

Nordiske Organisasjons- Studier



2 – 2016

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 redaktør

Jacob Aars, Universitetet i Bergen

Redaksjonssekretær

Kristin Rubecksen, Uni Research Rokkansenteret

Lokal redaksjon (Bergen)

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

Nordisk redaksjon

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

Redaksjonsadresse

Uni Research Rokkansenteret
Nygårdsgaten 112
N-5008 BERGEN
Norge
Tel: +47 55 58 94 97
Fax: +47 55 58 97 11
E-post: nos.rokkan@uni.no

Redaksjonsråd

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

Abonnementspriser

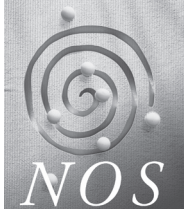
Subscription rates

Institusjoner:	NOK 870,- pr. år
Private:	NOK 500,- pr. år
Heftepris:	NOK 215,- pr. nr

© Fagbokforlaget 2016

Sats: ved forlaget
Grafisk produksjon: John Grieg, Bergen

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



Innhold

ARTIKLER

Institusjonelle felt og forståelser av evaluering – en analyse av evalueringen av NAV-reformen 3

ANNE HALVORSEN, KAREN NIELSEN BREIDAHN, JAN-ERIC FURUBO
OG MORTEN BALLE HANSEN

Hybridisering av offentlige organisasjoner 23

BARBARA CZARNIAWSKA OG ROLF SOLLI

Hva er gyldig kunnskap i organisasjonsfaget? 37

ERIK DØVING OG TORSTEIN NESHEIM

Oversett av organisasjonsteori og praksisfelt: Kontorfaglig ansattes rolle og funksjon i profesjonelle organisasjoner 54

SIRI JENSEN

BOKOMTALE

Jan Erik Karlsen (red.): Veivisere i norsk organisasjonsforskning 76

AUDUN OFFERDAL

Institusjonelle felt og forståelser av evaluering – en analyse av evalueringen av NAV-reformen



ANNE HALVORSEN, KAREN NIELSEN BREIDAHN,
JAN-ERIC FURUBO OG MORTEN BALLE HANSEN

Nøkkelord: NAV-reformen, evaluering, forskningsbasert, organisasjoner og institusjonelle felt

Keywords: The Norwegian Labour and Welfare Administration Reform, evaluation, research based, organisations, institutional fields

INNLEDNING – CASEN EVANAV

NAV-reformen ble vedtatt i 2005 og implementert over årene 2006 til 2009. Reformen er beskrevet som både en forvaltnings- og en innholdsreform, og var den største reformen i norsk offentlig sektor på 2000-tallet. Den innebar en omfattende omorganisering der de to tidligere statlige trygde- og arbeidsmarkedsetatene ble slått sammen og samlokalisert med kommunale sosiale tjenester, og i tillegg omlegging av en rekke velferdsordninger. Et sentralt mål med reformen var å samordne innsatsen for å oppnå mer brukertilpassede og effektive tjenester for å få flere i arbeid. Ansatte med ulike fagbakgrunn og bakgrunn i til dels svært forskjellige organisasjoner og kulturer skulle fra nå av samarbeide og samlokaliseres i lokale NAV-kontor i hver kommune. NAV-reformen er således et interessant eksempel på det som i den internasjonale forvaltningslitteratur er beskrevet som «Whole-of-Government» (Fimreite og Aars 2011; Christensen og Læg Reid 2007). Her vil vi imidlertid være opptatt av evalueringen av NAV-reformen (EVANAV). Evalueringen ble mottatt og oppfattet ganske forskjellig av ulike aktører, og på bakgrunn av det vil vi undersøke tre problemstillinger: Hvilke forventninger hadde de ulike aktører til evalueringens forløp og resultater, hvordan kan vi forstå de forskjellige forventningene de viste seg å ha, og hvilke implikasjoner kan dette ha for evalueringer av store reformer? Vår tese er at disse forskjellige

forståelsene av evaluering kan knyttes til ulike institusjonelle felt (DiMaggio og Powell 1991; Scott 2001), og vi undersøker hvordan et slikt perspektiv kan bidra til å forklare hvordan resultatene av EVANAV ble mottatt.

Evalueringen som skulle følge implementeringen av reformen, EVANAV, ble igangsatt i 2007 og fullført i 2014. Norges forskningsråd (NFR) sto for organiseringen og administreringen av evalueringen, på oppdrag fra den gang Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID).¹ Til grunn for oppdraget lå et mål- og rammedokument formulert av departementet.² Forskningsrådet lyste ut evalueringen i juni 2006 som en forskningsbasert evaluering med en ramme på inntil 50 mill. kr over 6–8 år. Senere samme år ble det etablert en styringsgruppe for evalueringen der både forskere og representanter for NAV, for interesseorganisasjonen for norske kommuner, KS, og representanter for oppdragsgiver deltok. Fem miljøer la inn tilbud på evalueringen, og et konsortium av forskere med basis i Rokkansenteret og Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) fikk oppdraget. Stortinget forutsatte i vedtak om reformen at den skulle følges av «[et] helhetlig evalueringsopplegg som ikke bare undersøker effekter, men som også fotfølger reformen underveis, og som makter å løfte fram eksempler på vellykkede lokale løsninger» (jf. Mål- og rammedokument, note 12). Ut fra dette formulerte AID fire mål eller resultatområder for evalueringen: a) dokumentering av prosessen, b) korrigerende underveis, c) innsikt om organisatorisk integrasjon, og d) langsiktig kunnskapsutvikling. Disse kan vi grovt sett samle i to hovedmål: ett om å følge og gi innspill i implementeringsprosessen (a, b og dels c) og ett om å utvikle kunnskap (c og d). Det ligger et element av kontroll i det å følge og korrigere en prosess, og evalueringen av NAV-reformen, EVANAV, er slik sett i tråd med hva evalueringer tradisjonelt og formelt sett ofte dreier seg om, nemlig kontroll, læring og kunnskapsutvikling (Vedung 1997).

Det ble gjennomført en rekke studier og undersøkelser innenfor rammene av EVANAV, og de bidro til en rekke publikasjoner, til sammen rundt 90. I flesteparten av studiene rettes oppmerksomheten mot implementeringen av reformen, mens en mindre andel handler om måloppnåelse. Til sammen gir de bred kunnskap om en rekke ulike sider ved reformen og implementeringen av den, og bidrar til den vitenskapelige diskusjonen og til teoriutvikling på flere områder (Andreassen og Aars 2015). Målsettingen om at evalueringen skulle bidra til langsiktig kunnskapsbygging, må dermed langt på vei kunne sies å være oppfylt. Når det gjelder målene om at evalueringen skulle følge, dokumentere og korrigere underveis i prosessen, var det imidlertid delte meninger: Resultatene ble til dels vurdert som lite anvendbare av noen aktører, og evalueringen bidro ikke i implementeringen av reformen som forventet. Noen aktører oppfattet forskerne som for lite villige til å gi anbefalinger underveis, resultatene av forskningen kom sent, og det ble lagt for stor vekt på kvalitativ forskning. Metaevalueringen viser at de involverte partene har ulike syn på

disse forholdene og hvorvidt de er problematiske (Breidahl, Furubo, Halvorsen og Hansen 2014), og spørsmålet er hva grunnen til dette kan være. Med utgangspunkt i dataene som ble samlet inn i metaevalueringen, analyserer vi dette nærmere. Vi vil argumentere for at de forskjellige oppfatningene ikke bare skyldes ulike forventninger til den konkrete evalueringen, men også grunnleggende forskjellige forståelser av evaluering. Spørsmålet undersøkes i lys av evalueringsteori og teori om institusjonell logikk, med et lite sideblikk til generell organisasjonsteori. Videre i artikkelen gjør vi først rede for det teoretiske grunnlaget. Deretter følger en kort metodedel fulgt av gjennomgang og analyse av data fra metaevalueringen, før vi avslutningsvis konkluderer.

TEORI – EVALUERING OG INSTITUSJONELL LOGIKK

Evalueringbegrepet

Vi starter med selve evalueringbegrepet, fordi det etter hvert har kommet til å bety mye forskjellig og neppe lenger bare kan betraktes som et fagbegrep. I evalueringsslitteraturen defineres gjerne evaluering som systematisk innsamling og vurdering av informasjon om en aktivitet eller virksomhet, som grunnlag for beslutninger om denne (f.eks. Vedung 2009:22; Patton 2002:10; Dahler-Larsen og Krogstrup 2001:14; Hansen og Vedung 2005:30–31). I praksis vil likevel mange ulike typer undersøkelser betraktes og omtales som evaluering, inkludert kvalitets-, -resultat og prestasjonsmålinger, og forvaltningsrevisjon, selskapskontroll og granskinger (Halvorsen og Lier-Madsen 2013). Det gir grunnlag for mange og til dels også ulike oppfatninger av hva evaluering er, trolig også til ulike forventninger til hva en konkret evaluering skal innebære og resultere i.

Evalueringbegrepet brukes i mange sammenhenger: i noen omtrent i samme betydning som når vi i dagligtale snakker sammen om hvordan noe har vært eller virket, i andre på linje med vitenskapelig forskning. Evaluering inngår som ledd i en rekke modeller som beskriver ulike arbeidsprosesser, blant annet modeller som beskriver profesjonell praksis i velferdstjenestene (Askeland 1996; Gjedrem 2006; Halvorsen 2010). Slike modeller inngår i utdanning og opplæring av profesjonelle, som dermed vil forstå evaluering som noe som er innbygget i det profesjonelle arbeidet og i deres profesjonelle kvalifikasjoner. Evaluering i denne sammenheng kan skje uten bruk av formelle prosedyrer, dertil utviklede metoder og verktøy eller noen særlig form for systematikk (se f.eks. Tornes 2012; Gjedrem 2006; Shaw 1996 og 2006; Shaw og Shaw 1997). Det dreier seg om evaluering som profesjonelles vurdering av egen praksis på grunnlag av faglig ekspertise og profesjonelle standarder, og med læring som viktigste formål. Det er også et eksempel på selvevaluering, selv om det er et videre begrep. Mer systematiske og formaliserte former for evaluering, som for eksempel ulike systemer for kvalitets- og resultatmåling,

har etter hvert blitt relativt vanlig som ledd i styringen av både offentlige og private organisasjoner (Dahler-Larsen 2012; Krogstrup 2011; Lindgren 2008). Verken når det gjelder evaluering som ledd i profesjonell praksis eller ulike eksempler på evaluering som organisatorisk styringsverktøy, stilles det bestemte krav til metode eller teoretisk fundament, i alle fall ikke i utgangspunktet.

I evalueringer av offentlig politikk, det være seg større prosjekter, programmer eller reformer som NAV-reformen, særlig hvis de er av en viss størrelse, forventes imidlertid en mer vitenskapelig tilnærming. Noen ganger gjøres dette kravet eksplisitt ved at evalueringen beskrives som forskningsbasert. Vi har dermed skilt mellom grovt sett tre måter å bruke evalueringsbegrepet på: a) evaluering som ledd i profesjonell praksis med sikte på lokal, gjerne også umiddelbar læring, b) evaluering som styringsverktøy i organisasjoner med sikte på både kontroll og kvalitetssikring, men også læring og utvikling, og c) evaluering som forskning og grunnlag for langsiktig kunnskapsutvikling og læring. I denne sammenheng er evaluering som forskning og evaluering som styringsverktøy i organisasjoner mest relevant. Evaluering som ledd i profesjonell praksis inngikk ikke i EVANAV.

Det dreier seg om ulike måter å *forholde seg til* evaluering på. Skillet går på tvers av en rekke andre inndelinger og typologiseringer av evaluering og som ofte henviser til evalueringenes formål, gjenstandsfelt og innretning (se f.eks. Krogstrup 2006). Det avgjørende her er koblingen mellom forskjellige tilnærminger til evaluering og måten en bruker og forholder seg til evaluering på i ulike felt og grupper, nærmere bestemt praktikere, ledere og forskere. Det er grupper som har ulike informasjonsbehov og roller i kunnskapsutvikling, til dels også ulike kunnskapssyn. Praktikere vurderer og bearbeider egen praksis løpende, og er ikke nødvendigvis orientert mot forskning og kunnskapsbygging. Ledelsen i organisasjoner har et løpende behov for styringsinformasjon, og er opptatt av om evaluering er nyttig ut fra det formålet. Erfaringsbasert og praktisk kunnskap spiller en viktig rolle i begge disse sammenhengene (Schön 1983; Nonaka 1994; Krogh, Ichijo og Nonaka 2005). Forskere vil på sin side være opptatt av å utvikle kunnskap som er forskningsmessig holdbar. Ut fra dette kan vi anta at de har forskjellige forståelser av hva evaluering er, og av i hvilken grad evaluering knyttes til eller oppfattes som å være det samme som forskning.

Evaluering som felt og arena for møte mellom ulike feltlogikker

Vi skriver her om evaluering som et felt. Hensikten med denne analysen av evalueringsfeltet er å vise at selv om det er noe som er felles og gjør det mulig å snakke om evaluering som begrep og som eget felt, kan det likevel være relativt mye som skiller mellom hvordan ulike miljøer forstår begrepet.

Det kan argumenteres for at det norske evalueringsfeltet både er blitt større i omfang og mer mangfoldig med årene, men det kan se ut til at evaluering fra starten i hovedsak var knyttet til forskningsmiljøene ved universitetene og ved forskningsinstituttene. Baklien (1993a) viser hvordan evaluering, eller evalueringsforskning, som er begrepet hun bruker, hadde utgangspunkt i samfunnsforskningen, særlig kausalitetsanalyse, implementerings- og aksjonsforskning, pluss i tradisjonen fra forskningen på forholdet mellom idealer og realiteter. Norge var likevel relativt sent ute med å drive systematisk evaluering av offentlig politikk som ledd i politikktutforming og forvaltning (Askim, Døving og Johnsen 2013; Furubo og Sandahl 2002). Den store utbredelsen av evaluering kommer først etter 2000 (Dahler-Larsen 2013), både fordi bruken av evaluering øker i forvaltningen, og fordi evaluering brer om seg som styringsverktøy på organisasjonsnivå (Bastøe og Øvreid 2002; Hammer 2004; Madsen og Clausen 2013; Askim mfl. 2013). Forskerne rådet lenge grunnen alene, men etter hvert har konsultantselskapene kommet til. Først i 2009 ble flertallet av evalueringene utlyst av norske departementer og underliggende etater gjennomført av private konsultantselskaper (Askim mfl. 2013). Evaluering som ledd i læring og utvikling i organisasjoner (evaluation capacity) har også fått økende oppmerksomhet.

Organisasjoner og organisatoriske prosesser kan analyseres fra ulike perspektiver. I det perspektivet som anlegges her, analyseres organisasjoner i lys av de institusjonelle feltene de inngår i (March og Olsen 1989; Scott 2001). Institusjonelle felt kan avgrenses og observeres som bestemte tankemønstre og handlemåter og hvordan disse manifesterer seg i sosiale og fysiske strukturer, eller defineres som «interrelated categories of symbols and practices» (Thornton, Ocasio og Lounsbury 2012:61). Thornton mfl. utvikler en teori om hvordan felt og samfunnet som helhet – eller det inter-institusjonelle feltet – endres. Både organisasjoner og individer inngår som handlende aktører i flere institusjonelle felt, som hver for seg preges av særlige logikker. Begrepet «institusjonell logikk» viser til de *symbolske* og *materielle* manifestasjonene av verdier, oppfatninger og tankemåter i et felt. De mange evalueringsmodellene og det tilhørende begrepsapparatet er eksempler på slike manifestasjoner. De ulike institusjonelle feltene utgjør kulturelle subsystemer eller ordener i et inter-institusjonelt system, og beskrives gjerne som idealtyper som for eksempel marked, stat, religion osv. Thornton mfl. (2013) forholder seg også til slike inndelinger, men er først og fremst opptatt av endring og forholdet mellom feltene. Endring skjer for eksempel via kulturelle entreprenører, som kombinerer kunnskap og erfaringer på tvers av felt, eller som følge av strukturell overlappning når organisasjoner kobles sammen («[are] forced into association by exogenous change» – Thornton mfl. 2013:122), og sekvensering eller det at ulike hendelser mer eller mindre faller sammen i tid og utløser hverandre (sequenceing of events). I denne sammenheng er særlig strukturell

overlapping, som blant annet oppstår når aktører befinner seg i tverrfaglige prosjektorganisasjoner, som EVANAV, relevant. Aktørene vil, selv når de har tilhørighet hovedsakelig i et bestemt felt, bevege seg mellom ulike felt og kunne trekke på logikker på tvers av felt. Med andre ord: Det at aktørene hører til i flere miljøer og felt og beveger seg på tvers av dem, utgjør noe av dynamikken både i og mellom institusjonelle felt, eller i det inter-institusjonelle systemet. Det skjer for eksempel når den institusjonelle logikken i ett felt blir utfordret av synspunkter og praksiser i andre miljøer og felt.³

I denne sammenheng retter vi her oppmerksomheten mot koblingen mellom to felt: Det ene er forskningen og det andre et felt som knytter seg til ledelse og styring av organisasjoner. De kjennetegnes av ulike mål, verdier og praksiser – eller logikker. Evaluering omtales kanskje ikke så ofte som et eget felt, men vi vil likevel argumentere for å betrakte det som et felt med «interrelated categories of symbols and practices» (Thornton mfl. 2013:61). Og dette feltet går på tvers av andre felt, ved at det omfatter blant annet den evalueringen som er integrert i profesjonell praksis, evaluering som organisasjonsmessig styringsverktøy og evaluering som forskning.

Aktørene i en evaluering – hvem som kan definere hva den handler om

En evaluering vil som regel involvere flere interesser og aktører, eller interessenter. Evaluator er en av dem, og det gjelder i så vel eksterne som interne evalueringer (Patton 1997). Selv om evaluator ikke skulle være berørt av det som evalueres, vil evaluator nødvendigvis ha interesser knyttet til hvordan en evaluering legges opp og forløper. Evaluators troverdighet og rykte avhenger av det, og det har betydning i et marked der det konkurreres om oppdrag. Mange vil også forvente at oppdragsgiver holder seg på minst en armlengdes avstand etter at en evaluering er i gang, fordi evaluator forventes å være nøytral overfor ulike interesser, og å levere en evaluering som er mest mulig objektiv. Det gjelder presumptivt særlig i forskningsbaserte evalueringer. I en rekke evalueringsmodeller og -design legges det imidlertid vekt på nærhet mellom evaluatorene og andre interessenter som kan være mer eller mindre direkte involvert i evalueringprosessen (Preskill og Caracelli 1997). God dialog med og aktiv deltakelse fra interessenter antas å øke sannsynligheten for at resultatene faktisk blir brukt (Greene 1988; Patton 1997). Skillet mellom ekstern og intern evaluator er for øvrig ikke alltid helt klart; det avgjørende er bindingen mellom evaluator og oppdragsgiver (Dahler-Larsen 2003; Rieper 2004). Mange oppdrag for samme organisasjon kan føre til noe som nærmer seg en intern status for evaluator, og «cozy relationship» mellom evaluator og oppdragsgiver (Guba og Lincoln 1989:9). I nordisk sammenheng problematiserte Baklien allerede i 1985 evaluators rolle mellom «barken og veden», «i valget mellom nærhet og distanse til forskerverdenen, til politikere, til praktikere og til de

utforskede» (1985:457). Etter hvert er det utviklet en rekke begreper som beskriver hvilke roller evaluator kan ha i en evaluering, flere av dem impliserer at evaluator langt fra er nøytral og objektiv. Vedung (2010) beskriver hvordan framveksten av først New Public Management (NPM) og «customer-» eller management-orientert evaluering, og etter hvert også kravet om evidensbasert kunnskap i velferdstjenestene, har ført til at resultater, måloppnåelse og effekter – altså spørsmålet om hvordan noe faktisk er eller virker – igjen er det sentrale i evalueringer. Når det gjelder evaluators rolle, mener Vedung (2010) her å se to mulige: Den ene er den akademiske forskeren som driver fri (grunn-) forskning, den andre er praktiker-forskeren, som forsker på egen praksis. De representerer på sett og vis ytterpunktene på akse mellom ekstern vs. intern, fra den frie forskeren uten noen koblinger til oppdragsgiver eller de evaluerte, til praktikerforskeren som innehar alle rollene samtidig. Sammen med konsulenten og oppdragsforskeren, som Vedung ikke nevner, men som hører med i bildet, viser de et vidt spekter av muligheter når det gjelder roller og koblinger mellom aktørene i en evaluering (og når det gjelder oppfatninger av hva evaluering er). Poenget her er at begrepene «evaluator» og «forsker» kan gi ulike assosiasjoner og forventninger hos de involverte i EVANAV, og kanskje vil forventninger om forskerens frie og uavhengige rolle forsterkes av at evalueringen betraktes som forskning og betegnes som forskningsbasert.

De tre tilnærmingene vi har skilt mellom her, og som vi har oppsummert i tabellen nedenfor, kan betraktes som idealtyper. I praksis kan det – som vist i diskusjonen ovenfor – være overlappinger mellom dem. Hypotesen er likevel at ulike felt over tid vil tendere mot å utvikle feltspesifikke forståelser av begreper og måter å forholde seg til praksis på – i dette tilfellet evalueringspraksis.

Tabell 1

	Evaluering som forskning – forskningsfeltet	Management-orientert evaluering – managementfeltet	Evaluering som ledd i profesjonell praksis – profesjonsfeltet
Oppdragsgivers rolle	Tilbaketrukket, gir rammer	Aktiv, utformer oppdraget, forventer dialog	Oppdragsgiver = evaluator = evaluand (selv-evaluering)
Evaluators rolle	Uavhengig forsker	Utfører oppdraget/ bestillingen	
Evaluand/implementeringsorg.	Bli evaluert, bidrar med data	Dialog og deltakelse (utviklingsprosess)	

METODE

Analysen og diskusjonen i denne artikkelen baserer seg på data fra og inngår som ledd i metaevalueringen av evalueringen av NAV. En metaevaluering er en

evaluering, gjerne i begrenset omfang, av en eller flere evalueringer med tanke på å vurdere nytten og verdien av den/dem (Scriven 1969; Stufflebeam 2001).

Metaevalueringen var organisert i et ekspertpanel, som avholdt fem heldagsmøter og et dialogseminar med sentrale interessenter i evalueringen. Datagrunnlaget består i resultatene fra en analyse av evalueringens organisering, forløp og innhold og av samtlige publikasjoner fra evalueringen frem til slutten av mai 2014, en analyse av saksdokumenter knyttet til reformen, og transkriberte intervjuer med sentrale aktører i evalueringen. Til sammen 13 personer er intervjuet. Det omfatter involverte forskere, representanter for departementet, for Norges forskningsråd, og for NAVs ledelse i Arbeids- og velferdsdirektoratet, som var ansvarlig for å implementere reformen. Sistnevnte var også målgruppe for evalueringen, det vil si at evalueringen var ment å imøtekomme behov de hadde. Det betyr at den tredje gruppen vi har pekt på ovenfor, profesjons- og yrkesutøvere i NAV, ikke ble hørt i metaevalueringen.

Målet med denne *metaevalueringen* av EVANAV var å lære av erfaringene og å komme med anbefalinger til hva en bør være oppmerksom på ved lignende, fremtidige evalueringer. Et moment i den sammenheng er de mange behov og interesser som kan være involvert i en evaluering, og hvordan dette skal håndteres. I EVANAV ble dette blant annet ivarettatt i formuleringen av fire mål som tilgodeser ulike behov. I denne artikkelen diskuterer vi hvorvidt uenigheten om i hvilken grad de ble besvart, ikke bare henger sammen med ulike forventninger til den aktuelle evalueringen, men også med ulike forståelser av hva evaluering er.

ANALYSE – ULIKE STÅSTED, ULIKE SYN

Responser på evalueringen av NAV-reformen var – som nevnt – ikke udelte positiv. Metaevalueringen viste at sentrale aktører internt i NAV, til dels også i departementet, var kritiske både til sider ved prosessen og til resultatene. Det ble stilt spørsmål ved hvor hensiktsmessig det var å legge ansvaret for hele evalueringen til Norges forskningsråd, ved mulige habilitetsproblemer knyttet til at forskere ble konsultert i utformingen av mandatet for evalueringen, samtidig som styringsgruppen ikke hadde noen innflytelse på det. Det var også delte meninger med hensyn til styringsgruppens grad av styring i prosessen; blant annet var det enkelte som mente forskerne fikk for stor frihet til å utforme evalueringen slik de selv ønsket (Breidahl et al. 2014).

I denne artikkelen forsøker vi å forstå disse forskjellene ut fra at de ulike aktørene også hører til ulike felt med ulike logikker og forståelser av evaluering. Evalueringen var fra starten definert som forskningsbasert, til tross for at den også skulle tilgodese løpende styringshensyn, jf. de fire målsettingene, noe som i seg selv kunne være opphav til ulike forventninger. Det kan imidlertid

også godt tenkes at de involverte hadde forventninger om at deres behov ville bli tilgodesett, fordi de hadde forskjellige forestillinger om hva evaluering er.

Oppdragsgiver

Utgangspunktet for evalueringen av NAV-reformen var en passus i stortingsvedtaket om reformen,⁴ og slik dette var formulert i departementets oppdrag til Forskningsrådet i Mål- og rammedokumentet. Til tross for flere delmål er det liten tvil om at målet om langsiktig kunnskapsbygging fikk høy prioritet helt fra starten. I norsk målestokk var etableringen av NAV en stor reform og «... det var viktig å sikre oss [...] kunnskapen underveis, ikke minst kunnskap på lengre sikt var viktig for oss», sier departementsråden i Arbeidsdepartementet (AD),⁵ og legger til at «noe av det viktigste ved det [evalueringen] er at vi har bygget opp noen kompetansemiljøer som vi kan høste av [...] det er viktigere enn de konkrete prosjektene». Departementsråden hadde ikke så store forventninger om at evalueringen skulle gi anvendbar kunnskap underveis, og svarer et tydelig nei på spørsmålet om man ville prioritert at evalueringen skulle gi korrigerende underveis hvis den ble lyst ut på nytt. Punktet om læring underveis ble tatt med som et delmål ut fra antakelser om at det var forventet. Det ble ikke presisert fra hvilket hold denne forventningen eventuelt skulle kommet, men Stortingets vedtak om at reformen skulle evalueres, kunne kanskje leses slik.

