

Nordiske Organisasjons- Studier



2 – 2015

ISSN 1501-8237



FAGBOKFORLAGET

Nordiske OrganisasjonsStudier

Nordic Organization Studies

Nordiske Organisasjonsstudier utgis av Fagbokforlaget i samarbeid med Uni Rokkansenteret, med støtte fra Nordisk Publiceringsnævn for humanistiske og samfunnsvidenskabelige tidsskrifter (NOP-HS).

Ansvarlig redaktør

Jacob Aars, Uni Rokkansenteret

Redaksjonssekretær

Helge Renå, Universitetet i Bergen

Lokal redaksjon (Bergen)

Simon Neby, Uni Rokkansenteret
Lise Hellebø Rykkja, Universitetet i Bergen
Marit Skivenes, Universitetet i Bergen

Nordisk redaksjon

Staffan Furusten, Score, Stockholm (Sverige)
Hanne Foss Hansen, Københavns universitet
København (Danmark)
Ragnhild Kvalshaugen, Handelshøyskolen BI,
Oslo (Norge)
Runolfur Smari Steinthorsson,
Íslands universitet (Ísland)
Eero Vaara, Hanken (Finland)

Redaksjonsadresse

Uni Rokkansenteret
Nygårdsgaten 5
N-5015 BERGEN
Norge
Tel: +47 55 58 94 97
Fax: +47 55 58 97 11
E-post: nos.rokkan@uni.no

Redaksjonsråd

Mats Alvesson, Lunds universitet
Rolv Petter Amdam, Handelshøyskolen BI, Oslo
Torben Beck Jørgensen, Københavns Universitet
Ingmar Björkman, Aalto-univeristetet, Helsinki
Nils Brunsson, Handelshögskolan i Stockholm
Morten Egeberg, Universitetet i Oslo
Lars Engwall, Uppsala universitet
Päivi Eriksson, University of Kuopio
Nicolai Foss, Handelshøyskolen i København
Steen Hildebrandt, Handelshøyskolen Århus universitet
Bengt Jacobsson, Södertörns Högskola
Thor Øivind Jensen, Universitetet i Bergen
Sten Jönsson, Handelshögskolan i Göteborg
Bente Løwendahl, Handelshøyskolen BI, Oslo
Jan Löwstedt, Mälardalens högskola
Odd Nordhaug, Norges Handelshøyskole, Bergen
Stefan Olafsson, Íslands universitet
Kjell Arne Røvik, Universitetet i Tromsø

Abonnementspriser

Subscription rates

Institusjoner:	NOK 845,- pr. år
Private:	NOK 485,- pr. år
Heftepris:	NOK 210,- pr. nr

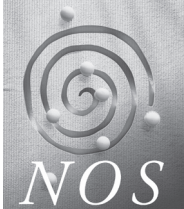
Henvendelse om abonnement rettes til:

Fagbokforlaget, Kanalveien 51, 5068 Bergen, Norway
Telefon: +47 55 38 88 00 – Faks: +47 55 38 88 01
E-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no
<http://www.fagbokforlaget.no/>

© Fagbokforlaget 2015

Sats: ved forlaget

Grafisk produksjon: John Grieg AS, Bergen



Innhold

ARTIKLER

- Autoritetsgrunlaget for ledelse** 3
KJETIL BØRHAUG OG DAG ØYVIND LOTSBERG
- Forvaltingsreforma og fylkessamferdslefeltet** 25
EINAR LEKNES
- (Dis)identifikasjonens adferdsdisciplinerende virkninger** 48
METTE LUND KRISTENSEN

DEBATT

- Lønnskontrakten som inntak til bedriftens konstitusjon** 74
THORVALD GRAN

Autoritetsgrunnlaget for ledelse



En studie av norske barnehagestyrere

KJETIL BØRHAUG OG DAG ØYVIND LOTSBERG

Nøkkelord: ledelse, autoritet, barnehage, NPM, lederoppgaver

Keywords: leadership, management, authority, Early Childhood Education and Care, NPM, leadership tasks

INNLEDNING

Ledelsesutvikling har vært en viktig strategi i offentlig sektor i lang tid.¹ Ledelse en selvsagt del av den forståelse man har av virksomheten, og en naturlig innfallsvinkel til ulike problemer og oppgaver (Byrkjeflot 1997; Røvik 2007). I stor grad er slik ledelsesutvikling forankret i *New Public Management* som program om hvordan offentlig sektor kan effektiviseres (Aasbrenn 2010; Christensen og Læg Reid 2011). NPM handler blant annet om at offentlige organisasjoner må få en sterkere og mer profesjonell ledelse, med et klarere definert ansvar for resultater, og delegert myndighet til å velge fremgangsmåter og strategier (Aasbrenn 2010:20; Christensen og Læg Reid 2011).

Strand (2007) argumenterer for at ledelse varierer med konteksten. Den kan for eksempel ventes å ta form av hvilken organisasjonstype den foregår i, av kulturell kontekst, sektor, av om ledelsen skjer i en offentlig eller ikke-offentlig organisasjon, og av hvilket grunnlag ledelsesautoriteten hviler på. Autoritetsgrunnlaget for ledelse er på én side definert og strukturert av organisasjonen, og er slik sett et trekk ved lederes kontekst. På den annen side vil kontekster være tvetydige. Ledere kan i betydelig grad også forme og definere seg som leder innenfor de ressurser og føringer ulike kontekstuelle trekk gir. Ikke minst, vil vi anta, gjelder det autoritetsgrunnlaget. Det er dels gitt av konteksten, dels noe ledere kan vektlegge ulikt og bygge opp på ulike måter. Lederautoriteten kan forankres i ulike grunnlag og forståes på ulike måter. Det er med utgangspunkt i Strand sitt bidrag nærliggende å skille mellom autoritet på grunnlag av formell posisjon, kompetanse og person-

lige egenskaper. Den organisasjonen ledere fungerer i, gir noen rammer for autoritetsgrunnlaget, samtidig som ledere må fortolke, prioritere og plassere seg innenfor disse rammene. Lederutdannelse og ledelseslitteratur handler gjerne nettopp om å utvikle seg som leder og forme sin ledelsespraksis på egne premisser. Vi antar at å definere og utvikle sin autoritet som leder er en del av den utformingen av egen ledelse ledere involveres i og gjør valg i forhold til.

Det er en viktig forskningsoppgave generelt å vinne bedre innsikt i ledelses-satsingene i offentlig sektor, og mer spesielt hvilken ledelse som utvikles og hva som betinger ulike ledelsesmønstre. I denne sammenhengen er vi opptatt av om ulike grunnlag for ledelsesautoritet blant ledere påvirker prioriteringen av de oppgaver som ligger til lederposisjonen, og om det påvirker gjennomslaget ledere har. Som Strand selv peker på, har vi lite empirisk forskning om hvilket autoritetsgrunnlag ledere støtter seg på, og hvilke konsekvenser det får at en støtter seg på ulike autoritetsgrunnlag (ibid.).

Et viktig spørsmål i ledelsesdebatten har vært i hvilken grad ulike former for ledelse styrker den faglige kvaliteten versus andre, ikke-faglige hensyn, for eksempel kontroll, samarbeidsrelasjoner og administrasjon (Øgård 2014). Noen hevder at ledere må være faglig oppdatert og kjenne sektoren og fagfeltet for å løfte kvaliteten. På dette grunnlaget vil man forvente at ledere med autoritet forankret i faglig kompetanse og erfaring vil prioritere faglig utvikling høyere. Man vil også kunne hevde at kompetanse og faglighet gir en autoritet for gjennomslag. Motsatt kan det hevdes at ledelse er en generalistkompetanse som ikke krever faglige dybdekunnskaper i den aktiviteten som skal ledes. Ut fra dette vil man vente at personlige egenskaper som er egnet for ledelse, og formell posisjon som autoritetsgrunnlag vil gi ledere som er i stand til å initiere endring og utvikling. Man vil også forvente at de har større gjennomslag. I denne sammenheng vil vi undersøke om variasjon i autoritetsgrunnlaget for ledelse, slik lederne ser det, medfører ulik vektning av ledelsesoppgaver knyttet til faglig kvalitet og utvikling, og ulikheter i opplevd gjennomslag.

Vi vil, som antydnet, bruke barnehageledere som empirisk nedslagsfelt. Barnehagesektoren kjennetegnes av en betydelig satsing på ledelsesutvikling over flere tiår, rettet mot styrerne. Ledelse er ikke nødvendigvis bare knyttet til den formelle lederen, men vi avgrenser her oppmerksomheten til styreere i barnehager. Vanligvis er barnehagen ledet av en styrer, ofte med svært lite merkantil bistand. Barna er organisert i avdelinger eller større baser. Basen eller avdelingen bemannes av henholdsvis 2–3 barnehagelærere eller 1 barnehagelærer, som bistås av assistenter eller andre uten barnehagelærerutdanning. Ledelsesfunksjonen på base eller avdeling kan være organisert på ulike måter, men er et ansvar for barnehagelærerne. Selv en nokså liten barnehage med 2 avdelinger består gjerne av rundt 10 ansatte.

Barnehagesektoren har også kjennetegn som gjør at ulike typer autoritetsgrunnlag kan gis ulik vekt. For det første, barnehagen er knyttet til en bestemt utdanningsgruppe, barnehagelærerne, og det er stort sett barnehagelærere (tidligere kalt førskolelærere) som innehar den øverste lederposisjonen. Barnehageloven stiller krav om at styrer skal være barnehagelærer, og det er derfor nærliggende å tenke seg lederautoriteten som faglig forankret.² For det andre, dette er en lederrolle som er formalisert med delegerte fullmakter og resultatansvar. Det vil derfor være mulig også å forankre ledelse i formell posisjon. For det tredje har barnehageledelse likevel vært en nokså autonom rolle med betydelig rom for personlig utfoldelse og preg. Ledelsesidealet har i stor grad vært uformelt og personlig. Det er en tradisjon som kan innebære at lederautoriteten kan formes av og forankres i lederens personlighet. Ledelse kan ses som et spørsmål om personlig egnethet og som knyttet til personlighetskjenneegn. Det foreligger derfor muligheter for at styreren i barnehagen kan forankre sin autoritet i ulike grunnlag.

Et særtrekk ved barnehagesektoren har vært at den, i alle fall i forskningsarbeider fra en del år tilbake, fremstår som avvisende til hierarkisk ledelse. Den har vært preget av flate strukturer og utydelig ledelse (Gotvassli 1996; Børhaug 2013). Det er derfor et viktig tilleggsspørsmål om vektlegging av faglig kvalitet versus andre oppgaver ledsages av gjennomslag og handlingskapasitet. Også det kan tenkes å variere med ulike autoritetsgrunnlag. Problemstillingene for denne artikkelen blir dermed:

- I hvilken grad påvirkes barnehagestyrernes opplevelse av gjennomslag av hvilket autoritetsgrunnlag de opplever å ha?
- I hvilken grad påvirkes oppmerksomheten som rettes mot faglig kvalitet versus andre oppgaver, av autoritetsgrunnlaget?

Nedenfor vil vi først kort gjøre nærmere rede for ledelsesutvikling i offentlig sektor generelt og i barnehagesektoren spesielt før vi går nærmere inn på lederautoritet. Vi vil presisere problemstillingene og gjøre kort rede for metoden før vi analyserer et spørreskjemamateriale fra en survey som ble sendt til norske barnehagestyrere.

LEDELSESUTVIKLING I NORSK OFFENTLIG SEKTOR OG I BARNEHAGESEKTOREN

Kurt Klausen (2005) peker på at NPM-tenkningen kan ordnes i to ulike søyler. På den ene siden stiller Klausen opp en økonomisk søyle som vektlegger markedsprinsipper for offentlig sektor og konkurranse mellom offentlig og privat sektor (Klausen 2005; Lægneid 1988). Den andre søylen vektlegger ledelse og kalles av Klausen for *managerialism*. Her vektlegges sterkere ledelse, klarere skiller mellom politiske og administrative oppgaver og

spørsmål, delegering, serviceledelse, personalledelse og resultatansvar. Hal-dor Byrkjeflot (1997) beskriver den norske utviklingen som en overgang fra styring til ledelse. Ledelsesutvikling har gjerne vært knyttet til målstyring, med tilhørende rapporteringsplikt og resultatansvar som formaliseres som lederens ansvarsområde. Det er flere som har pekt på at NPM er under press, og noen mener vi er vitne til post NPM-reformer, der klassisk byråkratisk organisering får en renessanse (Christensen og Læg Reid 2011; Pierre og Rothstein 2011). Det synes likevel fortsatt å være slik at ledelse ses som en nøkkelressurs i offentlig sektor, og at de som utpekes til lederposisjoner, tillegges en viktig rolle, og tildeles ressurser og ansvar.

Utviklingen av en tydeligere og mer ansvarlig ledelse kan vi se i de fleste sektorer, og det vil føre for langt å beskrive den samlede forskningen. Det finnes en omfattende litteratur knyttet til for eksempel helse- og sosialomsorg, og til utdanning og skole (Fuglestad og Lillejord 1997; Møller og Ottesen 2011). Vi skal her gjøre noe nærmere rede for noen trekk ved ledelses-satsingen i barnehagesektoren. Hver sektor har sine særpreg, men mye av det som har preget barnehagesektoren, er trolig parallelt til andre sektorer.

Som antydnet ovenfor har ledelsesutvikling medført at lederansvaret er formalisert, i kommunal sektor gjerne gjennom at barnehagestyrere, som mange andre ledere, har fått formalisert resultat- og budsjettansvar. Men ledelsesutvikling er mer enn formell endring, det er også institusjonalisering, og den skjer på mange måter. De som innehar disse posisjonene i barnehagesektoren, trenes til å agere som ledere, og sosialiseres inn i en lederrolle. Kommunene lager ledernetverk, noen for alle sine ledere, noen bare for barnehageledere. Ledelse blir en del av grunnutdannelsen for barnehagelærerne, kommunale og andre barnehageeiere driver systematisk kursing og opplæring i ledelse, noen ganger gjennom statlige satsinger som vi har sett mange av i både skole og barnehage. Utdanningsdirektoratet har organisert styrerutdanninger i alle landets regioner. Dette er en omfattende lederopplæring som man vil at nye styrere skal gjennomføre.³ Ledelse institusjonaliseres også gjennom en omfattende normativ og veiledende ledelseslitteratur som definerer standarder som etter hvert blir gjeldende for hele sektoren (Bølgan 1989; Bølgan og Lysell 1992; Foss, Hyrve, Klages og Sataøen 1993; Gotvassli 1990, 1991; Sataøen og Hyrve 1994). I et nyinstitusjonelt perspektiv tillegges slike sektorvide standarder stor betydning (Powell og DiMaggio 1991). Det er viktig å studere hva denne typen ledelsessatsing innebærer, og hvilke former for ledelse den fører til.

LEDELSE OG AUTORITET

Strand (2007:25–26) definerer ledere ved at de har et ansvar for andres arbeid, dvs. de skal realisere mål gjennom andre, og skal påvirke andre på

en eller annen måte. De har dessuten et særlig mandat fra organisasjonen til å handle på vegne av den og til å påvirke de andre medlemmene i den, og til sist har de et ansvar for livsviktige funksjoner for organisasjonens overlevelse og tilpassing til omverdenen, indre samordning og integrasjon. Disse livsviktige funksjonene er produksjon, administrativ støtte, integrasjon og entreprenørskap, slik Adizes definerer det og forkorter det i sitt PAIE-skjema (ibid.:21). Strand understreker også at ledelse er å ta beslutninger i møte med det problematiske, tvetydige og utfordrende. Denne forståelsen av ledelse innebærer at ledelse er autoritetsutøvelse, og dermed blir autoritetsgrunnlaget viktig. Autoritet vil si at ledelsens beslutninger ses som rettmessige og aksepteres. Autoritet er slik sett et kjennetegn ved en relasjon, og ikke ved en person. Men personer som ønsker autoritet i relasjonen til andre, må antas å ville prøve å styrke og bygge opp denne autoriteten basert på hvordan man forstår seg selv, den organisatoriske konteksten og hvilke muligheter man har. Vi antar altså at ledere i noen grad kan velge hvordan de vil forankre sin autoritet, og at dette i neste omgang vil ha virkninger på adferd og relasjoner. Dette er ikke en uproblematisk antagelse, man kan også tenke seg at adferd og erfaringer virker inn på hvordan ledere forstår seg selv, og at det kan være komplekse vekselvirkninger involvert. Vi mener likevel at det er plausibelt å tenke seg at ledere gjør ulike valg her, og at disse valgene har konsekvenser.

Strand (2007:385) skiller mellom ulike grunnlag for ledelse.⁴ For det første, rollen, som på mange måter begrenser og definerer hva ledere forventes å gjøre, men som også definerer hvilken myndighet de har og hva de forventes å gjøre overfor andre, og som andre forventes å respektere. Det formelt definerte er en av flere sider ved rollen, men særlig viktig som grunnlag for autoritet. Strand formulerer det slik:

«Roller utgjør et mandat fra organisasjonen, fra oppdragsgiverne. En har fått angitt hvilke hovedoppgaver en skal gjøre [...] og sammen med det generelle oppdraget blir fullmakter og ressurser stilt til disposisjon» (ibid.:389–390).

I tillegg til det Strand kaller rollerressurser, kommer det han kaller personlige ressurser, som er ulike personlige egenskaper: maktlyst, energi, personlig støtte, sosial kompetanse og relasjonsevne (ibid.:413). Det er en viktig tradisjon i ledelsesforskningen som antar at ledelse er avhengig av å ha personlige kjennetegn som muliggjør ledelse. Trekkteori av denne typen, dvs. teori om betydningen av personlighetstrekk, spiller fortsatt en viktig rolle, ikke minst i populære forestillinger om ledelse. Den har stått i et spenningsforhold til mer organisasjonsteoretiske forståelser av ledelse som definert av organisatorisk kontekst og rolleforventninger og mindre avhengig av personlige egenskaper.

Endelig kan autoritet hvile på ressurser som gir makt i organisasjoner. Strand plasserer ekspertise som viktig her, sammen med kontroll med de ressurser organisasjonen disponerer. I denne undersøkelsen har vi avgrenset oss til ekspertise ettersom det er en ressurs som kan variere mellom styrere. Ekspertise er både erfaring og formell kompetanse (ibid.:409–410). Erfaring og faglig kompetanse blir altså to ulike varianter av ekspertise som grunnlag for autoritet. Vi spør altså i hvilken grad barnehagestyrere forstår sin autoritet på ulike måter i dette rammeverket, og hvilke konsekvenser det har for vektleggingen av ivaretagelse av ulike funksjoner og for opplevd gjennomslag.

Som nevnt henger ledelse sammen med påvirkning og gjennomslag, som må ha et autoritetsgrunnlag. Gjennomslag kan ta form av at man får direkte gjennomslag i beslutningsprosesser der andre er involvert, eller det kan ta mer indirekte form av at man klarer å lage regler og formelle systemer som i neste omgang vil påvirke adferd og prioriteringer. Både direkte og indirekte ledelse (Jacobsen og Thorsvik 2013; Ladegård og Vabo 2010) vil likevel trenge et autoritetsgrunnlag, og spørsmålet i begge tilfeller er om gjennomslaget påvirkes av autoritetsgrunnlaget.

BARNEHAGELEDELSE – KUNNSKAPSSTATUS OG PROBLEMSTILLINGER

Barnehagen er en organisasjon der det uformelle, det nære og det omsorgsbærende har hatt en høy status. Ledelse skulle ikke være styrende, men nettopp være dialogbasert i flate strukturer (Bergersen 2006). I noen forskningsarbeider pekes det derfor på at styreren er uklar og utydelig i mange barnehager (Gotvassli 1991:162). Rollen har vært uklart definert, styrerne har unngått tydelig styring, og ansvars- og maktfordelinger har vært flytende (Gotvassli 1996). Gotvassli siterer Ingeborg Kvalheim som har notert følgende observasjon av en styrer i en studie:

«Hun vil ikke være en autoritet, og hun synes det er vanskelig å si fra om ting hun så på avdelingene som hun syntes var galt. Hun ville det skulle være hyggelig og trivelig i barnehagen, slik at de ansatte kunne føle seg trygge og aksepterte» (sitert i Gotvassli 1990:18).

Relasjonene mellom styrer og de andre ansatte preges av at «det blir lagt vekt på relasjoner og dialog, og av at en unngår konflikter» (Bergersen 2006:128). Denne tradisjonen peker i retning av at vektleggingen av autoritet er svak, og at dersom en styrer skulle ønske å gjøre noe med faglig profil eller andre forhold, vil han/hun i liten grad være i stand til å få gjennomslag.

Vi har generelt fått en forskningslitteratur som viser en utvikling av barnehageledere som etter hvert bryter med den passive tradisjonen og tar tydeligere grep, først på administrative oppgaver, personaladministrasjon og

personalutvikling, og etter hvert også på pedagogisk ledelse og ledelse av relasjonen til barnehagens omgivelser (Børhaug mfl. 2011; Børhaug og Lotsberg 2010, 2012; Gotvassli 1990, 1996; Roness 2001). I noen grad har man studert variasjoner i ledelse med fokus på om kjønn eller offentlig versus privat eie gir variasjon. Men autoritetsgrunnlaget for ledelse i barnehagen vet vi lite om. I hvor stor grad varierer det, hvordan vektlegges ulike grunnlag for autoritet, og hvordan påvirker det oppgaveprioritering og gjennomslag? Disse sammenhengene har vi liten kunnskap om i barnehagesektoren så vel som i andre sektorer. Et unntak er Bulukin og Døving (2005) som tar opp ledes legitimitet, men ikke i barnehagesektoren.

Barnehagen er, som antydnet innledningsvis, en organisasjon der man kan tenke seg ulike grunnlag for autoritet, i den grad man i det hele tatt er opptatt av det. Det er en organisasjon der barnehagelærerne har dominert som faggruppe. De har over lang tid kjempet for at barnehagen er et faglig-pedagogisk tilbud som krever utdanning (Greve 1995; Korsvold 2005). Det ligger et prosjekt om faglig selvstyre her, og om ledelse som faglig ledelse av andre fagpersoner og av assistentene. Vi vil derfor vente at faglig autoritet er viktig for mange. Ekspertise kan også ses som knyttet til praksis og erfaring, og i mindre grad til formalisert faglighet; det er i pedagogisk arbeid en varig spenning mellom praksis og fag som grunnlag for profesjonell autoritet (Lorentzen, Streitlien og Tarrou 1998). Vi antar at praksiserfaring vil være viktig.

Den langvarige satsingen på lederutvikling i barnehagesektoren springer ut av NPM, som har betont ansvar og myndighet og fremhevet den formelle posisjonen som leder. Styrerstillingen er definert i lovverket, og styrerjobben i mange kommuner er generelt tillagt formalisert autoritet og rammet inn av bemyndigende stillingsinstruks. Det er derfor mulig å forlate den fag- og erfaringsbaserte ledelsen og legge større vekt på den formelle posisjonen som grunnlag for ledelse.

Mye av den populariserte managementlitteraturen har også en vektlegging av lederpersonlighetstrekk, og det er ikke urimelig å vente at dette er perspektiver som har vunnet gjenklang i mange barnehager. På mange barnehagelærerutdanninger er kursene om ledelse knyttet til pedagogikk, noe man må anta innebærer en større vektlegging av personlig utvikling, og altså en forståelse av ledelse som knyttet til lederen som person.

Fordi barnehageledere slik har et visst rom for valg av hva de vil vektlegge som autoritetsgrunnlag, blir det altså interessant å spørre hvilken vekt de legger på ulike autoritetsgrunnlag, og om ulik vektlegging medfører ulik praksis og adferd. Vi er her opptatt av om ulik autoritet henger sammen med i hvilken grad de vektlegger faglig ledelse og utvikling, og vi er opptatt av om det henger sammen med opplevd gjennomslag. Flere studier har som nevnt fokusert på styrernes vektlegging av faktiske oppgaver. I de første studiene

utviklet man en modell som skilte mellom pedagogisk ledelse, administrativ ledelse (egentlig praktisk, merkantilt arbeid) og personalledelse (Gotvassli 1996; Roness 2001). Senere arbeider har pekt på betydningen av forholdet til omgivelsene (Børhaug og Lotsberg 2010) som et fjerde element. Det har vært en viktig diskusjon i barnehageledelsesforskningen hvordan ledere prioriterer administrasjon, personalledelse, faglig ledelse og forholdet til omverdenen. Det har vært en vanlig oppfatning at faglige ledelsesoppgaver fortrenses av administrasjon og personalsaker (Gotvassli 1996; Børhaug og Lotsberg 2010). I en ny analyse skilles det mellom lederoppgaver på en annen måte: For det første, det er to sider ved den faglige ledelsen i barnehagen: faglig ledelse av daglig drift, og faglig ledelse i form av utvikling og innovasjon. Videre bruker ledere tid på administrativt rutinearbeid, integrasjon av personalet, og ekstern tilpasning (Børhaug og Lotsberg 2016, under utgivelse). Vi vil her legge denne femdelte modellen av ulike oppgaver til grunn og spørre om ulik vektning av dem påvirkes av hvilket autoritetsgrunnlag som prioriteres. Ut fra dette kan problemstillingene presiseres som følger:

1. I hvilken grad påvirkes styrers opplevelse av gjennomslag av hvilket autoritetsgrunnlag de opplever å ha?
 - a) Hvilket gjennomslag opplever barnehagestyrerne at de har?
 - b) Påvirkes opplevd gjennomslag av forståelsen av autoritetsgrunnlaget?
2. I hvilken grad påvirkes oppmerksomheten som rettes mot faglig kvalitet (drift eller utvikling) versus andre oppgaver (administrasjon, personalsamarbeid og eksternt rettet ledelse), av autoritetsgrunnlaget?

Som pekt på ovenfor står ulike syn mot hverandre i hva som gir effektiv ledelse for kvalitet og innovasjon. På den ene side vil noen forvente at ekspertise gir bedre faglig ledelse og gjennomslag, fordi lederen kjenner feltet og får både tillit og innsikt på det grunnlag. Vi kan kalle dette for ekspertiseantagelsen. På den annen side vil noen hevde at ledelse er en generell kompetanse som med basis i formell posisjon og lederegenskaper vil ha bedre gjennomslag og endringsorientering, blant annet fordi man ikke er bundet av tradisjoner og faglig ensidighet. Vi vil kalle dette for generalistledelseantagelsen, og vi vil drøfte materialet i spenningen mellom disse to.

Opplevelse av gjennomslag og lederoppgaveprioritering kan henge sammen også med andre faktorer. Vi har derfor kontrollert for barnehagens størrelse, erfaring i sektoren, kjønn, om barnehagen er offentlig eller privat, om den opplever konkurranse for å fylle opp plassene, om den har en styrende eier, og om den preges av sterk rutinisering.

FORSKNINGSMETODE

Det ble i 2009 sendt ut et spørreskjema til alle barnehager i landet med kjent e-postadresse. Skjemaet ble sendt som elektronisk skjema i samarbeid med Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Vi fikk svar fra 1548 respondenter, det gir en svarprosent på om lag 40. Styrerne i utvalget representerer trolig flere barnehager ettersom det fins en del barnehager som må dele en styrer. En svarprosent på 40 kan synes noe lav, men det må ses i lys av at det sendes ut langt flere spørreskjema enn før, fordi nye teknologiske løsninger gjør dette lettere. Det fører nok til en viss spørreskjematretthet, og man må akseptere lavere svarprosent enn før. Vi har kunnet sammenligne respondentene med populasjonen på to kjennetegn. I populasjonen er det 92 % kvinnelige barnehageledere, og det er også 92 % kvinnelige barnehageledere i vårt datamateriale.⁵ Andelen kommunale barnehager i Norge er 46 %, mens den er 47 % i vårt utvalg. Det tyder på at frafallet ikke har skapt problematiske skjevheter.

Da en del respondenter ikke har besvart alle spørsmålene i det elektroniske skjemaet, er det noe forskjellig antall styrere som har svart på de ulike spørsmålene som presenteres i dette arbeidet. N varierer fra spørsmål til spørsmål, fra rundt 1140 til rundt 1454.

Autoritetsgrunnlag er krevende å måle. Vi har her målt det ved å spørre styrerne hva de ser som grunnlaget for egen autoritet. Det har den ulempen at styrerne kan misforstå hva autoriteten deres grunner seg i. Autoritet gjelder hvordan andre oppfatter dem og deres måte å lede på. Men det har den fordelen at det fanger opp at styrere i noen grad bevisst kan velge hvordan de vil utvikle og definere seg som ledere: Hva slags leder vil den enkelte være? Formell? Faglig autoritet? Medmenneske og relasjonsbygger? Det vil likevel være usikkerhet knyttet til å måle et abstrakt fenomen som autoritet.

Autoritetsgrunnlaget ble målt ved hjelp av direkte spørsmål om dette. Respondentene fikk spørsmål om i hvor stor grad de baserer sin autoritet på fire forskjellige autoritetsgrunnlag: faglig kompetanse, erfaring, personlige egenskaper, og formell posisjon. Svaralternativene gikk her på en skala fra 1 til 7 der 1 indikerer «I svært liten grad» mens 7 indikerer «I svært stor grad». Det er en begrensning at det bare er brukt ett spørsmål for hver av disse fire variablene, og det gjør tolkningen mer usikker.

For å utdype forståelsen av hva ulike former for autoritetsgrunnlag kan innebære, har vi også undersøkt om ulike autoritetsforståelser henger sammen med ulike rolleforståelser. For å måle rolleforståelse ble respondentene bedt om å ta stilling til syv⁶ ulike rollebetegnelser og på en skala 1–7 svare på i hvor stor grad betegnelsen passet deres lederjobb. 1 = «Passer i svært liten grad», 7 = «Passer i svært stor grad».

Kontrollvariablene er stort sett også basert på ett spørsmål, der kjønn og offentlig/privat er satt opp med verdien 1 for kvinne/kommunal og 2 for

mann/privat. Rutinisering er målt ved et stort batteri, og som vist andre steder skårer barnehagene jevnt svært høyt på alle (Børhaug 2011). Vi har her brukt en av de mest vanlige rutiniseringsformene – rutinisering av introduksjon av nye barn – som kontrollvariabel.

Gjennomslag ble målt ved flere spørsmål der styrerne skulle beskrive sin måte å lede på. Det ble spurt i hvilken grad styrerne mente at de hadde evne til å skjære igjennom og ta beslutninger, i hvilken grad de synes det er viktig med dristighet og utradisjonelle løsninger, og i hvilken grad de synes lover og regler er gode ledelsesverktøy. De to første måtene å lede på er sett som uttrykk for ulike sider ved direkte gjennomslag og handlekraft i møte med andre, den siste måten å lede på er tolket som uttrykk for indirekte styring gjennom formelle regler. Det er selvsagt fare for overrapportering her; funnene må tolkes i lys av det.

Faktisk oppgaveutføring ble i skjemaet målt ved at respondentene ble presentert for et utvalg på 20 ledelsesoppgaver og bedt om å angi hyppigheten av disse i sitt arbeid. Skalaen som brukes er: 1 = Aldri, 2 = Av og til, 3 = En gang i uken, 4 = Noen ganger i uken, 5 = Daglig. Disse spørsmålene operasjonaliserer de fem oppgavefeltene daglig drift (her inngår oppgavene pedagogisk planlegging, kontakt med foreldrene, motivasjon av de ansatte), utvikling (evaluering, faglig oppdatering, personalutvikling, innovasjon og utvikling, diskusjon om mål, ekstern profilering), praktisk administrativt arbeid (betale regninger, holde orden i dokumenter), ytre tilpassing (rapportere, prøve å skaffe tilleggsressurser) og til slutt integrasjon (konflikthåndtering og det å lage regler og rutiner). De variablene som hører sammen, er slått sammen til én, og enhetene er tilordnet en verdi på den sammenslåtte variabelen basert på gjennomsnittsverdi for de oppgaveprioriteringsvariablene som inngår.

Som det vil fremgå, er det gjennomført lineære regresjonsanalyser. Der er autoritetsgrunnlaget, kontrollert for ulike variable, satt som uavhengige variable og lederoppgaver og gjennomslag er satt som avhengige variable. Årsaksretningen kan nok her gå begge veier – adferd påvirkes av forståelse, men forståelse og holdning påvirkes også av adferd (Sæther 1997). Det synes likevel rimelig å tenke at forståelse av autoritet må være den uavhengige variabelen. Man må anta at ledere har en bevissthet om egen autoritet og hva den hviler på som spiller med i vurderingene de gjør av hvordan de skal handle. Slik sett kommer autoriteten før handling, selv om erfaringer av handlinger kan virke tilbake på autoritet i neste omgang.

ANALYSE

Vi skal først se på det generelle bildet. I hvilken grad legger barnehagestyrere vekt på formell rolle, erfaring og faglig kompetanse (ekspertise) og person-

lige egenskaper som grunnlag for sin autoritet i det hele tatt? Tabellen under forteller noe om dette.

Tabell 1. *Barnehagestyrernes bruk av autoritetsgrunnlag*

Type autoritetsgrunnlag

Prosentandel som har svart i stor og i svært stor grad på spørsmålet: «I hvilken grad vil du si at følgende forhold gir grunnlag for den autoritet du har i barnehagen?»

Faglig kompetanse	86	(31 i svært stor grad)	(n = 1184)
Personlige egenskaper	93	(44 i svært stor grad)	(n = 1163)
Formell posisjon	65	(21 i svært stor grad)	(n = 1157)
Erfaring	85	(34 i svært stor grad)	(n = 1158)

Samlet oppgir barnehagestyrerne at alle de fire autoritetsgrunnlagene er viktige, ja svært viktige. Det er i seg selv et brudd med den tradisjonelle ledelsesforståelsen i norsk barnehage, som har vært nokså antiautoritær. At nesten alle styrere i denne surveyen legger stor vekt på autoritet, må ses som en viktig endring som følge av den ledelsesutvikling NPM har medført. Den høye skåren på alle fire tyder dessuten på at spørsmålene treffer sentrale elementer i styrernes forståelse av grunnlaget for egen autoritet. Variasjonen er imidlertid begrenset.

