

# Nordiske Organisasjons- Studier

---



**1 – 2018**

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 samfundsvitenskapelige tidsskrifter (NOP-HS).

### Ansvarlig redaksjon

Erik Døving, Oslomet – storbyuniversitetet  
Simon Neby, NORCE samfunn  
Torstein Nesheim, SNF

### Redaksjonssekretær

Hilde Kjerland, NORCE  
Annbjørg Ryssdal, Hordaland Fylkeskommune

### Nordisk redaksjon

Staffan Furusten, Score, Stockholm (Sverige)  
Hanne Foss Hansen, Københavns universitet  
København (Danmark)  
Ragnhild Kvalshaugen, Handelshøyskolen BI,  
Oslo (Norge)  
Runolfur Smari Steinthorsson,  
Islands universitet (Island)

### Redaksjonsadresse

NORCE Norwegian Research Centre  
Pb. 22, Nygårdstangen  
5838 Bergen

### Redaksjonsråd

Mats Alvesson, Lunds universitet  
Rolv Petter Amdam, Handelshøyskolen BI, Oslo  
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, Handelshøjskolen 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  
Stefan Olafsson, Islands universitet  
Kjell Arne Røvik, Universitetet i Tromsø



# Innhold

## ARTIKLER

- Styring på en armlengdes avstand**..... 3  
OLE JOHAN ANDERSEN
- Kampen om ressursene** ..... 25  
ANNA REISVAAG LINDLAND, ANJA MIKKELSON  
OG TORSTEIN NESHEIM
- Omdømmehåndtering i høyere utdanning** ..... 45  
DANIEL NYGÅRD OG HOGNE LERØY SATAØEN

## KOMMENTARARTIKKEL

- Fremtidsperspektiv på norsk forvaltningsforskning** ..... 67  
OLE ANDREAS DANIELSEN OG HELGE RENÅ

## BOKOMTALE

- Nordic administrative reforms – Lessons for Public Management**... 77  
KARI TOVE ELVBAKKEN



# Styring på en armlengdes avstand



En forhandlingsorden i skyggen av hierarkiet?

OLE JOHAN ANDERSEN

**Stikkord:** styring, fristilling, forhandling, det kontingente

**Keywords:** management, devolution, negotiation, the contingent

## INNLEDNING<sup>1</sup>

Artikkelen belyser et fenomen som har stått sentralt i reformarbeidet i så vel Norge som i øvrige vestlige, liberale demokratier, og det gjelder bruken av ulike former for fristilte enheter i tjenesteyting og næringsvirksomhet (se bl.a. Grønlie & Selle 1998; Claes & Mydske 2011; Overman 2016).

Tendensen til en oppsplitting av virksomheter i offentlig regi, enten gjennom å delegere myndighet til egne resultatenheter eller overføre oppgaver til enheter organisert som egne rettssubjekter, har vært merkbart både på statlig og kommunalt nivå. I den internasjonale forskningen omtales dette som en «selskapliggjøring» av offentlig virksomhet (jf. «agentification»)<sup>2</sup>. Siktemålet med artikkelen er å belyse spenninger som knytter seg til den styringsmåten som ligger i bunnen av de ulike formene for fristilling, nærmere bestemt det som betegnes som *styring på en armlengdes avstand* (Pollitt 2015). Studien utfyller samtidig reformforskningens fokus på statlige fristillingsprosesser gjennom å trekke veksler i hovedsak på erfaringer fra kommunesektoren (Andersen & Torsteinsen 2015, 2016, 2017; Andersen 2017)<sup>3</sup>. Spesielt etter årtusenskiftet har også forskningen viet større oppmerksomhet til kommunale resultatenheter, foretak og selskaper (Torsteinsen 2006, 2012a, 2012b, 2012c; Grossi & Reichard 2008; Aars & Ringkjøb 2011; Bjørnsen, Klausen & Winsvold 2015; Andersen & Torsteinsen 2015, 2016, 2017; Moldenæs & Torsteinsen 2017). Problemene ved det å styre på en armlengdes avstand har imidlertid en allmenn interesse, uavhengig av nivå i den offentlige virksomheten; noen paralleller er derfor også trukket til erfaringer med statlige fristilte virksomheter.

I tråd med hva flere har påpekt (se blant annet Grønlie 1998; Pollitt 2015:254), er det krevende å balansere hensynet til politisk/hierarkisk sty-

ring på den ene side og på den annen side operasjonell autonomi. Rasjonalet i denne styringsmåten er at de politiske prinsipalene i egenskap av eiere og bestillere ikke skal intervensere direkte i den operative virksomheten, men begrense seg til å formulere mål og resultatkrav som respektive virksomheter skal bedømmes ut fra. Ledelsen i de fristilte enhetene gis store frihetsgrader med hensyn til organisering og disponering av budsjettmidler samt personell. Så fremt det derimot dreier seg om utskillelse av enheter som egne rettssubjekter, disponerer den fristilte enheten i prinsippet over egne inntekter, svarer for pådratte utgifter, og er fri til å inngå avtaler. I artikkelen omtales dette som et skille mellom indre og ytre fristilling (se Grønlie & Selle 1998). Et sentralt poeng i artikkelen er at denne ordenen i praksis ikke er fastlagt en gang for alltid. Situasjonelle forhold i form av kritiske begivenheter vil lett kunne bidra til å tematisere en etablert orden og derigjennom åpne for en reforhandling av hvor grensen skal gå mellom overordnet hierarkisk styring og operasjonell autonomi. En mulighet i så måte er at balansen forrykkes i favør av prinsipalen, og da med rehierarkisering som utfall. I andre tilfeller, derimot, vil turbulente perioder ende opp med at den fristilte enhetens autonomi reproduseres. Samtidig legges det til grunn at hvorvidt det er tale om en indre eller ytre fristilling, må tillegges en større betydning enn hva f.eks. Overman gjør i sin sammenfattende studie (2016)<sup>4</sup>. Dermed er vi midt inne i artikkelens kjerne, som nettopp diskuterer på hvilke måter hierarkiets skygge (se Scharpf 1997:47) hviler, mer eller mindre, tungt over relasjonen mellom prinsipal og fristilt enhet.

På denne bakgrunn legges det vekt ikke bare på å avdekke spenninger knyttet til det å styre på en armlengdes avstand, men også å antyde hvilke analytiske muligheter A. Strauss' perspektiv om den forhandlingsskapte orden, og spesielt betydningen av empirisk kontingente forhold, åpner for med tanke på å belyse slike spenninger (se Strauss 1978, 1993; Strauss, Fagerhaugh, Suczek & Wiener 1985/1997). Det er viktig å merke seg at en forhandlingsskapt orden refererer her til beslutninger om etablering av institusjonelle strukturer så vel som til den operative iverksettingen av slike strukturer – prosesser som for øvrig er, mer eller mindre, tett innvevd i hverandre. Ifølge Maines & Charlton er Strauss den som i første rekke har utviklet perspektivet «into a systematic conceptual framework for the study of social organizations and social orders» (1985:272). Sjøl om ikke minst en nestor i norsk statsvitenskap som K. Midgaard har gitt viktige teoretiske bidrag om forhandlinger (1976, 1983), har denne tenkemåten funnet liten anvendelse i sosiologi, så vel som i organisasjonsstudier her til lands.<sup>5</sup> Strauss' begrep om den forhandlingsskapte orden fortjener langt større oppmerksomhet i organisasjonsstudier enn hva som har vært tilfellet i forskningen her til lands.

Et viktig forbehold når det gjelder utnyttelsen av forhandlingsperspektivet, er at det skorter på empirisk materiale som gir en direkte tilgang til reelt eksis-

terende forhandlinger. Observasjoner av hva som har utfoldet seg av verbal og ikke-verbal kommunikasjon i møtene mellom forhandlingspartene, er en mangelvare. Denne utfordringen, som for øvrig tematiseres avslutningsvis i artikkelen, møter forskere når man har ambisjoner om å avdekke hva som foregår i fora som vanligvis er lukket for offentlig innsyn.

I disponeringen av artikkelen er det naturlig å starte med en redegjørelse for forhandlingsperspektivet. Det er ikke mulig her, og heller ikke i tråd med artikkelens siktemål, å sammenfatte perspektivet som sådant, langt mindre Strauss' omfattende metodologiske og teoretiske bidrag. Det er kun tale om å trekke ut noen analytiske elementer som er relevante med tanke på artikkelens hoveddel. Ved siden av boka om forhandlinger fra 1978 legges to seinere arbeider (Strauss mfl. 1985/97 og Strauss 1993) til grunn.

Artikkelens hoveddel er viet noen erfaringer med styring på en armlengdes avstand, med utgangspunkt i de to formene for fristilling. Ambisjonen er ikke å foreta en empirisk studie i streng forstand, men heller å illustrere med utgangspunkt i erfaringer fra egen og andres forskning hva som gjør dette, om enn i varierende grad, til en labil orden. Avslutningsvis forsøker artikkelen å utlede noen implikasjoner for forskning omkring styring av fristilte enheter sett i lys av Strauss' perspektiv.

## EN TEORETISK INNRAMMING AV DEN FORHANDLINGSSKAPTE ORDEN: NOEN ANALYTISKE ELEMENTER

Som Maines & Charlton formulerer det, kan forhandlingsordener verken være «consensual or nonconsensual» (1985:295). Forhandlinger forutsetter rett og slett at det er noe som binder partene sammen, men da på en slik måte at det er rom for divergerende syn og artikulering av partsinteresser. For Strauss betegner ikke forhandlinger noe generisk utover det å «*getting things accomplished*». Flere har for øvrig kritisert han for å være for utydelig med hensyn til hva som er det distinkte ved forhandlinger, og på hvilke måter de skiller seg fra alternative fremgangsmåter som «persuasion, education, manipulation, appeal to authority, and coercion» (Mather 1979:695; se også Couch 1979). Men slike motforestillinger tar ikke hensyn til at Strauss nettopp har en brodd mot dualistisk tenkning (1993:45) der objekt og subjekt, mikro og makro, stabilitet og endring er frikoblet fra hverandre. Forhandlinger er heller ikke å forstå som en distinkt fremgangsmåte, men derimot, slik som Maines & Charlton tolker han, som en miks av strategier. Man kan gjøre bruk av trusler, gi løfter, appellere til myndighet og kyndighet samt ty til manipulering gjennom å anvende en villedende retorikk (Maines & Charlton 1985:296).

Strauss' empiriske orientering, hans motforestillinger mot å skulle låse virkeligheten fast i begrepsmessige distinksjoner og storstilte teoretiske byggverk (se også Suddaby 2006:633), alt dette gjør at han lenge vegret seg for å lansere

en egen teori om handling/samhandling. Det var først etter oppfordring fra europeiske fagfeller at han gjorde det (se 1993:1, 2), og tittelen på boka, *Continual Permutations of Action*, indikerer nettopp at det dynamiske og empirisk kontingente står sentralt i hans perspektiv på handling og samhandling. Med det forbehold i mente at en analytisk rendyrking av Strauss' perspektiv om forhandlingsorden ikke er enkel, drister jeg meg likevel til å fremheve noen elementer som kan bidra til å ramme inn den etterfølgende diskusjonen av styring på en armlengdes avstand.

#### *Empirisk sensitive kategoriseringer*

Det er viktig å merke seg, som Suddaby (2006) påpeker med referanse til Glaser og Strauss, at deres konsept om «grounded theory» eller empirisk forankret teori ikke er ensbetydende med en naiv empirisme. Følgelig er det ikke tale om en neglisjering av det som måtte være opparbeidet av forskningsbaserte innsikter. Ei heller betyr det at teori blir ensbetydende med presentasjon av rådata (se Suddaby 2006:634, 635, 636). Plasseringen av egne bidrag i en faglig, organisasjonssosiologisk diskurs står sentralt i boka om forhandlinger, der han nettopp kritiserer viktige bidragsytere for ikke å vie forhandlinger tilstrekkelig oppmerksomhet (se Strauss 1978, del 1).

Dessuten hever han seg over det empiriske datatilfanget når han i forhandlingsboka går langt i retning av en kategorisering av typer av forhandlingsordener (ibid., del 11). Han legger for dagen en imponerende faglig spennvidde når han utdyper gjennom illustrasjoner variasjoner i måten forhandlinger kan arte seg på. Med tanke på artikkelens fokus på styringsrelasjoner er det naturlig å feste seg ved ordener der de integrerende mekanismene er merkbare. Dette kittet inkluderer blant annet en samforståelse om hva som er relevante forhandlingstema, hvem som er forhandlingsparter, og hva som gjelder som meningsfulle, oppriktige, relevante og respektfulle ytringer (se også Midgaard 1983). Til tross for disiplineringen og normeringen av en forhandlingsorden hefter det likevel uvisshet om hvor steile forhandlingspartene kan være, hvor langt de må strekke seg for å unngå at ordenen bryter sammen (se Strauss 1978:187–208). At en god del av kittet og samforståelsen i forhandlingsordener er underforstått og stilltiende, har Strauss dessuten blikk for. I slike tilfeller gir det ikke mening å tale om verbal kommunikasjon, men heller om en gjensidig tilpasning gjennom å legge et slør over spørsmål som kan skape strid, eller rett og slett ikke provosere en dominerende part ved å ta til etterretning hvilke grenser som ikke lar seg overskride (jf. hans begrep om implisitte forhandlinger, ibid.:224–233).

Det han fremhever som nøkkelbegrepet i teorien om handling/samhandling, er «trajectory», og herunder kan vi tale om ulike forhandlingsforløp. Viktig her er også de aktørene som er involvert, hvordan de agerer vis-à-vis hver-



andre, hvordan det underveis i slike prosesser oppstår hendelser som aktørene ikke hadde forestilt seg, og som kan utfordre den etablerte ordenen (Strauss 1993:53, 54). I et arbeid om det medisinske arbeidets organisering, sammen med tre andre forskere (Strauss mfl. 1985/1997), benyttes dette begrepet for å ordne «the immense variety of events» (Strauss 1985/1997:9) som oppstår i samspillet mellom oppgaver, tjenesteytere og pasienter i sykehusomsorgen. Mens forhandlingene om *hva som skal gjøres av hvem og når* i noen tilfeller forløper på en knirkefri måte, oppstår det i andre tilfeller problemer som involverte aktører sliter med å håndtere (Strauss mfl. 1985/1997:267–276). Sjøl om det rår en samforståelse om at prinsipalen ikke skal intervensere i spørsmål som vedrører den operative driften, legges det i artikkelen vekt på at det ikke er mulig å gardere seg mot uforutsette hendelser som nettopp utfordrer denne samforståelsen.

Videre tar Strauss høyde for at forhandlingsforløp er gjerdet inn av kontekstuelle og strukturelle betingelser som former i varierende grad hvordan de utfolder seg. Det han betegner som «conditional matrix» (Strauss 1993:61; se også Strauss 1978:237–239), representerer et sett av sirkler eller inngjerdinger av ulike samhandlingsforløp. Sentralt i denne artikkelen står skillet mellom hvorvidt styring på en armlengdes avstand relaterer seg til enheter innenfor eller utenfor den politisk/hierarkiske styringskjeden. Det gjelder ikke bare ulike legale konstruksjoners disiplinering, men viktig her er også prinsipalens og den fristilte enhetens forståelse av hva som er en passende måte å te seg på vis-à-vis hverandre. Pollitt har sjølsagt et poeng når han påpeker at man ikke må overdrive betydningen av formelle-legale konstruksjoner, og at faktisk autonomi ikke går hånd i hånd med «legal autonomy of the new agency» (2015:251). I så måte er det nærliggende å anta at oppgaverepertoar og graden av politisk sentralitet, om det dreier seg om næringsdrift eller kollektiv tjenesteyting, betyr en god del. Det illustrerer samtidig et viktig poeng hos Strauss, og det er at forhandlinger er følsomme for kjernevirksomhetens egenart.

#### *Det dynamiske og kontingente i forhandlingsordenen*

Fokus på det kontingente eller situasjonelle blir dermed et sentralt poeng hos Strauss. Hvor viktig den strukturelle og kontekstuelle rammen enn måtte være, så er forhandlinger knyttet til prosesser der og da. Sjøl om forhandlinger kan være rettet mot å få på plass institusjonelle rammer og spilleregler, eller kooperative strukturer i form av fastsetting av agenda og prosedyrer (se 1978:157–187), er det i kraft av de prosesser som igangsettes, problemer som spilles inn og håndteres, at det viser seg om en orden er liv laga og fremstår som en institusjonalisert praksis.

Sett i forhold til implementeringen av det å styre på en armlengdes avstand er det verdt å merke seg at samhandlingen mellom prinsipal og fristilt enhet

har trekk av både stabilitet og endring. I lange perioder forløper samhandlingen på en knirkefri måte. Aktørenes forventninger til hva som er passende måter å te seg på vis-à-vis hverandre, stemmer overens. Men denne stabile ordenen slår lett sprekker ved at uforutsette begivenheter oppstår. Slike uforutsette hendelser kan avdekke at prinsipalen og fristilt enhet har ulike oppfatninger av hva denne styringsmåten innebærer, noe som fører til at den må reforhandles. Slike prosesser behøver, som allerede nevnt, ikke å ha en rehierarkisering som utfall; de kan like gjerne ende opp med at en gjengs praksis bekreftes, og at man slår ring om den fristilte enhetens autonomi.

Inspirasjonen fra Strauss i denne artikkelen blir også å anvende kritiske caser for å avdekke situasjoner der de institusjonelle spillereglene og balanseringen av hierarkisk styring og operativ autonomi settes på prøve og utfordres. Fokuset på det situasjonsbetingede blir dermed et metodologisk grep. For det er spesielt når kritiske begivenheter oppstår, og problemer og utfordringer melder seg som er vanskelig å mestre, at forhandlinger blir avgjørende for «getting things accomplished».

### STYRING PÅ EN ARMLENGDES AVSTAND: EN LABIL ORDEN?

Sett i lys av den forutgående redegjørelsen for Strauss' perspektiv om den forhandlingsskapte orden kan man sammenfatte følgende analytiske elementer som danner rammen for den videre diskusjonen. Nøkkelbegrepet er «trajectory», eller forløp. Som allerede påpekt, ligger det begrensninger i materialet med hensyn til hvor tett det er mulig å komme inn på de forhandlingsprosessene som knytter seg til styring på en armlengdes avstand. Der nest er det lagt vekt på at styring på en armlengdes avstand utfolder seg innenfor en ramme av ulike typer av institusjonelle inngjerding, som Strauss betegner som «conditional matrix». I artikkelen henspiller det på de ulike legale konstruksjonene og normene som ligger til grunn for og regulerer fristilte enheter innenfor og utenfor den politisk-administrative styringskjeden. Det er naturlig å starte med en utdypning av den institusjonelle forskjellen mellom indre og ytre fristilling. Dette bereder grunnen for en diskusjon av noen erfaringer med styringen på en armlengdes avstand. Sentralt her står kritiske caser som illustrerer hvordan uforutsette begivenheter og hendelser skaper uvisshet og spenninger om hvordan styringen skal praktiseres. Dermed, og for det tredje, fremheves betydningen av empirisk kontingente forhold samtidig som det tas høyde for at flere utfall er mulig i aktørenes bestrebelser på å etablere en ny orden seg imellom.

#### *Indre og ytre fristilling som ulike institusjonelle inngjerding*

Styring på en armlengdes avstand er for så vidt intet nytt konsept. Det sier seg sjøl at når kjernevirksomheten eller «the operating core» (Mintzberg

1983:12) blir tilstrekkelig spesialisert og kunnskapsbasert, har prinsipalene, enten det nå er politikere, eiere eller topplederskapet i offentlige og private organisasjoner, sterke grunner til å desentralisere myndighet til dem som har hånd om driften. Kognitiv asymmetri i favør av agenten gjør det opportunt for prinsipalen å løse på tøylene og heller nøye seg med å formulere hvilke mål og resultater som skal oppnås. Det er heller ikke tilfeldig, ifølge Grønlie (1998), at satsingen på statlig næringsdrift de første 20 årene etter den andre verdenskrigen gjorde det påkrevet å utforme fristilte organisasjonsløsninger (jf. statsaksjeselskapskonstruksjonen) som ga ledelsen i de fristilte enhetene langt større handlefrihet til å kunne foreta raske beslutninger, og som i tillegg ivaretok hensynet til konfidensialitet.

Utvilsomt har «New Public Management»-inspirerte reformprogrammer fra 1980-tallet og utover vært en viktig ideologisk drivkraft til fristilling. Sentralt her står utbredte forestillinger innenfor politikernes rekke om at større autonomi til dem som har hånd om kjernevirksomheten, i tråd med hva som gjelder for privat organiserte selskaper, vil bidra til økt effektivitet, bedre kvalitet og større treffsikkerhet på leveransene. Til dette kommer at den ytre fristillingen innenfor enkelte politikkområder er en tilpasning til internasjonale dereguleringsprosesser, dels som følge av tunge kommunikasjonsteknologiske endringer, dels som en oppfølging av overnasjonale, avtalemessige forpliktelser (EØS-avtalen) (se Flo & Grønlie 2009:83–129; Claes & Mydske 2011). Som Torsteinsen oppsummerer, er tradisjonelle politisk-hierarkiske styringsformer i tilbakegang, også i den kommunale sektoren etter årtusenskiftet, og supplert av «widespread adoption of semi-autonomous, special-purpose agencies and performance-units» (Torsteinsen 2012a:322).

Men hvordan kommer det til uttrykk? I så måte er det på sin plass å skille mellom to ulike former som samtidig skaper variasjoner med hensyn til graden av skjørhet i forhandlingsordenene.

- Indre fristilling henspiller på en delegering av oppgaver og myndighet innenfor en styringskjede, der prinsipalene fortsatt er ansvarlige for hva den utførende enheten foretar seg. Hvis vi tar utgangspunkt i kommunal sektor, så vil to-nivåkommunen, og avvikling av etatsorganiseringen og delegering av myndighet til operative driftsenheter – skole, sykehjem, hjemmetjenester, barnehager – representere en iverksetting av styring på en armlengdes avstand innenfor den politiske/hierarkiske styringskjeden (se for øvrig Overå 2014:192,193). Spesielt etter millenniumskiftet synes det å ha vært en betydelig økning i antallet kommuner som har satset på resultatenhetsmodellen (Torsteinsen 2006, 2012a, 2012c; Blåka, Tjerbo & Zeiner 2012:78–94). Rett nok er det indikasjoner på at trenden til en utflating har stoppet opp de siste tiår, og at de hierarkiske trekkene er noe forsterket. Samtidig er det muligens slik at kommuner praktiserer

en større grad av differensiering, og at graden av fristilling varierer etter tjenesteområde (se Monkerud, Indset, Stokstad & Klausen 2016:79–84).

Kommunale foretak som ellers er en del av kommunen som rettssubjekt, markerer et ytterligere skritt i retning av fristilling, i den forstand at ledelsen i et foretak ikke er underlagt rådmannens instruksjonsmyndighet. Det betyr at det heller ikke er tale om delegert myndighet (Bernt 2014:543, 544). Rådmannen har anledning til å be om at iverksettingen av et vedtak i foretakets organer utsettes inntil behandling i kommunestyret, som ellers fungerer i likhet med en generalforsamling i et AS. Denne formen er spesielt lagt til grunn i organisering av kommunale havner, kulturhus, eiendom (Bernt 2014:525–548).

- Et langt mer radikalt grep innebærer det å skille ut oppgaver til enheter som er organisert som egne rettssubjekter og regulert gjennom aksjeloven eller egne særlover. Styret og den daglige ledelse blir dermed ansvarlig for den operative virksomheten. Den offentlige prinsipalen må utøve sin innflytelse via eierorganet (generalforsamling, foretaksmøte eller representantskap). Kun instruksjoner som gis gjennom dette organet, er rettslig bindende. Det er imidlertid anledning for en eier til å formidle signaler utenom eierorganet, men ikke på en slik måte at det sår tvil om styrets ansvar og autonomi (se Meld. St. 27 (2013–2014):60–89). Sjøl om den radikale formen for fristilling har vunnet sterkest innpass i næringsdrift og tjenesteyting i statlig regi (jf. Statoil, Telenor, NSB, Posten, Statkraft, Helseforetakene), har kommunale selskap i perioden 1997–2007 blitt tredoblet. Antallet helt eller delvis eide kommunale selskap var 2018 i 2013, mens det var 248 IKS-er. AS- og IKS-formene brukes spesielt som organisasjonsparaply over mer politisk perifere og utpregede tekniske tjenester som f.eks. vann, avløp, brannvern, renovasjon. Samtidig er dette viktige tjenester, ikke minst gjennom å ha en samlet sysselsetting på nærmere 42 000 (se Bjørnsen mfl. 2015:10, 17, 18; Aars & Ringkjøb 2011).

Den formelle reguleringen av fristilte enheter betyr at prinsippet om styring på en armlengdes avstand har en langt sterkere institusjonell forankring når virksomheter er utskilt enn når oppgaver er delegert til driftsenheten. En egen rettslig normering (jf. aksjeselskapsformen og aksjeselskaplignende konstruksjoner) kombinert med en institusjonalisert praksis virker følgelig i retning av å sementere relasjonen mellom prinsipal og utførende enhet. Det gjelder spesielt hvilke spørsmål som tilligger partenes myndighet, og hvordan styringen skal utøves. Uten forkleinselse for betydningen av institusjonelle inngjerdinger reserverer Strauss seg mot enhver form for determinisme. Tvert imot er iverksettingen av en sosial orden, og i dette tilfellet styring på en armlengdes avstand, formet av samhandlingen mellom prinsipal og fristilt enhet. Derigjennom, og som allerede påpekt, åpner Strauss for det kontingente,

og hvordan uventede hendelser bidrar til at prosesser blir spenningsfylte og vanskelig å styre (se Strauss 1993:52–54). Samtidig er det viktig å merke seg at det kontingente må tillegges større vekt i iverksettingen av styringsrelasjoner basert på en indre enn en ytre fristilling. Ikke bare bidrar dette til en mer labil orden, men også til at styring på en armlengdes avstand lett åpner for en rehierarkisering.

#### *Indre fristilling: En kontingent orden*

Det at myndighet er delegert, gjør i seg sjøl en forhandlingsorden skjør i den forstand at prinsipalen er den ansvarlige. Det betyr konkret at prinsipalen har det avgjørende ordet med hensyn til hvilke spørsmål/saker agenten får hånd om, og i neste omgang hvordan styring på en armlengdes avstand utøves. Det er interessant å merke seg at i Torsteinsens studie av et utvalg på 10 kommuner som praktiserer en to-nivåmodell (2006), rapporterer et klart flertall av enhetslederne at den operative autonomien har økt. Samtidig tegner hans studie et variert bilde av hvor langt man går i retning av en delegering når det gjelder bruk av innsatsfaktorer som økonomiske ressurser, personell og organisasjon (2006:265, 266). At det er variasjoner i måten resultatenhetsmodellen praktiseres på, er i seg sjøl en indikasjon på at ordenen er fleksibel, og metaforisk uttrykt kan vi si at hierarkiets skygge hviler, mer eller mindre, tungt over resultatenheterne.

Men hva viser erfaringene så langt? Peker de i retning av en autonomisering eller rehierarkisering? Det har vært antydning at det i de seinere år har vært et press i retning av en ansvarliggjøring og disiplinering av resultatenheter. For øvrig viser studier av arbeids- og velferdsforvaltninga (NAV) hvordan implementeringen av fristillingsreformer har et noe skiftende forløp (Christensen & Læg Reid 2011, 2012). Et viktig poeng er at tradisjonelle forvaltningsprinsipper med vekt på sentral styring og koordinering etter hvert har blitt vektlagt sterkere, samtidig som enkelte «New Public Management»-inspirerte fristillingsideer er videreført. Ifølge Christensen & Læg Reid har det resultert i en hybrid orden eller miks av ulike styrings- og organisasjonsprinsipper. I tråd med Strauss fremhever dette hvordan en orden verken er fastlagt en gang for alltid eller er turbulent i den forstand at intet ligger fast.

En studie av det vi betegner som en kritisk case (Andersen & Torsteinsen 2017), og da i den forstand at resultatenhetsmodellen gjennom flere års erfaring har slått rot, viser likevel hvor skjør ordenen mellom de overordnede administrative prinsipaler (rådmann og kommunalsjefer) og resultatenheterne kan være. I denne kommunen har tyngdepunktet i relasjonen endret seg over tid, og i de seinere år synes det sentraladministrative ledersjiktet (rådmann og kommunalsjefer) å ha beveget seg tettere inn på resultatenheternes virkefelt. Uttrykk for det er for det første integreringen av resultatenheterne i et tettere

styringsregime, og flere av enhetslederne klager i denne kommunen – som i andre kommuner – over at man er i ferd med å rapportere seg i hjel. Og man kan spørre om økonomistyring og administrative gjøremål får forrang i utformingen av lederrollen fremfor å fungere som faglig nestor og støttespiller for personalet. For det andre integreres enhetslederne i det sentrale ledernivået, og derigjennom er det en risiko for at de distanserer seg fra kjernevirksomheten (se Torsteinsen 2012c:254, 255, 256). Samtidig er bildet langt fra entydig: Fortsatt er identiteten med og tilknytningen til egen enhet og egne ansatte sterk (se Torsteinsen 2012b:90).