Plasseringen av det administrative ansvaret for evalueringen i Forskningsrådet, og defineringen av den som en forskningsbasert evaluering, understreker inntrykket av at langsiktig kunnskapsbygging, altså forskning, var hovedhensikten med den. I tillegg var det selvsagt også et spørsmål om å sikre evalueringens legitimitet: «[D]et var viktig for departementet som hadde ansvaret for evalueringen og legitimiteten» (avdelingsdirektør i AD). Forskningsrådet hadde den nødvendige kompetanse og organiserte EVANAV omtrent på samme måte som ordinære forskningsprogrammer. Styringsgruppens leder bemerker: «[I] det øyeblikk evalueringen blir puttet inn i Forskningsrådet som institusjonell ramme, er der en masse forskningsrådsspilleregler som trer i kraft.» I styringsgruppen, hvis uttalte mandat var å sikre forskernes integritet og evalueringens legitimitet, var ulike interessentgrupper, blant annet forskere, oppdragsgivere (departementet), implementeringsorganisasjonen NAV – og KS, representert.⁶ Departementet hadde for øvrig rådført seg med forskere om hvordan evalueringen burde innrettes i forkant av arbeidet med å utforme mål- og rammedokumentet. Det skulle ikke være for spesifikt og styrende: «Alle er best tjent med at forskerne vet best, man bør la forskerne bestemme av kvalitetshensyn» (avdelingsdirektør i Forskningsrådet). Evalueringen ble regnet som lite aktuell for konsulentselskaper, både på grunn av omfanget, kravet til kompetanse og målet om langsiktig kunnskapsbygging.

Oppdragsgivers representant i styringsgruppen for EVANAV, avdelingsdirektør i AD, er imidlertid ikke udelt positiv til den. Han mener det ble brukt «... altfor mye kvalitative intervjuer med sentrale aktører – som sier det de/ vi mener og tror på, men det er selvfølgelig ikke objektivt tenkt». Han sier videre: «[V]i hadde naturligvis en forestilling om at det [evalueringen] kunne brukes løpende i vår styring og at det kunne brukes operativt. Det viste seg å være vanskelig, hvilket det er flere grunner til.» Han svarer bekreftende på spørsmålet om han mener de kunne lært mer om de hadde brukt registerdata og mer objektive data: «[Dessuten kunne] vi nok også lært mer om vi hadde vært tettere på forskerne og utfordret på resultatene de kom fram til», og sier videre: «[V]i hadde nok litt urealistiske forestillinger om hva forskningen kunne bidra med i prosessevalueringen, [...]. Og det er jo fordi det var forskere som utførte den, og ikke konsulentselskaper», men legger likevel til at «...[vi har] valgt de riktige forskerne og forskningsmiljøene, [...] det var viktig for departementet som hadde ansvaret for evalueringen og legitimiteten». Vi leser en viss ambivalens i dette, og vedkommende gir uttrykk for at rollen i styringsgruppen ble opplevd som «krevende og vanskelig». Han var langt mer kritisk enn departementsråden til vektleggingen av langsiktig kunnskapsutvikling, kanskje fordi han var tettere på direktoratet, som hadde andre forventninger.

Implementeringsansvarlige

Det var, som nevnt, lite uenighet om valget av Forskningsrådet og innretningen av evalueringen som en forskningsbasert evaluering. Unntaket er først og fremst representanten fra AV-direktoratet, som var ansvarlig for gjennomføring av reformen. Han mener det førte til at evalueringen ikke leverte på delmålet om å bidra til læring og korrigerende underveis, noe han hadde forventet. Han er positiv til effektevalueringen, selv om den ikke fanget kompleksiteten og forskjeller mellom kontorer, og til den statsvitenskapelige forskningen som blant annet så på fusjonsprosessen og arbeidsdelingen stat-kommune. Men han savnet forskning og tilbakemelding på de løsningene de valgte i prosessen: «[D]e valg vi måtte ta er ikke blitt belyst, og vi fikk ikke noe forskningsmessig støtte til å se på det, – når det gjelder hvordan vi skal utvikle vår organisasjon videre, hva som er viktigst, så er der ingenting å hente.» Han utdyper videre: «NAV-evalueringen er *veldig lik annen forskning* i Forskningsrådet. ... det har vært veldig mye opp til forskerne å definere, og når jeg har hatt møte med noen av forskerne, er de veldig lite interessert når jeg bringer på banen de ting jeg har gjort her.» Han er positiv til tanken om at andre burde hatt en plass i evalueringen – og som ville vært mer opptatt av hva NAV hadde behov for, som for eksempel «konsulentselskaper, Handelshøyskolen eller andre – ikke universitetene, de er ikke interessert i den type ting». Han mener lite av det som er kommet frem i evalueringen, kan brukes i styringsøyemed, verken i

departementet eller i NAV. «Jeg tror man må bestemme seg for hvilken type forskning man vil ha.» Direktoratets representant er altså kritisk både til innretningen evalueringen fikk, med tung vekt på kunnskapsbygging og stor frihet for forskerne til å forfølge egne interesser, og til prosessen med manglende dialog mellom forskerne og implementeringsorganisasjonen. Forventningene fra dem som var ansvarlige for å iverksette reformen, var tydeligvis ikke i samsvar med det de fikk. Det kan henge sammen med at de har en annen forståelse av hva evaluering er. Det kan også henge sammen med at det var til dels store problemer i implementeringsprosessen, noe som førte til negative evalueringresultater.

Forskerne

Selv om forskerne som var involvert i EVANAV, hadde forskjellige roller, som medlem i styringsgruppe eller som evaluator, representerer de forskningen som felt, og vi behandler dem som en gruppe her. Det er liten tvil om at EVANAV i stor grad ble oppfattet som forskning, blant annet på grunn av plasseringen i Forskningsrådet. Det gis uttrykk for at de i mindre grad ville oppfattet evalueringen som et forskningsprosjekt og «... mere [som] et evalueringssprosjekt» hvis departementet hadde stått for utlysningen selv (prosjektleder). Prosjektleder har forholdt seg til styringsgruppen og forskningsrådet «... når der har vært kritiske ting», altså ikke direkte til oppdragsgiver eller andre. Til kritikken mot for mange kvalitative publikasjoner og internasjonale publikasjoner svarer vedkommende at «man kan jo ikke riktig gå inn og styre det i forhold til friheten for forskerne og hvilke metoder de vurderer er best til å besvare spørsmålene ... ja, vi har kjørt det som det var et forskningsprosjekt». En forsker uttaler: «[M]en at man kaller det en evaluering, det har jeg nå alltid tatt med en klype salt. Jeg var jo med på det, fordi jeg visste vi fikk penger til forskning.» Samme forsker er også skeptisk til at forskerne skal gi innspill underveis: «[D]et er betenkelig med tanke på ekspertenes rolle, hvis vi skulle ha innflytelse og få dem til å forandre det hele. Det var mange ting vi kunne sagt, men som vi ikke ville – blande oss i den politiske prosessen. Det er vanskelig å få til i en evaluering av dette slag. [...] [D]et blir på en måte en refleksjon til den administrative og politiske ledelse. Jeg har mine betenkeligheter ved at en evaluering skulle få ekstremt stor innflytelse på NAV. Det er politikerne som bestemmer og så er det administrasjonen. Jeg mener at de to gruppene skal bestemme mer enn forskerne.» På spørsmål om man burde droppet kravet om at evalueringen skulle gi løpende tilbakemelding i prosessen, så svarer vedkommende «at det kommer an på hva en mener med tilbakemelding, – det har vi jo faktisk gitt underveis hele tiden, vi har hatt konferanser, brukerkonferanser, rapporter – så vi har faktisk meldt tilbake». En annen forsker sier: «Når de har valgt å ha et forskningsprosjekt, så er det

fordi de håper på å lære noe generelt vil jeg tro, noe som kan ha verdi ved neste korsvei, ikke fordi man vil verifisere reformen eller noe sånn – jeg tenker de investerer i forskningsmiljøene som har mulighet til å bidra i en slik retning.»

Der er imidlertid andre som mener EVANAV faktisk mer var «en evaluering enn et sedvanlig forskningsprosjekt» (modulleder), blant annet ble det forventet mer formidling underveis enn de hadde forutsett og planlagt, og formidling til offentligheten og ikke bare forskerfellesskapet, og fordi de tross alt har opplevd mer styring – blant annet henvises det til at departementet skulle ha publikasjoner til gjennomsyn for å korrigere faktafeil før publisering – enn tidligere.

Styringsgruppens leder, som er forsker med evaluering som forskningsfelt, peker på at noe av det som skiller evaluering fra forskning, knytter seg til de ulike aktørenes roller og relasjonene mellom dem. Blant annet forventes det at evaluator har en mindre distansert og mer dialogorientert rolle enn forskere har, og blant annet svarer på oppdragsgivers spørsmål. Når forskning og evaluering kobles sammen som her i en forskningsbasert evaluering, må også andre grupper «sette det litt i parentes og møtes på midten»; blant annet må oppdragsgiver regne med «at de ikke bare kan få det de ber om, fordi forskningen ikke kan svare på alle de spørsmål som stilles nødvendigvis, det går langsommere, der er flere forbehold, og så kan det være at forskningen forteller noe de vil bli overrasket over». Som evaluator må forskerne også regne med ikke bare å bli «sjekket på sin validitet og reliabilitet, men også på hvordan mennesker reagerer på brukbarheten [nyttien] av det man sier». Kort sagt innebærer evalueringer mer dialog mellom de involverte enn forskning vanligvis gjør.

I tabellen nedenfor har vi summert opp faktaopplysninger og utsagn fra de ulike aktørene, og som peker i retning av en forståelse av evaluering som forskning versus evaluering som styringsverktøy i organisasjoner, jf. typologien i tabell 1.

De intervjuede representantene fra henholdsvis oppdragsgiverne, implementeringsansvarlige og forskerne gir uttrykk for oppfatninger som klart trekker i retning av at de har forskjellige forståelser av evaluering. Noen oppfatninger peker i retning av evaluering som forskning, mens andre peker i retning management-orientert evaluering, og det er relativt klare skiller mellom hvem som mener hva.

Tabell 2

Fakta/ oppfatninger om EVANAV som trekker i retning av:	Evaluering som forskning	Kan trekke i begge retninger etter hvordan det oppfattes	Management-orientert evaluering
Fakta- opplysninger	NFR fikk, som uavhengig organ, ansvar for å organisere og administrere EVANAV på oppdrag fra departementet. Mål- og rammedokumentet gav rammer, men ga også forskerne betydelig frihet.	Oppdraget var formulert i Mål- og rammedokumentet i forkant av etableringen av styringsgruppen for EVANAV. I styringsgruppen var oppdragsgiver (AID), forskere og NAV representert.	NAV som implementerings-ansvarlig organisasjon var representert i styringsgruppen.
Oppdragsgivers oppfatninger:	Langsiktig kunnskaps-bygging fikk høy prioritet fra starten, plasseringen av oppdraget i NFR skulle sikre legitimiteten og forskningen («ikke minst kunnskap på lengre sikt», «har bygget kompetansemiljøer vi kan høste av»). Styringsgruppens mandat var å sikre forskerne integritet og evalueringens legitimitet («alle er best tjent med at forskerne vet best, man bør la forskerne bestemme kvalitet»).		I etterkant sier oppdragsgivers representant i styringsgruppen at det ble for mye kvalitativ forskning, at forventningene om at forskningen skulle bidra i prosessen, ikke ble innfridd («og det er jo fordi det var forskere som utførte den, og ikke konsulent-selskaper»).
Implementerings-ansvarliges oppfatninger	Plasseringen i NFR bidro til forskningsinnretningen, «NAV-evalueringen er veldig lik annen forskning i Forskningsrådet».		Manglende dialog med og interesse fra forskerne, som fikk stor frihet til å følge egne interesser («de valg vi måtte ta ble ikke belyst», «det ble veldig mye opp til forskerne å definere»).
Forskernes oppfatninger	Oppfattet evalueringen som forskning (ville oppfattet det mer som evaluering «hvis departementet (ikke NFR) hadde stått for det»), forholdt seg til Forskningsrådet og styringsgruppen, ikke NAV direkte eller oppdragsgiver (dept.).		

DISKUSJON – EVANAV SOM INTER-INSTITUSJONELL ARENA

I denne artikkelen har vi undersøkt hvilke forventninger de ulike aktørene i EVANAV hadde til evalueringen, hvordan vi kan forstå forskjellene som fremkom, og hvilke implikasjoner det i neste omgang kan ha for evalueringer av reformer.

Hovedinntrykket er at utlysningen av EVANAV delvis var ment og i all hovedsak ble oppfattet som en anledning til finansiering av viktig samfunnsforskning. Som vist i analysen ovenfor har forskerne forholdt seg til EVANAV i hovedsak som forskning, men de har samtidig møtt andre forventninger, blant annet om formidling, og fått innspill til hva de bør forske på, i større grad enn de vanligvis gjør i forskningsprosjekter. De involverte forskerne så seg først og fremst som forskere med forventninger om distanse, med minst mulig innblanding fra oppdragsgiver – men også fra andre, i alle fall kan det se ut til at de ikke forutså at direktoratet også skulle ha en viss styring over evalueringen og muligheten til å spille inn tema og problemstillinger. Oppdragsgiver ved departementet har med noen modifikasjoner i hovedsak delt forskernes vektlegging av forskning og kunnskapsbygging.

Det har trolig også å gjøre med måten evalueringen ble organisert på: Den ble administrert av Forskningsrådet, den ble lyst ut som forskningsbasert evaluering, den ble organisert med en styringsgruppe (omtrent) på linje med slik forskningsprogram generelt blir i Forskningsrådet, med forskere og øvrige interessenter representert. Evalueringsoppdraget gikk da også til et konsortium bestående av forskere fra universiteter og forskningsinstitutter. Det var for øvrig i hovedsak slike miljøer som la inn tilbud på evalueringen.⁷ Dette er miljøer som kan knyttes til den tidligere fasen i norsk evaluering, og som heller snakker om evalueringsforskning enn evaluering. De hører også til i forskningsfeltet, et felt som potensielt har andre oppfatninger av hva en evaluering handler om, enn for eksempel det vi kan kalle management-feltet. Offentlig sektors endring og dreining mot tenkesett og styringsmodeller i privat sektor (NPM) gjør det rimelig å anta at (ledelsen i) NAV i større grad orienterer seg mot et slikt felt. Management- eller styringsfeltet vil bestå av aktører som ledere, konsulenter mv. som har som oppgave å lede og styre virksomheter, og av de verdier og diskurser som angår disse temaene.

Evalueringen av NAV var hjemlet i det samme vedtaket som iverksatte reformen, men var frikoblet fra departementet og NAV ved at Norges forskningsråd fikk i oppdrag å organisere og administrere evalueringen. EVANAV var likevel del av eller i alle fall knyttet til det samme forvaltningssystemet som NAV, men samtidig koblet til andre organisasjoner og institusjoner. EVANAV kan samtidig betraktes som en prosjektorganisasjon. Den ble etablert for å utføre en bestemt oppgave innenfor gitte tids- og ressursmessige rammer, og satt sammen av aktører som har andre funksjoner når prosjektet er fullført. Styringsgruppen for EVANAV besto av representanter for flere interessentgrup-

per, inkludert forskere og oppdragsgiver. Forskergruppen som var ansvarlig for å gjennomføre evalueringen, altså evaluatorene, hadde jevnlig møter med styringsgruppen, men også med andre interessenter. Tilknytningen til Forskningsrådet lignet den som er vanlig i ordinære forskningsprogrammer, med rapportering og dokumentasjon og samarbeid på administrativt nivå. I tillegg kommer de enkelte forskeres ansettelsesforhold og tilknytning til øvrige forskningsmiljøer. EVANAV var med andre ord en prosjektorganisasjon med aktører som representerte mange nivåer, linjer, tilknytninger og lojaliteter. Den er et eksempel på *strukturell overlapping* mellom miljøer og organisasjoner som hører til i forskjellige felt: først og fremst NAVs ledelse, men dels også departementet på den ene siden, og forskerne og dels også departementet på den andre. Mens førstnevnte var opptatt av å lære underveis med tanke på god styring i prosessen, la sistnevnte vekten på langsiktig læring og kunnskapsutvikling.

Ut fra dette kan vi betrakte EVANAV som en arena for et inter-institusjonelt møte mellom to ulike felt: forskning, og styring og ledelse. Med sine respektive verdier, normer og praksiser representerer de forskjellige institusjonelle logikker. Disse kan tidvis stå i motstrid, som for eksempel når det gjelder forskningens vektlegging av distanse, meritterende publisering og lange perspektiv, og ledelsens, i dette tilfellet særlig NAVs, behov for styringsinformasjon og tett dialog med forskerne for å få tilbakemelding på sine umiddelbare kunnskapsbehov. De hadde neppe sammenfallende forventninger til hva evalueringen av NAV skulle bestå i. Her har vi tolket informantenes uttalelser som uttrykk for institusjonelle logikker, inkludert når det gjelder hva evaluering er, i forskjellige felt. Disse kommer først og fremst i konflikt med hverandre når det gjelder forståelsen av evaluators – eller i dette tilfellet forskernes – rolle i og relasjoner til andre aktører i evalueringen. Forskerne så først og fremst på seg selv som uavhengige aktører med frihet til å definere problemstillinger og tilnærminger ut fra et generelt kunnskapsbehov, slik idealet er i forskningen. Ledelsen i NAV forventet på sin side dialog og at forskerne skulle være opptatt av å svare på behovene de hadde for styringsinformasjon. Typisk nok mente forskerne de hadde bidratt og gitt tilbakemelding i implementeringsprosessen, et syn som ikke ble delt av ledelsen i NAV. Forskerne hadde deltatt i møter, konferanse og lignende, og de hadde bidratt med en rekke publikasjoner. NAV-ledelsen hadde trolig sett for seg en langt tettere relasjon og dialog, der forskerne ville hatt en aktiv rolle og bidratt med råd og innspill i prosessen.

AVSLUTNING – EVALUERINGSFELTET I ENDRING

Med utgangspunkt i metaevalueringen av EVANAV har vi i denne artikkelen undersøkt i hvilken grad vi kan knytte forskjellige måter å forstå evaluering på til ulike miljøer og felt. Vi har skilt mellom tre måter å forholde seg til

evaluering på: evaluering som ledd i profesjonell praksis, management-orientert evaluering og evaluering som forskning, og vi har konsentrert oss om de to siste som mest relevante i denne sammenheng. Metaevalueringen viste at det var ulike oppfatninger av resultatene av EVANAV, i den forstand at alle ikke var like tilfredse med dem. Vi har ved hjelp av teori om evaluering og om institusjonell logikk argumentert for at dette ikke bare handler om ulike forventninger, men også aktørens tilknytning til forskjellige felt med sine respektive forståelser av evaluering. Noen av de involverte aktørene, ikke minst forskerne, vektla langsiktig kunnskapsutvikling og satte likhetstegn mellom evaluering og forskning. Andre aktører hadde behov for dialog underveis, og forventet at evalueringen skulle bidra med direkte og nyttig input i styringen av implementeringsprosessen. EVANAV ble på denne måten en arena for møtet mellom ulike felt og ulike logikker. Nå er metaevalueringen av EVANAV selvsagt kun én case, og overføringsverdien må ikke overdrives. Den gir likevel innsikt i hvordan evalueringer involverer forskjellige interesser, og i utfordringene som ligger i å kunne svare på alle forventninger i én og samme evaluering. I evalueringer av større omfang, og der flere interesser er involvert, kan det være grunn til å ha som utgangspunkt at de ulike aktører kan ha svært forskjellige oppfatninger av hva evaluering er.

NOTER

- ¹ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) som det het fra 2006, ble endret til Arbeidsdepartementet (AD) i 2009, og til Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) fra 2014 av.
- ² http://www.forskningsradet.no/prognett-eva-nav/Sentrale_dokumenter/1224698458209 (7.4.2015)
- ³ Miljøbegrepet viser her til konstellasjoner av personer i eller på tvers av organisasjoner. Miljøer kan på samme måte som organisasjoner inngå i flere felt.
- ⁴ Jf. St.prp. nr. 46 (2004–2005) kap. 7 side 79.
- ⁵ Jf. note 1.
- ⁶ <http://forskningsradet.no/prognett-eva-nav/Styringsgruppen/1224698458171>
<http://www.forskningsradet.no/prognett-eva-nav/Styringsgruppen/1224698458171> (7.4.2015).
- ⁷ Kun ett konsultentselskap leverte tilbud.
- ⁸ <http://www.forskningsradet.no/prognett-eva-nav/Forside/1224698458174>

REFERANSER

- Andreassen, Tone Alm & Jacob Aars (2015). *Den store reformen. Da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Askeland, Guri Aga (1996). *Studium og klientarbeid. Same prosess?* 2. utg. Oslo: Det norske samlaget.

- Askim, Jostein, Erik Døving & Åge Johnsen (2013). Evalueringspraksis i den norske statsforvaltningen 2005–2011. I: Halvorsen, Anne, Einar Lier Madsen & Nina Jentoft (red.): *Evaluering. Tradisjoner, praksis, mangfold* (side 72–88). Bergen: Fagbokforlaget.
- Baklien, Bergljot (1985). Evalueringsforskeren mellom barken og veden. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 26: 457–475.
- Baklien, Bergljot (1993a). Evalueringsforskning i Norge. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 34(3): 261–274.
- Baklien, Bergljot (1993b). Evalueringsforskningens historie og utvikling i Norge. *Politica. Tidsskrift for politisk vitenskap* 25(1): 56–63.
- Bastøe, Per Ø. & Ragnhild Øvrelid (2002). Norway: Toward a Result-oriented Government Administration. I: Furubo, Jan-Eric, Ray C. Rist & Rolf Sandahl (red.): *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publ.
- Breidahl, Karen N., Jan-Eric Furubo, Anne Halvorsen & Morten Balle Hansen (2014). Oppmerksomhetspunkter ved evaluering av politiske reformer. Rapport fra metaevalueringen av evalueringen av NAV-reformen i Norge. Norges forskningsråd.
- Brofoss, Karl E. (1997). Departementenes evalueringspraksis. I: Statskonsult (red.): *Evalueringspraksis i departementa*; Rapport fra Statskonsult sin konferanse om evaluering i april 1997, kap. 5. Rapport 1997:13. Oslo: Statskonsult.
- Christensen, Tom & Per Laegreid (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review* 67(6): 1059–1066.
- Dahler-Larsen, Peter (2003). *Selvevalueringens hvite sejl*. Danmark: Syddansk universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, Peter (2012). *The Evaluation Society*. Stanford: Stanford University Press.
- Dahler-Larsen, Peter (2013). Evaluering i Norge sett udefra. I: Halvorsen, Anne, Einar Lier Madsen & Nina Jentoft (red.): *Evaluering. Tradisjoner, praksis, mangfold* (side 43–57). Bergen: Fagbokforlaget.
- Dahler-Larsen, Peter & Hanne K. Krogstrup (2006). *Tendenser i evaluering*. 2. utg. Danmark: Hans Reitzelz forlag
- Dahler-Larsen, Peter & Flemming Larsen (2001). Anvendelse av evaluering – historien om et begrep, der udvider seg. I: Dahler-Larsen, Peter & Hanne K. Krogstrup (red.): *Tendenser i evaluering*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell, (1991). Introduction. I: Powell, Walter W. & Paul J. DiMaggio: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- Fimreite, Anne L. & Jacob Aars (2011). Introduksjon: NAV – forvaltningsreform for velferd *Nordiske Organisasjonsstudier* 11(3): 3–8.
- Foss, Olaf (2000). Evaluering – samfunnsforskning i politikkens tjeneste. I: Foss, Olaf og Jan Mønnesland (red.): *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger*. Oslo: NIBR Pluss-serie nr. 4.
- Furubo, Jan-Eric & Rolf Sandahl (2002). A diffusion Perspective on Global Developments in Evaluation. I: Furubo, Jan-Eric, Ray C. Rist & Rolf Sandahl (red.): *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publ.
- Gjedrem, Jorunn (2006). Sosialt arbeid og evaluering. I: Halvorsen, Anne & Jorunn Gjedrem. *Bredre praksis i sosialt arbeid. Evaluering og fagutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Greene, Jennifer (1988). Stakeholder Participation and Utilization in Program Evaluation. *Evaluation Review* 12(2): 91–116.
- Guba, Egon G. & Yvonne S. Lincoln (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, Calif.: Sage Pub.