Videre er det viktig å merke seg at styrerne ser ledelsesautoriteten som sammensatt av flere elementer som alle ses som viktige. Posisjon er det minst viktige, men også den er viktig for flertallet. Posisjon er likevel åpenbart ikke nok. Men det er heller ikke nok å ha de riktige personlige egenskapene. Man må også ha kompetanse og kjenne feltet godt. På den annen side er kompetanse ikke nok alene, det kreves også personlige kjennetegn. Autoritet er sammensatt, komplekst og ikke selvsagt i norske barnehager, og styrerne legger stor vekt på flere grunnlag for den. Det fremstår som overforenkende å spørre om ledere bør legge vekt på faglig kompetanse eller noe annet – styrerne rapporterer her at kombinerte autoritetsgrunnlag trengs.

Det er personlige egenskaper som skårer høyest, mens formell posisjon er det autoritetsgrunnlaget som i minst grad trekkes frem. Troen på at ledelse er knyttet til personlighet, faller sammen med trekkteorien i ledelsesforskningen og med popularisert managementlitteratur, og kan hende henger den også sammen med den pedagogiske bakgrunnen som styrerne stort sett har, og med pedagogikkens fokus på individet. Det kan se ut til at disse perspektivene i stor grad har formet ledelsestenkningen i barnehagesektoren.

Styrerne er spurt nokså generelle spørsmål om autoritetsgrunnlaget, og for å utdype hva som ligger i de ulike autoritetsgrunnlagene, har vi sett dem i lys av styrernes rolleforståelser, som blant annet er brukt i lederstudier av

både norske rektorer og rådmenn (Strand 2007). En spør hvilken «kjent» rolle lederne synes det er relevant å sammenligne lederjobben sin med (Eke-land 2005). Dette betegnes også som rollemodeller (Strand 2007). Alternative rollemodeller som styrerne er presentert for i denne styrerstudien, er bedriftsleder, kontrollør, personalsjef, administrator, psykolog og medmenneske. De førstnevnte peker mot en styrende lederadferd, de resterende fremhever dette mindre og legger mer vekt på det kollegiale og samarbeidende. Den forskningen vi har fra før av om barnehageledelse, peker i retning av medmenneske og psykolog, til dels personalleder og administrator. Vi har skilt mellom 6 roller, som alle i stor grad blir opplevd som treffende, slik tabell 2 viser.

Tabell 2. Ledelsesforståelse

Prosent av styrerne som mener at det å være styrer i stor grad ligner på 6 ulike rollemetaforer. Stor grad = verdien 5–7 på en skala fra 1 til 7 der 7 betyr ligner i svært stor grad, 1 i svært liten grad.

Personalsjef	90
Bedriftsleder	77
Kontrollør	23
Medmenneske	95
Psykolog	50
Administrator	89

N = 1146–1158

Det mest slående er at flertallet av rollene oppleves som dekkende av nesten alle. Vi har dermed (igjen) å gjøre med ledelse som noe sammensatt. Variasjonen er også her begrenset. Unntaket er rollen som kontrollør og dels psykolog. Særlig motstanden mot å ville være kontrollør er tydelig og må ses som uttrykk for at selv om styrerne er opptatt av egen autoritet, viker de unna den mest autoritære forståelsen av hva det er å ha autoritet. Rolleoppsettet viser også viktige spenninger i styrerjobben, mellom å være nær (medmenneske) og å være sjef.

I hvilken grad varierer så disse rolleforståelsene med autoritetsgrunnlaget? Vi har gjort 6 lineære regresjonsanalyser der vi har lagt inn alle autoritetsgrunnlagene som uavhengige variabler i hver, og kontrollert for alle kontrollvariablene, for å anslå i hvilken grad de kan forklare variasjon i identifikasjon med ulike rollemodeller. Én og én rollemodell er lagt inn som avhengig variabel. Som tabellen under viser, er sammenhengene beskjedne, men nokså systematiske, særlig når det gjelder formell autoritet og personlig forankret autoritet.

Tabell 3. *Autoritetsgrunnlag og lederrolle*

Signifikante ikke-standardiserte koeffisienter for effekten av autoritetsgrunnlag på 6 rolleforståelser. P-verdier i parentes. Kontrollert for erfaring, kjønn, størrelse, offentlig/privat, konkurranse, styring fra eier, rutinisering og de øvrige autoritetsgrunnlagene.

Rolleforståelse	Faglig autoritet	Formell	Personlige egenskaper	Erfaring
Medmenneske			0,23 (0,00)	0,09 (0,04)
Psykolog			0,25 (0,006)	
Personalsjef	0,12 (0,03)	0,10 (0,03)	0,27 (0,00)	0,14 (0,02)
Administrator		0,16 (0,00)	0,24 (0,00)	0,16 (0,004)
Bedriftsleder		0,20 (0,00)	0,16 (0,04)	0,23 (0,001)
Kontrollør		0,15 (0,00)	-0,23 (0,006)	0,23 (0,002)

N for kontrollvariabler unntatt autoritetsgrunnlagsvariabler = 1159–1454, gjennomsnitt 1302.

N (rolleforståelsesvariabler) = 1140–1158

Det mest systematiske er at oppfatningen om seg selv som leder i relasjonelle roller, med vekt på samspeillet med personalet, henger sammen med oppfatningen om egen autoritet som forankret i egen personlighet. Tilsvarende er vektlegging av personlige egenskaper negativt forbundet med vektlegging av kontrollørrollen. Men med unntak av kontrollørrollen medfører også personlige egenskaper en større vektlegging av styrende roller som administrator og bedriftsleder. Forståelsen av lederautoritet som knyttet til personlige egenskaper dreier seg altså om personlige egenskaper som både er styrende og samtidig kommuniserende og mellommenneskelige. Tett på, men samtidig tydelig. De personlige egenskapene kan altså ikke forstås som autoritære ledertypeegenskaper og heller ikke som ensidig dialog- og menneskeorientert personlighet.

Styrende roller som kontrollør, administrator og bedriftsleder henger sammen med oppfatninger av egen autoritet som forankret i formell posisjon. Det er altså, ikke uventet, grunn til å oppfatte vektleggingen av formell posisjon som en autoritetsform som er hierarkisk orientert. Erfaring peker også i retning av en mer styrende rolle. Det kan henge sammen med at mange barnehagelærere opplever det som utfordrende å gjøre seg gjeldende overfor eldre, erfarne assistenter. Det er ikke nok med posisjon da, erfaring kreves også. Man kunne sett for seg at erfaring ville gitt en tendens til å videreføre menneskeorienterte ledelsesformer og flatt hierarki, men det ser ut til at erfaringen som autoritetsgrunnlag er noe som gir ledelsen en mer styrende orientering.

Vektleggingen av faglig kompetanse som autoritetsgrunnlag henger ikke systematisk sammen med noen rolleforståelse, og vi kan derfor vanskelig utdype hva denne autoriteten er ved hjelp av disse ulike rollevektleggingene.

I hvilken grad henger ulik vektning av de forskjellige autoritetsgrunnlagene sammen med opplevelsen av gjennomslag som direkte gjennomslag, dristighet eller som opplevd evne til å styre gjennom regler og rutiner? Vi ba styrerne ta stilling til tre utsagn – om effektiviteten i regelstyring, om viktigheten av dristige valg og om egen evne til å skjære igjennom. Vi har gjort 3 lineære regresjonsanalyser der vi har tatt inn autoritetsgrunnlagene og kontrollvariablene som uavhengige variabler for å anslå i hvilken grad de kan forklare variasjon i én og én av de 3 opplevde gjennomslagsvariablene. Samlet forklaringskraft er beskjeden, fra like under 10 % til 13 %. Der er likevel noen signifikante sammenhenger. I tabell 4 fremgår sammenhengene fra de 3 regresjonene samlet.

Tabell 4. *Autoritet og gjennomslag*

Signifikante ikke-standardiserte koeffisienter for effekten av autoritetsgrunnlag på tre former for opplevd gjennomslag. P-verdier i parentes. Kontrollert for erfaring, kjønn, størrelse, offentlig/privat, konkurranse, styring fra eier, rutinisering og de øvrige autoritetsgrunnlagene.

Autoritetsgrunnlag	Jeg kan skjære igjennom	Dristige og utradisjonelle løsninger	Regler og rutiner er nyttige
Faglig	0,22 (0,00)		0,19 (0,002)
Formell		0,20 (0,00)	0,18 (0,00)
Person	0,29 (0,00)	0,20 (0,004)	
Erfaring	0,09 (0,04)		0,15 (0,004)

Gjennomsnittlig N for kontrollvariabler unntatt autoritetsgrunnlagsvariabler = 1302

N (gjennomslagsvariabler) = 1152–1155

N (autoritetsgrunnlag) = 1157–1164

En del av bakgrunnen er at styrerne samlet sett opplever stor handlefrihet. De ble også bedt om å vurdere egen handlefrihet på en skala fra 1 til 7, med 7 som den høyeste, og 93 % svarte 5–7 (N = 1156). Det synes rimelig å se handlefrihet som nært forbundet med gjennomslag. Men varierer opplevd gjennomslag med autoritetsgrunnlaget? Når vi ser mer detaljert på det i tabell 4, finner vi at det alt i alt i liten grad gjør det. Gjennomslaget er betydelig uansett. Men noen signifikante variasjoner er det her. Erfaring og faglighet styrker gjennomslaget både i form av å kunne skjære igjennom og å kunne lage regler og system. Formell posisjon styrker opplevelsen av at man kan styre effektivt gjennom å lage regler og rutiner, mens personlighetsbasert autoritet gir større opplevelse av at man har evne til å skjære igjennom, noe som det er rimelig å se som noe styrer gjør i direkte interaksjon med andre. Dette er konsistent med funnene ovenfor, ettersom regelorientering henger

sammen med det hierarkiske, og den personlighetsbaserte ikke kan kobles til de mest styrende hierarkiske rollemodellene. Dersom vi tolker vektlegging av dristighet som en indikator på evne til å skjære igjennom eller lage nye regler som også innebærer store endringer, kan man si at dette funnet styrker gjennomslaget for formell posisjon og personlighet noe.

Erfaring som autoritetsgrunnlag faller sammen med flest rollemodeller, og det er derfor ikke ulogisk at erfaring også gir noe større opplevelse av både hierarkisk regelstyring og gjennomslag i direkte relasjoner. Faglighet gir også større gjennomslag av begge typer.

Betydelig gjennomslag gjør det til et viktig spørsmål hva dette gjennomslaget brukes til, her avgrenset til ulike hovedoppgaver, og med særlig interesse for faglig utvikling. Vi spør om vektningen av ulike oppgaver henger sammen med autoritetsgrunnlaget. Vi har gjort 5 lineære regresjonsanalyser der vi har sett på effekten av de ulike autoritetsgrunnlagene på prioritering av 5 oppgaver, kontrollert for de samme kontrollvariablene som ovenfor. Tabell 5 presenterer de samlede resultatene for alle delanalysene.

Tabell 5. *Autoritetsgrunnlag og oppgaveprioriteringer*

Signifikante ikke-standardiserte koeffisienter for effekten av autoritetsgrunnlag på prioritering av 5 ulike hovedoppgaver. P-verdier i parentes. Kontrollert for erfaring, kjønn, størrelse, offentlig/privat, konkurranse, styring fra eier, rutinisering og de øvrige autoritetsgrunnlagene.

Autoritetsgrunnlag	Ekstern tilpassing	Daglig drift	Kontorarbeid	Integrasjon	Utvikling
Faglig	0,07 (0,01)			0,06 (0,007)	0,06 (0,014)
Formell					
Person					0,11 (0,00)
Erfaring					

Gjennomsnittlig N for kontrollvariabler unntatt autoritetsgrunnlagsvariabler = 1302

N (oppgavevariabler) = 1206–1220

N (autoritetsgrunnlag) = 1157–1164

Også her ser vi at variasjon i vektleggingen av autoritetsgrunnlaget i beskjeden grad påvirker. Det gir ingen utslag på prioritering av daglig drift og praktisk administrativt arbeid. Dette er nok også hverdagsrutiner som i minst grad lar seg velge vekk eller prioritere opp; her er handlingstvungen trolig nokså lik for alle. Tilpassing til omgivelsene, utvikling og integrasjon er nok oppgaver som i større grad kan prioriteres opp eller ned, og her ser vi også noen utslag. For det første av autoritet som basert på personlighetstrekk. De som mener at autoriteten deres er basert på personligheten deres, prioriterer utviklingsprosesser noe høyere enn andre. Den andre virkningen ser vi av

faglig forankret autoritet, som gir større oppmerksomhet mot både eksterne forhold, utvikling og mot integrasjon. Dersom vi ser dette i sammenheng med tabell 4, der personlig forankring også gav større vektlegging av dristige valg og opplevd evne til å skjære igjennom, og der faglig autoritet også gav større gjennomslag, kan det se ut til at både personlig og faglig grunnlag for autoritet bidrar til en mer utviklingsorientert ledelse, men altså særlig det faglige grunnlaget er viktig her. Sammenfattet gir alle fire autoritetsgrunnlag godt gjennomslag, men gjennomslaget tar ulike former alt etter autoritetsgrunnlaget. Og de styrerne som bygger på faglighet eller personlighet, bruker gjennomslaget i større grad til faglig utvikling enn det andre gjør.

DRØFTING

Vi har i denne artikkelen tatt utgangspunkt i at NPM har medført betydelig ledelsesutvikling i barnehagesektoren, og etterlyst innsikt i hva det har ført til. Vi har spurt i hvilken grad opplevelse av gjennomslag henger sammen med hvilket autoritetsgrunnlag ledere opplever å ha. Og i hvilken grad varierer oppmerksomheten som rettes mot faglig kvalitet versus andre oppgaver, med autoritetsgrunnlaget? Vi tok utgangspunkt i to motstridende antagelser, den ene om at faglig kompetanse og erfaring (ekspertise) ville innebære kjennskap til feltet som ville gi et grunnlag for å prioritere utvikling, og at det ville gi tillit og autoritet, og den andre om at ledelse er en generalistkompetanse som bygger på formell autoritet og lederegenskaper for å kunne få gjennomslag og endre innarbeidede mønster.

Analysen viser at styrerne legger stor vekt på alle fire grunnlag for autoritet, om enn minst på formell autoritet. Autoritet må altså ses som alt annet enn selvsagt, og er krevende å etablere. Det kreves flere former for autoritet for å være leder i norsk barnehage. Den høye skåren på samtlige former kan tyde på at autoriteten utfordres i organisasjoner med tradisjoner for flat struktur, og at styrerne derfor har en sterk bevissthet om hva de kan bygge autoriteten sin på. Styrerne gir i all hovedsak uttrykk for at de har stor handlefrihet og gjennomslag, dette inntrykket gjelder også om vi tar i betraktning at vi her nok har med en viss overvurdering av egen betydning å gjøre. Denne bevisstheten om egen autoritet og den tydelige opplevelsen av gjennomslag er i seg selv trolig en viktig virkning av ledelsesutvikling i sektoren over lengre tid, og er en ikke uventet effekt av NPM. Den står i markert kontrast til den tradisjonen for flat struktur og utydelig ledelse som andre har rapportert om i studier fra noen tiår tilbake (se ovenfor).

Men varierer det hvilket autoritetsgrunnlag styrerne legger vekt på, og medfører det varierende gjennomslag og oppgaveprioritering? Samlet sett må variasjonen ses som begrenset. Det er i seg selv en viktig observasjon.

Det kan ses som uttrykk for at sektoren som kontekst definerer ledelse mer enn variasjon på organisasjonsnivået gjør (Strand 2007). En nærliggende tolkning er at sektoren har vært og er sterkt institusjonalisert også når det gjelder hvilke ledelsesformer som holdes for gyldige og rimelige. Den tradisjonelle antiautoritære ledelsesforståelsen er gradvis avløst av nye, mer styrende ledelsesoppskrifter. Det er kan hende ikke så uventet ettersom aktører i sektoren selv i stor grad har tatt kontroll over hvordan ledelsesforståelsen skulle utvikles. Det har vært satsinger fra departement og senere Utdanningsdirektoratet, fra barnehagelærerutdanningene, som stort sett alle har utviklet studietilbud i ledelse, og de senere år en statlig satsing på styrerutdanning. Fagfolk med tilknytning til sektoren har i stor grad også skrevet den litteraturen som er brukt, for eksempel Gotvassli sine bøker (1990, 1991, 1996). Sagt med Røvik (2007) kan den avgrensede variasjonen tolkes slik at sektoren har hatt kontroll over translasjonsprosessene selv. Ledelsesautoritet er altså i begrenset grad noe lederne her definerer selv. Sammenligner vi funnene ovenfor med tidligere forskning, fremstår det som en hypotese med en viss støtte at denne felles forståelsen beveger seg fra det dialogiske og utydelige til det autoritative og styrende, på sammensatt grunnlag. Det er en hypotese som burde vært undersøkt grundigere.

Her er likevel noen signifikante variasjoner som er verdt å legge merke til. Det betyr en forskjell hvordan styrerne forankrer autoriteten sin, selv om denne forskjellen tar form av ulik relativ vektlegging heller enn gjensidig utelukkende ledelsestyper. I samsvar med ekspertiseantagelsen har styrere med faglig og erfaringsforankret autoritet det bredeste gjennomslaget (både regelstyre og direkte påvirkning). Formell autoritet og personlig basert autoritet gir likevel også større gjennomslag, men de styrer bare én ledelsesform hver, henholdsvis regelstyring og direkte gjennomslag. Til gjengjeld legger de mer vekt på det dristige. Begge antagelser får slik støtte i den forstand at gjennomslaget øker med styrking av alle autoritetsgrunnlag, men ulike autoritetsgrunnlag styrker ulike former for styring og ledelse. Selv om sammenhengene er svake, kan vi formulere en fortolkning om at formell posisjon gir en mer formell-hierarkisk ledelse, personlighet gir en tendens mer i retning en personlig-relasjonell ledelse, erfaring og faglighet gir mer av begge deler.

Når det gjelder autoritet og oppgaveprioritering, er det samlede inntrykket at sammenhengene er svake, noe som nok kan ha noe å gjøre med at variasjonen på de fleste variablene ikke er så stor. Prioritering av den daglige drift og administrativt rutinearbeid påvirkes ikke av autoritetsgrunnlaget i det hele tatt. De to henger nok også nært sammen: å få barnehagen til å gå rundt til hverdags. De tre andre lederoppgavene, derimot, varierer signifikant med autoritetsgrunnlaget; for ekstern tilpassing er denne effekten svakere enn for de to andre. I samsvar med ekspertiseantagelsen ser vi at sterkere vektlegging av faglig kompetanse som autoritetsgrunnlag går sammen

med tyngre prioritering av faglig utvikling, integrasjon og ekstern tilpassing, den siste altså nokså svakt. Mer overraskende er det at styrkingen av utvikling også kommer av ledelse basert på personlige egenskaper. Begge deler går dermed sammen med større vektlegging av faglig utvikling. Det er altså grunnlag for å si at faglig kompetanse og personlige egenskaper gir grunnlag for en noe mer utviklingsorientert ledelse. Slik sett får både ekspertise- og generalistledelsesmodellen delvis støtte. Erfaring og formell posisjon ser derimot begge ut til å være en tanke mer status quo-orientert.

Både ekspertiseantagelsen og generalistledelsesantagelsen fremstår som for grovskårne til å fange opp funnene. Det gir bedre mening å fortolke funnene slik at mye er likt både når det gjelder autoritet, gjennomslag og oppgaveprioritering, men at ulik relativ vektlegging av autoritetsgrunnlaget har konsekvenser. Formell autoritet gir mer hierarkisk styring og status quo, erfaring tenderer mot ulike former for styring og status quo, personlighetsbasert autoritet tenderer mot utvikling i direkte samarbeid og styring av staben, faglig autoritet tenderer mot utvikling og kombinasjoner av både direkte påvirkning og samarbeid så vel som hierarkisk styring.

Det er ikke mulig å si noe om i hvilken grad ulike autoritetsgrunnlag vil fremtre på samme måten i andre sektorer, eller om de vil ha sammenlignbare virkninger. Men både funnene om standardisering og om ulik relativ vektlegging av autoritet og konsekvenser av dette burde reise spørsmål om autoritetsgrunnlaget for ledelse også i andre velferdssektorer.

KONKLUSJON

Vi har i denne artikkelen spurt om ulike barnehagestyrere opptrer forskjellig som ledere alt etter hvordan de forstår og forankrer autoritetsgrunnlaget sitt. Vi har funnet at variasjonen er liten, og tolket dette som uttrykk for at ledelse i stor grad er standardisert i sektoren. Vi har likevel funnet noen signifikante variasjoner. Vektlegging av ledelse av hverdagsprosessene i barnehagen varierer ikke med autoritetsgrunnlag, men prioriteringen av utvikling styrkes med styrking av opplevd faglig autoritet og autoritet basert på personlige egenskaper. Det er vanskelig å hevde at ulike autoritetsgrunnlag gir ulikt gjennomslag; det er heller slik at ulike autoritetsgrunnlag gir ulike former for gjennomslag. Personlig autoritet gir noe mer gjennomslag i direkte interaksjon, mens formell posisjon tenderer mer mot gjennomslag gjennom regler. Begge fremmer dristighet og utradisjonelle løsninger mer enn faglighet og erfaring, som på den annen side har positiv effekt på både regelstyring og direkte gjennomslag. Forskjellene er små, og det er ikke tale om gjensidig utelukkende typer. Likevel er konklusjonen at ulik relativ vektlegging av ulike autoritetsgrunnlag har konsekvenser.

NOTER

- 1 Artikkelen vil hente det empiriske materialet fra barnehagesektoren, der omtrent halvparten av barnehagene er private. De private barnehagene har likevel i stor grad vært omfattet av den samme satsingen på ledelse som de offentlige.
- 2 <http://www.udir.no/Barnehage/Regelverk/Barnehageloven/>. Lest 6. april 2015.
- 3 <https://www.utdanningsforbundet.no/Fylkeslag/Troms/Nyheter/Styrerskolen-og-rektorskolen/>
- 4 Strand diskuterer grunnlag for ledelse bredt, knyttet til rolle, personlig makt og relasjoner. I en liten del av diskusjonen bruker han begrepet «autoritet» som dreier seg om psykologiske variasjoner i hvordan individer reagerer på autoritet. Men hele diskusjonen hans av grunnlag for ledelse kan også ses som en diskusjon av autoritet forstått i en videre forstand. Og det er slik vi bruker begrepet her.
- 5 <http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/146251/Rapport%2067%2027%20april.pdf?sequence=1>
- 6 En av dem, rollen som politiker, viste seg så vanskelig å tolke at den er tatt ut av analysen. Ettersom valg av en rolle ikke innebar nedprioritering eller bortvalg av en annen, burde ikke det fordreie materialet.

REFERANSER

- Bergersen, A. (2006). Barnehagen – en kvinnekultur? I: B. Edvard og S. Helland (red.), *Barnehagepedagogikk* (s. 126–143). Oslo: Samlaget.
- Bulukin, C. og A. Døving (2005). Lederlegitimitet og medarbeidernes reaksjoner på lederens adferd. I: E. Døving og Å. Johnsen (red.), *Organisasjonsteori på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Byrkjeflot, H. (red.) (1997). *Fra styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bølgan, N. (1989). *Ingen regel uten unntak. Om administrasjon og pedagogisk arbeid i barnehagen*. Oslo: TANO.
- Bølgan, N. og T. Lysell (1992). *Styrerens arbeids- og ansvarsområder*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Børhaug, K. (2011). Barnehageorganisasjonen – autonomi eller standardisering? *FOU i praksis*, 5(2), 49–66.
- Børhaug, K. (2013). Democratic Early Childhood Education and Care Management? I: E. Hujala, M. Waniganayake og J. Rodd (red.), *Researching Leadership in Early Childhood Education*. Tampere: Tampere University Press.
- Børhaug, K., I. Helgøy, A. Homme, D.Ø. Lotsberg og K. Ludvigsen (2011). *Styring, organisasjon og ledelse i barnehagesektoren*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Børhaug, K. og D.Ø. Lotsberg (2010). Barnehageledelse i endring. *Nordisk Barnehageforskning*, 3(3), 41–56.
- Børhaug, K. og D.Ø. Lotsberg (2012). Institusjonelle betingelser for konkurranse mellom offentlige og private tjenesteytere i barnehagesektoren. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 14(2), 27–48.
- Børhaug, K. og D.Ø. Lotsberg (2016). *Barnehageleieing i praksis*. Oslo: Samlaget (under utgivelse).
- Christensen, T. og P. Lægred (2011). Beyond NPM? Some Development Features. I: T. Christensen og P. Lægred (red.), *New Public Management*. Farnham–Burlington: Ashgate.
- Ekeland, T.J. (2005). Roller: Organisasjonens skuespill. I: S. Einarsen og A. Skogstad (red.), *Den dyktige medarbeider. Behov og forventninger*. (s. 297–317). Bergen: Fagbokforlaget.
- Foss, E., G. Hyrve, W. Klages og S.O. Sataøen (1993). *Lokalt utviklingsarbeid i barnehagen*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Fuglestad, O.L. og S. Lillejord (red.) (1997). *Pedagogisk ledelse – et relasjonelt perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gotvassli, K.Å. (1990). *Ledelse i barnehagen*. Oslo: TANO.
- Gotvassli, K.Å. (1991). *Personalutvikling i barnehagen*. Oslo: TANO.
- Gotvassli, K.Å. (1996). *Barnehager. Organisasjon og ledelse* (2. utg.). Oslo: TANO.
- Greve, A. (1995). *Førskolelærernes historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D.I. og J. Thorsvik (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Klausen, K.K. (2005). Fra Public Administration over New PA til NPM – en fortolkningssramme for reformer. I: T. Busch, E. Johnsen, K.K. Klausen og J.O. Vanebo (red.), *Modernisering av offentlig sektor* (2. utg., s. 53–66). Oslo: Universitetsforlaget.
- Korsvold, T. (2005). *For alle barn. Barnehagen fremvekst i velferdsstaten* (2. utg.). Oslo: Abstrakt.
- Ladegård, G. og S. Vabo (2010). *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lorentzen, S., Å. Streitlien og A.L.H. Tarrou (1998). *Fagdidaktikk: Innføring i fagdidaktikkens forutsetninger og utvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Læg Reid, P. (1988). *Effektivitetsproblem i offentlig sektor* (No. 88/12). Bergen: LOS-senteret.
- Møller, J. og E. Ottesen (red.) (2011). *Rektor som leder og sjef*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pierre, J. og B. Rothstein (2011). *Reinventing Weber: The Role of Institutions in Creating Trust*. I: T. Christensen og P. Læg Reid (red.), *New Public Management*. Farnham–Burlington: Ashgate.
- Powell, W.W. og P.J. DiMaggio (red.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago–London: University of Chicago Press.
- Roness, D. (2001). *Styrer 2000/2001: en undersøkelse av styrernes arbeidsforhold* (No. 1). Bergen: Utdanningsforbundet.
- Røvik, K.A. (2007). *Trender og translasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sataøen, S.O. og G. Hyrve (1994). *Samfunnsfag i førskolelærerutdanningen. En innføring*. Oslo: TANO.
- Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon, kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sæther, J. (1997). *Holdningsdanning og menneskesyn*. Bergen: NLA-forlaget.
- Øgård, M. (2014). Fra New Public Management til New Public Governance. I: H. Baldersheim og L.E. Rose (red.), *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Aasbrenn, K. (2010). *Tjenester som treffer. Betyr brukerorientering og kvalitet noe annet i offentlig sektor?* Oslo: Universitetsforlaget.

SAMMENDRAG

Det er generelt en viktig forskningsoppgave å vinne bedre innsikt i ledelsesatsingene i offentlig sektor. I denne sammenhengen er vi opptatt av om ulike grunnlag for ledelsesautoritet blant ledere påvirker prioriteringen av de oppgaver som ligger til lederposisjonen, og om det påvirker gjennomslaget ledere har. Vi vil bruke barnehageledere som empirisk nedslagsfelt. Barnehagesektoren kjennetegnes av en betydelig satsing på ledelsesutvikling over flere tiår, rettet mot styrerne. Barnehagesektoren har også kjennetegn som gjør at ulike typer autoritetsgrunnlag kan gis ulik vekt. Vi spør: I hvilken grad påvirkes barnehagestyrernes opplevelse av gjennomslag av hvilket autoritetsgrunnlag de opplever å ha? I hvilken grad påvirkes oppmerksom-

heten som rettes mot faglig kvalitet versus andre oppgaver, av autoritetsgrunnlaget?

For å belyse dette analyserer vi et spørreskjemamateriale fra en survey som ble sendt til norske barnehagestyrere. Vektlegging av ledelse av hverdagsprosessene i barnehagen varierer ikke med autoritetsgrunnlag, men prioriteringen av utvikling styrkes av opplevd faglig autoritet og autoritet basert på personlige egenskaper. Det er vanskelig å hevde at ulike autoritetsgrunnlag gir ulikt gjennomslag; det er heller slik at ulike autoritetsgrunnlag gir ulike former for gjennomslag. Personlig autoritet gir noe mer gjennomslag i direkte interaksjon, mens formell posisjon tenderer mer mot gjennomslag gjennom regler. Forskjellene er små, og det er ikke tale om gjensidig utelukkende typer. Likevel er konklusjonen at ulik relativ vektlegging av ulike autoritetsgrunnlag har konsekvenser.

ABSTRACT

The objective of this article is to contribute a better understanding of management in public welfare provision. I.e. we are concerned with how different sources of manager authority have different effects in manager influence and on managerial task priorities. Empirically, we will study this in the Early Childhood Education and Care sector, which has been marked by extensive management training programs for several decades. At the same time, it can be argued that ECEC managers have room for choice concerning what kind of managers they want to be and what their authority will be based on. To what extent does the influence ECEC directors report that they have vary with what they report as the foundations of their authority? Do different sources of authority affect how directors prioritize tasks? In order to assess these questions, we will analyse a survey data material that was sent to Norwegian ECEC directors. It was found that director variations concerning authority was limited, but that there was some variation which significantly affected both levels of influence as well as task priorities, notably professional development.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Kjetil Børhaug er statsvitar med hovudfag frå Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap i 1990. Han har sidan vore tilknytta CMI, Oppland DH, Høgskulen i Bergen, og frå 2010 Universitetet i Bergen. Forskingsfeltet til Børhaug er for det fyrste politisk sosialisering, som han har disputert på, og for det andre barnehagepolitikk, og organisasjon og leiing med særleg vekt på barnehagesektoren. Han har publisert bøker og artiklar både nasjonalt og internasjonalt frå begge forskingsfelt, og arbeider no med privatisering av velferd med barnehagesektoren som empirisk felt.

Universitetet i Bergen
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap
Boks 7800
5020 Bergen
Kjetil.Borhaug@uib.no
Mobil 920 93 414

Dag Øyvind Lotsberg, f. 1960, er cand.polit. fra Universitetet i Bergen. Han jobber nå som høgskolelektor ved Høgskolen i Bergen, avdeling for lærerutdanning. Hans forskningsområde er ledelse og organisasjon i barnehage og skole.

Høgskolen i Bergen,
Avdeling for lærerutdanning
Møllendalsveien 6–8
5009 Bergen
dag.lotsberg@hib.no

Forvaltingsreforma og fylkessamferdslefeltet



frå statleg standardisert praksis til fylkeskommunal politikk

EINAR LEKNES

Nøkkelord: forvaltingsreform, samferdsel, institusjonell logikk, fylke, samhandling

Keywords: administrative reform, transport, institutional logics, county, interaction, collaboration

INNLEIING

Forvaltingsreforma tredde i kraft 1. januar 2010. Den største endringa med reforma var overføring av ansvaret for øvrige riksvegar (riksvegar som ikkje er stamvegar) og riksvegferjesamband frå staten til fylkeskommunane. Fylkeskommunane har no ansvar for 44 000 km fylkesveg, medan staten har ansvar for 21 000 km riksveg. Dette gjer fylkeskommunen til ein større vegeigar enn staten. Ansvaret omfattar både planlegging, investering, drift og vedlikehald. Den regionale statlege vegadministrasjonen er framleis vegadministrasjon for fylkesvegane. Reforma er såleis «delheitleg». Regionvegsjefen høyrer under fylkeskommunane i fylkesvegsaker og under Vegdirektoratet i riksvegsaker. Den felles vegadministrasjonen omfattar både administrasjon på fylkesvegkontora og på regionvegkontora, og heiter «sams vegadministrasjon». Ansvar, politisk makt og pengar er overført til fylkeskommunane, men kompetansen sit att hos sams vegadministrasjon. Det er variasjon mellom fylka når det gjeld kva oppgåver fylkeskommunen sjølve tek hand om, og kva oppgåver dei ber sams vegadministrasjon om å gjere.

For regionvegsjefen og fylkesvegkontora inneber forvaltingsreforma at dei har mista det formelle ansvaret for øvrige riksveger og mange riksvegferjesamband. Dei har fått ein ny vegeigar som vil bestille tenester av sams vegadministrasjon og krevje rapportering av både framdrift og rekneskap. Regionvegsjefen og fylkesvegkontora må i mykje større grad enn før relatere

seg til eit regionalt folkevald organ der det er politikarane som tek avgjerslene. Sams vegadministrasjon må relatere seg til to ulike organisasjonar og dermed også to ulike institusjonar. Slik var det også før reforma, men med eit mykje større vegansvar lagt til fylkeskommunen blir påverknaden frå fylkeskommunen på regionvegsejefen og fylkesvegkontora langt meir omfattande.

I samband med forvaltingsreforma har Statens vegvesen tilpassa organiseringa av dei regionale vegetatane slik at det no er statlege vegkontor som har same geografiske ansvarsområde som fylkeskommunane.

