfordret til tilstedeværelse for dem som hadde anledning.

For å tolke det innsamlede datamaterialet opp mot teorien, er det viktig å avklare at jeg ser på organiseringen i det den overleveres og overlates til partene ved de ulike sentrene. Det er i dette momentet de tverretatlige ledergruppene rundt om fikk mandatet overlevert og implementeringen startet. Hvordan ledergruppene så samhandlet og hvordan de valgte å involvere de andre gruppene på sentrene, for å forstå og tolke mandatet videre, var opp til dem – men det er ved dette punktet - informantenes oppfatning av sentrenes oppstartsfase - jeg har forsøkt å hente inn data.

Da dette er et relativt lite miljø på landsbasis, vil jeg ikke å gå i detaljer når det gjelder hvilke sentre som omtales. Jeg anser det som mer viktig å skissere de overordnede problemstillingene som omtales ofte og i omfang i det datamaterialet som jeg har tilgjengelig, og som jeg også anser som tilstrekkelig for å kunne belyse problemstillingen.

Analysen baserer seg på oppfatninger og refleksjoner omkring organiseringen i forbindelse med oppstartsfasen, tidsrommet der de syv sentrene ble opprettet, og tidsrommet de selv refererer til som oppstartsfasen. Slik jeg tolker det har dette blant annet å gjøre med styringsmodellen for sentrene, som ble besluttet og implementert i januar 2018. Ifølge den reviderte strategien mot arbeidslivskriminalitet for 2019 omtales dette som en felles styringsmodell som tydeliggjør roller og rammer i sentrene (Departementene, 2019, s. 23). Fra det første til det siste senteret etableres opplever jeg at rammene, gjennom sentrenes erfaring og dialog med direktoratene, er i kontinuerlig utvikling - en antakelse som jeg også finner støtte for i litteraturen som ble presentert i kapittel en, der vi ser på rammer som dynamiske, og som hele tiden er under påvirkning fra omgivelsene (Hernes, 2016, s. 58). Således opplever jeg at også usikkerhet og tvetydighet kontinuerlig er i utvikling, der noen håndteres underveis, mens andre vokser seg store og framstår som mer komplekse.

4.1.1.1 Oppbygging av analysen

Analysen tar for seg identifiserte temaer omkring usikkerhet og tvetydighet i oppstartsfasen, som Vlaar et al. (2006) peker på som ekstra sårbart i forbindelse med tverretatlige organiseringer, men som bør identifiseres for kunne oppnå felles forståelser, kollektiv handling og meningsskapning. Slik vil jeg forsøke å finne ut om de opplevde rammene i den tverretatlige organiseringen var tilstrekkelig, for å kunne opptre som tilrettelegger for meningsskapning. Her er det viktig å presisere at både rammeverket til Vlaar et al. (2006) og Hernes (2016) innramming gjennom lederskap, materialitet og fortellinger, begge er et forsøk på innramming av meningsskapning.

4.2 Analyse

4.2.1.1 Usikkerhet og tvetydighet i det formaliserte samarbeidet

Som jeg beskrev i kapittel to, er det ifølge Vlaar et al. (2006, s. 2) vanlig at tverretatlige organiseringer har utfordringer når det gjelder å forstå hverandre, og med å skape felles forståelse i organiseringen. Dette kan ifølge Vlaar et al. (2006, s. 2) være årsaker som ulikheter mellom partene når det gjelder kultur, struktur, erfaring og forretningsområde. I tillegg mener de at en slik organisering i en oppstartsfasen alltid vil være preget av usikkerhet for alle involverte, ledere så vel som medarbeidere. Således spiller rammene en viktig rolle både som hjelpemiddel for å håndtere ulike former for usikkerhet, så vel som å gi retning til organiseringen.

Men, hva med den tverretatlige organiseringen av sentrene mot arbeidslivskriminalitet - kan jeg gjennom tilgjengelig datamateriale klare å identifisere konkret usikkerhet som rådet i oppstartsfasen?

Ved en gjennomgang av datamaterialet er det tydelig at samtlige av de intervjuede oppfattet organiseringen av de tverretatlige sentrene som en formalisering av tidligere mer uformelt samarbeid. Således var verken fenomenet arbeidslivskriminalitet eller tverretatlig samarbeid nytt på etatsnivå. Om formaliseringen mener man at det rett og slett skulle være en kvalitet i det å formalisere samarbeidet med de andre etatene på en annen måte enn tidligere, og at man gjennom formaliseringen skulle oppnå mer enn det man hadde klart hittil. I dette «mer» oppfatter jeg at det for så vidt ligger en del forventninger. For det første legger strategien en forventning om resultater overfor

samfunnet gjennom å få kontroll over fenomenet arbeidslivskriminalitet. Dernest er det forventninger om en kunnskapsbasert tilnærming, noe som krever arbeidsmetodikk. Her leser jeg i strategien fra 2015;

«Felles operativ innsats mellom politiet, skatteetaten, Arbeidstilsynet, NAV og andre offentlige etater har vist seg å gi betydelige resultater i enkeltsaker. Denne type samarbeid skal styrkes og gjøres mer systematisk. Bedre deling av informasjon er nødvendig for å sikre effektiv oppfølging fra offentlige myndigheter. Det er viktig at anmeldelser følges opp og at de alvorlige sakene kommer opp for domstolene så raskt som mulig. Bedre kunnskap vil gjøre det mulig å målrette kontrollvirksomheten. Regjeringen ønsker å gjøre det vanskeligere å være useriøs, uten legge byrder på de virksomhetene som driver seriøst og som er opptatt av å følge lover og regler» (Arbeids- og sosialdepartementet, s. 3)

I tillegg mener jeg å oppfatte gjennom datamaterialet at det også ligger forventinger hos de respektive partene om at samarbeidet skal bidra til resultater i egen virksomhet. En holdning som også kommer tydelig fram gjennom Parmigiani og Rivera-Santos (2011) om årsaker til at man velger å opprette et samarbeid.

Om forventinger til samarbeidet opptrer flere av de intervjuede som klare og samstemte i oppfatningen om at en formalisering av samarbeidet ikke hadde til hensikt å skape usikkerhet og tvetydighet – verken som en organisering, eller overfor partene lokalt. De ser heller ikke klart for seg hvordan eventuell usikkerhet og tvetydighet skulle oppleves som barrierer for framdrift for deltakerne på sentrene. Men, når de samme personene uttaler seg om det tidligere uformelle samarbeidet, sier de allikevel at selv om etatene hadde erfaring fra samarbeid i enkeltsaker, så var nok praksisen veldig forskjellig rundt om i landet, både når det gjaldt intensitet og omfang. En representant fra Arbeidstilsynet karakteriserer det uformelle samarbeidet som nyttig, men tilfeldig og personavhengig. Dette er en oppfatning som de fleste deler. Av dette tolker jeg at man ikke forstår eller ønsker å erkjenne at det er i formaliseringen og forventingen om noe «mer», at det ligger usikkerhet og tvetydighet.

4.2.1.2 Hva er arbeidslivskriminalitet?

Flere personer påpeker i sine intervjuer at man i sentrene brukte mye tid og kapasitet på å forstå: «Hva er arbeidslivskriminalitet» - «hva betyr det å skulle jobbe felles» og «hvordan skal vi jobbe for å få til en effekt»? Dette var også tilfellet for personer som hadde erfaring fra det uformelle samarbeidet. Så, det var hvordan man skulle forstå og jobbe med arbeidslivskriminalitet i denne organiseringen som var de store spørsmålene som preget oppstartsfasen, og som man tenker tilbake på som usikkert og tvetydig.

Når jeg så forsøker å identifisere hva som egentlig var så tvetydig og usikkert, tolker jeg at det handler om usikkerhet omkring myndighet og roller, arbeidsoppgaver og arbeidsfordeling, rutiner, arbeidsmetodikk, systemer og dokumentasjon.

Flere assosierer denne usikkerheten som at den brakte med seg en uoversiktlig oppstart, der den første tiden var preget av diskusjoner og forhandlinger, ofte uten å komme i mål. Om dette sier en jeg intervjuet; «det var veldig stor diskusjon mellom etatene hva senteret skulle brukes til». Her refererer man særlig til diskusjoner, forhandlinger og uenighet i ledergruppen. Flere mener at uenighet i ledergruppen skapte uro og vansker for de andre gruppene fordi det var denne gruppen som hadde beslutningsmyndighet – en rolle og et ansvar som ble opplevd som uklart, der det ikke ble tatt tilstrekkelig med beslutninger. Flere reflekterer over at mangel på beslutninger førte til at ledernes, eller partenes uenighet, dryppet videre ned i de andre gruppene, og ble et hinder for framdrift. Jeg tolker at det ble vanskelig å delta aktivt i det utviklingsarbeidet man hadde blitt forespeilet, all den tid man så at partene med beslutningsmyndighet slet med å komme til enighet.