- Halvorsen, Anne (2010). *Fag, ferdigheter og følelser. Om kunnskapsutvikling i sosialt arbeid*. Ph.d.-avhandling, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Halvorsen, Anne & Jorunn Gjedrem (2006). *Bedre praksis i sosialt arbeid. Evaluering og fagutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Halvorsen, Anne & Einar Lier Madsen (2013). Styring og læring gjennom evaluering. I: Halvorsen, Anne, Einar Lier Madsen & Nina Jentoft (red.): *Evaluering. Tradisjoner, praksis, mangfold* (side 15–27). Bergen: Fagbokforlaget.
- Hammer, Svein (2004). Hvordan kan vi måle dette? Et essay om tidsriktige evalueringspraksiser. *Sosiologi i dag* 34(4): 9–26.
- Hansen, Morten & Evert Vedung (2005). *Fælles sprog i ældreplejens organisering. Evaluering af et standardiseret kategorisystem*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Imsen, Gunn (2003). Democratic evaluation and evaluation for learning. I: Haug, Peder & Thomas A. Schwandt (red.): *Evaluating Educational Reforms: Scandinavian Perspectives*. Greenwich, Conn. Information Age Publ.
- Krogh, Georg von, Kazuo Ichijo & Ikujiro Nonaka (2005). *Slik skapes kunnskap*. Oslo: N. W. Damm og sønn.
- Krogstrup, Hanne K. (2006). *Evalueringsmodeller*. 2. utg. Danmark: Hans Reitzels forlag.
- Krogstrup, Hanne K. (2011). *Kampen om evidens. Resultatmåling, effektevaluering og evidens*. Danmark: Hans Reitzels forlag
- Lier-Madsen, Einar & Tommy H. Clausen (2013). Bruken av og erfaringene med forvaltningsrevisjon i norske kommuner. I: Halvorsen, Anne, Einar Lier-Madsen & Nina Jentoft (red.): *Evaluering. Tradisjoner, praksis, mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lindgren, Lena (2008). *Utvärderingsmonstret. Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Nonaka, Ikujiro (1994). A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. *Organization Science* 5(1): 14–37.
- Patton, Michael Q. (1997). *Utilization-focused Evaluation: The New Century Text*. 3. utg. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Patton, Michael Q. (2002). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. 3. utg. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Preskill, Hallie & Valerie Caracelli (1997). Current and Developing Conceptions of Use: Evaluation Use TIG Survey Results. *American Journal of Evaluation* 18(3): 209–225.
- Rieper, Olaf (2004). Intern eller ekstern evaluering. I: Rieper, Olaf (red.): *Håndbog i evaluering. Metoder til å dokumentere og vurdere proces og effekt af offentlig indsats*. København: AFK Forlaget.
- Sanderson, Ian (2001). Performance management, evaluation and learning in 'modern' local government. *Public Administration* 79(2): 297–313.
- Schön, Donald A. (1983). *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*. USA: Basic Books
- Scott, William R. (2001). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Scriven, Michael (1969). An introduction to meta-evaluation. *Educational Products Report* 2: 36–38.
- Shaw, Ian (1996). *Evaluation in Practice*. UK: Ashgate Publishing Ltd.
- Shaw, Ian (2006). Practitioner Evaluation at Work. *American Journal of Evaluation*. 27(1): 44–63.
- Shaw, Allison & Ian Shaw (1997). Keeping social work honest. *British Journal of Social Work* 27(6): 847–869.

- Stufflebeam, D.L. (2001). The Metaevaluation Imperative. *American Journal of Evaluation* 22(2): 183–209.
- Thornton, Patricia H., William Ocasio & Michael Lounsbury (2012). *The Institutional Logics Perspective. A New Approach to Culture, Structure and Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Tornes, Kristin (2012). Evaluering – definisjon og fokus. I: Tornes, Kristin (red.): *Evaluering i teori og praksis*. Trondheim: Akademika forlag.
- Tornes, Kristin (2013). Om verdier og kriterier i evaluering. I: Halvorsen, Anne, Einar Lier-Madsen & Nina Jentoft (red.): *Evaluering. Tradisjoner, praksis, mangfold* (side 28–42). Bergen: Fagbokforlaget.
- Vedung, Evert (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Vedung, Evert (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund, Studentlitteratur.
- Vedung, Evert (2010). Four Waves of Evaluation Diffusion, *Evaluation* 16(3): 263–277.
- Øvrelid, Ragnhild (2000). Evaluering i Norge. *Nordisk administrativt tidsskrift* (2): 131–147.

SAMMENDRAG

I Norge ble det i årene 2006–2009 gjennomført en omfattende reform med etablering av en ny arbeids- og velferdstjeneste (NAV). Reformen ble gjort til gjenstand for en omfattende evaluering, EVANAV, over flere år. I evalueringens siste fase ble det iverksatt en evaluering av evalueringen av reformen. Målet med denne *metaevalueringen* av EVANAV⁸ var å lære av erfaringene og å komme med anbefalinger til hva en bør være oppmerksom på ved lignende, fremtidige evalueringer. Med utgangspunkt i data fra metaevalueringen undersøker vi i denne artikkelen de mange delvis motstridende behov og interesser som var involvert i evalueringen. I EVANAV ble dette blant annet ivaretatt i formuleringen av fire mål som tilgodeser ulike behov. Basert på evalueringsteori og teori om institusjonelle felt bidrar analysen til en bedre forståelse av hva evaluering er, og hvordan ulike utfordringer knyttet til evaluering av store, komplekse reformer kan forstås og håndteres. Vi trekker opp et skille mellom evaluering som ledd i profesjonell praksis, management-orientert evaluering og evaluering som forskning, hvorav de to siste er relevante for å belyse de ulike interessene i EVANAV.

ABSTRACT

During 2006 to 2009 the Norwegian central employment services, pension system and local welfare underwent a major reorganisation. The implementation process was evaluated by a consortium of researchers through a period of eight years from 2006. The goals of the evaluation were fourfold: documentation, correction, insight into organisational integration and long-term knowledge development. Though the evaluation could show for nearly 90 publications, stakeholders disagreed about how successful it had been. The organisation responsible for the implementation of the reform were not satisfied in so far

as they had not received the information they needed during the process, nor had they succeeded in obtaining the dialogue they had anticipated with the researchers. There was also a certain criticism of too much emphasis on qualitative research. In this article we discuss whether the disagreement about the results can be understood as a consequence of different conceptions of what evaluation means in different fields, in this case mainly between the researcher community on the one hand and organisational management on the other.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Anne Halvorsen

Førsteamanuensis, ph.d., Universitetet i Agder

Forskningsinteresser: evaluering, læring og tjeneste- og kunnskapsutvikling i organisasjoner, velferdstjenester og -profesjoner

Karen Nielsen Breidahl

Lektor, ph.d., Aalborg

Forskningsinteresser: velferdsstat, arbeidsmarked, organisasjon og ledelse, politikk og administrasjon

Jan-Eric Furubo

Revisjonsråd, Riksrevisionen i Sverige

Forskningsinteresser: evaluering

Morten Balle Hansen

Professor (mso), ph.d., Aalborg Universitet

Forskningsinteresser: ledelse i offentlige organisasjoner, policy prosesser, performance management

Hybridisering av offentlige organisationer



BARBARA CZARNIAWSKA OG ROLF SOLLI

Nyckelord: hybrider, bolagisering, PPP:ar, förrädiska gränser

Keywords: hybrids, corporatization, private-public partnerships, treacherous borders

VAD ÄR EN HYBRID FÖR NÅGOT?

Orden ändrar betydelse, särskilt när de används som metaforer, men ändå bär de med sig spår av den ursprungliga betydelsen (Wierzbicka, 2013). Det var förmodligen därför den amerikanska filologen Minton Warren undersökte etymologin av ordet »hybrid« och kom till slutsatsen att det var ett latinskt ord, och att »the Romans understood under *hybrida* strictly speaking, the progeny of a wild boar and a sow« (Warren, 1884:501). Det är viktigt att påpeka att Warren blev intresserad av ordet etymologi just under den period som vanligtvis ses som början av den epok som kallas »modernismen«. Vi återkommer till detta sammanträffande.

Efter romarnas användning har ordet naturligtvis fått många andra betydelser. Det betecknar fortfarande korsningar mellan olika raser av djur och olika typer av växter (hybridrosorna). Beroende på kontext kan ordet låta negativt eller positivt. Bland mängden definitioner fanns det en som vi tyckte passar särskilt bra för just denna text. Det är en definition av hybridmynt (också kallat *mula*, det vill säga en korsning av en häst och en åsna):

En hybrid är ett mynt vars åtsida och frånsida inte hör samman. Hybrider förekommer ofta vid efterprägling av andra länders mynt, såsom skedde till exempel i Sigtuna cirka 995–1030. ([http://sv.wikipedia.org/wiki/Hybrid_\(mynt\)](http://sv.wikipedia.org/wiki/Hybrid_(mynt)), 2014-10-29).

Det är nämligen så att vi också ska analysera »efterprägling« av andra länders och andra organisationers modeller, i den ekonomiska kontexten. Men först vill vi presentera en teori av fenomenet »hybridisering« som kommer från

samhällsvetenskapen. Vi valde en teori som ser hybridisering som konsekvens av modernitetens försök att ändra världen, i stället för till exempel idén att det är tecken på institutionell förändring (Streeck & Thelen, 2005; Mahony & Thelen, 2010). Institutionella analyser är intressanta, men det är inte säkert att hybridisering betyder att institutioner förändras¹. Vi övertygas mer av Latours idé att det moderna projektet fortsätter (1993) och Baumans (2000) beteckning av nutiden som »den flyttande moderniteten«. Gränser flyttas alltid vid hybridisering.

MODERNITETEN: FÖR ATT FÖRENA MÅSTE MAN FÖRST SEPARERA

»The proliferation of hybrids« heter det första avsnittet i Bruno Latours bok *We Have Never Been Modern* (1993). Där beskriver han början på en för honom vanlig dag. Han läser sin tidning och förundras över hur lätt kemi blandas med politik, biologi med samhället; valar utrustas med radio, embryon och ägg fryses ihop. Ändå heter delarna i tidningen Politik, Kultur, Sport, Ekonomi, som om det fanns helt separata delar av världen och livet, helt fristående från varandra. Enligt Latour var det »de Moderna« som har »renade« värden och separerade »kultur« från »natur«, och »människor« och »ting« från varandra. I själva verket blandas de hela tiden, men då är det för komplicerat att förklara dem. Samhällsvetenskapen, och efter den styrningspraktiken, anammade den rättsmedicinska modellen (Douglas, 1986): för att förstå kroppen måste man dela den i så små delar som möjligt, och sedan börja fundera på hur delarna samspelar. Då kan en forskare upptäcka att det faktiskt är möjligt att blanda olika delar med varandra och till och med skapa en ny hundras, en ny ros eller en ny medicin. Men det kan även en entreprenör göra, eller – varför inte – en politiker eller en tjänsteman. De kan komma på hybrida produkter, hybrida organisationsformer eller en blandning däremellan (se även Çalışkan & Callon 2010:9).

Historien visar att för att kunna skapa hybrider måste man först separera det som under många år hölls samman. En studie av stadsförvaltning i Warszawa (Czarniawska, 2000) visade att före andra världskriget var det inget problem att blanda ihop privat och offentlig produktion av tjänster. Om det ena inte fungerade, kunde man utan problem byta det till det andra. Detta var möjligt eftersom de inte var ideologiskt separerade. Mjölproduktion tillhörde kommunen i Rom till 1997 (Czarniawska et al., 2001). Den ideologiska separationen av det Offentliga från det Privata började någonstans på det sena 1800-talet, när Warren blev intresserad av hybrider, men användes i en större skala först under andra delen av 1900-talet:

Redan 1940 var det ett tecken på rättslig finess att förstå godtycket av uppdelningen av lagen i de offentliga och privata sfärerna. Ingen avancerad juridisk tänkare från denna period, är jag säker på, skulle ha förutspått

att offentlig–privat-dikotomin fyrtio år senare fortfarande skulle vara vid liv och växa i inflytande. (Horwitz, 1982:1426–1427, vår översättning)

Men det var kanske inte »redan«, utan »fortfarande« under 1940 som folk kom ihåg hur godtycklig denna uppdelning var. Det var möjligtvis det kalla kriget som bidrog till intensifiering av både separation och hybridisering, som alltid följdes åt (Latour, 1993). Beroende på ideologi presenterades antingen det ena eller det andra som överlägset, och det presenterades alltid som tydligt annorlunda. När separationen var klar kunde man börja skapa hybrider. I den tid som Bauman (2000) kallade för »flytande modernitet« är hybridisering ett vanligt fenomen (som även utgör grunden till nya rop på »rensning«).

I det följande beskriver vi hybridisering under två årtionden: 1990- och 2000-talen, för att avsluta med en beskrivning av det som händer nu, och några spekulationer om framtiden.

1990-TALET: HYBRIDER KOMMER IN I DEN OFFENTLIGA SEKTORN

Det Offentliga blandas med det Privata

Tidigt på 1990-talet stod den svenska offentliga sektorn vid skampålen (Czarniawska-Joerges, 1992). Det var inte något unikt för Sverige; tvärtom kan man hävda att Sverige skaffade sig krisen för att följa det generella modet. Början till detta bör man kanske leta efter i USA under president Reagans regeringstid och hans så kallade Grace-utredning (1984). Downs och Larkey sammanfattade förutsättningar för Grace-utredningen:

- 1) att den privata sektorn är långt mer effektiv än den offentliga sektorn och att i den privata sektorn lägras all *management*-visdom, 2) att de offentliga och privata sektorerna är tillräckligt lika för att man dramatiskt ska kunna förändra den förra med hjälp av tekniker importerade från den senare, och 3) att gamla reformansträngningar har lite att lära dagens reformatorer. (Downs & Larkey 1986:219, vår översättning)

Idéerna anammades av Storbritanniens premiärminister Thatcher och kom så småningom till Sverige som, efter »den svenska modellens död« (Laurin, 1990), började titta på de nya modellerna från Nya Zeeland, men kanske framför allt Storbritannien (Solli et al., 2005). Imitationsivern var så stark att Christopher Hood, som har myntat uttrycket *new public management* (NPM), år 1995 hävdade att Sverige var det land som anammade de nya idéerna tidigare och djupare än alla andra. Ståhlberg (1999) jämförde svenska och finska kommuner, varvid han gav vinnartiteln till de senare. Det råder emellertid ingen tvekan att 1990-talet inom svenska offentliga sektorn kännetecknades av en jakt på nya identiteter, som borde skilja sig från de gamla (myndigheter som övervakare) och som tog intryck av det privata näringslivet.

I jakten på att efterlikna NPM klarade sig kommunerna relativt bra under en period: de bolagiserades, spekulerade på marknaden, började använda samma språk som sina medborgare och så vidare. Men snart uppstod komplikationer, inte minst under bolagiseringsprocessen. Här är några avsnitt från en studie av »Storstad« och »Söteby« från denna period (Czarniawska-Joerges, 1992). I Söteby hade man bestämt sig för att omvandla bostadsstiftelsen, industristiftelsen och fastighetsförvaltningen till ett aktiebolag:

Grunden är förändringen i den offentliga sektorn där bolagisering är väldigt populär. Sedan är det också så att de två stiftelserna inte har egna anställda utan köper tjänster av kommunen, som resulterar i en sådan divershandel där det är väldigt svårt att kunna få fram ett rättvisande resultat. Sedan tror man att det ska bli en större effektivitet. Det förstår jag inte riktigt (...) men jag hoppas att man lyckas med det. (Enligt ekonomichefen i Söteby, Czarniawska-Jorges 1992, s. 204–205)

Det var förstås först och främst förvaltningar med tydliga intäkter och kostnader som ombildades till bolag. Just i sådana fall verkade det mycket enkelt, inte minst därför att det fanns hjälp att få från dåvarande Svenska Kommunförbundet:

Det är mycket lätt att bilda ett aktiebolag. Man kan gå och köpa ett facit med standardstadgar (...) Men nu har Kommunförbundet utarbetat en mera utvecklad bolagsordning som gäller just fastighetsförvaltning. Till den hör något tämligen nytt, som heter »Föreskrifter till bolagsordningen« som kommunfullmäktige fattar beslut om. Kommunen blir ensam ägare och det betyder att de kan besluta att ha en full insyn i bolaget. (Enligt ekonomichefen i Söteby, Czarniawska-Jorges 1992, s. 206)

»Bolagsordning« heter numera »ägardirektiv«, men de svårigheter och komplikationer som Söteby var tvungen att lösa blev inte en del av historien, utan fortsätter än i dag. Hybridernas liv är inte alltid enkelt. Först fick de i Söteby råd om hur man ska »komma undan momsens på laglig väg« om man väntar med skapande av bolaget till 1991, när staten planerade genomföra en skattereform (vilket inte gick särskilt bra). Juridiska komplikationer mångfaldigades: det var svårt att hitta ett ledigt namn, att förena kommunens ägande med aktiebolagslagen (även Kommunförbundet och SABO var tvungna att ändra sina rekommendationer), men även att lösa den eviga gåtan kopplad till fastigheter: underhållet. Fastighetstekniker hade rekommenderat kommunen att ta upp ett lån på några miljoner därför att underhållsbudgeten hade minskat från år till år; redan det innebar en viss kapitalförstöring. Men nu var det bolaget som var ansvarigt för det: »Som bolag måste vi se till att få in pengarna snabbt från kommunen. Från kommunens sida kommer man naturligtvis försöka hålla inne pengarna så länge som möjligt« (Enligt ekonomichefen i Söteby, Czarniawska-Jorges 1992, s. 206).

En period av »tuffa förhandlingar« och »lustiga affärer« följde: kommuner köpte och sålde olika fastigheter – inte bara i Söteby. Attityderna var tvetydiga. Vissa var entusiastiska och välkomnade näringslivsmodeller: nu blir det ett riktigt belöningsystem, motivationen kommer att öka. Kritikerna visade på en galopperande ökning av pappersarbete, konflikter med facken, sårade anställda som behövde omförhandla sina löner och det löjeväckande i att kommunalråd som tidigare hade kommit till möten i träschor och träningströja började bära kostym och slips på bolagsstyrelsemöten.

Storstaden hade större problem. Ett beslut att skaffa sig ett centralkonto i en bank för att få en samordnad likviditetshantering (»Alla stora koncerner har sådana system«, Czarniawska-Joerges 1999, s. 213) fick följande konsekvenser: Televerket kopplade först systemet till fel hus, När detta var åtgärdat blev det fel på telefonledningen och kontakterna mellan datacentralerna. När det tekniska var avklarat ville dock ett av de största bolagen inte gå med på det.

De ville inte tillhöra den kommunala sumpen. De är mer näringslivsinriktade än näringslivet självt. Och det är ganska komiskt att modern i koncern Storstad har så lite att säga till om? (...) Politikerna som sitter i bolagens styrelser byter åsikter så fort de går från fullmäktige till bolagsstyrelsen. (Enligt ekonomichefen i Söteby, Czarniawska-Jorges 1992, s. 216)

Imitationen av näringslivet var ofta mekanisk, utan översättning till behov av »bolag helt i samhällets tjänst och ledband«, som en av de intervjuade uttryckte det. Bolagisering resulterade för det mesta i en förvirrad (organisatorisk) identitet. Denna förvirring har inte försvunnit, eftersom den är oundviklig del av hybridiseringen, vilken fortsätter.

Bolagisering ledde inte heller till förenkling av verksamheten – varken i dess produktiva eller i dess finansiella del. Kommunala bolag måste leva efter en dubbel uppsättning principer, några av dem motsägelsefulla. Marknaden verkar vara den enda legitima lösningen nu på 2010-talet. Ändå heter den verkliga drömmen av alla marknadens aktörer monopol, även om det i praktiken för de flesta handlar om överlevnad. Näringslivets bolag måste tillverka produkter och tjänster för att kunna överleva. För de kommunala bolagen gäller det motsatsen: det gäller att överleva för att kunna producera tjänster.

En oklarhet gällande de hybrider som de kommunala bolagen är kan man se i tolkningar av lagen om offentlig upphandling (LOU), som trädde i kraft 2008 (samtidigt som den äldre lagen från 1994 upphävdes).

Det nya blandas med det gamla

I slutet av 1990-talet studerade vi förvaltning av tre huvudstäder i Europa: Warszawa, Stockholm och Rom (Czarniawska, 2002). Alla tre länderna kom 1994 med en var sin lokal version av upphandlingslagar. Våra studier visade

att dessa lagar, i stället för att lösa tidigare problem, ledde till en omvandling av gamla problem till nya sådana.

I Warszawa hade privatisering, bolagisering och »marknadisering« av offentlig sektor bara positiva konnotationer: alla signalerade de ett skifte av den politiska regimen. Kommunens politiker och anställda hade till och med hjälp från Bryssel, till exempel från Europeiska investeringsbanken (EIB). Allt följde reglerna, men när upphandlingarna var klara var inte alla deltagare nöjda. Förlorarna gjorde detsamma som de hade lärt sig göra under den socialistiska regimen: de kontaktade staten. Departementsrådet ställde sig på deras sida och involverade media i processen. Den nya fullmäktige annullerade existerande kontrakt och lovade en ny offentlig upphandling. Vinnaren av den tidigare hotade att gå till domstol, och den nya metrolinjen öppnade utan biljettkontrollsystem, vilket hade varit föremål för upphandlingen i detta fall.

I Rom gällde den mest komplicerade upphandlingen även här en trafikfråga, men i detta fall var det den nya superspårvagnen det handlade om. Även här öppnades den nya linjen med gamla spårvagnar. Den regionala förvaltningsdomstolen annullerade den genomförda upphandlingen. Intervju-personer kommenterade bittert att pengarna som förr gick till mutor numera gick till advokatarvoden, med samma resultat.

Ett annat typiskt problem gällde leverantörer som kom med låga priser utan konkurrens; särskilt i byggbranschen visade det sig snart att de kunde åstadkomma det på två vägar: genom att anställa (billig) invandrarbetskraft och påbörja bygget på ett ställe, för att därefter avbryta arbetet och börja bygga på ett annat ställe och så vidare.

I Stockholm fanns inte »gamla problem« av denna typ, men det fanns ett gammalt, eller kanske evigt, dilemma: billigt eller bra? pengar eller kvalitet? Stadstjänstemän och kvinnor var mycket pragmatiska och helt övertygade om att »om du fokuserar på pengar går kvaliteten ut genom fönstret« (Czarniawska, 1999:148). Samtidigt skickade advokaten Thorulf Arwidson en insändare till *Göteborgs-Posten* (GP) som publicerades med rubriken »Ineffektiv offentlig upphandling« (GP, 1999-05-03). Där hävdade han att »Sverige skulle spara in 20–25 miljarder per år genom en effektiv och lojal upphandling« och citerade exempel, framför allt från statliga bolag, som försvarade sig mot (den äldre) upphandlingslagen (Telia).

Den offentliga debatten i slutet av 1990-talet kan utgöra ytterligare en illustration av problematiken. Den 22 maj 1999 publicerade Alf Isemo och Peder Svensson en artikel i GP med rubriken »Så slösas skattepengar bort. Kommunala bolag och förvaltningar struntar i att följa lagen«. Artikelnen innehöll också en lista över förklaringar som kommunala tjänstemän gav för att de inte följt upphandlingslagen:

- Vi hade ett gammalt ramavtal med honom och tyckte inte vi behövde göra någon ny upphandling. Fastän det rörde sig om flera miljoner.
- Vi hade naturligtvis tänkt göra en regelrätt upphandling, men det var alldeles för ont om tid.
- Vi hade ändå inte kunnat välja någon annan konsult. Han kände ju till frågan sedan tidigare.
- Vi tycker inte det är någon idé att annonsera i EU-området, fastän vi borde när vi överskrider de tröskelvärden som gäller. Det är ingen från utlandet som lägger in ett anbud i alla fall.
- Vi har ramavtal med två konsulter som vi tycker är bra. Dem använder vi oss alltid av. Det är ingen idé att förhöra sig hos fler. Så har vi gjort i många fall.
- Det första jobbet vi beställde av konsulten var inte så dyrt att vi behövde upphandla det. Sedan har det blivit mer, men det visste vi ju inte från början. Vi hamnade lite i händerna för [sic!] konsulten.
- Vi tog en före detta politiker/tjänsteman som vi känner, utan upphandling, därför att vi vet att han kan jobbet. (GP, 1999-05-22, s. 5)

Tre kommentarer kan behövas till denna text. För det första: även om journalisterna hävdade att »struntande i lagen« sker i alla områden gällde alla exempel användning av konsulter (i flera andra EU-länder lyder konsultverksamhet inte under LOU; EU-direktivet lämnade relativt mycket tolkningsutrymme åt medlemsländerna). »Överanvändning« av konsulter verkar vara ett generellt problem i offentlig sektor (se till exempel Aartojärvis [2012] rapport om användning av konsulttjänster i Västra Götalandsregionen: 445 miljoner kronor, varav 345 direkta och 100 konsultnära tjänster). För det andra kände vi igen argument från våra intervjuer; när de inte var formulerade på det tydligt förlöjligande sättet lät de dock mycket pragmatiska och övertygande. För det tredje hävdade journalisterna i fråga att »mellan 1994 och 1997 ansågs upphandlingslagen spara in drygt tre miljarder kronor till offentliga sektorn«. Det är dock oklart huruvida kostnaderna för upphandlingar hade räknats in i beloppet. Ingen nämnde heller det som påpekades av våra interlokutörer: att minskade kostnader och kvalitet sällan går ihop.

Det fanns förstås många försök att utvärdera effekterna av hybridisering i offentlig sektor. Inte särskilt förvånande var resultaten blandade (Bel, Brown & Warner, 2014). Jämförelser av resultat visade också utvärderarnas typiska preferens för »ren« tjänsteproduktion, som sällan påträffas i verkligheten. Privatisering sågs nämligen inte som hybridisering: i den »rena« formen betydde det att offentliga tjänster utfördes av privata företag (även om det var få sådana i Sverige; även »friskolorna« fick sponsring från skattebetalarnas pengar, med få undantag av skolor som alltid varit privata). Med andra ord: även om hybrider fanns förut hade den senaste »reningen« bidragit till deras mångfaldigande.

HYBRIDER PÅ 2000-TALET: MÅNGFALDEN

Som Hasenfeld och Gidron (2005) har påpekat är den ideella sektorn en sektor vars hybridisering är mycket påtaglig. Enligt Hasenfeld och Gidron är den ideella sektorn fylld med »multi-purpose hybrid organisations« (2005:98). Det typiska är att syftet med organisationerna hybridiseras – ett fenomen som syns mer i näringslivet, där företag ska visa mer »socialt ansvar« än vad offentlig sektor behöver. Den senare ändrar inte sina syften, utan sitt sätt att uppnå dem.