Den asymmetrien som ligger i det at kommunale resultatenheter er økonomisk beroende av prioriteringer i overordnede organer, og ellers prinsipalens velvillighet, omstøtes ikke «with the introduction of a new organizational design» (Andersen & Torsteinsen 2017:747). Forhandlingssituasjonen påvirkes ellers av kontekstuelle forhold: I så måte medfører hyppige skifter i posisjonene som resultatenhetsleder – noe som ellers synes å ha vært en generell tendens – at man til stadighet er henvist til å reforhandle relasjonene. Og når i tillegg, som i den refererte case-studien, den økonomiske situasjonen hardner til, vil dessuten presset i retning av en disiplinering forsterkes. Samtidig er det verdt å merke seg at rådmannen i dette tilfellet insisterer på at enhetsledernes autonomi fortsatt består, og at det å lene seg oppover ikke er en akseptabel opsjon. Det som erfaringene fra denne casen avdekker, er hvordan relasjonene mellom prinsipaler og agenter påvirkes av situasjonsbetingede forhold, og herunder: Hva slags erfaring bringer aktørene med seg inn i sine roller? Hvilke ambisjoner har de på vegne av sin rolle og resultatenheter? Grad av stabilitet i lederposisjonene? Er det trekk ved den økonomiske situasjonen og spesifikke saker lokalt som presser frem en reforhandling av delegeringspraksisen?

Med hensyn til kommunale foretak skorter det på forskning omkring styringsrelasjoner. Asymmetrien i forhandlingsrelasjonene er nok mindre merkbar. Dels har foretaksledelsens myndighet en sterkere legal forankring. Dels har foretaket i kraft av å ha hånd om spesialiserte oppgaver (jf. drift av kulturhus, havefasiliteter, eiendom) et mer eksklusivt eieforhold til sin oppgaveportefølje enn en vanlig kommunal resultatenheter. Trolig vil prinsipalene av den grunn være forbeholdne med hensyn til å komme for tett opptil kjernevirksomheten. Det er betegnende at rådmannen i en studie av prosessen omkring oppføring av et kulturhus (KF) der organiseringen og styringen av prosessen utgjorde et stridsspørsmål, bemerker at det var «Stormen KF som eier saken». Styreleder i denne perioden følger opp med å påpeke at vi «fikk beskjed om å behandle KF-et som et AS» (Andersen 2017:300). I denne casen var rett nok flere spørsmål som krevde skjønnsmessige avveininger av involverte aktører, flettet sammen, og gjenstand for strid og forhandlinger. Ikke minst var det uklare om hvordan driftsmodellen forholdt seg til reglene

for momskompensasjon, noe som innebar at saken også fikk en over-lokal dimensjon (Andersen 2017:301–304).

Prosessen toppet seg gjennom kommunestyrets beslutning sommeren 2015 om å åpne sak i det kommunale kontrollutvalget om den politiske-administrative håndteringen. Ankepunktet var at den tidligere styringskonstellasjonen (med Høyre og Fremskrittspartiet som toneangivende partier) hadde endret driftsmodell uten å forelegge saken for bystyret. Så vel ordfører som rådmann bestridde det. Likevel anskueliggjør denne casen hvordan virksomheter som ligger i grenselandet av den offentlige sektor, i bestemte situasjoner utløser spenninger med hensyn til praktiseringen av styring på en armlengdes avstand. Kontrollutvalget var for øvrig kritisk til håndteringen, og innskjerpet dermed kravet til politisk/hierarkisk styring. Det er verdt å tilføye at til tross for en god del turbulens underveis er det i ettertid en utbredt enighet om at denne satsingen har vært en suksess.

En annen interessant case er den turbulens som tvilsomme transaksjoner i forbindelse med oppkjøp av leiligheter, i regi av det kommunale eiendomsforetaket i Oslo, har medført (se *Dagens Næringsliv* 25.10.2017, 12.12.2017). Ikke bare er innkjøp foretatt uten at prosedyrer synes å være fulgt og kvalitetssikret. Stilltiende synes man å ha etablert en praksis i foretaket der innkjøp av leiligheter har vært splittet opp med tanke på ikke å overskride den grensen som forutsatte politisk behandling. I så fall kan man tale om en slags stilltiende strategisk tilpasning. Resultatet så langt er at styreleder og daglig leder er skiftet ut. For så vidt kan man si at begivenhetene i dette tilfellet så langt har bidratt til å rydde opp i en utglidning av styring på en armlengdes avstand. Prinsipaler på ulike nivåer synes å ha gitt avkall på å styre.<sup>6</sup>

Det er også flere eksempler på at kommunale foretak er blitt oppløst og kjernevirksomheten re-etablert som kommunal enhet, og da med det for øye å knytte den tettere til det politisk-administrative senteret. Et tilfelle er reorganiseringen av det kommunale eiendomsforetaket i Bodø i 2016. Etter kun 17 måneders drift ble foretaket oppløst og virksomheten tilbakeført som en kommunal enhet til tross for sterke protester fra den borgerlige opposisjonen, ledelsen samt ansatte i foretaket. Hvor langt man skal gå i retning av fristilling, er sånn sett ikke upåvirket av den partipolitiske striden og forhandlingsspillet lokalt.<sup>7</sup>

Kort oppsummert illustrerer de refererte casene hvordan situasjonsbetingede forhold preger styringsarrangement basert på indre fristilling. Dette skulle tilsi at hvor tyngdepunktet ligger i forholdet mellom politisk-administrative prinsipaler og fristilt enhet, ikke bare utviser lokale variasjoner, men at det også kan endres over tid. Samtidig er det nærliggende å anta at jo lenger man fjerner en virksomhet fra det kommunale politisk-administrative sentrum og organiserer det som et foretak, jo sterkere vil insitamentene være til å hegne om den operative autonomien. Skjønt det vil alltid kunne oppstå



kontroversielle saker lokalt og endringer i kommunale styringsposisjoner som åpner for forhandlinger om hvor tett kjernevirksomheten skal ligge opptil det politisk-administrative sentrum.

*Ytre fristilling: En reproduserende orden*

Det er imidlertid ikke uten videre slik at en radikal fristilling nødvendigvis medfører at prinsipalene abdiserer og lever opp til forestillingen om en distansert eier. Foreløpig er det begrenset med systematisk forskning omkring kommunalt eide AS-er og interkommunale selskap. Det som så langt er tilgjengelig, tyder rett nok på at prinsipalene binder seg sjøl til masta og legger vekt på å opptre formelt korrekt i forholdet til de fristilte enhetene (se Aars & Ringkjøb (2011:837, 841). Det er en indikasjon på at regler og praksis for hva som er passende straks man omgjør virksomheter til egne rettssubjekter, regulerer aktørenes atferd og derigjennom fungerer som et integrerende kitt i forholdet mellom eiere og selskapenes ledelse.

At relasjonen mellom kommunale eiere og selskapenes ledelse ikke alltid er harmonisk, fremgår av en case-studie (Andersen & Torsteinsen 2016) av et avfallshåndteringselskap. Det har over tid beveget seg fra å være en vertikalt integrert enhet via resultatenheter og kommunalt foretak til et AS. Rett nok rapporterer de som har vært med på denne reisen, at den operative autonomien er utvidet betraktelig etter fristillingen (Andersen & Torsteinsen 2015). Samtidig oppleves det av ledelsen som et problem at det integrerende kittet som skulle ligge i aksjelovens bestemmelser, ikke alltid er like godt forstått og praktisert innenfor politikernes rekker. Sett fra deres ståsted er det dessuten kritikkverdigg at forventningene til avkastning er urealistisk, og at man i så måte ikke helt har tatt inn over seg at utbytteforventninger kun kan gjelde overskudd fra næringsrelatert avfall, og ikke monopol- og sjølkostbasert innsamling og bearbeiding av husholdningsavfall. I det hele tatt har selskapets ledelse vært nødt til å vie mye tid og oppmerksomhet til å beskytte det de anser for å være selskapets interesser og kjerneverdier mot politisk/hierarkisk styring. Dette kan sjølsagt være et midlertidig og forbigående problem, slik at partene etter hvert vil komme frem til en gjensidig forståelse av hverandres respektive roller.

Det er flere eksempler fra fristilt statlig virksomhet på hvor krevende det kan være å vedlikeholde arbeidsdelingen mellom eier og selskap. Igjen er det spesifikke situasjonelle forhold som utfordrer den etablerte orden, og åpner for en reforhandling. To – for så vidt – ulike caser kan her tjene som illustrasjoner: I 2002 vakte det strid da det ble kjent at NRK-ledelsen ønsket å redusere antallet distriktskontorer. Daværende kulturminister Svarstad Haugland kom på banen og satte foten ned for planene til ledelsen i statsaksjeselskapet. Både kringkastingssjef John G. Bernander og styreleder Anne Carine Tanum oppfattet statsrådets inngripen som en overstyring og ikke



i tråd med vedtatte prinsipper for eierstyring. Også innen regjeringskollegiet, og spesielt innenfor partiet Høyre, stilte man seg visstnok kritisk til statsrådens overprøving, og mente at hun i alle fall burde ha avventet til saken formelt sett var lagt frem for generalforsamlingen (Dagsavisen Morgen, 28.08.2002). På dette punktet tok hun sjølkritikk, men insiterte på at spørsmålet om regional organisering av NRKs virksomhet var av prinsipiell/strategisk karakter og dermed et anliggende for eieren (Se NTB-tekst, 27.08.2002; Verdens Gang, 28.02.2002). Utfallet av saken ble imidlertid at statsråden frafalt kravet om ekstraordinær generalforsamling i denne saken, og godtok styrets vedtak (NTB-tekst, 29.01.2003).

Enda mer interessant er korrupsjonsanklager de siste årene som har vært rettet mot selskaper med tunge, statlige eierinteresser (se Sjøfjell 2016; Storing 2016). Ikke bare har denne saken reist spørsmålet om hva som er god statlig eierstyring, men også om folkevalgte organer overhodet skal ha en rolle i slike prosesser. Spesielt har allmennaksjeselskapet Telenors håndtering av skandalene i VimpelCom der Telenor er en betydelig minoritets-eier, satt dette problemet på spissen. Det har ikke gått upåaktet hen at et flertall i Stortingets kontrollkomité har forlangt å få et ord med i laget. I to omganger har det vært gjennomført høringer i komiteén, 14.01.2015 og 27.05.2016, der ikke bare statsråden, men også den tidligere ledelsen i selskapet ble innkalt. Flertallet i komiteen konkluderte, med unntak av Høyre, med en sterk kritikk av tidligere konsernsjef i Telenor, Jon. F. Baksaas, og styreleder, Svein Aaser, for å ha ført Stortinget bak lyset (se Skard, Gjerstad & Bjørklund 2016).<sup>8</sup>

Ankepunktet mot involveringen av Stortinget, via dets kontrollorgan, fra Høyre og Fremskrittspartiet (se Innst. 260 S (2014–2015); Innst. 413 S (2015–2016)) og sentrale aktører i næringslivet (*Dagens Næringsliv*, 21.06.2016), er at den bryter med den orden som er etablert med hensyn til hva som er god eierstyring. Det er sammenblandingen av forvaltningsmyndighet, med statsråden som den ansvarlige, og eierskap som skal utøves gjennom de fristilte selskapenes egne organer (generalforsamling), som ifølge kritikerne er klanderverdig i denne saken (se Christensen & Gerhardsen 2016). Videre insisterte en av de faglig kyndige (se jussprofessor Bråthen, Innst. 413 S (2015–2016):5, 6, 7) i den andre høringen på at staten heller ikke har noen aksjonærrettighet i VimpelCom, og verken kan instruere styremedlemmer (fra Telenor) i styret til VimpelCom eller kreve gransking av dette selskapet.

Det interessante her er at de grensene som enkelte jurister, næringslivsaktører og stortingspolitikere (spesielt Høyre) mener må gjelde med hensyn til ansvarsforhold og informasjonsutveksling, neppe er praktisert på en entydig måte. En annen av de faglig kyndige hevdet i samme høring at man ikke prinsipielt sett kan påberope seg et forbud, i henhold til aksjeloven, mot at et selskap, i dette tilfellet Telenor, frivillig gir informasjon (se advokat Knutsen, Innst. 413 S (2015–2016):6). Knutsen tilføyer at det dessuten i praksis er «adskillig

uformell kontakt og deling av informasjon mellom selskapene og selskapenes dominerende eller store aksjonærer» (Innst. 413 S (2015–2016):5). Og det gjelder også for informasjon som berører underliggende selskaper (Innst. 413 S (2015–2016):7). Følgelig er det rimelig å forvente at opplysninger om tvilsomme transaksjoner som allerede i 2011 via en varsler skulle være kjent for styremedlemmer i VimpelCom (deriblant tre fra Telenor), burde ha vært kommunisert til eierne langt tidligere. Spørsmålet er om man har latt hensynet til kortsiktige kommersielle interesser gå foran ivaretagelse av hva som høver og sømmer seg ut fra grunnleggende normer og standarder (se Sjøfjell 2016). I alle fall viser denne casen at en etablert orden blir tematisert. Som Grønlie påpeker, er det heller ikke et rent juridisk anliggende. Sjø om regjeringer opp gjennom tidene har fastholdt at man skulle legge privatrettslige standarder til grunn, har Stortinget insistert på sin medvirkningsrett i egenskap av sin status som overordnet prinsipp hva statens samlede virksomhet angår (se Grønlie 1998:102, 103, 104).

Kort oppsummert fremhever disse casene at sjøl om man tyr til en ytre fristilling, kan det oppstå uvisshet og strid om hvilke spørsmål som legitimerer inngripen fra en prinsippal. Grensen for hva som er overordnede strategiske spørsmål og driftsmessige anliggender, er ikke entydig, men derimot gjenstand for forhandlinger. I tillegg kan kontroversielle saker skape strid om hvordan den overordnede styringen skal utøves, hvem som kan formidle *styringssignaler når og til hvem*. Samtidig er poenget her at kontroversielle enkeltsaker, om ikke omstøper en orden permanent, så bidrar de i alle fall til at arbeidsdelingen utfordres.

## EN SLUTTKOMMENTAR

Avslutningsvis reises spørsmålet om Strauss' perspektiv om den forhandlingskapede orden bringer noe nytt inn i forskningen om styring og organisering. Det er på det rene at tilnærmingen hans stiller strenge krav med hensyn til empirisk forankring av teoretiske resonnementer. Sensitivitet overfor måten samhandlingsprosesser forløper på, og herunder hvordan forhandlinger utfolder seg, og hvorfor de får et bestemt utfall, står sentralt i hans empiriforankrede teoriprojekt. De krav til observasjonsmateriale som tilnærmingen hans krever, gjør at denne studien ikke pretenderer å utnytte fullt ut det analytiske potensial i forhandlingsperspektivet. Det skorter spesielt på dybdeinnsikt i forhandlingsforløpene som utfolder seg i tilknytning til slike styringsarrangement. Heri ligger det utvilsomt en prinsipiell utfordring for dem som har ambisjoner om å følge opp dette faglige sporet i studiet av hvordan ulike former for styring arter seg. Vanligvis byr det på store problemer å få tilgang til komplekset av formaliserte og uformelle møteplasser der styringspraksiser utkrystalliseres, og der prinsippaler og ledere for fristilte enheter interagerer

i form av å utveksle forslag, spille inn tilbud, komme med løfter, overtale og true. Legale begrensninger så vel som manglende velvilje fra aktører som ikke ønsker å bli kikket i kortene, tilsier at ambisjonene om en empirisk forankret teori om forhandling ikke alltid lar seg innfri fullt ut.

Studier av kritiske caser der en etablert orden utfordres og uoverensstemmelser blir synlige i det offentlige rommet, skulle imidlertid være spesielt egnet til å kaste lys over det labile ved ethvert styringsarrangement. Om ikke annet så fordrer slike at involverte aktører investerer tid, oppmerksomhet og ressurser i å vedlikeholde kittet av gjensidig forpliktende rolleforventninger og det som på forhånd er fastlagt. Men det er ikke mulig å gardere seg mot at det oppstår uforutsette situasjoner og hendelser som aktørene sliter med å mestre. Ja, i enkelte tilfeller bryter en styringsorden midlertidig sammen, før den igjen reproduseres, og da gjerne i en noe modifisert form. I andre tilfeller, derimot, er det kontingente mer eller mindre permanent til stede, noe som skaper betydelig variasjon i styringspraksis.

Artikkelens bidrag har nettopp vært å synliggjøre det labile og kontingente som hefter ved styring på en armlengdes avstand, og da nettopp med referanse til kritiske caser der det oppstår strid med hensyn til hva som gjelder i samhandlingen mellom prinsipal og fristilt enhet. Samtidig er det lagt vekt på at den institusjonelle innrammingen av slike styringsarrangement, i form av regler og nedfelte standarder for hva som høver og sømmer seg, bidrar til ulike grader av sementering av samhandlingsforløp. Hvorvidt det dreier seg om fristilling innenfor eller utenfor den offentlige paraplyen, har betydning for hvordan styring på en armlengdes avstand arter seg i praksis.

Et sentralt poeng er at indre fristilling i form av delegert myndighet gir et stort spillerom for det kontingente. Det innebærer at hvor tyngdepunktet ligger i relasjonen mellom prinsipal og fristilt enhet, varierer. I det hele tatt vil grensen for hvor tett en prinsipal beveger seg inn på den fristilte enhetens virkefelt i en delegert orden, trolig være gjenstand for mer eller mindre kontinuerlige forhandlinger. Riset bak speilet er at resultatenshetens autonomi risikerer å bli beskåret så fremt man sliter med å innfri resultatkrav. I fall man derimot skyver virksomheter ut i periferien av det offentlige styringssystemet (jf. kommunale foretak), vil nok flere mekanismer virke i retning av å slå en ring om den operative autonomien. Skjønt også under slike betingelser vil utglidninger i form av at partsinteresser tar seg til rette (jf. tvilsomme eiendomstransaksjoner), eller uvisshet og strid om regler og ansvarsforhold (jf. kulturhussaken) gjøre at prinsipalene strammer inn tøylene. Det er en forskningsmessig utfordring å få en bedre innsikt i de partikulære mekanismene som påvirker forhandlingsspillet.

Dette gjelder også når man har å gjøre med offentlig hel- og deleide resultatenheter som befinner seg utenfor den politisk-administrative styringskjeden og sånn sett har en sterk institusjonelt forankret autonomi. Casene i artik-

kelen viser at også under slike betingelser kan spesielle begivenheter utfordre autonomien ved at de offentlige eierne insisterer på å ha et ord med i laget i styringen. I «NRK»-casen intervenserer kulturministeren i styrets beslutning, noe som ledelsen oppfatter som en utilbørlig inngripen i råderetten. Aktørene har åpenbart en ulik oppfatning av hvorvidt spørsmålet om distriktskontorenes antall er et overordnet strategisk anliggende eller noe som i hovedsak vedrører den operative driften. I Telenor-VimpelCom-saken kommer til og med Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité inn på banen gjennom to høringer. Rett nok er det internt i komiteen strid om Stortinget kan gjøre krav på å ha en sjølstendig rolle i denne saken. At styreleder i Telenor etter hvert mister næringsministerens tillit og skiftes ut, er en indikasjon på at prinsipaler i kraft av eierposisjoner vil ha et ord med i laget. I denne saken er det klare trekk av forhandlinger i de diskursene som foregår under høringene, i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité og i det offentlige rom. I tillegg må vi anta at det også i lukkede fora foregikk strategiske manøvreringer mellom involverte parter. Samtidig er det mye som taler for at i fall det dreier seg om kommersiell næringsvirksomhet, vil det være sterke mekanismer som etter en turbulent periode bidrar til å reprodusere den fristilte enhetens autonomi.

Bedømt i forhold til toneangivende forskning omkring reformdrevne fristillingsprosesser i offentlig sektor markerer det neppe noe nytt å fremheve spenninger og dilemmaer som hefter ved slike endringer. Det representerer en verdifull innsikt når sentrale reformforskere avdekker hvordan tradisjonelle standarder à la hierarkisk styring og koordinering som er institusjonelt nedfelt i offentlig sektor, provoseres i møtet med fristillingsreformer (Christensen & Lægread 2011, 2012; Grossi, Papenfuss & Tremblay 2015). Utfallet av slike prosesser kan nettopp bli en variert og ikke alltid avklart miks av ulike standarder. At forhandlingers betydning i iverksettingen av slike reorganiseringer er nevnt i disse bidragene, er dessuten verdt å merke seg. Likevel er det et spørsmål om ikke den faglige/teoretiske diskursen omkring hierarkisk styring og markeds- og nettverksstyring lett medfører en reifisering av styringsprinsipper eller institusjonelle logikker, og skyver aktørene samt de substansielle spørsmål knyttet til kjernevirksomheten i bakgrunnen. Dermed blir heller ikke de analytiske verktøyene tilstrekkelige følsomme overfor de kontingente eller situasjonsbetingede forhold og mekanismene som i tråd med Strauss gjør at styring på en armlengdes avstand forløper på ulike måter.

Til slutt kan det nevnes at Strauss' prosessuelle tilnærming lett gjør at studier ender opp som tykke og detaljerte empiriske beskrivelser, og at det går på bekostning av hensynet til teoriutvikling – et ankepunkt som for øvrig lett rammer kvalitativt orienterte case-studier. Det er interessant å merke seg at Sutton & Staw som ellers argumenterer for en styrking av organisasjonsstudiens teoretiske bidrag, samtidig hevder at det ikke er en farbar vei å redusere det empiriske til vignetter eller nokså innholdsløse illustrasjoner (1995:382,

383). Å finne en balanse mellom empirisk etterrettelighet og faglig/teoretisk spenst er krevende. Strauss' tilnærming med vekt på kategoriseringer som er empirisk sensitive, er imidlertid å foretrekke fremfor utpregede teoridrevne studier.

## NOTER

- 1 En spesiell takk til følgende: Per som gjennom sin dr.philos.-avhandling inspirerte meg til å studere Strauss' tekster. Ingrid og Knut Olav som blant annet gjennom språklige korreksjoner har bidratt til å forbedre teksten. Og sist, men ikke minst viktig, mine samarbeidspartnere gjennom flere år, Turid og Harald. De faglige vurderingene er sjølsagt noe som jeg ene og alene bærer ansvaret for.
- 2 Begrepet 'agency' som benyttes i mye av forskningslitteraturen om fristilling, inkluderer i denne artikkelen så vel enheter innenfor som utenfor den politisk/administrative styringskjeden. Det betyr at de har en ulik legal status (regulert gjennom ulike lover). I tillegg varierer kjernevirksomheten fra å være finansiert gjennom offentlige budsjetter til å være rent kommersiell. Forfatteren deler også synspunktet til Wettenhall om at fenomenet langt fra er så nytt som man lett kan få inntrykk av (2005:620).
- 3 Siden 2012 har undertegnede sammen med Turid Moldenæs og Harald Torsteinsen, Universitetet i Tromsø, samarbeidet om et fristillingsprosjekt, finansiert gjennom forskningsdelen i stillingshjemplene. Vi har drevet feltarbeid i flere kommuner og studert bruk av resultatenheter både innenfor og utenfor det politisk/hierarkiske styringssystemet. For en nærmere redegjørelse for det empiriske materialet vises det til flere publikasjoner (Andersen & Torsteinsen 2015, 2016, 2017; Moldenæs & Torsteinsen 2017). Artikkelen trekker vekslers på dette informantmaterialet. Dette er supplert med materiale fra øvrige studier av undertegnede (se Andersen 2017). Ellers har jeg benyttet annen tilgjengelig forskning på feltet. I tillegg inngår aviskommentarer. Denne artikkelen har en langt mer eksplisitt forhandlingsteoretisk innramming samtidig som den gjør bruk av et bredere erfaringsmateriale enn de tidligere publikasjonene. Følgelig står den på egne bein.
- 4 Overmans begrep om delegasjon er en paraply over fire varianter, som inkluderer desentralisering av oppgaver, overføring av oppgaver til enheter utenfor den politisk/administrative styringskjeden, konkurransesetting av oppgaver, og privatisering (2016:1240, 1241). Problemet er at flere av variantene av delegering som inngår i paraplyen til Overman, ikke har å gjøre med det vi vanligvis, og i juridisk forstand, forbinder med delegert myndighet.
- 5 Et unntak er dr.philos.-avhandlingen til P. Måseide (1987). Studien til Måseide, «Interactional aspects of patient care. The social organization of medical adequacy in hospital work», er mikrososiologisk, med fokus på kommunikasjon mellom lege og pasient. Ifølge Strauss er det for øvrig ingen grunn til å skulle avgrense forhandlingsperspektivet til denne type ansikt-til-ansikt-relasjoner (se Strauss 1978:249), noe som også skulle fremgå gjennom egen presentasjon av caser. Et viktig poeng hos Måseide er at møtet mellom lege og pasient ikke bare dreier seg om å komme frem til en diagnose, foreskrive behandlingstiltak, men også om hvordan partene gjennom forhandlinger er med på å vedlikeholde en profesjonsdominert orden eller et medisinsk regime i sykehus. Sann sett kan studien hans også leses som et organisasjonssosiologisk bidrag.
- 6 Det var Dagens Næringsliv, og journalistene Knut Gjernes, Lars Kristian Solem & Kjetil Sæther, som gjennom sine kritiske avsløringer høsten 2017 satte saken på den offentlige dagsordenen. Man stilte spørsmål ved boligkjøp foretatt av det kommunale foretaket, der enkelte konkursgjengangere var involvert som mellommenn i transaksjonene.

En rapport sent på høsten rettet sterk kritikk mot Boligbygg KF (Dagens Næringsliv, 12.12.2017). To er siktet for grov korrupsjon (Dagens Næringsliv, 15.12.2017). En omfattende gransking i regi av revisjonsfirmaet Deloitte pågår, som ifølge Dagens Næringsliv omfatter 500 kjøp av leiligheter for mer enn 1,4 milliarder kroner i perioden 2015–2017 (Dagens Næringsliv, 2.02.2018).

For øvrig, hevder Vaskinn & Nibe (2017:67), at det neppe er grunnlag for å hevde at kommunale foretak er understyrte. Casestudiene deres tyder på at man verken kan tale om overstyring eller understyring av kommunale selskaper som sådanne (inkludert kommunale foretak, interkommunale selskaper og AS).

- 7 Gruppeleder for Arbeiderpartiet, Melå, begrunnet reorganiseringen med behovet for en sterkere politisk styring av eiendommer i kommunal regi (2016). Ifølge han var etableringen under den tidligere styringskonstellasjonen i kommunene, med Høyre-ordfører og vara-ordfører fra Fremskrittspartiet, dårlig utredet. Andre, derimot, mente at foretaket hadde livets rett og dessuten hadde levert gode resultater (se Gissinger 2016; Jensen 2016).
- 8 Svein Aaser gikk av som styreleder i Telenor i oktober 2015 etter at næringsminister Meland hadde uttrykt mistillit til han. I et oppslag i Dagens Næringsliv, 28.05.2016, hevder han at en rapport fra Deloitte viser at det ikke var grunnlag for å gi han sparken. Næringsministeren, derimot, fastholder at informasjonen om alvorlige beskyldninger om korrupsjon i VimpelCom burde vært formidlet til henne. VimpelCom har ellers erkjent ulovlige transaksjoner i forbindelse med kjøp av mobilisenser i Usbekistan og betalt 795 millioner dollar i bøter. Etterforskninga som Økokrim igangsatte av konsernsjef J. Lunder i VimpelCom, ble imidlertid henlagt i 2017. Begrunnelsen er at man ikke kunne fremskaffe bevis for at han kjente til de ulovlige transaksjonene i forbindelse med kjøp av mobilisenser i Usbekistan.