I tillegg til uenighet mellom partene lokalt i sentrene, var det en samstemt oppfattelse om at mange av senter-diskusjonene også ble diskutert internt i etatene. Dette mener man at preget samhandlingen og dynamikken i de ulike gruppene på sentrene, blant annet ved at det ble en kultur for å flagge egne etaters holdninger til ulike problemstillinger, i stedet for å ha fokus på å forankre felles forståelser.

Som en av de intervjuede selv sier, var oppstartsperioden preget av at man fra sentralt hold ønsket at sentrene skulle komme raskt i gang; «...så vi måtte bare løpe etter».

4.2.1.3 Usikkerhet omkring roller og myndighet

Når det gjelder usikkerhet omkring roller og myndighet finner jeg flere eksempler i datamaterialet.

Beslutningsmyndigheten på sentrene lå i rollen til den tverretatlige ledergruppen, allikevel var det usikkerhet omkring myndighet og roller. Noe av årsaken tolker jeg som at hadde med hvordan man bemannet sentrene. For lederne i ledergruppen hadde ofte med seg egne medarbeidere inn som bemanning i sentrene, og dette var medarbeidere som de også hadde personalansvar for i egen etat. Således fikk man som leder en dobbeltrolle, både som deltaker i ledergruppen for hele det tverretatlige samarbeidet, i tillegg til å være personalleder for medarbeiderne fra egen etat.

Denne måten å innrette seg på skapte noe tvetydighet blant medarbeiderne, særlig i forbindelse med beslutninger som ble tatt eller ikke tatt på senteret. For i forbindelse med felles beslutninger i ledergruppen, så opplevde man ofte at disse beslutningene ble formidlet ulikt av lederne. Så selv om en beslutning lå som en felles formulert tekst i et referat fra ledermøte, for eksempel, så var det en reell opplevelse av at denne teksten kunne bli tolket og formidlet ulikt til medarbeiderne på senteret. Om dette sier en person; «ting kunne bli sagt og lagt frem som en konklusjon, men allikevel så viste det seg at det ikke nødvendigvis var sånn». Ifølge Vlaar et al. (2006) er ulike tolkninger av en beslutning et klassisk eksempel på utfordringer som tverretatlige organiseringer står overfor, dette fordi partene er ulike og møter organiseringen ulikt.

Hvilken opplevd innvirkning fikk så de ulike tolkningene? Ifølge datamaterialet skapte slike situasjoner tvetydighet og av og til uro hos alle parter og funksjoner, og måten man forsøkte å løse dette på varierte. Her blir det skissert at deltakerne i kunnskapsgruppen og den operative gruppen av og til bare ble enige seg imellom om hvordan de skulle tolke en beslutning, uavhengig av hva egne ledere hadde formidlet. Det samme kunne være tilfelle der det ikke hadde blitt tatt noen beslutning. Det kommer fram av datamaterialet at denne måten å løse tvetydighet på, var noe de ulike funksjonene benyttet hyppigere etter hvert som de fikk erfaring med tvetydige budskap eller mangel på beslutninger som de opplevde at påvirket framdriften. Jeg tolker dette som at når det hadde gått noe tid i samarbeidet ble framdrift i senteret viktigere for

deltakerne, enn full enighet blant partene i ledergruppa. Således mener jeg at man bidro aktivt til kontinuerlig påvirkning av rammene, og samhandlingsprosessene.

Et annet utfall var at deltakerne brakte med seg de ulike tolkningene inn i gruppene for å «overbevise» gruppen om å tolke beslutningen som sin egen etat hadde gjort. Denne problemstillingen omtales ofte i datamaterialet, der en forklaring på slike individuelle holdninger assosieres med at de ulike partene i oppstartsfasen tolket styringssignalene ulikt. Her finner jeg utsagn som «Noe av det som har vært utfordrende har vært individuelle oppfatninger. Ikke bare at etatene er ulike, men rett og slett veldig ulike oppfatninger om hva a-krim er, og hvordan vi skal håndtere eller jobbe med a-krim på senteret». Vlaar et al. (2006) henviser til slike individuelle forsøk på forankring i tverretatlig samarbeid som et hinder til å oppnå meningsskaping fordi meningsskaping krever felles forståelse og handling, men påpeker også at et tverretatlig samarbeid alltid vil oppleve innslag av individuelle oppfatninger og forsøk på å forankre dem.

Et tredje utfall var at ulik tolkning førte til lojalitetskonflikter mellom deltakerne på senteret, og lederne i ledergruppa – som jo også var deres personalledere. For, hvis kunnskapsgruppen eller den operative gruppen hadde tatt et standpunkt overfor en beslutning, som man visste at egen leder eller etat var uenig i, så kjentes ikke det så enkelt. Således var oppstarten preget av stadige lojalitetskonflikter fordi man både skulle representere en kompetanse i et samarbeid, samtidig som man representerte en part – uten å til enhver tid ha nok kunnskap om hvilket syn ens egen etat hadde overfor de ulike problemstillingene, og uten å forstå eget handlingsrom. Om uenighet i ledergruppen reflekterer en av de intervjuede slik; «...det er så tydelig at når man ikke er enige på ledernivå, så opplever jeg at det skinner veldig igjennom i arbeidsgruppene – og det er det jeg hører fra alle».

4.2.1.4 Usikkerhet omkring arbeidsmetodikk og rutiner

Ved en gjennomgang av datamaterialet forstår jeg at partene brukte mye tid på å diskutere i arbeidsmetodikk i oppstartsfasen. «Hvordan skulle vi jobbe felles?» var et spørsmål som ble hyppig stilt. Dette gjenspeiles i datamaterialet gjennom utsagn som «...ingen hadde fasiten, ikke på organisering og ikke på arbeidsmetodikk.... det har

vært en lang investeringsfase, det tverretatlige - hvordan man skal lage arbeidshypoteser og effektiv virkemiddelbruk».

Som nevnt tidligere i analysen var man opptatt av en kunnskapsbasert tilnærming, men som det også kommer klart fram i strategien fra 2015, så var ikke dette arbeidsmetodikk som var ferdig utviklet, som for eksempel deling av taushetsbelagt informasjon mellom etatene. Dette var en viktig del av den totale arbeidsmetodikken man hadde behov for, for å kunne ivareta forventingen om en kunnskapsbasert tilnærming. I strategien fra 2015 finner jeg følgende om status når det gjaldt deling av informasjon mellom partene;

«Informasjonsdeling er en av de viktigste premissene for å få til et effektivt tverretatlig samarbeid mellom kontrolletatene og politiet. Regjeringen vil legge til rette for en styrket informasjonsdeling i arbeidet med å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet. Politidirektoratet, i samarbeid med kontrolletatene, gis i oppdrag å opprette en tverretatlig arbeidsgruppe som skal utarbeide en nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletatene, og mellom kontrolletatene og politiet. Arbeidsgruppen skal videre kartlegge om det finnes svakheter i dagens regelverk som hindrer en effektiv kriminalitetsbekjempelse, herunder kort skissere forslag til eventuelle lovendringer» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, s. 11)

Således opplevde deltakerne oppstartsfasen som haltende da viktig arbeidsmetodikk fremdeles var under utvikling. Om deling av informasjon sier en kilde «Ja, det har jo vært en utfordring helt fra start, at vi har begrensninger i regelverket vårt for hva vi kan dele med hverandre....dette er jo utfordrende, for i tillegg til de fire etatene var det jo også lagt opp til samarbeid med andre myndigheter i enkeltsaker ved de ulike sentrene». Som arbeidsmetodikk opplever jeg en bred enighet om at man hadde forståelse for at en veileder for deling av informasjon, som nevnt i strategien fra 2015, var både nødvendig og under oppbygging, men det skapte mye usikkerhet når det gjaldt hvordan sentrene skulle håndtere informasjonsdeling fram til veilederen var på plass. Dette var en usikkerhet som ble kilde til kontinuerlige diskusjoner i alle funksjonene på sentrene, hvordan man skulle løse problemstillingen i praksis, og eventuelle konsekvenser overfor både behandling, resultater og omtale dersom dette ble håndtert feil.

Uten verken håndfast metodikk eller sårt etterlengtede beslutninger omkring praksis og rutiner, tolker jeg ut ifra utsagn at det ble krevende å utvikle en kunnskapsbasert tilnærming overfor aktiviteten på sentrene, og det ble vanskelig å legge innhold i roller og arbeidsoppgaver – nettopp fordi man manglet innhold.