Hasenfeld och Gidron var besvikna på existerande teorier och kom själva med intressanta insikter som förvisso är fokuserade på hybridisering inom den ideella sektorn; de ekonomiska aspekterna tas inte upp. Det råder dock ingen tvekan om att hybridisering pågår för fullt inom »den tredje sektorn«.

Ett liknande försök, men med fokus på marknaden, gjorde Jäger och Schröer (2014), som påpekade att en del av hybridisering gäller just korsningen mellan vinstdrivande och ideella organisationer, alltså på gränsen till den Habermasianska dikotomin mellan den privata och den offentliga sfären (Habermas, 1989). Deras försök att teoretisera fenomenet sker med hjälp av identitetsbegreppet. De verkar dock inte medvetna om att fokus på identiteter är ett annat fenomen som börjat med moderniteten (se till exempel Buruma, 2002; Brooks, 2005). Författarna avslutar med en typologi av »organisatoriska identiteter«, där hybrider utgör en egen typ.

Taxonomiska försök är ganska populära inom 2000-talets litteratur, som i sig bevisar den ökande mångfalden. Stefan Grohs (2014), som har studerat hybridisering av den tyska offentliga sektor urskilde tre typer av hybridisering: *fält-hybridisering* (mellan sektorerna), *governans-hybridisering* (blandade ledningsstilar) och *hybridisering av intern styrning* (blandade metoder för till exempel resursfördelning). Nedan föreslår vi en typologi av hybrider som är mest typiska för offentlig sektor. Den har inga teoretiska ambitioner (taxonomier är inte teorier), men de ursprungliga engelska namnen tyder på en »efterpräglings« som har pågått i den svenska offentliga sektorn: bolagisering (kommuner eller staten är de enda ägarna, även om företaget styrs enligt marknadsprinciper); blandad leverans (*mixed delivery*), framför allt i USA, när en tjänst levereras av både offentliga och privata enheter, kallas även för *mixed market contracting*; samarbete mellan kommunerna, inkluderar även non-profit-organisationer (*inter-municipal cooperation*); samt PPP (private-public partnership). PPP verkar vara mest spridd och drar sig till mest uppmärksamhet. Lohmann och Rötzel (2014) har granskat relevant litteratur och kommit till slutsatsen att PPP, om de lyckas, tenderar att öka effektiviteten av tjänsteproduktion. Tyvärr visar det sig ofta att de inte lyckas, eftersom de flesta PPP byggs för att administrera den offentliga infrastrukturen (järnvägar som ett typiskt exempel) och uppgiften ofta visar sig vara mer komplex än skaparna av PPP trodde. Men även om avtalet fortsätter är det nödvändigt

att omförhandla det regelbundet. Omförhandlingar är nödvändiga eftersom det är helt omöjligt att formulera ett avtal som kommer att täcka alla möjliga omständigheter under ett så långsiktigt samarbete som PPP är skapat för. När det kommer till omförhandlingar brukar den privata kontrahenten bete sig opportunistiskt, vilket skadar den offentliga kontrahenten och dess klienter. Vid sådana tillfällen, påpekade Lohmann och Rötzel, blir skillnader mellan syftena i samarbetet tydliga. Medan den offentliga partnerns syfte är att förbättra medborgarnas välbefinnande vill den privata partnern förbättra sitt eget välbefinnande, till exempel genom att öka vinsterna.

Lohmann och Rötzels egna studie visar att undantag är möjliga. De har studerat PPP i vilka det tyska federala försvarsdepartementet är både huvudaktieägare och huvudkund. Huvudägaren kan därför styra PPP:ernas mål så att dessa bäst passar kundernas intressen. Grohs (2014) höll med dem, men ansåg däremot att sådana tydliga förväntningar leder till de-hybridisering, det vill säga till renodling².

Åsikterna varierar: Markström och Karlsson (2013) undersökte olika ideella organisationer inom psykiatri i Sverige. De fann bland annat en typ av hybridorganisation där politisk aktivitet i ökad utsträckning kombinerades med sociala aktiviteter, det vill säga att hybridiseringen fortsatte. Christensen och Lægread (2011) kom fram till liknande slutsats utifrån sina studier av reformer i Norge: hybridiseringen i och kring offentlig sektor fortsätter att öka. En förklaring är att perioden de kallar »post-NPM« kännetecknas av kombinerade styrimpulser från omgivningen. Det är inte bara affärsmässighet som gäller, utan också efterkontroll – och då blir det ännu fler blandningar.

Albalade, Bel och Fageda (2014) har studerat vad de kallar »delprivatisering« av flygplatser i Europa (dock inga skandinaviska). Detta begrepp täcker både PPP och lösningar med blandad leverans. Deras slutsatser blev positiva i den meningen att de inte fann några bevis för att det var ideologiska motiv som hade styrt valet av lösningen. Besluten fattades helt pragmatiskt, utifrån intresse av både privata och offentliga parter. Eftersom sådana intressen varierar beroende på omständigheterna varierade också lösningarna. Stora flygplatser som inte hade konkurrenter på nära håll blev oftare privatiserade än andra. Samma gällde för flygplatser i länder med stor statskund. Mer sällan privatiserades flygplatser som kunde betraktas som strategiska resurser för staten. Mest avancerad privatisering ägde rum i Storbritannien. Det återstår att se om den växande kritiken (se till exempel Lapsley, 2009; Hood & Dixon 2015) kommer att påverka situationen där.

HYBRIDERNAS NUTID OCH FRAMTID

Förrådiska gränser

Thomas Lennerfors (2012) nämnde i sin översikt av organisationsstudier om korruption att »det som man tydligt kan se i alla de definitioner av korruption som finns är att dikotomin public/private alltid är med, och att det alltid handlar om att denna dikotomi på något sätt överskrids« (efter Amnå et al., 2013:147). Saken kompliceras genom den andra betydelsen av dikotomin offentlig/privat: motsatsen mellan den privata och den offentliga sfären (Habermas, 1989). De två dikotomierna ligger nära varandra, men är inte identiska. Offentliga tjänsteproducenter träder in i medborgarnas privata sfär, men får inte följa sina privata intressen. Men inte ens där är gränsen tydlig, vilket bevisas av den eviga debatten om vinster i den privata produktionen av offentliga tjänster.

Inom statsvetenskapen skiljer man mellan definitioner av skillnaden mellan offentlig och privat som är fokuserade på offentligt intresse, offentlig tjänst eller marknaden (de sistnämnda är desamma som i nationalekonomin). De intressanta är de definitioner som utgår från offentligt intresse, eftersom de handlar om de konsekvenser som korrupt beteende får. En handling kan skada det offentliga även om den inte är korrupt (att försöka bekämpa korruption kan bli dyrt och ineffektivt, säger nationalekonomerna), medan korrupta handlingar inte nödvändigtvis betyder att samhället drabbas: gränser förråder.

Sverige: hybridisering pågår

Samtidigt som det hörs ständiga klagomål på att det vid bolagisering av myndigheter och liknande åtgärder slutar med att det är oklart vilka regler som gäller, är det ingen tvekan om att hybridisering av organisatoriska former bara växer i Sverige. För att citera Utrikesdepartementet: »På väg till en inre marknadsakt – att skapa en verkligt konkurrenskraftig social marknadsekonomi«. Det är inte bara bolagisering – det finns PPP och andra hybrider – men modeller går från näringslivet till offentlig sektor (till skillnad från 1960- och 1970-talen). Hybridisering betyder också att tjänstemän och politiker fortfarande använder sig av intetsägande byråkratiska formuleringar, men även av näringslivets *pep-talk* och floskler.

Förrådiska gränser mångfaldigas: de skapas av nya regler och lagar, men uppstår mycket ofta i särskilda arenor, som till exempel underhåll och investeringar. De finns även mellan investering och konsumtion, liksom mellan driftkostnader och investering. Kommunerna engagerar sig nämligen i »earnings management« (Czarniawska et al., 2013). Det var inte okänt förr, men har intensifierats efter 1997.

Oklarheten är sådan att den ofta måste förklaras av högre instanser. Den 8 oktober 2010 meddelade Justitiekanslern (JK), som skulle ägna sig åt ett

inspelat samtal där en vd försökte stoppa en konsult från att gå till media, att »ett kommunalt bolag är ingen myndighet«, varför JK inte hade någonting med saken att göra. Den 3 november 2010 godkände Familjebostäder i Göteborg sin inköpspolicy, »vilket innebär att bolaget är upphandlande myndighet«. Hybrider har som sagt många namn.

Nämnder och bolag beträder den förrådiska gränsen mellan pragmatism (sunt förnuft som tillåter dem att utföra jobbet) och regler. Felsteg här kan ibland betyda tjänstefel, och ibland mutor och bestickning. En sak är säker: de förrådiska gränserna kommer inte att försvinna, och så länge den rättsmedicinska modellen styr forskning, ledning och förvaltning kommer hybridiseringen att fortsätta. Man skulle önska att den kunde upphöra, tillsammans med separation inom den första dikotomin, det vill säga mellan näringslivet och offentlig sektor, som skulle vara möjlig om politiker och tjänstemän definierade styrning utifrån offentliga tjänsters synvinkel. Men så länge det inte händer måste organisationsmedlemmarna – i offentlig sektor såväl som i näringslivet – komma till insikt om att osäkerhet och tvetydighet är oundvikliga ingredienser i varje organisering. Det sistnämnda hävdar sådana organisationsteoretiker som James G. March (1979) och Niklas Luhmann (1998) sedan länge, utan att få mycket gehör i praktiken. Men även om detta alltid har varit fallet är det utan tvekan så att komplexiteten har ökat i den globala ekonomin, inte minst på grund av mångfalden av hybrider.

NOTER

- ¹ Det finns dock anledning att påpeka att Streeck och Thelen (2005) definierade institutioner som »sociala regim[er]«, något som vi skulle kalla för »institutionell ordning«. Om institutionsbegreppet i den vanliga meningen är för snävt för att begripa hybridisering, är däremot begreppet »sociala regim[er]« alltför brett.
- ² Grohs använder inte begreppet »renodling« eftersom han inte verkar känna till Latours teori. Enligt Grohs är den ökande hybridisering en konsekvens av »the diminishing primacy of the state and the hollowing out of hierarchical management« (2014:1429) – en intressant hypotes, men svår att testa.

REFERENSER

- Aartojärvi, Kari (2012). *Granskning av konsultanvändning i Västra Götalandsregionen*. Västra Götalandsregionen, dnr: 22-2012.
- Albalate, Daniel, Bel, Germà & Fageda, Xavier (2014). Beyond pure public and pure private management models: Partial privatization in the European airport industry. *International Public Management Journal* 17(3): 308–327.
- Amnå, Erik, Czarniawska, Barbara & Marcusson, Lena (2013). *Tillitens gränser*. Göteborg: Granskningskommissionen i Göteborgs Stad.
- Arwidson, Thorulf (1999). Ineffektiv offentlig upphandling. *Göteborgs-Posten*, 3 maj, s. 4.
- Bauman, Zygmunt (2000). *Liquid modernity*. Cambridge, UK: Polity.

- Bel, Germà, Brown, Trevor & Warner, Mildred (2014). Editorial overview: Symposium on mixed and hybrid models of public service delivery. *International Public Management Journal* 17(3): 297–307.
- Brooks, Peter (2005). *The identity paradigm*. Keynote Center for Cultural Sociology Spring Conference, 6–9 maj, Yale University, Yale, CT.
- Buruma, Ian (2002). The blood lust of identity. *New York Review of Books* 49(6): 11 april.
- Çalişkan, Koray & Callon Michel (2010). Economization, part 2: a research programme for the study of markets. *Economy and Society* 39(1): 1–32.
- Christensen, Tom & Lægred, Per (2011). Complexity and hybrid public administration – theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review* 11(4): 407–423.
- Czarniawska-Joerges, Barbara (1992). *Styrningens paradoxer. Scener ur den offentliga verksamheten*. Stockholm: Norstedts.
- Czarniawska, Barbara (1999). *Det var en gång en stad på vatten*. Stockholm: SNS.
- Czarniawska, Barbara (2000). *A city reframed. Managing Warsaw in the 1990s*. Reading, UK: Harwood Academic Publishers.
- Czarniawska, Barbara (2002). *A tale of three cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Czarniawska, Barbara, Donatella, Pierre & Solli, Rolf (2013). Help! We have too much money. I: Czarniawska, Barbara & Löfgren, Orvar (red.), *Coping with excess: How organizations, communities and individuals manage overflows*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Czarniawska, Barbara, Mazza, Carmelo & Pipan, Tatiana (2001). *Gestire grandi città. Storie di Roma al passaggio del millennio*. Milano: Franco Angeli.
- Douglas, Mary (1986). *How institutions think*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Downs, George W. & Larkey, Patrick D. (1986). *The search for government efficiency: From hubris to helplessness*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Grohs, Stephan (2014). Hybrid organizations in social service delivery in quasimarkets: The case of Germany. *American Behavioral Scientist* 58(11): 1425–1445.
- Habermas, Jürgen (1989). *The structural transformation of the public sphere*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Hasenfeld, Yeheskel & Gidron, Benjamin (2005). Understanding multi-purpose hybrid voluntary organizations: The contributions of theories on civil society, social movements and non-profit organizations. *Journal of Civil Society* 1(2): 97–112.
- Hood, Christopher (1995). The »New Public Management« in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society* 20(2/3): 93–109.
- Hood, Christopher & Dixon, Ruth (2015). *A government that worked better and cost less? Evaluating three Decades of reform and change in UK central government*. Croydon. Oxford University Press.
- Horwitz, Morton J. (1982). History of the public/private distinction. *University of Pennsylvania Law Review* 130: 1423–1428.
- Isemo, Alf & Svensson, Peter (1999). Så slösas skattepengar bort. Kommunala bolag och förvaltningar struntar i att följa lagen. *Göteborgs-Posten*, 22 maj, s. 5.
- Jäger, Urs P. & Schröer, Andreas (2014). Integrated organizational identity: A definition of hybrid organizations and a research agenda. *Voluntas* 25: 1281–1306.
- Lapsley, Irvine (2009). New Public Management: The cruellest invention of the human spirit? *ABACUS. A Journal of Accounting, Finance and Business Studies* 45(1): 1–21.
- Latour, Bruno (1993). *We have never been modern*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Laurin, Ulf (1990). Den svenska modellen. *Svensk Tidskrift*, 31 december, s. 323–330.
- Lennerfors, Thomas (2012). *Korruption i organisationsteorin*. En rapport beställd av Göteborgs korruptionskommissionen.

- Lohmann, Christian & Rötzel, Peter G. (2014). Opportunistic behavior in renegotiations between public-private partnerships of the German Armed Forces. *International Public Management Journal* 17(3): 387–410.
- Luhmann, Niklas (1998). *Observations on modernity*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Mahony, James & Thelen, Kathleen (red.) (2010). *Explaining institutional change*. New York: Cambridge University Press.
- March, James G. (1979). Ambiguity and the engineering of choice. *International Studies of Management and Organizations* 9: 9–39.
- Markström, Urban & Karlsson, Magnus (2013). Towards hybridization: The roles of Swedish non-profit organizations within mental health. *Voluntas* 24: 917–934.
- Solli, Rolf, Demediuk, Peter & Sims, Robert (2005). Namesake: On Best Value and other reformmarks. I: Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje (red.), *Global ideas. How ideas, objects and practices travel in the global economy*. Malmö/Köpenhamn: Liber/CBS Press, 30–46.
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (2005). Introduction: Institutional change in advanced political economies. I: Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (red.), *Beyond Continuity: Institutional change in advanced political economies*. New York: Oxford University Press, 3–39.
- Ståhlberg, Krister (1999). Anpassningspolitiken i finländska och svenska kommuner under 90-talet – en jämförelse. *Kommunal ekonomi och politik* 3(1): 7–36.
- Warren, Minton (1884). On the etymology of hybrid (Lat. *hybrida*). *The American Journal of Philology* 5(4): 501–502.
- Wierzbicka, Anna (2013). *Imprisoned in English. The hazards of English as a default language*. Sydney: Oxford University Press.

SAMMANFATTNING

Hybrider är korsningar av olika slag, det kan vara mellan olika raser av djur, olika typer av växter men också olika typer av organiseringsformer. I det senare fallet handlar det ofta om blandning mellan offentligt och något slags privat. Flera former finns och namnfloran är stor. Vi ser hybrider i form av bolagisering (kommuner eller staten är de enda ägarna, även om företaget styrs enligt marknadsprinciper), blandad leverans (mixed delivery), när en tjänst levereras av både offentliga och privata enheter vilket även kallas för mixed market contracting, samarbete mellan kommunerna och inkluderar även non-profit-organisationer (inter-municipal cooperation) samt PPP (private-public partnership).

Samtidigt som det hörs ständiga klagomål på hybridisering av myndigheter avslutas klagandet med att det är oklart vilka regler som gäller. Oklarhet är ett betydande inslag i förändringarna när det gäller hybridisering. Det ingen tvekan om att antalet hybrider av organisatoriska former bara växer i Sverige. Men inte bara här, det är utan tvekan så att komplexiteten har ökat i den globala ekonomin, inte minst på grund av mångfalden av just hybrider.

ABSTRACT

Hybrids are mixtures of various types – of breeds of animals, different types of plants, and of recent different forms of organization, often between public and private. In this text, we describe hybrids created by corporatization (municipalities or the state are the sole owners, even if the company is managed according to market principles), by demand for mixed delivery (sometimes called mixed market contracting, when a service is delivered by both public and private entities), by cooperation between the municipalities. We also describe non-profit organizations and private-public partnerships.

As it often happens, literature indicates both positive and negative effects of hybridization. There is no doubt, however, that the number of hybrid organizational forms grows – not only in Sweden – and that the multiplication of hybrids increases the complexity of the global economy.

OM FÖRFATTARNA

Barbara Czarniawska är Torsten & Ragnar Söderberg senior professor i allmän företagsekonomi vid GRI, Handelshögskolan, Göteborgs universitet. Hon har studerat organiseringsprocesserna i flera länder och skrivit om det på polska, engelska, svenska och italienska. Bland hennes särskilda intresse räknas fältstudiemetodik, narrativa ansatser i organisationsstudier och kopplingen mellan ledningspraktik och populärkultur.

Kontakt: barbara.czarniawska@gu.se *Rolf Solli*, E.D

Rolf Solli är professor i företagsekonomi vid Högskolan i Borås och Förvaltningshögskolan i Göteborg. Sollis forskning handlar i huvudsak om styrning och ledning i politiskt styrda organisationer och då särskilt kommuner och landsting. I hans forskning studeras styrmodeller och aktörers handlingar såväl utifrån fiktion (spelfilmer) som praktik.

Epost: Rolf.Solli@hb.se

Hva er gyldig kunnskap i organisasjonsfaget?



En analyse basert på en survey av norske forskere

ERIK DØVING OG TORSTEIN NESHEIM

Nøkkelord: organisasjonsforskning, vitenskapsteori, metode

Keywords: organization research, philosophy of science, methodology

INNLEDNING

Organisasjonsforskningen er kjennetegnet av stor faglig bredde, mangfold i paradigmer og perspektiver, og en løpende debatt om hva som utgjør gyldig kunnskap om organisasjoner og organisering. På mange måter avspeiler organisasjonsfaget bredden i samfunnsvitenskapen, og mange av de teoretiske og grunnlagsorienterte debattene i samfunnsvitenskapen finner man også i den organisasjonsfaglige litteraturen. Dette mangfoldet kan forstås ut fra at fagets kjerne er knyttet til et studieobjekt (formell organisasjon) heller enn et perspektiv eller en metode; at man historisk har trukket på begreper og innsikter fra mange disipliner som sosiologi, økonomi, psykologi, antropologi og statsvitenskap; og at faget ikke har entydige grenser mot beslektede fagfelt.

Det finnes en rekke bidrag som kan kaste lys over spørsmålet om hva som er gyldig kunnskap i faget. Man finner artikler og bøker som har som formål å kartlegge og beskrive mangfoldet i teorier og tilnærminger, og bidrag som primært vil fremme et kunnskapssyn eller et vitenskapelig paradigme (Burrell og Morgan 1979; Pfeffer 1982, 1997; Tsoukas og Knudsen 2003). I denne artikkelen har vi valgt en annen innfallsvinkel til denne problemstillingen. Heller enn å gjøre en analyse av teoretisk og empirisk forskning i en gitt periode, eller utføre en sammenfatning av faglige bidrag til diskusjonen om hva som representerer kunnskap om organisasjoner og organisering, har vi valgt å spørre dem som utøver faget. Problemstillingen for denne artikkelen er dermed: Hva oppfatter norske organisasjonsforskere som gyldig kunnskap, sentrale perspektiver og relevante tema? Hva er de viktigste forskjellene

innad i faget i norsk sammenheng, og i hvilken grad kan dette føres tilbake til institusjonell tilknytning og faglig identitet? På denne måten får vi beskrevet faget sett fra (de norske) *deltakerne sin side*. Vår metode er dermed at vi spurde de faglige aktørene direkte, heller enn å basere oss på studier av det organisasjonsforskere har skrevet i artikler og bøker.

ORGANISASJONSFAGETS MANGFOLD

Vi vil her gå inn på noen sentrale bidrag til forståelsen av bredde og mangfold i organisasjonsfaget. Dette mangfoldet kan forstås ut fra de mange faglige «posisjonene» man finner på ulike abstraksjonsnivå: fra preferanser for teorier om organisering til synspunkter på hva organisasjoner «er», og hvordan kunnskap utvikles. Burrell og Morgan (1979) utgjør en milepæl i denne diskusjonen. Forfatterne har et ambisiøst utgangspunkt:

«Although organization theorists are not always very explicit about the basic assumptions which inform their point of view, it is clear that they all take a stand on each of these issues. Whether they are aware of it or not, they bring to their subject of study a frame of reference which reflects a whole series of assumptions about *the nature of the social world* and the *way in which it might be investigated*» (Burrell og Morgan 1979:x, våre uthevninger).

Burrell og Morgan identifiserer dermed to dimensjoner for å fange opp antakelser om organisasjoner og organisering. Den første handler om samfunnsvitenskapens natur, hvor det skilles mellom en objektiv og en subjektiv tilnærming. Her inngår spørsmål knyttet til ontologi (realisme vs. nominalisme), epistemologi (positivisme vs. anti-positivisme), den menneskelige natur (voluntarisme vs. determinisme) og metode (ideografisk vs. nomotetisk). En positivistisk posisjon kjennetegnes av at man søker å forklare og predikere samfunnsmessige fenomener gjennom etablering av kausale sammenhenger mellom variabler. Ut fra en antipositivistisk posisjon, derimot, er den sosiale verden relativistisk, og kan bare forstås «from the point of view of the individuals who are directly involved in the activities which are to be studied» (Burrell og Morgan 1979).

Den andre dimensjonen er antakelser om samfunnets natur. Inspirert av sosiologiske bidrag (Dahrendorf 1959; Parsons 1951) skilles det mellom tilnærminger som vektlegger orden, stabilitet og likevekt, på den ene siden, og tilnærminger hvor endring, konflikt og tvang er i fokus, på den andre siden. Ut fra disse distinksjonene definerer forfatterne fire paradigmer eller faglige posisjoner: funksjonalistisk, fortolkende, radikal humanisme og radikal strukturalisme.

Burrell og Morgan (1979) har lagt grunnlaget for debatt om faglige paradigmer og perspektiver i faget (Roness 1997) og inspirert bidrag til oversikt over og utvikling av teoretiske posisjoner og paradigmer. Morgan (1986) videreutviklet forståelsen av organisasjonsfaglige tilnærminger og identifiserte åtte ulike metaforer i faget, inkludert maskin-, organisme-, kultur- og dominansmetaforene. Astley og Van de Ven (1983) klassifiserer faget langs to dimensjoner: voluntarisme vs. determinisme og mikro- vs. makronivå. Pfeffers bok om organisasjonsteori (1982) benytter også analysenivå som grunnlag for klassifisering, i tillegg til tre ulike perspektiver på handling: rasjonelt, ekstern begrenset og tilfeldig. I en senere bok utvides perspektiver på handling til også å omfatte kognitive og moralske modeller (Pfeffer 1997). Scott (1981) skjelner mellom tre perspektiver: det rasjonelle systemet, det naturlige systemet og det åpne systemet. Sistnevnte åpner for omgivelsenes innflytelse på strukturer, prosesser og handlinger i organisasjoner. Denne måten å forstå og klassifisere teoretiske posisjoner i faget har klare likhetstegn med skillet mellom det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet (Christensen mfl. 2004). Hannan og Freeman (1989) skjelner mellom to måter å forstå omgivelsene på. I seleksjonsteorier er det omgivelsene som velger ut de organisasjonsformene som kan overleve. I adaptasjonsteorier er det hvordan organisasjoner håndterer forholdet til og endringer i omgivelsene, som er avgjørende. Hatch (2001) «utvider» faget og beskriver et postmoderne perspektiv, som kommer i tillegg til det moderne (rasjonelle) og det symbolske (interaksjonistiske) perspektivet. Mohr (1982) skiller mellom variansteori og prosessteori. Førstnevnte legger vekt på sammenhenger mellom uavhengige og avhengige variabler, mens prosessteorier setter søkelyset på hvordan tidsrekkefølgen mellom hendelser er avgjørende for utfallet. En arbeidsmåte som utfordrer forskerens distanse til studieobjektet og organisatorisk praksis, er aksjonsforskning. Dette er en tradisjon hvor det er sterk medvirkning av forskeren i organisasjonen, og et ønske om at forskningen skal bidra til å utløse handlinger i organisasjonen (Eden og Huxham 1996).