## REFERANSER

- Andersen, O.J. (2017). Ledelsesskjønn i et konfliktfylt institusjonelt landskap: Erfaringer fra prosessen omkring etableringen av Bodø kulturhus, Stormen KF. I: Andersen, O.J., Moldenæs, T. & Torsteinsen, H. (red.): *Ledelse og skjønnsutøvelse. Analyse, intuisjon, forhandlinger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, O.J. & Torsteinsen, H. (2015). «Selskapsreisen»: en casestudie av fristilling som innovasjonskatalysator. I: Andersen, O.J., Bondas, T. & Gårseth-Nesbakk, L. (red.): *Innovasjon i offentlig tjenesteyting*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, O.J. & Torsteinsen, H. (2016). Institutional agency by promoting and protecting values: Experiences from structural disaggregation and autonomization of decision making within waste management. *Scandinavian Journal of Public Administration* 20(3):77–99.
- Andersen, O.J. & Torsteinsen, H. (2017). «The master of the House»-Agencies in Municipal Service Provision: Balancing Autonomy and Accountability. *Administration & Society* 49(5):730–752.
- Bernt, J.F. (2014). Kommunalt og fylkeskommunalt foretak. I: Bernt, J.F. & Overå, H. (red.): *Kommuneloven med kommentarer*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Bjørnsen, H.M., Klausen, J.E. & Winsvold, M. (2015). *Kommunale selskaper og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*. NIBR-rapport 1.
- Blåka, S., Tjerbo, T. & Zeiner, H. (2012). *Kommunal organisering 2012*. NIBR-rapport 21.
- Christensen, S.A. & Gerhardsen, M. (2016). Kontrollkomité på ville veier. *Aftenposten* 14.03.



- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2011). Complexity and hybrid public administration-theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review* 11(4):407–423.
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2012). Competing principles of agency organization – the reorganization of a reform. *International Review of Administrative Sciences* 78(4):579–596.
- Claes, D.H. & Mydske, P.K. (2011). Offentlig forvaltning og samfunnsstyring. I: Claes, D.H. & Mydske, P.K. (red.): *Forretning eller fordeling? Reform av offentlige nettverkstjenester*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Couch, C. (1979). Review of Anselm L. Strauss – Negotiations: varieties, contexts, and social order. *Symbolic Interaction* 2(2):159–163.
- Dagens Næringsliv (2016). *Hun har kun vist omsorg for seg selv*. 28.05.
- Dagens Næringsliv (2016). *Går langt utenfor sitt ansvar*. 21.06.
- Dagens Næringsliv (2017). *Kommunens boligkjøper ble pågrepet*. 25.10.
- Dagens Næringsliv (2017). *Boligbygg slaktes i ny rapport*. 12.12.
- Dagens Næringsliv (2017). *To siktet for grov korrupsjon i boligbyggsaken*. 15.12.
- Dagens Næringsliv (2018). *Gransker kjøp for 1,4 milliarder*. 2.02.
- Dagsavisen Morgen (2002). *Umusikalsk Valgerd får refs for behandlingen av NRK-saken*, 28.08. Mediaarkiv-Atekst-Retriever.
- Flo, Y. & Grønlie, T. (2009). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Bind 2: Den nye staten? tiden etter 1980*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gissing, H.K. (2016). Hvor høy en pris? *Avisa Nordland* 4.06.
- Grossi, G., Papenfuss, U. & Tremblay, M.-S. (2015). Corporate governance and accountability of state-owned enterprises. *International Journal of Public Sector Management* 28(4–5):274–285.
- Grossi, G. & Reichard, C. (2008). Municipal corporatization in Germany and Italy. *Public Management Review* 10(5):597–617.
- Grønlie, T. (1998). Drømmen om en konkurransetilpasset stat. Ytre fristilling som styringspolitisk redskap 1945–1995. I: Grønlie, T. & Selle, P. (red.): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget.
- Grønlie, T. & Selle, P. (1998). Fortsatt én stat? I: Grønlie, T. & Selle, P. (red.): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget.
- Innst. 260 S (2014–2015) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om Telenors håndtering i VimpelCom-saken og Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsutøvelse i Telenor.
- Innst. 413 S (2015–2016) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om Telenors håndtering i VimpelCom-saken – gjenåpning av saken.
- Jensen, T. (2016). La oss få beholde foretaket. *Avisa Nordland* 6.06.
- Maines, D.R. & Charlton, J.C. (1985). The negotiated order approach to the analysis of social organization. *Studies in Symbolic Interaction*. Suppl 1:271–308.
- Mather, L.M. (1979). Anmeldelse av Anselm Strauss «Negotiations: Varieties, contexts, processes and social order». *Administrative Science Quarterly* 24(4):694–699.
- Meld. St. 27 (2013–2014). Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.
- Melå, M. (2016). Politikk, styring og ansvar. *Avisa Nordland* 8.06.
- Midgaard, K. (1976). Co-operative negotiations and bargaining: some notes on power and powerlessness. I: Barry, B. (red.): *Power and Political Theory. Some European Perspectives*. Chichester: Wiley.
- Midgaard, K. (1983). Rules and strategy in negotiations: Notes on an institutionalist and intentionalist approach. *European Journal of Political Research* 11:151–166.

- Mintzberg, H. (1983). *Structure in Fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Moldenæs, T. & Torsteinsen, H. (2017). Re-politicisation as post-NPM response? Municipal companies in a Norwegian context. *Local Government Studies*. <http://dx.org/10.1080/03003930.2017.1305954>.
- Monkerud, L.C., Indset, M., Stokstad, S. & Klausen, J.E. (2016). *Kommunal organisering 2016. NIBR-rapport 2016:20*.
- Måseide, P. (1987). *Interactional aspects of patient care. The social organization of medical adequacy in a hospital ward*. Dr.philos.-avhandling. Universitetet i Bergen.
- NTB-tekst (2002). *Delte meninger om inn gripen i NRK-saken*. 27.08. Mediaarkiv-Atekst-Retriver.
- NTB-tekst (2003). *Statsråden godtar distriktskutt i NRK*. 29.01. Mediaarkiv-Atekst-Retriver.
- Overman, S. (2016). Great expectations of public service delegation. A systematic Review. *Public Management Review* 18(2):1238–1262.
- Overå, O. (2014). Kommunens og fylkeskommunens administrasjon. I: Bernt, J.F. & Overå, O. (red.). *Kommuneloven med kommentarer*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Pollitt, C. (2015). Decentralized management. Agencies and «arm's-length» bodies, I: Bovaird, T. & Loeffler, E. (red.): *Public Management and Governance*. 3. utg. New York: Routledge.
- Scharpf, F.W. (1997). *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder, Co.: Westview Press.
- Sjåfjell, B. (2016). Statens mislykkede aksjeeierskap. *Aftenposten* 13.04.
- Skard, K., Gjerstad, T. & Bjørklund, I. (2016). Slik endte Stortingets Vimpelcom-saga. *Dagens Næringsliv* 9.6.16.
- Storeng, O. (2016). Moralen blir satt på prøve når verden skal erobres. *Aftenposten* 13.12.
- Strauss, A.L. (1978). *Negotiations. varieties, contexts, processes, and social order*. San Francisco, Washington, London: Jossey-Bass.
- Strauss, A.L. (1993). *Continual Permutations of Action*. New York: Aldine De Gruyter.
- Strauss, A.L., Fagerhaugh, S., Suczek, B. & Wiener, C. (1985/1997). *Social Organization of Medical Work*. New Brunswick & London: Transaction Publishers.
- Suddaby, R. (2006). What grounded theory is not. *Academy of Management Journal* 49(4):633–642.
- Sutton, R.I. & Staw, B.M. (1995). What theory is not. *Administrative Science Quarterly* 40(3):371–384.
- Torsteinsen, H. (2006). *Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon. Instrument, symbol eller maktmiddel?* Phd-avhandling, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Torsteinsen, H. (2012a). Why does post-bureaucracy lead to more formalisation? *Local Government Studies*, 38(3):321–344.
- Torsteinsen, H. (2012b). Lederroller og lederelasjoner. I: Torsteinsen, H. (red.): *Resultatkommunen. Reformert og resultater*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Torsteinsen, H. (2012c). Avslutning. I: Torsteinsen, H. (red.): *Resultatkommunen. Reformert og resultater*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Vaskinn, A.-E. & Nibe, B.A. (2017). *Styring av kommunale selskaper. For mye frihet eller for mye styring?* Masteroppgave i ledelse. UiT./Norges Arktiske Universitet.
- Verdens Gang (2002). *Solospill da Valgerd overkjørte NRK-styret*, 28.08. Mediaarkiv-Atekst-Retriver.
- Wettenhall, R. (2005). Agencies and non-departmental public bodies. *Public Management Review* 7(4):615–635.
- Aars, J. & Ringkjøb, H.-E. (2011). Local Democracy LTD. The political control of local government enterprises in Norway. *Public Management Review* 13(6): 825–844.



## SAMMENDRAG

Artikkelen tar sikte på å belyse hva som gjør *styring på en armlengdes avstand* til en labil orden. Det gjelder spesielt når myndighet og oppgaver delegeres til enheter innenfor den politisk-hierarkiske styringskjeden. Men også når oppgaver overføres til enheter, organisert som egne rettssubjekter, kan empirisk kontingente forhold utfordre den orden som er etablert mellom en offentlig prinsippal i egenskap av eier samt bestiller, og den fristilte enheten. Det empiriske materialet er primært hentet fra tidligere studier av kommunale resultatenheter og kommunalt eide selskaper. Artikkelen gjør også bruk av tilgjengelig materiale og studier av statlige selskaper.

Ifølge artikkelen er relasjonen mellom politiske/administrative prinsippaler og de operative enhetene ikke fastlagt en gang for alltid. Metaforisk formulert foregår samhandlingen i skyggen av hierarkiet, og et sentralt poeng er at det kan oppstå uforutsette begivenheter som setter den operative autonomien til fristilte enheter på prøve.

Ifølge artikkelen peker Strauss' begrep om den forhandlingsskapte orden seg ut som en interessant analytisk tilnærming. Rett nok skorter det i studien på empirisk materiale som refererer direkte til hvordan forhandlinger utfolder seg. Likevel gir perspektivets fokus på betydningen av kontingente forhold og uforutsette begivenheter innsikt i spenninger som i varierende grad hefter ved styring på en armlengdes avstand.

## ABSTRACT

The article addresses the issue of why *steering at an arm length's distance* appears a labile social order. This applies especially to arrangements based on the delegation of tasks and responsibility to performance units within the political/hierarchical system of government. However, contingencies are likely to arise which may challenge even devolved units, organized as own legal persons. Previously conducted studies of municipal performance units and municipal corporations provide the most important empirical material. In addition, the article capitalizes on available research as well, including state owned companies. According to the article, the relations between public principals and devolved units (agencies) are not settled once and for all. Metaphorically speaking, interactions take place in the shadow of the hierarchy. Analytically, the article draws on Strauss's negotiated order perspective, though observational data of negotiating processes are lacking. Nevertheless, its focus on contingencies, often unanticipated, informing the courses of actions, appears clarifying in order to reveal the tensions which steering at an arm's length distance may generate.

## FORFATTEROPPLYSNINGER

*Ole Johan Andersen* er professor emeritus ved Fakultet for samfunnsvitenskap, Nord universitet. Han har de seinere år forsket og bidratt med flere publikasjoner omkring bruk av fristilte organisasjonsløsninger i offentlig virksomhet. I tillegg har han vært medredaktør for bøker om innovasjon i offentlig sektor samt ledelse og skjønnsutøvelse.

Ole Johan Andersen  
Nord universitet, Bodø  
Postboks 1490  
8049 Bodø  
ole.j.andersen@nord.no

# Kampen om ressursene



Kompetanseutfordringer i en prosjektbasert organisasjon

ANNA REISVAAG LINDLAND, ANJA MIKKELSON  
OG TORSTEIN NESHEIM

**Nøkkelord:** prosjektbasert organisasjon, kompetanseutvikling, allokering av personell, HRM

**Keywords:** project-based organization, competence development, allocation of personnel, HRM

## 1 INNLEDNING

I denne artikkelen identifiserer og analyserer vi utfordringer ved kompetanseutvikling og allokering av kompetanse i prosjektbaserte bedrifter. Forskningen har de to siste tiår lagt stor vekt på at bedriftens konkurransefortrinn er kunnskapsbaserte (Grant, 1996), og knyttet til medarbeidernes kompetanse, til utvikling, deling og anvendelse av kunnskap, og til kunnskapsbasert innovasjon og fornyelse. Et viktig utviklingstrekk i arbeidslivet er videre den økte hyppigheten av prosjekter, som kan knyttes til økt endringstakt, ønske om større fleksibilitet og bedre integrasjon av utfyllende kompetanse i organisasjonen (Bakker, 2010). Mange virksomheter er prosjektbaserte, dvs. at kjernevirksomheten og flertallet av inntektsbringende aktiviteter blir utført i prosjekter (Bredin & Söderlund, 2011).

Det vil være særegne kompetanseutfordringer i slike organisasjoner. Prosjekter er midlertidige og «flyktige», noe som medfører at læring og kunnskapsdeling mellom ulike prosjekter er krevende (Bartsch, Ebers & Maurer, 2013). Hyppige tidsfrister og tidslogikken i prosjekter medfører videre at det kan være lite rom for kompetanseutvikling for medarbeiderne, utover arbeidet på de prosjekter man jobber på til enhver tid. Det vil gjerne være en spenning mellom å bidra til god oppgaveløsning der og da på den ene siden og å sikre langsiktig utvikling for medarbeider og organisasjon på den andre siden (Zika-Viktorsson, Sundström & Engwall, 2008).

En annen utfordring i prosjektbaserte organisasjoner er allokering av personell. Et særtrekk ved en prosjektbasert organisasjon er at man går gjennom fasene rekruttering – gjennomføring – nedbemanning – avslutning for hvert prosjekt, samtidig som det er viktig å samordne disse prosessene mellom prosjekter (Huemann, Keegan & Turner, 2007). Ved allokering av kompetanse prøver man å få til en god utnyttelse av medarbeiderne innad i og på tvers av prosjektene. I en situasjon med knappe ressurser vil det typisk være konkurranse om medarbeiderne mellom ulike prosjekter (Engwall & Jerbrant, 2003).

Det er gjort lite forskning på hvordan spenninger knyttet til utvikling av medarbeidernes kompetanse og allokering av kompetanse utspiller seg og blir håndtert i prosjektbaserte organisasjoner. Vi har her gjennomført en eksplorativ case-studie av disse temaene. Den empiriske konteksten er en stor virksomhet i petroleumssektoren i Norge. Bedriften er organisert som en prosjektmatrise, basert på en kombinasjon av en faglig basert basisorganisasjon og en midlertidig oppgavebasert del. Analysen er kvalitativ og bygger på intervjuer med åtte personer i ulike lederroller fra de to sidene i matrisen. Det faglige bidraget er at vi identifiserer og analyserer spesifikke kompetanseutfordringer, forhold som i liten grad er beskrevet i faglitteraturen tidligere. Når det gjelder kompetanseutvikling, settes søkelyset på manglende vilje til opplæring i prosjekter, rovdrift på enkeltressurser og effekter av gruppesammensetning. Når det gjelder allokering av kompetanse, går vi inn på personfokus, konkurranse mellom prosjekter, låneavtaler og «rugging» på ressurser samt deling av ressurser.

## 2 BEGREPER OG FAGLIG RAMMEVERK

### *Kunnskapsutfordringer i prosjektbaserte organisasjoner*

Organisasjoner beskrives i dag i stor grad som kunnskapsbaserte, hvor utvikling og ivaretagelse av medarbeidernes kompetanse samt oppbygging og anvendelse av organisasjonens kompetanse anses som nøkkelaspekter ved virksomheten. Innen strategifaget er det utviklet en kunnskapsbasert «theory of the firm» som betrakter kunnskap som en viktig ressurs som er sosialt kompleks, heterogen og vanskelig å imitere (Grant 1996; Nickerson & Zenger, 2004). Kunnskapsledelse eller «Knowledge management» er utviklet som et eget fagfelt (Girard & Girard, 2015), og innen HRM-feltet kommer betydningen av kompetanse til uttrykk i de viktige HRM-prosessene bemanning, opplæring og kunnskapsutvikling (Boxall, Purcell & Wright, 2007).

Organisasjoner er forskjellige langs en rekke dimensjoner, og kompetanseutfordringene vil variere mellom ulike typer av virksomheter. Vi tar her for oss prosjektbaserte organisasjoner (PBO). Et viktig utviklingstrekk i arbeidslivet er den økte betydningen av prosjekter. Et prosjekt er en midlertidig organisasjon eller enhet hvor deltakerne jobber sammen for å løse en

kompleks oppgave innen et avgrenset tidsrom. Denne midlertidige enheten inngår i en større organisatorisk kontekst, og vil ofte (men ikke alltid) være en del av en permanent virksomhet (jf. Bakker, 2010; Söderlund & Tell, 2011). Mange organisasjoner er prosjektbaserte, i den forstand at aktivitetene i kjernevirksomheten i hovedsak blir utført i slike prosjekter (Bredin og Söderlund, 2011). Bygg og anlegg, engineering, skipsverft, konsulentvirksomhet, film og TV-produksjon og forskning er eksempler på sektorer med et stort innslag av prosjektbaserte virksomheter.

Bredin og Söderlund (2011) skiller mellom fire HRM-aktiviteter eller -praksisområder i slike organisasjoner: utvikling av kompetanse, allokering av personell («flows»), resultatoppfølging og deltakelse. De to første av disse aktivitetene er i særlig grad rettet mot organisasjonens kompetanse. Innen hver av disse to vil utfordringene langt på vei være særegne for prosjektbaserte virksomheter. Prosjektbaserte organisasjoner utgjør dermed en egen kontekst for å forstå kompetanse og HRM-praksiser.

### *Kompetanseutvikling*

Når det gjelder utvikling, kan det skilles mellom kunnskapsakkumulering knyttet til arbeidet på løpende prosjekter over tid (Prencipe & Tell, 2001) og utvikling i form av kurs, opplæring og annen kunnskapstilegnelse som ikke direkte er knyttet til et pågående prosjekt. Gjennom å arbeide på et prosjekt vil det være et potensial for læring og utvikling av medarbeideren. Samtidig kan tidspress bidra til overbelastning og stress (Zika-Viktorsson et al., 2006) og gjøre det utfordrende å skaffe seg nok tid til å sikre egen kompetanseutvikling. Ledere i prosjektet vil typisk være mer opptatt av å løse selve oppgaven enn å medvirke til medarbeidernes utvikling og læring (jf. Söderlund & Tell, 2011). Manglende mekanismer for læring på tvers av prosjekter kan skape svake incentiver for utvikling av menneskelige ressurser (Hobday, 2000). Potensialet for langsiktig kompetanseutvikling og tilrettelegging av karrierer er også prisgitt de prosjekter som faktisk utføres av virksomheten, samt hvilke prosjekter en ansatt blir rekruttert inn i (Huemann, Keegan & Turner, 2007).

### *Allokering av kompetanse*

Et særtrekk ved en prosjektbasert organisasjon er at man går gjennom fasene rekruttering – gjennomføring – nedbemanning – avslutning for hvert prosjekt (og delprosjekt), samtidig som det er viktig å samordne dette mellom prosjekter (Huemann, Keegan & Turner, 2007). Ideelt sett skal ressursene allokere basert på en kombinert vurdering av hvilken kompetanse som er tilgjengelig, og hvordan det aktuelle prosjektet matcher den enkeltes erfaring og utvikling. Det er dermed viktig å vurdere allokering fra både organisasjonens og medarbeidernes side (jf. Bredin og Söderlund, 2011). I praksis vil det

ofte oppstå spenninger når det gjelder hvordan medarbeiderne matches med prosjekter. Ut fra Medina, Müller og Bredillet (2011) er konkurranse om de samme ressursene mellom prosjekter, kombinert med ulike personlige mål, en nøkkelutfordring i prosjektbaserte organisasjoner. I tillegg kan det være konkurranse mellom ansatte, i og med at deltakelse i (spennende) prosjekter vil være sentralt for medarbeidernes karrierer.

Engwall og Jerbrandt (2003) utvikler på empirisk grunnlag et rammeverk for å diagnostisere bedrifter som utfører flere prosjekter samtidig, basert på kompetanse fra fagenheter eller fra en felles ressurspool. Fire faktorer er sentrale i rammeverket. For det første vil det være *gjensidig avhengighet* mellom prosjekter og knapphet på ressurser. Forsinkelser og endring av et prosjekt vil ofte føre til negative effekter på andre prosjekter. Videre vil *omprioritering og reallokering av ressurser* typisk være et viktig tema i organisasjonen. Avveininger knyttet til flytting av ressurser fra lav- til høyprioriterte prosjekter vil være en framtreddende ledelsesoppgave. Ved akutt krise vil man pga. forsinkelser og endringer i et prosjekt ofte ha negative effekter for andre prosjekter. En konsekvens av dette er at man kan få situasjoner hvor ressurser må flyttes selv om dette gir negative effekter andre steder i prosjektporteføljen. Et tredje kjennetegn er *konkurranse mellom prosjekter*, og herunder kontinuerlig forhandling om tilgang på tilgjengelige ressurser. De ulike prosjektenes forhandlingsevne vil påvirke utfall, og dette vil være spesielt krevende når det er tale om allokering av navngitte individer til spesifikke prosjekter. Uklare prioriteringer og motstridende interesser kan føre til at uavklarte problemer ofte må løftes høyere opp i hierarkiet for å løses. Den fjerde og siste faktoren er *fokus på kortsiktig problemløsning hos ledelsen*. Kontinuerlige utfordringer i prosjekter gjør at langsiktig kompetanseutvikling og prosessforbedring må vike til fordel for løsning av de problemene som haster mer i øyeblikket. De fire faktorene gir grunnlag for et *ressursallokeringsyndrom* i prosjektbaserte virksomheter, hvor «politikk, hestehandel, tolking og 'sense making'» (Engwall & Jerbrandt, 2003) antas å være et vedvarende trekk ved organisasjonen.

#### *Struktur og mellomlederroller*

Prosjekter kan bygges inn i organisasjonsstrukturen (Ford & Randolph, 1992; Söderlund & Tell, 2011; Sy, Beach & D'Annunzio, 2005) på en rekke måter. To ytterpunkter er funksjonell prosjektorganisering, hvor oppgaven utføres innen en faglig spesialisert enhet, og ren prosjektorganisering, hvor den midlertidige enheten er en selvstendig enhet med full kontroll over ressursene. Ofte benyttes en kombinasjon av de to prinsippene, hvor tilhørighet til en faglig enhet skal bidra til personaloppfølging, kompetanseutvikling og langsiktig faglig tilhørighet, mens prosjektenhetene skal bidra til fleksibilitet og koordinering av ulike kunnskapsressurser mot en konkret oppgave. I en prosjektbasert

matrise har følgelig medarbeiderne sitt langsiktige organisatoriske «hjem» i en fagavdeling ledet av en linjeleder, men benyttes i det daglige på et eller flere prosjekter, hvor man forholder seg til prosjektleder (e) (Ford & Randolph, 1992). Litteraturen peker på noen særegne utfordringer i slike strukturer. Dobbelt autoritet er et brudd på idealet om enhetlig kommandokjede, altså at hver ansatt skal rapportere til én (og bare én) overordnet. Dette kan medføre uforenlige krav, lojalitetskonflikter og vanskelige prioriteringer (Ford & Randolph, 1992; Karlsen, 2013). En studie av Sy, Beach & D'Annunzio (2005) fant at det på mellomledernivå var særlig fire viktige utfordringer.

- *Uklarhet og forvirring rundt roller og ansvar* kan være en konsekvens av uklare retningslinjer og rollebeskrivelser, og vil kunne gi resultater blant annet i form av forvirring rundt ansvarfordeling i organisasjonen.
- *Silofokus*, som kan defineres som at den ansatte «anser sitt medlemskap, og sin lojalitet, som tilhørende hos en spesifikk underenhet i organisasjonen».
- *Tvetydig autoritet* og det at en dual rapporteringsstruktur medfører at ledere kan ha ansvar uten å ha autoritet til å ta beslutninger.
- *Avvikende målsettinger* oppstår da strukturen per definisjon tilsier at man jobber simultant mot måloppnåelse på flere dimensjoner.

Selv om man ikke velger en rendyrket matriseorganisasjon, vil en prosjektbasert virksomhet typisk bygge inn lederroller knyttet til spesialiserte fagområder på den ene siden og prosjekter og delprosjekter på den andre siden (jf. Bredin & Söderlund, 2011; Nesheim, 2017). Det kan her skilles analytisk mellom to sett med ansvar: *personal- og oppgaveansvar* (Mjelde & Nesheim, 2015). Førstnevnte viser til et ansvar for å ivareta kunnskapsutvikling, karriereweiledning, personaloppfølging og -evaluering samt kanalisering av personell til prosjektene. Prosjektledere (på ulike nivå) vil på sin side være ansvarlige for planlegging og gjennomføring av oppgaven. I dette oppgaveansvaret inngår bemanning av prosjektet i samarbeid med personalansvarlige, samt organisering og ledelse av arbeidet. Prosjektledere vil også forventes å identifisere behov for kompetanseutvikling og støtte medarbeiderens «on-the-job training».

Personal- og ressursansvaret kan knyttes til mellomlederroller på ulike måter. I en prosjektmatrikse vil hver av disse rendyrkes i egne lederroller på samme hierarkiske nivå. Vektlegging og fokus vil være forskjellig mellom organisasjoner, men uansett utforming av lederrollene vil det være overlappende områder mellom oppgaver, noe som krever et godt samspill mellom rolleinnhaverne. En slik utforming av mellomlederroller vil også i noen grad utfordre prinsippet om et enhetlig hierarki, selv om man ikke har en rendyrket matriseorganisasjon. Dette stiller store krav til forståelse og utøvelse av komplementære lederroller (Nesheim, 2017).

*Sammenfatning*

Bredin og Söderlund skiller mellom fire viktige roller i prosjektbaserte organisasjoner: linjeleder (personalleder), prosjektleder (oppgaveleder), HR-spesialister og prosjektarbeider. Premisset for dette rammeverket er at «HRM is a collective act carried out and influenced by several players within the project-based organization» (Bredin & Söderlund, 2011:71).

I tabell 1 skisserer vi noen momenter for de aktuelle rollene knyttet til de to temaene som er i fokus i denne artikkelen: kompetanseutvikling og allokering av personell. Aktørene kan forventes å ha dels ulike, dels komplementære roller når det gjelder de ulike HR-oppgavene. Denne syntesen vil være ramme for den påfølgende empiriske analysen.

Tabell 1: Rammeverk: Aktører og oppgaver (inspirert av Bredin & Söderlund, 2011).

Aktør/tema	Kompetanseutvikling	Allokering av personell
<b>Linjeleder</b> (personalansvar)	Legge til rette for faglig utvikling. Balansere prosjektbehov og langsiktige behov.	Rekruttering, utvalg og nedbemanning av prosjekter, i samarbeid med prosjektleder og HR-spesialister.
<b>Prosjektleder</b> (oppgaveansvarlig)	Identifisere behov for kompetanseutvikling. Støtte «on the job training».	Identifisere kompetansebehov på prosjektet og samarbeide med linjeleder om allokering.
<b>HR-spesialister</b>	Støtte og bidrag med operative verktøy.	Støtte og bidra med operative verktøy.
<b>Prosjektarbeider</b>	Lære av erfaringer. Kunnskapsdeling i nettverk.	Være tilgjengelig. Pro-aktiv. Intern markedsføring av egen kompetanse.

### 3 DATA OG METODE

Undersøkelsen er utført i en – i norsk sammenheng – stor virksomhet i petroleumssektoren. Selskapet tilbyr systemer, produktløsninger og ingeniørtjenester i Norge og internasjonalt. Studien ble gjennomført i 2013. Våre data er hentet fra én bedrift i konsernet, som jobber innenfor segmentet vedlikehold, modifikasjoner og operasjoner på det norske markedet.

Vi har valgt en forskningsstrategi som i stor grad er eksplorativ. Ut fra tidligere forskning har vi identifisert temaene kompetanseutvikling og -allokering, og beskrevet fire roller i prosjektbaserte organisasjoner (jf. figur 1). Hensikten med den empiriske analysen er å gå i dybden på de to temaene gjennom å identifisere konkrete utfordringer og spenninger og beskrive og analysere disse, med særlig vekt på samspillet mellom linje- og prosjektleder i virksomheten.



Vi har trukket på bakgrunnsinformasjon i form av åpne nettsider om bedriften, bedriftens intranett og intervjuer med tre nøkkelinformanter i en tidlig fase av datainnsamlingen. Hovedkilden for data er intervjuer med åtte personer i lederfunksjoner i bedriften. Våre intervjuobjekter representerer de to organisatoriske dimensjonene (tre fra fagsiden og fem fra prosjektsiden) og lederroller på ulike hierarkiske nivåer innen hver av disse dimensjonene. Prioriteringen av disse rollene (framfor HR-spesialister og prosjektmedarbeidere, jf. avsnitt 2 ovenfor) avspeiler den informasjonen som kom fram i intervjuer med nøkkelinformanter.