4.2.1.5 Ressurser

Beslutninger og avklaringer omkring ressursbruk er også en tydelig usikkerhet som var til stede ved oppstarten av det formaliserte samarbeidet. En representant fra Arbeidstilsynet forteller om bekymringer omkring egen etats begrensninger da sentrene ble etablert med tanke på tilgang til ressurser på landsbasis – fordi de var en mye mindre etat enn de andre. Og skulle dette få konsekvenser for deltakerne fra denne etaten ved at de ikke hadde ressurser nok til å følge opp sakene i samarbeidet? Jeg opplever at omtrent alle de intervjuede også nevner politiets tilstedeværelse på sentrene som en utfordring når det gjaldt ressurssamarbeidet. En kilde stiller spørsmålstegn til om man er så likeverdige parter som det sies at man skal være, all den tid vedkommende stadig har opplevd mangel på forankring omkring ressursbruk fra politiets side. At dette har vært en utfordring kommer faktisk klart fram i flere intervjuer når vi samtaler om sentrenes styringsmodell som kom i januar 2018. Her fortelles det om at det i forbindelse med styringsmodellen ble opprettet regionale tverretatlige styringsgrupper, en for hvert senter, blant annet for å sikre politiets deltakelse på sentrene.

Flere kilder mener også at noen av etatene i oppstartsfasen var mer opptatt av å telle antall hoder som skulle delta på sentrene, i stedet for å se på kompetanse og egnethet. Dette mener de var tilfelle fordi etatene var usikre på hvilken kompetanse man hadde behov for i denne organiseringen.

Jeg tolker av dette at selv om man har en intensjon og har sagt seg enig i å tilby ressurser til et tverretatlig samarbeid, kan det være vanskelig for partene å kreve av hverandre at det skjer før man får en helt konkret styringsmodell å forholde seg til. Det er flere naturlige årsaker til dette. For det første vil sikkert flere parter la være å avgi ressurser hvis kompetansebehovet ikke er definert gjennom rammene, og likeså vil de fleste ha behov for å beholde så mye ressurser man kan i egen linje. Så inntil noen har besluttet et definert behov for kompetanse og antall hoder, vil man kanskje ikke

forplikte seg til samarbeidet fullt ut – som det også blir antydnet i datamaterialet. Dette viser også betydningen og viktigheten av at beslutninger tas, slik at letter kan prioritere hvilke saker man bør bruke tid på å samhandle om.

4.2.1.6 Opplevde rammer i organiseringen

Ved en gjennomgang av datamaterialet opplever samtlige at det var lite formelle og konkrete rammer på plass da de første tverretatlige sentrene mot arbeidslivskriminalitet ble opprettet. En av kildene reflekterer over oppstarten og forteller om hvordan de ønsket at de tre første sentrene som ble etablert skulle få frihet og fleksibilitet til å finne en god form før de begynte å stramme inn gjennom mer tydelige rammer. Kilden forteller om hvordan man ser et problem, hvorpå man også ønsker å komme i gang med å gjøre noe med det - uten å gjennomarbeide en modell på styring for eksempel, eller uten å ha utviklet noen modeller for informasjonsdeling, som et annet eksempel «...ja, det bærer litt preg av at man ikke riktig vet hvordan man skal gripe det an, og overlater til forvaltningen å gripe det an ved å spille videre på de ressursene som hadde erfaring på området».

En annen kilde støtter oppunder denne holdningen og forteller; «Det var et bevisst valg at når vi opprettet disse sentrene så skulle de få lov til å starte opp uten for mye rammer, for å teste ut litt ulike måter å bygge opp dette på». En tredje kilde reflekterer over fleksibiliteten slik; «Man oppretter sentre mot arbeidslivskriminalitet og starter her med å etablere 'noe' - gir penger til det, og så overlater veldig mye av organisasjonsutviklingen til prosessen i seg selv, og det er jo en veldig spesiell måte å gjøre det på».

Andre som har deltatt i denne studien opplevde det å få lite føringer og mye fleksibilitet som tosidig. Det er lett å finne utsagn som støtter oppunder spenningen og drivkraften det er å få bygge opp noe fra bunnen - at veien blir til mens man går; «For de som startet med å etablere a-krimsentre, der var det ikke noen roller og de måtte finne ut av ting veldig mye selv, og jeg tenker at det var dette som var litt av drivkraften. Jeg tolker det slik at man her ser på oppstartsfasen som et utviklingsarbeid, og således fortrenger behovet for rammer.

Men de er også raske til å påpeke holdninger om at utviklingsarbeidet i denne organiseringen var preget av entusiasme og usikkerhet om hverandre. Her finner jeg utsagn som at «I starten var det ikke rammer, verken på bemanning eller konkrete oppgaver, men utgangspunktet var de føringene som lå i strategien», «Man puttet folk inn på senteret før det egentlig var helt klart hva som skulle gjøres», «Rammene ble til underveis», «Det var egentlig ingen som visste hva vi skulle gjøre», «Utvikling er spennende men det er veldig greit hvis noen har en skisse til en plan», «Det hadde vært nyttig med en retning og en plan...det der med innhold i begreper for eksempel, det var veldig svevende», «Det var mye snakk om merverdi uten at det var konkretisert» og «Uten rammer blir det vanskelig å sjekke kart og terreng».

Når jeg har intervjuet deltakere i denne studien har flere vært veldig tydelige på at oppstartsfasen i denne tverretatlige organiseringen har vært preget av de forstår som utviklingsarbeid, og at det ligger noen forventinger om at forvaltningen bør kunne takle disse prosessene. Om dette mener en kilde «Fra sentralt hold blir det gitt føringer med handlingsrom. Det er alltid meningen at de som sitter 'hands on' skal ha et stort ansvar og mulighet til selv å vite hva som er best». Når det gjelder de som sitter 'hands on' refererer vedkommende til de tverretatlige ledergruppene, og påpeker deres rolle når det gjelder å dele informasjon i samarbeidet. Kilden stiller seg noe tvilende til at ledere alltid klarer å informere sine nærmeste godt nok om status eller beslutninger som er tatt. Denne tvilen begrunnes i mye erfaring gjennom samtaler med mange deltakere i denne organiseringen og noe av problematikken påpekes også gjennom dette utsagnet; «Det å enes om tverretatlige arbeidsmetodikker har vært vesentlig for å komme seg videre i samarbeidet, og da har vi behov for at ledere tar beslutninger, eller at roller og rolleavklaringer og beslutningsmyndighet er konkret».

Om oppfatninger omkring utviklingsarbeid og rammer mener jeg å ha gjort et interessant funn i datamaterialet. For så godt som alle forteller om gleden og spenningen det er å få bidra inn i det de selv omtaler som utviklingsarbeid. En av de jeg intervjuet mente til og med at man ikke var avhengig av rammer for å kunne gjøre en god jobb i utviklingsarbeidet. Denne personen påpekte at han var klar for en «dugnad» i forbindelse med det utviklingsarbeidet han så komme, men han var usikker på om alle andre var forberedt på at de ikke kom til «dekket bord». Alle vil være med på utviklingsarbeid, så den delen av organiseringen omtales som spennende, og det

kommer også tydelig fram gjennom datamaterialet at det var en forventning om at deltakerne skulle finne en slags drivkraft i nettopp det å være med på å skape og forme noe fra «bunnen».

Det som er litt pussig er at de samme menneskene opplevde at organiseringen var preget av veldig mye usikkerhet, og reflekterer over alle diskusjonene og mangel på beslutninger som de opplevde som hemmende for handling og framdrift. Jeg tolker det som at de ikke nødvendigvis ser dynamikken mellom utviklingsarbeid med ufullstendige rammer, og den dominoeffekten dette får overfor usikkerhet, diskusjon, mangel på felles forståelser og beslutninger. Dynamikk som påvirker evnen til å handle, og likeså evnen til å utvikle og bygge opp noe fra start – og meningsskaping. I stedet for å se på dynamikken mellom organiseringen, rammene og samhandlingen, reflekterer de over utviklingsarbeidet som de hadde sett fram til, som litt skuffende.

I forbindelse med betraktningene omkring utviklingsarbeidet i denne organiseringen, kan det virke som at man har forsøkt seg på innramming gjennom fortellinger. Her opplever jeg at fortellingen omhandler hvor faglig utfordrende og spennende det er å delta i utviklingsarbeid, der man får mulighet til å være med på å forme og påvirke et samarbeid fra begynnelsen. At hver og en må finne en indre drivkraft for å stå i en del usikkerhet, slik at man på sikt bidrar og er med i kampen mot arbeidslivskriminalitet. Videre forstår jeg fortellingen som at man er åpne på at ikke arbeidsmetodikk er klar til bruk, men at dette skal bli klart gjennom praksis og erfaring, og at man ikke skal forstå mangel på verktøy som noe hinder for framdrift.