Denne reforma endrar den formelle rolla til dei sentrale aktørane på fylkessamferdslefeltet. Fylkeskommunen, som er eit regionalt, folkevalt organ med ein praksis basert på fagleg og politisk skjønn, får ei større rolle som vegeigar. Statens vegvesen, som er eit forvaltingsorgan kjenneteikna av tung fagleg kompetanse og ein praksis basert på nasjonale standardar, får i større grad ei rolle som tenesteleverandør.

Problemstillingane i denne artikkelen dreier seg om i kva grad og korleis forvaltingsreforma har endra dei institusjonelle særtrekka hos dei regionale statlege fylkesvegkontora og hos fylkeskommunen. Det dreier seg òg om endring av fylkessamferdslefeltet som politisk felt.

TEORETISKE PERSPEKTIV

Nyinstitutionell teori skil mellom den formelle strukturen i ein organisasjon (organisasjonskart, kontor, avdelingar og program) og praksisen som utviklar seg der (Meyer og Rowan 1991:41). Den formelle strukturen blir kalla *organisasjonen*, medan den rutiniserte praksisen får nemninga *institusjon*. Institusjonane definerer kva som er passande åtferd i ulike situasjonar (March og Olsen 1989:21–24). Når ein omtalar ein organisasjon som ein institusjon, til dømes kommunen, staten eller universitetet, dreier det seg om praksisen som organisasjonen utøver, og ikkje den formelle organiseringa. Individ i slike organisasjonar vil vere innkapsla av ytre økonomiske, sosiale og politiske tilhøve, samt normer, verdiar, konvensjonar, reglar og prosedyrar som definerer kva åtferd som høver seg i ulike situasjonar.

Ein måte å sjå institusjonar på er som eit sett av sosiale praksisar som er regulerte av underliggjande tankemønster, normer, verdiar, konvensjonar og reglar, som igjen definerer kva som er høveleg åtferd (Bukve 2012:37). Institusjonar er ikkje berre ytre rammer for korleis ein opptrer, dei er òg ein ressurs for handling, og institusjonane kjem til syne gjennom handlingane til aktørane. Såleis kan ein hevde at vedtekne reglar og prosedyrar berre er ein del av ein institusjon dersom aktørane anerkjenner dei og følgjer dei. Det same gjeld for normer og verdiar, dvs. det er grad av institusjonalisering som

avgjer kva desse har å seie for praksis. Det er såleis praksisen som er sentral for å forstå kva ein institusjon er.

Institusjonar blir utvikla på grunnlag av reglar, prosedyrar, organisatoriske standardar og styringsstrukturar i organisasjonen, og av meir uformelle normer. Dei gir føringar for korleis organisasjonar kan tilpasse seg til nye situasjonar (March og Olsen 1989:34). Handteringa av nye situasjonar avheng av korleis dei blir fortolka, og kva sett av reglar og rutinar situasjonane blir kopla til. Institusjonar verkar både på organisasjons- og individnivå. Det betyr at både organisasjonar og individ reagerer på situasjonar i tråd med dei institusjonane som blir sett på som relevante.

I tråd med det nyinstitusjonelle perspektivet vil institusjonar vere stabile og motsetje seg endring. Dei har sine røter i etablert praksis og handlingsmønster som igjen er basert på fastlagde reglar og strukturar i organisasjonen. Dette vil medverke til stabilitet. Det same gjeld forhold utanfor organisasjonen, som til dømes samfunnsmessige normer, konvensjonar, tradisjonar og den politiske kulturen.

Medan nyinstitusjonalismen har få problem med å forklare stabilitet og tregleik i organisasjonar, byr forklaring av institusjonell endring på større utfordringar (Koelble 1995:235). Indre motsetnader i organisasjonar er drivkrefter for endringar av institusjonar (Zucker 1991:102–106). Endringsmekanismane kan likevel ikkje overførast frå ein organisasjon til ein annan sidan kvar organisasjon utviklar sin eigen logikk når det gjeld konflikt, legitimering og kopiering.

Powell og DiMaggio (1991:67) meiner at endring av ein institusjon lét seg forklara av ekstern påverknad (institutional isomorphism), det vil seie homogenisering av institusjonar. Påverknaden går føre seg både i organisasjonar og innan organisatoriske felt. Felto mgrepet omfattar her både organisasjonar som har kontakt med kvarandre, og organisasjonar med strukturell likskap.

Powell og DiMaggio (ibid.:67–74) nemner fleire former for endring av institusjonar:

- *tvungen endring* grunna formelt og uformelt press på organisasjonen frå andre organisasjonar (til dømes styresmakter) som organisasjonen er avhengig av, og i dei delar av samfunnet organisasjonen er ein del av;
- *mimerande endring* der organisasjonen tek etter andre organisasjonar dei meiner har stor suksess eller legitimitet;
- *profesjonsbasert endring* der yrkesgrupper definerer arbeidsmåtar og tenkjemåtar som kan legitimere deira autonome funksjon i organisasjonen, og der utdanning og profesjonsbaserte nettverk står sentralt.

Bukve (2012:419) peikar på at det er samanheng mellom institusjonsformande prosessar og institusjonelle element, at idear og diskursar heng saman med kognitive forståingsrammer, normer og verdiar, og at organisering og praksis heng saman med formelle reglar, overvaking, sanksjonar, rutinar og standardprosedurar.

Han (2012:42–44) bruker omgrepet institusjonelle felt om den institusjonelle konteksten som samfunnsaktørane inngår i. Dette liknar Powell og DiMaggios (1991:64) sitt omgrep organisatorisk felt. Bukve diskuterer òg institusjonelle logikkar og understreker at mykje av dynamikken i eit institusjonelt felt handlar nettopp om usemje og kva for logikkar og samordningsmekanismar som skal ligge til grunn i eit felt. Han seier at det er «feltlogikken» som definerer kva som er rasjonelle aktørstrategiar og tilgjengelege samordningsmekanismar. Her kan faglege standardar og sjølvstende vere døme på éin feltlogikk, medan politikk/demokrati kan vere døme på ein annan.

Thornton, Ocasio og Lounsbury (2013:73) har utvikla eit system med sju institusjonelle idealtypar (familien, lokalsamfunnet, religion, staten, marknaden, profesjonen og verksemda). Alle idealtypane har særmerkte kjenneteikn når det gjeld kjelder til legitimitet, autoritet og identitet, grunnlag for normer, merksemd og strategi og kva for kontrollmekanismar og økonomisystem dei har. Desse kjenneteikna viser den institusjonelle logikken til idealtypane. Kvar av idealtypane representerer eit styringsopplegg som gir ei referanseramme for korleis individ og organisasjonar finn mening og handlar.

Thornton, Jones og Kury (2005:128–130) peikar på at når organisasjonar blir påverka av logikken til fleire idealtypar, kan dei utvikle hybride institusjonar. Vidare understreker dei at institusjonelle entreprenørar og samanslåing av funksjonar og organisasjonar er mekanismar som bidrar til endring av institusjonar. Slike såkalla hybride organisasjonar har gjerne fleire ulike roller og identitetar, noko som ofte skapar motstridande press på deira kognitive og åtferdsmessige kapasitet (Thornton, Ocasio og Lounsbury 2013:57).

Teoriane referert ovanfor er i tråd med det som er referert frå Bukve. I tillegg gir Thornton, Ocasio og Lounsbury (2013) meir innsikt i teoriar og modellar for korleis endring av institusjonar skjer på mikroplanet.

Samhandling mellom organisasjonar om dei same sakene er ein viktig arena for å utvikle og endre organisatoriske praksisar og identitetar. Samhandling inneber kommunikasjon, flyt av ressursar, og at organisasjonane vert avhengig av kvarandre for å gjennomføre oppgåvene (Thornton, Ocasio og Lounsbury 2013:84–85, 101).

I situasjonar med stabilitet i både samfunnsstrukturar og organisatoriske praksisar er aktivering av lett tilgjengelege identitetar, mål og framgangsmå-

tar det vanlege resultatet av kognitive prosesser og samhandling. Dei finnast i dei rådande logikkane og er i samsvar med den eksisterande organisatoriske praksisen.

I situasjonar med ytrestyrde endringar kan organisasjonar gjennom samhandling bli påverka av alternative institusjonelle logikkar, noko som kan bidra til endring av framgangsmåtar, mål og identitet. Den rådande logikken i ein organisasjon blir konfrontert med ein ny situasjon som utfordrar og som igjen kan bidra til å aktivere alternative logikkar i organisasjonen.

Praksis innanfor organisasjonar og organisatoriske felt kan følgje ulike institusjonelle logikkar. Alle organisasjonar innanfor eit felt vil ikkje vere like mykje innkapsla i den eksisterande logikken i feltet, og det kan vere ulik grad av openheit mot til dømes nye identitetar, mål og framgangsmåtar. Den same organisasjonen kan òg følgje forskjellige logikkar når dei samhandlar med forskjellige organisasjonar. Her ser vi at mangfaldet av institusjonelle logikkar gir moglegheit for stor institusjonell kompleksitet (ibid.:99–100).

Forventingar basert på dei teoretiske perspektiva

Forvaltingsreforma med overføring av ansvar for øvrige riksveggar og riksvegferjesamband frå stat til fylkeskommune er ei tvungen endring av dei formelle rollene til fylkesvegkontora og fylkeskommunen. Reforma inneber òg tvungen samhandling. Situasjonen til etatane er ikkje lenger stabil. Med endringar i dei formelle rollene (til dømes vegeigarrolla) og med nye oppgåver vil òg det formelle grunnlaget for etatane sin legitimitet, autoritet og identitet bli endra. Dette vil skape eit press mot etatane for aktivering av alternative roller og framgangsmåtar. Sjølv om det nyinstitusjonelle perspektivet tilseier at institusjonar er stabile og vil motsetje seg endringar, så rokkar reforma med så mykje av grunnlaget for institusjonane at det er god grunn til å forvente at dei endrar seg. Det er sannsynleg at:

- Fylkessamferdslefeltet som institusjonelt felt vil bli meir prega av fylkeskommunen og av ein politisk logikk, og mindre av Statens vegvesen og nasjonale faglege standardar. Dette følgjer logisk av at overordna ansvar og fleire oppgåver er flytta frå Statens vegvesen til fylkeskommunen.
- Fylkesvegkontora vil bli pressa ut av si tradisjonelle vegeigarrolle og mot ei (underordna) tenesteytarrolle. Deira tunge faglege kompetanse og integritet – normer som vektlegg fagleg sjølvstende og praksis basert på nasjonale standardar – vil bli utfordra av fylkeskommunal politikk og fylkeskommunale prosedyrar.
- Fylkeskommunen vil bli utfordra til å ta ei rolle som vegeigar. Fylkeskommunen sin identitet som regionalpolitisk organ og fylkeskommunen

- sin praksis basert på fagleg og politisk skjønn og lokal tilpassing vil bli utfordra av ein logikk basert på nasjonale standardar og prosedyrar.
- Omfanget av samhandling og integrasjon mellom etatane vil verke inn på kor mykje institusjonane blir endra. I fylke med mykje samhandling og tett integrasjon kan ein rekne med større endringar enn i fylke med lite samhandling og lite integrasjon. Det er vidare sannsynleg at etatane i fylke med mykje samhandling vil nærme seg ein felles institusjonell logikk. Ein kan òg forvente fylkesvise variasjonar i den institusjonelle logikken hos etatane.
 - Internt hos fylkesvegkontora og hos fylkeskommunen vil det vere størst institusjonell endring i dei delane av organisasjonen der det er størst samhandling og mest integrasjon.

METODE OG DATAMATERIALE

Datamaterialet består av dokument og kvalitative intervju.

Utval

Før vi tok til med studien, forventa vi å finne at fylka har ulike forhold til fylkesvegkontora. For å fange opp variasjonen ville vi at undersøkinga skulle dekke alle dei regionale vegetatane, og vi ville ha to fylkeskommunar i kvar vegregion. Av praktiske omsyn lét vi den eine fylkeskommunen vere den kor regionvegsejefen held til. Vidare har vi valt fylke med storbyar, fylke med mindre byar, og reine distriktsfylke. Det er òg sikra variasjon når det gjeld politisk styringssystem ved at vi har valt tre fylke med parlamentarisme og sju med formannskapsmodell. Desse vala førte oss til fylkeskommunane og fylkesvegkontora i Oppland og Akershus i region Aust, Aust-Agder og Vestfold i region Sør, Sogn og Fjordane og Rogaland i region Vest, Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag i region Midt, og Nordland og Troms i region Nord.

Datamateriale

Dokumenta omfattar stortingsmeldingar og proposisjonar om forvaltingsreforma, retningslinjer og malar frå Statens vegvesen og dokument frå KS om korleis sams vegadministrasjon bør fungere. I tillegg inngår saksdokument frå utvalde fylkeskommunar om organisering av samarbeidet, som til dømes rammeavtalar og leveranseavtalar mellom fylkeskommunane og regional vegetat og delegasjonsreglement. Prinsipielle samferdslesaker som har blitt handsama i løpet av 2012, er gjennomgått.

Vi har intervju administrativ og politisk leiing av samferdsleetatane i fylkeskommunen, og leiinga av fylkesvegkontora i dei utvalde fylka (gjennomført i 2011). Dei aller fleste intervju var personlege intervju eller grup-

peintervju. I intervju med representantar for fylkesvegkontora og fylkeskommunane tok vi opp dei same tema, men dei konkrete spørsmåla var tilpassa kvar einskild etat. På den måten fekk vi fram ulike perspektiv og synspunkt på det vi var opptekne av. Dette medverka truleg til at datamaterialet om kvart tema blei betre enn om vi ikkje hadde tilpassa spørsmåla, og at pålitelegheita av informasjonen dermed auka.

I oktober og november 2012 blei det gjennomført telefonintervju med dei same informantane som vi hadde intervju i 2011. Telefonintervju var basert på eit spørjeskjema med både faste svarkategoriar og moglegheiter for utdjuping.

Vi har lagt vekt på å presentere endringar vi finn i alle fylka, men òg å trekkje fram variasjonar mellom fylka. Særtrekka i kvart einskild fylke kjem fram i rapporten artikkelen bygger på (Leknes og Gjerstad 2013).

INSTITUSJONELLE ENDRINGAR PÅ FYLKESSAMFERDSLEFELTET

Analysen av datamaterialet viser at det har vore eit mangfald av institusjonelle endringar hos fylkeskommunen, på fylkesvegkontora og på fylkessamferdslefeltet etter 2010. Vi har retta søkelyset mot dei endringane som har direkte samanheng med forvaltingsreforma. Alle endringane har med den institusjonelle logikken å gjere. Dette gjeld rolla som vegeigar og tenesteytar, forvaltninga av nasjonale standardar, sektoransvar, kompetanse og samarbeid, samt styring, kontroll og rapporteringsrutinar.

Nye roller: vegeigar og tenesteytar

Ein del av det å ha politisk makt og myndigheit over fylkesvegane er å utøve eigarskap vis-à-vis Statens vegvesen og å stå fram som vegeigar overfor andre offentlege og private instansar og publikum generelt. På fylkessamferdslefeltet handlar det òg om kven som tek initiativ, kven som set dagsorden, prioriterer investeringsprosjekt og drifts- og vedlikehaldsoppgåver, og kven som tek avgjerslene. Overfor omverda dreier vegeigarrolla seg mellom anna om kven som deltar i møter med kommunane, kven som uttalar seg til media og som svarar på spørsmål om fylkesvegane, kven som opnar nye vegar, kven sin logo som står på skilta til nye vegprosjekt, og kven som skal vere avsendar av offisielle brev om fylkesvegane. Vegeigaransvaret gir eit formelt grunnlag for legitimitet, autoritet og identitet, og flyttinga av dette ansvaret vil såleis vere ei årsak til og eit utgangspunkt for institusjonell utvikling på fylkessamferdslefeltet.

Før forvaltingsreforma var det regionvegsjefen som formelt sett hadde rolla som vegeigar, og som tok hand om oppgåvene nemnde ovanfor. Etter reforma er det fylkeskommunen som har ansvar for desse oppgåvene. I alle fylka er det slik at det er fylkeskommunen som har regien på den overordna

og strategiske planlegginga for fylkesvegane, medan fylkesvegkontora leverer mykje av innhaldet til plandokumenta. Fylkeskommunane har òg styring og kontroll på framdrift og økonomi både på investering, drift og vedlikehald, medan fylkesvegkontora som byggherre utøver den operative kontrollen og styringa av framdrift og økonomi mot entreprenørane.

Den delheitlege reforma og rollebyttet viser seg å vere utfordrande, særleg for fylkesvegkontora. I nokre høve har det vore usemje mellom regionvegsjefane og fylkeskommunane om korleis nokre av oppgåvene skal løysast. No, etter reforma, er det ein representant for fylkeskommunen (til dømes fylkesråd for samferdsel, leiar av samferdsleutvalet, fylkessamferdslesjef eller fylkesordfører) som opnar nye fylkesvegparcellar, som klipper snora for nye bruar og tunellar og som uttaler seg til media om samferdslebudsjett og om nye planar. I nokre av fylka med parlamentarisk styresett har fylkesråd for samferdsle blitt sær tydeleg som vegeigar, både i media og overfor fylkesvegkontora. Informantar hos eit av fylkesvegkontora i eit av desse fylka fortel at utøvinga av rolla minner om den måten vegsjefane i fylka utøvde rolla si før Statens vegvesen blei delt i fem vegregionar. I eit anna fylke, med formannskapsmodell, opplever leiaren av fylkesvegkontoret at både fylkespolitikarane og administrasjonen i fylkeskommunen oppfattar han som vegsjef. Ei mogleg årsak til denne erfarte variasjonen i utøvinga av vegeigarrolla mellom fylkeskommunane kan vere at fylkesråden (i den parlamentariske modellen) lettare kan ta ei meir operativ og omfattande leiarrolle enn leiar av samferdsleutvalet i formannskapsmodellen der leiaransvaret er delt administrativt og politisk. Fylke med parlamentarisme kan såleis ha betre føresetnadar for å tre inn i vegeigarrolla slik den blei praktisert før reforma.

Statens vegvesen si rolle overfor omverda er sterkt endra etter reforma. Dei er ikkje usynlege, men har fått rolla som tenesteytar. Til dømes kan det i samband med nye utbyggingsprosjekt stå på skilta: «Her bygger Statens vegvesen ... på vegne av xx fylkeskommune». Innleiingsvis i brev står det: «Statens vegvesen skriv på vegne av xx fylkeskommune som vegeigar». Dei er «med» når fylkeskommunen opnar nye vegar.

Endringa frå å opptre som vegeigar til å handle «på vegne av» har ikkje gått føre seg utan usemje og diskusjonar. Til dømes har det i fleire fylke blitt diskusjonar om kva det skulle stå på informasjonsskilta om nye vegprosjekt, på brevlogo, og om kven som skal delta på vegopningar. Her har det blitt laga retningslinjer og nye prosedyrar både i einskilde fylke og frå Statens vegvesen si side. Prosessen knytt til desse symbolsakene tyder på at den tvungne endringa av kven som er vegeigar, har blitt vanskeleg for Statens vegvesen. Den har møtt motstand og har blitt vanskeleg å gjennomføre i praksis. Årsaka til motstanden hos Statens vegvesen kan henge saman med at det å bli fråteke vegeigarrolla rokkar ved deira identitet og noko av grunnlaget dei hadde for

legitimitet og autoritet. Prosessen er i samsvar med teorien om at institusjonar er stabile, og at organisasjonar og individ vil motsetje seg endring.

Frå fleire fylke blir det hevda at medan leiinga på fylkesvegkontora tok reforma raskt inn over seg og aksepterte at det var fylkeskommunen som var vegeigar, er det framleis eit stykke igjen før dei tilsette i avdelingane gjer det same. I eit fylke gjorde dei tilsette som før og uttalte seg til media som om dei var vegeigar og som om det var dei som kunne ta avgjerslene. Så informerte dei fylkeskommunen om dette i etterhand. I eit anna fylke kutta tilsette ved fylkesvegkontoret ut ei strekning i eit asfalteringsprogram for fylkesvegane utan å rådføra seg med fylkeskommunen. Årsaka til variasjonen i rolleforståing hos fylkesvegkontora kan hengje saman med at tilsette ute i avdelingane på fylkesvegkontora samhandlar lite med tilsette hos fylkeskommunen, medan tilsette i leiarsjiktet i begge etatar samhandlar mykje.

Den nye praktiseringa av vegeigarrolla har endra fylkessamferdslefeltet. Fylkeskommunen har blitt særskild aktiv både i å profilere at det er fylkeskommunen som no er vegeigar, og å informere om samferdslesaker. Det er mange fleire vegsaker til politisk behandling etter reforma enn før, og fylkespolitikarane både i samferdsleutval og fylkesting er særskild engasjerte. Både store og små saker vekker politisk interesse og blir diskutert. Det er mykje meir debatt no enn før både om kva for utbyggingsprosjekt som skal prioriterast, kva for standard og opningstider det skal vere på ferjesamband, og kva for parsellar som skal asfalterast. Saker som før reforma var ei teknisk administrativ prioritering som regionvegsjefen og fylkesvegkontora gjennomførde, er no politikk. Feltet er såleis blitt meir politisert, ekspertstyring er svekka, og demokratiske prosessar pregar den institusjonelle logikken i feltet i større grad enn før. Samstundes som dette viser ei institusjonell endring av fylkessamferdslefeltet, viser det også institusjonell stabilitet. Det siste kjem fram ved at dei nye samferdslesakene blir handtert med den same institusjonelle logikken som andre saker i fylkeskommunen.

Det har vore ein diskusjon mellom fylkesvegkontora og fylkeskommunen når det gjeld kven som skal svare på spørsmål frå kommunane, media og publikum. I tilnærma alle fylke blei løysinga at fylkesvegkontora svarar på vegfaglege og tekniske spørsmål, medan fylkeskommunen svarar på politiske spørsmål. I dei høve der det er tvil om kor spørsmåla høyrar heime, blir dette drøfta mellom etatane. Denne arbeidsdelinga mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora harmonerer med den etablerte institusjonelle logikken på feltet. For mange av fylkesvegkontora representerer denne arbeidsdelinga ei forsterking av den profesjonsbaserte identiteten.

Fylkesvegkontora blir dratt mykje meir inn i politiske spørsmål på fylkesnivå. I alle fylke fortel dei om auka samferdslebudsjett, stort engasjement og interesse for samferdsle frå fylkespolitikarane, og vidare at avgjerslene blir tatt raskt, og at dei er godt forankra i kunnskap om lokale behov. Det betyr

òg at avgjerslene blir tatt mykje nærare brukarane no enn då det var Samferdsledepartementet, Vegdirektoratet og regionvegsjefen som tok avgjerslene. Ein konsekvens av dette er at det blir meir saksførebuing både hos fylkeskommunen og ikkje minst på fylkesvegkontora. Informantar frå fylkesvegkontora fortel at det har blitt mykje meir politisk innblanding i saker som før var delegert. I fleire av fylka fortel leiinga ved fylkesvegkontora at dei i dag i langt større grad enn tidlegare må grunngje og argumentere for sine forslag. Fylkesvegkontoret blir òg trekt meir med i politiske møter. Ein kunne då anta at dei tilsette ved fylkesvegkontora som deltok mest i samhandlinga med fylkeskommunen, i større grad utvikla ein politisk logikk og fleksibilitet knytt til faglege normer. Intervjua tyder ikkje på at dette har skjedd. Prinsippet om ei arbeidsdeling der fylkesvegkontora tek seg av det vegfaglege og fylkeskommunen politikken, står sterkt. Konkret gir det seg utslag i at fylkesvegkontora utarbeider faglege utgreiingar og notat som fylkeskommunen bruker i si saksutgreiing og innstilling til politikarane. Gjennom utsegner om at Vegvesenet har den vegfaglege kompetansen, blir identiteten til fylkesvegkontora framheva. Såleis er det utviklingstrekk som tyder på at reforma har ført til ein meir fagleg vegetat og ein meir politisk fylkeskommune på samferdslefeltet.

Det finnest eit unntak. I eitt av fylka med parlamentarisk styresett er fylkesvegkontoret òg samferdslesadministrasjonen hos fylkeskommunen. Her blir fag og politikk integrert i éin administrasjon, og ein kan tale om at fylkesvegkontoret følgjer ulike logikkar avhengig av om dei utfører tenester for regionvegsjefen eller for fylkeskommunen.

Nasjonale faglege standardar held stand

Eit kjenneteikn ved den institusjonelle logikken og praksisen hos Statens vegvesen er deira referansar til nasjonale standardar. Desse nasjonale standardane er utforma i lovar, forskrifter, regler, retningslinjer og handbøker. Det er òg etablert prosedyrar for fråvik frå standardane og kven som har myndigheit til å tillate slike fråvik. Dei nasjonale faglege standardane er ein del av «ryggraden» og identiteten til Vegvesenet, dei gir grunnlag både for autoritet og kontroll. Dei er utdjupa i ulike handbøker om planlegging, utrekningsmetodar, prosessar og prosedyrar og tekniske standardar om bygging, drift og vedlikehald av vegar (vegnormalar), bruer, ferjer m.m.

Med iverksetjinga av forvaltingsreforma kunne ei mogleg utvikling vere at fylkeskommunane ville utvikle sine egne standardar for fylkesvegane, eller at dei ikkje ville følgje dei nasjonale standardane. Undersøkinga viser at dei fleste fylkeskommunane har vedteke at Statens vegvesen sine vegnormalar for utforming, bygging og dimensjonering av veg og trafikkanlegg skal

leggjast til grunn for fylkesvegnettet. Fleire fylkeskommunar har dette med i rammeavtalen mellom seg og regionvegsjefen.

Samstundes stemmer ikkje alltid praksis med det som er vedteke; fleire fylkeskommunar er ikkje alltid villige til å rette seg etter dei eksisterande standardane. I eitt fylke har fylkeskommunane ønskt å leggje seg på ein lågare standard enn det som står i dei statlege vegnormalane når det gjeld breidde og kurvatur på gang- og sykkelveg. På den måten kunne ein få fleire km gang- og sykkelveg for same kostnad, og innfri ønske frå kommunane og innbyggjarane raskare. I eit av kystfylka har fylkeskommunen vedteke betre ferjestandardar enn dei statlege, samstundes som dei har innført endringar slik at ferjereisa ikkje berre skal bli ein del av riksvegen, men ei reiseoppleving med servering. Ein av fylkeskommunane synest òg det er prinsipielt feil at dei statlege standardane skal leggjast til grunn for fylkesvegnettet. Det dreier seg ikkje om sjølve standarden, men om kven som skal vere med på å definere den. Frå fylkesvegkontora si side blir det peika på at dette er nasjonale standardar som er vedtekne av Stortinget.

Det er fylkesvegkontora som forvaltar standardane, det vil seie at det er dei som kjenner til standardane og dei faglege vurderingane dei bygger på, og som dermed òg har best grunnlag for å vurdere når dei må følgjast og når dei kan fråvikast. I dei fleste høve er det berre fylkesvegkontora som har fagkompetanse på feltet. Ved fleire konkrete høve har fylkesvegkontora blitt utfordra til å svare fylkeskommunen på kvifor den same standarden må følgjast alle stader i landet. Fleire døme viser at det er vanskeleg for fylkeskommunen å vite når ein standard er absolutt og når han kan fråvikast. Dette er kunnskap som gir fylkesvegkontora mykje makt. Nokre av informantane i fylkeskommunane synest det er vanskeleg å få fylkesvegkontora til å reflektere over sin eigen praksis og det dei oppfattar som å vere Statens vegvesen sine eigne standardar.

Forvaltingsreforma har ikkje påverka dei nasjonale standardane eller måten fylkesvegkontora forvaltar desse, sjølv om fylkesvegkontora i noko større grad enn før må knytte konkrete faglege argument til dei nasjonale standardane. På den måten fører forvaltingsreforma til at fylkesvegkontora stadig blir utfordra og at dei skjerpar den faglege kompetansen. Standardane er aksepterte hos fylkeskommunane, men det er ein gryande diskusjon om desse. Vi ser at dei fylkeskommunane som har eigen kompetanse og kapasitet til å delta aktivt i plan- og analysearbeidet, er dei som stiller mest spørsmål til dei nasjonale standardane. Det er òg einskilddøme på at tilsette ved fylkesvegkontora stiller spørsmål ved nokre av dei nasjonale standardane. På sikt kan ein difor sjå for seg at fylkessamferdslefeltet blir noko mindre basert på nasjonale standardar.

Med dei nasjonale faglege standardane ser vi institusjonell stabilitet og at den institusjonelle logikken og praksis hos fylkesvegkontora held stand. Det

heng saman med at det er fylkesvegkontora som forvaltar standardane, og at fylkeskommunen i hovudsak aksepterer dagens praksis. Samstundes ser vi at forvaltingsreforma har ført til at fylkesvegkontora må forsvare standardane meir, og dermed vert standardane viktigare som institusjonsbyggande element.

Sektoransvaret blir utfordra

I instruksen for Statens vegvesen står det at dei har eit samla ansvar for å følgje opp nasjonale oppgåver for heile vegtransportsystemet (sektoransvar), under dette delansvar på miljøområdet, trafikktryggleik, universell utforming og for fagkompetanse på heilskapleg bypolitikk og kollektivtransport. Dette byggjer opp under fylkesvegkontora sin identitet som nasjonal fagetat med autoritet og myndigheit. Sektoransvaret og erkjenninga hos fylkesvegkontora om at dei har dette ansvaret, gir grunnlag for at dei uttalar seg om kommunale planar ut frå omsynet til fylkesvegnettet. Reint intuitivt skulle ein tru dette var ei oppgåve som låg til fylkeskommunen som vegeigar. Kommenterarar til kommunale planar kan innebere motsegn, noko som kan hindre kommunane i å gjennomføre planar.

Motsegnspraksisen til fylkesvegkontora har blitt ei kjelde til konflikt mellom fylkeskommunane og fylkesvegkontora. Statens vegvesen vil halde fram med same praksis som før forvaltingsreforma. Fylkeskommunane har meint at sidan det er fylkeskommunen som er vegeigar, er det dei som skal kome med fråsegn til dei kommunale planane. Samstundes har det blitt forståing for at fylkesvegkontoret har rett til å kome med motsegn når det gjeld vegtekniske tilhøve. Det er mindre avklart kva denne retten inneber når det gjeld å sørge for at rikspolitiske retningslinjer blir følgde. Det har blitt vanskeleg å fastsetje kor grensene går mellom nasjonale og lokale interesser.

Innanfor dette området ser ein at fylkesvegkontora ikkje opptrer som tenesteytar, men som ein etat med myndigheit. Årsaka er at Statens vegvesen har formelt sektoransvar her.

På dette området har både fylkesvegkontora og fylkeskommunen blitt opptekne av å utforme retningslinjer for korleis ein skal reisa motsegner, og når. Det er utvikla ein ny praksis i alle fylka med gjensidig varsling om det er aktuelt med motsegn og dialog mellom etatane i forkant av fråsegn. I to av fylka med parlamentarisme, og der fylkeskommunen i liten grad har bygd opp eigen kompetanse og kapasitet på samferdslefeltet, har ein utvikla ein praksis der fylkeskommunen og fylkesvegkontora blir samde om ei felles fråsegn til kommunale planar.

Sjølv om ein kan ein observere utvikling av ein ny, felles prosedyre for koordinering av fråsegn til kommunale planar i alle fylka, kan ein ikkje snakke om djuptgripande institusjonell endring korkje hos fylkesvegkontora

eller hos fylkeskommunen. I alle fylke informerer fagfolk i etatane kvarandre og drøftar det faglege innhaldet i fråsegna. I nokre fylke blir fråsegnene samordna, medan i andre fylke blir dei sende kvar for seg. Praksis på dette området av fylkessamferdslefeltet er meir prega av samhandling mellom etatane enn tidlegare. For fylkesvegkontora fører vektlegginga av sektoransvaret til at deira faglege og profesjonelle identitet blir sterkare. Hadde det derimot blitt slik at Statens vegvesen ikkje hadde klart å forsvare sektoransvaret, kunne ein ha sett for seg ei sterkare dreining av fylkessamferdslefeltet i politisk retning, og ei svekking av den faglige autoriteten til fylkesvegkontora.

Nye kompetanseprofilar og varierende samarbeidsformer

Som nemnt ovanfor er Statens vegvesen kjenneteikna av å vere ein solid fagetat. Det er Statens vegvesen som veit korleis ein skal byggje veg. Her sit vegingeniørane, her er kompetanseiningar, og her er stolte fagtradisjonar med røter langt tilbake i tid. Fylkesvegkontora er særskilt opptekne av at det er deira etat som har den vegfaglege kompetansen. I mange av fylka markerer fylkesvegkontora tydeleg overfor fylkeskommunen at det er dei som er fagetat og som har kunnskap og kompetanse på feltet. I fleire høve fortel informantar frå fylkesvegkontora at dei må drive opplæring av vegeigaren. Fylkesvegkontora er skeptiske til at fylkeskommunen sjølv vil svare på det dei vil karakterisere som faglege spørsmål. Slike haldningar gjer at samarbeid som inneber diskusjonar der òg fylkeskommunen kjem med innspel, kan bli vanskelege fordi fylkeskommunen kan overprøve fylkesvegkontora sine faglege råd. Formelt sett er det fylkeskommunen som er vegeigar og har myndigheit til å ta avgjersle i mange faglege saker.

Fylkeskommunane på si side kan ikkje skryte av kompetanse og kapasitet til dømes når det gjeld planlegging eller drift og vedlikehald av veg. Som vegeigar treng dei å utvikle fagleg autoritet og kompetanse, blant anna for å kunne vere ein god bestillar av tenester frå Statens vegvesen og andre. Dei fleste fylkeskommunane har tilsett fleire fagfolk for å ta seg av dei nye oppgåvene (til dømes innan økonomi, prosjektstyring og planlegging), fleire har omorganisert og fleire nyttar meir av kapasiteten i sentraladministrasjonen særleg når det gjeld økonomi. Den nye faglege kompetansen i fylkeskommunen støttar opp under den nye vegeigarrolla utan at den konkurrerer med kompetansen til fylkesvegkontora.