Det er også variasjon i prosjekttipe: Noen av respondentene jobber dels i et relativt lite, standardisert prosjekt med tidshorisont på et år, andre på et større og mer komplekst prosjekt med lengre tidshorisont. Vi hadde en kontaktperson i bedriften, som bisto i å velge ut relevante prosjekter. Deretter ble det tatt kontakt med prosjektledere som ble bedt om å nominere personer i de aktuelle rollene som de mente var mest egnet til å svare på spørsmål om de angitte temaene.

Semistrukturerte intervjuer ble benyttet fordi dette i størst grad tilrettelegger for forståelse av holdninger og meninger hos intervjuobjektene. Grunnlaget er en liste med tema og spørsmål man ønsker å få svar på. Dette gir oversikt samtidig som det åpner for fleksibilitet til å tilpasse intervjuene avhengig av rolle og erfaring, og eventuelt å komme inn på relaterte tema som avdekkes i intervjuet. Intervjuene ble utført ansikt til ansikt og tatt opp på bånd.

Første steg i analysen av dataene var transkribering: å strukturere samtalen slik at de blir bedre egnet for analyse (Kvale & Brinkmann, 2009). Det var nyttig å transkribere umiddelbart etter intervjuene, mens vi ennå hadde samtalen friskt i minne. Neste steg var gjennomlesing for å klargjøre informasjonen for analyse. En ulempe med transkribering er at tonefall, atferd og kroppsspråk ikke blir registrert. Vi leste derfor gjennom alle intervjuene og noterte inn egne notater fra intervjuene knyttet til disse aspektene, samt spørsmål dersom det var noe vi var usikre på, for å sikre at helhetsforståelsen var så god som mulig.

Å analysere betyr ifølge Kvale og Brinkmann (2009) «å dele opp noe i biter eller elementer» (s. 201). Målet er til slutt å samle disse igjen og få en overordnet forståelse av informasjonen vi har samlet inn. I analysen av vårt materiale valgte vi å benytte oss av koding. Koding innebærer «at det knyttes ett eller flere nøkkelord til et tekstavsnitt med henblikk på å senere kunne identifisere en uttale» (Kvale & Brinkmann, 2009:208). Vi hadde, som nevnt, organisert intervjuguiden vår i tilsvarende rekkefølge som vi ønsket å organisere analysen, og vi kunne derfor markere svar knyttet til denne i hoved- og underkategorier. Vi var også observante på temaer som ikke var planlagte, eller nye retninger innenfor eksisterende tema, og markerte disse godt. Disse temaene

kunne potensielt gi god, og kanskje ny, innsikt til problemstillingen, og ville slik være svært viktig for analysen (Saunders et al., 2009).

Etter at vi hadde kodet alle dataene, laget vi en stor matrise i Excel der vi fylte inn tema og undertema i rader nedover og respondentene i kolonner bortover. Vi gikk så gjennom alle de transkriberte intervjuene igjen for å plukke ut aktuelle sitater og informasjon. Disse ble deretter plassert inn i matrisen. Underveis kom det nye tema til, og vi snudde opp og ned på rekkefølgen i analysen til vi følte at alle koder og informasjon fra intervjuene var dekket, og at rekkefølgen var fornuftig. Til slutt laget vi korte oppsummeringer for hvert hoved- og undertema slik at det ble lett å huske essensen i det respondentene hadde sagt. Dette var en lang og systematisk prosess, men samlet sett gjorde den det lettere for oss å få oversikt over meninger og holdninger, både de sammenfallende og de mer motsigende. På dette grunnlaget identifiserte vi totalt syv utfordringer innen to områder, som er basis for analysen i avsnitt 5 og 6.

#### 4 ORGANISATORISK KONTEKST

Konsernet leverer tjenester til alle faser av et olje- eller gassfelts livsløp, fra studier, produksjon og vedlikehold gjennom hele levetiden til avslutning av installasjonene. Det er sterk konkurranse, da mange oljeservicebedrifter kjemper om de samme kontraktene. Man er totalleverandør innenfor disse tjenestene, noe som innebærer at de tilbyr alle tjenestene som kreves for å gjennomføre et komplekst oppdrag.

Tjenestene leveres oftest ved bidrag fra en rekke fagdisipliner. I stor grad utfører den enkelte bedrift egenhendig oppgaven fra A til Å, men ved store og komplekse prosjekter samarbeider de gjerne med andre av konsernets lokasjoner eller bedrifter. Dette krever både sterk faglig kompetanse og fleksibilitet i planlegging og gjennomføring av oppgavene. I likhet med mange andre bedrifter har man valgt å organisere kontraktene som selvstendige prosjekter innad i organisasjonen. I den enheten vi har studert, har man til enhver tid 8–12 løpende prosjekter.

Enheten er organisert som en prosjektbasert matrise, med kombinasjon av to organisatoriske prinsipper: en permanent, faglig basert basisorganisasjon og en midlertidig, oppgavebasert prosjektorganisasjon. Førstnevnte består av støttefunksjoner som HR og finans, og en rekke fagavdelinger. Fagavdelingene dekker ingeniørfag (prosess, instrumentering, elektrisk med flere) og prosjektstøttefag som innkjøp, planlegging og administrative ressurser. Alle medarbeidere er knyttet til en linjeleder i disse avdelingene, som har personal- eller ressursansvaret. Dette gjelder også for dem som innehar lederroller i prosjektene. Linjeleder gjennomfører medarbeidersamtaler og har ansvaret for oppfølging og utvikling av de ansatte. Man har altså en basistilhørighet i fagavdelingene.

Prosjektdimensjonen består av kontraktene med kunder, som er inndelt i egne prosjekter for hver av installasjonene. Prosjektene har ikke egne ressurser, men får allokert ansatte fra avdelingsleder i basisorganisasjonen til å løse sine oppgaver. Alle ansatte i de funksjonelle avdelingene har 100 % av sine arbeidstimer i ett eller flere prosjekter. Selve arbeidet blir altså utført i regi av prosjektdelen i organisasjonen, som består av midlertidige oppgaveenheter. Etter at ressursene er allokert til disse enhetene, er det prosjektdelen som organiserer og styrer arbeidet. Flere roller er viktige her. Prosjektleder har det overordnede ansvaret og har en ledergruppe bestående av fagledere i prosjektet. Forretningsleder har faglig ansvar for kostnadskontroll, endring, risiko og kontraktsmessige forhold i prosjektet. Engineeringleder har som oppgave å lede ingeniørorganisasjonen i et prosjekt, og er nærmeste leder for de enkelte spesialiserte disiplinledere.

Samlet kan en slik organisasjon beskrives som en prosjektmatrise. Andre virksomheter i sektoren er ofte organisert på en likeartet måte. Den virksomheten vi har undersøkt, ligger noe over gjennomsnittet når det gjelder størrelse i sektoren. For å få den aktuelle prosjektmatrisen til å fungere etter intensjonen kreves det et godt samspill mellom linjeledere og lederne i prosjektdelen (jf. Bredin & Söderlund, 2011), mellom ulike prosjekter, og mellom de ulike rolleinnhaverne i et prosjekt.

#### *Tilgang på kompetanse*

Om det er god tilgang på folk eller knapphet på ressurser, vil påvirke kompetanseutfordringene. I den aktuelle virksomheten vil det være begrensninger når det gjelder hvor detaljert det kan planlegges med hensyn til menneskelige ressurser. Det er usikkerhet både med hensyn til hvilke kontrakter man vil konkurrere om, og hvilke man vil vinne, og det kan oppstå endringer i et prosjekt underveis som endrer ressursbehovene. Det er altså et innslag av usikkerhet når det gjelder behovet for ressurser. Når det gjelder tilgang til ressurser, varierer oppfatningen av dette noe mellom respondentene. Hovedmønsteret er likevel at det på undersøkelsestidspunktet var knapphet på ressurser, både internt i bedriften og i det eksterne arbeidsmarkedet.

## **5 ANALYSE: UTFORDRINGER VED KOMPETANSEUTVIKLING**

I en prosjektbasert organisasjon er det arbeidet på selve prosjektene som skaper inntekter, tar mesteparten av arbeidstiden og får mest oppmerksomhet. Dette arbeidet bidrar til individuell kunnskapsakkumulering (Prencipe & Tell, 2001) som er viktig for medarbeidernes utvikling og karriere. Samtidig er det aktuelt å legge til rette for annen kompetanseutvikling, som deltakelse på kurs av ulike slag. Dette bidrar til den ansattes karriereutvikling og styrker også bedriftens kompetanse på lengre sikt. Et sentralt spørsmål er om det er

spenninger mellom krav til oppgaveløsning og prosjektgjennomføring på den ene siden og hensynet til langsiktig kunnskapsutvikling på den andre siden.

Ut fra vårt empiriske materiale finner vi at våre respondenter *opplever en avveining mellom å holde seg innenfor timerammene for prosjektet og å levere innen tidsfrister på den ene siden, og å bidra til langsiktig kompetanseutvikling på den andre siden*. Våre respondenter opplever videre at det er en viktig lederoppgave å håndtere de spenningene som kan oppstå mellom kortsiktige og mer langsiktige hensyn i denne forbindelse. I samsvar med Bredin & Söderlunds (2011) observasjoner er kompetanseutvikling et samspill mellom flere roller, og særlig mellom representanter for fag- og prosjektsiden. Det er linjeleders oppgave å bidra til å tilby relevante kurs til de ansatte i egen avdeling. Samtidig er det disiplinlederne (på prosjektsiden) som har eierskapet til de ansattes langsiktige utviklingsplaner. Det blir også stilt forventninger om at de ansatte er proaktive, tar initiativ, melder seg på og setter av tid til å delta på et kurs. Vi har identifisert tre konkrete utfordringer som beskrives i det følgende.

### 1 *Manglende vilje til opplæring i prosjekter*

Ledere på prosjekt- og fagsiden ser gevinstene av at de ansatte «vokser» gjennom erfaring fra ulike oppgaver og prosjekter. Samtidig har mange av medarbeiderne travle dager, noe som kan føre til at det ikke blir tid til å legge til rette for kompetanseutvikling parallelt med selve arbeidet på prosjektene. Det er store forskjeller mellom prosjekt- og fagsiden i hvordan dette oppfattes. En disiplinleder sier at de mister verdifull tid når det legges til rette for at erfarne medarbeidere skal lære opp nye som kommer inn på prosjektet:

«Tenk deg at du har to personer som produserer 50 % til sammen. Man tar så inn to nye, men disse kan ikke oppgavene, så den ene lærer opp den ene og den andre lærer opp den andre. Hva skjer da? Går man opp til 100 %? Nei, man går ned til 0 %. Dette skjedde på Prosjekt X, ved at man fikk inn masse nye folk, men det gikk dønn nedover i produksjon. Man bruker folk som virkelig kan produsere, til å lære opp de nye.»

Avdelingslederne mener derimot at prosjektsiden ofte ser bort fra at det ikke alltid finnes tilgjengelige ressurser som tilfredsstillter ønsker og etterspørsmål fra prosjektets side. De avdelingslederne vi har intervjuet, har alle opplevd at leder i prosjektet takker nei til en tilbudt ressurs pga. mangler ved vedkommendes kompetanse. Man opplever dette som et utslag av kortsiktig tankegang. Avdelingslederen mener at lederne i prosjekter bør forstå at opplæring også må skje i prosjektene, og at lederne på prosjektsiden bør sette av tid til dette. Lederen uttalte at prosjekter som velger å si nei til tilbudte ressurser, ikke senere kan klage over uoppfylte behov, da den foreslåtte ressursen kunne vært fullt integrert i prosjektarbeidet innen dette tidspunktet. Han etterlyser

at lederne i prosjekter i større grad løfter blikket: «De blir nødt til å tenke langsiktig ute i prosjektene – de blir nødt til å ta inn folk, og å lære dem opp.»

## 2 *Rovdrift på nøkkelmedarbeidere*

En annen utfordring som kan hindre den ansattes kompetanseutvikling, er prosjektledernes ønske om å få tilgang på spesifikke ansatte. Man ønsker ofte navngitte personer for å sikre at prosjektets milepæler og øvrige mål oppnås. Dette gjelder særlig erfarne seniorer eller fagspesialister, som er ettertraktet både i bedriften og hos kundene. Ledere på begge sider i matrisen framhevet slik «rovdrift» på nøkkelmedarbeidere. En disiplinleder beskrev en situasjon i et tidligere prosjekt. Han opplevde at en leder på høyt nivå i prosjektet fokuserte på egne mål heller enn å se på den helhetlige kompetansen i den aktuelle gruppen. I utførelsen av en bestemt type oppgave ønsket lederen kun å bruke gruppens best kvalifiserte person, i stedet for å la andre slippe til. Disiplinlederen mente at den eneste som tjener på slik prioritering, er den aktuelle lederen, som når sine målsettinger. Den aktuelle fagspesialisten ville også kunne vise til gode prestasjoner der og da, men dersom han eller hun ønsker en annen jobb senere, kan kompetanseprofilen bli for smal. Denne typen lederatferd hindrer også en faggruppe i å skape en bredere kompetanse samlet sett. Man vil også bli mer sårbar dersom noen av medarbeiderne forsvinner, noe som var en aktuell mulighet i det markedet man hadde på undersøkelsestidspunktet.

## 3 *Utviklingseffekter av gruppesammensetning*

Alle lederne i vårt utvalg legger vekt på at sammensetning av arbeidsgrupper og «team» er svært viktig for å lykkes med et prosjekt. Det framheves at ved vurdering av en kandidat må avdelingsleder på fagsiden ikke bare vurdere personens individuelle kompetanse, men også se hvordan kandidaten kan bidra til å utfylle de andres kompetanse. Komplementaritet i en arbeidsgruppe kan bidra til både god oppgaveløsning og til kompetanseutvikling i gruppen. Medarbeiderne har ulike kompetanseprofil, og ifølge en disiplinleder er det viktigste kriteriet at man utfyller hverandre: «Man trenger en allsidig gruppe som dekker alle typer nødvendig kompetanse. Alle trenger ikke all kompetanse, men kompetansen i gruppen må være komplett.»

Variert kompetanse innad i gruppen er viktig både for å kunne utføre gruppens oppgaver på en tilfredsstillende måte og for at man skal kunne lære av hverandre. Flere ledere på prosjektsiden la vekt på at fagsiden bør forsøke å kombinere én junior og én senior i «par», da disse har ulike forutsetninger og ulike kompetanse. De aktuelle lederne hadde hatt suksess med dette, og mener at man slik kan få en gjensidig læringseffekt av å benytte slike «par». Utfordringen er imidlertid at fagsiden sjelden har tilgang på alle ønskelige ressurser, da både seniorer, og til tider også juniorer, kan være mangelvare.

Avdelingslederne har dermed ikke alltid mulighet til å ta hensyn til utfyllende ferdigheter og ønsket om kompetanseoverføring når de skal dekke ressursbehov i prosjektene.

## 6 ANALYSE AV RESSURSALLOKERING

Å få til en god ressursallokering er en viktig forutsetning for å lykkes med et prosjekt. En effektiv allokering av knapp kompetanse i organisasjonen handler om å «matche» person og prosjekt best mulig. Det er viktig å få til en god flyt av ressurser mellom fagsiden og prosjektsiden og mellom prosjektene for å etterkomme nye behov som oppstår i prosjektene, og for å utnytte ledige ressurser. Det er lederne i prosjektene (særlig disiplinlederne) som holder oversikt over nåværende og framtidige kompetansebehov. Man bestiller fra avdelingslederne, basert på hvilken spesifikk kompetanse som trengs. Fagsiden har ansvaret for å skaffe ressurser og få disse på plass på prosjektene. De viktigste utfordringene når det gjelder ressursallokering i bedriften, har sin bakgrunn i *nye, uforutsette kompetansebehov* i løpet av prosjektperioden. Vi har avdekket fire konkrete utfordringer.

### 1 Personfokus

Innmelding av ressursbehov fra prosjektene skjer via en rekvisisjon. Ofte velger disiplinledere i tillegg å uttrykke et ønske om å få benytte en spesifikk, navngitt medarbeider. Bakgrunnen for dette går utover personens kompetanse i streng forstand: «Man peker jo og forsøker å få tak i de 'hodene' man vil. Det går litt på personlige egenskaper og gjerne folk som har jobbet sammen før, som man vet jobber godt sammen.» I enkelte situasjoner kan også de eksterne kundene spørre direkte etter navngitte personer de kjenner til og ønsker, basert på tidligere erfaringer. I mange tilfeller ser avdelingslederne en slik bestilling som en fordel, ved at disiplinlederne får gitt klart uttrykk for hvilken type ressurs de ønsker. Om den navngitte personen ikke er tilgjengelig, kan avdelingsleder forsøke å finne en tilsvarende ressurs, og slik kan dette bidra til i større grad å svare på etterspørselen fra prosjektet.

På den annen side kan et sterkt personfokus bli en utfordring for avdelingslederne dersom dette blir et hinder for å godta andre kvalifiserte medarbeidere. En avdelingsleder mener disiplinledere er skeptiske til å ta imot folk de ikke personlig har kjennskap til, og at fagsidens anbefaling ikke alltid godtas: «Om jeg vet at en annen person kan gjøre oppgaven like godt, hjelper ofte på, men det er ikke alltid det er beroligende nok.» Enkelte av disiplinlederne innser også at dette kan være problematisk om det går for langt. En av disse uttaler: «Det er jo noen som bare vil ha NN, og ingen andre.»

## 2 Konkurransen mellom prosjektene

Ledere på prosjektsiden er klare på at konkurransen mellom prosjektene er framtrepende, mens fagsiden legger mindre vekt på dette. Som en leder i et prosjekt sier: «Den store kampen i matrisen er jo egentlig mellom prosjektene.» En annen leder på prosjektsiden uttaler at litt høy temperatur også kan være positivt da dette er tegn på at folk har eierskap til eget prosjekt og ønsker å levere resultater. Imidlertid: Om man bare ser behovene i eget prosjekt, kan dette vekke følelser hos andre prosjektledere: «Det er her man kan se litt gnisinger, dersom en person bare kjører på og omtrent er villig til å knuse de andre prosjektene på huset for å «peake» seg selv.»

Noen av respondentene mener at det kan forekomme krisemaksimering fra prosjektsiden. En avdelingsleder mener dette er utbredt og at behov enkelte ganger må tas med en klype salt: «Det blir litt sånn at når en person har ropt 'ulv, ulv' mange nok ganger og krever ressurser, så tenker man 'la dem bjeffe litt til, så skal vi se hva vi kan gjøre'.» Mens en prosjektleder på høyere nivå aldri har opplevd krisemaksimering, mener en disiplinleder at dette er vanlig: «Jeg tror nok ikke det er dumt å skrive litt ekstra på smørbrødlisten. Å skrive detaljert hva man ønsker, og at man helst trenger senior eller tilsvarende kompetanse [...]. Jeg tror nok at alle legger på litt ekstra.» Flere disiplinledere forteller også at de har opplevd at det kan være effektivt å stå på sitt når man har uoppfylte ressursbehov, ved at de som «maser mest», får personell til slutt.

Både avdelingsledere og ledere på høyt nivå på prosjektsiden er klare på at krisemaksimering kan være svært skadelig for prosjektet. Et utslag er at folk går ledige på prosjektet og må føre «tomme» timer (kvantitet), et annet er at man gir seniorer for enkle oppgaver, noe som i lengden vil gjøre at de «går lei» (svekket kvalitet).

I de tilfellene disiplinledere opplever at de ikke får dekket kritiske ressursbehov gjennom avdelingsleder, blir løsningen å løfte problemet oppover i prosjekthierarkiet. Man vil da først gå til engineeringleder som i tur tar saken videre til prosjektleder hvis man ikke får gjennomslag. Sett fra prosjektets side er det viktig å få sagt fra om man er uenig i beslutninger som blir tatt, da udekkede behov vil gå ut over produktiviteten i prosjektet. Også avdelingsledere påpeker at prosjektet har en viktig rolle i å formidle sin situasjon. På fagsiden må man imidlertid veie konkurrerende behov hos ulike prosjekter, og for dem kan det være vanskelig om prosjektsiden trekker deres beslutninger i tvil, og løfter saken opp på et høyere nivå. Det pekes på et tilfelle der «... det ble ville protester med trakking i gangene, mye 'mailing' og meldinger, og det endte opp med at det havnet på nivået til regionleder».



### 3 Låneavtaler og «rugging» på ressurser

Låneavtaler mellom prosjekter kan være gunstige ved at man får dekket personalbehov i et prosjekt samtidig som man utnytter ledige ressurser i et annet. På den annen side er låneavtaler utfordrende. God utførelse av oppgaver i et nytt prosjekt krever ikke bare teknisk kunnskap, men medfører også oppstartskostnader i form av tilgang til systemer og opplæring. En annen situasjon kan oppstå dersom et prosjekt trenger en ressurs på et langvarig engasjement, mens fagsiden bare kan tilby en midlertidig løsning i form av en låneavtale. Hvis man ved avtalens utløp fortsatt ikke har funnet en permanent ressurs som kan dekke prosjektets behov, får man en situasjon hvor ressursen er ønsket to steder samtidig. Et mulig utfall er at ressursen blir i mottakende prosjekt til oppgavene er avsluttet. Ledere på prosjektsiden peker på at uforutsigbarhet om hvorvidt slike låneavtaler vil opprettholdes, skaper vanskelige situasjoner i begge de involverte prosjektene.

Ut fra disse sidene ved låneavtaler kan et prosjekt velge andre måter å håndtere ledig kapasitet på. Noen ganger kan det være nyttig å bruke tiden på faglig utvikling hos medarbeiderne, eller til forberedende arbeid for neste delleveranse på prosjektet. I andre tilfeller kan man oppleve faktisk lediggang og dermed ha ekstra kapasitet tilgjengelig. I tilfellene hvor ekstra kapasitet ikke blir rapportert til fagsiden, vil man ha en situasjon hvor prosjektene holder på eller «ruger» på ressursene sine. Flertallet av våre respondenter har opplevd at dette forekommer, og at det i stor grad er en konsekvens av uforutsigbarheten låneavtaler medfører for prosjektene. En høyere leder på prosjektsiden uttalte følgende: «Resultatet blir at prosjekter ikke ønsker å låne vekk ressurser fordi man vet at de ikke får dem igjen når man trenger dem. [...] Låneavtalene fungerer aldri likevel.»

### 4 Deling av ressurser

En annen utfordrende situasjon er når flere prosjekter deler på en medarbeider. Dette oppstår typisk når en person skal jobbe på to prosjekter parallelt for å utnytte vedkommendes spisskompetanse. En slik løsning kan også være aktuell når et prosjekt ikke har nok arbeid til å holde ressursen i gang 100 %. Slik deling av ressurser kan by på store utfordringer. En disiplinleder trekker særlig fram effektivitetstapet: «Det er vanskelig å gi fra seg en person for en dag, fordi det er jo ikke slik vi fungerer. Begynner man å tenke på én jobb, så tenker man kun på denne. Om det da er i det ene eller andre prosjektet, vil det uansett spise tid.» Når man jobber parallelt på flere prosjekter, kan det være krevende å hele tiden måtte nullstille seg og få med seg hva som har skjedd siden sist man var inne i prosjektet: «Det kan gå bra, men det kan lett bli 120 %-stillinger ut av det også.»



En ekstra utfordring ved delte ressurser vil oppstå om medarbeideren må veksle mellom arbeidssteder med ulik fysisk lokalisering. Det kan da være vanskelig for disiplinleder å få tak i ressursen for å få raske svar og løsninger. En disiplinleder viser også til utfordringer knyttet til prioritering som vil oppstå hvis begge prosjekter har behov for ressursen samtidig. En avdelingsleder trekker fram at heller ikke kundene er begeistret for delte ressurser.

## 7 DRØFTING AV FUNN

I tabell 2 gir vi en oversikt over de empiriske funnene i undersøkelsen. De syv utfordringene er identifisert ut fra intervjuer med ledere på fag- og prosjektsiden i en stor organisasjon i petroleumssektoren. Det typiske er at utfordringene er erkjent av begge sider i matrisen, men at man opplever og framstiller disse på ulik måte. Lederne på fagsiden legger typisk større vekt på det problematiske ved for ensidig fokus på prosjektets behov, både når det gjelder kompetanseutvikling og allokering av kompetanse.

Vi har først identifisert og beskrevet tre spesifikke utfordringer ved kompetanseutvikling, som alle knytter seg til avveiningen mellom hensynet til prosjektets mål på den ene siden og langsiktig kompetanseutvikling på den andre siden. Når det gjelder allokering av kompetanse, peker vi på fire utfordringer forbundet med uforutsette kompetansebehov i prosjektperioden. Her kommer spenningen mellom prosjekter til uttrykk på ulike måter når knappe ressurser skal allokere mellom prosjekter. Det er et slående funn at press mot enkeltmedarbeidere er en viktig utfordring både for utvikling og allokering av ressurser. Rovdrift på nøkkelmedarbeidere påvirker kompetanseutvikling på en negativ måte, ifølge våre respondenter, samtidig som personfokus oppleves som et uheldig trekk ved måten allokering av personell finner sted på i praksis.

Tabell 2: Oversikt over empiriske funn.

	Kompetanseutvikling	Allokering av kompetanse
<b>Hovedfunn</b>	Avveining mellom kortsiktige behov på prosjektet og langsiktige behov i organisasjonen	Nye, uforutsette kompetansebehov skaper utfordringer i løpet av prosjektperioden
<b>Spesifikke utfordringer</b>	Manglende vilje til opplæring på prosjekter	Personfokus
	Rovdrift på enkeltressurser	Konkurransen mellom prosjektene
	Utviklingseffekter av gruppesammensetning	Låneavtaler og «ruging» på ressurser Deling av ressurser

Det faglige bidraget fra artikkelen er først og fremst avdekking og beskrivelse av spesifikke problemområder ved kompetanseutvikling og allokering av personell, med vekt på hvordan dette oppleves av ledere på fag- og prosjektsiden. Mens rammeverket på side 30 (basert på Bredin & Söderlund, 2011) peker på oppgaver for ulike roller, har vi identifisert spesifikke problemer og utfordringer i prosjektmatriksen. Med hensyn til tillokering av ressurser kan våre funn dels støtte opp om, dels bidra til å spesifisere ulike sider ved det ressursallokeringsyndromet Engwall og Jerbrandt (2003) identifiserer. Vi bidrar dermed til begrepsutvikling gjennom mer presis og spesifikk beskrivelse av mekanismene knyttet til fire utfordringer, som alle har sin bakgrunn i nye og uforutsette kompetansebehov i prosjektperioden.

Funnene fra en case-studie kan selvsagt ikke generaliseres til andre prosjektbaserte organisasjoner, men kan bidra til teoretisering (analytisk generalisering) om utvikling og allokering av kompetanse. Vi vil her peke på tre forhold. For det første vil omfang og karakter av de utfordringene vi har analysert, være påvirket av knappheten på ressurser i en organisasjon. I en situasjon med ledige ressurser kan det antas at det er lettere å sette av tid til kompetanseutvikling både «i» og «mellom» prosjekter. Hvis det derimot er knapphet på spesialiserte ressurser, kan det antas at dette øker spenningene mellom prosjektbehov og langsiktige behov og mellom prosjekter som konkurrerer om de samme ressursene.

For det andre vil den organisasjonsstrukturen påvirke omfanget av de aktuelle spenningene og måten disse håndteres på. Vår case er en prosjektmatrikse hvor det er en relativ balanse mellom fag- og prosjektsiden. Dette skiller seg fra virksomheter som er mer funksjonelt organisert på den ene siden, og virksomheter hvor prosjektsiden har større innflytelse på bemanning og opplæring på den andre siden. Vi kan kort antyde noen hypoteser knyttet til ulikhet i struktur. I førstnevnte virksomheter kan det antas at det er lettere å prioritere langsiktig fagutvikling, siden prosjektsiden har mindre formell innflytelse. I sistnevnte organisasjoner vil trolig fagsiden ha mindre betydning for allokering, og bemanning av prosjekter og medfølgende spenninger vil i større grad bli håndtert direkte mellom prosjekter.

En tredje faktor er utøvelse av lederroller og samhandling innen en gitt struktur (jf. Nesheim, 2017). I store, prosjektbaserte organisasjoner vil det typisk være formelle roller, prosedyrer for utvikling og allokering av kompetanse, samt arenaer for samhandling mellom leder på begge side. Evne til problemhåndtering, felles situasjonsforståelse og å komme fram til gode løsninger vil imidlertid være påvirket av hvordan man agerer i disse rollene. Rolleforståelse og evne til dialog og samhandling vil her ha stor betydning (Anand & Daft, 2007; Nesheim, 2017)

## 8 KONKLUSJON

I denne artikkelen har vi identifisert og analysert spesifikke utfordringer ved kompetanseutvikling og allokering av kompetanse i en prosjektbasert organisasjon. Vi har vist hvordan håndtering av kompetanseutvikling og allokering av menneskelige ressurser er preget av avveininger mellom ulike hensyn, av samspill mellom ledere fra de to sidene av matrisen, og innslag av konkurranse, forhandlinger og ulike virkelighetsforståelser mellom personer i ulike lederroller. Artikkelen bidrar til litteraturen om prosjektbaserte organisasjoner gjennom identifisering av konkrete spenninger under disse temaene.