Min oppfatning er at denne fortellingen ikke tar høyde for at denne organiseringen må sees på som et nytt samarbeid, slik at man har lite felles historie å bygge innramming gjennom fortellinger på. Her støtter jeg meg på både Vlaar et al. (2006) og Parmigiani og Rivera-Santos (2011), som begge påpeker at mangel på felles historier er en sårbarhet for tverretalige samarbeid når det gjelder å kunne oppnå intensjonen med samarbeidet. Slik jeg forstår Boje (1991) anser han fortellinger som en kraftfull form for innramming og drivkraft i en organisering, men legger til grunn at mottakerne må kunne identifisere seg og forstå historien, for hvis den oppfattes som uklar eller man kun forstår bruddstykker, så kan innramming gjennom historiefortelling virke mot sin hensikt.

Jeg tolker det slik at fortellingen om at denne organiseringen skulle være et meningsfullt utviklingsarbeid å delta i, for mange var ufullstendig. For, innrammingen gjennom denne fortellingen sier lite om hvordan deltakerne skal håndtere usikkerheten seg imellom. For ifølge datamaterialet virker det som utviklingsarbeidet ble oppfattet som en arena for individuelle tolkninger – slik framstår fortellingen som ufullstendig.

4.2.1.7 Samhandling gjennom rammer

På overordnet nivå omtales organiseringen som at man har hatt et godt samarbeidsklima. Det kommer fram gjennom utsagn som; «Jeg synes det har vært veldig likeverdige parter inn i samarbeidet, og vi har et konsept om at vi er fire likeverdige parter», og når det gjelder de enkelte sentrene har man hatt en forventning om at denne holdningen også skal gjelde for dem - altså at man på sentrene bør ha fokus på konsensusbasert samarbeid framfor makt og myndighet. Sålde tolker jeg det som at det fra overordnet nivå har vært føringer som har motivert til felles holdninger, prioriteringer og tolkning av begreper.

Dette samsvarer allikevel ikke med alles oppfatninger, og flere deler en holdning at oppstartsfasen var preget av mye forhandlinger som aldri kom ordentlig i mål, og det skisseres årsaker som at etatene hadde sprikende interesser. Dette ga utslag, som nevnt tidligere, som at beslutninger ble tatt for så å bli trukket tilbake, eller beslutninger ble tatt som fortonet seg annerledes i referater. En kilde beskriver det slik «Dette var jo før styringsmodellens tid, så oppstarten var preget av mye forhandling. Så, når man påpekte sprikende interesser fikk man lite støtte for det, fordi andre etater kanskje ikke hadde nok ressurser inne – slik at de ville ikke 'stikke hodet ut', så da holdt man seg i ro og lot være å støtte». Kilden beskriver videre hvordan dette fikk konsekvenser ved at man ikke fikk til ordentlige samtaler eller reelle forhandlinger om hva som faktisk skulle skje på senteret, som for eksempel hvilken betydning og prioritering man skulle legge i de ulike begrepene. En annen kilde reflekterer over oppstarten slik; «Dette opplevdes som tungt og tidkrevende arbeid der man hele tiden gikk rundt og uroet seg for hva som faktisk var forankret, og om ledergruppen opprettholdt sin enighet fram til neste treffpunkt».

En annen kilde omtaler oppstarten som at den første tiden på senteret ble brukt til å tenke høyt sammen om hva de skulle gjøre, hva som var fornuftig og hva som var forventet, og forteller; «Målet var så langt i det fjerne - uten noe oppskrift - så vi

håndterte det med å snakke ut i fra et teoretisk utgangspunkt...og tenkte at vi måtte bli enige om hva som er lurt». I dette utsagnet ligger det mer håp for felles forståelser gjennom den muntlige arenaen.

Hvis jeg tar utgangspunkt i at denne organiseringen var preget av en oppstartsfase med nokså vide rammer - med en del usikkerhet både om mål, begreper og arbeidsmetodikk, ressursinnsats og rolleavklaringer - så virker det som de lokale organiseringene ved sentrene har hatt en mengde saker å diskutere og prioritere. Jeg opplever det slik at i stedet for å legge til rette for organiseringen gjennom rammer, har man valgt at rammene skal bli til gjennom handling og erfaring ved de tverretatlige sentrene – som de selv assosierer med utviklingsarbeid. Det kan godt være at dette er en grei tilnærming, for som vi husker fra prosessperspektivet i kapittel en ser vi ikke på organisering gjennom begynnelse eller slutt, men at prosesser og således organiseringer er kontinuerlige og blir til noe ut ifra noe - fortiden eller rammene.

Således kan det se ut som de vide rammene i denne organiseringen fikk utslag i et mangfold av temaer som var til diskusjon og som man kommuniserte om i oppstartsfasen, og som ble krevende å lande. Jeg tolker det dithen at de fleste, som et minimum, hadde ønsket seg noe mer rammer når de gikk inn i dette samarbeidet. Dette opplever jeg at flere er enige i og en reflekterer over temaet slik; «Rammene [føringene gjennom tildelingsbrevene] så kanskje litt likt ut på papiret men hadde litt ulikt innhold, slik at man [etter hvert] ønsket å beskrive disse ulike rollene og tegne opp de ulike funksjonene».

5 Refleksjon og diskusjon

5.1 Diskusjon

Dette kapittelet skal ta for seg diskusjonen, og det er her jeg skal forsøke å knytte funnene fra analysen opp mot den presenterte teorien – for så å besvare problemstillingen om hvorvidt rammene i organiseringen av de tverretatlige sentrene mot arbeidslivskriminalitet kan anses som tilrettelegger for meningsskaping. Vlaar et al. (2006) tilegner rammer en viktig rolle fordi de anser dem som tilretteleggere for felles forståelse og tolkning – en forutsetning for å oppnå felles handling og meningsskaping. For å kunne si noe om dynamikken mellom rammer og meningsskaping i den tverretatlige organiseringen, skal jeg undersøke hvorvidt rammene bidro, gjennom de fire mekanismene, til å redusere usikkerhet og tvetydighet.

Om årsakene til usikkerhet og tvetydighet, antyder Vlaar et al. (2006, s. 2-3) at partene er forskjellige og kommer fra ulike organisasjonsstrukturer, kulturer og funksjoner, har ulik begrepsforståelse og ulike ledelsesstiler. Således forventer man utfordringer når det gjelder å forstå hverandre, da de ulike partene kommer inn i organiseringen med ulik kompetanse fra forskjellige bransjer med ulikt ståsted. Her synes jeg det også er viktig å påpeke at usikkerhet og tvetydighet ifølge Vlaar et al. (2006), men også Parmigiani og Rivera-Santos (2011), er tilstede blant annet fordi partene ikke har noe felles historie, således mener man at en organisering med en historie vil kunne nærme seg felles forståelser enklere, og på den måten ikke være fullt så kontingente.

Jeg forstår organisering gjennom pragmatismen, der sannhetsverdien i en organisering, ifølge Hernes (2016, kap. 18), ligger i meningsskaping gjennom handling, der forståelse og erkjennelse skjer lokalt og relasjonelt i den enkelte organisering. Således mener jeg at vi må forstå etableringen av hver og en av de syv tverretatlige sentrene mot arbeidslivskriminalitet som egne organiseringer med egne oppstartsfaser, der Vlaar et al. (2006) sine antakelser om usikkerhet og tvetydighet er tilstede.

Jeg begynner diskusjonen med denne presiseringen fordi jeg mener det er relevant for holdningene som fremkommer tidlig i analysen, der man betrakter overgangen fra det uformelle tidligere samarbeidet omkring enkeltsaker, til formaliseringen av det

tverretatlige samarbeidet. Her tyder funn på holdninger om at man ikke nødvendigvis anså formaliseringen av samarbeidet som en veldig stor endring i praksis, og at formaliseringen ikke ble oppfattet som en endring med særlig stor grad av usikkerhet. Dette tolker jeg som at man i planleggingsfasen ikke tok høyde for den enkeltes organisering sitt behov for meningsskaping gjennom handling, der forståelse og erkjennelse skjer lokalt og relasjonelt.