Fylkesvegkontora på si side har tilsett nye fagfolk for å ta seg av kommunikasjon med og handsaming av saker for fylkeskommunen, og for å svare på spørsmål frå politikarane. Denne nye faglege kompetansen støttar opp under rolla som tenesteytar.

I alle fylka er det slik at fylkeskommunen både gjennom handsaming og vedtak av vegplanar, investeringsprosjekt og planar for drift og vedlikehald

og i samband med oppfølging av prosjekta må drøfte faglege spørsmål med fylkesvegkontora. Det er likevel stor variasjon mellom fylka om korleis samarbeidet er.

I nokre fylke dominerer bestillar–utførar-modellen som samhandlingsform. Det er ei hierarkisk samhandlingsform der fylkesvegkontora berre blir ein tenesteleverandør. I nokre av desse fylka fortel informantar ved fylkesvegkontora at dei føretrekk konkrete bestillingar av leveransar framfor tett samarbeid med fylkeskommunen om planlegging og om større prosjekt. På den måten kan dei sikre seg større grad av fagleg integritet og sjølvstende enn det er i tett prosjektsamarbeid der det er risiko for at faglege vurderingar blir tilpassa til politiske føringar og det dei kallar skjønsmessige vurderingar. Det blir med andre ord trekt opp klarare skiljelinjer mellom fag og politikk, og fylkesvegkontora reindyrkar si faglege rolle. Fylkeskommunen blir på si side avskoren frå å delta i dei faglege diskusjonane i planleggingsprosessen. Dette viser institusjonell stabilitet og at fylkesvegkontora styrkjer si rolle som fagetat.

I andre fylke er samarbeidet mellom fylkesvegkontora og fylkeskommunen tettare. Her deltar fylkeskommunen konkret i planleggingsprosessane og er aktivt med i leiinga av dei større vegprosjekta. Fylkesvegkontora blir òg trekte direkte inn i sentrale oppgåver for vegeigaren (til dømes budsjett, strategi og overordna planar). Dette skjer gjerne parallelt med ordinære tenesteleveransar som følgjer det ordinære bestillar–utførar-opplegget. I desse fylka er det utvikla fleire parallelle praksisar for samhandling mellom etatane. Både praksisen med tett fagleg samarbeid mellom etatane (integrasjon av fag og politikk) og det å ha fleire samhandlingspraksisar parallelt er døme på institusjonelle endringar. Det er ein klar tendens til at fylke med parlamentarisme trekkjer sams vegadministrasjon meir inn i den politiske saksbehandlinga.

Ei anna endring gjeld kven fylkesvegkontora har og utviklar sine relasjonar til, og kven dei samhandlar og samarbeider mykje med. Dette handlar òg om kven dei blir påverka av. Fylkeskommunen har i dei fleste døme særskilt mykje kontakt med fylkesvegkontora; det er dagleg kontakt på leiarnivå, det er fylkesvegkontora som er den sentrale tenesteytaren og som sit tett på. I nokre fylke fortel informantar frå fylkesvegkontora at dei er meir knytte til fylkeskommunen og fylke enn til regionvegsjefen og staten. I mange høve blir fylkeskommunale oppgåver prioritert framfor statlege. Dette kan tyde på endring i lojalitet. Andre informantar fortel at det å tene to herrar (fylkeskommunen og regionvegsjefen) er uproblematisk, medan andre igjen løftar fram at dei er ein del av Statens vegvesen. Desse standpunkta tyder på at reforma har ført til at det er utvikla fleire lojalitetar ved fylkesvegkontora og det ein kan kalle hybride organisasjonar.

Desse skilnadene mellom fylka når det gjeld omfang og organisering av samarbeid og integrasjon av fag og politikk, har fleire årsaker. I nokre fylke peiker informantane på historiske årsaker til samarbeid og integrasjon (det har alltid vore tett samarbeid og høg grad av tillit). Nokre fylkeskommunar nemner mangel på kapasitet og ønske om å unngå «dobbel administrasjon» som årsak til at fylkesvegkontora gjennomfører mykje av saksbehandlinga for politiske utval. I andre fylke med lite samarbeid er årsaka behov for å bygge opp eigen kapasitet og kompetanse, slik at ein kan ha tilstrekkeleg styring og kontroll. Årsakene til integrasjon eller separasjon av fag og politikk og dermed institusjonell stabilitet eller endring av fylkessamferdslefeldet varierer såleis mellom fylka.

For fylkessamferdslefeldet kan ein snakke om fleire parallelle utviklingsstrekk. Den eine tendensen er eit klårare skilje mellom fag og politikk der fylkesvegkontora står for det faglege og fylkeskommunen står for politikken og dei skjønsmessige vurderingane. Den andre tendensen er at politikk og fag blir vovne saman allereie i planleggingsfasen, og at fylkesvegkontora og fylkeskommunen arbeider tett saman. Dette er i mange fylke ei endring som gjeld den konkrete samarbeidspraksisen. Ei anna endring er ein kompetanseoppbygging som har styrkt tenesteytarrolla hos fylkesvegkontora og veigarrolla hos fylkeskommunen.

Styring, kontroll og rapporteringsrutinar

Styrings- og kontrollsystem er typiske kjenneteikn ved institusjonar. Før forvaltingsreforma blei styring og kontroll av framdrift og økonomi på vegprosjekt gjennomført internt hos regionvegsjefen. Etter forvaltingsreforma skjer styring og kontroll i faste, regulære møter mellom leiinga av fylkesvegkontora og ved fylkessamferdsleetat. Den delen av møta som dreier seg om styring og kontroll, har karakter av at det er tenesteytaren som rapporterer til veigeigaren, og har eit hierarkisk preg. I det første året etter reforma var det i fleire fylke slik at møteleiing og møtestad veksla mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora. Dette blei endra etter kvart, og no er møta hos fylkeskommunen, som òg leiar møta.

Reforma har òg ført til at det har blitt meir omfattande rapportering og meir merksemd retta mot rapporteringa og mot eventuelle avvik frå vedtekne framdriftsplanar og budsjett. Ein årsak til dette er at fylkesvegane blir revidert av både kontrollutvalet i fylkeskommunane, Riksrevisjonen og fylkesrevisjonen. Fylkeskommunen må derfor ha kontroll med ressursbruk og framdrift i høve til budsjett og planar.

Utviklingsstrekk med meir strukturerte og formaliserte møter, kombinert med auka fokus på kontroll og rapportering, gjer at den regulære møteverksemda mellom fylkesvegkontora òg ber preg av å vere avviksorientert og

regelbunden. Særleg er utviklinga knytt til rapporteringa med på å gje eit slikt inntrykk. At endringane følgjer av fylkeskommunen sine ønskjer om å ha betre kontroll med avvik, kan tolkast som at fylkeskommunen bruker styringsretten sin. Fylkesvegkontora har medverka til at møta har blitt meir formaliserte, ettersom dei har vore pådrivarar for å få møta referatførde.

Før forvaltingsreforma følgde alle fylkesvegkontora og regionvegsjefane dei fastlagde rapporteringsrutinane til Vegdirektoratet. Det gjer dei framleis. I tillegg har fylkesvegkontora måtta tilpasse innhaldet og forma på økonomi- og framdriftsrapportering både for investerings-, drifts- og vedlikehaldsprosjekt til fylkeskommunane sine krav. Krava varierer frå fylke til fylke og har gradvis blitt meir presise og klare i åra etter reforma. Tidspunkt for rapportering og kva rekneskapsprinsipp ein skal følgja, er òg endra. Dette er ein stor skilnad frå dei standardiserte rapporteringskrava frå Vegdirektoratet. For Statens vegvesen og regionvegsjefane er det òg ei stor endring at alle fylkesvegkontora ikkje kan følgje den same malen, men må rapportere på ulikt vis.

Det er ikkje berre fylkesvegkontora som har endra praksis. For fylkeskommunane har budsjettvedtak seint på hausten blitt styrande for aktiviteten neste år, og nye politiske vedtak har endra tidlegare prioriteringar i langtidsbudsjett. På fylkessamferdslefeltet har fylkeskommunane måtta tilpasse seg krava om langsiktighet og forutsigbarheit frå fylkesvegkontora. Tilpassinga kan til dømes innebære at plan- og byggeprogrammet må bli vedteke av fylkespolitikarane på våren for at det skal kunne bli sett i verk av fylkesvegkontora neste år. Dette har mellom anna samanheng med at regionvegkontora treng tid til å prioritere bruk av den felles planleggingskapasiteten på ressursavdelinga. For å unngå for store avvik mellom investeringsbudsjett for vegprosjekt og rekneskap krev fleire av fylkesvegkontora at reguleringsplan skal vere vedteke før eit prosjekt blir med på prioriteringslista. Dette bidrar til at fylkeskommunen sin praksis blir meir prega av planlegging og langsiktighet og mindre av fleksibilitet og evne til å snu seg raskt etter nye politiske vedtak.

For fylkeskommunen heng praksis knytt til styring, kontroll og rapportering saman med den nye rolla som vegeigar og det å utøve eigarskap. Praksisen her med bestillar–utførar-organisering, og dermed vektlegging av kontroll og avvikshandtering, er vanleg og inneber heller ikkje brot med institusjonelle særtrekk ved fylkeskommunen. For fylkeskommunen vitnar òg bruken av eigne økonomi-, framdrifts- og rekneskapsprinsipp på fylkessamferdselsfeltet om at oppgåvene blir gjort på same måte som før. Med andre ord ser vi institusjonell stabilitet. Tilpassinga til Statens vegvesen sitt planleggingsregime representerer ei endring av fylkeskommunen sitt handlingsmønster som kan forklarast både av det Powell og Dimaggio (1991) kallar mimerande endring, og tvungen endring. Det heng saman med at fylkes-

vegkontora framleis har makt sidan fylkeskommunen er heilt avhengig av deira kompetanse og kapasitet for å kunne fungere som vegeigar.

For fylkesvegkontora heng endringa i praksis knytt til rapportering og rekneskapsprinsipp tett saman med den nye rolla som utførar. Innhaldet i praksisen er endå meir av det dei tidlegare gjorde for regionvegsjefen og Vegdirektoratet. Såleis er praksis nokså stabil. Den nye og store endringa er den tydelege rolla fylkesvegkontora har som utførar av ein bestilling frå nokon utanfor Statens vegvesen. Før reforma kunne Vegvesenet snakke om vi, nå er det vi og de (fylkeskommunen).

For fylkessamferdselsfeltet er endringane mangearta. Reint organisatorisk har det med fylkeskommunen som ny vegeigar for det som tidlegare var øvrige riksvegar under Statens vegvesen sitt herredømme, kome inn ein ekstra aktør. Det er no bestillar–utførar-organisering òg på øvste nivå i feltet (i tillegg til det vanlege anbudsregimet). Det fører til fleire transaksjonar – eller meir byråkrati som informantar på fylkesvegkontora omtaler det som.

Det er òg ei endring i den institusjonelle logikken; bestillar–utførar-organiseringa bidrar til formalisering, meir kontroll og rapportering, og avviksorientering og mindre fleksibilitet innan fylkessamferdslefeltet. Ser ein på fylkessamferdselsfeltet samla, finn ein mange likskapar mellom fylka. Det er òg mykje variasjon, og skilnadene har auka etter reforma. Fylkeskommunane har i varierende grad aktivisert tilgjengelege institusjonelle logikkar. Resultatet er ikkje ein fylkeskommunal standard for korleis praksis skal vere, men ein standard for kvar fylkeskommune.

OPPSUMMERANDE DRØFTING

Problemstillinga i denne artikkelen omhandlar i kva grad og korleis forvaltingsreforma har endra dei institusjonelle særtrekka hos dei statlege fylkesvegkontora og hos fylkeskommunen. Den dreier seg òg om forvaltingsreforma har endra fylkessamferdslefeltet.

Fylkesvegkontora – tenesteytaren

Med forvaltingsreforma blei fylkesvegkontora si rolle på fylkessamferdselsfeltet endra frå å vere vegeigar til å vere tenesteytar. Reforma sitt pålegg om å vere vegadministrasjon for fylkeskommunen har endra identiteten og dermed kjelda til legitimitet og autoritet hos fylkesvegkontora. Før reforma var identiteten, legitimiteten og autoriteten meir knytt til vegeigarrolla. Det som gir legitimitet no, er å vere ein god tenesteytar for fylkeskommunen. Her har fylkesvegkontora styrka legitimiteten sin ved å auke kompetansen og tilby ekstra tenester direkte til fylkespolitikarane. Autoriteten er knytt til den faglege kompetansen som berre dei har, og til auka vektlegging av sektoransvaret. Fylkesvegkontora si forvaltning av dei nasjonale faglege standardane og

sektoransvaret har blitt nytta aktivt for å framheve fagkompetanse som eit viktig kjenneteikn ved institusjonen.

Det er variasjonar mellom fylkesvegkontora når det gjeld kor tett dei samhandlar med fylkeskommunen, til dømes om dei berre leverer tenester på bestilling eller om dei er integrert som ein del av fylkeskommunen sin administrasjon. Det er ein tendens til at fylkesråd for samferdsle i fylke med parlamentarisme nyttar fylkesvegkontoret meir direkte som eit politisk sekretariat. Fylke med formannskapsmodell tek seg i større grad av desse oppgåvene sjølve. Fylkesvegkontora utviklar seg såleis i ulike retningar.

Endringane av dei institusjonelle kjenneteikna frå å vere vegeigar til å bli tenesteytar har møtt motstand på fleire nivå hos fylkesvegkontora. Det har blitt naudsynt både med ei presisering og ei gradvis tilpassing til den nye rolla. Dette er i tråd med teorien om at institusjonar er stabile og vil motsetje seg endring.

Samstundes som fylkesvegkontora har utvikla nokre nye institusjonelle kjenneteikn, er mange kjenneteikn som før. Sistnemnde gjeld mellom anna planorienteringa, fagtradisjonane med vektlegginga av nasjonale standardar både for vegar og prosessar, samt mange av rutinane og prosedyrane. Desse passar godt når fylkesvegkontora er vegadministrasjon for regionvegsjefen.

Fylkeskommunen – vegegaren

Med forvaltingsreforma fekk fylkeskommunen ei rolle som ein stor vegeigar. Fylkeskommunen har gått frå å vere ein etat som dreiv med nokre mindre fylkesvegar, kollektivtransport, drosjeløyver og overordna samferdsleplanlegging, til å bli ein etat som aktivt styrer utbygging, drift og vedlikehald av eit omfattande fylkesvegnett med store årlege budsjett. Det formelle ansvaret for øvrige riksvegar og riksvegferjesamband gir både autoritet og legitimitet. Ein hierarkisk bestillar–utførar-relasjon vis-à-vis Statens vegvesen og omfattande system for styring og kontroll av leveransane er andre kjenneteikn ved den institusjonelle logikken til vegegaren.

Rolla som vegeigar er ikkje prinsipielt ulik rolla fylkeskommunen har når det gjeld vidaregåande skular eller rolla dei hadde som sjukehuseigar. Fylkeskommunane følgjer i prinsippet dei sama prosedyrane og har liknande praksis ved politisk handsaming av samferdslesaker og styring av samferdslepolitikken som dei gjer for andre sektorar. Identiteten som stor vegeigar er likevel ny for fylkeskommunen og gir endra sjølvforståing.

Sett i høve til det nyinstitusjonelle perspektivet om at institusjonar vil vere stabile og motsetje seg endring, ser vi mest endring, men òg stabilitet. Fylkeskommunen har tatt inn over seg vegeigarrolla og gradvis utforma og tilpassa ein praksis i dialog med Statens vegvesen. Her har nok framlegget frå arbeidsgruppa frå fylkesrådmannskollegiet og Vegdirektøren om korleis

styringssystemet for fylkesvegane skulle vere (Kontaktutvalget 2009), hatt innverknad på praksis. Dette framlegget omfatta malar for rammeavtaler, leveranseavtaler, oppgåve- og ansvarsmatrise, rapporteringsskjema og styrings- og dialogkalender. Slik sett kan denne nye praksisen òg sjåast på som ei *tvungen endring* der Vegdirektøren og fylkesrådmannskollegiet legg press på fylkeskommunane for å implementere ein ny praksis.

Dei fleste fylkeskommunane har utvikla ein samferdsleetat med større bestillar- og styringskompetanse og politikarar som opptrer som vegeigarar. Stabiliteten ligg i saksbehandlingspraksis og tilpassing til interne økonomi- og styringssystem.

Det er variasjonar når det gjeld korleis fylkeskommunane utøver vegeigarrolla. I fylke med parlamentarisme har fylkesråd for samferdsle ofte tatt ei meir omfattande og operativ leiarrolle enn i fylke med formannskapsmodell der leiaransvaret er delt administrativt og politisk.

Fylkessamferdslefeltet

Når vi ser på fylkessamferdslefeltet som eit institusjonelt felt og samanliknar det med det som tidlegare var øvrige riksvegar og tilhøyrande riksvegferjer, er det i første rekke fem endringar som har funne stad.

Fylkessamferdslefeltet er blitt *meir politisert*. Fleire saker som før blei avgjort administrativt hos fylkesvegkontora, er no løfta ut frå den lukka administrative sfæren til den opne politiske sfæren og gjort til politiske spørsmål og tema i opne diskusjonar. Det er eit større engasjement både lokalt og regionalt om samferdslespørsmål hos politikarane, interessegrupper og hos folk generelt. Med forvaltingsreforma er fylkessamferdslefeltet dermed blitt opna meir opp for publikum.

Spenninga mellom ein politiske logikk og ein forvaltingslogikk har auka på fylkessamferdslefeltet. Dette kjem fram i diskusjonar om kven som skal svare på spørsmål om fylkesvegane, og kven om skal uttale seg til kommunale planar. Det kjem òg fram når fylkeskommunane utfordrar Statens vegvesen si praktisering av standardar. Fylkesvegkontora er blitt tydelegare som forvaltingsorgan, og fylkeskommunane tydelegare som politisk organ. Det er såleis ikkje støtte for forventinga om at etatane i fylke med mykje samhandling og integrasjon vil utvikle ein felles institusjonell logikk.

Fylkessamferdslefeltet er blitt *meir prega av maktbalansering*. Den formelle myndigheita og den økonomiske makta til fylkeskommunen blir balansert av fylkesvegkontora sin kompetanse, og deira forvaltning av nasjonale standardar og sektoransvar.

Fylkessamferdslefeltet er blitt *meir prega av rapportering og kontroll og av hierarki*. Det er eit omfattande system med rammeavtaler, leveranseavtaler,

jamleg rapportering av framdrift og økonomi mellom fylkesvegkontora og fylkeskommunen, og det kjem i tillegg til rapporteringa til Vegdirektoratet.

Fylkessamferdslefeltet er blitt *mindre einsarta*. Før reforma var feltet prega av statlege planleggings-, styrings- og rapporteringssystem og av nasjonale standardar. Etter reforma har fylka implementert ulike rapporteringssystem. Nokre fylkeskommunar har bygd opp eigen kompetanse på samferdslefeltet, medan andre baserer seg i hovudsak på fylkesvegkontora. Nokre fylkeskommunar samarbeider tett med fylkesvegkontora på heile samferdslefeltet, medan andre baserer samhandlinga på å bestille særskilte leveransar frå fylkesvegkontora. Det er òg skilnadar mellom fylka når det gjeld relasjonen mellom regionvegsjefen, fylkeskommunen og fylkesvegkontora. I nokre fylke har regionvegsjefen framleis ei sentral rolle på fylkessamferdslefeltet, medan i andre fylke er rolla meir tilbaketrekt.

Utvikling av fylkessamferdslefeltet framover

Fylkessamferdslefeltet og praksisen hos fylkeskommunen og fylkesvegkontora har ikkje funne si endelege form. Dei siste åra har det mellom anna vore utviklingstrekk i retning av større vektlegging av rapportering og kontroll. Det har òg vore fleire høve der fylkeskommunen utfordrar fylkesvegkontora si forvaltning av dei nasjonale standardane. I nokre fylke ser vi stadig tettare integrasjon og meir samarbeid mellom fylkesvegkontora og fylkessamferdsleetaten.

Det er fleire drivkrefter for institusjonalisering av fylkessamferdslefeltet i tida framover. På den eine sida kan ein sjå føre seg ei mimerande institusjonalisering der aktørane i fylka prøver å trekkje lærdom frå fylke som ser ut til å lukkast godt. På den andre sida kan ein sjå føre seg ei tvungen institusjonalisering der fylkesvegkontora og regionvegsjefen pressar fram ei standardisering av prosedyrar og rutinar i fylka. Relasjonen mellom dei tre aktørane (fylkeskommunen, fylkesvegkontora og regionvegsjefen) og kva strategi fylkeskommunen vel når det gjeld utvikling av eigen kompetanse og kapasitet, vil ha mykje å seie for institusjonaliseringa.

Mange utviklingstrekk på fylkessamferdslefeltet vil nok vere like i fylka framover. Det gjeld mellom anna auka vektlegging av rapportering og kontroll. Dette kjem til å bli tvinga fram av både kontrollutval og revisjon.

Andre utviklingstrekk vil kunne vere forskjellig mellom fylka. I nokre fylke kan ein sjå føre seg at fylkeskommunane vil auke den samferdslefaglege kapasiteten slik at dei kan styre samferdslefeltet sjølve og i mindre grad bruke kompetansen hos sams vegadministrasjon. I fylka der ein ynskjer å utfordre dei nasjonale standardane og praksis og rutinar hos fylkesvegkontora, vil dette vere sannsynleg. I andre fylke kan ein sjå føre seg ein tettare integrasjon av fylkesvegkontora og fylkessamferdseletaten. Dette gjeld særleg i fylke

der relasjonen mellom fylkesvegkontora og regionvegsjefen er svekka. Her vil det vere eit ope spørsmål i kva grad fylkesvegkontora vil halde fast på dei nasjonale standardane.

Desse utviklingstrekk tyder på at det kjem til å bli større skilnader mellom fylka når det gjeld fylkesvegnett og fylkesvegferjesambanda enn tidlegare då Statens vegvesen hadde ansvaret for det meste av denne materielle infrastrukturen.

TAKK TIL

Brita Gjerstad som saman med meg har gjennomført prosjektet om forvaltingsreforma og fylkesvegansvaret, og som har kommentert artikkelutkastet. Merete Jonvik for språkvask.

Kollegane ved IRIS, Rune Fitjar, Hilmar Rommetvedt, Katja Hydle og Arild Aurvåg Farsund, samt deltakarar på NEON-konferansen 2013 Per Lægred og Tord Skogedal Lindén for konstruktive kommentarar.

To anonyme fagfeller som har gitt konstruktive kommentarar til eit tidlegare utkast til artikkel.

REFERANSAR

- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring Eit institusjonelt perspektiv*. Oslo Det Norske Samlaget.
- Koelble, T.A. (1995). The New Institutionalism in Political Science and Sociology, *Comparative Politics* 27, s. 231–243.
- Kontaktutvalget Fylkesrådmannskollgiet/KS og Vegdirektøren, 2009, *Styringssystem fylkesveger*.
- Leknes, E. og B. Gjerstad (2013). *Forvaltingsreforma og fylkesvegansvaret: Maktfordeling, styringsdialog og samhandling*. IRIS rapport 2013/014.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1989). *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Meyer, J.W. og B. Rowan (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. I W.W. Powell og P.J. DiMaggio (red.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen).
- Powell, W.W. og P.J. DiMaggio (red.) (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Thornton, P.H, C. Jones og K. Kury (2005). Institutional logics and institutional change in organisations: Transformation in accounting, architecture and publishing. *Research in the Sociology of Organizations* 23, s. 125–170.
- Thornton, P.H, W. Ocasio og M. Lounsbury (2013). *The institutional logics perspective A new approach to culture, structure and process*. Oxford University press.
- Zucker, L.G. (1991): Institutionalization and Cultural Persistence. I: W.W. Powell og P.J. DiMaggio (red.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

SAMANDRAG

Forvaltingsreforma tredde i kraft 1. januar 2010. Den største endringa var overføring av ansvaret for øvrige riksvegar og riksvegferjesamband frå staten til fylkeskommunane. Fylkeskommunane fekk den formelle myndigheita og dei økonomiske ressursane, men Statens vegvesen skal framleis vere vegadministrasjon for fylkesvegane. Reforma er såleis «delheitleg» og tvingar fram omfattande samhandling mellom etatane.

Problemstillinga i denne artikkelen dreier seg om i kva grad og korleis forvaltingsreforma har endra dei institusjonelle særtrekka hos dei statlege fylkesvegkontora og hos fylkeskommunen. Artikkelen omhandlar òg endring av fylkessamferdslefeltet som institusjon. Teoretiske perspektiv gir grunnlag for å forvente både stabilitet og endring.

Analysane basert på kvalitative data viser at fylkessamferdslefeltet er blitt meir politisert og prega av maktbalansering, det er meir hierarki med rapportering og kontroll, og større skilnader mellom fylka. Fylkesvegkontora si rolle er endra frå å vere vegeigar til å vere tenesteytar, og fagkompetansen er blitt viktigare for å oppnå autoritet. Identiteten som vegeigar har gitt fylkeskommunane ei ny sjølvforståing og eit endra grunnlag for legitimitet og autoritet, noko som i praksis viser seg gjennom auka bestillarkompetanse og eit hierarkisk styringssystem.

Fylkessamferdslefeltet har ikkje funne si endelege form. Kva gjeld framtidig utvikling, kan ein både sjå føre seg ei mimerande institusjonalisering der fylka trekkjer lærdom av dei som lukkast, og ei tvungen institusjonalisering der Statens vegvesen pressar fram standardisering av prosedyrar og rutinar i fylka.

ABSTRACT

The administrative reform came into force on the 1th of January 2010. The major change was the transference of the responsibility for classified roads and ferry services from the state to the county councils. The county councils received the formal authority and the economic resources, while the public road administration should still act as road administration for the county roads. The reform is unique. It divides the power and enforce comprehensive interaction between the two agencies.

The main question circles around to what degree and how the administrative reform has changed the institutional characteristics of the county road administrations and the county council. It is also about change of the county transport field as an institutional field. Based on the theoretical perspectives both stability and change can be expected.

The analyses based on qualitative data displays a county transport field that has become more political and more characterised by balancing of

power, far more hierarchical with reporting and control, and larger differences between the counties. The role of the county road administration has changed from being the road owner to becoming a service provider, and their professional competence has thus become more important for achieving authority. The identity as a road owner has provided the county council with a new self-understanding and changed their basis for legitimacy and authority, evident through increased purchasing competence and a hierarchical governing system. However, the county transport politic has not found its final shape. Both a miming institutionalisation based on learning from counties with success and a forced institutionalisation based on a state initiated standardising of procedures and routines, can be anticipated.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Einar Leknes er dr.ing. (NTNU) og er direktør for IRIS Samfunnsforskning. Han har over 20 års erfaring fra IRIS og RF Rogalandforskning både som seniorforsker, forskningsleder og forskningssjef. Leknes har også arbeidserfaring fra Rogaland fylkeskommune, Asplan og Statoil. Leknes har svært bred forskningserfaring, som omfatter studier av ulike politikkområder (regional-, nærings-, kommunal-, samferdsels- og petroleumspolitik), governance og offentlig beslutningstaking, by- og regionplanlegging, konsekvensutredninger og scenarioplanlegging.

International Research Institute of Stavanger

Postboks 8046 | 4068 Stavanger

Direkte: +47 51 87 51 31

Mobil: +47 920 87 805

E-post: elek@iris.no



(Dis)identifikationens adfærdsdisciplinerende virkninger

METTE LUND KRISTENSEN

Nøgleord: organisatorisk identifikation, disidentifikation, adfærdsdisciplinering, ensretning, fortolkningsbaseret perspektiv, tvetydighedsparadigme.

Keywords: organizational identification, disidentification, behavioral disciplining, alignment, interpretative perspective, ambiguity paradigm.

INDLEDNING

Der er en generel tendens til, at organisationer tilstræber ensretning og konsistens i alle dens udtryk. Eksisterende forskning i ledelse, organisation og organisatorisk kommunikation har undersøgt og stillet sig kritisk til ledelsens strategiske-instrumentelle bestræbelse på integration på tværs af hele organisationen. Formålet med nærværende artikel er at undersøge alternativer til denne strategiske-instrumentelle, ledelsesinitierede og -styrede tilgang til organisatorisk identifikation, hvor individet kommer til at fremstå som passiv modtager af eksterne impulser i sin identifikationsproces. Det overordnede forskningsspørgsmål lyder således: *I hvilket omfang adfærdsdisciplinerer individet sig selv gennem organisatorisk identifikation i forhold til organisatoriske strategiske tiltag?* Mere specifikt om denne adfærdsdisciplinerings virkning på organisationens sammenhængskraft undersøges med udgangspunkt i en case, *hvorledes den individdrevne organisatoriske identifikation bidrager til sammenhængskraften på tværs af organisationen givet de mange identifikationsmål i organisationen?* En del forskning har fokuseret på ledelsens bestræbelser på integration på et organisatorisk niveau omkring organisatoriske værdier (Van Riel 2003; Leitch og Motion 1999), organisatorisk identitet (Ravasi og Philips 2011; Scott og Lane 2000) eller strategisk human ressource udvikling (Alagaraja 2013). Anden forskning har undersøgt ledelsens disciplinering af medarbejdernes fortolkning af organisatoriske symboler via fælles betydningssystemer (Smircich og Morgan 1982; Smircich og Stubbart 1985), ensrettet fortolkning (Berg 1986; Humphreys

og Brown 2002) samt fælles opfattelser blandt interne og eksterne stakeholdere (Hatch og Schultz 1997).

Grundlæggende handler det for disse ledelsesstrategier om at skabe medarbejderengagement omkring en fælles 'esprit de corps'. Med Bergs (1986: 567) ord handler det om at skabe »the holistic and vivid impression of a company, held in common by a group, and expressing and orienting their basic feelings and attitudes towards the company«. Medarbejderne afkræves således ikke blot bestemte evner og kompetencer, men også en bestemt adfærd og indstilling, der er ensrettet med organisationens repræsentationer. Flere forskere anfører, at organisatorisk identificerede medarbejdere træffer beslutninger, der er loyale med organisationens interesser, således at jo mere medarbejderne betragter eksempelvis virksomhedens værdier, normer, rutiner og identitet som identiske med deres egne, desto mere tilbøjelig vil de være til at træffe beslutninger, der ikke blot er optimale for dem selv, men også for organisationen (Barney og Stewart 2000; McGregor 1967; Patchen 1970; Simon 1976). Organisatorisk identifikation kan i det lys ses som en vigtig forudsætning for at etablere en fælles korpsånd og en ensretning af organisationens udtryk og handlinger.

Ledelsens strategiske bearbejdning og regulering af medarbejdernes identifikationsproces er blevet studeret fra forskellige perspektiver. Med udgangspunkt i den fortolkende tilgang redegør Cheney (1983a) for kommunikative strategiske bestræbelser på gennem retoriske virkemidler at styrke organisatorisk identifikation, mens kritiske forskere, herunder Deetz (1992) og Alvesson og Willmott (2002), studerer organisationers ledelsesdrevne diskursive adfærdsregulering som en kontrolmekanisme og et magtmiddel, som ledelsen anvender til at konstruere virkeligheden for medarbejderne. Med afsæt i strukturteori lægger Scott, Corman og Cheney (1998) dog lidt mere handlekraft over på individet og fremhæver identifikationens dualitet og individets selvkonstruerende rolle i interaktionen med andre. På lignende vis peger Ashforth og Mael (1996) på, at betydninger produceres gennem en iterativ og aktiv social konstruktion og forhandlingsproces mellem ledere og medarbejdere, og i social identitetsteori er den fundamentale hypotese, at individer aktivt definerer sig i kraft af deres medlemskab af en social gruppe (Tajfel 1982; Hogg og Abrams 1988). Burke (1969) mente, at identifikation i højere grad er et produkt af 'self-inducement' end 'other-inducement'. Uagtet deres kritiske udgangspunkt erkender Alvesson og Willmott (2002), at en række omstændigheder begrænser virksomhedens faktiske muligheder for at planlægge og regulere medarbejdernes identifikation, herunder medarbejderens 'magt' til at modstå disse med egen vilje og refleksivitet.

På trods af disse erkendelser af medarbejderens aktive og interaktive rolle i organisatorisk identifikation har de fleste studier af organisatorisk identifikation fokus på den ledelsesdrevne del. Med udgangspunkt i erkendelsen

af den individdrevne og -initierede del af en identifikationsproces bidrager nærværende artikel til den begrænsede forskning af organisatoriske medlemmers aktive rolle i egen adfærdsdisciplinering gennem deres identifikation. Eksisterende forskning er begrænset til Alvessons (1993) casestudie, der viser, hvorledes kulturelle-ideologiske organisationskontrolformer kan afløse ledelsens disciplinerende funktion og i stedet basere sig på medarbejderens egen tilbøjelighed til at internalisere virksomhedens kulturelle og ideologiske repræsentationer. Den frivillighed, hvormed internaliseringen foregår, bestemmes ifølge Alvesson (1993) blandt andet af medarbejdernes organisatoriske identifikation. Der tages således udgangspunkt i, at identifikation og adfærdsdisciplinering i organisationer ikke blot er et lineært resultat af instrumentelle ledelsesstrategier og -tiltag, men i vidt omfangt også sker ved medarbejdernes egen drift.

Til at svare på nærværende artikels spørgsmål baserer analysen sig på et casestudie af en decentraliseret og løst koblet revisionsvirksomhed, hvor ledelsen har opstillet et eksplicit mål om at integrere organisationen omkring et fælles strategigrundlag. I den løst koblede virksomhed er det ifølge Weick (1976) vanskeligt at koordinere, regulere og give feedback, hvilket komplicerer integrationen. Den løse kobling i organisationen åbner dog samtidig op for en mere fleksibel og dynamisk organisation med stor følsomhed over for sine omgivelser og åbenhed over for lokale tilpasninger (Weick 1976), og der vil ifølge Alvesson (1993) være en større grad af medarbejderinitieret og -drevet adfærdsdisciplinering. Disse erkendelser om organisationens strukturelle forhold gør casen interessant i forhold til artiklens formål, da disse strukturelle forhold udfordrer bestræbelsen på ensretning, konsensus og integration i særlig grad.