I tillegg kommer ny innsikt om matriseorganisering, med vekt på lederutfordringer i denne strukturen, knyttet til to saksområder. Dette bidrar til å utvikle og klargjøre den mer generelle forståelsen av spenninger i slike organisasjoner, som man typisk finner i litteraturen (f.eks. Sy & D'Annunzio, 2005).

En begrensning ved analysen er at vi baserer oss på intervjuer i *én* enhet i et stort konsern på *ett* tidspunkt, noe som medfører at funnene ikke kan generaliseres i statistisk forstand. Imidlertid har formålet vært å bidra til begrepsutvikling og identifisere utfordringer, som kan danne et grunnlag for framtidige studier. En annen metodisk begrensning er at vi bygger på intervjuer med personer på fag- og prosjektsiden i den aktuelle virksomheten, og ikke har inkludert HR-spesialister og prosjektmedarbeidere (jf. Bredin & Söderlund, 2011). Selv om dette utvalget er basert på intervjuer med nøkkelinformanter i en tidlig fase av studien, er det mulig at en bredere datainnsamling *kunne* fått fram andre utfordringer og nyansert den empiriske analysen.

Artikkelen kan være et utgangspunkt for videre forskning langs flere dimensjoner. For det første kan studier i *andre virksomheter og andre kontekster* ta utgangspunkt i de syv utfordringene for å kartlegge utbredelse, nyansere og justere vår konseptualisering og analysere utfordringene fra ulike aktørers ståsted. Hvilken betydning har knapphet på ressurser, bedriftsstørrelse, bransjenormer og trekk ved de aktuelle markedene i denne forbindelse?

For det andre kan man søke variasjon i *formell struktur* og hvordan prosjekt og fag knyttes sammen. Hvilken betydning har dette for kompetanseutvikling og allokering av kompetanse? For det tredje kan søkelyset rettes mot hvordan utfordringene *håndteres*, gjennom organisatoriske mekanismer, samhandling og dialog mellom involverte ledere. I hvilken grad bygges det opp virkemidler i form av verktøy, møtearenaer og roller for å håndtere spenningene i prosjektbaserte matriser? Hvordan utøves ledelse i slike virksomheter, kjennetegnet av komplementære mellomlederroller med stor innbyrdes avhengighet? En rekke forskningsdesign og metoder for datainnsamling vil være aktuelle i dette arbeidet.

**REFERANSER**

- Anand, N. & Daft, R.L. (2007). What is the right organization design, *Organizational Dynamics* 36(4):329–344.
- Bakker, R.M. (2010). Taking stock of temporary organizational forms: A systematic review and research agenda. *International Journal of Management Reviews* 12(4):466–486.
- Bartsch, V., Ebers, M. & Maurer, I. (2013). Learning in project-based organizations: The role of project teams' social capital for overcoming barriers to learning. *International Journal of Project Management* 31(2):239–251.
- Boxall, P., Purcell, J. & Wright, P. (2007). *The Oxford handbook of human resource management*. Oxford: Oxford University Press.
- Bredin, K. & Söderlund, J. (2011). The HR quadriad: A framework for the analysis of HRM in project-based organizations. *The International Journal of Human Resource Management* 22(10):2202–2221.
- Engwall, M. & Jerbrant, A. (2003). The resource allocation syndrome: the prime challenge of multi-project management? *International Journal of Project Management* 21(6):403–409.
- Ford, R.C. & Randolph, A.W. (1992). Cross-functional structures: A review and integration of matrix organization and project management. *Journal of Management* 18(2):267–294.
- Girard, J. & Girard, J.A. (2015). Defining knowledge management: Toward an applied compendium, *Online Journal of Applied Knowledge Management* 3(1):1–20.
- Grant, R.M. (1996). Toward a knowledge-based theory of the firm. *Strategic Management Journal* 17(S2):109–122.
- Hobday, M. (2000). The project-based organisation: an ideal form for managing complex products and systems? *Science and Technology Policy Research* 29(7–8):871–893.
- Huemann, M., Keegan, A. & Turner, J.R. (2007). Human resource management in the project-oriented company: A review. *International Journal of Project Management* 25(3):315–323.
- Karlsen, J.T. (2013). *Prosjektledelse – fra initiering til gevinstrealisering*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Keegan, A., Huemann M. & Turner, R. (2012). Beyond the line: Exploring the HRM responsibilities of line managers, project managers and the HRM department in four project-oriented companies in the Netherlands, Austria, the UK and the USA. *International Journal of Human Resource Management* 23(15):3085–3104.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. 2 utg. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Medina, A., Müller R. & Bredillet, C. (2011). *The unresolved struggles between project managers and functional managers in matrix organizations*. *Proceedings of the 11th Annual European Academy of Management*. Tallinn, Estland, Estonian Business School.
- Mjelde, M.E. & Nesheim, T. (2015). Ledelse i ulike kontekster, *Magma* 2:62–72.
- Nesheim, T. (2017). Utfordringer i flerdimensjonale strukturer, kapittel 3. I: Nesheim, T. & Stensaker, I. (red.). *Fokus på fremtidens foretaksløsninger* (s. 45–71). Bergen: Fagbokforlaget.
- Nickerson, J.A. & Zenger, T.R. (2004). A knowledge-based theory of the firm – the problem solving perspective, *Organization Science* 15(6):617–632.
- Prencipe, A. & Tell, F. (2001). Inter-project learning: processes and outcomes of knowledge codification in project-based firms, *Research Policy* 30(9):1373–1394.
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2009). *Research methods for business students*, 5. utg. Essex: Pearson Education Limited.
- Sy, T., Beach, L. & D'Annunzio, L. (2005). Challenges and strategies of matrix organizations. *Human Resource Planning* 28(1):39–48.

- Söderlund, J. & Tell, F. (2011). The P-form: Contingencies, characteristics and challenges. I: Morris, P.W., Pinto, J. & Söderlund, J., *The Oxford Handbook of Project Management* (s. 37–64). New York: Oxford University Press.
- Zika-Viktorsson, A., Sundström, A. & Engwall, M. (2006). Project overload: An exploratory study of work and management in a multi-project setting, *International Journal of Project Management* 24(5):385–394.

## SAMMENDRAG

Forskningen har de to siste tiår lagt stor vekt på at bedriftens konkurransefortrinn er kunnskapsbaserte og knyttet til medarbeidernes kompetanse, og til utvikling, deling og anvendelse av kunnskap. I artikkelen går vi inn på kompetanseutfordringer i en spesifikk faglig kontekst: prosjektbaserte organisasjoner. Forfatterne identifiserer og analyserer spesifikke utfordringer knyttet til a) kompetanseutvikling og b) allokering av kompetanse.

Vi har gjennomført en eksplorativ case-studie i en stor virksomhet i petroleumssektoren i Norge. Bedriften er organisert som en prosjektmatrise, basert på en kombinasjon av en faglig inndelt basisorganisasjon og en midlertidig, prosjektbasert del. Analysen bygger på intervjuer med åtte personer i ulike lederroller innen de to sidene i matrisen.

Forfatterne finner at manglende vilje til opplæring i prosjekter, rovdrift på enkeltressurser og effekter av gruppesammensetning er viktige utfordringer når det gjelder kompetanseutvikling. Med hensyn til allokering av kompetanse går vi inn på personfokus, konkurranse mellom prosjekter, låneavtaler og «rugging» på ressurser, samt deling av ressurser.

## ABSTRACT

Research in the two last decades has emphasized that the competitive advantage of firms is knowledge-based and related to employees' competencies, and the development, sharing and application of knowledge. Here, we focus on knowledge challenges in a certain context: project-based organizations. The authors identify and analyze specific challenges related to a) knowledge development and b) allocation of competencies.

We executed an explorative case study in a large firm in the petroleum sector in Norway. The firm is organized as a project matrix, based on a combination of special competencies (basis) and projects. The analysis is based on interviews with eight incumbents of various managerial roles at both sides of the matrix. The authors found that reluctance to use training in projects, excessive use of key resources and effects of team composition were vital challenges of knowledge development. As regards allocation of competencies, person focus, competition between projects, leasing arrangements and sharing of resources were emphasized.

## FORFATTEROPPLYSNINGER

*Torstein Nesheim* er seniorforsker ved Samfunns- og næringslivsforskning. Han har dr.grad fra Norges handelshøyskole og professorkompetanse. Nesheim arbeider særlig med temaene organisasjonsstruktur, samordning mellom statlige etater, tilknytningsformer for arbeid og kunnskapsdeling i organisasjoner.

Torstein Nesheim  
SNF  
Helleveien 30  
5045 Bergen  
Torstein.Nesheim@snf.no

*Anna Reisvaag Lindland* har mastergrad fra Norges handelshøyskole, med spesialisering innen strategi og ledelse og Master in International Management fra CEMS. Hun jobber som rådgiver ved Sørlandet sykehus HF.

Anna Reisvaag Lindland  
Sørlandet sykehus HF  
Postboks 416 Lundesiden, 4604 Kristiansand

*Anja Mikkelson* har mastergrad fra Norges handelshøyskole, med spesialisering innen strategi og ledelse. Hun jobber som prosjektleder i Stord kommune.

Anja Mikkelson  
Stord kommune  
Postboks 304  
5402 Stord

# Omdømmehåndtering i høyere utdanning



Argumentasjon og selvframstilling i studiekataloger

DANIEL NYGÅRD OG HOGNE LERØY SATAØEN

**Stikkord:** omdømmehåndtering, merkevarebygging, høyere utdanning, differensiering, legitimitet, institusjonalisering

**Keywords:** reputation management, branding, higher education, differentiation, legitimacy, institutionalization

## 1 INNLEDNING<sup>1</sup>

Omdømmehåndtering er en av de mest innflytelsesrike trendene som moderne organisasjoner blir utsatt for (Røvik 2007). Omdømmehåndtering viser til aktivt og strategisk arbeid for å pleie omgivelsenes oppfatning av organisasjonen som helhet, og har blitt viktig for både private og offentlige virksomheter (Wæraas, Byrkjeflot & Angell 2011). Også høyere utdanningsinstitusjoner (HU) opplever det i dag som en nødvendig oppgave å pleie forholdet til omgivelsene (Stensaker 2007; Drori, Tienari & Wæraas 2015; Drori 2013). Et godt omdømme anses som sentralt for å nå opp i konkurransen om forskningsmidler, ansatte og studenter. Betydelige ressurser legges ned i å bygge opp kommunikasjonsavdelinger, utvikle profileringsstrategier, utforme visuell identitet, drive mediehåndtering og kommunisere med publikum i ulike kanaler. Dette kjennetegner utviklingen også i Norden (se f.eks. Engwall 2008; Nærland 2016; Christensen & Gornitzka 2017). I denne artikkelen ser vi nærmere på én side av fenomenet, nemlig profilering mot prospektive studenter gjennom studiekataloger.

Vårt utgangspunkt er at ledelseslitteraturen gir en rik tilgang på oppskrifter og grep for vellykket omdømmehåndtering. Disse bidragene har betydelige fellesnevner (Byrkjeflot 2011; Sataøen 2011), herunder anbefalinger om å kommunisere en overordnet identitet som er *konsistent* og som også er *distingverende* i forhold til konkurrentene. Det er imidlertid stilt spørsmål



ved denne instrumentelle omdømmeteorien egnethet for offentlige organisasjoner (Wæraas & Byrkjeflot 2012). Videre er det uklart i hvilken grad det er mulig og hensiktsmessig for HU å vise frem en konsistent og distinkt profil (Wæraas & Solbakk 2009), og pekt på at HU utsettes for et betydelig press i retning standardisering og konformitet (Sataøen & Wæraas 2016:167). For HU kan derfor hensynet til å bygge organisasjonens omdømme stå i konflikt med hensynet til å sikre *legitimitet*.

I artikkelen nærmer vi oss denne spenningen empirisk, gjennom en kvalitativ innholdsanalyse av studiekatalogene til 9 norske offentlige universiteter og høyskoler. Studiekataloger inngår som en del av HUs rekrutteringsarbeid, og deles ut under utdanningsmesser og skolebesøk. Katalogene er interessante fordi de er blant de første kommunikasjonssituasjonene mellom studenter og læresteder, med potensial til å påvirke oppfatninger og forventninger både til enkeltinstitusjoner og høyere utdanning generelt. Samtidig inngår katalogene i et større arsenal av omdømmerelaterte aktiviteter i HU, og kan være utformet for å ivareta flere hensyn (f.eks. intern oppslutning og legitimitet i sektoren). Studiekataloger er særlig relevante studieobjekter i et slikt perspektiv fordi de søker å mane frem bestemte bilder av og identiteter for institusjonene, er rettet mot en viktig målgruppe, og inngår i en situasjon der institusjonene opptrer i direkte konkurranse med hverandre. Studiekataloger er i tillegg et lite studert fenomen (Hartley & Morphew 2008) og kan dermed gi ny kunnskap om omdømmehåndtering i sektoren mer generelt.

Problemstillingene i artikkelen er: *Hvordan fremstiller HU seg selv i studiekatalogene? Hvilke utfordringer reiser omdømmehåndtering i sektoren for høyere utdanning?* Artikkelen starter med en presentasjon av teorier om omdømmehåndtering, og en kortfattet gjennomgang av trekk ved sektoren for høyere utdanning. Dette munner ut i tre konkrete forventninger knyttet til datamaterialet. Teoridelen blir etterfulgt av en kort beskrivelse av metode og analysestrategier. Artikkelens empiridel starter med en presentasjon av studiekatalogenes struktur og innhold, før vi særlig fokuserer på spørsmålet om konsistens og differensiering samt ulike former for profilering. Til slutt diskuteres resultatene i lys av de skisserte forventningene, og knyttes til utfordringer med omdømmehåndtering i sektoren.

## 2 TEORETISK BAKGRUNN

Økt konkurranse om studenter, ansatte og bevilgninger forstås ofte som den viktigste katalysatoren for at HU har blitt aktive omdømmeforvaltere (Drori, Tienari & Wæraas 2015; Sataøen & Wæraas 2015; Stensaker 2007). Grunnlaget for konkurransen er delvis skapt gjennom reformer som har etablert markeder og kvasi-markeder for høyere utdanning og forskning, der institusjonenes finansiering er avhengig hvordan man gjør det i den nasjonale kampen om

offentlige og private midler. I tillegg konkurrerer institusjoner i større grad på tvers av landegrensene, som en følge av økende personmobilitet og internasjonal finansiering. Standardisering av utdanningssystemer (Guri-Rosenblit, Šebková & Teichler 2007) samt gjennomslaget for ideen om at kvalitet kan måles ut fra idealet om «academic excellence» (Paradeise & Thoenig 2013), gjør videre at læresteder rangeres og vurderes mot hverandre i større grad enn tidligere – også på tvers av land.

I jakten på et godt omdømme kan HU støtte seg på en omfattende litteratur med oppskrifter for omdømmehåndtering (Røvik 2007). Teorier om omdømmehåndtering har i stor grad sprunget ut fra studier av private bedrifter, men mange hevder likevel at slike teorier har relevans også for offentlige virksomheter eller fremstår som allmenngyldige (Wæraas, Byrkjeflot & Angell 2011). Det er videre betydelige likheter mellom mange bidrag med hensyn til hvilke anbefalinger som fremsettes for organisasjoner som vil oppnå et fremragende omdømme (Byrkjeflot 2011; Sataøen 2011).

Fombrun & van Riel (2004) står bak en av de mest siterte og solgte bøkene om omdømmehåndtering. De hevder at en viktig egenskap som skiller organisasjoner med et fremragende omdømme fra resten, er at de kommuniserer *konsistent*. Denne innsikten formidles også i to norskspråklige bøker om omdømmehåndtering. Apeland (2010:129) beskriver *tydelighet* i kommunikasjonen som et ideal, som gjør det enklere for omgivelsene å kjenne igjen og forstå organisasjonens budskap. Brønn & Ihlen (2009:177) anbefaler virksomheter å unngå motstridende uttalelser, og hevder at de best ansette organisasjonene styrer kommunikasjonen slik at de uttrykker seg konsekvent og logisk.

Ifølge Fombrun & van Riel (2004) er *distinksjon* en annen sentral faktor som skiller organisasjoner med et utmerket omdømme fra andre. Også denne anbefalingen viderefremmes i de norske bøkene. Brønn og Ihlen (2009:177) hevder at «[t]oppangerte selskap skiller seg fra konkurrentene ved at de bygger opp omdømmet på grunnlag av en slags kjerneomdømmeplattform basert på organisasjonens egenart, eller karakteristiske trekk, de attributtene som gjør hver enkelt organisasjon unik». Apeland (2010:130) skriver at «[s]elskaper som skiller seg ut, blir lettere gjenkjent, og det er enklere for dem å bygge andre verdier rundt sin identitet».

Anbefalingen om distinksjon kan imidlertid være krevende å følge i praksis. Det er vist at organisasjoner til tross for ambisjoner om å uttrykke unikheter ofte ender opp med å gjøre det motsatte, fordi karakteristika som internt blir oppfattet som distinkte, i virkeligheten er klisjeer og generiske trekk (Antorini & Schultz 2005). I den kritiske litteraturen om omdømmehåndtering blir det også ofte pekt på at organisasjoner opplever en spenning mellom differensiering og homogenisering (Lockert 2017; Wæraas 2015). Omdømmehåndtering knytter seg til ideer om at organisasjoner må skille seg ut ved å være unike for å konkurrere og få oppmerksomhet på et marked. Samtidig må organisasjoner

ha legitimitet i omgivelsene, noe som kan oppnås ved å vise likhet med andre (King & Whetten 2008). Innenfor ny-institusjonell teori fremheves det at moderne organisasjoner utsettes for sterkt press fra omgivelsene om å være moderne, rasjonelle og effektive (Røvik 2007), og en dominerende antakelse er at organisasjoner tar inn populære ideer fordi det signaliserer likhet med andre og dermed gir legitimitet (Kvåle & Wæraas 2006:26). Omdømmehåndtering kan nettopp illustrere en slik populær organisasjonsidé (Røvik 2007) og således sees på som en kilde både til konformitet og differensiering. Mer konkret: Når det gjelder HU, kan legitimitetshensyn forklare eksistensen av omdømmeelementer som verdier, visjoner, profileringsstrategier og studie-kataloger ved at dette er noe alle moderne, rasjonelle utdanningsinstitusjoner har. Videre kan det tenkes at det over tid har skjedd en institusjonalisering av hva slike elementer kan og bør inneholde, samt hvilke egenskaper man bør signalisere for å bli akseptert.

Også anbefalingen om enhet og konsistens kan være utfordrende for HU. Wæraas & Byrkjeflot (2012:191) påpeker at mange offentlige organisasjoner kjennetegnes av å være fragmenterte, ha ansvar for ulike funksjoner og måtte håndtere mange interesser. Dette gjelder også akademiske institusjoner, som rommer mange ulike verdier, ofte er store og komplekse med mange underenheter, består av ulike grupper (vitenskapelig ansatte, administrativt personell, studenter, etc.) og er hjem for svært forskjellige disipliner. I tillegg må de forholde seg til mange forskjellige eksterne interessenter med ulike forventninger og behov. Det er argumentert for at HU kan være for komplekse og fragmenterte til å fremstille seg med en enhetlig identitet, og at forsøk på dette kan utløse indre konflikter og vanskeliggjøre imøtegåelsen av tvetydige krav fra omgivelsene (Wæraas & Solbakk 2009).

### 3 DEN NORSKE KONTEKSTEN

Omdømmehåndtering som fenomen på norske universiteter og høyskoler må sees i lys av at sektoren de siste tiår har gjennomgått omfattende endringer. Det har foregått en stor reformaktivitet inspirert av NPM-idealene om autonome enheter som tilfredsstillende økte krav om service, effektivitet og markedstilpassning. Reformene i universitets- og høyskolesektoren har blant annet gitt en utvidelse av institusjonenes arbeidsoppgaver, økt formalisering og standardisering (Bleiklie 1998:87) samt en styrking av bedriftsstyringen på bekostning av tradisjonell forvaltningsstyring og det interne organisasjonsdemokratiet (Bleiklie & Frølich 2014:52). Reformene i sektoren fra 1990-tallet, og spesielt Kvalitetsreformen fra 2003, har i tillegg gitt økt konkurranse mellom institusjonene – særlig om studenter (Michelsen & Aamodt 2007:36).

Videre har det skjedd en konsentrasjon i retning av færre, men større enheter. Dette skjedde først gjennom Høgskolereformen fra 1994. Distriktshøgsko-

lene ble da slått sammen med andre institusjoner i det regionale systemet til 26 statlige høyskoler, og kunstfagutdanningen ble samlet på to kunsthøyskoler. Senere har konsentrasjonen fortsatt, særlig etter Strukturreformen fra 2015, som har ført til fusjoner av både statlige og private institusjoner. Disse sammenslåingene har gitt større og mindre spesialiserte institusjoner.

Til sist har forskjellene mellom institusjonstypene på noen områder blitt mindre tydelige enn før. Fra et utgangspunkt der ulike institusjoner og institusjonstyper var underlagt særlover, har man i dag en situasjon der alle offentlige og private institusjoner omfattes av universitets- og høyskoleloven fra 2005 og er underlagt NOKUT som godkjennings- og kontrollorgan for høyere utdanning. Kvalitetsreformen bidro også til større likhet mellom institusjonstypenes utdanninger på lavere grad (Bakken 2013).

Den norske universitets- og høyskolesektoren består i dag av 33 akkrediterede læresteder fordelt på 3 hovedkategorier: 10 universiteter, 9 vitenskapelige høyskoler og 14 høyskoler. Selv om arbeidsdelingen mellom de ulike institusjonene og institusjonskategoriene har blitt mer utydelig, er det fortsatt viktige forskjeller. Universiteter kan opprette studietilbud på alle nivå, mens høyskoler og vitenskapelige høyskoler som hovedregel kun har selvakkrediteringsrett for studier på bachelornivå. Et videre skille er at universitetene tradisjonelt har hatt en hovedvekt på disiplinstudiene, høyskolene har tilbydd kortere og yrkesrettede studier innenfor et avgrenset fagfelt, mens de vitenskapelige høyskolene har drevet undervisning og forskning på universitetsnivå i fag som ikke dekkes av de tradisjonelle universitetene. Muligheten for å søke om endring av institusjonskategori har riktignok gitt et mer komplekst landskap der flere av universitetene har høyskolebakgrunn, og mange av høyskolene har universitetsambisjoner. Det er likevel forskjeller når det kommer til forskningstygde og akademisk kapital, som er høyere ved de tradisjonelle universitetene og enkelte vitenskapelige høyskoler, noe som i liten grad har blitt påvirket av strukturendringene (Reymert mfl. 2015).

#### 4 FORVENTNINGER TIL DATAMATERIALET

I Norge fins det etter hvert flere studier med omdømmerelaterte problemstillinger knyttet til sektoren for høyere utdanning. Dette gjelder for eksempel omdømme og visjoner (Sataøen 2014), omdømme og verdier (Wæraas & Sataøen 2018), omdømme og symboler / strategier (Christensen & Gornitzka 2017), samt omdømme i konkrete organisasjonsprosesser (Wæraas & Solbakk 2009). Vi kjenner imidlertid ikke til norske eller nordiske studier som tar for seg studiekataloger eller andre former for direkte promoteringsmaterieell til eksterne interessenter. Internasjonalt har Ragan & McMillan (1989) gjennomført en diskursanalyse av studiekataloger («viewbooks») for 28 ulike amerikanske humanistiske utdanninger. Et av funnene er at institusjonene

har tilpasset seg konsumentsamfunnet ved å fremheve distinkte kjennetegn og understreke unikhhet. Hartley & Morphews (2008) studie av 48 amerikanske universiteters kataloger finner imidlertid motsatte tendenser, nemlig at generiske og stereotype budskap presenteres. Osei-Kofi & Torres' (2015) studie av kataloger fra teknologi- og realfagsstudier bekrefter tendensen til sterk stereotypifisering.

Basert på de dominerende anbefalingene om omdømmehåndtering og vår beskrivelse av den organisatoriske konteksten forventer vi å finne spor av distinksjon i studiekatalogene. Det vil si at vi antar at institusjonene forsøker å profilere seg som unike eller bedre enn andre. Samtidig har vi pekt på utfordringer knyttet til tydelig distinksjon. Vi vet fra nevnte studier av norske HUs bruk av verdier og visjoner at nisjeorientering ikke er vanlig, og to av studiene av amerikanske studiekataloger finner også at det eksisterer en del stereotypier. I tråd med Paradeise & Thoenigs (2013) diskusjoner om den tiltakende kampen om posisjonering på utdanningsfeltet, der særlig formaliserte og målbare indikatorer har blitt viktig som kvalitetssymboler, er det likevel rimelig å forvente at institusjonene forsøker å uttrykke sine bragder og særegenheter.

Basert på omdømmeanbefalingene forventer vi også at institusjonene fremstiller seg som konsistente med en tydelig og gjennomgående identitet. Samtidig har vi vist til at HU er komplekse, noe som kan være med å dempe en slik profilert identitet. Universiteter har i klassiske organisasjonsstudier blitt karakterisert som «løst koblede» (Weick 1976) og som «organiserte anarkier» (Cohen, March & Olsen 1972), noe som kan indikere utfordringer med å etablere én samlende identitet. Gitt de siste årenes markedsreformer, i kombinasjon med omdømmekonseptets gjennomslag, forventer vi likevel at institusjonene har en gjennomgående selvframstilling som ikke spriker i ulike retninger. Særlig forventer vi å finne dette i dokumenter som studiekataloger, som har en tydelig målgruppe og er ett av studentenes første møter med institusjonene.

Til sist forventer vi at ulike typer av HU vil fokusere på ulike aspekter i profileringen, fordi de er substansielt ulike og har ulike behov når det gjelder å bygge omdømme (jf. Paradeise & Thoenig 2013). Dette er også å forvente gitt funnene til Christensen & Gornitzka (2017) om variasjoner mellom ulike universitetstyper i hvilke omdømmesymboler som benyttes. I utvalget har vi inkludert ulike typer av læresteder for å få frem variasjonen som finnes i sektoren for høyere utdanning i Norge. Det norske universitets- og høyskolesystemet har tradisjonelt hatt en klar arbeidsdeling mellom universiteter og høyskoler. Selv om reformprosessene har gjort skillene mindre tydelige, forventer vi likevel at historiske forskjeller gjenspeiles i ulik vekt på henholdsvis forskning og praksisnærhet. En videre hypotese er at vi vil finne klare forskjeller mellom eldre, breddeorienterte universiteter og de nye universitetene. Vi antar at de

førstnevnte i større grad enn andre vil fokusere på tradisjon og akademisk tyngde. De nye universitetene (med fortid som høyskoler) har måtte tilkjempe seg plass, og kan antas å ha behov for å posisjonere seg vis-à-vis de eldre universitetene og samtidig distansere seg fra høyskolene. En hypotese er at disse vil fremstå som rasjonelle organisatoriske aktører (Krücken & Meier 2006), for eksempel gjennom fokus på konkurranseorienterte trekk som studentfasiliteter og internasjonalisering.

## 5 UTVALG OG METODE

Artikkelen tar utgangspunkt i en studie<sup>2</sup> av norske høyere utdanningsinstitusjoners selvbeskrivelse slik den fremkommer i studiekataloger rettet mot prospektive studenter. Studiekataloger er en viktig kanal for å kommunisere med denne målgruppen, også etter fremveksten av internett og sosiale medier (Hartley & Morphew 2008). Katalogene vi undersøkte, ble distribuert i stort omfang og fremsto som sentrale i institusjonenes rekrutteringsvirksomhet. Katalogene er videre egnede studieobjekt fordi de er avgrensede i omfang og dermed gir grunnlag for å undersøke hva som er de mest sentrale momentene lærestedene søker å formidle, og for å sammenligne de ulike institusjonene. 9 institusjoners studiekataloger fra 2016 er valgt ut med basis i prinsippet om variasjon i materialet. Som det fremgår av tabellen nedenfor, representerer institusjonene i utvalget et bredt spekter: universiteter og høyskoler, gamle og nye universiteter, statlige og vitenskapelige høyskoler, samt både spesialiserte og mer generelle institusjoner.<sup>3</sup> Studien er orientert mot offentlige institusjoner, og private høyskoler er derfor ikke inkludert.

Tabell 1. Utvalg.