Med dette ønsker jeg å illustrere hvordan en slik holdning overfor organiseringen i stort, ikke tok tilstrekkelig hensyn til de opplevde endringene hos de faktiske deltakerne i de ulike sentrene. For det er jo gjennom felles forståelse og samhandling mellom deltakerne at handling og organisering skjer, noe analysen fremstiller som krevende i denne organiseringen. Ut ifra denne tankegangen mener jeg enhver organisering i endring, der 'spillereglene' også har endret seg, krever en om-innramming av de tidligere rammene, en plan for handling for å styre mot de nye premissene for organiseringen, og ikke minst for å unngå at organiseringen ikke blir til hva som helst.

Med tanke på forventinger til resultater i denne organiseringen, tyder allikevel funn i analysen på en samstemthet blant noen om at de første sentrene mot arbeidslivskriminalitet som ble etablert, ikke skulle ha så mange rammer. Grunner til dette var at man ønsket at partene skulle få føle seg litt frem, og at man så på organiseringene som utviklingsarbeid uten en fasit - og således mente man at det ikke var så stort behov for rammer i oppstartsfasen.

Jeg opplever dette som et paradoks fordi man samtidig indirekte erkjenner et behov for rammer, også i starten, gjennom at man har forventinger til at en formalisering av samarbeidet skal oppnå «mer» enn det uformelle samarbeidet. Gjennom datamaterialet skisseres «mer» blant annet som en forventning om at det formaliserte samarbeidet skulle gi borgerne tillit til at offentlige myndigheter sammen skulle klare å få kontroll over fenomenet arbeidslivskriminalitet. Strategien fra 2015 omtaler fenomenet slik: «Kriminalitet i arbeidslivet er en økende utfordring. De som driver systematisk i strid med lover og regler ødelegger for hele arbeidslivet. Konsekvensene er alvorlige for de enkelte arbeidstakere som berøres, for virksomhetene og bransjene og for samfunnet som helhet» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, s. 3).

Gjennom formaliseringen gikk man således fra det de beskriver som et godt, men litt tilfeldig samarbeid om enkeltsaker, til en forventning om at denne organiseringen skulle få kontroll over fenomenet arbeidslivskriminalitet. Slik jeg tolker det bringer formaliseringen med seg et nokså stort sprang når det gjelder forventinger til resultater – resultater som ble skissert som viktige for samfunnet. Kan hende tenkte man at det tidligere uformelle samarbeidet brakte med seg nok historie til at man ikke anså formaliseringen som så viktig å ramme inn. Men, jeg mener at gitt den usikkerheten som blir skissert i analysen, virker det sannsynlig at formaliseringen ikke var håndterbar for de involverte partene på sentrene uten en omfattende innramming.

Her støtter jeg meg på Parmigiani og Rivera-Santos (2011) syn på tverretatlige samarbeid, som at parter samler seg om en felles utfordring, gjerne en utfordring som påvirker store deler av samfunnet, med en forventning om at samarbeidet vil kunne gi et bedre resultat enn tiltak overfor utfordringen utført hver for seg. I etableringen av et samarbeid ligger det ifølge Parmigiani og Rivera-Santos (2011), også et mål om økt produksjon gjennom deling og utveksling av virksomhetenes ressurser, der det å komme til enighet om hvordan delingen og utvekslingen av virksomhetens ressurser skal skje i praksis, krever planlegging, tilrettelegging og samhandling. Således burde partene og deltakerne i de tverretatlige organiseringene, ifølge Parmigiani og Rivera-Santos (2011) hatt forventinger til rammer med beskrivelser omkring forventinger til resultater, arbeidsmetodikk og ressursinnsats. I stedet er dette elementer som analysen identifiserte som usikkerhet i organiseringen.

Som man kanskje kunne forvente, mener jeg det kommer tydelig fram i analysen at det blant deltakere er bred enighet om at det var få konkrete rammer å forholde seg til i oppstartsfasen, både i forbindelse med de første sentrene som ble opprettet, i tillegg til de neste sentrene som ble etablert. Her assosierer også respondentene mangelfulle rammer med mye usikkerhet og tvetydighet, som usikkerhet omkring hva man skulle gjøre på sentrene, og hvordan man skulle jobbe sammen på sentrene. I tillegg var det usikkerhet omkring forventinger til arbeidsmetodikk og resultater, og ikke minst usikkerhet omkring kompetanse og ressursdeltakelse. Hvordan kan oppfatningen om de ufullstendige rammene og den skisserte usikkerheten ha påvirket de fire mekanismene? Oppfatninger omkring rammer er viktig med tanke på en diskusjon i relasjon til Vlaar et al. (2006) sitt rammeverk, der den første mekanismen handler om hvordan graden av

retning gjennom rammer, også påvirker rammenes evne til å legge til rette for meningssskaping. For å finne ut om rammene har retning nok, lister Vlaar et al. (2006, s. 10-11) opp stikkord som organiseringens mandat, formelle dokumenter og prosesser, beslutninger, forventinger, handlingsrom og begrensninger. Her legger de også til at rammene bør belyse kjente utfordringer i organiseringen, så vel som beslutninger som er tatt og ikke tatt. I tillegg ligger det til den første mekanismen at rammene skal ha tydelig retning når det gjelder hvordan partene skal prioritere i samarbeidet.

Gjennom datamaterialet kjenner jeg meg trygg på at organiseringen hadde mandat, i tillegg har jeg vist i kapittel to at organiseringen var forankret i formelle dokumenter og prosesser. Jeg henviser også i analysen til viktige beslutninger som hadde blitt tatt i forkant av organiseringen rundt arbeidsmetodikken som omhandlet utviklingen av en veileder omkring deling av taushetsbelagt informasjon mellom etatene. For det kommer tydelig frem både i strategien fra 2015 og intervjuene at denne arbeidsmetodikken var under utvikling, og således ikke klar til bruk ved oppstarten. På en annen side kommer det fram i analysen at man oppfattet uklare omringer omkring ressursdeltakelse, og at rammene opplevdes som uklare på dette området.

Når det gjelder punktene om forventinger, handlingsrom og begrensninger opplever jeg at rammene skapte usikkerhet. Riktignok skisseres det i strategien fra 2015 at det forventes av partene at de sammen skal planlegge og utføre tilsyn (Arbeids- og Sosialdepartementet, 2015, s. 10), men arbeidsmetodikk som omhandler hvordan man gjør dette i fellesskap virker som fraværende ut ifra det datamaterialet som jeg har tilgjengelig. Man kan sikkert spørre seg, hvorfor er dette så viktig? Kan man ikke bare utføre tilsyn i fellesskap? Men her kommer det ganske viktige beslutninger inn i bildet, som jeg ikke har reflektert så mye rundt hittil i oppgaven. For, dette har på overordnet nivå blant annet å gjøre med partenes ulike hjemler ved tilsyn. Det er således ikke uproblematisk å gå på tilsyn sammen da de ulike partene har tilgang til ulike hjemler – slik jeg har forstått det. Dette kan blant annet kreve mye forarbeid og etterarbeid for den etaten som benytter sine hjemler ved felles tilsyn, i tillegg til at tilsynet skal må begrunnes – for det må jo ligge en tanke bak et slikt felles tilsyn.

Slik jeg tolker det er det slike utfordringer man på overordnet nivå ønsket at organiseringene selv skulle få muligheten til å utforske – og således ikke belemre

deltakerne med en masse begrensninger i rammene. Men, som jeg opplever at kommer tydelig fram i analysen, så er det jo nettopp kompleksiteten i det praktiske arbeidet, eller regulerende materialitet, som skaper usikkerhet, forhandlinger og diskusjoner der man ikke evner å ta beslutninger – kanskje nettopp fordi man som representanter for offentlige etater er redde for å trå feil. Med regulerende materialitet, som jeg beskrev i kapittel en, mener jeg for eksempel etatenes ulike og mest sannsynlig rigide rutiner i forbindelse med saksbehandling, hvordan dette blir en begrensning i rammene i seg selv, og som vil påvirke samarbeidet.

Tenk for eksempel om samarbeidet skryter på seg resultater i media hvis det viser seg at man ikke har hatt tilsyn der det har blitt begått arbeidslivskriminalitet, eller hva hvis man har benyttet feil hjemler ved tilsyn, eller sanksjonert noen på feil grunnlag. Dette opplever jeg gjennom datamaterialet som en reell frykt for deltakerne, og således et absolutt behov når det gjaldt rammer i den tverretatlige organiseringen av sentrene mot arbeidslivskriminalitet.

Gjennom den andre mekanismen fremhever Vlaar et al. (2006, s. 12-13) rammen som tilrettelegger for meningsskaping gjennom at rammene bør legge til rette for dialog, diskusjon og refleksjon. Dette for at partene i fellesskap skal kunne sette ord på samarbeidet, så vel som at de gjennom rammene og forståelsen disse, klarer å utarbeide felles holdninger, prioriteringer og tolkning av begreper – for å få bukt med usikkerheten.