TEORETISK BAGGRUND

Disciplinering i et fortolkningsbaseret perspektiv

Som nævnt har en stor del af forskningen haft et snævert fokus på ledelsens rolle og magt til at styre og regulere adfærden i organisationen og refererer på den måde primært til adfærdsdisciplinering som en ledelsesdrevet mekanisme. Forskningen erkender dog også, at organisatoriske medlemmer fortolker, forhandler og interagerer med ledelsens tiltag og betydningen af de organisatoriske symbolske repræsentationer, og tager dermed afstand fra et lineært instrumentelt perspektiv. I stedet tager argumenterne udgangspunkt i det fortolkningsbaserede perspektiv, hvor organisationens medlemmer ikke blot bliver betragtet som passive budskabsbærere og forbrugere af ledelsesformulerede symbolske repræsentationer. Fortolkningerne og forhandlingerne kan være konkurrerende og rivaliserende og føre til modreaktioner, forkastelser eller ændringer af den virkelighed, som ledelsen har defineret og

præsenteret for organisationen (Ravasi og Philips 2011; Smircich og Morgan 1982). Organisationens medlemmer forstås i dette perspektiv som centrale fortolkere og forhandlere af grundlæggelsen, realiseringen og vedligeholdelsen af organisationen (Putnam 1982; Taylor og Cooren 1997; Fairhurst og Putnam 2004). Taylor og Van Every (2000) indfanger denne forståelse i teorien om organisationen som en emanerende praksis, der opstår i kraft af de organisatoriske medlemmers sammenvævede og konstante (gen)forhandling af organisatoriske repræsentationer, og producerer den strukturelle ramme, som bidrager til deres egen disciplinering. Weick (1979) argumenterer tilsvarende, at de organisatoriske medlemmer organiserer organisationen gennem en evolutionær proces, hvor de bærende principper, enactment, selektion og retention, er baserede på medlemmernes aktive indsats. I modsætning til en lineær instrumentel forståelse af adfærdsdisciplinering betragtes adfærd i det fortolkningsbaserede perspektiv således ikke blot som en reaktiv responsmekanisme, men som et produkt af en proaktiv interaktionsproces, hvorigennem individer uddrager mening af virkeligheden, relaterer sig til andre, øver indflydelse, vedligeholder kulturer og påvirker den organisatoriske praksis (Cheney m.fl. 2004). Det fortolkningsbaserede perspektiv gør det muligt at forstå adfærdsdisciplinering som medarbejderdrevet og danner derfor den metodologiske ramme for nærværende artikel.

I det følgende præsenteres teorier om organisatorisk identifikation. Der sættes fokus på tre kendetegn ved organisatorisk identifikation, der har særlig betydning for, hvordan denne proces bliver forstået i nærværende artikels analyse: identifikationsprocessen som 1) en social proces, 2) en proaktiv proces og 3) en dynamisk proces.

Organisatorisk identifikation

Social identitet og fælles substanser – en social proces

Identifikation er et udtryk for og en konsekvens af individets søgning mod fælles socialiteter. Det ligger ifølge Brewer (1991) ligefrem i os som en menneskelig betingelse at søge mod sociale fællesheder: »The human species is highly adapted to group living and not well equipped to survive outside a group context« (s. 475). Også Taylor (1989) understreger betydningen af gruppemedlemskab og sociale tilknytninger for individets selvproduktion og identifikation: »One cannot be a self on one's own« (s. 36). Individets søgen mod institutionaliserede identitetskategorier oprinder fra et fundamentalt behov for ontologisk sikkerhed (Giddens 1984) og selvagtelse (Hogg og Abrams 1990). Social identitetsteori indfanger individets tendens til at identificere sig med kollektive enheder og sociale kategorier (Ashforth og Mael 1999; Hall 2004; Jenkins 2006; Tajfel 1982; Tajfel og Turner 1986; Turner 1985; Turner m.fl. 1987). Burke (1937) ser organisationen som en sådan

fælles socialitet og udtrykker, at det derfor er naturligt »(...) for a man [or woman] to identify himself [or herself] with the business corporation he [or she] serves« (s. 263-264). Mens den sociale identitetsteori beskæftiger sig med individets internalisering af det fælles og dets integrering i fælles sociale enheder, bruger Burke (1950) begrebet 'consubstantialitet' til at beskrive det fælles som et *eksternt* interesseoverlap, en fælles substans, mellem subjekter. Han udtrykker det således: »A is not identical with his colleague, B. But insofar as their interests are joined, A is identified with B. Or he may identify himself with B even when their interest are not joined, if he assumes that they are, or is persuaded to believe so« (Burke 1950: 20). Identifikationen baserer sig dermed på en reel eller opfattet fælles substans mellem to individer eller mellem et individ og en gruppe. Eksempler på sådanne fælles substanser er fælles holdninger, aspirationer, vurderinger, smag, moral og sociale værdier (Burke 1950). Den fælles substans skal dog ikke forstås som en erstatning af den samlede individuelle substans, idet den fælles substans er uden for ejerskab, hvorfor ingen af parterne kan gøre krav på den. Med reference til de ledelsesdrevne disciplineringsstrategier betyder det, at ledelsen for eksempel ikke kan kræve ejerskab over bestemte værdier, betydninger eller holdninger. Den fælles substans opstår af interaktionen mellem parterne (Burke 1950) og gør derfor den identificerende mere modtagelig over for påvirkninger fra den anden part. Via den fælles substans bliver identifikation derfor en stærk overtalelsesform (Burke 1950). Således at hvis medarbejdere identificerer sig med organisatoriske repræsentationer som fælles substanser, øger det organisationens muligheder for at påvirke medarbejderens adfærd, dog uden at organisationen har 'magt' til egenhændigt at definere den fælles substans.

Forhandling, fortolkning og vurdering – en proaktiv proces

I den mest gængse forståelse handler organisatorisk identifikation om, at organisatoriske medlemmer internaliserer virksomhedens mission, ideologi og værdier og i det hele taget tager dens handlinger og holdninger til sig som deres egne (Cheney m.fl. 2004; Pratt 1998). Eksisterende forskning fremhæver dog individets proaktivitet i identifikationsprocessen, idet den peger på, at identifikation indeholder en højere grad af 'self-inducement' end 'other-inducement' (Burke 1950; Cheney 1983a, 1983b), og at identifikationen er en bevidst kognitiv proces (Wan-Huggins m.fl. 1998), der gør organisationens medlemmer i stand til at vurdere og evaluere betydningen og værdien af organisatoriske repræsentationer som identitetsmarkører. Identifikationen kan på baggrund af de kognitive og emotionelle vurderinger og fortolkninger komme forskelligt til udtryk som enten positiv identifikation, dis-identifikation, schizo-identifikation, neutral-identifikation eller non-identifikation (Andersen 2012; Elsbach 1999) eller ligefrem identifikation

gennem antiteser og fjendebilleder (Bhattacharya og Elsbach 2002; Cheney 1983a; Elsbach og Bhattacharya 2001). Cheney (1983a) indfanger med typificeringen af fire kommunikationsstrategier til at integrere medarbejderne i den organisatoriske enhed såvel positive som negativt betonedede identifikationer: 1) Den overordnede organisation (repræsenteret ved dens ledere) tilnærmer sig medarbejdernes værdier, livsindstillinger og bekymringer for derigennem at gøre sig 'consubstantial' med medarbejderne (jf. Burke 1950); 2) retorisk brug af et antaget fælles eller transparent »vi«, der omhandler de situationer, hvor organisationen udtaler sig både internt og eksternt på vegne af hele organisationen ved at bruge fællesbetegnelser som 'vi' og 'os'; 3) brug af forenende symboler, der ved medarbejdernes eventuelle internalisering bliver et eksplicit tegn på individets 'consubstantialitet' med virksomheden; og 4) identifikation sker gennem antitesen – »the act of uniting against a common enemy« (Cheney 1983a: 148). Mens de tre første strategier sigter mod medarbejderens positive identifikation i form af accept, involvering og brug af de identitetsmarkører, som stilles til rådighed som forskellige fælles substanser, tager den sidste strategi derimod udgangspunkt i en negativ identifikationsform, der ifølge Cheney (1983a) er særligt fællesskabsopbyggende. Når en gruppe etablerer en fælles forståelse af bestemte personer, grupper og organisatoriske enheder som modstandere, mindreværdige eller dårligere i forhold til gruppen selv, samles de i fælles front imod 'de andre' og opbygger på den måde en 'ind-gruppe'-identitet i modbilledet til 'ud-gruppen'. Foreningen i oppositionen udviser interne forskelle, øger enigheden om gruppens egen fælles substans og styrker på den måde den interne sammenhængskraft (Cheney 1983a). Opposition og sammenhængskraft er på den måde komplementære. Identifikationen kan således give sig til udtryk i både samling og splittelse, accept og modstand, distancering og involvering, samt lukning og åbenhed over for givne identifikationsmarkører, dvs. de sociale fællesheder, som individet identificerer sig med eller imod. På den baggrund forstås organisatorisk identifikation som et produkt af det organisatoriske medlems aktive kognitive og emotionelle vurdering og fortolkning af sociale fællesheder og fælles substanser.

Multiplicitet og partiel inklusion – en dynamisk proces

Identifikationens proaktive karakteristika hænger nært sammen med en forståelse af identifikation som en dynamisk proces, hvis produkt er »(...) ever-evolving self-conceptions« (Foote 1951: 17), og der vil med Cheneys (1983b: 358) ord være »(...) ebbs and flows in an employee's identification over time«. Organisatorisk identifikation forstås i det lys som en proces under konstant forandring og udvikling. Organisationens repræsentationer vil derfor ikke være entydige og stabile fællessubstanser for individet.

Ifølge social identitetsteori er identitet et produkt af identifikation med flere sociale kategorier og fællesskaber (Turner 1985; Turner Hogg m.fl. 1987), hvorfor forskningen erkender, at individet har multiple identifikationer, der kan være både sideløbende, komplementære og konkurrerende (Burke 1937; Cheney 1983a; Cheney og Tompkins 1987; Kuhn og Nelson 2002; Larson og Pepper 2002; Scott 1997) og partielt inkluderende (Wan-Huggins m.fl. 1998; Weick 1979). Scott, Corman og Cheney (1998) og Kuhn og Nelson (2002) fremhæver i den forbindelse ikke blot identifikationens dualistiske natur, men også dens multiplicitet. Medarbejdere kan således have multiple identifikationsmål på arbejdspladsen.

Den partielle inklusion betyder, at identifikationen er målrationel i den forstand, at den retter sig mod udvalgte fælles substanser og ikke hele socialiteten. Således kan medarbejderen identificere sig med eksempelvis organisationens idégrundlag uden at internalisere hele organisationens substans. Kun partielle dele af en socialitets substans udgør således den fælles substans. Organisatorisk identifikation er derfor ikke nødvendigvis entydigt orienteret mod alle den overordnede organisations symbolske repræsentationer, men kan være orienteret mod en underenhed i organisationen, som for eksempel en afdeling, en arbejdsgruppe, en faggruppe eller andre organisatoriske enheder, som vedkommende måtte have en mere specifik interesse i. Identiteten formes således i et spind af multiple partielt inkluderende fælles substanser (Weick 1979). På grund af tendensen til partiel inklusion og kognitiv bevidsthed i identifikationsprocessen, afviser Wan-Huggins m.fl. (1998) muligheden for medarbejderens identifikation med den samlede organisatoriske substans.

Ud fra de tre processer kan identifikationsprocessen således beskrives dels som en social proces, der bliver drevet af individets ontologiske søgen mod sociale fællesheder og fælles substanser, dels som en proaktiv proces, hvor individet forhandler, fortolker og vurderer disse sociale fællesskaber og fælles substanser og dels som en dynamisk proces, der konstant forandres af multiple identifikationer. Med udgangspunkt i artiklens forskningsspørgsmål illustreres i den følgende caseanalyse og diskussion, hvorledes disse karakteristika har betydning for, hvorledes medarbejderes identifikation med fælles substanser i organisationen disciplinerer deres adfærd og derigennem bidrager til en organisatorisk sammenhængskraft.

CASESTUDIE OG METODETRIANGULERING

Nærværende artikel følger argumenter fra det fortolkningsbaserede perspektiv på organisatorisk identifikation, hvorfor de organisatoriske medlemmers forhandling, fortolkning og vurdering af sociale grupper og fælles substanser er et centralt studieobjekt. Det kræver en dybere indsigt i medar-

bejderens egne overvejelser og forklaringer på deres adfærd samt i de sociale relationer og interaktioner, der påvirker deres identitetsdannelse. Med case-studiet har man netop mulighed for at undersøge et socialt fænomen inden for dets »real-life context« (Yin 2003) og gennem metodetriangulering, der ikke blot skal styrke tilliden til data og analyseresultaterne, men også give et mere dybdegående billede af identifikationsprocessen ved at indfange medarbejdernes emotionelle og kognitive dispositioner og ikke blot overfladiske snapshots af adfærd (Kvale, 1997). Således er medarbejdernes identifikationsproces undersøgt via en triangulering af dokumenter, interviews og observation.

Case

Artiklen er baseret på et ni måneders casestudie fra efteråret 2006, der er foretaget i den danske del af en større international revisions- og rådgivningsvirksomhed (her kaldet 'Revisionskæden'), der på undersøgelsestidspunktet talte 700 medarbejdere. Revisionskæden er organiseret som 26 juridisk og økonomisk uafhængige kontorsteder, der indgår i et strategisk samarbejde om en række fællesfunktioner, herunder bestyrelse, direktion (fællesledelsen) og afdelinger for salg- og marketing, HR, kommunikation, økonomi samt IT. Bestyrelsen træffer beslutninger om fælles anliggender, derunder særligt den fælles strategi. Da feltarbejdet blev påbegyndt, havde implementeringen af den fælles 'Strategi 2006' været i gang et år. Kernen i strategien var at få samlet alle kontorstederne omkring én vision under sloganet '*Én samlet Revisionskæde*'. Målet var at styrke organisationens sammenhængskraft og skabe grobund for en fælles korpsånd, der kunne få »alle til at trække på samme hammel« og »(...) guide vores beslutninger, valg og handlinger i den ånd, som strategien er tænkt« (administrerende direktør i skriftligt notat fra partner- og lederseminar, 2006). Ledelsen omtalte strategiens principper som 'styringsraketter' for adfærden. Revisionskædens decentraliserede og løst koblede struktur vanskeliggjorde denne integrationsudfordring. Men uagtet fællesledelsens meget massive indsats for integration af strategien førte det ikke til direkte adfærds- og holdningsændringer på de lokale kontorsteder. Derimod viste de identifikationer og disidentifikationer, som medarbejderne havde med multiple fælles substanser i organisationen, sig at bidrage væsentligt til sammenhængskraften i organisationen.

Dokumenter

Der blev foretaget dokumentresearch i form af elektronisk materiale (via intranet) om strategien, medarbejderledelse, partnerkriterier, adfærdskodeks etc. samt skriftlige dokumenter, såsom brochurer til kunder om Revisionskæden, brochurer til medarbejderne om Strategi 2006, vækstregnska-

bet, udførlige afrapporteringer fra et partner-lederseminar om arbejdet med Strategi 2006, skitser fra strategiudviklingen, bestyrelsesreferater, interne månedsbreve fra den administrerende direktør samt interne notater blandt andet om strategien. Denne indledende dokumentresearch dannede sammen med nogle indledende møder et indblik i, hvilken strategi organisationen forsøgte at skabe opbakning omkring samt en forforståelse for kontorstedernes samarbejde (eller mangel på samme) og dannede grundlag for de efterfølgende observationsstudier og interviews.

Deltagelse og observation

For at få en større forståelse af revisorernes adfærdsdisciplinering inkluderede feltarbejdet deltagelse og observation i formelle og uformelle sammenhænge på fem kontorsteder, herunder hovedkontoret, med 4–5 dage på hvert kontor samt på et to-dags seminar for partnere og ledere. Deltagende observation er særlig hensigtsmæssig til at studere menneskelige handlinger, holdninger og interaktion fra de undersøgte synspunkt i hverdagsituationer (Bruyn 1963) samt til at forstå, hvilke følelser, reaktioner, betydningstilskrivninger og effekter disse foranlediger (DeWalt og DeWalt 2002). Ved at være en del af den lokale kontekst og indgå i dagligdagssammenhænge får forskeren indblik i den lokale sociale organisering og dens betydning for den enkelte medarbejder. I feltarbejdet gav det mulighed for at registrere, hvorledes medarbejderne fortolker og forhandler de organisatoriske fællesubstanser, og i hvilket omfang disse disciplinerede adfærden og befordrede sammenhængskraft. Forskeren tog del i de ting, der foregik på kontorstederne, herunder morgenmadsmøder, kontorstedsmøder og frokostpauser, og var i det hele taget bare til stede på kontorstederne. Opholdene blev brugt til at blive fortrolig med medarbejderne og have uformelle samtaler om kontorstedet, traditioner, holdninger til andre kontorer, intern uddannelse, sammenhold etc. Forskerens udgangspunkt var et mødelokale, men kom også meget rundt i organisationen sammen med kontaktpersonen på stedet. Længerevarende ophold i den undersøgte organisation kan risikere at skabe bias både i forhold til forskerens fortolkninger og medlemmerne adfærd. I og med at opholdet på hvert kontorsted kun varede 4–5 dage, anses der ikke at være have været stor risiko for, at forskeren blev biased i sin fortolkning af udtalelser og adfærd på kontorstederne. Det kunne ikke undgås, at der var større kontakt og fortrolighed med nogle personer end med andre, men netop denne tættere uformelle dialog blev brugt til at afdække eventuelle fejlslutninger.

På det to-dags partner-lederseminar var emnet udvikling af Strategi 2010. Bestyrelsen holdt oplæg om strategien efterfulgt af rundborde diskussioner og workshops om strategioplægget samt socialt samvær. Her var der

rig lejlighed til at opleve strategiudviklingsprocessen og i særdeleshed de dynamikker, der er mellem partnere, ledere og bestyrelsen samt mellem de enkelte kontorer. Pauserne, frokosten og middagen om aftenen blev brugt til have uformelle samtaler med deltagerne, blandt andet om fællesskabet i Revisionskæden, relationen til medarbejderne, forholdet mellem kontorstederne og til fællesledelsen, hverdagen i Revisionskæden, revisorjobbet etc. Flere luftede her blandt andet fordomme om de andre kontorer og fællesledelsen.

Alle observationer blev nedskrevet systematisk og løbende og struktureret efter samme kodning som interviewene. I og med at interviewene og observationen foregik sideløbende bidrog observationerne til ændringer i interviewguiden.

Interview

Der blev foretaget 25 individuelle semistrukturerede interviews. Informanterne var alle revisorer og var repræsentativt fordelt i forhold til ledelsesansvar, hierarkisk placering, afdelingstilknytning, uddannelsesniveau, anciennitet, alder og køn ud fra en forventning om, at det ville give indblik i forskellige typer af identifikationsprocesser og adfærdsdisciplineringer. 5 af de interviewede havde ledelsesmæssigt ansvar, mens resten var medarbejdere. Alle interviewene blev foretaget i et mødelokale på hvert af de 5 kontorsteder. Interviewene forløb som en åben dialog med samtalen som ideal (Bernard 1995) og blev optaget, transskriberet og kodet efterfølgende.

Interviewguiden blev udviklet fortløbende på baggrund af observationer og andre interviews (jf. Alvesson 2003; Fontana og Frey 1994). Informanternes forskellige karakteristika gav anledning til at differentiere emnerne i interviewene i en semistruktureret interviewguide. Det åbnede mulighed for dels at gå i dybden med forskellige emner i de enkelte interviews og dels at kunne revidere spørgsmålene, når input fra ét interview eller observation fordrede nye temaer. Disse temaer var i overvejende omfang grundlag for kodningen af interviewene. For ikke at lukke interviewene i prædeterminerede kategorier, og dermed blokere for nye gode informationer, fik informanterne mulighed for udtrykke sig så frit som muligt (Kvale 1997). Nogle interviews fik således nærmest karakter af en uformel samtale, hvor samtalen til en vis grad blev styret af nogle faste temaer. Interviewguiden oplyste følgende faste temaer: 1) *tilknytning til Revisionskæden*, herunder karriereforløb, motivation for at arbejde for organisationen, gode og dårlige oplevelser i Revisionskæden og håndteringen af work-life balance. Målet var at afdække loyalitetsgraden, hvad der motiverer informanterne til en fortsat karriere i Revisionskæden, samt hvilke elementer af arbejdet de sætter pris på, og som fastholder dem. 2) *Om Revisionskæden*, herunder organisatio-

nens kendetegn og særegenhed, interne forhold samt forpligtelser over for interne afdelinger, andre kontorsteder og fællesledelsen. Målet var at få en indikation af informanternes billede af organisationen, deres beskrivelser af sig selv som medarbejder eller leder samt tegn på samarbejde, fællesskab og loyalitet med egne eller andre enheder. 3) *Arbejdsprocesser og -arbejdsgange*, herunder hvordan arbejdet konkret udføres for at få viden om, hvordan informanterne bidrager til organisationen og omvendt. 4) *Relationer og adfærd*, herunder spørgsmål om relationer til kolleger, ledere og kunder, og om hvad loyal adfærd er. Målet var at afdække loyalitetsmønstre, sociale gruppetilknytninger og kollektive normative pejlemærker. 5) *Revisionskædens strategi*, herunder i hvor høj grad strategien var present og adfærdregulerende, hvilken rolle informanterne mente de havde i strategiimplementeringen, hvad strategien betød i deres daglige arbejde, og hvad betingelserne var for at nå strategimålene. Dette skulle afdække, hvorvidt informanterne orienterede sig mod strategien eller andre fællessubstanser, og i hvor høj grad det organisatoriske fællesskab var et identifikationsmål.

RESULTATER: (DIS)IDENTIFIKATION OG ADFÆRDSDISCIPLINERING

Med det fortolkningsbaserede perspektiv som den metodologiske ramme for nærværende artikel fremstår identifikation og adfærdsdisciplinering i organisationer ikke blot som et lineært resultat af instrumentelle ledelsesstrategier, men sker i vidt omfang også ved medarbejdernes egen drift. Med udgangspunkt i teorierne om organisatorisk identifikation analyseres casen, som illustrerer, hvorledes medarbejdernes umiddelbare modstand eller indifferens over for fællesledelsens strategi om 'Én samlet Revisionskæde' blev modsvaret af en forholdsvis stærk sammenhængskraft. Sammenhængskraften kom særligt til udtryk i familiære bånd, der eksisterede lokalt og på tværs af kontorstederne. Det var karakteristisk for informanternes identifikationer, at de brugte antiteser, fjendebilleder og disidentifikationer som grundlag for deres identifikation. Det var overraskende, at distanceringen var dynamisk, således at et givent identifikationsmål også udgjorde et disidentifikationsmål. Dermed var deres multiple identifikationer tvetydige. Indikatorer på adfærd som følge af identifikation eller disidentifikation var blandt andet henholdsvis tilstedeværelse eller fravær af strategiunderstøttende initiativer, loyalitet i beslutninger, samarbejde med andre subgrupper, ydelse af ekstra og frivillig indsats samt omtale af andre grupperinger i positive termer. Casen bidrager til forskningen af medarbejderdrevet adfærdsdisciplinering på baggrund af (dis)identifikationer i organisationen og er et eksempel på, at ledelsesdrevne disciplineringsstrategier udfordres af medarbejdernes selvdisciplinering.

Medarbejderdrevne identifikationer

Ledelsens strategigrundlag viste sig ikke at appellere til medarbejderne som en fælles substans. Der var altså ikke tale om 'organisatorisk identifikation' i den betydning som blandt andet Cheney m.fl. (2004) og Pratt (1998) tillægger den, men identifikation med sociale fællesskaber og fælles substanser *i konteksten af organisationen*. Identifikationen omfatter i den forstand de sociale grupperinger, der indgår i informanternes kontekst som ansatte i Revisionskæden. Således var der i casen tegn på identifikation med nedestående sociale grupperinger, der alle havde betydning for informanternes selvforståelse:

- Revisionskæden som helhed (både kontorsteder og fællesledelsen)
- Revisorer (både interne og eksterne)
- Eget kontorsted
- Interne uddannelsesøgende

Disse grupperinger udgør både helheder og dele af hinanden, som det vil fremgå af analysen, hvilket har betydning for den tvetydighed, hvormed identifikationen foregik, jf. nedenstående. Det var karakteristisk, at en identifikation med én social gruppering i én situation ændredes til en disidentifikation i en anden situation. Ind-gruppen i én situation blev således defineret som ud-gruppe i andre situationer. I hver situation indgik en forskellig partiel fælles substans som grundlaget for (dis)identifikationen. Medarbejderens identifikation med hver social gruppering var således dynamisk og tvetydig. I og med at udgangspunktet for den enkelte identifikation var disidentifikation var disse gensidigt afhængige. Derfor havde distanceringen og oppositionen imod fællesskaber i den organisatoriske kontekst større indvirkning på sammenhængskraften, end ledelsen havde formået at skabe med den eksplicite bestræbelse på '*Én samlet Revisionskæde*'. I det følgende illustreres denne mekanisme.

Revisionskæden (ind-gruppe) vs. konkurrerende revisionsvirksomheder (ud-gruppe)

Informanterne definerede sig meget klart i opposition til konkurrerende revisionsvirksomheder og brugte konkurrenterne som en stærk antitese, hvorved det fælles eksterne fjendebillede styrkede en intern tværgenorganisatorisk opfattelse af entydighed, sammenhæng og fælles forståelse som en fælles substans for deres identifikation med *Én samlet Revisionskæde*. Igennem disidentifikationen med konkurrenterne etablerede medarbejderne en fælles forståelse af Revisionskæden som en unik virksomhed med en helt særegen profil og identitet som en meget uformel organisation med en familiær omgangsform, stærke loyalitetsbånd og en oprigtig omsorg for hinanden. Denne forståelse udgjorde således en holistisk fælles substans, der fremstod

som en kontrast til deres fælles forståelse af konkurrenterne som rigide autoritære strukturer med et snævert fokus på økonomisk rationel optimering. Informanterne baserede deres ud-gruppe-fortolkning på egne og kollegers oplevelser med repræsentanter fra konkurrenterne fra uddannelsesinstitutioner, på historier fra kunder, som Revisionskæden havde overtaget fra konkurrenterne, på medarbejderes tidligere ansættelser hos konkurrenterne, på generelle rygter i branchen etc. En af informanterne fortalte:

»Jeg havde en kort periode, hvor jeg syntes, jeg skulle gøre karriere, men jeg søgte tilbage til Revisionskæden, fordi der simpelthen var for koldt hos X [et konkurrerende firma]. Jeg skulle hjem, kunne jeg mærke. Jeg ringede til Y [kontorstedsleder] søndag eftermiddag, og dagen efter var jeg ansat igen og blev modtaget som en bortkommen søn på kontoret om mandagen. Den modtagelse gjorde virkelig godt.« (Revisor gennem 9 år i Revisionskæden, heraf 2 måneder i konkurrerende virksomhed)

Ved at modstille sig billedet på konkurrenterne gav de en fortælling om Revisionskæden som en særligt opmærksom og omsorgsfuld organisation såvel fagligt som personligt. Den personlige opmærksomhed viste sig på flere måder, blandt andet i forbindelse med håndteringen af personlige forhold som eksamensangst, udviklingsønsker, genansættelse, fejring af nyuddannede, interesse i eksamen m.m. Denne forhandling af omsorgsbilledet styrkede fortællingen om Revisionskæden som den positive kontrast til konkurrenterne, hvilket ophævede interne skel mellem faggrupper og kontorsteder. Distanceringen til konkurrenterne etablerede på den måde Revisionskæden som en stærk tværgående fælles substans bestående af en særlig omsorg og uformalitet. Tidligere forskning redegør for, hvorledes netop omsorg fremkalder følelser af forpligtelse over for omsorgsgiveren til at gengælde for eksempel i form af gode resultater (Alvesson 1993). Disse følelser blev tydeligt vækket i ind-gruppe-etableringen og viste sig at føre til en øget performance. For eksempel fandt medarbejderne det naturligt at arbejde over uden betaling. For at legitimere overarbejdet forhandlede medarbejderen overarbejdet ved diskursiv drejning og talte om det som 'karrieretid' og 'interessetid' i stedet for 'overtid' eller 'overarbejde'. På den måde drejede de betydningen af det ekstra arbejde fra at være til organisationens fordel til at være en fordel for dem selv, fordi den ekstra tid jo betød, at de dygtiggjorde sig til egen nytte. Identifikationen med dette fælles billede af Revisionskæden havde en direkte disciplinerende effekt på medarbejdernes holdninger og handlinger, hvilket nærrede sammenhængskraften i organisationen.

Revisorer (ind-gruppe) vs. fællesledelsen (ud-gruppe)

På trods af den stærke identifikation med Revisionskæden (herunder også fællesledelsen) på grundlag af den ovennævnte fælles substans udgjorde fællesledelsen samtidig en stærk antitese for revisorerne på de decentrale kontorsteder. De mente, at fællesledelsen var inkompetent til at styre en revisionsvirksomhed, fordi den bestod af ikke-revisoruddannede. Revisorerne udtrykte stor stolthed over revisorhvervet og fortalte om revisorkulturen som en stærk fagkultur med et stærkt indlejret adfærdskodeks og en stærk professionsidentifikation, hvilket betød, at revisoruddannelsen udgjorde en stærk fælles substans for alle revisorer såvel interne som eksterne. Længden af revisoruddannelsen (ca. 10 år) er med til at skabe en fælles fortælling om et præstigeerhverv, der kun er forbeholdt de særligt vedholdende, grundige, udholdne, fagligt dygtige og moralske. En af de ledende revisorer fortalte om det historiske moralkodeks i revisorbranchen:

»Branchen har udviklet et særligt moralkodeks for særlig etisk adfærd. Det er sådan lidt uformelt, men vi har jo en meget høj standard for vores arbejde, der skal ikke være tvivl om vores integritet. Selvfølgelig er der alle steder brodne kar, men jeg må sige med min erfaring, at de hurtigt bliver lusket ud. Det er bare noget, vi slet ikke accepterer, også selv om det sådan er uformelt, så er der altså ret skrappe sanktioner, hvis en revisor er uetisk ... så vil ingen ansætte ham. Der støtter vi hinanden meget i branchen, det er jo vores levebrød og omdømme, der tager skade.« (Kontorstedsleder og revisor gennem 27 år i skiftende virksomheder)

Det kulturelle-ideologiske revisorfællesskab var således særligt styrende for revisorerne selvopfattelse og udgjorde en stærk fællessubstans for deres identifikation. Et sådant grundlag retfærdiggør ifølge Alvesson (1993) og Czarniawska-Jorges (1988) bestemte principper, handlinger og følelser og tager afstand fra andres ditto, her fællesledelsens. Revisorerne disidentifikation med fællesledelsen bevirkede derfor en ligegyldighed og negligering af dens strategitiltag, fordi revisorerne havde en opfattelse af, at den byggede på andre principper end deres egne og dermed ikke var en legitim fællessubstans for identifikation. Denne afstandstagen og negligering af fællesledelsens legitimitet kom frem i interviewet ved spørgsmål om *Revisionskæden*, hvor ingen henviste til fællesledelsen som en fælleshed med revisionskontorerne; om *relationer og adfærd*, hvor ingen viste tegn på loyalitet med eller tilknytning til fællesledelsens enheder, men nærmere omtalte fællesledelsen som tung og uden indsigt i revisorens arbejde; om *strategien*, der i de fleste daglige arbejde ikke spillede nogen rolle, og hvis implementering blev omtalt som »der står vist en handlingsplan inde hos X (sekretær), men den er der ingen, der har gidet at kigge i, heller ikke ledelsen [fællesledelsen]« (revisor

gennem 9 år). Der var således ikke direkte modstand, men i høj grad en negligering og manglende tilknytning til fællesledelsen og dens tiltag.

Der var en tendens til, at informanter på større kontorsteder og i lederpositioner var mere positivt stemte over for strategien end informanter på mindre kontorer. Informanter på mindre kontorsteder følte sig langt væk fra beslutningernes centrum og ikke rigtig en del af den store organisation, mens de store kontorer havde mere at skulle have sagt i den overordnede organisation og derfor var involverede i overordnede beslutninger. Ligeledes var ledende personer tættere på udarbejdelsen af strategien (for eksempel via partner-lederseminaret), mens medarbejdere længere nede i autoritetshierarkiet udtrykte indifferens over for strategien, som de mente var ledelsens ansvar. Strategien betød ikke noget i det daglige arbejde, hvor medarbejderne var mere fokuserede på at skabe en karriere, uddanne sig, lære faget og skaffe kunder, så de kunne bevise deres værd internt på kontorstedet og ikke så meget i forhold til den overordnede organisation.

Den førnævnte disidentifikation med konkurrerende virksomheder blev med identifikationen med det professionelt baserede kulturelle-ideologiske revisorfællesskab paradoksalt vendt til en høj identifikation med konkurrerende revisorer. Omvendt blev de organisatoriske medlemmers stærke identifikation med fællesledelsen, som en del af den samlede organisation, vendt til en disidentifikation. Den organisatoriske identifikation blev således erstattet af en professionsidentifikation. Organisationen får således en mindre betydning som fællessubstans til fordel for professionen. Mens den organisatoriske identifikation knytter sig til den bestemte organisation og dens essens, er professionsidentifikation udtryk for et engagement i forhold til det, organisationen står for som repræsentant for professionen (Bamber og Iyer 2002). Aranya m.fl. (1981) argumenterer, at tilknytning til en profession går forud for tilhørsforholdet til en organisation, og at organisationen »blot« fungerer som ramme og befordring for individets professionalisme. Med det udgangspunkt viste Russo (1998), at professionsidentifikation styrker organisatorisk identifikation, netop fordi organisationen tilbyder individet muligheden for at udføre dets profession og dele en fælles professionel identitet. Revisorernes afvisning af fællesledelsens tværgangsbaserede strategiske grundlag kan på den baggrund forklares ved professionens forrang for organisationen, samt at fællesstrategien ikke opfattes som befordrende for den professionelle standard og etik, som revisorerne identificerer sig med.