(Eldre) Bredde-universitet	Spesialisert institusjon	Nytt universitet	Statlig høyskole
– Universitetet i Oslo (UiO)	– Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)**	– Universitetet i Agder (UiA)	– Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA)
– Universitetet i Bergen (UiB)	– Norges handels- og skole (NHH)***	– Universitetet i Stavanger (UiS)	– Høgskolen i Østfold (HiØf)
– Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)*			

\*Har også trekk av spesialisert institusjon \*\*Har også trekk av nytt universitet \*\*\*NHH er en vitenskapelig høyskole

Formålet er å kartlegge hva som kjennetegner lærestedenes selvbeskrivelse i denne kommunikasjonskanalen. Videre tok analysene sikte på å kartlegge grad av intern konsistens, grad av distinksjon, og om forskjellige institu-

sjonstyper profilerer seg på ulike måter. Gjennom dette identifiseres bestemte utfordringer som HU møter i sin omdømmehåndtering. Undersøkelsen er konsentrert om den delen av studiekatalogene hvor forhold som gjelder for institusjonen som helhet, er i fokus. Presentasjonen av de enkelte studieprogrammene inngår derfor ikke i analysen.

Det er valgt en kvalitativ og utforskende metode som kombinerer teknikker fra *argumentasjonsanalyse* og *idéanalyse*. Utgangspunktet for analysen er at studiekatalogene bør forstås som argumenterende tekster der hovedformålet er å overbevise mottakeren om å studere ved institusjonen. *Argumentasjonsanalyse* er en analyse av argumenters anatomi, innrettet mot å kartlegge forholdet mellom påstand(er) og begrunnelse(r) (Bratberg 2014:112, 120). Vi legger til grunn at samme type argument kan forekomme i forskjellige tekster, men ha ulik språklig og/eller visuell fremtoning. For å sammenligne på tvers av de ulike katalogene er argumentasjonsanalyse derfor kombinert med *idéanalyse*. *Ideer* kan forstås som tankekonstruksjoner som viser til normative forestillinger om hva som er godt, viktig og verdifullt, eller deskriptive forestillinger om hvordan verden ser ut og fungerer (Bratberg 2014:58–59). *Idéanalyse* innebærer å fange opp og filtrere slike ideer fra sammenhengende tekst, for eksempel med sikte på å sortere langs dimensjoner eller konstruere idealtyper (ibid.:60, 67). Denne fortolkende prosessen er forankret i en etablert forståelse av tekstens budskap, sammenhengen den inngår i, og avsenderen den er knyttet til (ibid.: 60).

I første omgang ble dokumentene lest med sikte på å få et helhetlig inntrykk av argumentasjonen. Basert på dette ble det identifisert ulike argumenttyper, dvs. grupper av argumenter som viser til samme eller lignende overordnede budskap. Dokumentene ble deretter gjennomgått på nytt med utgangspunkt i disse argumenttypene, der konkrete argumenter i teksten ble identifisert og sortert. Underveis ble det gjort justeringer i argumenttypene ut fra det empiriske materialet. Videre ble dataene gjennomgått med sikte på å identifisere likheter og forskjeller i institusjonenes selvforestillinger, og avklare om det var konsistens i forestillingen internt i samme katalog. Til sist ble det sett etter sammenheng mellom forskjellige profileringer og de ulike institusjonstypene.

## 6 FUNN OG ANALYSE

Med ett unntak<sup>4</sup> er både strukturen og formatet på de forskjellige studiekatalogene svært lik. Den typiske katalogen er ordnet slik at det først gis generell informasjon om det som er relevant for institusjonen som helhet. Deretter følger en presentasjon av studieprogrammene som tilbys (normalt den mest omfattende delen). Til slutt er det en kortere sekvens med informasjon om høyere utdanning, herunder opptakskrav, oppbygningen av høyere utdanning i Norge og søknadsfrister. Tekstene som omhandler generelle forhold

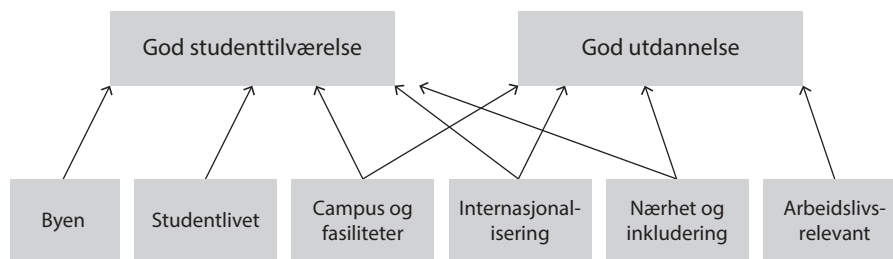


ved institusjonen, er i hovedsak usignerte informasjonstekster. I tillegg har 8 av 9 kataloger et intervju med eller en tekst signert av rektor, og enkelte inkluderer også sitater eller korte intervjuer med nåværende studenter, ansatte eller relevante arbeidsgivere. Tekstene i katalogene er videre rikt supplert med bilder og grafiske elementer.

Studiekatalogene fremstår som svært gjennomarbeidede. De språklige formuleringene og de visuelle uttrykkene tyder på at det legges ned betydelige ressurser i utformingen av dem. Sitater og bilder fremstår som strategisk utvalgte og bevisst inkludert for å støtte opp under et bilde av institusjonene som attraktive. Det er tilsynelatende alltid pent vær på studiestedene, og intervjuede studenter er strålende fornøyde med utdanningsopplevelsen. Studiekatalogene har reklamens form, og det er et idyllisert bilde av institusjonene som trer frem. Universitetene og høyskolene søker i katalogene å fremheve sine sterke sider, ikke å drive nøytral informasjonsformidling.

### 6.1 Studiekatalogenes argumentasjon

Vår analyse indikerer at to hovedbudskap er felles for alle studiekatalogene: 1) *Hos oss får du en god studenttilværelse*, og 2) *Hos oss får du en god utdanning*. Disse to hovedbudskapene støttes opp av flere biargumenter. Det er identifisert seks biargumenter som går igjen i flertallet av katalogene. Disse er gjengitt nedenfor, sammen med en setning som sammenfatter det typiske innholdet.



Figur 1. Argumentasjon.

«Som student på stedet vi er lokalisert får du nærhet til vakker natur med gode turmuligheter, og kan ta del i et rikt kulturliv»

Alle institusjonene forteller om stedet de er lokalisert, og ofte har beskrivelsen en fremtredende plass i katalogene, rikt illustrert med fotografier. Som regel brukes naturen og kulturen som grunnsteiner i beskrivelsene. Byen(e) presenteres i studiekataloger som attraktiv(e), og som en fordel ved studenttilværelsen ved det aktuelle lærestedet.

«Vi er kjent for et godt og aktivt studentmiljø, og har mange velferdstilbud for deg som student»

Samtlige kataloger beskriver et levende studentmiljø ved institusjonen, og det vises ofte til eksempler på foreninger, festivaler og/eller samlingssteder i regi av studentene selv – gjerne i kombinasjon med fotografier av aktive og smilende studenter. I tillegg gis det typisk beskrivelser av velferdstilbud i regi av institusjonen eller den tilhørende studentsamskipnaden.

«Undervisningen foregår i moderne lokaler på vår flotte campus»

Et tredje argument som går igjen, er de fysiske omgivelsene i form av flotte undervisningslokaler, rike campusfasiliteter og/eller god campusbeliggenhet. Argumentet fremmes av noen i tekster som beskriver standarden generelt, mens det andre steder fremsettes gjennom bruk av visuelle og/eller tekstlige eksempler.

«Hos oss kan du studere ved en internasjonal institusjon, og reise på utveksling til hele verden»

Alle institusjonene fremstiller seg som internasjonalt orienterte. Særlig fremtredende er informasjon om at det tilbys gode vilkår for å reise på utveksling, men flere fremhever også et internasjonalt miljø ved institusjonen.

«Hos oss kommer du tett på medstudenter og forelesere, på en institusjon som tar vare på deg som student»

Et forhold som vektlegges i katalogene, er at institusjonen kjennetegnes av nærhet mellom studenter og ansatte, nærhet mellom studenter og studenter, eller av at man på institusjonen er opptatt av studentene og lytter til deres innspill. Et moment som ofte går igjen, er fadderuken/velkomstuken, som beskrives som et arrangement hvor man blir kjent med andre og får hjelp til å finne seg til rette som student.

«Vi har et godt samarbeid med næringslivet, og en utdanning som ligger tett på oppgavene du vil møte i arbeidslivet»

Å vise frem utdanningens relevans er et svært typisk argument i studiekatalogene. Det er vanlig med omtale av dette i generelle vendinger om tett samarbeid med arbeidslivet eller praksisnær utdanning, men også ved å vise til konkrete eksempler. Noen fremhever også praksisperioder, realistiske caser i undervisningen, gjesteforelesninger eller mulighet for internship.

## 6.2 Studiekatalogenes interne enhet og konsistens

Eksistensen av en større del i studiekatalogen hvor generelle trekk ved institusjonen presenteres, er i seg selv et tegn på at man forsøker å vise frem universitetet eller høyskolen som en naturlig enhet med visse fellesnevner og en samlet identitet. Det samme er tilstedeværelsen til rektor, som med sin posisjon fungerer som et samlende symbol på institusjonen som helhet. I flere av katalogene er det også fremhevet visjoner eller lignende komprimerte uttrykk som sier noe om hvem institusjonen er eller ønsker å være.

På den annen side viser analysen at identitetsbeskrivelsene ikke er konsistente. Tvert imot er det et mangfold ved institusjonenes kvaliteter som fremvises. Hos noen av institusjonene er det riktignok mulig å identifisere en hovedprofil. Men profilen dominerer ikke fremstillingen på en slik måte at institusjonen *kun* vil bli oppfattet som et «grønt universitet» (NMBU) eller et «innovasjonsuniversitet» (UiS). Det er videre svært få tilfeller av at ett fagområde løftes frem som flaggskip, og i katalogene som inkluderer sitater eller intervjuer, har man sikret spredning i utdanningsretningene intervjuobjektene tilhører.

Den samme tendensen gjelder for beskrivelsene av byene som institusjonene er lokalisert i. Selv om det nevnes eksempler på lokale institusjoner, arrangementer, historie eller næringsliv, er presentasjonene mer orientert mot å vise frem et mangfold av muligheter enn mot å bygge opp en enhetlig by- eller regionprofil. Dette innebærer også at man i liten grad trekker linjene mellom utdanningstilbudet og spesifikke næringer i byen eller regionen (f.eks. mellom NTNU og Trondheim som «teknologihovedstaden», eller mellom UiS og Stavanger som «oljehovedstaden»).

Et fremtredende funn i materialet er at katalogene ofte kombinerer tilsynelatende motsetningsfylte identiteter og verdier. Tydeligst er dette i bybeskrivelsene, der nesten alle forsøker å kombinere det urbane med det rurale. Et annet eksempel er hvordan både internasjonalisering og byen institusjonen er lokalisert i, er sentrale aspekter i katalogene, noe som gir inntrykk av både lokal forankring og internasjonal orientering. Mange institusjoner er også opptatt av å vektlegge at de har en stor bredde, men samtidig at de er preget av nærhet, samarbeid og av at studentene blir sett som individer. En annen gjenganger er beskrivelsen av fokus både på det faglig-teoretiske og på det praktisk-arbeidslivsrelevante.

Ofte kan man finne slike motsetningsfylte verdier i én og samme setning. NHHs beskrivelse av Bergen er et illustrerende eksempel: «Plasseringen mellom sjø og fjell gir mulighet til å kombinere byliv med naturopplevelser». Andre eksempler er påstander om at «UiA er en stor institusjon, men likevel ikke større enn at det er lett å bli kjent både med studenter og ansatte», eller at «NHH ble etablert i 1936 som Norges første handelshøgskole, og er i dag en moderne høyskole». Et annet eksempel er UiO som slår fast at «et univer-

sitetsstudium krever selvstendighet», og i neste setning forsikrer om at veien er kort til erfarne studenter, veiledere og velferdstjenester som hjelper deg. Kombinasjonen av motsetningsfylte elementer er et generelt et typisk trekk ved katalogene: Ulike verdier og identiteter vises frem side om side.

### 6.3 Studiekatalogenes differensiering

Vår analyse viser et tvetydig bilde når det gjelder graden av distinksjon i studiekatalogene. Det finnes betydelige likheter i katalogenes struktur og form, og også innholdsmessig ved at det kan identifiseres argumenter som går igjen på tvers av de ulike katalogene. Hos institusjonene som inkluderer sin visjon i katalogen, er det heller ikke umiddelbart enkelt å forstå hva som er forskjellen på dem som søker «kunnskap for en bedre verden» (NTNU), «kunnskap for livet» (NMBU) eller «møter fremtiden med grenseløs kunnskap» (HiØf). Samtidig er det eksempler på institusjoner som forsøker å vise frem en profil som skiller dem fra andre ved å være annerledes (horisontal differensiering), og institusjoner som viser frem at de utmerker seg på visse områder gjennom bruk av ord som best, fremst, ledende eller størst (vertikal differensiering). Imidlertid er det ofte slik at det en institusjon fremhever som et særtrekk eller område de er gode på, også kan gjenfinnes i selvbeskrivelsene til flere andre læresteder.

Det tydeligste eksempelet på vertikal differensiering finner vi hva gjelder «akademisk eksellense». I utvalget er det NHH som tydeligst presenterer seg med en slik eliteprofil. De beskriver seg som «blant de ledende handelshøgskolene i Europa», og viser til at deres økonomiske fagmiljø er vurdert av Norges forskningsråd som best i landet. NHH er i tillegg den eneste institusjonen som eksplisitt sammenligner seg med andre på utdanningskvalitet: «Valg av utdanning er viktig for ditt fremtidige yrkesliv, men det er forskjell på utdanninger». Det loves at «på NHH vil du lære av de beste, sammen med de beste». Også de to eldste breddeuniversitetene UiO og UiB bygger delvis opp en lignende eliteprofil, og da med hovedtyngde på forskningsmeritter. UiO hevder å være «[l]andets ledende og mest tradisjonsrike kunnskapssenter», og viser blant annet til sentre for fremragende forskning, nobelpriser og rangering som Norges fremste universitet. UiB beskriver seg som et av de ledende universitetene i Skandinavia, rangering som et av verdens 200 beste universiteter, og omtaler tildelinger av Senter for fremragende forskning som en anerkjennelse av forskning i verdensklasse. Det tredje breddeuniversitetet, NTNU, har også noen tegn til vertikal distinksjon. I utvalget for øvrig er derimot fokuset på eksellense enten begrenset eller helt fraværende.

Under det som handler om velferd og det sosiale ved studenttilværelsen, er det eksempler på spesifikke områder hvor institusjonene trekker frem at de er i toppen. Et lærested tilbyr for eksempel landets beste treningssenter

for studenter, mens andre har landets største kulturfestival, landets lengste og beste kulturfestival, landets beste studentkantine eller Nord-Europas største studentdrevne konferanse for næringslivet. Derimot er det ingen som eksplisitt sier at deres institusjon er det beste stedet å være student. NHH har riktignok overskriften «Norges beste studentmiljø?» – men da altså med spørsmålsteget. Institusjonene synes å være fornøyd med å fortelle at de er et godt sted å være student, heller enn «suverent» og «best i landet». Det er videre vanskelig å få øye på at bestemte sider ved studenttilværelsen vektlegges særlig, og dermed skiller en institusjon fra de øvrige. Riktignok brukes enkeltorganisasjoner eller -arrangementer som eksempler, men med unntak av NMBU der studentuka har en dominerende posisjon og fremstilles som unik, er det ikke typisk at studiekatalogene har et særlig fokus på visse typer aktiviteter eller tilbud. Inntrykket er at man kan oppleve mye av det samme uansett hvor man velger å studere.

Dette gjelder også beskrivelsen av studentbyene. Samtlige byer fremstår som svært attraktive, men også vanskelig å skille fra hverandre. Muligheten til aktiviteter i naturen og å ta del i kulturlivet går igjen, og disse elementene beskrives i et påfallende likelydende språk og med lignende illustrasjoner. Oslo presenteres som en «storby med unik nærhet til naturen» (UiO), Bergen som at «nærare naturen er det ikkje mogleg å studere» (UIB), Trondheim som «omgitt av naturområder» (NTNU), og Stavanger som «omgitt av sjøgrønne fjorder og snødekte fjell, for ikke å glemme fantastiske sandstrender» (UiS). Den «unike» nærheten til naturen er med andre ord likt for flere studiesteder. Når det gjelder kultur, vises det for eksempel til at «Trondheim [har] et rikt kulturliv» (NTNU), at «Halden har et rikt kulturliv», og at det «i Fredrikstad finnes et rikt kulturliv» (HiØf), mens «Bergen er kjent for det aktive og inkluderende kulturlivet» (UiB). Alt i alt fremstår studentbyene som forholdsvis like, der «den lille storbyen» trer frem som et ideal. Fremstillingen av Oslo og Bergen underspiller til en viss grad det urbane, mens det motsatte er tilfellet for de mindre byene. Gjøvik med sine 30 000 innbyggere beskrives for eksempel som «Innlandets største by», og det fremheves at «Gjøvikregionen har 70 000 innbyggere» og et «spennende kulturliv».

Når det gjelder internasjonal orientering, forsøker alle institusjonene i utvalget å fremheve seg som gode, med den konsekvens at det er vanskelig å skille dem fra hverandre på dette punktet. NHH skriver riktignok at de er Norges klart mest internasjonale utdanningsinstitusjon, men de andre gir inntrykk av ikke å være langt bak. HiØf har for eksempel «utvekslingsavtaler i store deler av verden», UiA er et «internasjonalt orientert universitet i en internasjonalt orientert region [med] avtaler om studentutveksling, studentpraksis og prosjektarbeid over hele verden», og NMBU er et «internasjonalt universitet med studenter og ansatte fra nærmere 100 forskjellige institusjoner». Selv om det faktiske antallet samarbeidsavtaler, utreisende og innkom-

mende studenter i realiteten varierer betydelig, fremstår alle institusjonene som langt fremme basert på selvbeskrivelsene i katalogene.

#### 6.4 *Institusjonstyper og profilering*

Vi gjenfinner til en viss grad historiske forskjeller i katalogene. De statlige høyskolene og de nye universitetene UiA og UiS har mer fokus på samarbeid med næringslivet og arbeidslivsrelevans i studiene. NHH og NTNU kombinerer en tydelig næringslivsorientering med forskningstyngde. Breddeuniversitetene UiB og UiO, i tillegg til NMBU (tidligere vitenskapelig høyskole), har derimot mest fokus på det akademiske. Likevel er vektleggingen av henholdsvis praksisnærhet og forskningstyngde som fortrinn mindre enn man kanskje kunne forvente om institusjonene søkte å rendyrke sine profiler.

Vi forventet at breddeuniversitetene i størst grad ville fokusere på tradisjon og akademisk tyngde. I vårt materiale skiller UiO og UiB, men også NHH, seg ut på dette området. Disse tre institusjonene refererer til en lang og stolt historie, og er også de tre institusjonene som i størst grad viser frem sin akademiske eksellens (jf. 6.3), samt de eneste institusjonene hvor logoen er et tradisjonelt segl heller enn moderne grafiske ikoner. UiB og UiO bruker også denne logoen i stort format på katalogforsiden mot en ensfarget bakgrunn, mens bilder av studenter i stor grad preger forsiden på de øvrige katalogene. UiO viser i tillegg frem sin monumentale universitetsbygning og sitt universitetsmuseum, mens bilder av universitetsbygningen og av doktorer i kapper inkluderes i katalogen til UiB. Hos det tredje breddeuniversitetet, NTNU, er derimot historien fraværende og vektleggingen av akademisk tyngde mindre enn hos UiO og UiB. Deres solide posisjon innenfor teknisk-naturvitenskapelige fag kommer ikke tydelig frem.

Vi forventet videre at de nye universitetene ville vise seg frem som noe annet enn både de eldre breddeuniversitetene og høyskolene. Vi finner dette hos UiS som ved å trekke frem medlemskap i et europeisk universitetsnettverk gjør det klart «hvilken divisjon de nå spiller i», og samtidig har en innovasjonsprofil som gjør dem noe ulik de eldre universitetene. Vi finner det også hos NMBU, som fremstår med akademiske tyngde, men også spiller på sin faglige spesialisering for å fremstå med en grønn profil knyttet til bærekraft, klima og miljø. Selvbeskrivelsen til UiA oppfyller derimot ikke vår forventning på dette punktet. Institusjonen fremstår tvert imot med en fot i begge leire, og viser til nyvunnet universitetsstatus, men med høyskolens egenskaper. Av konkurranseorienterte trekk finner vi vektlegging av internasjonalisering hos alle tre, men ikke i klart større grad enn andre. Derimot har både UiA og UiS noe større vektlegging av studentfasiliteter enn utvalget for øvrig.

## 7 DISKUSJON

Vi forventet at omdømmeoppskriften skulle ha fått et visst gjennomslag i sektoren for høyere utdanning gjennom lærestedenes kommunikasjon mot prospektive studenter. På noen områder er funnene i tråd med våre antakelser. Det er ingen tvil om at studiekatalogene i kraft av seg selv er et uttrykk for omdømmehåndtering ved at de søker å presentere organisasjonen på en mest mulig fordelaktig måte overfor omgivelsene. Forsøk på å fremstille universitetet eller høgsolen som et naturlig hele med visse fellestrekk er også i tråd med anbefalingene om å fremstå enhetlig. Gitt substansiell ulikhet mellom institusjonene og omdømmelitteraturens vektlegging av behovet for unike profiler ventet vi også å finne at ulike institusjonstyper ville fokusere på ulike aspekter i profileringen. Analysen viser at en del klassiske kjennetegn, slik som akademisk tyngde og forskningsbasert utdanning hos universitetene og vitenskapelige høgsoler, og nærhet, tett oppfølging og arbeidslivsrelevans ved de nåværende og tidligere statlige høgsolene fremkommer i selvbeskrivelsene. Noen institusjoner har også en mer eller mindre tydelig hovedprofil som til en viss grad bidrar til å skille dem ut.

På andre områder skiller imidlertid de empiriske funnene seg fra våre forventninger, eller viser et mer tvetydig bilde. Gitt at omdømmelitteraturen domineres av anbefalinger om å bygge en profil som får organisasjonen til å fremstå enhetlig, forventet vi å finne en tydelig, profilert og gjennomgående identitet. Gjennom analysene fant vi imidlertid en rekke eksempler på det motsatte, nemlig at institusjonene viser frem et komplekst og detaljert bilde av seg selv, og i stor grad kombinerer tilsynelatende motsetningsfulle identiteter og verdier. Også institusjonene som har lansert gjennomgående hovedprofiler, viser frem andre og motsetningsfulle sider i studiekatalogene.

På bakgrunn av omdømmelitteraturens anbefalinger om å kommunisere en profil som gjør at man skiller seg fra konkurrentene, og den tiltakende betydningen av kvantitative mål for kvalitet i utdannings- og forskningssfæren (Paradeise & Thoenig 2013), forventet vi at studiekatalogene skulle profilere lærestedene som ledende eller særlig gode på visse områder. På dette området var hovedtendensen at institusjonenes selvhevdelse er moderat, eller knyttet til helt avgrensede og spesifikke områder (beste kantine, festival, treningssenter, e.l.). Vi fant imidlertid eksempler hos et mindretall på at kvalitetsstempler utenfra knyttet til forskning (plassering på rangeringer, tildelinger av sentre e.l.) brukes for å fremheve akademisk tyngde. Eksellenseidealet synes dermed å ha et visst gjennomslag som en måte det er akseptert å vise frem kvalitet på. Derimot finner vi i liten grad bruk av lignende kvalitetsstempler knyttet til selve utdanningen (som f.eks. Studiebarometeret, kandidatundersøkelser, frafallstall, søkertall, inntaksgrenser, karakternivå ved avsluttende eksamener, osv.). Det er videre kun NHH som tydelig sammenligner seg med andre på utdanningstilbud og viser frem som best på området.



Gitt eksellenseidealets gjennomslag på andre områder er det overraskende at institusjonene i liten grad tar i bruk håndfaste og målbare verdier for å bygge opp under et budskap om kvalitet i utdanningen. Dette gjelder særlig fordi mange slike mål og rangeringer ikke nødvendigvis henger sammen med lignende kvalitetsstempler for forskning, og dermed kunne blitt brukt av institusjonene med mindre akademisk tyngde til å underbygge sin posisjon. I stedet refereres det til vage og mindre målbare (og dermed også mindre kompetitive) egenskaper ved institusjonen for å støtte opp under budskapet om god utdanning. Den lave graden av selvhevdelse på dette området må kanskje forstås på bakgrunn av at dette kan skape negative reaksjoner og bli oppfattet som et brudd med den egalitære norske kulturen i utdannings sfæren (Saxlind 2002). At NHH kan profilere seg som en eliteutdanningsinstitusjon, kan kanskje forklares med deres smale fagprofil, slik at de i mindre grad trækker på andres tær ved å hevde at de tilbyr den beste utdannelsen på sitt område. Som handelshøgskole tilhører de også et globalt felt der det kan tenkes å være større aksept og behov for å vise frem sin kvalitet.

Det empiriske materialet viser også stor grad av formlighet i oppbygningen av studiekatalogene, og at visse argumenter kan finnes igjen på tvers av institusjonene. Dette er i tråd med Hartley & Morphews (2008) studie, som identifiserer en bestemt studiekataloggenre. Også innholdsmessig er det affiniteter med Hartley & Morphews studie, ikke minst deres funn om at amerikanske studiecampuser fremstilles som «idyllic heavens [...] proximate either to exciting cosmopolitan centers or the wholesome great American outdoors» (ibid.:677). Lignende stereotyper finnes i det norske materialet. Studiebyene fremstår som tilbydere av den ideelle kombinasjonen av naturopplevelser og pulserende urbane sentra, og ordvalget er også påfallende likt. Det samme gjelder beskrivelsene av et aktivt og mangfoldig studentmiljø, støttet opp av lignende bilder som viser smilende og aktive studenter.

Samlet sett bærer studiekatalogene preg av samling i sentrum hva gjelder format, argumenter, språklig og visuelt uttrykk. En teori som kan forklare årsaken til den observerte tilstanden, er at institusjonene har gått i *konformitetsfellen* (jf. Antorini & Schultz 2005). Vi vil imidlertid peke på en alternativ forklaring. Våre observasjoner kan nemlig indikere en institusjonalisering av hva som oppfattes som «den gode utdanningsinstitusjon». Det kan tenkes at det over tid har vokst frem et bilde av hvilke kvaliteter en god utdanningsinstitusjon bør ha, og hvordan denne institusjonen bør profileres. I så fall kan dette begrense rommet for distinksjon mot andre og gjøre det å fremstå med en enhetlig og skarp profil vanskelig. En slik institusjonalisering kan også forklare observasjoner i det empiriske materialet av institusjoner som strekker seg langt for å finne eksempler eller uttrykksmåter som gjør at de i katalogene fremstår som f.eks. internasjonalt orienterte, beliggende i en pulserende by

eller med en moderne campus – selv om de i realiteten stiller relativt sett svakere på dette området.

Institusjonene er i stor grad påvirket av de samme trendene hva gjelder studenters preferanser samt ytre krav til hva akademiske institusjoner skal være. Gitt at prospektive studenter er en mangfoldig gruppe og at de ofte velger studiested i nærheten av der de kommer fra (Stensaker 2007), kan en allsidig identitet som ikke er klart forskjellig fra konkurrentenes, være en fordel. Den vinner ikke nødvendigvis nye studenter, men gir til gjengjeld lavere risiko for å støte fra seg potensielle søkere. Den skaper også mindre konflikter internt (Wæraas & Solbakk 2009). Videre er det slik at selv om det er et politisk ønske om at HU skal konkurrere og opptre som strategiske aktører, er de samtidig pålagt å samarbeide med andre universiteter og høyskoler. Å fremstille seg selv som best eller unik, enten direkte eller indirekte på bekostning av andre, kan tenkes å gjøre slike samarbeidsforhold vanskeligere.

Det er mangfoldige og motstridende krav institusjonene må leve opp til når de skal presentere seg selv som «den gode utdanningsinstitusjon». Listen nedenfor viser noen av verdiene/idealene som kan gjenfinnes i datamaterialet:

- Moderne organisasjon vs. Tradisjonsrik institusjon
- Stor og med faglig bredde vs. Nærhet og samarbeid
- Forskningsorientert vs. Undervisningsorientert
- Kritisk distanse vs. Samfunnsrelevans
- Lokal forankring vs. Internasjonal orientering
- Kvalitet og ambisiøs vs. Egalitær og inkluderende
- Spisskompetanse vs. Breddeorientering
- Forskningskompetanse vs. Yrkeskompetanse

Hovedtendensen blant institusjonene vi har studert, er at de posisjonerer seg ved *ikke* å ta klare valg mellom ytterpunktene, men snarere fremstiller de seg selv som mangfoldige og komplekse. Omdømmelitteraturens krav om konsistens og distinksjon er derfor ikke fremtredende i vårt empiriske materiale. Våre funn fra undersøkelsen av studiekatalogene støtter dermed Wæraas & Solbakks (2009) hypotese om at HU kan være for komplekse til å uttrykkes gjennom en konsistent profil. Imidlertid er det ikke åpenbart at promotering gjennom å bygge på variasjonen og mangfoldet ved institusjonen kan fremme unikhet, slik Wæraas & Solbakk (ibid.) antyder.