Ved en gjennomgang av datamaterialet og analysen kommer det stadig fram at denne organiseringen har vært gjenstand for mye forhandlinger og diskusjon ved de ulike sentrene. Her har man diskutert hva skal sentrene oppnå, hvordan man skal jobbe sammen, hvilke ressurser og kompetanse har man tilgang på, hvordan forstår vi dette begrepet eller hvordan praktiserer man denne arbeidsmetodikken.

Jeg tolker diskusjonene og forhandlingene som nødvendige ut ifra rammene som ble gitt, men at partene strevde med å sette felles ord og således danne felles tolkninger og holdninger omkring problemstillinger som ikke var avklart gjennom rammene. Uten felles avklaringer eller holdninger anser jeg det som krevende for partene å skulle prioritere. Jeg tolker det slik at i en organisering med litt ufullstendige rammer, som det

kan virke som at det var her, så blir det også vanskelig å prioritere hvilke felles betraktninger og holdninger partene bør enes om i første omgang, som vil ha en stabiliserende effekt på deltakerne i organiseringen.

Dette synes jeg også kommer tydelig fram i analysen gjennom betraktninger omkring organiseringens manglende evne til å ta beslutninger. I analysen stilles det jo også spørsmål omkring forankring og formidling av beslutninger. Dette kommer tydelig fram gjennom refleksjoner omkring beslutninger, som at man opplevde at beslutninger ble tatt, for så å bli trukket tilbake, eller at beslutninger ble tatt og formidlet ulikt av partene ut mot egne ressurser. I tillegg ble det nevnt at referater omkring beslutninger ikke ble ansett som særlig verdifulle da det rådet ulike oppfattelser omkring beslutninger som skulle ha blitt tatt.

Om den andre mekanismen påpeker Vlaar et al. (2006, s. 12-13) at en organisering med ufullstendige rammer i seg selv vil kunne hindre nødvendige diskusjoner og refleksjoner, likeså vil ufullstendige rammer hindre realitetsforståelsen som er viktig for å oppnå organiseringens mål. Jeg opplever tilstedeværelse av begge disse elementene i den tverretatlige organiseringen gjennom at deltakerne stiller spørsmål om hva organiseringen skal oppnå, så vel som hvordan man i fellesskap skal oppnå noe. Hva som skal oppnås forblir uklart over lengre tid, kanskje nettopp fordi rammene er ufullstendige. Hvilken arbeidsmetodikk har vi behov for, hvis vi ikke klarer å sette ord på hva som skal oppnås? En av kildene påpeker at de ikke visste hva som var forventet til organiseringen før de så en mal for rapportering – først da fikk man indikasjoner omkring forventinger til organiseringen.

Den tredje mekanismen omhandler rammenes evne som tilrettelegger for meningsskaping gjennom oppfordring til kontinuerlig samhandling, der Vlaar et al. (2006, s. 14-15) anser rammene som et verktøy til å utvikle og forankre historier, prioriteringer og mål. I analysen beskriver jeg en arbeidsmetodikk der jeg forsøker å få fram hvordan praktisering av arbeidsmetodikken gir samarbeidet erfaring som skaper nye diskusjoner, forhandlinger og prioriteringer. Samtidig som praksisen av arbeidsmetodikken skaper nye spørsmål, skisserer jeg hvordan samhandling om disse påvirker felles forståelse og ytterligere tilnærming omkring arbeidsmetodikken.

Som et gjentakende mønster i analysen så var det, som beskrevet tidligere, stadige forsøk på samhandling, men få konkrete beslutninger. Således tolker jeg rammene som for vide til at partene kunne klare å ta beslutninger, samtidig som at handlingsrommet kanskje ikke var godt nok formidlet til at partene klarte å ta de nødvendige beslutningene som kunne påvirke handling, og således meningsskapning. Igjen opplever jeg et mønster i analysen som belyser utfordringene omkring samhandling overfor problemstillinger der man kanskje ikke har oppnådd felles forståelser, eller har sprikende interesser og således ikke er en driver for å ta en beslutning.

Gjennom den fjerde mekanismen opplever jeg at rammene kan opptre som tilrettelegger for meningsskapning gjennom å oppfordre til felles holdninger, kommunikasjon og beslutninger framfor individuelle oppfattelser, tolkninger og avgjørelser. Her påpeker Vlaar et al. (2006, s. 15-16) at løse eller få rammer gir mye rom for tolkning – noe som kan bli krevende for organiseringen, og som vil ha innvirkning på samarbeidet og meningsskapning.

Funn i analysen tyder på at rammene ikke var konkrete nok på flere områder, og at områder som lå åpne for tolkning, også ble ansett som områder for forhandlinger. Gjennom analysen så blir et slikt område for forhandling framstilt gjennom diskusjoner omkring hvilke bransjer samarbeidet burde prioritere. Jeg tolker det slik at jo mindre kunnskap man har om en organisering og partene i den, eller jo flere spørsmål man har omkring en organisering – jo mer naturlig er det å flagge egne forståelser omkring temaer man mener å ha greie på. Således var det en opplevelse at særlig en etat oppførte seg spesielt førende når det gjaldt å forankre hvilke bransjer man burde se på i sentrene. Analysen skisserer usikkerhet og tvetydighet omkring en rekke problemstillinger, som hva organiseringen egentlig skal oppnå, og hvordan partene skal samhandle om dette. I tillegg er det usikkerhet omkring arbeidsmetodikk generelt, ressursdeltakelse og felles begrepsforståelse. Gjennom analysen blir det hele tiden antydnet at det var få konkrete rammer å forholde seg til i oppstartsfasen – således vil det ifølge Vlaar et al. (2006, s. 15-16) være mye rom for individuell tolkning.

I denne diskusjonen har jeg forsøkt å tolke det tverretatlige samarbeidet da det gikk fra å være mer tilfeldig og uformelt, til formaliseringen. Dette for både å illustrere hvor viktige rammer er for en tverretatlig organisering, i tillegg gjør jeg et forsøk på å forstå

hvorfor man valgte å gå i gang med sentrene uten konkrete rammer som ga nødvendig retning og felles forståelse, slik at partene enklere kunne ha prioritert hvordan de skulle innrette samarbeidet ved sentrene.

Videre har jeg drøftet funn i analysen opp mot de fire mekanismene til Vlaar et al. (2006) for å undersøke om rammene i denne organiseringen, gjennom felles forståelse og tolkning, kunne opptre som en tilrettelegger for meningsskapning.

Jeg mener vi kan etablere en holdning om at det ved organiseringens oppstart var ufullstendige rammer, ikke fordi man ikke ønsket resultater, og ikke fordi man ønsket å skape usikkerhet, men fordi man mente partene måtte få prøve ut samarbeidet i praksis. Dette ble omtalt som utviklingsarbeid, et vidt begrep som ble gjenstand for mye tolkning.

Ifølge deltakere i denne organiseringen brakte de ufullstendige rammene med seg en mengde usikkerhet som de opplevde som uhåndterlig for samarbeidet. Jeg mener dette kommer fram gjennom gjentakende utsagn om at organiseringen stadig diskuterte og forhandlet om mange av de samme problemstillingene på nytt og på nytt, uten at man klarte å ta beslutninger, og uten at partene nødvendigvis oppfattet beslutninger som hadde blitt tatt, likt. De rammene som var, opplevdes som ufullstendige med tanke på å oppnå felles forståelser og tolkning, slik at rammene nok ikke oppfylte sin rolle som tilrettelegger for meningsskapning. Dette mener jeg kommer fram gjennom datamaterialet og analysen ved at deltakerne ikke visste hva de skulle gjøre på sentrene, de kviet seg således til å handle.