Forskellen på identifikation med henholdsvis profession og organisation kan beskrives via Tönnies' bestemmelse af to fundamentalt forskellige typologier af sociale relationer: *Gemeinschaft* og *Gesellschaft* (Nisbet 2005). *Gemeinschaft*-relationer er ligesom det traditionelle fællesskab karakteriseret ved en høj grad af sammenhæng, fælleshed og kontinuitet over tid. Det afgørende er, at der er en stærk samhørighed mellem personer i gruppen

som resultat af deres identifikation med en stærkt forankret og vedvarende fælles identitet og fælles værdier. Gemeinschaft-relasjonen har stor lighed med professionsidentifikationen, der er dybt forandret i individerne via en solidaritetsetik og går på tværs af organisatoriske tilknytninger (Nisbet 2005). Gesellschaft-relasjonen sætter til forskel fra Gemeinschaft-relasjonen fokus på delen i helheden. Det er oftest dannet omkring specifikke interesser eller formål (Nisbet og Perrin 1977) og engagerer kun individet i det omfang, han eller hun engagerer sig i den specifikke interesse eller i det specifikke formål med et Gesellschafts etablering. Det er baseret på interesse, kalkulation og kontrakt, hvorfor man nødvendigvis ilægger det en begrænset del af sit personlige engagement (Dahler-Larsen 1997), men engagerer sig mere målrationelt i det. Individets engagement i Gesellschaft-relasjonen er derfor løsere og mindre dybt rodfæstet end i Gemeinschaft-relasjonen. Ved at betragte organisationen som et Gesellschaft og professionen som et Gemeinschaft kan det således tentativt forklares, hvorfor professionsidentifikationen overtrumfer organisationsidentifikationen, når de sættes i opposition til hinanden.

Disidentifikationen med organisationen, repræsentereret ved fællesledelsen, bidrog også til sammenhængskraften i organisationen, hvorfor revisorernes distancering fra fællesledelsens strategi om *Én samlet Revisionskæde* paradoksalt fungerede understøttende for netop den integrationsbestræbelse.

Kontorsted A (ind-gruppe) vs. kontorsted B (ud-gruppe)

Sideløbende med oppositionen imod henholdsvis eksterne konkurrenter og fællesledelsen var der en stærk disidentifikation mellem kontorstederne. Disidentifikationen havde blandt andet udgangspunkt i en stærk lokal forankring i den fælles fortid fra før kontorstedernes fusion i Revisionskæden. De stærke sociale og personlige relationer internt på kontorstederne styrkede deres lokale engagementet, stimulerede en stærk følelse af fælles lokal ansvarlighed og skærpede oppositionen til de andre kontorsteder. Informanterne udtrykte deres stærke tilknytning til lokalkontoret og det lokale miljø, blandt andet på følgende måde:

»Mange var imod dengang [fusionen], men vi var også nogle stykker, der fik det til at køre, man må jo følge med, men derfor er det da stadig dem her fra X [hjemby for kontorstedet], jeg har mest at gøre med. Vi kender jo hinandens familier og har tætte forhold til vores lokale kunder. Ja, nogen gange måske for tæt, for jeg kom engang til at blive lidt for venskabelig med en kunde, det skal man passe på.« (Revisor gennem 20 år: 5 år før og 15 år efter fusionen med Revisionskæde)

Kategoriseringen af de andre kontorsteder som en antitese blev ikke kun forhandlet gennem nostalgiske følelser for den fælles fortid. Den blev forstærket af et mere rationelt ræsonnement om konkurrence og overskud. Der var en tydelig bevidsthed om, at kontorstederne internt også var konkurrenter, og informanterne pegede særligt på overskudsdelingen mellem de lokale aktionærer som en afgørende årsag til oppositionen mellem kontorstederne. Den tværorganisatoriske offentliggørelse af alle kontorstedernes regnskaber dannede særligt grundlag for konkurrence mellem kontorstederne og udviklede en udbredt skadefro over for kontorsteder med lav indtjening og nærede en kampgejst i forhold til dem med høj indtjening. Informanterne kom i den forbindelse med udtalelser som »vi skal slå dem« og »vi vil være bedre end dem«. Den økonomiske uafhængighed og lokale forankring gav på den måde anledning til mere splittelse og konkurrence end samling og korpsånd mellem kontorstederne. Identifikation med det lokale fællesskab blev således styrket, og engagementet i det tværorganisatoriske fællesskab mindsket, vel at mærke selvsamme fællesskab, som revisorerne også identificerede sig med (jf. ovenfor). Splittelsen og konkurrencen mellem kontorstederne bidrog til en stærkere lokal sammenhængskraft og performance, hvilket i sidste ende gavnede hele organisations strategiske integrationsmål.

På samme måde som ovennævnte paradoksale dynamiske ind-gruppe- og ud-gruppe-karakterisering, stod disidentifikationen mellem kontorsteder i modsætning til identifikationen mellem disse i oppositionen imod fællesledelsen. På den måde blev ind-gruppen 'revisorer' splittet op i rivaliserende grupper, der kategoriserede hinanden som ud-gruppe.

Interne uddannelsesøgende (ind-gruppe) vs. den øvrige organisation (ud-gruppe)
 Cheney (1983a) nævner »common ground« og Van Riel (1995, 2003) »common starting points« som identifikations- og integrationsfremmende. Interne tværorganisatoriske uddannelsesforløb for henholdsvis elever og lederaspiranter fungerede som stærke fælles udgangspunkter for de uddannelsesøgende og udgjorde dermed en stærk fælles substans for identifikation på tværs af organisationen i modsætning til ovennævnte disidentifikation mellem kontorstederne. Det var ikke så meget den formelle socialiseringen i form af undervisning i organisationens strategi, identitet, værdier etc., der bidrog til forhandlingen af den fælles substans mellem de uddannelsesøgende. Langt mere virkningsfulde var de uformelle relationer, som eleverne opbyggede til hinanden under uddannelsesopholdene. De fungerede på samme stærke måde som de emotionelle nostalgiske bånd på kontorstederne. Flere af informanterne fortalte, at de følte sig meget nært knyttet til de andre elever fra uddannelsesforløbene og mente, at de på længere sigt ville

holde kontakten og arbejde mere tværorganisatorisk i deres videre forløb ude på kontorstederne. En af de interviewede udtalte om elevforløbet:

»Jeg tror, at den stærke lokale tilknytning, vi har, vil blive skiftet ud med en mere tværorganisatorisk mentalitet, efter vi har været på de her uddannelsesforløb. Det er i hvert tilfælde sådan, jeg tror, de fleste har det ... Vi har det jo rigtig godt med hinanden.« (Revisorelev på 3. år).

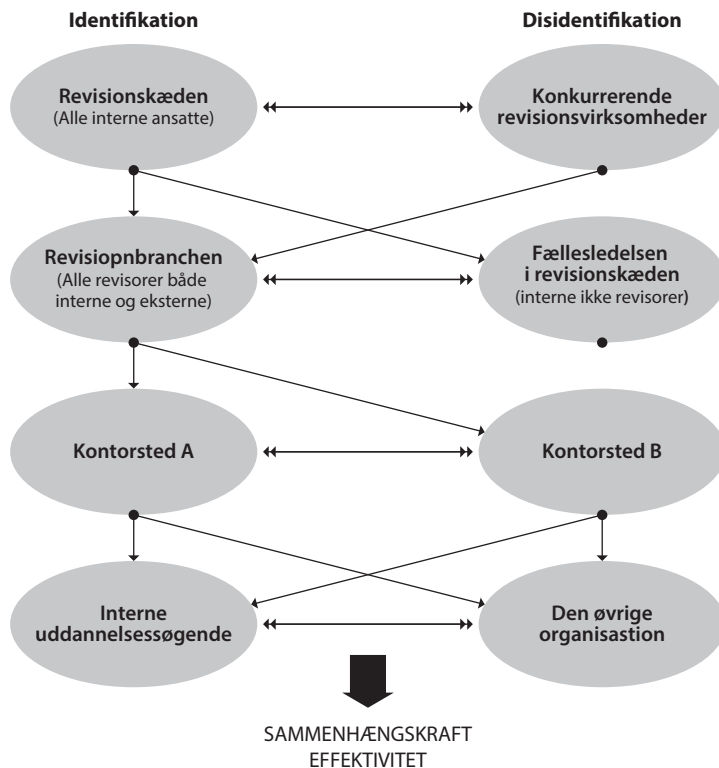
Lederuddannelsen var baseret på tværgående projekter med decentrale implementeringer. I og med at lederaspiranterne både skulle stille forslag til tværgående projekter og udarbejde løsninger havde de et naturligt ejerskab og fungerede som ambassadører for implementeringen af de tværgående projekter ude på deres lokale kontorsteder. En lederaspirant udtrykte sin ind-gruppe-følelse med de andre lederaspiranter således:

»Jeg er nok blevet mere en del af et større fællesskab, end jeg var før. Alle os på holdet har jo en interesse i, at vores projekt bliver en succes. Det rykker i hvert tilfælde lidt ved vores indstilling til hinanden og det fælles projekt.« (Lederaspirant. Revisor i Revisionskæde i 7 år)

De tværgående forbindelser mellem de uddannelsesøgende var på den måde med til at etablere den sammenhæng, som den lokale forankring og intra-organisatoriske konkurrence ellers forhindrede. Flere af lederaspiranterne følte sig dog splittede mellem loyaliteten med det lokale kontorsted og deres egen interesse i at implementere tværgående projekter. Enkelte var endog blevet konfronteret af deres kontorstedkolleger, der mindede dem om deres ovennævnte distancering til både fællesledelsen og de andre kontorsteder som ud-grupper. Uddannelsesforløbene skabte på den måde både et udgangspunkt for en stærk tværgående fællessubstans og identifikation, der stod i modsætning til disidentifikationen mellem kontorstederne, men tydeliggjorde også den paradoksale splittelse mellem modsatrettede fællessubstanser for de pågældende personer.

Den komplekse sammenhæng mellem identifikationer og disidentifikationer

Artiklens analyse indikerer den kompleksitet, hvormed identifikationer og disidentifikationer foregår. Den har vist, at identifikationsmål er dynamiske størrelser, der varierer med de multiple fællessubstanser. Figur 1 opsummerer identifikationer og disidentifikationer i Revisionskæden og de paradoksalt modsatrettede forbindelser og vekselvirkninger mellem ind-gruppe- og ud-gruppe-tilknytninger.



Figur 1: Identifikations- og disidentifikationsprocesser i Revisionskæden

DISKUSSION OG KONKLUSION

Formålet med nærværende artikel har været at undersøge, hvorvidt organisatorisk identifikation fungerer adfærdsdisciplinerende, og i hvilket omfang den bidrager til ensretning, integration og sammenhængskraft i organisationen. Med udgangspunkt i en fortolkningsbaseret tilgang har artiklen fokuseret på den medarbejderinitierede og -drevne identifikation og adfærdsdisciplinering, og artiklen har dermed haft fokus på medarbejdernes multiple (dis)identifikationer som en følge af egne grundsyn. Eksisterende forskning har primært beskæftiget sig med ledelsens strukturelle, retoriske, diskursive og kommunikative strategier til at skabe organisatorisk identifikation (Alvesson og Willmott 2002; Ashforth og Mael 1996; Cheney 1983; Dutton og Dukerich 1991; Scott, Corman og Cheney 1998). Den har stillet sig kritisk over for ledelsens magt til at regulere medarbejdernes adfærd ved at påvirke deres identifikation (Alvesson og Willmott 2002; Deetz 1995) og har påpeget medarbejdernes muligheder for og evner til modstå og forhandle disse tiltag (Smirchich og Morgan 1982). Ledelsens magt til at ensrette adfærd i orga-

nisationen og etablere sammenhængskraft er ifølge Alvesson (1993) særlig vanskelig, når de betydningsfulde grupperinger, dvs. dem, der forhandler og fortolker organisationens fælles substanser, er uden for ledelsens direkte rækkevidde. I overensstemmelse med eksisterende kritisk forskning (blandt andet Alvesson og Willmott 2002; Deetz 1992) illustrerede casen, at de organisatoriske medlemmer har lav tilbøjelighed til at identificere sig direkte med virksomhedens mission, ideologi og værdier. Derimod blev deres adfærd disciplineret af deres multiple (dis)identifikationer med fællessubstanser i organisationen og udviklede loyaliteter med organisatoriske subgrupper, hvilket ikke blot optimerede deres performance, men også bidrog til en stærk sammenhængskraft såvel lokalt som tværorganisatorisk. Casen illustrerede således, hvorledes medarbejderinitieret og -drevet disciplinering på baggrund af både identifikationer og disidentifikationer med fællesskaber i den organisatoriske kontekst har større effekt på organisationens sammenhængskraft end ledelsesdrevne strategiske instrumentelle tiltag. Organisation er på den måde »blot« konteksten, hvor medarbejderne henter identifikationsmål. Det bliver således deres egen fortolkning af de organisatoriske faktorer i positiv eller negativ retning, der danner grundlag for deres identifikation, og ikke den udlægning, som organisationen måtte have for eksempel i deres strategi. Det er netop uenigheden med organisatoriske faktorer, der udløser disidentifikationer. Der er dermed indikationer på, at identifikation opstår, uanset hvad ledelsen kommunikerer. Identifikation sker, som social identitetsteori anfører, når tilknytningen (eller afstandstagen) til bestemte værdier har en positiv indvirkning på egen identitet.

Det var karakteristisk for de ansattes identifikationsproces, at de i overvejende grad identificerede sig gennem antiteser (Cheney 1983a), hvilket betød, at distancering og disidentifikation styrkede og definerede deres identifikationer. Der var en kognitiv og eksplicit bevidsthed om disidentifikationerne, hvilket bidrog til tydelige opdelinger i ud-grupper og ind-grupper. Det var signifikativt i casen, at antitesen og oppositionen ikke var entydig, men var dynamisk, alt efter hvilken fællessubstans medarbejderen identificerede eller disidentificerede sig med. Disidentifikationen med én gruppe blev således vendt til en positiv identifikation med selvsamme gruppe i en anden sammenhæng. Det afgørende for denne vekslen var de varierende fællessubstanser. På den måde var der en paradoksal identifikation og disidentifikation med samme gruppe, men på grundlag af forskellige fællessubstanser. Eksempelvis identificerede revisorerne sig med hele Revisionskæden, herunder også fællesledelsen, i disidentifikationen med eksterne konkurrenter på grundlag af en fælles fortælling om Revisionskædens særlige kultur som den fælles substans, mens revisorerne samtidig disidentificerede sig med fællesledelsen i identifikation med alle revisorer på grundlag af en stærk fælles forståelse af revisorkulturen og -erhvervet som den fælles substans. Med

identifikationer blev interne forskelle mellem ind-gruppe-medlemmerne mindre vigtige i kontrasten til ud-gruppen (Cheney 1983a), hvilket betød, at interne uenigheder mellem fællesledelsen og revisorerne blev udvisket i disidentifikationen med eksterne konkurrenter.

Medarbejdernes multiple identifikationer fremstod således som et dynamisk spind af paradoksalt modsatrettede identifikationer, hvor opposition og distancering forstærkede sammenhæng (jf. figur 1). Disidentifikationer og identifikationer kom på den måde til at fungere sideløbende oppositio- nelt og gensidigt afhængigt, forstærkende og komplementært. Dette står således delvist i modsætning til eksisterende forsknings redegørelse for, at multiple identifikationer risikerer at komme i konflikt med hinanden, fordi de er modstridende (Tompkins og Cheney 1983). Komplementariteten mellem (dis)identifikationer resulterede i subdisciplineringer, der skabte sammenhænge på tværs af organisationen uden brug af organisatoriske instrumentelle kontrolformer. Derfor bør modstand imod ledelsestiltag og tvetydige identifikationer ikke nødvendigvis betragtes som problematiske og konfliktfyldte i forhold til ensretning og sammenhængskraft. Selv når organisatoriske værdibaserede repræsentationer udgør antitesen for medarbejdernes identifikation, betyder det ikke nødvendigvis, at sammenhængs- kraften udebliver.

Nærværende artikels konklusioner viser, at det er centralt for ledelsen at erkende, at adfærdsdisciplinering mest effektivt gennemføres via medarbejderne selv, og at disidentifikation med entydige organisatoriske symbolske repræsentationer ikke nødvendigvis er ensbetydende med lav ensretning og sammenhængskraft måske nærmere tværtimod på grund af antitesens stærke effekter. Dette giver anledning til nye erkendelser om, hvordan vi skal forstå relationen mellem adfærdsdisciplinering og identifikation i en organisatorisk kontekst, samt om hvorledes ensretning og konsensus også kan nås gennem distancering, splittelse, opposition og modstridende iden- tifikationer. Et studie i en anden organiseringsform, der ikke er løst koblet og decentraliseret, ville kunne bekræfte, om disse sammenhænge også er generelle og almenlydige.

Nærværende artikel leder desuden til epistemologiske erkendelser om begrænsningerne i det bagvedliggende paradigme for bestræbelsen på ens- retning og konsistens: integrationsparadigmet. Det sigter mod at ensrette alle organisationens handlinger og holdninger, således at de samlet støtter op om den fælles udfordring. Integrationsparadigmet kan anfægtes for ikke at rumme de forskelligheder og den kompleksitet, der ligger i organisati- onsmedlemmernes egne konstruktioner og fortolkninger af den organisa- toriske virkelighed. Med inspiration fra Martin og Meyerson (1988) foreslår nærværende artikel derfor differentierings- og tvetydighedsparadigmerne til at belyse andre aspekter af adfærdsdisciplineringen som supplement til

integrationsparadigmet. Differentieringsparadigmet belyser det usandsynlige og uhensigtsmæssige i en fuldstændig ensretning eksempelvis af identifikation og adfærd. Ashby (1958) anfører med begrebet 'requisite variety' det nødvendige i mangfoldighed. I den sammenhæng fremhæver differentieringsparadigmet inkonsistens og forskellighed. I forhold til forståelsen af organisatorisk identifikation og disciplinering åbner det op for erkendelser af variation og dynamiske identifikationer som en styrke for organisationen. Tvetydighedsparadigmet fremhæver kompleksiteten i blandt andet meningsforskelligheder, dynamik, skiftende betingelser og modsatrettede tendenser. Differentierings- og tvetydighedsparadigmerne indfanger tilsammen den kompleksitet, som forbindelsen mellem multiple identifikationer og disciplinering rummer med samtidig anknævn og distancering, samling og splittelse, inklusion og eksklusion. På den måde fungerer differentierings- og tvetydighedsparadigmerne komplementært til integrationsparadigmet.

REFERENCER

- Alagaraja, Meera (2013). Mobilizing Organizational Alignment Through Strategic Human Resource Development. *Human Resource Development International* 16 (1):74–93.
- Alvesson, Mats (1993). Cultural-Ideological Modes of Management Control: A Theory and a Case Study of a Professional Service Company. *Communication Yearbook* 16:3–42.
- Alvesson, Mats (2003). Beyond Neopositivists, Romantics, and Localists: A Reflexive Approach to Interviews in Organizational Research. *Academy of Management Review* 28 (1):13–33.
- Alvesson, Mats og Hugh Willmott (2002). Identity Regulation as Organizational Control: Producing the Appropriate Individual. *Journal of Management Studies* 39 (5):619–644.
- Andersen, Mona A. (2012). A Multidimensional Model for Analyzing Employee Identification with Corporate Values: A Qualitative Reception Analysis Approach. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal* 7 (2):209–230.
- Aranya, Nissim, J. Pollock, og Joel Amernic (1981). An Examination of Professional Commitment in Public Accounting. *Accounting, Organizations and Society* 6:271–280.
- Ashby, W. Ross (1958). Requisite Variety and its Implications for the Control of Complex Systems. *Cybernetica* 1 (2):83–90.
- Ashforth, Blake E. og Fred A. Mael (1996). Organizational Identity and Strategy as a Context for the Individual. *Advances in Strategic Management* 13:19–64.
- Ashforth, Blake E. og Fred A. Mael (1999). Social Identity Theory and the Organization. *Academy of Management Review* 14 (1):20–39.
- Bamber, E. Michael og Venkataraman M. Iyer (2002). Big 5 Auditors' Professional and Organizational Identification: Consistency or Conflict? *Auditing: A Journal of Practice & Theory: September* 21 (2):21–38.
- Barney, Jay B. og Alice C. Stewart (2000). Organizational Identity as Moral Philosophy: Competitive Implications for Diversified Corporations. I: Majken Schultz, Mary Jo Hatch, og Mogens H. Larsen (red.): *The Expressive Organization: Linking Identity, Reputation, and the Corporate Brand*. Oxford: Oxford University Press.
- Berg, Per-Oluf (1986). Symbolic Management of Human Resources. *Human Resource Management* 25 (4):557–579.

- Bhattacharya, C.B. og Kimberly D. Elsbach (2002). Us Versus Them: The Roles of Organizational Identification and Disidentification in Social Marketing Initiatives. *Journal of Public Policy & Marketing* 21 (1):26–36.
- Brewer, Marilynn B. (1991). The Social Self: On Being the Same and Different at the Same Time. *Personality and Social Psychology Bulletin* 17 (5):475–482.
- Bruyn, Severyn (1963). The Methodology of Participant Observation. *Human Organization* 22 (3):224–235.
- Burke, Kenneth (1937). *Attitudes Toward History*. New York: The New Republic.
- Burke, Kenneth (1950). *A Rhetoric of Motives*. University of California Press.
- Cheney, George (1983a). The Rhetoric of Identification and the Study of Organizational Communication. *Quarterly Journal of Speech* 69 (2):143–158.
- Cheney, George (1983b). On the Various and Changing Meanings of Organizational Membership: A Field Study of Organizational Identification. *Communication Monographs* 50 (December): 342–362.
- Cheney, George og Philip K. Tompkins (1987). Coming to Terms with Organizational Identification and Commitment. *Central States Speech Journal* 38 (1):1–15.
- Cheney, George, Lars T. Christensen, Ted Zorn og Shiv Ganesh (2004). *Organizational Communication in an Age of Globalization: Issues, Reflections, Practices*. Chicago: Waveland Press, Inc.
- Czarniawska-Joerges, Barbara (1994). Narratives of Individual Organizational Identities. I: Stanley Deetz (red.). *Communication Yearbook* 17, (s. 193–221). Newbury Park, CA: Sage.
- Dahler-Larsen, Peter (1997). Er Værdistyring mere Populær end Effektiv? *Ledelse i Dag* 27 (7):226–238.
- Deetz, Stanley (1995). *Transforming Communication, Transforming Business. Building Responsive and Responsible Workplaces*. Cresskill, NJ: Hampton Press, Inc.
- DeWalt, Kathleen M. og Billie R. DeWalt (2002). *Participant Observation: A Guide for Fieldworkers*. Walnut Creek, CA: AltaMira Press.
- Elsbach, Kimberly D. (1999). An Expanded Model of Organizational Identification. *Research in Organizational Behavior* 21:163–200.
- Elsbach, Kimberly D. og C. B. Bhattacharya (2001). Defining Who You are by What You are Not: Organizational Disidentification and the National Rifle Association. *Organization Science* 12 (4):393–413
- Fairhurst, Gail T. og Linda L. Putnam (2004). Organizations as Discursive Constructions. *Communication Theory* 14 (1): 5–26.
- Fontana, Andrea og James H. Frey (1994). Interviewing: The Art of the Science. I: Norman Denzin og Yvonna Lincoln (red.), *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage.
- Foote, Nelson N. (1951). Identification as the Basis for a Theory of Motivation. *American Sociological Review* 16 (1):14–21.
- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society: Outline of a Theory of Structuration*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Hall, Donald E. (2004). *Subjectivity*. London: Routledge.
- Hatch, Mary Jo og Majken Schultz (1997). Relations Between Organizational Culture, Identity and Image. *European Journal of Marketing* 31 (5/6):356–365.
- Hogg, Michael A. og Dominique Abrams (1988). *Social Identifications. A Social Psychology of Intergroup Relations and Group Processes*. London: Routledge.
- Hogg, Michael A. og Dominique Abrams (1990). Social Motivation, Self-Esteem and Social Identity. I: Dominique Abrams og Michael A. Hogg (red.), *Social Identity Theory: Constructive and Critical Advances*. New York Springer-Verlag.

- Humphreys, Michael og Andrew D. Brown (2002). Narratives of Organizational Identity and Identification: A Case Study of Hegemony and Resistance. *Organization Studies* 23 (3):421–447.
- Jenkins, Richard (2006). *Social Identitet*. Aarhus: Academia.
- Kuhn, Tim og Natalie Nelson (2002). Reengineering Identity: A Case Study of Multiplicity and Duality in Organizational Identification. *Management Communication Quarterly* 16 (1):5–38.
- Kvale, Steiner (1997). *Interview. En Introduktion til det Kvalitative Forskningsinterview*. København: Hans Reitzels forlag.
- Larson, Gregory S. og Gerald L. Pepper (2003). Strategies for Managing Multiple Organizational Identifications. The Case of Competing Identities. *Management Communication Quarterly* 16 (4):528–557.
- Leitch, Shirley og Judy Motion (1999). Multiplicity in Corporate Identity Strategy. *Corporate Communications: An International Journal* 4 (4):193–199.
- Martin, Joanne og Debra Meyerson (1988). Organizational Cultures and the Denial, Channeling and Acknowledgement of Ambiguity. I: Louis Pondy, Richard J. Boland og Howard Thomas (red.), *Managing Ambiguity and Change*. New York: Wiley.
- McGregor, Douglas (1967). *The Professional Manager*. New York: McGraw-Hill.
- Nisbet, Robert A. (2005). *The Sociological Tradition*. 7. udgave. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Nisbet, Robert A. og Robert G. Perrin (1977). *The Social Bond*. 2. udgave. New York, NY: McGraw-Hill.
- Patchen, Martin (1970). *Participation, Achievement, and Involvement on the Job*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Pratt, Michael (1998). To be or not to be. Central Questions in Organizational Identification. I: David A. Whetten og Paul C. Godfrey (red.). *Identity in Organizations. Building Theory Through Conversations*. Thousand Oaks: Sage.
- Ravasi, Davide og Nelson Phillips (2011). Strategies of Alignment: Organizational Identity Management and Strategic Change at Bang og Olufsen. *Strategic Organization* 9 (2):103–135.
- Russo, Tracy C. (1998). Organizational and Professional Identification. *Management Communication Quarterly* 12 (1):72–111.
- Scott, Craig R. (1997). Identification with Multiple Targets in a Geographically Dispersed Organization. *Management Communication Quarterly* 10 (4):491–522.
- Scott, Craig R., Steven R. Corman og George Cheney (1998). Development of a Structural Model of Identification in the Organization. *Communication Theory* 8: 298–336.
- Scott, Susanne G. og Vicki R. Lane (2000). A Stakeholder Approach to Organizational Identity. *Academy of Management Review* 25 (1):43–62.
- Simon, Herbert A. (1976). *Administrative Behaviour*. 3. udgave. New York: Free Press.
- Smircich, Linda og Charles Stubbart (1985). Strategic Management in an Enacted World. *Academy of Management Review* 10 (4):724–736.
- Smircich, Linda og Gareth Morgan (1982). Leadership: The Management of Meaning. *Journal of Applied Behavioral Science* 18 (3):257–73.
- Tajfel, Henri (1982). Social Psychology of Intergroup Relations. I: Mark R. Rosenzweig og Lyman W. Porter (red.). *Annual Review of Psychology, vol. 33*. Palo Alto, CA: Annual Reviews.
- Tajfel, Henri og John C. Turner (1986). The Social Identity Theory of Inter-Group Behaviour. I: Stephen Worchel og William G. Austin (red.), *Psychology of Intergroup Relations*. Chicago: Nelson-Hall.
- Taylor, Charles (1989). *Sources of the Self*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Taylor, James R. og Elisabeth Van Every (2000). *The Emergent Organization: Communication as its Site and Surface*. Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Taylor, James R. og Francois Cooren (1997). What Makes Communication »Organizational«? How the Many Voices of a Collectivity Become the One Voice of an Organization. *Journal of Pragmatics* 27:409–438.
- Tompkins, Philip K. og George Cheney (1983). Account Analysis of Organizations. Decision Making and Identification. I: Linda Putnam, og Michael E. Pacanowsky (red.), *Communication and Organizations. An Interpretative Approach*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Turner, John C. (1985). Social Categorization and the Self-Concept: A Social Cognitive Theory of Group Behaviour. I: Edward J. Lawler (red.): *Advances in Group Processes vol. 2*. Greenwich, CT: JAI.
- Turner, John C., Michael A. Hogg, Penelope J. Oakes, Stephan D. Reicher og Margaret S. Wetherell (1987). *Rediscovering the Social Group: A Theory of Self-Categorization*. New York: Basil Blackwell, Inc.
- Van Riel, Cees B.M. (2012). *The Alignment Factor. Leveraging the Power of Total Stakeholder Support*. London: Routledge.
- Wan-Huggins, Veronica N., Christine M. Riordan og Rodger W. Griffeth (1998). The Development of Longitudinal Test of a Model of Organizational Identification. *Journal of Applied Social Psychology* 28 (8):724–749.
- Weick, Karl E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly* 21 (1):1–19.
- Weick, Karl E. (1979). *The Social Psychology of Organizing*. 2. udgave. New York: McGraw-Hill.
- Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research, Design and Methods*. 5. udgave. Newbury Park: Sage Publications.

SAMMENFATNING

Der er en tendens til, at organisationer tilstræber ensretning og integration omkring en fælles 'esprit de corps'. Nærværende artikel undersøger alternativer til denne strategiske-instrumentelle, ledelsesinitierede og -styrede tilgang til organisatorisk identifikation, hvor individet fremstår som passiv modtager af eksterne impulser i sin identifikationsproces. Artiklen sætter særligt fokus på den medarbejderdrevne identifikation og disciplinering. Artiklens analyse bygger på et casestudie i en revisionsvirksomhed. Undersøgelsen viser, hvorledes organisatoriske medlemmers multiple (dis) identifikationer ikke blot fremmer performance, men også bidrager til en stærk sammenhængskraft lokalt og tværororganisatorisk uden brug af instrumentelle kontrolformer. Det var karakteristisk for identifikationerne, at de blev etableret og forstærket via antiteser, distancering og disidentifikation. Disciplineringen foregik således gennem et spind af modsatrettede, gensidigt afhængige og komplementære identifikationer. Artiklens konklusioner viser, at det er centralt for ledelsen at erkende, at adfærdsdisciplinering mest effektivt gennemføres via medarbejderne selv, og at deres multiple (dis)identifikationer er en væsentlig kilde til øget performance og sammenhængskraft. Dette giver anledning til nye erkendelser om, hvordan vi skal forstå relationen mellem adfærdsdisciplinering og identifikation i en organisato-

risk kontekst, samt om hvorledes ensretning og konsensus også nås og styrkes gennem distancering, oppositioner og modstridende identifikationer.

ABSTRACT

There is a tendency that organizations aim to align and integrate around a common 'esprit de corps'. This article studies alternative approaches to the strategic instrumental, management initiated and driven approach to organizational identification that portrays the individual as a passive receiver of external impulses in its identification process. In particular, the article emphasizes employee-driven identification and disciplining. Its analyses are based on a case study in an accounting firm. The study shows how organizational members' multiple (dis)identifications not only promote performance, but likewise contribute to a strong cohesion locally and cross-organizationally without use of instrumental control forms. It was a distinctive feature of these identifications that they were established and strengthened via antithesis, disassociation and disidentification. Accordingly, the disciplining took place through a web of oppositional, mutually dependent and complementary identifications. The article concludes that it is key that managers recognize that disciplining is most effectively accomplished via the employees themselves, and that their multiple (dis)identifications are important drivers for increased performance and cohesion. Consecutively, it extends our knowledge about, how we can understand the relationship between behavioural disciplining and identification in an organizational context, as well as how alignment and consensus are reached and strengthened through disassociations, oppositions and contradictory identifications.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Mette Lund Kristensen er adjunkt ved Institut for Marketing og Management, Syddansk Universitet i Danmark. Hendes forskning er primært fokuseret på relationer mellem medarbejdere og ledere, herunder særligt normative disciplinerende og strukturerende mekanismer. Mere specifikt er hun optaget af at forstå de simultane antagonistiske og komplementære kræfter i disse relationer.

University of Southern Denmark
Department of Marketing and Management
Strategic Communication and Management
Campusvej 55
DK-5230 Odense M
Denmark
E-mail: mlk@sam.sdu.dk
Tel.: +45 6550 3371



Lønnskontrakten som inntak til bedriftens konstitusjon

Hvordan lønnskontrakten fordreier virkeligheten.
David P. Ellermans bidrag til organisasjonsteorien

THORVALD GRAN

Nøkkelord: bedrift, kapitaleiendom, lønnskontrakt, organisasjonsteori, menneskerettigheter, samvirke, økonomisk demokrati

INNLEDNING

Problemstilling

Hva kan lønnskontrakten eller arbeidsavtalen¹ si om normalbedriftens konstitusjon? Lønnskontrakten, som alle avtaler, kan betraktes som produkt av talehandlinger, en analyse-, samtale- og beslutningsprosess som fører til avtale, her til en lønnskontrakt. Avtaler blir laget fortløpende i nåtid, nesten overalt hvor mennesker har med hverandre å gjøre, og på mange nivå, fra enkle avtaler mellom to personer til komplekse avtaler mellom store konsern og stater. Det vil si, et samfunn, et fellesskap, er som oftest tettpakket med avtaler, og mange av dem (de fleste?) er stadig oppe til vurdering og revisjon. Alle avtaler har en historie. Mange kan komme inn i avtaler uten selv å velge det. Fordi mange avtaler er blitt institusjoner, det vil si regler som er i alminnelig og utbredt bruk, så vil de fleste som fødes inn i et samfunn, bli sosialisert, veiledet, presset, disiplinert inn i institusjonene. Men mange samtaler fører til stadig nye avtaler. Lønnskontrakten som definerer posisjon i bedriften/organisasjonen, den type arbeid som skal utføres, og betalingen, kan slik sett betraktes som en institusjon.