Debattene om hva som er gyldig kunnskap i organisasjonsfaget, videreføres og gis større dybde i bøkene *Handbook of Organizational Studies* (Clegg, Hardy og Nord 1996), *Debating organization* av Westwood og Clegg (2003), *Handbook of Organization Theory* av Tsoukas og Knudsen (2003) og *Companion to Organizations* (Baum 2002). I norsk sammenheng har Nylehn (2005, 2008) identifisert syv «fag», basert på en historisk gjennomgang av organisasjonsforskning og deres institusjonelle forankring i Norge: praksis-, psykologi-, aksjons-, statsviter-, økonomi-, sosiologi- og høyskolefag. Tabell 1 gir en oversikt over disse syv «organisasjonsfagene».

Tabell 1. De syv «organisasjonsfagene» i Norge (Nylehn 2005, 2008)

Fag	Hovedtrekk ved hvert fag
Praksisfaget	Knyttet til praktisk handling og iverksetting, inkludert opplæring, kurs og konsulentvirksomhet (frem til ca. 1965). I stor grad basert på systematisering av praktisk erfaring.
Høyskolefaget	Undervisning i organisasjonsteori, særlig i høyskolesystemet (frem til 80-tallet), lite forskningsorientert.
Psykologifaget	Sosialpsykologenes arbeid med organisasjonsmessige tema. Forskning, undervisning, intervensjon. Til dels positivistisk kunnskapsgrunnlag.
Sosiologifaget	Sosiologenes organisasjonsfaglige virksomhet, fra 1950-tallet. Deskriptivt, forstående siktemål. Betingelser for medlemmer i organisasjonen. Dels bruk av store datamengder, ofte sekundærdata.
Aksjonsfaget	Sosioteknisk organisasjonsforståelse. Instrumentelt og normativt. Humanisering av arbeid og medvirkning.
Statsviterfaget	Politikk i organisasjonsfaglig lys, studier av offentlig sektor. Beslutningsprosesser og rasjonalitet sentrale tema, senere også sosialkonstruktivisme og institusjonell teori. Surveymetode, dokumentanalyser og intervju.
Økonomifaget	Økonomiske teorier anvendt på organisasjoner, vekt på privat sektor. Abstrakt, positivistisk og kvantitativt orientert, med påvirkning fra sosialpsykologi, sosiologi og statsvitenskap (som institusjonell teori).

En rekke dimensjoner skiller de ulike «fagene», inkludert hva som er sentrale teorier/begreper, tema og problemstillinger, anvendelsesområder og arbeidsmåter. Innhold og utvikling av organisasjonsfaget i Norge er fulgt opp av Døving og Johnsen (2005) i artikkelsamlingen *Organisasjonsteori på norsk*, hvor de ulike «fagene» eksemplifiseres og analyseres. De ulike tilnæringsmåtene gjenspeiler at mange og motstridende interesser utspiller seg i tilknytning til organisasjoner. Forfatterne er («langt på vei») enige i at et mangfold av angrepsmåter er ønskelig og fruktbart (Døving og Johnsen 2005).

Organisasjonsfaget er mangfoldig og sammensatt, og dekker en rekke faglige posisjoner og tilnærminger. Teoretisering om organisasjoner og organisering finner sted langs en rekke ulike dimensjoner og på ulike abstraksjonsnivå. Samtidig blir begreper som teori, perspektiv, tilnærming, rammeverk, modell og metafor til dels benyttet med ulikt meningsinnhold. Tsoukas og Knudsen (2003) skiller mellom et metateoretisk nivå og et teoretisk nivå for faglige abstraksjoner. *Metateoretisk* refleksjon handler om hva som er kunnskap i faget, hvordan kunnskapen blir validert, hvordan kunnskap utvikles, og hva forbindelsen til organisatorisk praksis er. På *teoretisk* nivå finner vi modeller, teorier og teoretiske rammeverk. Mye av teoretiseringen om organisasjoner kan klart plasseres på et av disse nivåene. Spørsmålet om objektiv kunnskap finnes, og betydning og nytte av generalisering utover de enhetene som er studert empirisk, er åpenbare metateoretiske spørsmål. På teoretisk

nivå finner vi for eksempel transaksjonskostnadsteori, institusjonell teori og ressursavhengighetsteori. Samtidig er det bidrag og debatter som kan dekke begge nivåer, og teorier som er knyttet til forskningstradisjoner som impliserer en viss metateoretisk posisjon. Eksempelvis vil økonomisk organisasjonsteori kombinere et positivistisk ståsted med en forutsetning om at rasjonelle aktører inngår frivillige avtaler. Teorier om meningsdannelse, «enactment», forhandlet orden og organisasjoner som sosiale konstruksjoner vil derimot ha et større innslag av subjektivism, åpne for ulike logikker for handling og typisk legge til rette for preferanser for kvalitativ metode.

Fra gjennomgangen fremgår det at en sentral dimensjon ved fagets kunnskapsgrunnlag er innslaget av en objektiv vs. subjektiv posisjon som tilsvarer Burrell og Morgans (1979) første dimensjon. Vi legger derfor vekt på dette i den empiriske undersøkelsen. Spørsmål om kausalitet, den hypotetiske metode og betydningen av generalisering er sentralt her. Andre relevante sider ved kunnskapsgrunnlaget er om respondentene mener faget skal ha praktisk nytte, og i hvilken grad studier av organisatoriske virkemidler er viktig, slik blant annet Nylehn tar opp i sin gjennomgang.

DATA OG METODE

Utvalg

Vi gjennomførte en spørreundersøkelse blant medlemmer av Nettverk for organisasjonsforskning i Norge (NEON). NEON er en forening for organisasjonsvitere i Norge. Foreningen ble stiftet i Bergen i 2003 med formål å synliggjøre fellestrekk og mangfold i eksisterende forskning; å styrke organisasjonsforskningen i Norge og bidra til sterkere norsk deltakelse og profilering i det internasjonale forskningsfeltet; å bidra til at det skjer utveksling av forskningsresultater og perspektiver på tvers av fagmiljøer som driver med organisasjonsforskning; og å utvikle møteplasser og legge til rette for felles prosjekter. Foreningen har en årlig konferanse som går på rundgang mellom forskningsinstitusjonene. Drift av foreningen baserer seg på tilskudd fra medlemsinstitusjoner. Medlemskap er gratis for enkeltpersoner, og innmelding innebærer at man blir oppført i databasen med navn, institusjon og e-postadresse. E-postlisten brukes av NEON til å informere om konferansen og til å sende ut nyhetsbrev. Denne e-postlisten gjenspeiler bredden av organisasjonsforskning i Norge.

Organisasjonsforskere og -vitere er ikke en klart definert og avgrenset populasjon. Fagfeltet består av personer som praktiserer blant annet som konsulenter, ledere, HR-spesialister, lærere og forskere. Til forskjell fra for eksempel juss og medisin (Abbott 1988) er ikke organisasjonsfaget en klart avgrenset profesjon, og det er heller ikke klart om det utgjør en egen vitenskapelig disiplin (Døving og Johnsen 2005; Nylehn 2008). Organisasjonsforskere arbeider innenfor ulike institusjoner og avdelinger med mange ulike beteg-

nelser. Navn som handelshøyskole, markedshøyskole, statsvitenskap, strategi eller logistikk viser ikke uten videre innslaget av organisasjonsfag. Tema og teoretisk innfallsvinkel er mangslungent og overlapper med eller omfatter store deler av samfunnsfagene, inkludert psykologi og økonomi samt en del historiefaglig arbeid. NEONs e-postliste er uansett det nærmeste vi kommer en brukbar utvalgsramme.

En skjønnsmessig vurdering av e-postlisten viser stor bredde i NEONs nedslagsfelt. Listen omfatter personer ansatt i helseforetak (sykehus), kommuner, statlige etater, konsultentselskap og forlag. Mange av disse er ikke organisasjonsforskere eller -lærere, men personer som er interessert i organisasjonsfag eller NEON som forening. For eksempel har mange forlagsredaktører organisasjon og ledelse som ansvarsområde, og redaktørene er selv med i foreningen i likhet med en stor del av forlagenes forfattere på området.

Tabell 2. Utvalgsramme etter sektor

Sektor	Brutto		Ikke medregnet avvist e-post	
	N	%	N	%
Universitet/høgskole	432	59,2	399	59,6
Forskningsinstitutt	107	14,7	102	15,2
Interesseorganisasjon	8	1,1	6	0,9
Offentlig etat/foretak	52	7,1	41	6,1
Privat bedrift	40	5,5	35	5,2
Ukjent	91	12,5	86	12,9
Sum	730	100	669	100

Tabell 2 viser fordelingen av e-postlisten etter sektor. Nær 12,5 % lot seg ikke plassere i sektor. Nær 75 % er knyttet til akademiske institusjoner som universitet, høgskole eller frittstående forskningsinstitutt.

E-postlisten med NEONs medlemmer hadde 730 navn da vi gjennomførte undersøkelsen. Alle på listen fikk tilsendt e-post med forespørsel om å besvare en nettbasert spørreundersøkelse. Undersøkelsen ble gjennomført i oktober 2013. Vi fikk 61 e-poster i retur på grunn av ukjent mottaker. Utvalgsrammens fordeling uten disse avviste e-postene fremgår av tabell 2. I alt 159 personer svarte på undersøkelsen, av disse var det 91 som fullførte skjemaet. Vi sendte ut en påminnelse 14 dager etter opprinnelig utsendelse.

Tabell 3 viser i hovedtrekk sammensetningen av det endelige utvalget. Tre av fire respondenter er fra universitet eller høgskole. For e-postene med kjent sektor utgjorde universitet og høgskole mellom 68 og 72 %. I det endelige utvalget er det altså en litt større andel fra universitet og høgskole enn e-postlisten tilsier. Dette avviket kan skyldes at e-postlisten også inneholder

Tabell 3. Respondenter

Oppnådd grad	
Mastergrad	35 %
Ph.d.	59 %
Annet	6 %
Professor ^a	27 %
Institusjonstype	
Universitet og høyskole	77 %
Forskningsinstitutt	16 %
Undervisning del av stilling	83 %
FoU del av stilling	92 %
Menn	63 %
N	90

Noter: Avrundet til hele %-tall. ^aI Norge er medarbeidere med doktorgrad kvalifisert til stilling som førsteamanuensis innenfor universitet og høyskoler. Medarbeidere som er blitt vurdert til profesorkompetanse, kan bli utnevnt til professor. Det er ingen stillingsnivå mellom førsteamanuensis og professor.

mange personer som ikke arbeider innenfor organisasjonsfaglig undervisning og forskning, og for disse var det lite aktuelt å svare på undersøkelsen, slik også en del av tilbakemeldingene viste. For den delen av utvalgsrammen med kjent sektor er fordelingen i utvalgsrammen og i nettoutvalget nokså lik: Overrepresentasjon fra universitet og høyskole er på bare omkring 5 prosentpoeng, mens underrepresentasjon fra interesseorganisasjoner, etater og bedrifter er tilsvarende. Dette er klart innenfor det som kan forventes ved tilfeldigheter basert på χ^2 -test med signifikansnivå 0,05. Dette tyder ikke på noen systematiske skjevheter innenfor målgruppen for undersøkelsen.

Et klart flertall har doktorgrad. Over 90 % av respondentene har forskning og utvikling som oppgaver i sin stilling. Bare syv respondenter arbeider med annet enn forskning og/eller undervisning. Dette betyr at undersøkelsen fanger opp personer som arbeider med organisasjonsfaglig forskning og/eller undervisning, slik intensjonen var. Det er stor aldersspredning målt med årstall for fullført utdanning: fra 1960-tallet til 2013. Halvparten har fullført utdanningen sin i år 2000 eller senere.

Instrument

Spørreskjemaet omfattet spørsmål om utdanningsbakgrunn (årstall, nivå, type institusjon og disiplin) og nåværende stilling (type institusjon, innhold i stilling) og om respondenten hadde oppnådd profesorkompetanse. Videre ba vi respondentene om å ta stilling til en rekke påstander om organisasjonsfagets empiriske og teoretiske grunnlag. Dette batteriet av påstander utviklet vi selv på bakgrunn av faglig debatt samt faghistoriske analyser (Burrell og Morgan 1979; Donaldson 2005; Døving og Johnsen 2005; Eden og Huxham 1996;

Kreiner 2007; Nylehn 2008; Pfeffer 1997). Påstandene dekker ulike abstraksjonsnivå og dimensjoner ved syn på fagets kunnskapsgrunnlag. Instrumentet består av påstander om organisasjonsfagets kunnskapsgrunnlag, særlig med hensyn til metateoretisk posisjon, for eksempel om objektiv kunnskap finnes, og om generalisering er mulig.

Påstandene omhandler respondentenes syn på kausalitet, hypotetisk-deduktiv metode, kvalitative vs. kvantitative data, teori og empiri, praktisk nytte, og kontekst/generalisering. Syn på hypotetisk-deduktiv metode og empirisk test av teorier er typisk epistemologiske spørsmål med et popperiansk preg.

Tabell 4. De enkelte påstander med gjennomsnitt og standardavvik

	Gj.snitt	Std.avvik
A. Den hypotetisk-deduktive metoden er det beste utgangspunktet for empiriske studier.	2,6	0,96
B. Teorier bør kunne testes empirisk.	3,9	0,93
C. Kvalitative data er å foretrekke.	3,1	1,00
D. Kvantitative data er å foretrekke.	2,6	0,94
E. Observasjoner, ikke teori, er det beste utgangspunktet for forskning.	2,8	0,99
F. Det er viktig at faget bidrar til bedre virkemidler og praksis.	3,8	0,96
G. Studier av virkemidler (eksempel: organisasjonsform, ledelsesform, konkrete tiltak) bør vektlegges i faget.	3,5	0,82
H. Det er organisasjonsforskningen uvedkommende om kunnskapen kommer til praktisk nytte.	1,7	0,98
I. Det kan etableres klare årsakssammenhenger mellom variabler i organisasjonsfaget.	2,7	0,91
J. Organisasjoner forstås best ved å legge vekt på aktørenes meninger og virkelighetsforståelser.	3,6	0,82
K. Organisasjoner er sosiale konstruksjoner.	4,1	0,95
L. Organisasjoner må alltid forstås ut fra sin spesifikke kontekst.	4,1	0,85
M. Aksjonsforskning er en god tilnærming til faglige problemstillinger.	3,3	1,09
N. Faget bør se organisasjoner fra ledelsens ståsted.	2,1	1,00
O. Studiet av offentlig sektor og privat sektor krever ulike teorier og perspektiver.	3,1	1,11

N=90

Likeledes kan spørsmålene om «organisasjoner forstås best ved å legge vekt på aktørenes meninger og virkelighetsforståelser», og om «klare årsakssammenhenger mellom variabler» knyttes til henholdsvis antipositivistiske og positivistiske posisjoner (Burrell og Morgan 1979). Spørsmålet om kausalitet

versus «meninger og virkelighetsforståelse» kan knyttes både til ulike forklaringsformer og til antakelser om den menneskelige natur. Videre omhandler batteriet spørsmål mer konkret om datainnhenting, der kvantitative metoder ofte blir assosiert med kausalitet og hypotetisk-deduktiv metode selv om dette langt fra er entydig (Kirkhaug 2013).

Vi laget de konkrete formuleringene og testet disse ut uformelt på noen organisasjonsfaglige kollegaer før undersøkelsen ble satt i gang. Respondentene tok stilling til påstandene på en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig). Den enkelte påstand er gjengitt ordrett i tabell 4 sammen med gjennomsnitt og standardavvik for responsene. De fleste respondentene slutter seg til ideen om at teorier skal la seg teste empirisk, men hypotetisk-deduktiv metode får bare middels oppslutning, og kvalitative data er i gjennomsnitt foretrukket fremfor kvantitative data. Det er også et vanlig syn at organisasjonsfaget skal omhandle praktiske virkemidler, og at faget slik skal være nyttig og bidra til forbedringer, selv om faget ikke nødvendigvis skal slutte seg til ledelsens perspektiv. Videre er det utbredt enighet om at organisasjoner primært må ansees som sosiale konstruksjoner, og at den spesifikke konteksten og aktørenes virkelighetsforståelse er avgjørende.

ANALYSER OG RESULTATER

Faktoranalyse

Vi gjennomførte en eksplorerende faktoranalyse av alle påstander for å avdekke om det er noen gjennomgående syn på tvers av enkeltpåstander. Vi er særlig interessert i å undersøke om de enkeltstående påstandene kan sammenfattes til et fåtall metateoretiske posisjoner. Faktoranalyse er en egnet metode for å påvise intern konsistens mellom et stort antall enkeltvariabler. En innledende Kaiser-Meyer-Olkin (KMO)-test viste at disse variablene lar seg faktoranalyser. KMO-indeksen går fra 0 til 1 der tall nær 1 tyder på at knippet av påstander lar seg redusere til et mindre antall faktorer. Med alle påstandene inkludert er KMO-kriteriet imidlertid bare 0,60 og det viste seg vanskelig å sammenfatte påstandene i enkel og tydelig faktorstruktur. Ved å ta ut påstandene om offentlig versus privat sektor (O. «Studiet av offentlig sektor og privat sektor krever ulike teorier og perspektiver») samt interessenter (N. «Faget bør se organisasjoner fra ledelsens ståsted»), virkemidler (G. «Studier av virkemidler bør vektlegges i faget») og nytte (H. «Det er organisasjonsforskningen ivedkommende om kunnskapen kommer til praktisk nytte») økte KMO-indeksen til 0,69, og vi endte opp med tre relativt tydelige faktorer. Selv om disse enkeltpåstandene er utelatt fra faktoranalysen, kan de likevel fange opp viktige forskjeller i oppfatninger blant organisasjonsforskere i Norge.

Tabell 5. Faktoranalyse av syn på kunnskapsgrunnlaget.

	Kausal- positivisme	Praksis- orientering	Empirisk testing	h ²
A. Den hypotetisk-deduktive metoden er det beste utgangspunktet for empiriske studier.	-0,174	0,028	0,729	0,64
B. Teorier bør kunne testes empirisk.	0,132	0,059	0,840	0,65
C. Kvalitative data er å foretrekke.	0,268	0,229	-0,284	0,27
D. Kvantitative data er å foretrekke.	-0,627	0,237	0,162	0,51
E. Observasjoner, ikke teori, er det beste utgangspunktet for forskning.	0,147	0,649	0,156	0,46
F. Det er viktig at faget bidrar til bedre virkemidler og praksis.	-0,307	0,742	0,180	0,66
I. Det kan etableres klare årsaks-sammenhenger mellom variabler i organisasjonsfaget.	-0,735	0,164	0,104	0,60
J. Organisasjoner forstås best ved å legge vekt på aktørenes meninger og virkelighetsforståelser.	0,711	0,182	-0,016	0,57
K. Organisasjoner er sosiale konstruksjoner.	0,464	0,420	-0,169	0,51
L. Organisasjoner må alltid forstås ut fra sin spesifikke kontekst.	0,696	0,009	0,180	0,44
M. Aksjonsforskning er en god tilnærming til faglige problemstillinger.	-0,050	0,735	-0,363	0,68
Forklart varians (%)	54,5			

N = 79, prinsipalkomponenter, ikke-vinkelrett rotasjon, relevante ladninger angitt med fet skrift.

På grunnlag av teori og tidligere studier ventet vi at disse enkeltpåstandene ville klumpe seg sammen omkring et mindre antall hovedposisjoner. Vi hadde imidlertid ikke grunnlag for å anta at dette ville beskrives med bare en enkelt dimensjon eller med flere. Innledende analyser gir et skreddiagram (scree plot) der de tre første faktorene skiller seg ut. De tre faktorene er tilfredsstillende ved at de samlet fanger opp over 50 % av variasjonen. Dette gir også tilfredsstillende kommunaliteter (h²). Ikke-vinkelrett rotasjon tillater at de endelige faktorene korrelerer med hverandre fordi vi på forhånd ikke kan forutsette at dette er uavhengige dimensjoner. Resultatet etter ikke-vinkelrett rotasjon er gjengitt i tabell 5. Vi har i tabellen fremhevet ladninger over 0,50 som relevante. Vi har også uthevet ladninger over 0,40 selv om dette er i minste laget

for dette utvalget. For den første faktoren som trekkes ut (plassert til venstre i tabellen), tillates normalt lavere ladninger enn for senere faktorer.

De tre faktorene i den endelige løsningen har vi forsøksvis kalt «kausalt-positivisme», «praksisorientering» og «empirisk testing» basert på de enkeltpåstandene som er sterkest knyttet til faktoren. Disse tre dimensjonene gjenspeiler sentrale vitenskapsteoretiske og metateoretiske perspektiver i litteraturgjennomgangen. Den første dimensjonen omhandler kausalitet og bruk av kvantitative data i kontrast til kontekst og aktørenes virkelighetsforståelse. Fortegn på ladningen viser at kausalitet og kvantitative data (påstandene I og D) står som motsetninger til kontekst og aktørenes virkelighetsforståelse (påstandene J og L). Langs den andre dimensjonen legger respondentene vekt på forbedring av praksis og aksjoner i feltet. Den tredje og svakeste faktoren omhandler primært hypotetisk-deduktiv metode og empirisk testing, to aspekter som teoretisk er nært beslektet. Den siste er samtidig negativt relatert til aksjonsforskning.

På grunnlag av faktoranalysen laget vi indekser av påstandene med høyest ladning. For kausal-positivisme brukte vi påstandene D, I, J og L der fortegnene ble byttet om slik at høy skår på indeksen tilsvarer høy skår på D og I og lav skår på J og L. For praksisorientering brukte vi E, F og M, mens for empirisk testing brukte vi A og B. Kausal-positivisme og praksisorientering korrelerer lavt (0,02) og ikke signifikant med hverandre, noe som tyder på to klare dimensjoner som er uavhengige av hverandre. Kausal-positivisme og empirisk testing har en signifikant korrelasjon på 0,34. Korrelasjonen viser at dette er beslektede aspekter: Respondenter som legger vekt på empirisk testing med bakgrunn i hypoteser avledet fra teori, har samtidig tro på kausalitet og kvantitative data. Den andre og den tredje faktoren korrelerer svært svakt med hverandre. Korrelasjonen mellom første og tredje faktor viser samtidig at vi et stykke på vei kan regne empirisk testing med utgangspunkt i hypotetisk-deduktiv metode som del av en større «kausalt-positivistisk» posisjon.

«Kvalitative data er å foretrekke» har lave ladninger for alle faktorene, og knytter dermed ikke entydig an til noen disse tre hovedposisjonene. Dette betyr at respondentene ikke setter bruk av kvalitative data i sammenheng med overordnede perspektiver som kausalitet og positivisme. Påstand K, «Organisasjoner er sosial konstruksjoner», lader på begge de to første faktorene slik respondenter som foretrekker kvantitative data og har tro på muligheten til å finne årsakssammenhenger, samtidig er skeptiske til å betrakte organisasjoner som sosiale konstruksjoner. For den andre dimensjonen er tendensen motsatt. Påstand K bidrar til tolkning av faktorene. Faktorladningene er imidlertid moderate, spesielt for et utvalg av denne størrelsen, og vi utelot derfor K fra indeksene i den videre analysen.

Betydningen av faglig identitet

Vi ba respondentene angi hvilken disiplin eller hvilket fag de identifiserer seg mest med. Vel en tredel svarte at de primært anser seg som organisasjonsforskere/-vitere, mens litt færre anser seg selv som sosiologer eller statsvitere. De resterende respondentene fordelte seg på andre faglige identiteter. Vi sammenlignet disse gruppene med hensyn til syn på fagets kunnskapsgrunnlag ved å beregne gjennomsnitt for de tre faktorene identifisert ved faktoranalyse. Tabell 6 viser forskjeller etter faglig identitet sammen med resultat av variansanalyse.

Tabell 6. Syn på kunnskapsgrunnlaget (gjennomsnitt) etter faglig identitet.

Posisjon	Faglig identitet					I alt	p-verdi ^a	eta ^b
	Organisasjonsforsker	Statsviter	Sosio-log	Ledelsesforsker	Annet			
Kausal-positivisme	2,3	2,5	2,4	2,1	3,5	2,9	0,003	0,43
Praksisorientering	3,4	2,8	3,2	3,8	3,1	3,3	0,012	0,38
Empirisk testing	3,2	3,5	2,9	3,1	4,1	3,2	0,009	0,39
N	34	16	24	8	7	89		

^a Signifikans basert på variansanalyse.

^b Eta er et korrelasjonsmål, kvadrert eta tilsvarende forklart varians.

Forskjellene er signifikante på 1 %-nivå, med unntak av praksisorientering som har en p-verdi på 0,012. Statsviterne skårer høyest på kausal-positivisme sammenlignet med sosiologer, organisasjonsvitere og ledelsesforskere. Ledelsesforskere og til dels organisasjonsforskere skårer høyest på praksisorientering. Statsvitere legger mest vekt på empirisk test, mens sosiologer legger minst vekt på dette. Tabellen viser også eta (η) som er et slags korrelasjonsmål og gir uttrykk for grad av sammenheng mellom hver av de avhengige variablene (kausal-positivisme, praksisorientering, empirisk testing) og faglig identitet. Når eta blir kvadrert, tilsvarende den forklart varians i regresjonsanalyse. Dette viser en moderat sammenheng (eta omkring 0,4) mellom faglig identitet og syn på kunnskapsgrunnlaget. For de enkeltstående vi utelot fra faktoranalysen, er det ingen signifikante forskjeller, med unntak av «Studiet av offentlig sektor og privat sektor krever ulike teorier og perspektiver». Respondenter som ser seg selv primært som statsvitere samt organisasjonsvitere, legger mest vekt på at offentlig og privat sektor er så ulike av natur at det kreves egne teorier og perspektiver.