6 Oppsummering av oppgaven

6.1 Oppsummering

I denne masteroppgaven har jeg sett på dynamikken mellom rammer og meningsskaping i forbindelse med tverretatlige organiseringer, med organiseringen av de tverretatlige sentrene mot arbeidslivskriminalitet som case. For å forstå denne dynamikken har jeg tatt utgangspunkt i Vlaar et al. (2006) sitt rammeverk. Dette rammeverket legger til grunn en del antakelser om tverretatlig samarbeid, noe som gir rammene en viktig rolle som tilrettelegger for meningsskaping (Vlaar et al., 2006). Noe av kjernen her, slik jeg forstår det, er at meningsskaping krever at partene i en organisering klarer å oppnå felles forståelser. I dette ligger det også at meningsskaping gjør det mulig å handle, aktivitet som enhver organisering er avhengig av for å kunne oppnå intensjonen med organiseringen. Her legger Vlaar et al. (2006) til grunn at alle organiseringer har behov for å skape felles forståelser, men at tverretatlige organiseringer er spesielt sårbare fordi de i oppstartsfasen ofte vil oppleve en del usikkerhet. Ifølge Vlaar et al. (2006) oppstår usikkerhet og tvetydighet fordi partene er forskjellige, man kommer fra ulike organisasjonsstrukturer, kulturer og funksjoner, har ulik begrepsforståelse og ulike ledelsesstiler. Således forventer man utfordringer når det gjelder å forstå hverandre. I tillegg kommer de ulike partene inn i organiseringen med ulik kompetanse, gjerne fra forskjellige bransjer og med ulikt ståsted.

Som jeg skrev innledningsvis i kapittel en, forstår jeg organisering gjennom hvordan vi planlegger, innretter og handler for å utføre aktiviteter, og tar utgangspunkt i at vi forstår organisering gjennom prosessfilosofien, hvor oppfattelsen av alle ting, også organisering, må forstås gjennom kontinuerlige mikroskopiske hendelser som kobles sammen og blir til noe (Hernes, 2016). Akkurat som rammer for organisering skaper prosesser, bidrar også prosessene til rammene, noe som skjer gjennom handling (Hernes, 2016). Det er viktig å påpeke at vi ser på prosesser som kontingente, at de kan bli til mange ting, og at hva de blir er knyttet til handlinger. Til tross for at prosesser er kontingente og kan bli til mange ting, er de relatert til ideer eller teorier som danner rammer for prosessene, således kan de ikke bli til hva som helst (Hernes, 2016, kap. 2). Ifølge Hernes (2016) vil organisering gjennom prosessperspektivet alltid forsøke å skape en form for stabilitet, en tilstand der organiseringen gir mening – en tilstand som er nødvendig for at organiseringer skal kunne oppleves som relativt stabile systemer.

Det er denne tilstanden som omtales som meningssskaping - en ønsket tilstand som et resultat av en innrammet prosess (kap. 2). Gjennom dette synet på organisering, prosesser, handling og meningssskaping, mener jeg – i likhet med litteraturen jeg refererer til – at rammer er uunnværlig i enhver organisering.

For å forklare, eller illustrere dynamikken mellom rammer og meningssskaping har jeg i stor grad benyttet meg av Vlaar et al. (2006) sitt rammeverk som illustrerer rammenes rolle som tilrettelegger for meningssskaping i tverretatlige organiseringer. Ifølge Vlaar et al. (2006) kan rammer opptre som tilrettelegger gjennom fire mekanismer. De fire mekanismene omhandler at rammer i tverretatlige organiseringer må ha retning, invitere til felles forståelser, legge til rette for samhandling, og unngå handlingsrom for individuelle forståelser, påvirkning og avgjørelser. Dersom mekanismene fungerer vil ikke den antatte usikkerheten i organiseringen hindre meningssskaping og handling, men fremme felles forståelser og handling i henhold til intensjonen med organiseringen. En mer fyldig beskrivelse av de fire mekanismene ble gjort rede for i andre halvdel av kapittel to. I tillegg vil jeg påpeke at jeg gjennom hele skriveprosessen også har reflektert over Hernes (2016) sitt rammeverk overfor meningssskaping i en organisering der han illustrerer hvordan man kan ramme inn en prosess gjennom materialitet, lederskap og fortellinger – refleksjoner som jeg har forsøkt å ta inn både i analysen og diskusjonen.

For å i det hele tatt kunne benytte meg av teorien omkring rammer, og for å kunne se på dynamikken mellom rammer og meningssskaping i det valgte caset, forsøkte jeg i kapittel to å gjenskape organiseringen av de tverretatlige sentrene mot arbeidslivskriminalitet. Jeg tenker at en slik gjenskaping er mangelfull og det er lett å misforstå eller trå feil, og jeg ønsker ikke å trekke slutninger om en organisering på feil grunnlag. For å gjenskape organiseringen med så få feil som mulig, benyttet jeg meg kun av offentlige dokumenter som omtaler organiseringen. En slik beskrivelse av caset vil således ikke klare å fange opp tilstrekkelig nyanser og samhandling som har foregått underveis og mellom strategiene som jeg benytter for å illustrere organiseringen. Allikevel opplever jeg stor støtte i datamaterialet når det gjelder min tolkning av organiseringen, på denne måten anser jeg beskrivelsen av caset og gjenskapelsen av organiseringen som relativt gjenkjennbart på overordnet nivå.

Jeg opplever at jeg fikk tilgang til mye relevant data gjennom intervjuene, og jeg mener å ha intervjuet personer som står trygt i å kunne uttale seg om plan og intensjon med organiseringen. Alle jeg har intervjuet har fremdeles en aktiv rolle i det tverretatlige samarbeidet, jeg anser dem således som gode kilder til å bidra med data til dette formålet, og ikke minst mener jeg alle viser evne til realistiske refleksjoner omkring organiseringen og oppstartsfasen ved de tverretatlige sentrene. Dette mener jeg også gjenspeiler noen av funnene i datamaterialet, der aspekter ved den identifiserte usikkerheten allerede er skissert som realistiske usikkerhetsmomenter i strategiene som organiseringen bygger på. Jeg opplever allikevel at jeg gjennom analysen klarte å identifisere knytninger mellom rammer og meningsskaping som er paradoksale og uventet.

Det ene paradokset er tilknyttet en felles oppfatning om at utviklingsarbeid ikke er så avhengig av rammer. Dette var et interessant funn i analysen som jeg ikke finner støtte for verken i Vlaar et al. (2006) sitt rammeverk, ei heller hos Parmigiani og Rivera-Santos (2011) eller Hernes (2016). Ved en gjennomgang av datamaterialet opplever jeg en holdning om at partene på mange måter legitimerer en mangelfull innramming av organiseringen ved å gi uttrykk for at etableringen av sentrene og samarbeidet måtte anses som et utviklingssamarbeid, og således ikke hadde behov for veldig konkrete rammer. Dette blir et paradoks fordi den teorien som oppgaven bygger på legger jo nettopp så stor vekt på rammer som en viktig tilrettelegger for meningsskaping og således handling i retning intensjonen med samarbeidet.

Når jeg forsøker å gå argumentene til denne holdningen litt i sømmene, forstår jeg det slik at man fra bestiller-siden ikke ønsket at denne organiseringen skulle ha for mange rammer, blant annet fordi de anså organiseringen som et stykke arbeid uten fasit, der de på forhånd var usikre på roller, metodikk og aktiviteter. Dette var også en holdning som deltakerne virker kjent med, og også begeistret for – alle gledet seg over å kunne delta i et utviklingsarbeid. Så, det var en positiv holdning generelt til å forstå organiseringen som et utviklingsarbeid, noe som også blir illustrert i analysen. Men, slik jeg tolker det er det lite refleksjon over hvordan mangelfulle rammer påvirker evnen til å drive utviklingsarbeid. De fleste nevner hyppig at det var mye diskusjon og lite beslutninger, men man ser ikke dette i sammenheng med mangelfulle rammer, og at nettopp felles forståelser og beslutninger var nødvendig for å kunne handle.

Således mener jeg at det ikke er feil å ha forventinger til et utviklingsarbeid, men det blir feil å assosiere utviklingsarbeid med en organiseringen som ikke har behov for rammer, for ifølge Vlaar et al. (2006) så bør jo rammene være av en slik art at det blir et verktøy for å kunne skape felles forståelser slik at man oppnår kollektiv enighet omkring handling.

Dette bringer meg over til et annet interessant funn i denne oppgaven. For, det er tydelig gjennom analysen og datamaterialet for øvrig, at sentrene brukte mye tid og ressurser på forhandling og diskusjon, ofte uten å beslutte. Det ble i hvert fall oppfattet slik at ledergruppene hadde utfordringer når det gjaldt å beslutte. Således husker de fleste oppstartsfasen som krevende fordi mangel på beslutninger påvirket funksjonenes evne til å handle. Dette fortelles det mye om i datamaterialet - hvordan mangel på beslutninger skapte usikkerhet over hvor myndigheten til beslutninger egentlig lå, om spekulasjoner over hvem som var enig eller uenig med hvem, usikkerhet omkring roller og ansvarfordeling, og intensjon og mål for organiseringen.