En innfallsvinkel til avtaler er derfor samtaler og beslutningsprosesser, eller det vi kan kalle talehandlinger (Austin 1962; Searle 1995, 2010; Tuomela 2013). For å få til avtaler må folk samtale om og klargjøre hva de skal gjøre sammen. Frivillig inngåtte og rimelig likt forståtte avtaler skaper forpliktelser, forpliktelser til å holde avtalen, til å realisere den. Det kan komme tvil

og hindringer i veien som utfordrer forpliktelsene. Enighet skaper kollektive intensjoner. Avtalen får en slags eksistens utenfor eller over personene i avtalen, selv om den som intensjon bare eksisterer i hodene på personene som har inngått i den. John Searle vil, for eksempel, ikke akseptere at avtalene eksisterer som over-individuelle fenomen.² Avtalen kan materialiseres, skrives ned, tinglyses, bygninger kan «huse» avtalen, folk kan ansettes til å overvåke at den holdes, osv. (Smith 2014). Folk som inngår i avtalen, blir gjennom forpliktelsen bundet av den på ulike måter og med ulik styrke. Fordi avtaler ofte er innordnet og underordnet andre avtaler, kan avtaler komme i strid med hverandre og skape uklarhet om hvilke regler som faktisk gjelder.

Ethvert samfunn setter grenser for hvilke typer avtaler som er tillatt. I samfunn som i dag betraktes som demokratiske og moderne, som USA og Sør-Afrika, var kjøp og salg av mennesker og det å eie mennesker lenge utbredt og tillatt. Slaveri i den vestlige verden ble først rettslig opphevet i løpet av det 19. århundret. Ettersom varehandel, kapitalproduksjon og nasjonalstater ble stadig mer utbredt, vokste det gradvis frem motstand mot å betrakte mennesker som en vare som kunne omsettes for en pris på et marked og dermed bli en annen manns eiendom. Forestillingen om handlingsfrie og derfor ansvarlige mennesker med uavhengelige menneskerettigheter ble etter hvert vanlig norm i moderne samfunn. Å kjøpe og eie mennesker ble etter hvert umulig. Men menneskehandel var (og er) mulig dersom en person selger eller leier ut seg selv, gjerne formidlet av en mellommann, et arbeidsbyrå, for en avgrenset tid og frivillig. Lønnskontraktens konstitusjon er en slik handelsavtale. Når menneskehandel er et negativt ladet begrep, er det når kjøpet nærmer seg slavevilkår, når mellommenn skor seg grovt på handelen, og personen er tvunget inn i handelen.

Hovedsaken her er David Ellermans (1995, 2012) analyse av lønnskontrakten. Han mener den fastholder en asymmetrisk eiendoms- og ansvarsdeling i bedriften: Eierne har hele eiendommen, og hele ansvaret, de ansatte ingen bedriftseiendom og null ansvar. Det er videre å undersøke påstanden om at det finnes en annen konstituerende avtale om bedriften og lønnsarbeiders ansvar i den som ikke er en normalfortelling, en faktisk avtale som blir trumfet og skjult eller tildekket av lønnskontraktens innhold. (1) Først, hva sier en del faglig velkjent organisasjonslitteratur om bedriftens konstitusjon? Stemmer det at ansvar der blir oversett, og at bedriften blir sett i termer av produksjonsutgifter, salgsinntekter og overskudd/underskudd? (2) Hvordan tolker Ellerman lønnskontrakten, a) kursorisk eller b) i mer formaliserte termer? Og (3), har Ellerman dekning for påstanden om en underliggende, faktisk konstituerende bedriftsavtale som trumfes og skjules av lønnskontraktens asymmetriske fordeling av ansvar?

Lønnskontrakt og ansvar

David Ellerman³ spør (1995, 2012): Hva er det vi avtaler når vi underskriver lønnskontrakten? Han foreslår at bedrifter ofte tenkes i termer av inntekter og utgifter. Typiske spørsmål er: Hva koster innsatsfaktorene, og hvordan bidrar de – maskiner, råstoffer, pengekapital, organisasjon og ledelse og (annet) arbeid – til bedriftens inntekter? Antakelsen er ofte at alt bidrar. Penger, maskiner og mennesker bidrar. Penger henter renter, maskiner nedskrives, og mennesker henter lønn. Ellerman foreslår en annen innfallsvinkel som gir en mer realistisk beskrivelse av normalbedriften: Tenk på bedriften i termer av eiendom som settes i spill gjennom avtaler. Tenk hvordan avtaler skaper forpliktelser og ansvar for gjennomføring av avtaler. Hvordan blir ulike typer eiendom sluset inn i bedriftene og satt i spill der? Hvordan fordeler avtaler, og spesielt lønnskontrakten, forpliktelser og ansvar i bedriften, ansvar for ulike virksomheter, for utgifter og inntekter og for fordeling av inntekter mellom forbruk og investeringer?

Personalansvar er ofte et kriterium for avlønning. Jo større, desto høyere. Ansvar kan bli tildelt gjennom stilling, for eksempel når en ansatt får HMS-ansvar. Eller personer kan selv påta seg ansvar ved aktivt og fritt inngå i avtaler. Bedrifter har åpenbart ansvar – i mange retninger og sammenhenger. Ellerman påstår at bedrifts- og organisasjonsteori sjelden undersøker hvordan ulike typer eiendom settes i spill i bedrifter og sammenhenger mellom eiendom og ansvar. Han spør, i tråd med Karl Polanyi (1944): Kan eiendom til ting og personers arbeidsevne som leies inn i bedriften for en pris, sammenliknes og verdimåles i penger? Forestillingen i lønnskontrakten er at arbeidsevnen er en vare som kan hente en pris, en lønn i arbeidsmarkedet, fastsatt gjennom forhandlinger mellom bedriftseier – kalt arbeidsgiver – og arbeidssøker.⁴ Den ansattes arbeid med råvarer og verktøy gir salgbare varer og dermed inntekter til bedriften. Den ansattes lønn, råvarene og verktøyene er utgifter. Et overskudd tilhører eierne. Er denne asymmetrien mellom eiere og ansatte, uten omtale av ansvar, typisk for bedriftsbeskrivelsen i sentral og velkjent organisasjonslitteratur?

Bedriftens konstitusjon i sentral organisasjonslitteratur

Med Ellermans fokus på lønnskontrakten er det nærliggende å definere bedrift som overalt hvor organisasjonseier ansetter arbeidere/operatører gjennom lønnskontrakt. Det vil i tilfelle si at bedrifter finnes i de fleste typer organisasjoner, i bedrifter av alle slag, men også i offentlig eide skoler og universiteter, i museer, i kommunale forvaltningsenheter, osv. Her vil jeg undersøke analyser som eksplisitt sier at det er bedrifter som er objektet. Første oppgave er å undersøke om Ellerman har rett i at eiendom og ansvar ikke er kategorier i sentral organisasjonslitteratur om bedrifter. Jeg har valgt

ut Pfeffer, som blir referert i et alminnelig organisasjonsleksikon på nettet. Videre betrakter jeg Coase, Cyert og March og Lysgaard som klassikere, nærmest ikoniske bedriftsanalyser. Det at lønnskontrakten er i bruk i ulike typer organisasjoner og nærmest overalt, understreker hvor kraftig kritisk Ellermans analyse er hvis den holder.

JEFFREY PFEFFER

Følgende beskrivelse av «bedriften» blir gitt i et organisasjonsleksikon. Oppslaget fremhever Jeffrey Pfeffers definisjon av bedriften.

(1)⁵ Business organizations are formed to deliver goods or services to consumers in such a manner that they can realize a profit at the conclusion of the transaction. Over the years, business analysts, economists, and academic researchers have pondered several theories that attempt to explain the dynamics of business organizations, including the ways in which they make decisions, distribute power and control, resolve conflict, and promote or resist organizational change. As Jeffrey Pfeffer summarized in *New Directions for Organization Theory*, organizational theory studies provide «an interdisciplinary» focus on a) the effect of social organizations on the behavior and attitudes of individuals within them, b) the effects of individual characteristics and action on organization; c) the performance, success, and survival of organizations; d) the mutual effects of environments, including resource and task, political, and cultural environments on organizations and vice versa, and e) concerns with both the epistemology and methodology that undergird research on each of these topics. (Pfeffer 1997:4)

Både det innledende avsnittet og Pfeffer-sitatet uttrykker at bedriftsanalyse dreier seg om aktivitet i organisasjonen, ikke analyse av bedriftens konstitusjon eller konstituerende regler. Pfeffer fremhever – effekten av bedriftens organisasjon på medlemmene; – personers innvirkning på bedriften; – bedriftens aktivitet i samfunnet; og – samspillet bedrift–samfunn. Bedriftens konstitusjon er ikke beskrevet eller problematisert utover å være en gruppe som produserer og selger produkter med profitt, altså slik at inntektene er større enn de samlede produksjonsutgiftene. Eiendom og ansvar er fraværende kategorier.

RONALD COASE

Ronald H. Coase (1937) sa at bedrifter ble til når det viste seg at en entreprenør – kalt *agent* – kunne fremskaffe ønskete tjenester og/eller varer bedre og billigere ved å organisere produksjonen av dem selv. Egen organisering innebar ofte ansettelser – ansatte kalt *servants*. Fordelen ved egen organisering var særlig entreprenørens frihet og makt i produksjonen:

(2) That which distinguishes an agent from a servant is not the absence or presence of a fixed wage or the payment only of commission on business done, but rather the freedom with which an agent may carry out his employment. (Coase 1937:404)

Dette er nær Coases definisjon av bedriften. En konstituerende regel – i de bedriftene Coase betraktet – var entreprenørens eller eierens herredømme og tilhørende frihet. Den typiske bedriften gir eierne frihet til å disponere og styre det hele, inkludert de ansatte som utfører pålagt arbeid. Det er begrepet eiernes frihet, ikke eiernes tilhørende ansvar som blir fremhevet i Coase (1937). Den normale lønnskontrakten som følger, gir nettopp eierne frihet til å disponere og styre de ansatte – innenfor etablerte normer og regler. Men Coase lot ikke ansvarsproblemet ligge. Han så at bedrifter kunne skade andre. Andre artikkel som lå til grunn for Nobelprisen, var «The Problem of Social Cost» (Coase 1960). Problemstillingen der er: Når A skader B, er det da berettiget for samfunnet eller B å skade A, det vil si å straffe A? Coase presiserte problemet: Hvordan skal skaden og den straffende responsen koste samfunnet så lite som mulig.

(3) The real question that has to be decided is: should A be allowed to harm B or should B be allowed to harm A? The problem is to avoid the more serious harm. (Coase 1960:2)

Det kan tenkes, hevder Coase, at å straffe A som i første omgang skadet B, har negative virkninger som er større enn den skade som A påførte B. Coase er økonom. Han mener det er forholdet mellom samlede utgifter og inntekter for alle aktørene i samfunnet som må/bør beregnes. Det er for enkelt å gå rett på reguleringen av eller straff mot A. Han spør: Hvordan blir summen av negative kostnader for samfunnet minst mulig? Eller: Hvilke reguleringer gir det største positive økonomiske resultatet når skadekostnader og straffekostnader blir tatt hensyn til? Ansvar reduseres dermed i Coases verden til et forhold mellom kostnader og inntekter.

Overgangen mellom bedrift og marked påvirker ansvarsfordelingen og behovet for kontrakter – kalt transaksjonskostnader. Det at kapitaleierne eier det hele, inklusive den arbeidskraften de har kjøpt – eller rettene leid inn –, er gitt også i Coases banebrytende arbeid. Coase var opptatt av overgangen mellom bedrift og marked begge veier: Når legger bedriften ned en egen aktivitet og henter tjenestene eller produktene i markedet, og når tar bedriften opp en produksjon av tjenester og produkter som den tidligere hentet i markedet. Å produsere selv, i bedriften, reduserer transaksjonskostnadene.⁶ Det er når kostnadsreduksjonen gjør egen produksjon billigere enn kjøp i markedet at egenproduksjon er rasjonelt.

(4) In effect, using our earlier terminology, the firm would acquire the legal rights of all the parties and the rearrangement of activities would not follow on a rearrangement of rights by contract, but as a result of an administrative decision as to how the rights should be used. (Coase 1960:16)

Bedriften kan velge å løse oppgaver gjennom markedet, og da gjennom avtaler med leverandører av produkter/tjenester der. Hvis produktene kjøpes, blir bedriften legal eier og kan bruke produktene/tjenestene som den vil. Hvis bedriften leier utstyr, må den betale leie uten å få eiendomsrett til det innleide utstyret. Slik også med innleid arbeid. Bedriften må betale lønn for å få styringsretten i avtalt arbeidstid, men uten å få eiendomsrett til innleide personer. Men hele produktet som produseres med innleid utstyr og arbeidskraft, går, ifølge normalavtalen og lønnskontrakten, til bedriften.

Coase mener at bedriften setter i produksjon varer og tjenester som tidligere ble kjøpt i markedet, når det lønner seg, altså når bedriften får de samme tjenestene/produktene til en billigere pris. Coase ser dermed bedriften som et regel- eller rettighetssystem av inntektsgivende arbeid og nødvendige utgifter, styrt av entreprenøren eller eieren. Ansvar for skader blir analysert i de samme inntekts-/utgiftskategorier, men i makro, i betydningen gir det å straffe A mindre samfunnsmessige utgifter enn de utgiftene straffen påfører andre. Eksempel: Bedriften A forurenser elven utenfor. Fisk som er råstoff for bedriften B, dør. Skal A tvinges til å stoppe forurensningen? Coase (1960) mener at svaret er avhengig av totaleffekten: Hvis produktverdien i A med forurensning er større enn produktverdien fiskeprodusenten B taper på grunn av forurensningen, bør A få fortsette. Slik reduserer økonomen Coase samfunns- og miljøansvar til en kostnad/inntektsberegning. Hvis straff/regulering reduserer totalinntekten, er den irrasjonell. Ansvar og rettigheter er i analysen, men blir redusert til en kalkulasjon på totalinntekten. Lønnskontrakten setter bokstavelig talt pris på personer, på ansatte, og inkluderer dem slik i regnskapet. Den fratrer samtidig bedriftsansvaret – som er der i realiteten – fra den ansatte, uten å si noe om ansvaret.

RICHARD CYERT OG JAMES MARCH

Cyert og March (1963/1992) gjør det allerede i tittelen på boka, *A behavioral theory of the firm*, klart at det er atferd i bedriften og dermed ikke innholdet i konstituerende avtaler som er deres tema. Forfatterne er opptatt av hva folk gjør i bedriften. De definerer derfor bedriften som et beslutnings- og styringssystem. De foreslår at bedriften består av et mangfold av interesser ulikt fordelt i beslutningsprosessen. En av fem typiske målsettinger for bedriften er profitt, men spesifikke operative mål må stadig avklares innenfor lønnsomhetskravet. Gjennom forhandlinger og koalisjoner får bedriften

en organisasjon som stadig er i utvikling og endring. Det bedriften etterstreber på et tidspunkt, er hva den sterkeste koalisjonen av interessenter vil på det tidspunktet. Profitt er målsetting for:

- (5) ... those parts of the coalition that share in the distribution of profits.
(Cyert og March 1992:49)

Hvem er det? Det er ledere, aksjeeiere, kreditorer og investorer. Operatører og mellomledere og deres fagforeninger er ikke nevnt i sammenhengen, selv om de åpenbart kan ha interesser i profitten og hvordan den blir fordelt. Cyert og March undersøker beslutningsprosessene i typiske amerikanske bedrifter – på 1950-tallet. De finner fire typiske trekk ved beslutningene: – søk kvasiløsning – overflatiske løsninger – av konflikter; unngå usikkerhet; sørg for oppgaverettet leting etter beslutningsalternativer; og læring. Hvis eiendom er i spill, så er det bidrag som eierne vil ha betaling eller leie for. Alle interessenter er prinsipielt likestilte (som borgerne med lik stemmerett i politikken), men de kan ha ulik makt og innflytelse. I en epilog⁷ går forfatterne inn på prinsipal-agent-teori og transaksjonskostnader.

Prinsipal-agent-teorien er opptatt av forholdet mellom prinsipal (eier) og agent (ansatt). Utgangspunktet er formelt: Prinsipalen styrer, agenten iverksetter. Analysene er opptatt blant annet av avvikene: prinsipaler som overstyrer, agenter som tar styring. Prinsipalen kan få agenten til å gjøre det prinsipalen ønsker. Men hvis agenten er misfornøyd og har gode vilkår, kan agenten handle på egen hånd, utenfor prinsipalens ordre. Den normale lønnskontrakten fastholder eier som prinsipal og operatør som agent. Asymmetrien er også at agenten får lønn, mens eier som prinsipal tar hele overskuddet etter at utgiftene er betalt. Cyert og March spør hvorfor eierne av produksjonsutstyret eier bedriften. Forfatterne finner at det må være en konvensjon. Konvensjonen gir eierne makten over de ansatte og tilgang til hele profitten.

- (6) It is a convention of modern economic writing that the «principals» are the equity holders [eiere av profitten] in a corporation. Thus the problem is couched as a problem in control of the management and other employees by the owners – rather than the other way around [...]. All participants in this chain have some discretion. (Cyert og March 1992:222)

Cyert og March går ikke nærmere inn på konvensjonen. De fastholder pluralismeperspektivet: Mange likestilte interessenter utgjør bedriften. Alle har noe de skulle ha sagt. Alle berører inntekt/utgiftsbalansen. Ellerman følger opp Cyert og March sitt utspill og spør hvorfor konvensjonen er at eierne tar hele profitten, og hvordan konvensjonen vedlikeholdes.

Cyert og March ser at transaksjonsanalysene reiser hierarkiske *governance*-problemer. Coase- analysen er viktig for innsikten i hva en bedrift er.

(7) Agency theory has stimulated a closer examination of incentive compensation schemes [for å få ansatte til å gjøre det ledelsen ønsker], and transaction-cost economics has provided an economic frame for considering issues of corporate governance and organization structure. Both yield predictions of interest to anyone interested in understanding why economic organizations take the forms they do. (Cyert og March 1992:223)

Ellerman tar prinsipal-agent-forholdet ut av inntekts-/utgiftsparadigmet og setter forholdet inn i ansvarsanalysen. Hvordan er forholdet mellom prinsipalen, eieren og agenten, operatøren eller den ansatte i den typiske bedriften? Ellerman spesifiserer problemet: Er forholdet slik den normale lønnskontrakten fastholder: Eier av produksjonsutstyret eier det hele og har hele ansvaret, lønnsarbeideren, uansett hvor i hierarkiet hun arbeider, eier ingenting i bedriften, har null krav på profitten eller disponeringen av den etter at utgiftene er betalt, og har null ansvar for det bedriften produserer og gjør. Er det slik, eller er beskrivelsen et falsum? Det er ikke slik, hevder Ellerman. Det er en annen underliggende avtale som lønnskontrakten tilslører og som er den praktisk virksomme.

LYSGAARD OG «BEDRIFTEN» I NORSK ARBEIDSLIVSFORSKNING

Arbeidslivsforskningen satte fokus på arbeidsforholdene i bedrifter og andre organisasjoner i privat og offentlig virksomhet. Arbeidslivsforskningen har studert hvordan arbeidsplassene er organisert, og hvordan arbeidere og funksjonærer kan forbedre arbeidsforholdene gjennom ulike organer, samarbeidsordninger og fagforeninger. En nå kanonisk og tidlig arbeidslivstudie i Norge er Lysgaards Arbeiderkollektivet (Lysgaard 1961). Den tar opp arbeidernes forhold til ledelsen i en norsk industribedrift. Det som interesserer Lysgaard, er hvordan arbeiderne forsvarer seg mot ledelsen, mot tiltak fra ledelsen som arbeiderne ikke er fornøyd med. Lysgaard fant at arbeiderne samlet seg i et arbeiderkollektiv, et kollektiv som i sin tur disiplinerte medlemmene til å holde seg i arbeiderkollektivet.

Begrepet «arbeiderkollektiv» kan oppfattes som et likhetsprinsipp

(8) Ingen skal stikke seg frem, og det skal ikke gjøres forskjell innen kollektivet når det gjelder den enkeltes forhold til bedriften og de overordnede. Kollektivet kan ses på som en benektelse av den enkelte arbeidstakers adgang til å ordne seg med bedriften etter eget for godtbeholdende. (Lysgaard 1961:12)

Lysgaards studie viste at det vokste frem et arbeiderkollektiv innenfor den normalt organiserte industribedriften. Det har nok en ledelse, ikke nødvendigvis valgt av arbeiderne i kollektivet, men kollektivet likestiller alle medlemmene. Kollektivet stiller krav til solidaritet, i betydningen: Når krav er stilt, er det illegitimt å oppsøke prinsipalen med sikte på egen større vinning. Lysgaard viste at det innenfor normalorganisasjonen av industribedriften fantes krefter som utviklet fellesskap bygd på andre prinsipper enn dem som normalfortellingen og lønnskontrakten fastholdt. Men Lysgaard tok ikke analysen videre til å spørre om denne særorganiseringen kunne angi nye organisasjonsprinsipper for bedriften som helhet. Ellerman spør annerledes: Er eiere og operatører faktisk mer likestilte og med mer fordelt ansvar enn det lønnskontrakten forutsetter?

Den sosio-tekniske forskningen⁸ undersøkte sammenhengen mellom teknologi, arbeidsforhold og bedriftsledelse. Den forskningen førte arbeiderkollektivet et stykke inn i bedriftens offisielle organisasjon. Forskningen produserte ideen om selvstyrte grupper i produksjonen. Når teknologien ble stadig mer fleksibel, slik at den tilpasset kunne brukes i løsningen av ulike nærskyldte oppgaver, kunne det være fornuftig å gi operatørene større frihet i organiseringen av eget arbeid? Det kunne kanskje øke effektiviteten og redusere utgiftene. De selvstyrte gruppene ble innført i noen bedrifter, mest kjent kanskje i bilfabrikken Volvo. Arbeiderne likte gruppene. Det var utfordrende og engasjerende å organisere eget arbeid. Kvaliteten i arbeidet økte, bruken av teknologien ble mer bevisst, og tilpasningen til oppgavene og operatørens situasjon og kompetanser ble bedre. Likevel, mot slutten av 1970-tallet mistet bevegelsen for selvstyrte grupper oppslutning blant ledere, eiere og fagforeninger i bedriftene. De følte seg alle truet av de selvstyrte gruppene. Arbeiderne overtok lederoppgaver. Fagforeningene fryktet at de selvstyrte gruppene skulle føre arbeidere og ledelsen tettere sammen, slik at fagforeningenes mellomkomst ble mindre nødvendig (Bolman og Deal 1991). Utviklingen på Volvo-fabrikken blir beskrevet på denne måten:

(9) Tager vi Volvo som eksempel, ser det ud som om at forsøgene blev lukket ned på trods af umiddelbart positive resultater, idet der blev indgået en alliance mellem på den ene side en ny topledelse i Volvo og de centrale fagforeninger, som fandt det nye system uholdbart, og på den anden side decentrale fagforeninger, forskerne og den gamle topledelse, som gik ind for udviklingen af de selvstyrende arbejdsgrupper. Den første alliance vandt slaget på Volvo. (Westenholz 2002)

Forskningen på de selvstyrte gruppene viser det samme som forskningen på arbeiderkollektivet. Innenfor normalbedriften er det muligheter for organisering av operatørene slik at deres makt og selvstendighet øker. Coase frem-

hevet friheten normalmodellen ga eierne. Forskningen på operatørene viste at modeller hvor operatørene tiltok seg eller ble tildelt mer selvstendighet og mer frihet, økte trivsel og kvalitet i arbeidet og kunne samtidig øke effektiviteten og lønnsomheten i bedriftene. Men eierne likte det ikke. De selvstyrte gruppene truet eierfriheten og eiermakten. Bedrifter bygd på ulike former for samvirke, som er ganske vanlig i deler av norsk økonomi, var uttrykk for det samme. Godt organiserte bedrifter kunne bygge på arbeiderkollektivet – i utvidet forstand, hvor alle medlemmene i bedriften, fra øverste ledelse til nylig ansatte operatører, hadde en stemme hver i prinsipielle-strategiske spørsmål, inklusive forvaltningen av profitten, og hvor bedriften kjøpte/leiet produksjonsutstyret.

ANDRE ORGANISASJONSFAGLIGE SYN PÅ BEDRIFTENS KONSTITUSJON

Mary Jo Hatch (2001) berører profitt som målsetting, men sier at det er et subjektivt begrep som krever kartlegging av deltakernes oppfatninger. Profitt virker som et nøytralt og objektivt begrep, sier Hatch,

(10) helt til vi begynner å se på alle de subjektive faktorene som inngår når profitten skal beregnes. (Hatch 2001:20)

Hatch velger å ta profittbegrepet innover i feltet for subjektive sym- og anti-patier, i stedet for utover til organisasjon og eiendomsforhold.

March og Simon (1958), som Cyert og March (1963/1992), sier lite om bedriftens organisasjon, men mye om beslutningsprosesser i den. De spør eksempelvis hvorfor ansatte blir værende i bedrifter. De mener begrepene *inducements and contributions*, eller forholdet mellom belønninger og arbeidsinnsats, gir et godt verktøy til å forstå operatørers deltakelse.

(11) We make the general postulate that increases in the balance of inducement utilities over contribution utilities decrease the propensity of the individual participant to leave. (March og Simon 1958:93)

Igjen er det fokus på hvordan eier/ledelse kan styre deltakelse ved å sikre at belønninger oppfattes som litt større enn den belastningen det er å arbeide i bedriften.

Det kan virke som Ellerman har rett: Organisasjonsforskningen på bedrifter har sett på alle bidrag i bedriften i et inntekt/utgift-perspektiv. Dermed forsvinner den kvalitative forskjellen på bidragene: Bidrag fra maskiner likestilles med bidrag fra personer. Det som kan prisfestes, blir sett, det som ikke kan prisfestes, blir oversett – for eksempel styringsfrihet, arbeids glede og ansvar. Samvirke uten bruk av lønnskontrakter er ganske vanlig, for eksempel i Norge, men er i liten grad gjenstand for analyse i organisasjonsforskningen.⁹

ELLERMAN OM LØNSSKONTRAKTEN

Borgere i politikken – ansatte i økonomien

Ellerman minner oss om at det over tid har blitt stadig mer tvilsomt å kjøpe og selge mennesker. I moderne rettssamfunn er det ulovlig. Grunnen er at personer i slike samfunn blir sett som iboende selvstendige. Personer har uavhengelige egenskaper og rettigheter. Friheten åpner for ansvar. Det betyr at personer kan straffes, få sin frihet innskrenket, når de forårsaker skade eller bryter loven. Det er bare når handlingsfriheten ikke er der at folk (i Norge) slipper straff for ulovlige handlinger. Denne uavhengelige selvstendigheten eller personfriheten og det tilhørende ansvaret har slått inn i politikken, i styringen av stat og kommuner i Norge. Ingen – eller alle – borgere i en kommune eier kommuneorganisasjonen. Kommunen er slik sett et samvirke der alle borgerne i kommunens territorium har lik rett til å delta i valget av medlemmene til kommunestyret. Det er ulovlig å kjøpe og selge stemmer. Regelen om at bare folk med eiendom har stemmerett, er fjernet. Borgerne kan fritt stille krav til kommunen. Borgerne er som velgere suverene og har i prinsippet styringen med hva kommunen gjør og hvordan den er organisert.¹⁰ Dette samvirke i valg av kommuneledelse (prinsipal) utelukker ikke intern hierarkisk og arbeidsdelt organisering og bruk av den normale lønnskontrakten i kommunens operative organisasjoner, forvaltningsorganer og bedrifter.

Ellerman spør, hvorfor er ikke den normale organiseringen av bedrifter som organiseringen av kommuner? Det vil si, hvorfor er ikke alle som er tatt inn som operatører i bedrifter, som ledere, funksjonærer og arbeidere, likestilte i valg av bedriftsledelse? Hvorfor er det kapital- og aksjeeiere eller noen som er utpekt som bedriftseiere, for eksempel kommuner, som alene har den valgetten? Ansatte kan direkte eller gjennom fagforeninger i varierende grad påvirke organiseringen av egen arbeidsplass og ledelsen av bedriften/organisasjonen. Men det er eierne av produksjonsutstyret i private bedrifter eller utpekte eiere i offentlige organer som har styringsretten og det formelle ansvaret for bedriften. Det er eierne som får/tilegner seg hele overskuddet som måtte følge av virksomheten. Hvorfor er det slik, hvorfor denne asymmetrien mellom eiere og ansatte? Hvorfor gir det å eie produksjonsutstyret en rett til å eie det hele, velge ledelse, styre bedriften og tilegne seg hele overskuddet? Er det med noen funksjonell nødvendighet at det er slik? Ellerman sammenlikner med politikken. Der har borgerne valgetten – til kommunestyret og Stortinget. Likevel er en god del kommunestyre (og færre starter kanskje ...) gode ledelser som gjennom organisasjoner og bedrifter får gjort nyttig og verdifullt arbeid i samfunnet. Hvorfor er det ikke tilsvarende organisasjon i bedrifter? Hvorfor er ikke alle som arbeider i bedriften eller organisasjonen, formelt likestilte medlemmer av bedriften med en stemme hver i valg av ledelse? Hvorfor har ikke hvert medlem rett – og plikt – til å

delta i bedriftens organisasjon, arbeide der og delta i fordeling av inntekter og utgifter og i strategiske spørsmål som opptak av lån, investeringspolitikk, bedriftens lokalisering, osv.? Hvorfor eiere med slik rett og ansatte uten?

Leie

Det er en vanlig forestilling at bedriften kjøper arbeidskraft som en vare på linje med andre varer – råvarer, maskiner, kontorutstyr, strøm osv. Men mens varer og tjenester vanligvis kan identifiseres som egne, avgrensede, målbare enheter, kan «varen» arbeidskraft ikke identifiseres slik. Arbeidsvevnen kan ikke skilles fra personen. Arbeidsevne er ikke en enhetlig, fysisk målbar vare (jf. Polanyi 1944, *labour as a fictitious commodity*). Bedriften må ha hele personen på plass for at arbeidsevnen skal utfolde seg, komme til nytte. En mer virkelighetsnær beskrivelse enn «kjøp av varen arbeidskraft» er at bedriften leier personen og gir personen status som ansatt innenfor x antall timer per dag/uke/måned og som bedriften betaler lønn for.

(12) We might even go so far as to say that wages are the rentals paid for the use of a man's personal services ... But in our society, labor is one of the few productive factors that cannot legally be bought outright. Labor can only be rented, and the wage rate is really a rental. (Samuelson 1964:546)

Leie gir vanligvis bruksrett. Å leie en varebil gir bruksrett i leieperioden. Bilen er en gjenstand som kan brukes. Men er det slik når personer blir leiet? Åpenbart ikke. En innleid person har som ansatt fortsatt sin selvstendighet, sine uavhengelige rettigheter og sitt ansvar. Altså, bruksretten er i realiteten begrenset selv om lønnskontrakten skulle si eller tolkes til å si at leier har formell styringsrett og ansvar. Slik hevder Ellerman at lønnskontrakten trumfer og skjuler en annen bedriftsavtale, hvor ansatte og eiere av produksjonsutstyr har iboende rettigheter og ansvar. Offentlige reguleringer av arbeidsforhold endrer ikke på den formelle styringsretten som lønnskontrakten tildeler eier. Reguleringer utgjør bare en del av den konteksten som både eiere og ansatte må forholde seg til.

Hvis lønn til personer i realiteten ikke er betaling for en vare (arbeidskraft), men er leie av personer, da kan vi sammenlikne med leie av ting. Hvis bedrift A leier en lastebil fra person Per, da har Per krav på leie. Men Per har ikke krav på noen del av et eventuelt overskudd bedriften A har av å bruke lastebilen. Det viser, mener Ellerman, at det å eie kapital – in casu produksjonsutstyr – ikke gir noen automatisk eller nødvendig tilgang til eventuell fortjeneste av å bruke produksjonsutstyret. Hvis bedriften leier utstyret, får eier leie. Hvis bedriften kjøper utstyret, får eier betaling – en gang – for det hele. Hvis bruken av utstyret gir et overskudd, er det bedriften som har krav på det uansett om det er kjøpt eller innleiet. Men hvordan

er det med leie av personer – avtalt i lønnskontrakten? Bedriften eier produksjonsutstyret. Personen/den ansatte tar utstyret i bruk og produserer et resultat og kanskje et overskudd. Bedriften er som Per: eier av utstyr. Men når ansatte tar utstyret i bruk og produserer et overskudd, da tar bedriften ikke bare overskuddet, men hele produksjonsresultatet (og selger det helst med fortjeneste). Bedriften bryter leieprinsippet, som er at utleier ikke har krav på overskuddet av å bruke utstyret. Det er alle de ansatte som bruker utstyret og produserer det som måtte være av overskudd. Eierne av utstyret stiller det til disposisjon for de ansatte – og har krav på leie for det – men eierne har ikke krav på et eventuelt overskudd. Eller rettere sagt, eierne har krav på overskuddet, men det er bare fordi lønnskontrakten fastslår at slik er det. I realiteten gjør ikke eierne noe annet enn å stille produksjonsutstyret til disposisjon for de ansatte, akkurat det Per gjorde da han leide ut lastebilen sin til bedriften A. Det er med andre ord lønnskontrakten som fastholder en ordning som bryter med vanlige prinsipper for utleie av ting. Lønnskontrakten sikrer at et eventuelt overskudd går til eieren av utstyret, i vårt innledende eksempel, til Per ikke til A. I det tilfellet er det urimelig fordi det er arbeiderne i A, brukerne av den innleide lastebilen, som gjennom sitt arbeid og andre forhold skaper overskuddet.