## 8 KONKLUSJON

Oppskrifter på omdømmehåndtering fremhever ofte behovet for å fremstille seg med en konsistent og distinkt profil. Analysen av studiekatalogene viser at differensiering skjer, men i forholdsvis begrenset grad. Studiekatalogene rendyrker i liten grad institusjonenes profiler vis-à-vis andre, selv om det

finnes eksempler på fremheving av trekk som bidrar til å skille et lærested fra de øvrige. Selvhevdelse i form av å fremstille seg som særlig dyktig eller ledende skjer i forholdsvist liten grad. Hovedtendensen er at argumentene som brukes og det språklige uttrykket er relativt likt på tvers av institusjonene. De HU-ene som er studert, søker i studiekatalogene å formidle at institusjonen er gode på mange ting samtidig, heller enn å vise seg frem som best på ett eller få områder. Lærestedene forener videre tilsynelatende motstridende identiteter og signaliserer dermed kompleksitet mer enn konsistens.

De ulike idealene som trer frem når utdanningsinstitusjonene forsøker å bygge omdømme gjennom studiekatalogene, viser tydelige spenninger i omdømmehåndtering i sektoren. Det interessante i vårt case er mangelen på tydelige valg mellom de ulike posisjonene. Dette til tross for at katalogene inngår i en konkurransesituasjon og har en avgrenset målgruppe. Når så mange egenskaper skal vises frem i studiekatalogene, blir det også vanskeligere å få øye på de trekkene som tydelig skiller en institusjon fra de øvrige. Det gjør også at måten norske HU kommuniserer på med prospektive studenter, har en potensiell samfunnsmessig kostnad. Dersom «strategien» om ikke å ta klare valg skjuler reelle forskjeller mellom institusjonene, blir det vanskeligere for de prospektive studentene å ta informerte valg om sin egen fremtid. Videre kan tendensen til å kommunisere at studenter får «i pose og sekk», bidra til å overselge høyere utdanning. Selv ikke privilegerte norske utdanningsinstitusjoner har ubegrensede ressurser, og kan derfor ikke være gode på alt.

Vi spør om observasjonene kan forklares av en institusjonalisering av hva «den gode utdanningsinstitusjon» er og hvordan den bør promoteres. En viss likhet med andre og en mangfoldig identitet kan være med å sikre legitimitet og intern oppslutning, men synliggjør også utfordringer ved omdømmehåndtering i denne sektoren. Videre forskning som tar utgangspunkt i dette, og som ser nærmere på hvordan ulike omdømmeutfordringer blir håndtert i konkrete (kommunikasjons)prosesser, vil være nyttige for å utfylle litteraturen om omdømmehåndtering i offentlig sektor. Vi imøteser også gjerne studier som kan si noe om våre observasjoner kan gjenfinnes i HUs profilering i digitale kanaler, som blir stadig viktigere i studentrekruttering og gir mulighetene til mer målrettet kommunikasjon. Resepsjonsstudier av informasjonsmaterieell fra utdanningsinstitusjoner vil også være et velkomment bidrag til omdømmelitteraturen.

## NOTER

- 1 Artikkelforfatterne ønsker å takke forskningsgruppen Kunnskap, Politikk og Organisering ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, for verdifulle kommentarer til tidligere utkast av artikkelen. Særlig takk til professor Svein Michelsen som har lest og kommentert flere versjoner av teksten. Vi vil også takke deltakerne på ABS-seminaret i København november 2017 for konstruktive tilbake-

- meldinger. Takk også til tidsskriftets redaksjon og to anonyme fagfeller for gode innspill og kommentarer.
- 2 Det empiriske materialet er samlet inn i forbindelse med masteroppgaven «Den utmerkede utdanningsinstitusjon. En fler-casestudie av omdømmehåndtering i den norske universitets- og høyskolesektoren» (Nygård 2017).
  - 3 Høgskolen i Oslo og Akershus ble i januar 2018 tildelt universitetsstatus og skiftet navn til OsloMet – Storbyuniversitetet.
  - 4 HiOA skiller seg ut ved å ha et magasin med reportasjer og intervjuer i et mer journalistisk format. Også denne katalogen inneholder likevel oversikt over studieprogram og informasjon om generelle forhold ved institusjonen.

## REFERANSER

- Antorini, Y. & Schultz, M. (2005). Corporate branding and the conformity trap. I: Schultz, M., Antorini, Y. & Csab, F.F. (red.). *Corporate branding. Purpose/people/processes*, s. 57–78. København: Copenhagen Business School Press.
- Apeland, N.M. (2010). *Det gode selskap: omdømmebygging i praksis*. 2 utg. Høvik: Hippo-campus.
- Bakken, P. (2013). *Institusjonell dynamikk i høyere utdanning og fagskolesektoren*, 2013–4: NOKUT.
- Bleiklie, I. (1998). Justifying the evaluative state: New public management ideals in higher education. *Journal of Public Affairs Education* 4(2):87–100.
- Bleiklie, I. & Frølich, N. (2014). Styring, organisering og ledelse i høyere utdanningspolitikk. I: Frølich, N., Hovdehaugen, E. & Terum, L.I. (red.) *Kvalitet, kapasitet og relevans. Utviklingstrekk i norsk høyere utdanning*. Oslo: Cappelen Damm.
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Brønn, P.S. & Ihlen, Ø. (2009). *Åpen eller innadvent: omdømmebygging for organisasjoner*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Byrkjeflot, H. (2011). Et kritisk blikk på omdømmeblikket. I: Wæraas, A., Byrkjeflot, H. & Angell, S.I. (red.). *Substans og framreden. Omdømmehåndtering i offentlig sektor*, s. 51–70. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. & Gornitzka, Å. (2017). Reputation Management in Complex Environments – A Comparative Study of University Organizations. *Higher Education Policy* 30(2):123–140.
- Cohen, M.D., March, J.G. & Olsen, J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17(1):1–25.
- Drori, G.S. (2013). Branding of Universities: Trends and Strategies. *International Higher Education* 71:3–5.
- Drori, G.S., Tienari, J. & Wæraas, A. (2015). Guest Editors' Introduction: Strategies of Building and Managing Higher Education Brands. *International Studies of Management & Organization* 45(2):99–104.
- Engwall, L. (2008). Minerva and the media: Universities protecting and promoting themselves. I: Mazza, C., Quattrone, P. & Riccaboni, A. (red.). *European universities in transition: Issues, models and cases*, s. 31–48. Cheltenham, England: Edward Elgar.
- Fombrun, C.J. & van Riel, C.B.M. (2004). *Fame & fortune: How successful companies build winning reputations*. Upper Saddle River, N.J: FT Prentice Hall.
- Guri-Rosenblit, S., Šebková, H. & Teichler, U. (2007). Massification and diversity of higher education systems: Interplay of complex dimensions. *Higher Education Policy* 20(4):373–389.

- Hartley, J.M. & Morphey, C.C. (2008). What's being sold and to what end? A content analysis of college viewbooks. *Journal of Higher Education* 79(6):671–691.
- King, B.G. & Whetten, D.A. (2008). Rethinking the relationship between reputation and legitimacy: A social actor conceptualization. *Corporate Reputation Review* 11(3):192–207.
- Krücken, G. & Meier, F. (2006). Turning the university into an organizational actor. I: Drori, G.S., Meyer, J.W. & Hwang, H. (red.). *Globalization and Organization – World Society and Organizational Change*, s. 258–274). Oxford: Oxford University Press.
- Kvåle, G. & Wæraas, A. (2006). *Organisasjon og identitet*. Oslo: Samlaget.
- Lockert, Å.S. (2017). Konkurrerende omdømmeoppfatninger: En drøfting av nordisk omdømmeforskning på offentlig sektor generelt og kommuner spesielt. *Nordiske Organisasjonsstudier* 19(2):25–46.
- Michelsen, S. & Aamodt, P.O. (2007). *Evaluering av Kvalitetsreformen – Sluttrapport*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Nygård, D. (2017). *Den utmerkede utdanningsinstitusjon. En fler-casestudie av omdømme- håndtering i den norske universitets- og høyskolesektoren* [Masteroppgave]. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Nærland, T.U. (2016). Colonising the academy? Organisational mediatisation and public research institutions in Norway. *MedieKultur: Journal of media and communication research* 32(60):21.
- Osei-Kofi, N. & Torres, L. (2015) College admissions viewbooks and the grammar of gender, race, and STEM. *Cultural Studies of Science Education* 10(2):527–544.
- Paradise, C. & Thoenig, J.-C. (2013). Academic institutions in search of quality: Local orders and global standards. *Organization studies* 34(2):189–218.
- Ragan, S.L. & McMillan, J.J. (1989). The marketing of the liberal arts: the rhetoric of antithesis. *Journal of Higher Education* 60(6):682–703.
- Reymert, I., Hjellbrekke, J., Aamodt, P.O. & Frølich, N. (2015). *Skillelinjer i universitets- og høyskolesektoren: Et eksplorerende notat*. NIFU-rapport, 8232701161: NIFU.
- Røvik, K.A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sakslind, R. (2002). Utdanningssosiologiens tideverv. *Sosiologisk tidsskrift* 10(2):112–141.
- Sataøen, H.L. (2011). *Frå folkeopplysning til omdømmehandtering? Om institusjonalisering og profesjonalisering av informasjons- og kommunikasjonsarbeid i norske sjukehus*. Ph.d.-avhandling. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Sataøen, H.L. (2014) Åpne, mangfoldige og respektfulle? Visjoner og kjerneverdier i norske og svenske høyere utdanningsinstitusjoner. *Högre utbildning* 4(2):95–108.
- Sataøen, H.L. & Wæraas, A. (2015). Branding without unique brands: Managing similarity and difference in a public sector context. *Public Management Review* 17(3):443–461.
- Sataøen, H.L. & Wæraas, A. (2016). Building a sector reputation: the strategic communication of national higher education. *International Journal of Strategic Communication* 10(3):165–176.
- Stensaker, B. (2007). The Relationship Between Branding and Organisational Change. *Higher Education Management and Policy* 19(1):1–19.
- Weick, K.E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly* 21(1):1–19.
- Wæraas, A. (2015). Municipal Reputation Building in Norway: A Reputations Commons Tregedy? I: Wæraas, A. og Maor, M. (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector*, s. 227–244. New York: Routledge.

- Wæraas, A. & Byrkjeflot, H. (2012). Public Sector Organizations and Reputation Management: Five Problems. *International Public Management Journal* 15(2):186–206.
- Wæraas, A. & Sataøen, H.L. (2018). What we stand for: Reputation platforms in Scandinavian higher education. I: Christensen, T, Gornitzka, Å. & Ramirez, F. (red.) *Universities as agencies: Reputation and professionalization*. London: Palgrave Macmillan.
- Wæraas, A. & Solbakk, M. (2009). Defining the essence of a university: Lessons from higher education branding. *The International Journal of Higher Education and Educational planning* 57(4):449–462.
- Wæraas, A., Byrkjeflot, H. & Angell, S.I. (2011). Dilemmaer i omdømmehåndtering: substans og framtreten. I: Wæraas, A., Byrkjeflot, H. & Angel, S.I. (red.). *Substans og framtreten. Omdømmehåndtering i offentlig sektor*, s. 15–33. Oslo, Norge: Universitetsforlaget.

## SAMMENDRAG

Omdømmehåndtering er en viktig aktivitet for samtidens høyere utdanningsinstitusjoner. I denne artikkelen analyseres studiekatalogene til 9 norske universiteter og høyskoler. Vi finner at utdanningsinstitusjonene ofte viser frem en kompleks, mangfoldig og enkelte ganger motsetningsfull profil overfor potensielle studenter. Videre finner vi mange likheter mellom de ulike katalogene, og en begrenset grad av selvhevdelse og distinksjon vis-à-vis konkurrentene. Dette er ikke i overensstemmelse med dominerende anbefalinger for omdømmehåndtering som man finner i ledelseslitteraturen, hvor organisasjoner anbefales å kommunisere enhetlig og vise frem unike trekk. Vi spør om observasjonene tyder på en institusjonalisering av bildet av «den gode utdanningsinstitusjon», som begrenser mulighetene for å drive omdømmehåndtering gjennom å vise frem en konsistent og distinkt profil. Et hovedpoeng er at omdømmehåndtering i sektoren for høyere utdanning må ta hensyn til flere (og ofte motstridende) mål og verdier, som institusjonene må leve opp til for å ha legitimitet i omgivelsene.

## ABSTRACT

Reputation management is an important practice for contemporary higher education institutions. In this article, the viewbooks of 9 Norwegian universities and university colleges are analyzed. We find that higher education institutions often communicate a complex, diverse and sometimes even contradictory profile towards prospective students. Further, we find many similarities between the different viewbooks, and a limited degree of sharp distinctions towards competitors. This is not in line with the dominating recommendations of the management literature on the topic, claiming that a strong reputation is built through consistent communication and differentiation vis-à-vis competitors. We ask if the findings signalize an institutionalization of the image of which characteristics a “good higher education institutions” must possess, limiting the space for reputation building through a more singular and distinct profile. Higher education institutions must pay

attention to diverse (and often conflicting) goals and values in their reputation management, and incorporate them simultaneously in their communication to achieve legitimacy.

#### **FORFATTEROPPLYSNINGER**

*Daniel Nygård* har mastergrad i administrasjon og organisasjonsvitenskap fra Universitetet i Bergen (2017), og er nå forskningskoordinator ved Centre for Research on Discretion and Paternalism (UiB). Hans interesseområder omfatter omdømmehåndtering, digitalisering og organisasjonsendring, med særlig fokus på forsknings- og utdanningssektoren.

Daniel Nygård

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, Christies gate 17, 5007 Bergen.

Telefon: +47 988 98 893

daniel.nygard@uib.no

*Hogne Lerøy Sataøen* har doktorgrad i sosiologi fra Universitetet i Bergen (2011), på en avhandling om strategisk kommunikasjon i norske sykehus. Sataøen har tidligere jobbet som forsker ved Uni Rokkansenteret og Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, UiB, og er nå universitetslektor ved Örebro universitet. Forskingsinteressene hans handler om endring og reform i offentlige organisasjoner, strategisk kommunikasjon og omdømmebygging.

Hogne Lerøy Sataøen

Örebro universitet, Institutionen för humaniora, utbildnings- och samhällsvetenskap, Fakultetsgatan 1, 701 82 Örebro.

Telefon: +46 019 301274

hogne.sataoen@oru.se



# Fremtidsperspektiv på norsk forvaltningsforskning



Utfordringer og muligheter

OLE ANDREAS DANIELSEN OG HELGE RENÅ

## INNLEDNING<sup>1</sup>

Den statsvitenskapelige organisasjonsforskningen i Norge har utviklet seg til å bli en fruktbar og robust forskningstradisjon som foreløpig har bestått tidens prøve. Koplingen mellom organisasjonsteoretiske perspektiv og statsvitenskapelige problemstillinger har vært særdeles fruktbar. Fra Jacobsen (1964) til Olsen (2010) går det en klar rød tråd ved at fokuset er på *levende* fremfor *legale* institusjoner, og måten offentlige organisasjoner utvikler seg på og opererer i skjæringsfeltet mellom politikk og forvaltning og mellom ustabile omgivelser og skiftende preferanser hos både styrende og styrte. Disse teoretiske ansatser og empiriske fokus har stått sentralt i mange deler av organisasjonsforskningen i norsk statsvitenskap. I denne artikkelen fokuserer vi på en bestemt del av den statsvitenskapelige organisasjonsforskningen, nemlig forvaltningsforskningen, avgrenset til de deler hvor primærfokuset empirisk og analytisk har vært på *sentralforvaltningen*, eventuelt også forholdet mellom sentralforvaltningen og overnasjonalt, regionalt eller lokalt nivå.

I en kommentarartikkel i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* tok Christensen (2015) sikte på å gjøre opp status for forvaltningsforskningen<sup>2</sup> og peke på mulige veier videre, fordi forskningstradisjonen har «kommet til et modningspunkt» og at det «pågår et stort generasjonsskifte innen denne forskningsretningen i Norge» (s. 50–51). Vi deler Christensens oppfatning om behovet for å se fremover. Fagkritisk debatt er viktig og nødvendig for å drive faget fremover, og for å sikre at norsk forvaltningsforskning oppleves som relevant også i fremtiden av nordiske forvaltningsforskere og -byråkrater og internasjonal forvaltningsforskning mer generelt.

Derfor følger vi opp Christensens oppfordring og løfter blikket fremover. Vi mener det vil være fordelaktig med en så bred debatt som mulig, og gjør det

derfor i et forum med bredt nordisk organisasjonsfaglig nedslagsfelt. Vi gjør en kritisk refleksjon rundt noen hovedmomenter i forvaltningsforskningsagendaen anno 2017, fokusert langs tre dimensjoner. Vi mener norsk forvaltningsforskning har et uforløst potensial både når det gjelder *teoriutvikling* og *metodebruk*. Videre peker vi på noen utfordringer når det gjelder fagets bredere *samfunnsrelevans*, og antyder samtidig potensialet for videreutvikling.

Vår diskusjon er orientert rundt to teoretiske perspektiv som har stått sentralt i norsk forvaltningsforskning: *det transformative perspektivet* (Tom Christensen og Per Læg Reid) og *organisasjonsperspektivet* (Morten Egeberg). Det første perspektivet kan knyttes til Olsens (1992) analyseskjema og har særlig blitt anvendt i studier av forvaltningsreformer, og kjennetegnes ved at reformforløp forstås som å kunne forklares som produktet av tre separate delperspektiv: et instrumentelt (som ofte skiller mellom en hierarkisk variant hvor fokus er på overordnet kontroll og analysekapasitet, og en forhandlingsvariant som fokuserer på interessemotsetninger), et kulturelt («institusjonaliserte organisasjoner») og et omgivelsesperspektiv (som trekker inn så vel tekniske omgivelser og ressurstilgang som ideen om «institusjonaliserte omgivelser» hentet fra sosiologisk ny-institusjonalisme). Det andre perspektivet har en mer entydig kopling til klassisk administrasjons- og organisasjonsteori (Gulick 1937; March og Simon 1993; Simon 1976), og har i særlig grad blitt brukt til å forklare administrativ beslutningsatferd, i senere år med et hovedfokus på flernivåstyring innenfor rammene av Den europeiske union (EU). Som analyserammer har disse to gitt viktige bidrag til internasjonal forvaltningsforskning og har vært blant de mest anvendte perspektivene i norsk forvaltningsforskning de seneste tiår. Komparasjon på landnivå er ofte et sentralt element, ofte i samarbeid med nordiske kolleger. Samtidig har primærfokuset etter vår oppfatning vært å anvende perspektivene på nye empiriske caser fremfor teoretisk orienterte arbeider hvor den primære ambisjonen er teoriutvikling.

## DET TRANSFORMATIVE PERSPEKTIVET OG ORGANISASJONSPERSPEKTIVET: TID FOR VIDEREUTVIKLING

Teoriutviklingen i forvaltningsforskning siden nyinstitusjonalismens inntog fra midten av 1980-tallet har primært foregått i en empirisk kontekst hvor det nok har vært en viktigere ambisjon å forklare (eventuelt komme med en alternativ forklaring på) en gitt case fremfor å videreutvikle de underliggende teoretiske grunnkonseptene som sådanne. Rent teoretiske bidrag som søker å systematisere funnene og klargjøre deres teoretiske implikasjoner, er imidlertid mangelvare. Forskningstradisjonen har som nevnt kommet til et modningspunkt. Derfor etterlyser vi en kunnskapsstatus for de to teoritradisjonenes relevans og komparative forklaringskraft. En slik innsats bør fokusere

på å synliggjøre hva rammeverket *kan* forklare, og hva det *ikke kan* forklare, samt hvordan det har endret og utviklet seg over tid, og hvorfor. Endelig bør en slik gjennomgang rammes inn av en inngående teoretisk diskusjon som for ettertiden kan stå som et oppslagsverk for studenter og forskere som søker relevante teoretiske referansepunkter for det de skal studere. Vi savner rent teoretiske artikler som videreutvikler det transformative perspektivet eller organisasjonsperspektivet, og som oppfyller samtlige av de ovennevnte kriteriene. Dette bør være en relevant utfordring både for perspektivenes primære ambassadører og for neste generasjons forvaltningsforskere. Vi anser oss selv for å tilhøre sistnevnte kategori, og vil derfor her reise noen spørsmål som kan være mulige startpunkt for mer inngående teoretisk orientert arbeid knyttet til hver av de to perspektivene anført ovenfor.

Kan vi isolere en generell innsikt rundt relasjonen mellom aktører, institusjonelle bindinger og omgivelsespress, nå som det *transformative perspektivet* har informert empirisk-teoretisk forskning i snart to tiår? Og hvordan vil en løse de iboende tvetydighetene og den «analytiske relativismen» som hefter ved et rammeverk som søker å forene prinsipielt konkurrerende paradigmer? En generell innsikt er at svaret på hvordan organisasjonsstrukturer virker inn på enkeltaktører og beslutningsstrukturer, er summen av en komplisert sammenblanding av ulike faktorer. Men perspektivet gir få retningslinjer for hvordan de ulike faktorene faktisk står i forhold til hverandre. Proklameringen om at vi må gå forbi én-faktorforklaringer, utgjør – nå som da – kun innledningen til en sentral diskusjon som så langt har uteblitt. Det transformative perspektivets mikrofundamenter må således spesifiseres og gjøres eksplisitt. Dette gjelder ikke bare den nedarvede problemstillingen fra March og Olsen (1998) som gjelder relasjonen mellom interesser på den ene siden og identiteter på den andre, men også en klargjøring av hvordan aktører i bestemte situasjoner må forholde seg til og velge mellom ulike og motstridende «regler», altså forholdet mellom kognisjon og regelfølgning.

Hva angår *organisasjonsperspektivet*, er situasjonen annerledes. Der hvor det transformative perspektivet forsøker å inkorporere konkurrerende forklaringer i et felles rammeverk, har bidragsyterne innenfor organisasjonsperspektivets domene eksplisitt valgt å rendyrke et strukturelt-instrumentelt perspektiv på organisasjoner. Prioriteringen av dette perspektivet i empirisk-teoretiske studier gjør det imidlertid vanskelig å bedømme perspektivets komparative fortrinn. Et relevant tema for en mer oppsummerende *teoretisk* diskusjon vil i så måte være hva organisasjonsperspektivet kan forklare av fremveksten av et fler-nivåadministrativt system i EU som ikke fanges opp av integrasjonsteori, eller av andre varianter av institusjonell teori for den saks skyld. En interessant teoretisk utfordring i forlengelsen av dette er hvorvidt organisasjonsperspektivet også kan forklare institusjonelt design, og ikke bare effekter av dette. Det ville styrke teoriens relevans for studier av «systemintegrasjon» ytterligere.

Gitt at perspektivene har nådd et modningspunkt, mener vi det kan være fruktbart med arbeider som søker å konkretisere perspektivene, hvor grensene mot andre rammeverk tydeliggjøres, og hvor perspektivenes merverdi blir gjenstand for kritisk selvrefleksjon. Etter vårt syn er slike rent teoretiserende artikler også særlig viktig om vi skal håpe på å nærme oss en tilstand lik den Peters (2008) beskriver i sin kritiske refleksjon over institusjonell teori. Altså, at det innenfor forvaltningsforskning kan utvikles tydelige og konsistente alternativer til de dominerende perspektivene på forskningsfeltet. En slik teoretisk selvrefleksjon ville også vært en fin avrundning av lange og produktive karrierer samtidig som det også kunne stake ut en kurs for neste generasjon forvaltningsforskere.

### ENSFORMIG METODEBRUK: TID FOR ØKT METODEPLURALISME

Startskuddet for norsk forvaltningsforskning, Jacobsens (1964) studie av norsk landbruksforvaltning, benyttet seg av den historiske metoden. Noen av de mest sentrale teoretiske bidragene som har inspirert forvaltningsforskingsmiljøet, var basert på simuleringer av beslutningsprosesser (Cohen mfl. 1972; March og Olsen 1976), og March og Olsens (1989) gjenoppdaging av institusjoner hadde nok sett veldig annerledes ut dersom referansene til tidligere studier av organisasjoner og organisering i antropologi og sosiologi hadde vært utelatt. Vårt generelle poeng her er at teoriutvikling til en viss grad forutsetter metodisk pluralisme ettersom det vi får øye på, påvirkes ikke bare av trekk ved den som observerer, men også av instrumentene vi ser gjennom.

Etter vår oppfatning har det vært lite utvikling hva gjelder forskningsmetoder og undersøkelsesdesign i forvaltningsforskningen som anvender de to teoretiske perspektivene. Denne forskningen har utvilsomt hatt en særstilling internasjonalt med henblikk på datatilfang, noe som gir en empirisk tyngde som kanskje mangler komparativt sidestykke. Samtidig kan fortrinnet ha bidratt til å gjøre anvendelsen av de to perspektivene i forvaltningsforskningen metodisk ensformig.

De to teoretiske perspektivene er i utgangspunktet metodepluralistiske, i den forstand at perspektivene ikke binder forskerne til bestemte forskningsmetoder. Samtidig kan vi se noen tydelige tendenser som dels korresponderer med forvaltningsforskningen internasjonalt. Særlig bruken av spørreskjemaundersøkelser er utstrakt.

Den virkelig store surveyen, sett i forhold til nasjonal og internasjonal betydning, er den såkalte *administrasjonsundersøkelsen*. Den har satt norsk forvaltningsforskning i en særstilling internasjonalt ved å gi oss tidsserier som nå strekker seg over fire tiår (1976–2016), og er antageligvis det viktigste empiriske utgangspunktet for både det transformativ perspektivet og organisasjonsperspektivet. Dette er særlig tilfellet når vi tar høyde for at

erfaringene med denne empiriske fremgangsmåten har gitt grobunn for nye spørreundersøkelser i flere større internasjonale forskningsprosjekt, særlig fra begynnelsen av 2000-tallet og utover. Både de tverrnasjonale COBRA- (2004 og 2014) og COCOPS- (2011) surveyene (Greve mfl. 2016; Verhoest mfl. 2010) og de mer avgrensede undersøkelsene av nasjonale tjenestefolk i EU-komiteer (Egeberg 1999; Trondal og Veggeland 2003), ansatte og direktører i EU-byråer (Egeberg og Trondal 2011; Trondal og Jeppesen 2008) samt studier av embetsverket i internasjonale byråkratier (Trondal 2007) illustrerer betydningen av survey-komponenten i forvaltningsforskningen.

Før vi går videre, vil vi kort nevne at det ligger et uforløst potensial også innenfor survey-bruken. Administrasjonsundersøkelsen er unik på grunn av dens lange tidshorisont. Samtidig er den ikke basert på et *panel design*, hvilket gjør at tidsserieanalysene ikke kan gjøres på individnivå. Mer generelt tror vi det ligger et potensial i mer formalisert samarbeid mellom forskningsmiljøene og forvaltningen med sikte på å gjennomføre longitudinelle survey-undersøkelser (se også Renå og Trondal 2017). For å unngå segmentering er det imidlertid viktig at et slikt formalisert samarbeid holdes åpent for forskningsmiljøene bredt forstått, snarere enn at det tar form av en videreføring av (organiseringen av) administrasjonsundersøkelsen som sådan. En annen mulighet i survey-metodikken som med fordel kan brukes mer, er *survey-eksperimenter*. Med et godt gjennomtenkt design kunne en for eksempel undersøkt hvilket av de ulike elementene i det transformativt perspektivet som tillegges mest vekt av departementsbyråkrater i spørsmål om styring av underliggende organer.

Et mer grunnleggende spørsmål er imidlertid hvorvidt den tunge survey-forankringen er tilstrekkelig til å holde tritt med internasjonale utviklingstrekk og bidra med relevante verktøy for det som bør være det norske forvaltningsforskningsmiljøets hovedfokus for fremtiden, nemlig teoriutvikling.