Men, funnet slik jeg ser det er at deltakerne selv ikke reflekterer over sammenhengen mellom mangel på beslutninger og ufullstendige rammer. Nettopp denne dynamikken omtales i Vlaar et al. (2006) sitt rammeverk, at rammer må legges til rette for samhandling slik at organiseringen klarer å ta beslutninger. Hvis rammene ikke klarer å være en slik tilrettelegger for samhandling, så får man ifølge Vlaar et al. (2006) utfordringer når det gjelder å skape felles forståelser og således beslutninger. Dette vil ifølge Vlaar et al. påvirke meningsskapingsprosessene negativt på den måten at det hindrer videre handling.

Dette kan jeg også vise gjennom Hernes (2016) og hans syn på organisering gjennom planlegging og handling, der mangelfulle rammer vil kunne påvirke organiseringen til å bli mer kontingent. Jeg opplever gjennom holdningene i datamaterialet at selv om man ikke ønsket å pålegge organiseringen altfor mange rammer i oppstarten, så var man på ingen måte likegyldig til utfallet av etableringen av sentrene og aktiviteten som skulle foregå. Slik jeg oppfatter det, var det aldri meningen å fremme kontingens gjennom mangelfulle rammer. Det var på ingen måte slik at denne organiseringen skulle bli til hva som helst – den hadde en intensjon om å få kontroll over fenomenet arbeidslivskriminalitet gjennom en kunnskapsbasert tilnærming.

Jeg ønsker å reflektere mer over organiseringens bruk av begrepet utviklingsarbeid da jeg opplever at dette er et begrep man benytter hyppig for å legitimere all den identifiserte usikkerheten som preger tidsfasen omkring etableringen av sentrene. På denne måten mener jeg det kan være interessant å se på begrepet utviklingsarbeid som en form for innramming gjennom fortelling. Dette nevnte jeg også i analysen, at man hadde en forventning til at det skulle oppleves som en drivkraft å få bidra inn i et slikt utviklingsarbeid. Dette bekrefter jo deltakere selv også, at de synes det var spennende å få bygge opp noe nytt.

Jeg skal ikke ta stilling til om dette var bevisst eller ubevisst innramming, men jeg opplever i hvert fall gjennom datamaterialet at begrepet ble en knagg som ble hyppig brukt for å forklare hvorfor man opplevde så mye usikkerhet, eller hvorfor man stadig forhandlet og diskuterte uten at det munnet ut i en beslutning. Men, fra et hypotetisk og teoretisk perspektiv har jeg reflektert over hvor problematisk fortellingen om 'å bygge noe fra bunn' kan bli i praksis. For, slik Hernes (2016) omtaler innramming av organiseringer, så nevner han materialitet som et viktig element for å unngå kontingens, og å oppnå meningsskaping. Her skal jeg legge vekt på det Hernes (2016, s. 67) omtaler som regulerende materialitet, materialitet som kan virke styrende på prosesser, og kan forstås som en begrensning for å oppnå meningsskaping. Jeg mener slik materialitet er viktig å belyse når det gjelder caset jeg ser på, og tverretattlig organisering for øvrig, da jeg mener regulerende materialitet fort kan bli en viktig premissgiver for tverretattlig samarbeid.

Eksempler på regulerende materialitet i denne organiseringen er ikke vanskelig å finne, og et eksempel er etatenes ulike rutiner når det gjelder saksgangen overfor et kontrollobjekt, være seg personer eller virksomheter. For, det er jo slik at selv om partene skulle samarbeide om et kontrollobjekt gjennom en kunnskapsbasert tilnærming, så måtte jo partene følge egne etaters rutiner og retningslinjer når det gjaldt gangen i en saksbehandling. Her kommer etatenes ulike forvaltningsområder inn i bildet, og de ulike etatsspesifikke virkemidlene som eksisterer blant de fire partene. Hernes (2016, s. 67) omtaler regulerende materialitet som en form for usikkerhet - altså kan vi anse partenes ulike saksbehandlingsrutiner som en form for begrensning i organiseringen, en form for usikkerhet der partene må skape felles forståelser slik at det ikke fortsetter å forbli en tvetydighet og på den måten påvirke evnen til handling. Et

annet eksempel er partenes muligheter til å dele taushetsbelagt informasjon mellom seg, eller partenes muligheter for å lagre informasjon på felles databaser, eller partenes ulike syn på bruk av stikkvest i forbindelse med kontroll – alle eksempler på etatsspesifikke instruksjoner som vil påvirke det tverretatlige samarbeidet som oppgaven ser på.

Det jeg ønsker å vise med denne refleksjonen er hvordan, uavhengig av hvilken teori for innramming man har preferanser for, en innramming av en tverretatlig organisering krever kunnskap om partene og intensjonen med samarbeidet.

Avslutningsvis ønsker jeg å tilføye at jeg anser tverretatlig organisering som en spennende måte å håndtere felles utfordringer, men der innramming av organiseringen er et meget viktig element for å oppnå intensjonen med samarbeidet. Denne oppgaven har tatt for seg rammenes rolle sett fra et organiseringsfaget. Her har jeg forsøkt å illustrere hvordan rammer innvirker på en organisering, fra de historiene vi velger å legge vekt på overfor samarbeidet, til hva det gjør med oss på individnivå dersom rollen og handlingsrommet framstår som uklart. Jeg mener at dette er viktige elementer å ta innover seg, da det jo nettopp er ressursene og deres kompetanse et slikt samarbeid er avhengig av for å oppnå organiseringens intensjon.

Litteraturliste:

Andersen, S. S. (2013). *Casestudier: forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. Fagbokforl..

Arbeids- og sosialdepartementet. (2015. 13. januar). Strategi mot arbeidslivskriminalitet. Hentet 1. april 2019 fra https://www.regjeringen.no/contentassets/4f7ae70171bd480682b8dafddadaf311/strategi_mot_arbeidslivskriminalitet.pdf

Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten. (2018. mars). Felles årsrapport for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet. Hentet 1.april 2019 fra <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/7ec576afb75a45b69f8a74705ebe9c18/felles-arsrapport-for-styrket-innsats-mot-arbeidslivskriminalitet-2017.pdf>

Boje, D. M. (1991). The storytelling organization: A study of story performance in an officesupply firm

Callon, M. (1998). An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology. *The Sociological Review*, 46(1), 244-269. DOI 10.1111/j.1467-954X.1998.tb03477.x

Departementene. (2019. 5. Februar). Strategi mot arbeidslivskriminalitet. Hentet 23.april 2019 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7f4788717a724ef79921004f211350b5/no/pdfs/strategi-mot-arbedslivskriminalitet-2019.pdf>

Departementene. (2018. 15. februar). Status for oppfølging av revidert strategi mot arbeidslivskriminalitet. Hentet 1.april 2019 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0da3b2e325e9417a8f2a06e5cfc7b97a/statusrapport---revidert-strategi-mot-arbeidslivskriminalitet---februar-2018.pdf>

Departementene. (2017. 25. august). Status for oppfølging av revidert strategi mot arbeidslivskriminalitet. Hentet 1. april 2019 fra

<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2017/statusrapport-for-revidert-strategi-mot-arbeidslivskriminalitet-aug-2017.pdf>

Hernes, T. (2016). *Organisering i en verden i bevegelse*. Cappelen Damm Akademisk

Holter, H., & Kalleberg, R. (Eds.). (1996). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Universitetsforl..

Jacobsen, D. I. (2005). Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode (Vol. 2). Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Maitlis, S. (2005). The social processes of organizational sensemaking. *Academy of management journal*, 48(1), 21-49.

Martinsen, V. (1991). *Filosofi: en innføring*. Hentet fra <https://www.nb.no/nbsok/nb/e214bf0cb03a51b979c81932ea37ce94?lang=no#123>

Regjeringen. (2018. 26. februar). Status for oppfølging av revidert strategi mot arbeidslivskriminalitet. Hentet 1.april fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/status-for-oppfolging-av-revidert-strategi-mot-arbeidslivskriminalitet/id2591281/>

Regjeringen. (2016. 7. juli). Status for oppfølging av strategi mot arbeidslivskriminalitet. Hentet 1. april 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/status-for-oppfolging-av-strategi-mot-arbeidslivskriminalitet2/id2507413/>

Regjeringen. (2015. 13. januar). Strategi mot arbeidslivskriminalitet. Hentet 2. desember 2017 fra https://www.regjeringen.no/contentassets/4f7ae70171bd480682b8dafddadaf311/strategi_mot_arbeidslivskriminalitet.pdf

Repstad, P. (2007). Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag. Universitetsforlaget

Vlaar, P. W., Van den Bosch, F. A., & Volberda, H. W. (2006). Coping with problems of understanding in interorganizational relationships: Using formalization as a means to make sense. *Organization Studies*, 27(11), 1617-1638.