Hvordan kan en ordning som betrakter personer som leieobjekter, egentlig som ting, som bryter med prinsippene om utleie og om personers menneskerettigheter, fortsette å fungere i moderne demokratiske samfunn? Ellerman foreslår at det er lønnskontrakten og det at folk godtar den, som fastholder den skjevfordelingen: 100 % bedriftseie og ansvar til eierne, 0 % eie og ansvar til de ansatte. Det er lønnskontrakten, hevder Ellerman, som sikrer kapitaleie og eventuelt statseie av bedriften. Den sikrer en bedriftsordning som trumfer og skjuler en faktisk gjeldende bedriftsordning som sier at alle som arbeider i en bedrift, har ansvar for eget og andres arbeid og for det hele. Det er i denne forstand Ellerman mener lønnskontrakten er et falsum.

Formelt og reelt ansvar

Ellerman undersøker den faktiske ansvarsfordelingen og sammenlikner med den formelle. Arbeidere og funksjonærer i dagens bedrifter har ansvar. Kapitaleiere i form av aksjeeiere har ofte ikke ansvar. Operatørenes ansvar viser seg tydelig hvis det skjer en ulykke eller bedriften bruker ansatte til å utføre ulovlige handlinger. Deltakende ansatte kan da i retten ikke argumentere med at eierne har det hele ansvaret (for ulykken, korrupsjonen eller tyveriet) og: «Jeg som ansatt fulgte bare ordrer.» Det går ikke. Retten vil vurdere den reelle medvirkningen og tildele ansvar og straff deretter. Moderne rett er med andre ord tuftet på den reelle bedriftsavtalen i moderne samfunn: Alle har ansvar for så vel detaljer som det hele. Moderne rett forutsetter at det

er ulovlig å avhende det personlige ansvaret. Det er følgelig også ulovlig og et falsum for bedriften å utgi seg for å ha 100 % av ansvaret. Anerkjennelse av ansattes uavhengelige rettigheter, frihet og ansvar som de faktisk har i moderne samfunn, sprenger lønnskontraktens ramme som i sin kjerne sier at den ansatte skal gjøre det ledelsen sier i arbeidstiden, mot lønn. I realiteten har alle operatørene, alle medlemmene, ansvar.

Mange mener at demokratiet i politikken, hvor borgerne er suverene og ansvarlige, har sivilisert maktutøvelsen i nasjonalstater og gjort dem (noe) mer fornuftige, mer avbalanserte og rettferdige. Ellerman spør, hvis vi omgjør bedriftene til medlemsorganisasjoner, hvor medlemmene – fra topp til bunn – enkeltvis og sammen – er suverene, i valg av ledelsen, i organisering og drift og i fordeling/bruk av overskuddet, hva vil effekten være? Vil bedriftene bli bedre, mer effektive, mer fornuftige og mer avbalanserte når det gjelder målsettinger, intern organisering, produksjon og omsetning, bruk av ressurser og samfunnsansvar? Vil medlemsbedrifter – eller kooperativer – utløse mer kompetanse, fornuft og innsatsvilje, eller vil folkene/arbeiderne i slike bedrifter heller prioritere egoismen og egen profitt fremfor samfunnsansvar? Empirien, for eksempel om det kooperative konsernet Mondragon i Baskerland (Clamp og Alhamis 2010), sier at medlemssystemet (samvirket) fungerer, men på grunn av få alliansemuligheter til kooperativer ellers i økonomien og interne vanskeligheter er det stadig problemer som må løses.

FORMALISERING AV ARGUMENTET

Bedriften: a production opportunity

Ellerman definerer bedriften som *a production opportunity*. Han betrakter den faktiske bedriften som en samling av folk, teknologi og ulikt materiell, innrettet på å produsere bestemte ting og/eller tjenester med et overskudd. Organisasjonen er stort sett avtalebestemt. Men når avtalene er på plass og ressursene i vid betydning er tilgjengelige for gruppen/bedriften, da er det ikke lenger formelle avtaler som styrer produksjonsprosessen. Da er det ledelsen/eierne (i vid betydning) som styrer. Arbeids- eller lønnskontrakten kan betraktes som en avtale mellom formelt likestilte i arbeidsmarkedet. Bedriftseierne leier folk for en pris som (i teorien) tilsvarer verdien av arbeidsinnsatsen. Arbeidsprosessen, derimot, er hierarkisk styrt hvor eierne har styringsretten.

Ved å kalle bedriften en *opportunity*, en anledning til produksjon, er det for å fremheve bedriften som prosess. Organisasjoner er ikke ting, selv om organisasjoner kan materialiseres på ulikt vis. Sosiale objekter (som bedrifter) er *placeholders for activities*. Organisasjoner er møtesteder for aktiviteter

hvor både møtestedet og aktivitetene er stadig gjenstand for evalueringer og (nye) avtaler.

Bedriften: $B = f(Q, L, K)$

Aktivitetene i bedriftene definerer Ellerman som sosiale, men ofte tingliggjorte fakta. Han skiller mellom arbeid, kapitaltjenester og bidrag (L, K, Q)

L: Arbeid (*Labour*), tingliggjort som «varen arbeidskraft», noe som kan kjøpes i et marked.

K: Kapitaltjenester (*Capital services*), det vil si ting som er innkjøpt (som råvarer) eller lånt som investeringer, eller leid inn som utstyr som bidrar til resultatet.

Q: Bidrag (*Outputs*), det bedriften leverer fra seg gjennom salg av varer og tjenester i markeder og – eventuelt – overskudd.

Bedriften kan da defineres som $B = f(Q, L, K)$, bedriften som en funksjonell organisasjon av Q, L og K.

Hvem er eller eier bedriften? Ellerman mener det er tre svar i den økonomiske litteraturen:

- De som leverer kapitaltjenestene, K, kalt kapitalproduserende bedrifter.
- De som gjør arbeidet L, det vil si alle som utfører arbeid innenfor bedriftens sosiale avgrensning, på de ulike nivåene fra toppledelse til operatørene nederst i hierarkiet, kalt demokratiske eller kooperative bedrifter.
- Staten, det offentlige, hvor ideen er at det offentlige eier bedriften, ansetter arbeidsfolk og forvalter eventuelt utbytte, kalt offentlig eller sosialistiske bedrifter.

Eierne i hver av disse typene bedrifter har tilgang på hele bidraget Q, eller +Q, og ansvar for alle utgiftene til K og L, altså –K og –L (utgifter betegnet med minus).

Hvordan er ansvarsdelingen?

I kapitalproduserende bedrifter: L har 0 ansvar for Q og 0 ansvar for –L og –K.

I offentlig eide bedrifter: K har 0 ansvar for Q, og 0 ansvar for –L og –K. Staten som eier har hele ansvaret.

Det vil si, i både den offentlig eide og den privateide bedriften er det en dyp asymmetri mellom eiendom og arbeid når det gjelder ansvar. I privat bedrift har L formelt null ansvar. I offentlig bedrift har K formelt null ansvar.

Asymmetri og ansvar

Ellerman: Denne asymmetrien er problematisk i moderne samfunn. Det er ulovlig å frata mennesker alt ansvar for det de gjør, det være seg fra private eiere av kapital som brukes i offentlige bedrifter, eller fra arbeidere (i vid betydning) i private bedrifter. Bedriftseiere – og organisasjonsteoretikere – har valgt et annet utgangspunkt enn ansvar for å beskrive bedriftens konstitusjon. Alternativet har vært strømmer av inntekter og utgifter og strømmer av varer og arbeid (Munthe 1971). Det utgangspunktet munner ut i teorien om produksjonsfaktorer. Alle innspill i bedriften bidrar til resultatet. Fordi alle faktorene kan prisfestes, bidrar alle faktorene til resultatet. Selv om eiere i private bedrifter har 100 % av ansvaret for Q og for $-K$ og $-L$ og kollektivet av alle ansatte har 0 % av ansvaret, vil det i et inntekt/utgift-perspektiv være slik at både kapitaleie og arbeid bidrar til Q, kapitalen i form av utstyr, råvarer og teknologi, ansatte i form av arbeid. Altså, med inntekts- og utgiftsstrømmer som inntak tildekket asymmetrien mellom eiere og ansatte.

Ellerman: Det er bare personer og ikke ting som kan ha ansvar. Selv om våpnene Breivik brukte på Utøya, hadde betydning for hvor mange ungdommer han maktet å ta livet av i sin tilmålte tid, kan ikke Breivik i retten gjøre gjeldende at noen av drapene var det de effektive våpnene som hadde ansvaret for. Han fikk (selvsagt) ansvaret for hvert av og alle mordene. Slik må det også være med effektiviserende produksjonsutstyr i bedriften. Utstyret kan ikke ha ansvar for noen del av inntekten. Når det oppstår en lekkasje i rørledninger og skadestoffer strømmer ut i en elv, er det bedriften og ikke teknologien som har ansvaret. Men det betyr også – hvis vi snur fokuset fra utstyret til arbeidet i bedriften – at alle som arbeider der, har et ansvar for det de gjør, også for forurensing og i prinsippet for hele bedriften. Hvis eksempelvis en arbeider som hadde fysisk overvåkning av rørledningen som sitt ansvar, får ordre fra bedriftseier om å forlate vekten og kjøre han hjem – og røret går lekk mens de er på tur – så vil neppe arbeideren bli frikjent i retten med argumentet «Eier forlangte at jeg kjørte han hjem». Altså, selv om eier har 100 % formelt ansvar for L og $-L$, forsvinner ikke av den grunn ansvaret L har i arbeidsprosessen. Men, spør Ellerman, betyr ikke det at det er fellesskapet av arbeidere, funksjonærer osv. i en bedrift i moderne samfunn som faktisk har ansvar for det hele? Er det ikke slik det er? Er det ikke lønnskontrakten som tilslører og fastholder avviket fra dette egentlig vidt anerkjente prinsippet?

I både offentlige og private bedrifter som rekrutterer arbeidere gjennom standard arbeidsavtale eller lønnskontrakt, er asymmetrien mellom eiere (100 %) og (det store) arbeiderkollektivet (0 %) problematisk. Asymmetrien blir borte – blir skjult – i et inntekts- og utgiftsperspektiv på bedriften. Men det betyr at leie av produksjonsutstyr (betaling for kapitaltjenester) må likestilles med kjøp (leie) av arbeidskraft. Begge «varene», utstyret og arbeids-

kraften, bidrar til produksjonsresultatet. Dermed kan det høres ut som kapitaleierne og de ansatte bidrar hver med sitt og at de dermed også har ansvaret bare for hvert sitt bidrag. Men den beretningen er et falsum, mener Ellerman. Arbeiderens ansvar for handlinger i bedriften, også handlinger utenfor arbeiderens umiddelbare praksis, forsvinner ikke ned til 0 med lønnskontrakten. Utleide ting, som ting generelt, kan ikke tillegges ansvar for noe som helst. Det er dem som arbeidet med rørledningen, direkte og indirekte, som har ansvar. Men dermed er ikke arbeidskraft eller arbeid på noen måte en vare som er innleid til bedriften. Arbeidskraften er ikke en ting. Arbeidet en person gjør, kan ikke skilles fra personen. Ellerman hevder at denne likestillingen av K og L som varer og dermed som ting, utrolig nok, er vanlig i mye økonomisk teori om bedriften.

Forestillingen om arbeidskraften som vare er en del av det han sarkastisk kaller «*the happy consciousness*» om bedrifter i moderne samfunn. Arbeidskraften som vare er et ideologisk element som ikke holder i virkeligheten, som skjuler realitetene, men som når det blir trodd, vedlikeholder den kapitalproduserende økonomien og kapitalmakten der. Ellermans konklusjon er at i moderne rettstenkning er hele L i bedriften ansvarlig for hele Q og for å dekke utgiftene $-L$ og $-K$. Det følger av menneskerettsprinsippet. Lønnskontrakten bryter med det prinsippet.

AVSLUTTENDE REFLEKSJONER

Ellermans analyse er i tråd med Slavoj Zizeks (2013) metode: Ta utgangspunkt i legitime, offentlig anerkjente idealer i det moderne samfunnet (for eksempel at kjøp og salg av mennesker er forbudt). Undersøk praksis og fremhev praksis som bryter med idealene (for eksempel lønnskontrakten som betrakter mennesker som ting som kan leies). Forfølg slike inkonsisten- ser. De kan utvide innsikten i et samfunns brudd med sine egne prinsipper (kalt inkonsistensmetoden). Ellermans analyse understøtter Hanna Arendts påstand om at det å innordne folk under regler og frata dem formelt og reelt ansvar reduserer eller innsnevrer deres anledning til å tenke (Arendt 1984). Lønnskontrakten sier at ansatte ikke har ansvar for bedriften. Lønnskontrakten presser ansatte til å tenke teknisk på eget arbeid (som formelt er ledet av bedriftens forvaltning) og på egen fritid (den tiden da lønnen kan bli brukt «fritt» til arbeiderens/familiens fordel). Men i retten viser realiteten seg. Alle ansatte har ansvar. Ellermans analyse er i tråd med et element i John Searles talehandlingsteori (Searle 2001): Det er avtaler som fordeler ansvar og driver frem forpliktelser. Ting kan ikke lage avtaler, og har derfor ikke ansvar. Institusjonaliserte avtaler (som lønnskontrakten) styrer i stor grad atferd og selvforståelse. Hvis lønnskontrakten fastholder en urimelig, en ikke eksisterende asymmetri i bedriftene, da kan det være manglende

innsikt i dette forholdet og kraftig normalisering/sosialisering av lønnskontraktens kategorier som er noe av problemet. Hvis Ellerman har rett og organisasjonsanalyser med utgangspunkt i ansvarsfordelinger gir virkelighetsnære beskrivelser, er det sannsynlig at betaling for arbeid uten at arbeider er «borger» i bedriften, vil fremstå som illegitimt. Samvirke er bedrifter som medlemsorganisasjoner hvor medlemmene arbeider og har plikter, men også styrer, organiserer, velger ledelse, ordner med salg, forvalter overskudd, osv. Slik organisering vil sannsynligvis også frigjøre ulike kompetanser som finnes blant medlemmer, men som blir utelukket, marginalisert og oversett i kapitaleide bedrifter med den asymmetriske fordelingen av makt og ansvar som er vanlig der.

NOTER

- 1 Se www.arbeidstilsynet.no for en standardutgave.
- 2 Se Searles omtale av Émile Durkheim i *Anthropological Theory*, 6(1) March 2006.
- 3 David P. Ellerman (1943–) er filosof og matematiker. Han har arbeidet på feltene politisk økonomi, sosiologi, matematikk og kvanteteori. Han arbeidet sammen med Joseph Stiglitz i Verdensbanken 1992–2003. Han er gjesteforsker ved California-universitetet/Riverside og forsker ved Senter for global rettferdighet ved samme universitet/San Diego.
- 4 Det er nok nærmere virkeligheten å kalle bedriftseier arbeidssøker, en person som søker folk som kan arbeide. Bedriftseier tilbyr en arbeidsplass, et rom med arbeidsverktøy, hvor en operatør, et menneske med arbeidsevne må inn for at arbeidsplassen skal ha skapende verdi for bedriftseier, hvor altså inntekter skal dekke verktøy og lønnsutgifter og gi et overskudd, en profitt til bedriftseier. Operatøren er ikke en arbeidstaker, han eller hun er nok heller en arbeidsgiver når lønnskontrakten er på plass og arbeidsdagen har begynt.
- 5 Sitatene i artikkelen er nummerert for å lette tilgangen til dem.
- 6 Så vidt jeg kan se, tar ikke Coase med i denne analysen at egen produksjon øker behovet for – og kostnadene med å lage – lønnskontrakter.
- 7 Skrevet til 1992-utgaven av boka, med basis i James G. March, «How decisions happen in organisations», *Human-Computer interaction* 6, 1991, s. 95–117. Igjen er det beslutningsprosessen og ikke underliggende avtaler som er i fokus.
- 8 Se Bolman og Deal 1991, s. 133–143; Thorsrud og Emery 1969, Gran 1978 og Moene 1985.
- 9 Ann Westenholz, Handelshøyskolen i København, Bo Rothstein, Göteborgs universitet, og Karl Ove Moene, Universitetet i Oslo, er unntak.
- 10 Det er flere om den styringen. Borgere som vil endre kommuneordningen, kommer raskt i møte med beslutninger og lovvedtak i det nasjonale styringsverket.

REFERANSER

- Arendt, H. (1984). Thinking and Moral Considerations: A Lecture. *Social Research* 51(1), 7–38.
- Austin, J. (1962). *How to do things with words*. Oxford University Press.
- Bolman, L.G. og T.E. Deal (1991). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse*. Ad Notam.
- Clamp, C.A. og I. Alhamis (2010). Social entrepreneurship in the Mondragon co-operative corporation and the challenges of successful replication. *Journal of Entrepreneurship* 19(2), 149–177.
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica* 4(16), 386–405.
- Coase, R. (1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics* 3(1), 1–44.
- Cyert, R. og J.G. March. (1963/1992). *A behavioral theory of the firm*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Ellerman, D.P. (1995). *Intellectual Trespassing as a way of life – Essays in Philosophy, Economics and Mathematics*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Ellerman, D.P. (2012). Det demokratiske foretaget – en teoretisk grund. I: B. Rothstein (red). *Tilsammans. En fungerande økonomisk demokrati*. SNS forlag.
- Gran, T. (1978). Samarbeidsforsøkene LO/NAF. En organisasjonsteoretisk analyse. *Notat nr 4*. Institutt for sosiologi og statsvitenskapelige fag. Universitetet i Bergen.
- Hatch, M.J. (2001). *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Lysgaard, S. (1961). *Arbeiderkollektivet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- March, J. og H. Simon. Med H. Guetzkow. (1958). *Organizations*. New York, NY: John Wiley and Sons.
- Moene, K.O. (1985). Medarbeider-eie eller sterke fagforeninger: en teoretisk analyse. *Memoandum*. Oslo: Sosialøkonomisk Institutt.
- Munthe, P. (1971). *Den økonomiske sirkulasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pfeffer, J. (1997). *New Directions for Organization Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, 2. utg. Foreword by Joseph E. Stiglitz; introduction by Fred Block. Boston: Beacon Press.
- Samuelson, P.A. (1964). *Economics. An introductory analysis*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Searle, J. (1995). *The construction of social reality*. The Free Press.
- Searle, J. (2001). *Rationality in action*. MIT Press.
- Searle, J. (2006). Searle on institutions. *Anthropological Theory* 6(1).
- Searle, J. (2010). *Making the social world. The structure of human civilization*. Oxford University Press.
- Smith, B. (2014). «Document Acts». I: A. Konzelmann-Ziv og H.B. Schmid (red.), *Institutions, Emotions, and Group Agents. Contributions to Social Ontology* (Philosophical Studies Series). Dordrecht: Springer.
- Thorsrud, E. og F. Emery (1970). *Mot en ny bedriftsorganisasjon: eksperimenter i industrielt demokrati*. Tanum. Oslo.
- Tuomela, R. (2013). *Social Ontology. Collective Intentionality and Group Agents*. Oxford University Press.
- Westenholz, A. (2002). Tværhierarkisk ledelse. Institut for organisation og arbejds sociologi, Handelshøjskolen i København. *Professortiltrædelsesforelæsning* 11.12.
- Zizek, S. (2013). Trouble in paradise. *London Review of Books* 35(14), July.

SAMMENDRAG

Visse avtaler lager nye sosiale fakta. To gifter seg. I avtalen der og da ligger en – mer eller mindre felles – definisjon av det nye forholdet, ekteskapet. Deretter spesifiseres praksis. Den første avtalen – pakten – er konstitutiv. De senere er oftest regulative, regler for praksis innenfor konstitusjonen. Ellermans tema er den normale moderne bedriftens konstitusjon. Han påstår at mye organisasjonsfaglig litteratur tar denne konstitusjonen for gitt: Bedrifter i markedsøkonomier består av eiere, enten private eller offentlige, ledere ansatt av bedriftsstyret som selv er valgt i en generalforsamling, og av operatører, som ansatte, funksjonærer, ledere og arbeidere. Ansatte hentes inn i bedriften gjennom lønnskontrakten. Eierne ansetter, har ansvaret for det hele og forvalter hele overskuddet. Denne pakten blir sjelden problematisert i organisasjonslitteraturen. Denne pakten skaper en dyp asymmetri, hevder Ellerman: Kapitaleierne eier det hele, de ansatte eier ingenting i bedriften. De har sin arbeidsevne. Den leier eierne for en viss tid mot betaling. Ellerman spør: Hvordan kommer den pakten eller normalfortellingen i stand, og hvilke effekter har den? Tilslører den en annen realitet, en virksom avtale om bedriften som pakten trumfer og tilslører? Ellerman svarer: Pakten har stor betydning for maktfordelingen i bedrifter. Den tilslører og trumfer en annen realitet. Paktens funksjon blir vedlikeholdt gjennom et inntekt/utgift-perspektiv på bedriften. Den underordnede realiteten blir tydelig når ansvar er fokus. Jeg spør: Har Ellerman rett? Blir normalfortellingen tatt for gitt i sentral organisasjonsfaglig litteratur? Er forholdet mellom inntekter og utgifter der det normale inntaket til bedriftsanalysen? Har Ellerman dekning for at lønnskontrakten er paktens kjerneavtale, at under normalfortellingen er det en annen virksom, men undertrykket konstitusjon, en annen bedriftsavtale som likner på samvirke, på kooperativ organisering eller det som historisk er blitt kalt økonomisk demokrati?

ABSTRACT

Some agreements create new social facts. Two persons marry. In their agreement there is a more or less common definition of the new relation, the marriage. Then new agreements specify practice. The first agreement constitutes the new relation. Later agreements are regulative. They specify practice within the new relation. Ellerman's theme is the constitution and regulation of modern firms. He suggests that their constitution is often taken as a given: Firms in market economies have owners, either private or public, leaders employed by the board, itself often appointed by a general assembly, and operators or employees, secondary leaders and workers. Employees gain access through the wage contract. The owners are responsible for the whole firm and own the whole surplus. Owners of capital are the owners. Employ-

ees own nothing in the firm. They have their ability to work. The owners rent that ability for a certain time. Ellerman asks – how is that constitution created and – does that constitution hide and trump a different reality? Ellerman answers: The constitution structures the distribution of power and responsibility. Seeing the work process in money terms, as a system of income and costs, hides the reality of distributed responsibility. I ask: Is Ellerman correct? Is the described constitution given in central mainstream organization literature? Is the lens of income and costs usually applied? Is the wage contract the key to the formal constitution of the firm? Is there a different reality of distributed responsibility behind the normal constitution, an organization of a cooperative type?

FORFATTEROPPLYSNINGER

Thorvald Gran (f. 1943), professor emeritus i statsvitenskap.

Interessefelt: Organisasjonsteori: hvordan talehandlinger organiserer. Ressursforvaltning: norske fiskeriregimer. Forskningsmetoder: vitenskap i praksis og hermeneutikk, Statsbygging i Sør-Afrika

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Universitetet i Bergen

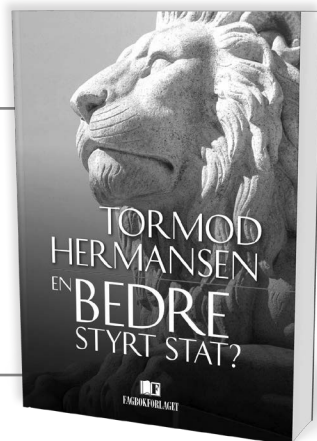
Thorvald.Gran@uib.no

Tormod Hermansen

EN BEDRE STYRT STAT?

I *En bedre styrt stat?* oppsummerer Tormod Hermansen sine erfaringer og vurderinger etter en lang og variert karriere i statsforvaltningen. Med utgangspunkt i utredningen *En bedre organisert stat* (NOU 1989:5) gjennomgår han utviklingen som har funnet sted. Samtidig inneholder boken hans personlige vurderinger av og endringsforslag knyttet til en rekke dagsaktuelle spørsmål. Hermansen vektlegger effektivitet og legitimitet som førende premisser for statlige virksomheter.

ISBN 978-82-450-1766-3 | Kr 329,-



Brita Bungum, Ulla Forseth og Elin Kvande (red.)

DEN NORSKE MODELLEN

INTERNASJONALISERING SOM UTFORDRING OG VITALISERING

I *Den norske modellen* drøfter forfatterne hvordan økende internasjonalisering påvirker og utfordrer måten som vi i Norge har valgt å organisere samfunnet på. Bidragene bygger på et bredt spekter av aktuell forskning om den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen. Flere av problemstillingene som er presentert, har fått stor oppmerksomhet i debatter og i forskning de siste årene.

ISBN 978-82-450-1780-9 | Kr 429,-



Kjell-Åge Gotvassli

KUNNSKAP, KUNNSKAPSUTVIKLING OG KUNNSKAPSLEDELSE I ORGANISASJONER

I boken bruker Gotvassli både egen og andres forskning i gjennomgangen av ulike aspekter ved kunnskapsledelse. Gjennom en rekke casebeskrivelser illustrerer han så hvordan de ulike perspektivene blir brukt i organisasjoner i dag.

ISBN 978-82-450-1827-1 | Kr 369,-



NYE BØKER FRA FAGBOKFORLAGET

Åge Johnsen (red.)

EN STRATEGISK OFFENTLIG SEKTOR

Denne boka analyserer og diskuterer om vi har en strategisk offentlig sektor i Norge i dag. Offentlig sektor er et stort og viktig anvendelsesområde for strategifaget. Strategisk styring og ledelse har vært viktig i mange reformer i offentlig sektor siden slutten av 1970-tallet.

ISBN 978-82-450-1556-0 | Kr 419,-



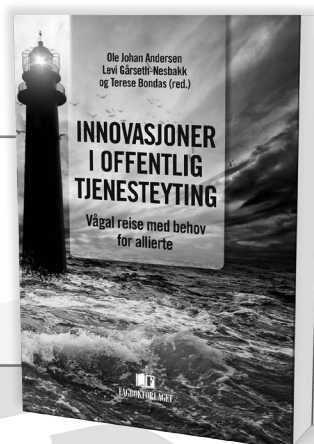
Ole Johan Andersen, Levi Gårseth-Nesbakk
og Terese Bondas (red.)

INNOVASJONER I OFFENTLIG TJENESTEYTING

VÅGAL REISE MED BEHOV FOR ALLIERTE

Boka belyser ulike sider ved innovasjoner i offentlig tjenesteyting. Det er lagt vekt på at innovasjoner dreier seg om prosesser eller, metaforisk uttrykt, som vågale reiser gjennom ukjent farvann. Sett på den måten blir det viktig å analysere hvorfor man starter på en slik reise, hva som skjer underveis, og hvor man ender opp. Boka berører saker som har stått sentralt på den offentlige agendaen.

ISBN 978-82-450-1552-2 | Kr 399,-



Ståle Einarsen og Anders Skogstad (red.)

LEDELSE PÅ GODT OG VONDT 2. utg.

EFFEKTIVITET OG TRIVSEL

Ledelse på godt og vondt er en temabok og en lærebok om både gode og problematiske sider ved det å være leder, det å lede og det å være medarbeider i norsk arbeidsliv. Boken er skrevet av ledende norske og svenske forskere og praktikere som alle drøfter viktige spørsmål innenfor ledelsesfeltet tilpasset en norsk og nordisk virkelighet.

ISBN 978-82-450-1658-1 | Kr 569,-



FAGBOKFORLAGET
www.fagbokforlaget.no

Informasjon til bidragsytere

Nordiske Organisasjonsstudier (NOS) er et akademisk tidsskrift rettet mot studiet av organisasjoner. Tidsskriftet er flerfaglig, der bidrag kan komme fra disipliner som for eksempel økonomi, statsvitenskap, sosiologi, antropologi og psykologi. Bidragsytere kommer fra nordiske forskningsmiljøer eller tar opp tema knyttet til Norden. Bidrag er primært på skandinaviske språk.

Bedømmelse av artikler

Bedømmelse og oppfølging av innsendte artikler skjer også på nordisk nivå. Innsendte artikkelutkast vil bli bedømt anonymt av to eller tre personer etter prinsippet for «double blind review». Beslutninger om publisering tas av ansvarlig redaktør eller eventuelt gjesteredaktør(er). Vi legger vekt på at en bedømmelse ikke bare er et grunnlag for beslutning om publisering, men at den også er til hjelp for forfattere i videre arbeid.

Forfatteres ansvar og rettigheter

Bidrag som sendes inn til NOS, skal ikke være under vurdering andre steder. Artikler kan imidlertid være presentert tidligere på konferanser eller forelegge som arbeidsnotat. Forfattere er selv ansvarlige for at materialet som publiseres i NOS, ikke innebærer brudd på noen opphavsrettigheter. Dette gjelder tekst, figurer og bilder. En artikkel i NOS kan ikke publiseres andre steder uten gjensidig enighet mellom forfatter(e) og Fagbokforlaget. Ved innsending av bidrag samtykker forfatter(e) i at Fagbokforlaget kan publisere bidrag digitalt på tidsskriftets passordbeskyttede nettsider. Forfattere er også ansvarlige for at deres bidrag ikke inneholder skrivefeil, er i galt format eller har andre faktiske feil. Bidrag som er antatt for publisering, vil sendes til forfattere for gjennomgang og korrigering.

Innsending av artikler

Vanlige artikler skal sendes til redaksjonen som vedlagt fil til e-post (nos.rokkansenteret@uni.no), mens artikler til temanummer skal sendes til gjesteredaktør(er). Alle artikler skal være skrevet i Microsoft Word med dobbel linjeavstand og skrifttypen Times New Roman, skriftstørrelse 12. Merk følgende:

- Forfatteren(e)s navn, adresse, telefon, faks og e-postadresse må oppgis i separat fil og ikke på første side av selve artikkelen.
- Legg ved kort sammendrag (inntil 200 ord) av artikkelen, ett på artikkelspråket og ett på engelsk. Det skal også oppgis fem til seks nøkkelord på originalspråket samt tilsvarende fem til seks «keywords» på engelsk. Legg dessuten ved en kort presentasjon av forfatter(e)s institusjonstilhørighet, stilling, akademisk grad og interesseområder.
- Artikkelen bør være på mellom 6000 og 8000 ord.
- Artikkelen bør ikke ha mer enn tre overskriftsnivåer.
- Tabeller og figurer leveres på separate sider, og merk av i brodteksten hvor hver enkelt skal inn. De gis fortløpende nummerering: tabell 1, 2, 3 osv; figur 1, 2, 3 osv.

- Eventuelle noter plasseres bakerst i teksten (sluttnoter).
- Litteraturlisten gis overskriften «Referanser». Flere referanser av samme forfatter(e) listes opp kronologisk med den eldste referansen først. Referanser av samme forfatter(e) og år merkes a, b, c bak årstallet.

Kronikker, debattinnlegg og bokmeldinger

Utkast til kronikk eller debattinnlegg bør være på 1000–3000 ord og skal sendes til redaksjonen. Dersom du har forslag til bokmelding (litteraturgranskning), ta kontakt med redaksjonen.

Referanser settes opp på følgende måte:

(Bok)

Brunsson, Nils (2007). *The Consequences of Decision-Making*. Oxford: Oxford University Press.

(Artikkel i tidsskrift)

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48 (2):147–160.

(Kapittel i bok)

Furusten, Staffan (2000). The Knowledge Base of Standards. I: Nils Brunsson & Bengt Jacobsson (red.): *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.

Referanser i teksten

Bruk forfatter(e)s etternavn, kildens årstall og også sidenummer hvor det er nødvendig, for eksempel Czarniawska (2008:770), eller hvor kilden står i parentes: (Czarniawska 2008:770).

Når flere forfattere er opphavet til samme kilde, oppgis alle forfatteres navn hvis det er fra én til tre forfattere. Hvis det er flere enn tre, skrives navnet på første forfatter, fulgt av «mfl.», i løpende tekst kan man for eksempel skrive «forfatternavn og medforfattere», slik: «Czarniawska og medforfattere hevder at [...]».

Retningslinjer for vurdering av artikler til

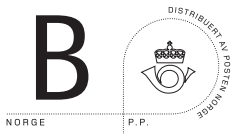
Nordiske Organisasjonsstudier

Hovedmålet med artikler som antas for publisering i NOS, er at de belyser nye og interessante sider ved organisasjoner eller organisasjonsforskningen. Bidrag skal ha en klar adresse til organisasjonsteoretiske problemstillinger. Vi vektlegger at artikkelen representerer et håndverksmessig høyt nivå på metode, argumentasjon og bruk av teori. Empiriske undersøkelser skal knyttes til teoretiske problemstillinger som har en bredere aktualitet enn det empiriske området som artikkelen gjelder. Bidragsytere kommer fra Norden eller tar opp tema knyttet til Norden. Der det er relevant, belyser de den nordiske versus den øvrige internasjonale forskningen på området.

For mer informasjon, se tidsskriftets hjemmeside:

<http://rokkan.uni.no/nos/>,

<http://www.fagbokforlaget.no/NOS>



Nordiske OrganisasjonsStudier

Innhold

ARTIKLER

- Autoritetsgrunnlaget for ledelse
Kjetil Børhaug og Dag Øyvind Lotsberg 3
- Forvaltingsreforma og fylkessamferdslefeltet
Einar Leknes 25
- (Dis)identifikasjonens adfærds disiplinerende virkninger
Mette Lund Kristensen 48

DEBATT

- Lønnskontrakten som inntak til bedriftens konstitusjon
Thorvald Gran 74