Vi gjennomførte også analyser for å fange opp forskjeller knyttet til andre variabler. Vi klassifiserte først respondentene etter type utdanningsinstitusjon (universitet, handelshøyskole, utenlandsk institusjon og andre), men fant ingen signifikante forskjeller i perspektiv. Menn er mer positive til kausalitet og kvantitative data, og mer negative til ideer om sosial konstruksjon og kontekst. Respondenter med professorkompetanse legger litt mer vekt på empirisk testing, mens respondenter med stort innslag av undervisning i sin stilling legger litt mindre vekt på dette. Vi undersøkte også muligheten for at disse hovedposisjonene kan være uttrykk for generasjonsforskjeller, men fant ingen sammenheng med alder og tidspunkt for fullført utdanning.

DISKUSJON

Våre resultater viser at organisasjonsvitere i Norge langt på vei samler seg om tre hovedsyn på fagets kunnskapsgrunnlag: For det første finner vi «kausal-positivisme» med vekt på kvantitativ empiri og tro på kausalitet, kombinert med en viss skepsis til subjektivitet, sosial konstruksjon og betydningen av kontekst. Den andre posisjonen er «praksisorientering», en mindre tydelig posisjon som legger vekt på nærhet til og endring av praksis ved blant annet aksjonsforskning. Denne posisjonen tenderer også til å betrakte organisasjoner som sosiale konstruksjoner. Vi fant også en tredje posisjon knyttet til empirisk testing med utgangspunkt i hypotetisk-deduktiv metode, denne posisjonen er relatert til kausal-positivisme. Resultatene tyder på at dette er internt konsistente syn på organisasjonsfagets kunnskapsgrunnlag.

Tilnærminger som er opptatt av kausale sammenhenger, har gjerne utgangspunkt i generelle teorier som undersøkes empirisk med utgangspunkt i hypotetisk-deduktiv metode. Tilsvarende kan praksisorientering prioritere løsninger for den enkelte organisasjon fremfor bred generalisering, og da er det naturlig å ta utgangspunkt i konkrete observasjoner heller enn generell teori.

Posisjonene synes heller ikke å være særegne for organisasjonsfaget, men reflekterer i stedet generelle metateoretiske posisjoner i samfunnsfagene. Funnene er i stor grad i samsvar med Burrell & Morgans (1979) motsetningspar ideografisk–nomotetisk og positivisme–antipositivisme. De som skårer høyt på kausal-positivisme (og på empirisk testing), inntar langt på vei en nomotetisk og positivistisk posisjon, mens de som skårer høyt på praksisorientering, ligger nærmere en ideografisk og antipositivistisk posisjon. Selv om vi forsøksvis har kalt den ene hovedposisjonen for «praksisorientering», betyr ikke det nødvendigvis at kausal-positivisme er negativ til at forskningen skal kunne ut i praksisforbedring. Forskjellen mellom de to synes i stedet å være at praksisorientering legger vekt på løsninger for det enkelte tilfelle, mens kausal-positivisme søker allmenne løsninger basert på teori og generalisering.

Respondentenes syn på bruk av kvalitative data knytter ikke klart an til noen av disse hovedposisjonene. Vi fant heller ingen forskjeller i syn på kvalitative data etter faglig bakgrunn. Dette er et noe overraskende resultat som tyder på at kvalitative data ikke utgjør en klar demarkasjonslinje mellom organisasjonsforskere. Samtidig ser vi at synet på kvantitative data er et viktig innslag i den ene hovedposisjonen, og vi finner skiller blant organisasjonsforskere etter faglig bakgrunn. Dette tyder på at kvantitative data stadig er omstridt som grunnlag for organisasjonsfaglig kunnskap, og utgjør i større grad enn kvalitative data en skillelinje innenfor faget i Norge.

Nylehn (2008) identifiserte en rekke «skoler» eller felt innenfor organisasjonsfaget i Norge. Blant disse er «aksjonsfeltet» reflektert i den andre dimensjonen som legger vekt på observasjoner, aksjonsforskning og praksisforbedring. De skolene Nylehn kaller høyskolefeltet og praksisfeltet legger vekt på erfaring og iverksetting, og har dermed også mange fellestrekk med dette aksjonsfeltet. Vi finner tydelige spor av disse to skolene i den andre hovedposisjonen «praksisorientering», som dessuten synes å stå sterkest blant dem som kaller seg organisasjonsforskere.

I kontrast til disse finner vi det Nylehn kaller «statsviterfeltet», som særlig er preget av organisasjonsfaglige studier av offentlig administrasjon og forvaltning. Innenfor denne skolen har ny-institusjonell teori stått sterkt, og bruk av surveybaserte, kvantitative undersøkelser så vel som inngående studier av enkelthendelser er vanlig. Kausal-positivisme synes å ha trekk av denne statsviter skolen, men kanskje enda mer trekk av det Nylehn kaller «økonomifeltet». Vi finner spor av statsviter skolen i våre analyser ved at empirisk testing og kausal-positivisme står relativt sterkt blant dem som kaller seg statsvitere.

Ellers er en del av grunnlagsspørsmålene vi drøfter her, ikke så tydelige for den enkelte skole i Nylehns analyse. Nylehn peker imidlertid på en viktig skillelinje mellom en forstående tilnærming og en løsningsorientert tilnærming. En forstående tilnærming dreier seg om å kartlegge og forstå hvordan ting henger sammen, mens en løsningsorientering er opptatt av å forbedre organisasjoner. Denne skillelinjen er tydelig også i våre funn ved at den kausal-positivistiske posisjon samt empirisk testing av teori har mye felles med det Nylehn kaller den forstående tilnærmingen. Tilsvarende overlapper den løsningsorienterte tilnærmingen med det vi her har identifisert som praksisorientering. Noen av distinksjonene i vårt datamateriale kan dermed knyttes an til de ulike «skolene» i organisasjonsfaget i Norge.

Samlet sett er det mye som tyder på at norske organisasjonsforskere betrakter kunnskapsgrunnlaget i faget i henhold til de dimensjonene Burrell og Morgan trakk opp i 1979. Samtidig finner vi noen spor av de skolene Nylehn har beskrevet, særlig når det gjelder praksisorientering, selv om resultatene ikke bekrefter Nylehns inndeling i seks-åtte skoler. Dette kan skyldes at våre data ikke er detaljerte nok til å gjenskape Nylehns finmaskede inndeling. Det

kan også skyldes at fagområdet i dag er mindre fragmentert enn det Nylehns historiske gjennomgang tyder på. Noen av de gamle faglig-ideologiske skillelinjene finnes trolig fortsatt, ikke minst når det gjelder synet på kvalitative og kvantitative data. Våre data gir imidlertid ikke grunnlag for å si at det dreier seg om steile fronter, eller om det bare dreier seg om nyanser i vitenskapssyn eller foretrukket arbeidsform.

Våre resultater viser videre tydelige forskjeller etter personenes faglige identitet, men små forskjeller med hensyn til hvor personene er utdannet. Dette reiser interessante spørsmål om hvordan organisasjonsforskernes faglige og metateoretiske posisjon blir til. En hypotese kan være at den akademiske institusjonen er en så dominerende ramme for personens faglige utvikling at institusjon alene kunne forklare en stor del. En annen hypotese kan være at de på overflaten usynlige nettverkene og tilhørende faglige forankringene utøver størst innflytelse. De resultatene vi har presentert her, gir en foreløpig støtte til den andre hypotesen mer enn til den første. Det kan også tenkes en tredje hypotese der faglig identitet og metateoretisk posisjon utvikles samtidig eller i samspill. Det kan blant annet være at fagpersoner som allerede har inntatt en viss metateoretisk posisjon, føler seg mer hjemme innenfor en viss faglig identitet eller disiplin, og at denne tilhørigheten forsterkes over tid når man jobber innenfor denne faglige tilnærmingen og et tilhørende faglig nettverk.

REFERANSER

- Abbott, Andrew. (1988). *The System of Professions: An essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago Press.
- Astley, W. Graham & Andrew H. Van de Ven. (1983). Central perspectives and debates in organization theory. *Administrative Science Quarterly* 28(2): 245–273.
- Baum, Joel A.C. (2002). *The Blackwell Companion to Organizations*. Malden, Mass.: Blackwell.
- Burrell, Gibson & Gareth Morgan. (1979). *Sociological Paradigms and Organisational analysis*. London: Heinemann.
- Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Clegg, Stewart R., Cynthia Hardy & Walter R. Nord (red.). (1996). *Handbook of Organization Studies*. London: Sage.
- Dahrendorf, Ralf. (1959). *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Donaldson, Lex. (2005). Following the scientific method: How I became a committed functionalist and positivist. *Organization Studies* 26(7): 1071–1088.
- Døving, Erik & Åge Johnsen. (2005). Organisasjonsteori på norsk: Fra organisasjonsfag til organisasjonsvitenskap? I: E. Døving & Å. Johnsen (red.): *Organisasjonsteori på norsk* (s. 15–65). Bergen: Fagbokforlaget.
- Eden, Colin & Chris Huxham. (1996). Action research for the study of organisations. I: S.R. Clegg, C. Hardy & W.R. Nord (red.): *Handbook of Organization studies* (s. 526–542). London: Sage.
- Hannan, Michael T. & John Freeman. (1989). *Organizational Ecology*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Hatch, Mary Jo. (2001). *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kirkhaug, Rudi. (2013). Kausalitet i lederskaps- og organisasjonsforskningen – metodevalg og virkelighet. *Nordiske Organisasjonsstudier* 15(2): 5–24.
- Kreiner, Kristian. (2007). A Scandinavian way in organization theory: What is the evidence, and does evidence matter? *Nordiske Organisasjonsstudier* 9(1): 83–91.
- Mohr, Lawrence. (1982). *Explaining Organizational Behavior*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Morgan, Gareth. (1986). *Images of Organization*. Beverly Hills, California: Sage.
- Nylehn, Børre. (2008). *Organisasjonsfaget i Norge: Analyser av et segmentert fagfelt*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nylehn, Børre. (2005). *Ensom i flokk. Institusjonaliseringen av organisasjonsfaget*. I: E. Døving & Å. Johnsen (red.): *Organisasjonsteori på norsk* (s. 67–115). Bergen: Fagbokforlaget.
- Parsons, Talcott. (1951). *The Social System*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Pfeffer, Jeffrey. (1982). *Organizations and Organization theory*. Boston: Pitman.
- Pfeffer, Jeffrey. (1997). *New Directions for Organization Theory: Problems and prospects*. New York: Oxford University Press.
- Roness, Paul G. (1997). *Organisasjonsendringar: Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Scott, W. Richard. (1981). *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Tsoukas, Haridimos & Christian Knudsen (red.). (2003). *The Oxford Handbook of Organization Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Westwood, Robert & Stewart Clegg (red.). (2003). *Debating Organization. Point-counterpoint in Organization Studies*. Malden, Mass.: Blackwell.

SAMMENDRAG

Organisasjonsforskningen er kjennetegnet av stor faglig bredde, mangfold i paradigmer og perspektiver, og ulike syn på hva som er gyldig kunnskap. I denne artikkelen undersøker vi hva norske organisasjonsforskere anser som gyldig kunnskap og sentrale perspektiver. Datamaterialet innhentet vi ved en spørreundersøkelse blant medlemmer av Nettverk for organisasjonsforskning i Norge (NEON). Vi analyserer de viktigste forskjellene innad i faget i norsk sammenheng, og identifiserer tre tydelige hovedsyn på kunnskapsgrunnlaget: Den tydeligste posisjonen kaller vi kausal-positivisme, og den posisjonen legger vekt på kvantitativ empiri og antakelser om kausalitet, kombinert med en viss skepsis til antakelser om sosial konstruksjon. I den andre posisjonen legger fagpersonene vekt på endring av praksis blant annet ved aksjonsforskning. En tredje mer spesifikk posisjon omhandler empirisk testing med utgangspunkt i hypotetisk-deduktiv metode, og er empirisk nært relatert til kausal-positivisme. Våre resultater viser videre forskjeller etter personenes faglige identitet, der statsvitene tenderer til å innta en kausal-positivistisk posisjon. Ellers viser resultatene små forskjeller med hensyn til hvor personene er utdannet.

ABSTRACT

Organizations as a field of study is characterised by a plurality of paradigms and perspectives as well as diverging views on what constitutes valid knowledge. This article explores what organization scientists in Norway regard as valid knowledge and central perspectives. We use data from a survey among members of Network for Organizations Research in Norway (NEON). We analyse the most important variations within the field and identify three distinct perspectives of organization research's foundation: The most pronounced perspective we label causal-positivism, and this emphasises quantitative data and causal inference while at the same time being negative to ideas about social construction of reality. In the second perspective organization scholars emphasise generating change for instance through action research. The third perspective has a specific interest in empirical testing based on the hypothetico-deductive method and is closely related to causal-positivism. Our results indicate that political scientists tend to have a causal-positivist position compared to organizational scholars from other backgrounds.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Erik Døving er førsteamanuensis i organisasjon og ledelse ved Handelshøyskolen ved HiOA. Han er dr.oecon. fra Norges handelshøyskole, og forsker blant annet på kompetanseutvikling, HRM og ledelse.

Erik Døving
Handelshøyskolen ved HiOA
Høgskolen i Oslo og Akershus
Pilestredet 35
0130 Oslo
erik.doving@hioa.no

Torstein Nesheim er seniorforsker ved Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) og professor 2 ved Høgskolen i Bergen. Nesheim arbeider blant annet med tilknytningsformer for arbeid, organisasjonsstruktur og kunnskapsdeling i organisasjoner.

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



Oversett av organisasjonsteori og praksisfelt: Kontorfaglig ansattes rolle og funksjon i profesjonelle organisasjoner

SIRI JENSEN¹

Nøkkelord: kontoransatte/sekretærer, Mintzberg, støttefunksjon/støtte-tjenester, koordinering, organisasjonsteori, relasjonell koordinering

Keywords: secretaries/clerical staff, Mintzberg, support staff/support services, coordination, organizational theory, relational coordination

1. INNLEDNING

Kontorfaglig ansatte finnes i de fleste profesjonelle organisasjoner. De har en rolle både i relasjon til pasienter/studentener/brukere/kunder, andre faggrupper og ledernivåer. De er som regel sentrale i registrerings- og rapporterings-systemer. De organiserer, formidler beskjeder og løser praktiske problemer. *Kontorfaglig ansatte* brukes i denne artikkelen som et samlende begrep for ulike former for sekretærer, konsulenter og kontorledere. Det finnes få analyser av hvilke funksjoner kontorfaglig ansatte har for organisasjoner, utover å være uunnværlige enkeltpersoner. I tråd med Mintzberg (1979, 1989) omtales kontorfaglig ansatte i organisasjonssammenheng gjerne som støttefunksjoner (eller støttetjenester) utenfor kjernevirksomheten, for eksempel pasient-/klientarbeidet. De omtales slik uten at funksjonene deres er undersøkt og analysert i forhold til støttefunksjonsbegrepet; organisasjonsteorifeltet har ikke interessert seg for dette aspektet ved organisasjoner. Praksisfeltet tar begrepet «støttefunksjon» for gitt. Bredden i kontorfaglig ansattes funksjoner og deres sentrale betydning for organisasjonens tjenester blir derfor lett usynliggjort. Erfaring viser at de står laglig til for nedskjæringer. Ved omorganiseringer gjøres endringer i organisering og arbeid uten at konsekvensene for kjernevirksomheten analyseres. Konsekvensene kan imidlertid være omfattende. Ved Sykehuset Asker og Bærum ble det i 2009 avdekket en alvorlig venteliste-skandale (Dagsrevyen 24.01.2010). Mange alvorlig syke pasienter hadde ikke

fått de timene de hadde krav på, men blitt glemt. Overlegene ved sykehuset mente at en hovedårsak til at dette kunne skje, var kutt i antall helsesekretærer i den aktuelle avdelingen.

Det framgår av media at det både innenfor helse og undervisning er stor frustrasjon blant profesjonelle over at mye tid går til løpende kontorarbeid, dvs. kontorfaglig ansattes fagområde. Allerede i 1997 foreslo Steine-utvalget (Helse og omsorgsdepartementet 1997) en nasjonal satsing for å styrke kontorfunksjonene i sykehus og dermed frigjøre tid til behandling. Dette forslaget ble aldri fulgt opp, kanskje fordi det druknet i utvalgets forslag om styrkede IT-funksjoner og troen på at slike funksjoner kan erstatte kontoransatte. Det er imidlertid mulig å spore en gryende interesse for kontorfaglig ansatte. Bedre arbeidsdeling i sykehus var ett av Støres ti nye grep som helseminister (Helse- og omsorgsdepartementet 2013). Helsesekretærer ble også nevnt under temaet oppgaveglidning i statssekretær Erlandsens innlegg på helsekonferansen i 2014: «Reform for framtidens sykehus» (Erlandsen 2014).

Denne artikkelen drøfter hva slags forståelse av kontorfaglig ansattes arbeid organisasjonsteorien har bidratt med, og hvordan denne forståelsen utfordres av nærmere undersøkelser av hva denne faggruppa faktisk gjør. Et sentralt spørsmål er hvorvidt kontorfaglig ansatte kan forstås som støttestab/støttetjeneste eller som en del av den operative kjerna. Videre drøftes hvilke funksjoner denne gruppa eventuelt har innenfor den operative virksomheten. I drøftingen vil jeg ta utgangspunkt i Mintzbergs begreper, både når det gjelder organisasjoners struktur og forholdet mellom arbeidsdeling og koordinering (Mintzberg 1979, 1989), men jeg vil også trekke inn nyere koordineringsteori.

Jeg bruker *kontorfaglig ansatte* som et samlebegrep for ulike former for sekretærer, konsulenter og kontorledere, bl.a. fordi denne gruppa har svært ulik utdanningsbakgrunn. Noen har ulike former for formell sekretærutdanning, noen har annen utdanning, og jobberfaring varierer. Gruppa kalles ofte for merkantile. Begrepet «kontorfaglig ansatte» tydeliggjør at dette er en faggruppe med arbeidsområder som både krever og utvikler egen kompetanse på tvers av utdanningsbakgrunn. Dette er særlig viktig fordi gruppa tradisjonelt har vært omtalt som de ikke-faglige; på universitetene er de f.eks. en del av det ikke-vitenskapelige personalet. Jeg bruker bevisst ikke begrepet *administrativt ansatte*, fordi disse kan ses som en gruppe med egne fagfelt (f.eks. økonomi, personal), tett knyttet til den sentrale ledelsen i store organisasjoner. Overgangen er imidlertid flytende, og kontorfaglig ansatte kan ha delfunksjoner knyttet til økonomi og personal på lavere nivå i organisasjonshierarkiet. Den viktigste forskjellen er imidlertid at kontorfaglig ansatte i profesjonelle organisasjoner på en helt annen måte enn faggrupper med rene stabsfunksjoner har oppgaver knyttet til studenter/pasienter/brukere – direkte eller indirekte. I sykehus fanges dette godt opp i begrepet «helsesekretær», som imidlertid er en fagbeskyttet tittel med egen utdanning, og mange kontoransatte også

i sykehus har annen bakgrunn. Kontorfaglig ansatte er imidlertid langt og tungt i en tekst som denne, jeg vil derfor også bruke *kontoransatte* i samme betydning.

Jeg har valgt å bruke begrepet *profesjonelle organisasjoner* i betydningen organisasjoner som domineres av ansatte med profesjonsutdanninger, og der disse yter høyt kvalifiserte tjenester til befolkningen. Her bygger jeg på Mintzbergs begrep om profesjonelle byråkratier (Mintzberg 1979). Denne organisasjonstypen kjennetegnes av at de profesjonelle i stor grad må bygge på egen kompetanse og eget skjønn, og dermed langt på vei må ha kontroll over eget arbeid. Profesjonsutdanninger og profesjons sammenslutninger spiller en stor rolle for å standardisere kunnskap og ferdigheter. Samtidig har ledelsen i dag mye større makt i slike organisasjoner enn det som beskrives i Mintzbergs modell.

Artikkelen bygger på to kvalitative undersøkelser av kontorfaglig ansattes arbeid i poliklinikker i psykisk helsevern for barn og unge (BUP); en intervjuundersøkelse av kontorfaglig ansatte (Jensen 2006, 2007, 2008, 2010) og en fokusgruppeundersøkelse av klinikere (Jensen 2012). I den første undersøkelsen intervjuet jeg 8 erfarne kontorfaglig ansatte, med minimum 5 års erfaring fra BUP. De var fra 7 ulike klinikker og ulike helseregioner. Intervjuene ble lagt opp etter inspirasjon fra et livsformsintervju (Andenæs 2005; Haavind 1987). Dette innebar at informanten beskrev en bestemt arbeidsdag så konkret som mulig, med utdypende spørsmål om oppgavene underveis. Spørsmålene handlet både om hva, hvorfor og hvordan oppgavene utføres, hvem andre som var involvert, hva de tenkte om dem, og hva de måtte kunne og vite for å utføre dem (Jensen 2006). I tillegg stilte jeg utdypende spørsmål om bestemte arbeidsområder og om forholdet til klinikere og poliklinikkleder. Analysemetoden var inspirert av Grounded Theory med vekt på det dialektiske forholdet mellom datainnsamling og analyse. Problemstillingen måtte reformuleres fra å handle om hvordan kontorfaglig ansattes kompetanse bedre kunne brukes i klinikkene, til å sette ord på og synliggjøre kontoransattes arbeidsoppgaver, kompetanse og samhandlingen med klinikerne. Bruken av kvalitativ metode i undersøkelsen er beskrevet nærmere i Jensen (2010), og eksempler på analysen vil bli gitt i forbindelse med omtale av relevante resultater.

Den andre undersøkelsen besto av 5 fokusgrupper med til sammen 16 klinikere fra ulike profesjoner og 8 ulike klinikker. Valg av metode bygde på erfaringer fra en forundersøkelse som viste at klinikerne i fokusgrupper utdypet og videreutviklet hverandres beskrivelser av – og refleksjoner rundt – det daglige arbeidet. Opplegget av fokusgruppene bygde videre på erfaringene fra den tidligere undersøkelsen, med bruk av intervju spørsmål inspirert av livsformsintervjuet. Informantene fikk på forhånd et skjema for å notere seg samhandlingen med kontorfaglig ansatte i løpet av én bestemt arbeidsdag, og deling av konkrete eksempler tok mesteparten av tiden. I siste del av intervjuet

stilte jeg noen tematiske spørsmål til refleksjon om relasjonen mellom kontor­faglig ansatte og klinikere. Datainnsamlingen besto videre av en éndags observasjon i en klinikk. Jeg valgte også å intervju­e en av informantene i den tidligere undersøkelsen, og innhente data fra en gruppediskusjon med studenter på en videreutdanning for kontor­faglig ansatte i BUP, for til en viss grad å sjekke ut om resultatene i denne undersøkelsen fortsatt var relevante. Hovedproblemstillingen i undersøkelsen var: Hvordan forstå og finne de­kende begreper for kontor­faglig ansattes rolle og funksjon på systemnivå? Også i denne undersøkelsen var analysearbeidet inspirert av Grounded Theory. En viktig del av analysearbeidet besto i å se på forholdet mellom klinikerne og de kontor­faglig ansattes beskrivelser og forståelser (se for øvrig Jensen 2012).

Artikkelen bygger på materiale fra kontor­faglig ansatte og klinikere, men ikke fra ledere. Kontor­faglig ansatte kan ofte ha oppgaver for/i nært samarbeid med leder og dette kommer fram i intervjuene med kontor­ansatte. I den grad jeg kommer inn på forholdet til ledere, vil det bygge på disse intervjuene. Ingen av mine undersøkelser har gått grundig inn i denne delen av arbeidet.

Mitt perspektiv er et innenfra-perspektiv. Jeg er selv kontor­faglig ansatt i BUP, og har vært det i over 20 år. I tillegg har jeg i over 15 år vært studieleder for en videreutdanning for kontor­faglig ansatte i BUP, i regi av Regionsenter for barn og unges psykiske helse, Helseregion Øst og Sør (RBUP) i samarbeid med Høgskolen i Sør-Trøndelag. Siden 2012 har jeg vært ansvarlig for en tilsvarende utdanning for kontor­faglig ansatte på Lovisenberg Diakonale Sykehus (LDS) i samarbeid med Diakonhjemmet høgskole nå VID vitenskapelige høgskole.

Jeg vil i del 2 gjøre rede for begrepet «støttefunksjon» som anvendes i artikkelen. I del 3 presenteres relevante resultater fra de to undersøkelsene, både hva kontor­faglig ansatte gjør, og hvilke funksjoner de har i klinikkene. I del 4 vil jeg, med utgangspunkt i disse resultatene og Mintzbergs begreper, drøfte spørsmålet om kontor­faglig ansatte kan forstås som del av den operative kjerna, og utforske hvordan kontor­faglig ansattes funksjon kan forstås dersom den plasseres innenfor den operative virksomheten. Del 5 inneholder konklusjoner og implikasjoner.

2. BEGREPET STØTTESTAB/STØTTEFUNKSJON

Mintzberg (1979) innfører begrepet *støttestab* i sin beskrivelse av organisasjoner. Ifølge ham selv var dette noe nytt; tidligere studier av organisasjoner hadde gruppert disse sammen med det han kalte teknostruktureren, i et mer uddifferensiert begrep *stab*. Med teknostruktureren mente han analytikere som påvirket det operative arbeidet utenfra, og han var særlig opptatt av kontroll-analytikere som virket for standardisering av organisasjonen (Mintzberg 1979:30). Mintzberg definerte støttestaben som spesialiserte enheter *utenfor* den operative arbeidsflyten som skulle sørge for støtte til organisasjonen;

han kaller dette også for *indirekte støtte* (Mintzberg 1979:19). Noen av disse funksjonene regnes i dag som stab, som lønnsavdeling og personalavdeling. Mange av disse enhetene var imidlertid virksomheter som godt kunne vært drevet utenfor f.eks. sykehuset eller universitetet, som trykkeri og bokhandel, men som ble holdt innenfor av hensyn til kontroll og lettere tilgang. I dag er svært mange slike funksjoner overtatt av eksterne virksomheter. Når noe i dag blir definert som støttefunksjoner og dermed utenfor kjernevirksomheten, åpner det nettopp for utsetting av virksomheten til eksterne aktører eller organisering utenfor de operative enhetene.