Survey-metodikken er velegnet for å etablere effekter av eksempelvis stillingsnivå på en departementsbyråkrats vektlegging av henholdsvis politiske signaler og brukerinteresser, mens metodikken er lite egnet til å gi svar på hvordan politiske signaler og brukerinteresser forstås av den enkelte beslutningstaker og gjøres operasjonelle i en gitt beslutningssituasjon, med andre ord det tidligere anførte forholdet mellom kognisjon og regelfølgning. Koplingen mellom survey-data og intervjuer signaliserer én mulig løsning på denne problematikken. Det forutsetter at de relevante dimensjonene (det vil si fortolkning og mening) finner veien inn i intervjuguider. I den grad intervjuer og survey-materiell søkes kombinert i forvaltningsforskning, er det vårt inntrykk at intervjudata primært mobiliseres som supplerende indikatorer til det forskerne allerede har spurt respondentene om i spørreskjemaene.

Et alternativ for å generere nye innsikter kan være mer etnografisk orienterte studier hvor *observasjon* og *feltstudier* er sentrale. Disse metodene er gjengangere i flere høyt rangerte internasjonale tidsskrift i organisasjonsteori,

som for eksempel *Organization Science* og *Organization Studies*. I norsk kontekst er metodene blant annet brukt i studier av bakkebyråkraters vurderinger og beslutningstaking (se f.eks. Finstad 2000; Gjersøe 2016; Valland 2015). Gjennom observasjon og ved å være en observatør får forskeren en direkte tilgang til studieobjektet. Ved å observere forvaltningsbyråkratene i deres daglige virke, for eksempel når de står overfor vanskelige avveininger, kan en få dypere innsikt i hvordan de resonnerer, og hvilke vurderinger de gjør når de befinner seg i situasjoner hvor de må balansere «motstridende» regler. Et beslektet alternativ er *institusjonell etnografi*, som går ut på å studere sosiale prosesser innenfor den sosiale og kulturelle konteksten de inngår i (Lundberg og Sataøen 2014:36). I den sammenheng er analyser av tekst en viktig tilnærming, basert på at personer forstår og fortolker tekst ulikt samtidig som institusjonene de beveger seg innenfor, bruker språk og tekst som virkemidler for standardisering (jf. Lundberg og Sataøen 2014:40). En slik tilnærming fortjener økt oppmerksomhet, særlig i et forvaltningsreformperspektiv, hvor især mål- og resultatstyring understøttes av standardiserte rapporteringsskjemaer. Det ville vært fruktbart å se nærmere på hvordan skjemaenes standarder virker inn på eksempelvis mellomlederens vurderinger, og mer generelt hvordan de former styringsrelasjonen mellom leder og mellomleder.

Et mer generelt alternativ finner vi innenfor rammene av det allerede svært populære case-designet. En stor andel av forvaltningsforskningen benytter seg nettopp av case-studie som forskningsdesign. Casedesignet legger ikke per definisjon bestemte føringer på hvilke konkrete datakilder og metoder som skal inngå i forskningsprosessen. Likevel har hovedvekten av forvaltningsforskningsstudier som benytter seg av fremgangsmåten, hovedsakelig tatt utgangspunkt i kvalitative data i form av intervjuer, gjerne supplert med dokumentanalyser. En hovedvekt av forvaltningsforskningsbidragene synes primært å være opptatt av å applisere eksisterende teori på (nye) empiriske caser fremfor å ha en teoriutviklende ambisjon som sådan. Dette er ikke en repetisjon av innvendingen ovenfor, ettersom vi mener å finne spor av en tilsvarende «pre-programmering» av forskningsprosessen hvor koplingen mellom teori og metode blir konserverende med henblikk på den innsikten man skaffer til veie. Således går man glipp av noe av case-designets potensial hva angår teoriutvikling, hvor nettopp kriterier for case-seleksjon står sentralt (George og Bennett 2005; Gerring 2007). Det virker som at kjennskap til casene, praktiske årsaker og/eller casenes spektakulære kvaliteter er det som motiverer case-seleksjonen, mer enn teoriutvikling. Dette står i skarp kontrast til eksempelvis forskningsprosessene som forfølges av noen av de amerikanske organisasjonsforskerne tilknyttet SCANCOR. Her vil vi hevde at teoriutvikling er den primære forskningsmotivasjonen. Her finnes det knapt grenser for hvor «sære» caser som kan mobiliseres for dette formålet; en studie av grunnleggingen av den franske opera under Louis XIV for å bedre



forstå den såkalte «organizational imprinting hypothesis» (Johnson 2007) er bare ett av flere eksempler. Foruten kreative valg av empiriske nedslagsfelt viser de nevnte forskerne også stor villighet til å ta i bruk et bredt spekter av undersøkelsesopplegg, slik som nettverksanalyser, arkivstudier og eksperimenter, hvilket for øvrig også er mer på linje med det som nå er i vinden i mer «mainstream» statsvitenskap.

Vi bør heller ikke glemme potensialet som kan ligge i å gjenoppdage gamle koplinger mellom forvaltningsforskningen og andre disipliner som for eksempel sosiologi, antropologi og historie. Institusjonell etnografi og etnografisk orienterte studier er allerede nevnt. Det kan også være relevant å se bakover, nærmere bestemt mot rammeverket Jacobsen la til grunn, hvor «transaksjonsstrukturene» mellom politikk og administrasjon på et gitt politikkområde ble analysert i detalj over tid. Selv om den historiske komponenten på ingen måte er ignorert i forvaltningsforskningstiljøet slik det fremstår i dag – flere nyere studier som benytter seg av *registerdata* for å forklare institusjonelle endringer i sentralforvaltningen over tid, eksemplifiserer det motsatte (Danielsen og Fleischer 2016; Lægreid og Rolland 2017; Lægreid mfl. 2010) – er det i teoriutviklingsøyemed antageligvis mer å hente i Jacobsens «tykke» historiske beskrivelser. Det ligger også mange muligheter i kreativ bruk av data i tekstform. Det finnes etter hvert avanserte dataprogram for kvalitativ analyse av tekst. Gjennom systematisk analyse av tekst i offentlige og elektroniske arkiv kan vi få deskriptive analyser av endring over tid som er mer reliable enn vurderinger av enkeltinformanter gjennom intervju eller survey. Eksempler på dette er studier av bruken av tildelingsbrev i departementene (Askim 2015) og det nye forskningsprosjektet EUREX om eksperters rolle i politikkkutforming som blant annet genererer et datasett av alle norske NOU-er (ARENA 2017).

Vårt poeng her er at forvaltningsforskningsfeltet har mye å gå på med henblikk på metodepluralisme. Det er viktig med tanke på fremtiden – av flere grunner. For det første vil økt metodepluralisme skaffe til veie en kvalitativt rikere empirisk kunnskap. For det andre er rike empiriske beskrivelser og analyser en forutsetning for å utvikle nye teoretiske innsikter og på den måten drive den teoretiske komponenten i faget fremover. For det tredje er økt metodepluralisme viktig for å sikre at forvaltningsforskning også i fremtiden har en sentral posisjon i det internasjonale forskningsfellesskapet og oppleves som relevant for sine omgivelser i Norge og i Norden. Derfor etterlyser vi flere studier som tar metodepluralisme på alvor og som samtidig søker å tilpasse seg og bygge inn relevant metodefaglig innsikt i «randsonerefeltene» til forvaltningsforskningen. Dette er særlig viktig, mener vi, dersom norsk forvaltningsforskning skal henge med i kampen om forskningsressurser, som nok ikke blir mindre brutal i årene som kommer. Dette bringer oss til vårt tredje punkt, som omhandler forvaltningsforskningens bredere *samfunnsrelevans*.



## **FORTSATT SAMFUNNSRELEVANS: FAGLIG NYSGJERRIGHET, UAVHENGIGHET OG SAMARBEID MED OMGIVELSENE**

Vi blir daglig konfrontert med «relevanskriteriet» i ulike sammenhenger, formulert på ulike måter. Som regel står forskningsressurser på spill. Vi skal oppleves som relevante av studenter og praktikere, og det er forventet at vi skal hevde oss på den internasjonale forskningsfronten. Teoriutvikling og metodepluralisme er viktige grep for at faget fortsatt skal oppleves som relevant av de nevnte aktørene. Avslutningsvis vil vi gi noen mer generelle betraktninger rundt «relevanskravet».

Den viktigste enkeltkilden til forskningsmidler er kandidatproduksjon. Studenter er, som deres forelesere, lojale mot (eventuelt bundet av) markedsløigikken og trekker mot studier som gir høyest forventet avkastning på jobbmarkedet. Fagets omsetningsverdi, som jo er et vesentlig utgangspunkt for å rekruttere studenter, er imidlertid avhengig av at vi fortsetter å være salgbare også overfor våre «tekniske omgivelser». Det innebærer å generere kunnskap som oppfattes som anvendbar overfor det som til enhver tid oppfattes som presserende samfunnsmessige (organisasjons-)problemer. Her er det to mulige tilnærminger. Begge er viktige og nødvendige etter vår oppfatning. En tilnærming er å vise hvordan forvaltningsforskningsperspektivet utvider og nyanserer vår forståelse av dagsaktuelle problemstillinger, noe det finnes mange gode eksempler på (Christensen 2015:58). En annen mulig tilnærming er å påvirke hva omgivelsene anser som presserende problemer som trenger relevant kunnskap, ved å sette nye problemstillinger på agendaen. Det vil kreve at vi blir flinkere til å dyrke et av forskningens grunnprinsipper: at den skal være drevet av nysgjerrighet og, for forvaltningsforskningens del, være orientert mot å forklare hvorfor forvaltningen ser ut som, og fungerer, slik den gjør. Her ligger det et ansvar hos den enkelte forvaltningsforsker, men også hos UH-sektoren, Kunnskapsdepartementet og statsråden i å sikre forskerne rammebetingelser som muliggjør fri og uavhengig forskning også i fremtiden. Videre er det viktig at rammebetingelsene premierer forskningsaktivitet som fordyper seg i norsk empiri, uten at det nødvendigvis må resultere i publiseringer i høyt rangerte internasjonale tidsskrift. For å hevde seg internasjonalt er det (som regel) de generiske trekkene ved empirien som er i fokus, ikke empirien i seg selv. Dybdekunnskap om norsk empiri står med andre ord ikke sentralt. På sikt kan den økende internasjonaliseringen derfor paradoksalt nok føre til at norsk forvaltningsforskning oppleves som mindre relevant blant praktikerne.

Et siste moment er at det er viktig at forvaltningsforskningsmiljøet også i fremtiden har en god relasjon til forvaltningen, bygget på gjensidig tillit og respekt. Åpenhet og sjenerøs adgang fra forvaltningen har gitt norsk forvaltningsforskning et komparativt fortrinn internasjonalt når det gjelder datatilfang. For at dette skal fortsette, er det viktig at vi har en tett dialog med forvaltningen, og at vår forskning oppleves som å ha «praksisrelevans». Samtidig er det viktig at dette ikke går på akkord med den forskningsfaglige uavhengigheten.

## NOTES

- 1 Et tidligere utkast til denne kommentarartikkelen ble presentert og diskutert på et internseminar ved Institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap, 5/3 2018. Forfatterne takker deltagerne på seminaret for nyttige tilbakemeldinger på utkastet. Ansvaret for sluttproduktet hviler ene og alene på oss.
- 2 Christensen bruker begrepet «statsvitenskapelig organisasjonsforskning» (SO), men i praksis snakker han etter vår oppfatning primært om forvaltningsforskning slik vi her har definert det.

## REFERANSER

- ARENA Senter for europeiske studier (2017). Expertization of public inquiry commissions in a Europeanized administrative order (EUREX). Prosjektbeskrivelse, hentet fra <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/eurex/index.html> (lastet 29.09.2017).
- Askim, J. (2015). The role of performance management in the steering of executive agencies: Layered, imbedded, or disjointed? *Public Performance & Management Review* 38(3):365–394.
- Christensen, T. (2015). Statsvitenskapelig organisasjonsforskning i Norge – utvikling av teori og praksis. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 1(31):50–61.
- Cohen, M., March, J.G. & Olsen, J.P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17(1):1–25.
- Danielsen, O.A. & Fleischer, J. (2016). Political design or bureaucratic drift? Explaining structural changes in Norwegian central administration 1947–2016. Manuskript. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Egeberg, M. (1999). Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making. *Journal of European Public Policy* 6(3):456–474.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2011). EU-level agencies: new executive formation or vehicles for national control? *Journal of European Public Policy* 18(6):868–887.
- Finstad, L. (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax Forlag A/S
- George, A.L. & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA/London: MIT Press.
- Gerring, J. (2007). *Case study research: Principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gjersøe, H.M. (2016). Getting sick and disabled people off temporary receipt: strategies and dilemmas in the welfare state's frontline. *Nordic Journal of Working Life Studies* 6(1):129–145.
- Greve, K., Læg Reid, P. & Rykkja, L.H. (red.) (2016). *Nordic Administrative Reforms. Lessons for Public Management*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Gulick, L. (1937): Notes on the theory of organization. With special reference to government. I: Gulick, L. & Urwick, L. (red.). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.
- Jacobsen, K.D. (1964). *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johnson, V. (2007). What is organizational imprinting? Cultural entrepreneurship in the founding of the Paris opera. *American Journal of Sociology* 113(1):97–127.
- Lundberg, K. & Sataøen, H. (2014). Institusjonell etnografi – ei inspirasjonskjelde for den skandinaviske organisasjonsteorien? *Nordiske Organisasjonsstudier* 16(1):30–50.
- Læg Reid, P. & Rolland, V. (2017). Frå stabilitet til turbulens. 70 år med organisasjonsendringar i departementa – politisk design eller institusjonell tilpasning? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 2(33):114–136.

- Læg Reid, P., Rolland, V., Roness, P.G. & Ågotnes, J.-E. (2010). The Structural Anatomy of the Norwegian State: Increased Specialization or Pendulum Shift? I: Læg Reid, P. & Verhoest, K. (red.). *Governance of Public Sector Organizations*. London: Palgrave Macmillan.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (red.) (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Fagbokforlaget.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1998). The institutional dynamics of international political orders. *International Organization* 52(4):943–969.
- March, J.G. & Simon, H. (1993). *Organizations*. (2. utg.). Cambridge, MA: Blackwell Publishers.
- Olsen, J.P. (1992): Analyzing Institutional Dynamics. *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, 3(2), 247–271.
- Olsen, J.P. (2010). *Governing through institution building*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B.G. (2008). Institutional theory: problems and prospects. I: Pierre, J., Peters, B.G. & Stoker, G. (red.) *Debating institutionalism*. Manchester: Manchester University Press.
- Renå, H. & Trondal, J. (2017). Slik vinnes kampen mot survey-monsteret. *Stat og Styring* 1(27):54–57.
- Trondal, J. (2007). Is the European Commission a «hothouse» for supranationalism? Exploring Actor-Level Supranationalism. *Journal of Common Market Studies* 45(5):1111–1133.
- Simon, H.A. (1976): *Administrative Behavior*. (3. utg.). New York: The Free Press.
- Trondal, J. & Jeppesen, L. (2008). Images of agency governance in the European Union. *West European Politics* 31(3):417–441.
- Trondal, J. & Veggeland, F. (2003). Access, voice and loyalty: the representation of domestic civil servants in EU committees. *Journal of European Public Policy* 10(1):59–77.
- Valland, T.D. (2015). *Lojalitet og profesjonell standard. En studie av mellomledere i politiet* (Doktorgradsavhandling). Høgskolen i Oslo og Akershus, Oslo.
- Verhoest, K., MacCarthaigh, M., Roness, P.G. & Rubecksen, K. (2010). *Autonomy and control of state agencies. Comparing states and agencies*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

## FORFATTEROPPLYSNINGER

Ole Andreas Danielsen er forsker II ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet – Storbyuniversitetet i Oslo.

P.b. 4, St. Olavsplass,  
0130 OSLO

Helge Renå er stipendiat ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen.

Helge.Rena@uib.no

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap  
Universitetet i Bergen  
Postboks 7802  
5020 Bergen

# Nordic administrative reforms – Lessons for Public Management



KARI TOVE ELVBAKKEN

Carsten Greve, Per Læg Reid & Lise H. Rykkja (red.)

London: Palgrave Macmillan, 2016

Carsten Greve, fra Copenhagen Business School i København, og Per Læg Reid og Lise H. Rykkja fra Universitetet i Bergen er redaktører for en interessant bok om administrative reformer i Norden, basert på data fra en omfattende spørreskjemaundersøkelse blant byråkrater. Boka er gitt ut i Palgraves serie *Public Sector Organizations*. Boka bygger på forskning i EU-prosjektet COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) (finansiert av EUs sjuende rammeprogram). Boka er én av mange fra prosjektet; i denne er de nordiske landene i sentrum. Data fra andre europeiske land sammenholdes i noen utstrekning med data fra de nordiske. Redaktørene har skrevet et introduksjonskapittel og et konkluderende sluttkapittel. En eller flere av redaktørene er forfattere av fire kapitler, og fire kapitler er skrevet av andre enn redaktørene. Boka har 236 sider, med 10 kapitler og en nyttig indeks.

I *introduksjonskapitlet* gjør redaktørene rede for bokas begrunnelse og analytiske opplegg. Målet er å undersøke om det finnes en nordisk modell for administrative reformer. Med utgangspunkt i spørreskjemadata fra ansatte i ledende stillinger i departementer og direktorater undersøkes verdier og motivasjon bak reformer, ulike administrative prosesser og trender, deres innhold, ulike administrative instrumenter, koordineringskapasitet, effekter og krisehåndtering. Studien drøfter reformer i en landkontekst. To andre grupper av forklaringsvariabler er et knippe av strukturelle faktorer, egenskaper ved politikken og institusjonelle forhold – samt demografiske forhold og egenskaper ved respondentene. Redaktørene drøfter administrativ kapasitet og tar opp prosesser, innhold og effekter av dagens administrative reformer. De karakteriserer reformer som henholdsvis NPM-reformer, post-NPM-reformer, NPG (New Public Governance) og reformer som mer har karakter av NWS (New Weberian State) – og de understreker at flere dimensjoner som regel

spiller sammen. De ser det som lite fruktbart å lete etter enhetlige teorier, de argumenterer for å vektlegge kontekster, som nasjonale historisk-institusjonelle forhold og tradisjoner.

I *kapittel to* gjør Læg Reid og Rykkja rede for datamaterialet, spørreskjema data fra lag 1900 «top level»-byråkrater i de nordiske landene. Svarraten var om lag 35 % i Norden og vel 28 % blant alle i COCPOS-undersøkelsen. I departementene ble alle spurt, mens det var alle eller et utvalg som ble invitert med i direktoratene. Svarandelen drøftes, og forfatterne understreker det unike med materialet og argumenterer for at materialet er sterkt, på tross av lav svarandel.

*Kapittel tre* er skrevet av en av redaktørene, Greve, og Niels Ejersbo, ved KORA i København. De tar opp innholdet i reformprogrammene i Norden og drøfter om det er konvergens eller divergens som preger de administrative reformene. Reformene betraktes ut fra om de er av NPM-karakter eller post-NPM-karakter. Forfatterne peker på at alle landene har reformer med typiske post-NPM-trekk. Likhetene mellom landene er større enn forskjellene. De drøfter også vektleggingen av koordinering i nettverk for å håndtere gjensidige problemer, sammen med vektlegging av økt åpenhet og gjennomsiktighet i byråkratiet.

I *kapittel fire* er det tradisjoner i forvaltningen og dagens institusjonelle design som er tema. Kapitlet er skrevet av Shirin Ahlbäck Öberg og Helena Wockelberg fra Uppsala universitet. De bruker data fra COCOPS-prosjektet. Forfatterne undersøker om det er et skille mellom en vest-nordisk og en øst-nordisk administrativ tradisjon og praksis i dag, hvor den svenske og den finske forvaltningen er tenkt å representere det øst-nordiske. Forfatterne konkluderer med at de finske respondentene hadde mest til felles med de vest-nordiske. Forventninger om lav grad av politisering, stor autonomi i forvaltningen og svak koordineringskapasitet ble delvis bekreftet, med størst autonomi i Sverige (øst).

Turo Virtanen fra Helsinki universitet har skrevet *kapittel fem*. Her undersøkes roller, verdier og motivasjoner blant byråkratene. Det var ingen store forskjeller mellom byråkratene i de nordiske landene; det å yte (performance) var mest verdsatt i alle landene, foran byråkratens tradisjonelle rolle: samarbeid og det å bidra til å sette dagsorden. De norske og de finske respondentene var mest like, og de norske hadde sterkest brukerfokus. Den profesjonelle motivasjonen var sterkest, og instrumentalisme ble lavest rangert. De nordiske byråkratene så ut til å identifisere seg mest med NWS-prinsipper og distanserte seg fra NPM-prinsippene. Dette var sterkest i direktoratene, med mer tilknytning til NPM i departementene, og de danske byråkratene var mer NPM-orienterte enn de andre.

I *kapittel seks* spør Læg Reid og Rykkja om det finnes en nordisk modell for administrative reformer. Med data om prosesser, trender og innhold

i reformene, vurdert av byråkratene i spørreundersøkelsen, undersøkes det om situasjonen er preget av konvergens, divergens eller translasjon, og betydningen av land, struktur og demografi drøftes. Det viser seg at nordiske prosesser er mer planlagte, drevet av byråkrater og mindre konfliktfylte enn i de andre COCOPS-landene. Trenden er å være pragmatisk, samarbeidende og deltakende. Hypotesene om ulike typer av divergens og om situasjonsbestemmelse bekreftes.

Relevansen av ulike ledelsesinstrumenter er tema i *kapittel sju*, skrevet av Ejersbo og Greve. Forfatterne sammenligner de nordiske landene med resten av COCOPS-landene, og undersøker forskjeller mellom de nordiske landene. De undersøker instrumenter for kvalitetsfremming, for styring og for økonomi. I de nordiske landene brukes styringsinstrumenter mest, og landene bruker mer brukerundersøkelser enn de andre.

I *kapittel åtte* stilles det spørsmål om hva som betyr noe for å lykkes med administrative reformer. Forfatterne er Gunnar Helgi Kristinsson fra Universitetet på Island, Pétur Berg Matthíasson, fra OECD i Paris, og finske Virtanen. Selv om datamaterialet ikke gir grunnlag for å vurdere effekten av reformene, viser det byråkratenes oppfatning om effekter. Det at administrative reformer i Norden vurderes som vellykkede, knytter de til relativt autonome og desentraliserte byråkratier samt til en konsensusorientert politisk praksis.

Kristinsson og Matthíasson skriver i *kapittel ni* om det å håndtere finanskriser. Utgangspunktet er håndteringen av finanskrisen i Norden i 2008–2009. Her sammenlignes data fra systemnivå. Det var store forskjeller mellom de nordiske landene: Island ble svært hardt rammet, Norge lite rammet, mens de andre landene ble rammet i ulik grad. Mens krisen på 1990-tallet ble fulgt av reformer i offentlig sektor, finner forfatterne at 2008-krisen ble møtt med tiltak for effektivisering og en tendens til sentralisering, heller enn drastiske kutt.

Redaktørene oppsummerer og drøfter lærdommer for offentlig sektor i *kapittel ti*. De nordiske landene er preget av en forvaltning med stor tillit i befolkningen, en høyt ytende offentlig administrasjon og av aktive reformatorer. Forvaltningen har latt seg inspirere av mange impulser og reformtendenser. Redaktørene finner impulser fra NPM, post-NPM, NPG og NWS. Mens de nordiske landene fra 1980-tallet ble karakterisert som motvillige til reformer, med Sverige og Danmark som ytterpunkter, og Norge i midten, ble både Sverige og Danmark karakterisert som modernister rundt 2000. De nordiske landene tok ikke i bruk radikale NPM-tiltak, og post-NPM ble brukt som karakteristikk. Redaktørene identifiserer en tredje generasjon av reformer, med vekt på statssentrerte løsninger, med en blanding av mekanismer, reformer som legger seg i lag, og reformer preget av internasjonale organisasjoner som reformaktører. De argumenterer for kontekstavhengige løsninger med vekt institusjonelle forhold. Resultater fra kapitlene oppsummeres i fine tekstbokser, og redaktørenes fem konklusjoner: De finner ikke

én enhetlig nordisk modell for reformer. Situasjonen preges av et komplekst reformmønster, og det preges av hybride modeller, med komplementære reformer – og det skjer forandringer. De nordiske landene kan ikke lenger ses som motvillige til reformer. Det er ikke så store forskjeller mellom grupper av europeiske land, men noen forskjeller mellom de nordiske og land i sør. Det ses ikke lenger et skille mellom øst og vest i Norden. Og – redaktørene viser forskjeller mellom svar fra departementer og direktorater, men forskjellene mellom land er større.

Boka om administrative reformer i Norden er rik og interessant. Den kombinerer oversiktlige, grundige og åpent reflekterende drøftinger av teoretiske posisjoner og utviklingen i forskningen over tid, med et stort og unikt spørreskjemamateriale. Redaktørene setter opp et systematisk analyseopplegg i begynnelsen av sin introduksjon, og det følges gjennom hele boka. Her er det mye å hente av informasjon om reformer og drøfting av perspektiver. Boka er også lett å lese, og den inspirerer til videre lesing – og til forskning.

Likevel er det også på sin plass med noen kommentarer om tema som kunne vært tydeliggjort og avveininger som savnes. I introduksjonen understreker redaktørene at det er administrative reformer og ikke policyreformer de skal undersøke. Skillet tydeliggjøres ikke noen særlig. Og det kan også være uklart hvilke typer av administrative reformer det er snakk om, hvor omfattende de er, hvilke politikkområder de skjer i, og om de kan være innvevd i policyreformer. Det savnes en drøfting av hva administrative reformer er og kan være.

Boka bygger på analyse av spørreskjemamateriale, materialet er omfattende, og undersøkelsen er unik. I kapitlet som presenterer og drøfter data-materialet, diskuteres den lave svarandelen (35 %). Det savnes imidlertid en frafallsanalyse, og det er ikke i alle kapitlene at det tas forbehold om svarandel. Byråkratenes vurderinger av reformene er opplagt viktige og interessante, men andre data kunne også bidratt til å karakterisere reformtrender. En drøfting av hvilke andre data som kunne gitt innsikt, ville vært velkommen.

Den teoretiske og empiriske og gjennomløpende diskusjonen av om reformer og reformtrender best kan karakteriseres som typiske NPM, post MPM, NWS eller NPG, er verdifull, helhetlig og informativ. På ett punkt kunne teksten vært utdypet. Begrepet NPM-bevegelsen brukes flere ganger, uten at det presiseres hva dette er for slags bevegelse. Begrepsbruken inviterer til en drøfting. Det er administrative reformer generelt og i hovedsak uavhengig av administrative felt som drøftes, det er land, og også nivå som i hovedsak er utgangspunkt for diskusjonene. Dette kunne også vært drøftet mer; kunne det ventes at det er forskjeller mellom felt? En drøfting av hva som kunne vært forskningsstrategier for å gå videre inn i slike spørsmål, ville vært ønskelig. På den annen side, at boka er som den er, motiverer til studier av reformer innenfor forvaltningsfelt, og med forfatterens vektlegging av kontekst og



historie motiverer boka til slike studier. Til slutt, boka har en omfattende litteraturbruk, listen er samlet bakerst for alle kapitler. Det gir god oversikt. I kapitlene er det ulik praksis for referering; noen kapitler har sidehenvisninger når bøker er referanser, men det er mer unntaksvis. Generelt ville det vært fint med flere spesifiseringer av referansene. *Nordic Administrative Reforms* anbefales!

### **FORFATTEROPPLYSNINGER**

*Kari Tove Elvbakken*

Professor

Institutt for administrasjon- og organisasjonsteori

Universitetet i Bergen

E-post: [Karitove.elvbakken@uib.no](mailto:Karitove.elvbakken@uib.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 korrigerings.

### 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-post-adresse 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 institusjonstillørighet, 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 brodtaksten 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 (slutt-noter).
- 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 forfatters 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

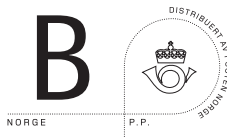
#### *Nordiske Organisasjonsstudier*

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 verus den øvrige internasjonale forskningen på området.

For mer informasjon, se tidsskriftets hjemmeside:

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

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



**FAGBOKFORLAGET**  
Kanalveien 51  
5068 BERGEN

## Nordiske OrganisasjonsStudier

# Innhold

### ARTIKLER

- Styring på en armlengdes avstand 3  
Ole Johan Andersen
- Kampen om ressursene 25  
Anna Reisvaag Lindland, Anja Mikkelsen og Torstein Nesheim
- Omdømmehåndtering i høyere utdanning 45  
Daniel Nygård og Hogne Lerøy Sataøen

### KOMMENTARARTIKKEL

- Fremtidsperspektiv på norsk forvaltningsforskning 67  
Ole Andreas Danielsen og Helge Renå

### BOKOMTALE

- Nordic administrative reforms – Lessons for Public Management 77  
Kari Tove Elvbakken