Mintzberg analyserer ikke kontorfaglig ansatte spesielt, men arbeidet deres er nevnt som eksempler på støttestab; han bruker arkiv, postrom, sentralbord og resepsjon som eksempler, uten å gå nærmere inn på arbeidsoppgavene (Mintzberg 1979, 1983, 1989). Likevel ser det ut til å være hans bidrag som ligger til grunn for forståelsen av kontorfaglig ansatte som støttefunksjon. Det har ikke vært mulig å finne organisasjonsteoretiske bidrag som nærmere diskuterer begrepet «støttefunksjon» utover mantraet *utenfor den operative virksomheten*, eller som analyserer kontorfaglig ansattes faktiske arbeidsoppgaver i lys av begrepet.

En står derfor igjen med et utforsket begrep for kontorfaglig ansattes funksjoner. Likevel har begrepet festet seg slik at det tas for gitt i praksisfeltet, er reifisert, og danner utgangspunkt for organisering av virksomheter. Når helseforetak eller universiteter og høyskoler i dag foreslår organisering av kontorfaglig ansatte som egne enheter på tvers av, og utenfor, de enkelte avdelinger, er det en støttefunksjonsforståelse som ligger til grunn. Jeg vil i denne artikkelen utforske mulighetene for en alternativ organisasjonsteoretisk forståelse av kontorfaglig ansattes funksjon.

3. KONTORANSATTE I BUP: HVA GJØR DE, HVA KAN DE OG HVILKE FUNKSJONER HAR DE FOR ORGANISASJONEN?

3.1. Arbeidsoppgaver og kompetanse

Psykisk helsevern for barn og unge er en del av spesialisthelsetjenesten og er organisert med poliklinikker (BUP-er) og dag-/døgninstitusjoner. Poliklinikkene utgjør 95 % av tilbudet. Bortsett fra øyeblikkelig hjelp kreves henvisning fra lege eller barnevernsleder for å få behandling. BUP-ene er obligatorisk bemannet med barnepsykiatere, psykologspesialister, kliniske sosionomer og kliniske pedagoger, og alle har kontorfaglig ansatte. Større klinikker er organisert i flere team. Vanlige kontoroppgaver i BUP er resepsjon/sentralbord, pasientadministrasjon, post-, dokument- og journalhåndtering, brukerstøtte og registrering/kvalitetssikring/rapportering, samt å svare på henvendelser fra klinikerne. En del klinikker har egne teamsekretærer knyttet til hvert enkelt team. Kontoransatte kan også ha arbeidsoppgaver på klinikknivå med personal og lønn og noe saksbehandling for ledere (Jensen 2012:23).

Utgangspunktet for den første undersøkelsen var et ønske om å se på hvordan kontorfaglig ansattes kompetanse i større grad kunne brukes i poliklinikkene. Det viste seg å være vanskelig for informantene å sette ord på hva de måtte kunne og vite, og et sentralt funn i undersøkelsen var at mye av kontoransattes kompetanse kan forstås som *taus kunnskap*, lært gjennom praksis (Jensen 2006, 2008). Begrepsparene benevnt/ubenevnt, synlig/usynlig og anerkjent/ikke anerkjent viste seg å være nyttige analytiske begreper både for selve arbeidet og kompetansen. Et annet funn var at kompetansen i stor grad ble forstått og bekreftet som personlige egenskaper (Jensen 2008). Både dette og den tause kunnskapen gjorde det nødvendig å analysere fram begreper både for arbeid og kompetanse, med utgangspunkt i beskrivelsen av arbeidsprosessene.

Den kompetansen som var mest synlig for de kontorfaglig ansatte selv, handlet om å være gode til å møte pasienter og pårørende, håndtere datasystemene i klinikkene og løse praktiske oppgaver/problemer. Jeg gikk i undersøkelsen videre med å undersøke hva det ville si å være god på data, gjennom ytterligere datainnsamling, og det viste seg å romme allsidige oppgaver og kompetanse. Kontoransatte la vekt på kjennskap til selve programmet, bruk av programmet i klinisk praksis og uttak av tall. Videre at det var nødvendig å kjenne lover og regler, og ikke minst ha en helhetsforståelse for BUP-systemet og tenkningen her, både for å kunne forstå og tolke tallene og forklare behandlerne hva, hvor, når, hvordan og hvorfor de skulle registrere (Jensen 2006, 2008).

Undersøkelsen viste at kontorfaglig ansatte inngår i mange ulike typer samhandling med klinikerne. Kvalitetssikring er både synlig, benevnt og anerkjent, mens opplæring nok er synlig for klinikerne, men i liten grad benevnt og anerkjent. Andre deler av samhandlingen er både ubenevnt, usynlig og ikke anerkjent, som *oversettelse og formidling mellom dataspråk og behandlingsspråk* og *samskaping av lokal praksis* gjennom å anvende regler på konkrete problemer (Jensen 2007, 2008).

Mye av samhandlingen skjer gjennom det jeg har kalt tilgjengelighetsarbeid (Jensen 2008). Kontorfaglig ansatte må i stor grad være tilgjengelige, og dette oppfattes som noe man er. Jeg valgte å bruke begrepet *tilgjengelighetsarbeid* om både det kroppslige og det mentale arbeidet med å gjøre seg tilgjengelig for henvendelser, og den løpende problemløsningen som ligger i å svare på henvendelsene. Begrepet åpnet for analyse av et arbeid som bare tas for gitt, og for å se det som en sammenhengende faglig arbeidsoppgave. Fordi tilgjengelighetsarbeidet gjøres parallelt med øvrige arbeidsoppgaver, bidrar begrepet også til å synliggjøre prioriteringskompetanse som faglig kompetanse (Jensen 2008).

Både prioritering av arbeidsoppgaver og oppgavene i samhandlingen med klinikerne forutsetter kjennskap til den kliniske virksomheten. Et sentralt

funn i undersøkelsen var da også at kontoransatte både utvikler og trenger omfattende kjennskap til den kliniske virksomheten, og at dette så ut til å være den aller mest ubenevnte, usynlige og ikke anerkjente kunnskapen. Jeg valgte å bruke begrepet *fortrolighetskunnskap* (Johannessen 1999) om viktige sider ved denne kjennskapen.

Ideelt sett er arbeidsdelingen mellom klinikerne og kontorfaglig ansatte enkelt formulert av en av informantene: *Klinikerne tar seg av ungene, og vi gjør resten*. Utsagnet fortsetter imidlertid med: *Det er klart at hvor den grensen går ...* Én ting er at klinikere etter hvert har fått ansvar for stadig større deler av sitt eget kontorarbeid. En annen ting er at sekretærene har oppgaver knyttet direkte til pasientene, både i ekspedisjon/sentralbord og pasientadministrasjon. Undersøkelsen viste at arbeidsdelingen er et produkt av det lokale samspillet mellom kontorfaglig ansatte, ledere og klinikere i den enkelte klinikk. Organisering av kontorfaglig ansatte tett på klinikerne, gjennom deltakelse i kliniske team, økte fortrolighetskunnskapen og gjorde at kontoransatte kunne ta på seg flere arbeidsoppgaver knyttet til pasientvirksomheten (Jensen 2006, 2008).

Den andre undersøkelsen, med klinikerne som informanter, bekreftet oppgavene i samhandlingen. Klinikerne framhevet arbeidet ved sentralbord/ekspedisjon som en sentral del av den løpende kontakten med barn og familier, og beskrivelsene av dette arbeidet synliggjorde komplekse oppgaver og vurderinger. Videre framhevet de den løpende problemløsningen, og viktigheten av å kunne henvende seg og få svar/hjelp akkurat når de trengte det. Rollen i pasientadministrasjon, det å holde orden på stadig økende formelle krav, ble også framhevet. Til slutt ble det tydelig hvor stor del av samhandlingen som dreier seg om utstyr/teknologi i vid forstand (inkludert dataprogram), både direkte bruk, opplæring og rutiner for disponering.

Klinikerne bekrefter videre at arbeidsdelingen er flytende, avhengig av kontekst. Viktige faktorer her er grad av hast for pasientene, og hvor mye klinikerne/kontorfaglig ansatte har å gjøre, men også behandlingsfaglige grunner: Kontorfaglig ansatte kan bl.a. bli bedt om å ringe beskjeder til pasienter fordi behandler vil unngå en lang samtale. I begge undersøkelsene kommer det tydelig fram at kontorfaglig ansattes arbeid er integrert i klinikkens arbeidsprosesser. Både klinikere og kontorfaglig ansatte forstår i stor grad kontorfaglig ansattes arbeid som hjelp til klinikerne i det daglige arbeidet slik at de kan hjelpe pasientene.

3.2. Fem sentrale funksjoner i klinikkene

Fokus i den første undersøkelsen var kompetanse og arbeidsoppgaver. Når det gjelder funksjon i klinikkene, konkluderer den med at det er vanskelig å

finne en god samlende betegnelse, men at «det nettopp er det sammensatte og mangfoldige som er det typiske» (Jensen 2006:79).

I formidlingsarbeidet etter den første undersøkelsen ble det tydelig at begreper som «tilgjengelighetsarbeid» og «prioriteringskompetanse» var egnet til å gi kontorfaglig ansatte ord på eget arbeid og bidra til å fagliggjøre det. Samtidig ble jeg stadig mer opptatt av at det manglet begreper som kunne synliggjøre kontoransattes funksjoner på systemnivå; begrepet «støttefunksjon» fikk råde grunnen alene.

Jeg har funnet få analyser av kontorfaglig ansattes arbeid og funksjon i moderne profesjonelle organisasjoner. I 1980-årene ble det skrevet om kontorarbeid som kvinnearbeid, bygget på materiale om privatsekretærer og/eller store kontorbedrifter (Davies 1982; McNally 1979; Pringle 1989) – og om innføring av data på kontorene (Lie & Rasmussen 1983). Litteratur om kontoransatte beskriver arbeidsoppgaver knyttet til kommunikasjon utad og innad, problemløsning, administrering og organisering (Jensen 2012:16). Arbeidet beskrives som kjennetegnet ved at mye er usynlig og uformelt og gjøres i relasjon til enkeltpersoner. Den store oppmerksomheten omkring kvinner og innføring av data fra 1980-tallet er i liten grad fulgt opp (Lockhart 2010).

Bertelsens (2005) omfattende undersøkelse av danske legesekretærens arbeid i forbindelse med innføring av elektronisk pasientjournal (EPJ) i danske sykehus representerer et unntak. Her brukte hun både intervjuer, kart over oppgavene og fotografier/video for å komme bak det usynlige og ubenevnte. Hennes konklusjon var at legesekretærene utgjør *en logistisk og infrastrukturell forretningsorden* (Bertelsen 2005:73). Funksjonen plasserer sekretærene sentralt i den operative virksomheten, og indirekte utfordrer hun støttefunksjonsforståelsen. Ut fra mine undersøkelser og min erfaring tenkte jeg at dette var et godt begrep, men jeg oppfattet likevel ikke analysen som tilstrekkelig. Hovedårsaken er at jeg er skeptisk til om ett enkelt begrep kan være dekkende for å beskrive/forstå kontorfaglig ansattes sammensatte funksjon. Særlig kan noe av rollen i den direkte kommunikasjonen med pasientene bli usynliggjort fordi direkte pasientarbeid bryter med en tradisjonell forståelse av kontoransattes arbeid.

I begge mine undersøkelser kommer informantene opp med begreper som peker i retning av funksjoner i klinikkene. En av de kontorfaglig ansatte brukte begrepene: *lage rammer og sette i system, hente inn, ta vare på og anvende informasjon og å samordne seg og andre*.

Et par av klinikerne bruker begreper som *mellommenn, systemoppsetttholdere og hub*, det siste i betydningen kommunikasjonsknutepunkt. Disse ble viktige i analysen.

Hovedresultatet i den andre undersøkelsen var begrepsfesting av fem sentrale funksjoner for kontorfaglig ansatte i profesjonelle organisasjoner (Jensen 2012).

Å *utforme grense og grenseovergang inn i klinikken* synliggjør at kontorfaglige ansatte har en egen funksjon i det direkte pasientarbeidet gjennom at de møter pasienter, pårørende og samarbeidspartnere på organisasjonens grense og loser dem inn i klinikkens verden. På telefon skjer dette bl.a. gjennom at de som ringer, får hjelp til å formulere seg slik at det passer med klinikkens koder og det er mulig å få hjelp/svar: kontorfaglig ansatte *integrerer utenforstående inn i klinikken* (Jensen 2012; Wynn 1979). Både på telefon og i ekspedisjon handler det bl.a. om arbeid for at pasienter og pårørende skal oppleve klinikken som et sted der de blir møtt med respekt og empati og får den informasjonen de trenger. Overgangen til å bli klient innebærer forandringer i samfunnsmessig status og bør ikke bagatelliseres (Skau 2003). Kontorfaglig ansatte bidrar nettopp til å gjøre denne overgangen enklere. Aamodt (1997) viser hvordan klienter på sosialkontor blir møtt i ekspedisjonen, har konsekvenser for den videre samtalen med saksbehandler etterpå – det er en del av det totale møtet.

Å *skape flyt i pasientbehandlingen* setter ord på betydningen for virksomheten som helhet av kontorfaglig ansattes løpende arbeid med å formidle informasjon, svare på spørsmål, legge til rette og løse problemer. Denne løpende problemløsningen og tilretteleggingen gjøres i stor grad gjennom tilgjengelighetsarbeidet. At behandlerne kan få svar/hjelp akkurat når de trenger det, bidrar til at det daglige pasientarbeidet går lettere. Funksjonen innebærer å få det som ikke går etter rutinene, eller ikke er rutinisert, til å fungere slik at pasientvirksomheten hindres minst mulig. Dette er i tråd både med Armstrong, Armstrong & Scott-Dixon (2008) og Bertelsen (2005) som understreker at det meste i kontoransattes hverdag ikke kan løses bare gjennom å gå etter ferdige prosedyrer. Forståelsen av kontoransattes arbeid som å skape flyt løfter tilgjengelighetsarbeidet fra individuell hjelp til funksjon på systemnivå.

Som nevnt er mye av problemløsningen knyttet til løpende bruk av ulike former for utstyr og teknologi, som kontormaskiner, dataprogrammer og utredningsverktøy/tester, med særlig vekt på pasientregistreringsprogrammet som er integrert i den løpende pasientbehandlingen. Aktør-nettverk-teori (ANT) opererer med et nyttig skille mellom intendert bruker og reell bruker av dataprogrammer og utstyr. Intendert bruker gjør det konstruktøren har planlagt når han lager programmet; den reelle er den faktiske bruker med sin kompetanse og forståelse, som ofte gjør ting annerledes (Monteiro 2000). Kontorfaglig ansatte opererer i mellomrommet mellom disse brukerne, stadig mer av deres arbeid har gått fra å *gjøre for* behandlerne til å *vise hvordan* (Jensen 2012). Selv om datakunnskapen utvikler seg, blir også dataprogrammene mer omfattende; de reelle brukerne vil aldri matche de intenderte.

Å *skape system og struktur* begrepsfester kontorfaglig ansattes arbeid med å utforme rutiner som organisasjonsmessig funksjon. De utformer rutiner for store deler av det praktiske arbeidet rundt pasientene, og de forvalter også rutiner knyttet til pasientadministrasjon og behandlingsoppfølging.

Kontorfaglig ansatte gjør rutinene i praksis; de driver uformell opplæring gjennom hele tiden å svare på spørsmål om hvordan ting skal gjøres. Å skape system og struktur overlapper her med å skape flyt; flyt og struktur henger nøye sammen. Som praktiske forvaltere av pasientregistreringsprogrammet bidrar de også til en sentral del av infrastrukturen i virksomheten. Kontoransatte forstås ofte med passive begrep som betoner hva de *er*, limet, hjertet og veggen i klinikken, istedenfor en aktiv og kompetent faggruppe. En måte å forstå dette på er at kontorfaglig ansatte skaper struktur nettopp gjennom sine mange enkelthandlinger og svar på spørsmål. Arbeidet tas for gitt.

Å gjøre kontroll *nedenfra* løfter fram arbeidet med å følge opp den enkelte behandler når det gjelder formelle krav til pasientadministrasjon og forløpet i behandlingsprosessen, arbeid som skal sikre at pasientene får den behandlingen de har behov for og krav på. Kravene nedfelles ofte i måleparametre og følges opp gjennom påminninger og oversikter til klinikere om manglende registreringer. Funksjonen er særlig interessant fordi den er tvetydig på flere måter. For det første forstås den først og fremst som kvalitetssikring og ikke kontroll. For det andre gjøres kontrollen som hjelp, og oppfattes i all hovedsak slik – med et lite, men nødvendig element av kontroll likevel. For det tredje oppfattes den som en oppgave kontoransatte ikke gjør på egne vegne, samtidig som behandlerne synes det ville være verre om det kom fra lederne. Kontrollen aksepteres fordi den gjøres *nedenfra* av en gruppe uten formell makt, en gruppe som samtidig deltar i og identifiserer seg med det daglige arbeidet rundt den enkelte pasient. Jeg har anvendt begrepene *driftsrasjonalitet*, tenkemåten i arbeidet med den enkelte pasient, og *styringsrasjonalitet*, tenkemåten i ledelsens arbeid med oversikt, kontroll og styring (Berg, Heen & Hovde 2002:152). Kontoransatte posisjoneres og posisjoneres seg i en rolle der de står i et spenningsforhold mellom disse to rasjonalitetene. Det ser ut til at tvetydigheten bare gjør kontrollen mer effektiv. Reglene som kontoransatte håndhever, blir noe som bare er – det er ikke noen vits i å opponere mot kontoransatte som bare gjør jobben sin, og behandlerne kommer ikke i dialog med leder om de formelle kravene/målene.

Å gjøre et *kommunikasjonsknutepunkt* begrepsfester en sentral funksjon både i det formelle og uformelle informasjonssystemet i klinikkene, både innad og utad. En del av knutepunktfunksjonen skjer gjennom å legge inn og ta ut informasjon i pasientregistreringsprogrammet som de andre faggruppene bruker i sitt arbeid. Funksjonen er videre knyttet til rollen i sentralbord og ekspedisjon. I tillegg til å være knyttet til arbeidsoppgavene er funksjonen basert på at kontoransatte er relativt stedfaste – og dermed lette å få tak i – og at de aktivt gjør seg til noen som kan spørres. Dette medfører at de også spørres – og svarer på – spørsmål som ligger utenfor deres tradisjonelle områder. Slik blir de et samlingspunkt der det legges igjen og deles informasjon, og de får en sentral rolle i det uformelle kommunikasjonssystemet. Undersøkelsen

viser at småpratene på disse plassene også har en viktig rolle i å skape sosialt samhold, i tillegg til å gi muligheter for klinikere til å regulere seg etter vanskelige timer (Jensen 2012).

I funksjonen som kommunikasjonsknutepunkt fungerer kontorfaglig ansatte som «mellompersoner» som aktivt formidler og utveksler informasjon mellom klinikere og pasienter/pårørende/samarbeidspartnere og mellom klinikere innbyrdes. Å ta imot og formidle en beskjed kan innebære både å forstå, forklare, tolke, forhandle, understreke og ikke minst finne ut av hvem som trenger å vite. Videre innebærer et kommunikasjonsknutepunkt en uformell koordinering, og at kontoransatte bygger opp en uformell kunnskapsbase som klinikken drar nytte av i det daglige, men som ikke er anerkjent på systemnivå.

Felles for funksjonene er at de i stor grad gjøres i samhandling med den enkelte kliniker. «Forutsetningene for at disse funksjonene skal fungere er at kontoransatte har både fakta- og fortrolighetskunnskap om klinikkens virksomhet og tenkemåte og er organisert tett på pasientarbeidet» (Jensen 2012:102). De fem funksjonene kan til dels overlappes hverandre, og det samme arbeidet kan inngå i flere funksjoner. Ikke minst viktig er at funksjonene er integrert i klinikkens primærvirksomhet: pasientbehandlingen; kontorfaglig ansattes virksomhet er i all hovedsak rettet inn mot pasientbehandlingen, ikke mot organisasjonen.

4. KONTORFAGLIG ANSATTE SOM DEL AV DEN OPERATIVE KJERNA – UTFORSKNING AV EN ALTERNATIV FORSTÅELSE

4.1. Del av den operative kjerna etter Mintzbergs kriterier?

Mintzbergs behandling av kontorfaglig ansatte er preget av at han ikke gjorde noen helhetlig analyse av denne gruppas rolle, de bare nevnes i forbiarten. Likevel har forståelsen av kontorfaglig ansatte som støttefunksjon – utenfor den operative virksomheten – blitt enerådende. Resultatene av mine undersøkelser utfordrer en slik forståelse og plasserer kontorfaglig ansatte inne i den daglige pasientvirksomheten. Jeg gikk derfor tilbake til Mintzberg for å studere ham grundigere, og ble særlig opptatt av hans avgrensning av den operative kjerna. Han trekker fram fire grunnleggende funksjoner:

- «– de sikrer input for produksjonen, som råmaterialer og mottak av disse
- de omformer input til resultat, inkludert omforming av mennesker (behandling, undervisning) og informasjon
- de distribuerer resultatet
- de sørger for direkte støtte til de nevnte funksjonene, gjennom f.eks. vedlikehold på maskinene i produksjonen og oversikt over råmateriale.» (Mintzberg 1979:24, min oversettelse)

I den operative kjerna plasserer dermed Mintzberg dem som *direkte* støtter opp om arbeidsflyten i produksjonen – i motsetning til den *indirekte* støtten fra støttestaben.

Mine undersøkelser viser at kontorfaglig ansatte *sikrer input for produksjonen* gjennom å ta imot pasienter/henvendelser og gjennom å spille en aktiv rolle i pasientadministrasjonen. Her bidrar de til å sikre at pasientene får de tjenestene de har krav på. Gjennom direkte møter påvirker de pasientene. Videre går det tydelig fram at kontorfaglig ansattes arbeid både fungerer og oppleves som *direkte* støtte til klinikerne og deres arbeid med pasientene. Både klinikere og kontorfaglig ansatte beskriver kontoransattes arbeid som integrert i klinikerens arbeidsprosesser, og gjennom den tette samhandlingen gjør kontorfaglig ansatte flyt, struktur/system, kontroll nedenfra og kommunikasjonsknutepunkt. Min første konklusjon er derfor at kontorfaglig ansatte ut fra Mintzbergs kriterier må forstås som en del av den operative kjerna, både gjennom sitt arbeid med pasientmottak og -administrasjon og gjennom sin direkte støtte til klinikerne. Jeg fant i min undersøkelse ikke noe empirisk grunnlag for å forstå kontorfaglig ansatte som støttestab i Mintzbergs betydning. Støtte til klinikerne kan imidlertid forstås som en del av arbeidsoppgavene innenfor den operative kjerna. Plassering av kontorfaglig ansatte i den operative kjerna står i motstrid til den rådende oppfatning, både i organisasjonsteori og praksisfeltet.

Jeg vil videre i dette punktet ta utgangspunkt i Mintzbergs analyse av arbeidsdeling og koordinering, samt koordineringsproblemer i profesjonelle organisasjoner, for å utforske noen sentrale aspekter ved kontorfaglig ansattes oppgaver og funksjon innenfor den operative virksomheten i profesjonelle organisasjoner.

4.2. Mintzberg om arbeidsdeling, koordinering og koordineringsproblemer i profesjonelle byråkratier

Mintzberg (1979) hevdet at all menneskelig organisert virksomhet stiller to motsatte krav: arbeidsdeling og koordinering, og han identifiserte fem grunnleggende koordineringsmekanismer i organisasjoner: gjensidig tilpasning, direkte ledelse og standardisering av henholdsvis arbeidsprosesser, arbeidsresultat og ferdigheter. Han la videre vekt på at ulike standardiseringsmekanismer er sentrale i ulike typer organisasjoner. Standardisering av ferdigheter gjennom profesjonsutdanning og profesjonssammenslutninger er hovedmekanismen for koordinering i profesjonelle organisasjoner. Han viser til at en viktig innebygd svakhet i slike organisasjoner er mangel på koordinering og kontroll. De profesjonelle i den operative kjerna dominerer organisasjonen, har høy ekspertise, stor makt og stor sjølstendighet i utøvelse av arbeidet. Ledelsen er svak. Denne organisasjonstypen førte ifølge Mintzberg (1979)

med seg noen typiske koordineringsproblemer. Én praktisk koordineringsutfordring i profesjonelle organisasjoner var at de profesjonelle må dele felles ressurser. En annen utfordring, direkte knyttet til pasientvirksomheten, var at pasienter/tilstander/fagområder kunne havne mellom profesjonelle og profesjonelle enheter som retter seg mot ulike målgrupper. En tredje var mangel på kontroll av uegnede profesjonelle og dårlig praksis. Mintzberg var kritisk til koordinering og kontroll ovenfra, på grunn av behovet for sjølstendighet i det profesjonelle arbeidet. Han skisserer imidlertid ingen organisasjonsmessig løsning på disse problemene utover at det måtte være opp til profesjonene selv, dvs. løses innenfor rammen av den operative kjerna.

4.3. Koordinering som oppgave for kontorfaglig ansatte

Funksjoner som å skape flyt, struktur/system, kommunikasjonsknutepunkt og kontroll peker i retning av koordinering som en sentral oppgave/funksjon for kontorfaglig ansatte. For å utforske koordineringsoppgavene nærmere er det nødvendig å gå tilbake til arbeidsdelingen mellom kontorfaglig ansatte og klinikere. Mine resultater viser at en sentral oppgave for kontorfaglig ansatte nettopp er forvaltning av klinikernes og klinikkens felles praktiske ressurser, det ene av Mintzbergs koordineringsproblemer; svært mye av samhandlingen med klinikerne hadde ulike former for teknologi/verktøy som omdreiningspunkt. Kontorfaglig ansatte, og ikke profesjonene selv, ser ut til å ha blitt en del av løsningen på dette koordineringsproblemet – en løsning innenfor den operative kjerna.

Arbeidsdelingen er imidlertid – som nevnt tidligere – mer komplisert. For det første er det direkte pasientarbeidet oppdelt slik at kontorfaglig ansatte tar imot pasienter/henvendelser i telefon og ekspedisjon, og klinikere behandler og utreder. Skillet er flytende, og begge deler er en del av pasientenes helhetlige møte med klinikken og virker sammen. Kontorfaglig ansatte har dermed alltid vært en del av det direkte pasientarbeidet, og dette overskrider den tatt-for-gitte forståelsen av arbeidsdelingen. Oppdelingen medfører videre behov for koordinering mellom pasient og behandler; kontorfaglig ansatte formidler beskjeder og informasjon begge veier. Med økende pasientmengde er helsefaglig personell blitt stadig mindre tilgjengelig, og denne funksjonen øker i betydning.

For det andre gjør behandlere stadig mer av sitt eget kontor- og registreringsarbeid, bl.a. fordi de fleste tradisjonelle kontoroppgaver nå gjøres via dataprogrammer. Slikt arbeid er imidlertid ikke klinikernes kjernekompetanse, og kontorfaglig ansatte får stadig flere koordineringsoppgaver. Groth (1999) peker på at dataprogram har en enorm kapasitet til implisitt koordinering, men at bruken likevel er avhengig av den menneskelige hjernes begrensninger. I praksis må noen sikre en korrekt og felles bruk av datafeltene, og at data blir

lagt inn slik de skal. Mine undersøkelser viste at mye av jobben lokalt ligger på de kontorfaglig ansatte, i form av koordinering av rutiner, opplæring og oppfølging av den enkeltes registrering. Stadige endringer gjør dette til en kontinuerlig funksjon. Den implisitte koordineringen krever også en eksplisitt. Omfanget av dette arbeidet kan lett undervurderes fordi dataprogrammene oppfattes som å gå av seg selv.

For det tredje har pasientadministrasjon og registrering/kontroll vokst fram som et arbeidsfelt som har brakt kontorfaglig ansatte lenger inn i pasientarbeidet. Dette kommer jeg tilbake til i et eget avsnitt. Sist, men ikke minst, viste mine undersøkelser at grensen mellom kontorfaglige og helsefaglige arbeidsoppgaver er avhengig av kontekst og forhandlinger, både over tid og mellom enkeltpersoner her og nå.

Poenget her er at **arbeidsdelingen er sammensatt, og at den gir kontorfaglig ansatte både sjølstendige oppgaver og koordineringsoppgaver**. Mine undersøkelser viser at denne koordineringen i stor grad gjøres gjennom løpende kontakt med klinikerne i den operative kjerna, ved hjelp av koordineringsmekanismen Mintzberg (1979) kalte gjensidig tilpasning – uformell kommunikasjon.

4.4. Gjensidig tilpasning og relasjonell koordinering

Mintzberg beskrev koordineringsmekanismen gjensidig tilpasning som uformell kommunikasjon mellom ansatte, som skjer i alle organisasjoner. Han understreket at ved denne mekanismen «forblir kontrollen over arbeidet i hendene på de som utøver det» (Mintzberg 1979:3); det er en koordineringsmekanisme uten kontroll ovenfra. Mintzberg legger vekt på at dette er en mekanisme som brukes i de aller enkleste former for organisasjon, men også i de aller mest kompliserte. Flere organisasjonsteoretikere har de siste årene viet denne mekanismen større oppmerksomhet. I en review-artikkel oppsummerer Okhuysen og Bechky (2009) at nyere organisasjonsteori bl.a. er opptatt av å gi innhold til det som tidligere ble kalt uformell atferd. Videre påpeker de at nyere forskning er mindre opptatt av koordinering som planlagt design, og mer opptatt av koordineringsaktivitet som oppstår/utvikles som svar på utfordringer i organisasjonen. På bakgrunn av litteraturen skisserer de fem typer mekanismer som bidrar til koordinering: plan og regler, objekter og representasjoner, roller, rutiner og nærhet (Okhuysen & Bechky 2009:473). Av disse elementene er det særlig rutiner og nærhet som stemmer med mine undersøkelser av kontorfaglig ansattes funksjon. De viser til at flere forskere nå fokuserer på rutiner og «de komplekse måtene sosial mening og sosialt samspill er lagt ned [embedded] i dem [...]. Rutiner koordinerer ved å frambringe et mønster for ferdigstilling av oppgaven, ved å bringe folk sammen og ved å skape et felles perspektiv» (Okhuysen & Bechky 2009:477). Dette stemmer

med mitt funn av at kontorfaglig ansatte gjør rutiner i praksis i samspill med klinikerne, og bekrefter at funksjonen kan forstås som koordinering.

Nærhet fremmes gjennom synlighet, noe som letter koordinering. Videre fører nærhet til fortrolighet, som også anses som viktig for koordinering, bl.a. fordi deltakerne kan forutsi hva andre vil gjøre, og tilpasse seg til andres reaksjoner (Okhuysen & Bechky 2009:480). Også dette stemmer med mine resultater, og bekrefter betydningen av kontorfaglig ansattes fortrolighetskunnskap. Kontorfaglig ansattes funksjoner bygger i stor grad på at de er til stede og synlige i det løpende arbeidet. Gjennom å gjøre mange av arbeidsoppgavene sine i relasjon til hver enkelt av kollegene i andre faggrupper opparbeider de god kjennskap til den enkelte og kan tilpasse oppgavene og gjøre koordineringen mer effektiv. Jeg har videre brukt *kunnskapsbase* som begrep på den informasjonen kontorfaglig ansatte bygger opp i sin rolle som kommunikasjonsknotepunkt (Jensen 2012). Begrepet har mye til felles med det Okhuysen, med henvisning til Hollingshead, Liang, Olivera og Austin, kaller *kunnskapslager* («store of knowledge»), et hukommelsessystem der medlemmene i en gruppe kjenner til hva de andre vet og kan (Okhuysen & Bechky 2009).

Nærhet og fortrolighet kan også forstås ut fra relasjonell koordineringsteori, som bygger på at «koordinering ikke bare omfatter koordinering av oppgaver, men også mellom menneskene som utfører oppgavene» (Gittell 2012:400). Gittell beskriver tre dimensjoner som sammen utgjør betingelser for effektiv koordinering: felles mål – utover den enkelte oppgave, felles kunnskap om hvordan oppgaven inngår i en helhet, og gjensidig respekt. Hun har vist hvordan disse betingelsene «forsterker og blir forsterket av kommunikasjon som er hyppig, til rett tid, nøyaktig og problemløsende» (Gittell 2012:402 min oversettelse). Slik kommunikasjon som Gittell beskriver, tilsvarer i stor grad mine klinikerinformanters beskrivelse av samhandlingen med kontorfaglig ansatte. Fortrolighetskunnskapen kontorfaglig ansatte har om virksomheten, bidrar til felles forståelse, og deres identifisering med pasientarbeidet gir felles mål. Sentrale deler av kontorfaglig ansattes arbeid kan forstås som relasjonell koordinering.

4.5. Pasientadministrasjon, registrering og kontroll innenfor den operative virksomheten

På tross av store endringer i profesjonelle organisasjoner siden Mintzberg beskrev dem, er problemet med at pasienter/tilstander/fagområder kan havne mellom profesjonelle og profesjonelle enheter som retter seg mot ulike målgrupper, erkjent også i dag, jf. koordineringsproblemer både innad i sykehus og i samhandlingen mellom spesialisthelsetjenesten og kommunale tjenester. Kontroll av profesjonelle har også vært et sentralt tema i New Public Management (Hood 1991). Blant annet som en konsekvens av disse problemene har

myndighetene i stadig større grad regulert pasientadministrasjon, ventelister og pasientløp. Det er lovfestet hvor lang tid som skal brukes på vurdering av pasientene (Helse- og omsorgsdepartementet 1999), Helsedirektoratet har laget veiledere for hvordan tilstander skal kategoriseres og prioriteres, og kravene til dokumentasjon er økt. Pasienter har fått lovfestede rettigheter. Kontroll av at regelverket følges, er i stadig større grad bygd inn i pasientregistreringsprogrammet, som genererer både måltall og styringstall. For helseforetak/sykehus er det utarbeidet prosedyrer som beskriver pasientenes gang gjennom utredning og behandling, og setter krav til tid og rekkefølge, såkalte pakkeforløp. Alt dette har bidratt til at pasientadministrasjon og arbeid med dokumentasjon er blitt stadig mer omfattende. Kritikere har lenge hevdet – i tråd med Mintzberg (1979) – at styringsregimene begrenser rommet for sjølstendige faglige vurderinger (Ekeland 2004), og videre at kravene til registrering går utover det som lar seg kombinere med økende behov for pasientbehandling (Helsetjenesteaksjonen 2013).

Ett svar på denne utviklingen har vært at kontorfaglig ansatte over tid i økende grad er blitt trukket inn i pasientadministrasjon, registreringsoppfølging og rapportering. Dette er i liten grad et resultat av planlagt design, men har tvunget seg fram – i tråd med Okhuysen & Bechky (2009), bl.a. på grunn av denne faggruppas datakompetanse (Jensen 2012). Mye av arbeidet tar form av oppfølging av klinikerens registreringer. Etter hvert som registreringene også handler om elementer/rettigheter i selve pasientbehandlingen, har denne oppfølgingen i stadig større grad tatt form av kontroll, ikke bare av selve registreringene, men også av om bestemte momenter i arbeidet er utført. Når denne kontrollen i så stor grad oppfattes som en hjelp, kan det henge sammen med at kontrollen gjøres som gjensidig tilpasning innenfor den operative kjerna, slik at klinikerne beholder en viss kontroll over eget arbeid. Selv har jeg brukt begrepet «frirom» om klinikerens forhold til kontorfaglig ansatte (Jensen 2012). Oppfatningen av kontorfaglig ansattes kontroll kan også forstås ut fra teori om relasjonell koordinering. Kontrollen gjøres i stor grad uformelt av personer som klinikerne kjenner og har tillit til fra annet samarbeid rundt pasientene; klinikere og kontorfaglig ansatte har felles mål og deler felles kunnskap. Dette til forskjell fra kontroll som utøves av ulike former for kontrollere i stab utenfor de operative enhetene, det Mintzberg kalte teknostrukturen, som jobber med tall/rapportering uten å ha tilknytning til eller kunnskap om den kliniske virksomheten.

Arbeidet med oppfølging/kontroll av registreringer og rutiner knyttet til pasientbehandling og pasientrettigheter ser ut til å være et voksende arbeidsområde for kontorfaglig ansatte etter som presset på helseforetakene/sykehusene øker. Ut fra mine funn vil det være viktig for profesjonelle organisasjoner å organisere dette arbeidet på en måte som ikke samtidig fjerner kontorfaglig ansatte fra den operative virksomheten, formaliserer kontrollen

og undergraver muligheten for relasjonell koordinering. I så fall kan kontor-faglig ansatte bli en kontrollinstans utenfra, og bare bidra til å øke presset på klinikerne.

En utvikling i retning av at oppfølging av pasientadministrasjon, registrering og dokumentasjon utgjør et stadig viktigere arbeidsområde for kontor-faglig ansatte, kan også belyses ved hjelp av Abbott (1988). Han beskriver hvordan profesjoner gradvis kan delegere rutineoppgaver med lav status nedover i profesjonens interne hierarki, eventuelt også over til ikke-profesjonelle faggrupper. Det samme kan skje med administrativt arbeid i organisasjoner. Devaluering/nedgradering av arbeid innenfor en profesjon kan gjøre det mulig for andre profesjoner/faggrupper å ta opp kampen om hvem som kan utføre arbeidet (Abbott 1988). Selv om de ikke tilfredsstiller kravene til å være en profesjon, er det mange av mine kontor-faglige informanter som opplever arbeidet knyttet til registrering, oppfølging og uttak av tall som en del av sin datakompetanse og et naturlig arbeidsfelt for kontor-faglige. Ny teknologi og dataprogrammer skaper nye oppgaver som bygger opp under en slik oppfatning.

Behandlingsprofesjonene på sin side kan ønske å kvitte seg med arbeidsoppgaver som ligger utenfor det de opplever som sin kjernevirksomhet (og kjernekompetanse), og kontor-faglig ansattes kompetanse tas vel imot. Samtidig kan dette være tvetydig: Kontrolloppgavene er også knyttet til makt – fordi oppnåelse av tallmål er sentralt for helseforetaket/sykehuset. Her stiller behandlingsprofesjonene imidlertid ulikt. Når det gjelder legeprofesjonen, beholder den uansett kontroll over premissene for pasientadministrasjon/rapportering/kontroll gjennom at den bekler sentrale stillinger innenfor helsemyndighetene: Helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet. Kontor-faglig ansatte overtar ikke makt over rammene for arbeidsområdet, men kan være sentrale i å påvirke hvordan oppfølgingen utføres i samspill både med profesjonene og den administrative ledelsen. De får et utvidet arbeidsfelt og styrker sin stilling som faggruppe.

5. KONKLUSJONER OG IMPLIKASJONER

5.1. Generalisering til profesjonelle organisasjoner

Artikkelens utgangspunkt er kvalitative undersøkelser i BUP, og dette begrenser mulighetene for generalisering. Andersen (1997) hevder imidlertid at det er mulig å generalisere fra kvalitative studier, og viser bl.a. til teoriutviklende enkeltstudier (Andersen 1997:73), dvs. studier som tar sikte på å utvikle eller moderere begreper og teorier. Yin (2003) bruker begrepet *analytisk generalisering*. Lincoln og Guba (1985) foretrekker begrepet *transferability*, overførbarhet, som hviler på en analyse av likheten mellom to kontekster og de bruker begrepet *fittingness* (om det passer) (Lincoln & Guba 1985:124).

Jensen (2012) argumenterer for at BUP kan egne seg for studier som åpner for generalisering til et videre felt av kontorfaglig ansatte, fordi det er organisasjoner der profesjonene står sterkt, og der kontoransatte forstås som å skulle hjelpe de profesjonelle. Feltet er også et eksempel på at datasystemer har fått en sentral plass i virksomheten og styrket kontoransattes stilling. Kontorfaglig ansatte i BUP har dermed mye til felles med kontoransatte i et stort antall andre organisasjoner både når det gjelder kontekst og rolle, for eksempel skoler og universitet. BUP er i tillegg et lite og relativt enhetlig felt som gjør det lettere å analysere fram noen tydelige problemstillinger. BUP kan derfor forstås som en innerblikk-case – «et tilfelle som er typisk for klassen av fenomener teorien gjelder for, men der den ikke stemmer» (Andersen 1997). Hvis støttefunksjon ikke er en adekvat beskrivelse i BUP, hva skal til for at begrepet skal være gyldig for andre? Hvor – eller under hvilke betingelser – skulle begrepet da være gyldig for kontorfaglig ansatte?

5.2. Konklusjoner

En hovedkonklusjon i denne artikkelen er at kontorfaglig ansatte må forstås som en del av den operative kjerna i profesjonelle organisasjoner. Begrepet «støttefunksjon» er uegnet fordi det knytter an til en forståelse av kontorfaglig ansatte som noen som står utenfor den operative virksomheten.

En utforskning av kontorfaglig ansattes funksjon innenfor den operative virksomheten viser at denne faggruppa både har sjølstendige arbeidsområder og sentrale koordineringsoppgaver. Oppgavene kan delvis forstås som et svar på koordineringsproblemene i profesjonelle organisasjoner. Kontorfaglig ansatte koordinerer de profesjonelles bruk av felles ressurser, og i særlig grad bruken av pasientregistreringsprogrammet. Videre spiller de en aktiv rolle i pasientadministrasjon, og bidrar til å sikre at lover og forskrifter følges og at pasientene får sine lovbestemte rettigheter. Sist, men ikke minst, koordinerer de mellom pasienter og behandlere i det daglige arbeidet.

Kontorfaglig ansattes koordinering foregår innenfor den operative virksomheten. Den gjøres i hovedsak i relasjon til den enkelte profesjonelle, og kan forstås som relasjonell koordinering. En slik forståelse anerkjenner kontorfaglig ansattes behov for omfattende kjennskap til virksomheten og fortrolighetskunnskap om hvordan den drives, og hvordan de profesjonelle tenker. Slik kunnskap og kjennskap er nødvendig for felles mål, felles forståelse av sammenhengen i arbeidsoppgavene og respekt – sentrale forutsetninger for relasjonell koordinering.

Kontorfaglig ansatte tillegges i økende grad en oppfølgings- og kontrollfunksjon overfor andre faggrupper, knyttet til lovfestede krav og bruken av mål- og styringstall. Denne kontrollen kjennetegnes ved at også den foregår innenfor den operative virksomheten og gjennom relasjonell koordinering.

Dette gjør kontrollen effektiv samtidig som den bidrar til at klinikerne til en viss grad kan opprettholde kontroll over eget arbeid – et frirom. Relasjonell koordinering forutsetter at kontorfaglig ansatte er organisert tett på den profesjonelle virksomheten og identifiserer seg med pasientvirksomheten.

5.3. Implikasjoner for organisasjonsteori

Mintzbergs analyse av profesjonelle organisasjoner har preget forståelsen av kontorfaglig ansatte, uten at Mintzberg selv hadde fokus på denne gruppa. Begrepene hans har imidlertid vært et fruktbart utgangspunkt også for å utfordre den rådende forståelsen. Profesjonelle organisasjoner har videre vært i stor endring. Ny teknologi har, sammen med sterkere administrativ ledelse, ført til at kontorfaglig ansattes funksjoner er endret, bl.a. som svar på økende koordineringsutfordringer. Analysen av kontorfaglig ansatte som en del av den operative kjerna i profesjonelle organisasjoner innebærer en kvalitativ endring i forståelsen av kontorfaglig ansatte, med konsekvenser både for forståelsen av profesjonelle organisasjoner og for organisering av denne faggruppa innenfor dem. Forståelsen av at kontorfaglig ansatte har sentrale koordineringsfunksjoner som i stor grad utøves som relasjonell koordinering, understreker betydningen av at denne faggruppa ikke bare forstås, men også organiseres som en del av den operative virksomheten. Denne artikkelen kan slik være et bidrag til å styrke kunnskapsgrunnlaget for organisasjonsutvikling som berører kontorfaglig ansatte og ikke minst deres samhandling med klinikerne.

NOTER

¹ Artikkelen er gjort mulig gjennom støtte fra Regionsenter for barn og unges psykiske helse, Helseregion Øst og Sør, og Nic Waals Institutt, Lovisenberg Diakonale Sykehus. Takk til professor Liv Mette Gulbrandsen for inspirerende veiledning.

REFERANSER

- Abbott, Andrew. (1988). *The System of professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Andenæs, Agnes. (2005). Fra undersøkelsesobjekt til medforsker? Livsformsintervju med 4–5 åringer. *Nordisk Psykologi* 43(4): 274–292.
- Andersen, Svein S. (1997). *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Armstrong, Pat, Hugh Armstrong & Krista Scott-Dixon. (2008). *Critical to care: The invisible women in health services*. Toronto: University of Toronto Press.
- Berg, Anne Marie, Hanne Heen & Svein Hovde. (2002). *Kvalitetsbyråkratiet – mellom autonomi og kontroll*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Bertelsen, Pernille. (2005). *Hvad laver lægesekretærene, når de ikke er sekretærer for lægerne?* Aalborg: Aalborg Universitet.
- Dagsrevyen (24.01.2010). Intervju med overlege og tillitsvalgt Tom Henri Hansen. Oslo: NRK.

- Davies, Margery W. (1982). *Woman's place is at the typewriter: office work and office workers 1870–1930*. Philadelphia: Temple University.
- Ekeland, Tor Johan. (2004). Autonomi og evidensbasert praksis. *Arbeidsnotat 6*. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Erlandsen, Anne G. (2014). 26.02.2016. Reform for framtidens sykehus. Innlegg på Helsekonferansen – <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Reform-for-framtidens-sykehus/id758885/>
- Gittell, Jody Hoffer. (2012). New Directions for Relational Coordination Theory. I: Gretchen M. Spreitzer & Kim S. Cameron (red.), *Oxford Handbook of Positive Organizational Scholarship* (s. 400–411). Oxford: Oxford Handbooks Online.
- Groth, Lars. (1999). *Future organizational design: the scope for the IT-based enterprise*. Chichester: Wiley.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (1999). *Pasientrettighetsloven: Lov av 2. juli 1999 om pasientrettigheter (1999)*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (30.01.2013). Ti nye grep for bedre sykehus: Pressemelding – <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ti-nye-grep-for-bedre-sykehus1/id713011/>
- Helse og omsorgsdepartementet. (1997). *Pasienten først! (NOU 1997: 2)*.
- Helsetjenesteaksjonen. (2013). Ta faget tilbake! – <http://helsetjenesteaksjonen.no/V01/om-aksjonen-2/>
- Hood, Christopher. (1991). A Public Management for all Seasons. *Public Administration* 69(Spring): 3–19.
- Haavind, Hanne. (1987). *Liten og stor: mødres omsorg og barns utviklingsmuligheter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jensen, Siri. (2006). *Fra uunnværlige enkeltpersoner til faggruppe i et tverrfaglig samarbeid?* Oslo: Nic Waals Institutt, Lovisenberg Diakonale Sykehus.
- Jensen, Siri. (2007). Jakten på kontoransatte kvinners kompetanse. *Materialisten* 38(4): 54–68.
- Jensen, Siri. (2008). Når samhandling forstås som hjelp: Forholdet mellom kontoransattes kompetanse og samhandlingen med klinikerne i psykisk helsevern for barn og unge. *Tidsskrift for Norsk Psykologforening* 45(2): 133–140.
- Jensen, Siri. (2010). Taking the analysis one step further. *Qualitative research in psychology* 7(4): 281–298.
- Jensen, Siri. (2012). Når noe går av seg selv, er det nok en kontoransatt som gjør det. *Kontorfaglig ansattes rolle og funksjon i profesjonelle organisasjoner*. Høgskolen på Lillehammer, Lillehammer.
- Johannessen, Kjell S. (1999). *Praxis og tyst kunnande*. Stockholm: Dialoger.
- Lie, Merete & Bente Rasmussen. (1983). *Kan «kontordamene» automatiseres?* Rapport fra prosjektet Kontorautomatisering og kvinnearbeidsplasser. Trondheim: SINTEF-NTH.
- Lincoln, Yvonna S. & Egon G. Guba. (1985). *Naturalistic inquiry*. Newbury Park, CA: Sage.
- Lockhart, Leah. (2010). *Gender, identity and occupational segregation: An interpretative study of secretaries and administrative assistants*. Alliant International University, San Francisco.
- McNally, Fiona. (1979). *Women for hire: A study of the female office worker*. London: MacMillan Press.
- Mintzberg, Henry. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Mintzberg, Henry. (1983). *Structures in Fives; Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

- Mintzberg, Henry. (1989). *Mintzberg on management; inside our strange world of organizations*. New York, NY: The Free Press.
- Monteiro, Eric. (2000). Actor-Network Theory and information infrastructure. I: C. Ciborra (red.), *From control to drift: The dynamics of corporate information infrastructure* (s. 71–83). Oxford: University Press.
- Okhuysen, Gerrardo A. & Beth A. Bechky. (2009). Coordination in Organizations: An integrative perspective. *The Academy of Management Annals* 3(1): 463–502.
- Pringle, Rosemary. (1989). *Secretaries talk: sexuality, power and work*. London: Verso.
- Skau, Greta. (2003). *Mellom makt og hjelp: om det flertydige forholdet mellom klient og hjelper* (3 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Wynn, Eleanor Herasimchuk. (1979). *Office conversation as an information medium*. University of California, Berkeley, Berkeley, CA.
- Yin, Robert K. (2003). *Case study research: design and methods* (3 utg.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Aamodt, Laila. (1997). *Den gode relasjonen – støtte, omsorg eller anerkjennelse?* Oslo: Ad Notam Gyldendal.

SAMMENDRAG

Kontorfaglig ansatte finnes i de fleste profesjonelle organisasjoner, med funksjoner både overfor pasienter/brukere, andre faggrupper og ulike ledernivåer. Likevel har faggruppa fått svært lite oppmerksomhet i organisasjonsteorien. I tråd med Mintzberg (1979, 1989) blir kontorfaglig ansatte forstått som støttestasjon utenfor den operative virksomheten uten at verken begrepet eller funksjonene er nærmere undersøkt. Hensikten med artikkelen er å utforske mulighetene for en alternativ forståelse. Artikkelen bygger på to kvalitative studier i poliklinikker i psykisk helsevern for barn og unge (BUP): en intervjuundersøkelse av kontorfaglig ansatte (Jensen, 2006, 2007, 2008, 2010) og en fokusgruppeundersøkelse av klinikere (Jensen 2012). Studiene analyserer og setter ord på kontorfaglig ansattes arbeid, kompetanse og funksjoner og samhandlingen med klinikerne. Resultatene viser hvordan denne faggruppa er integrert i den operative virksomheten. Drøfting opp mot Mintzbergs begrep «støttestab» konkluderer med at kontorfaglig ansatte må forstås som del av den operative kjerna. Videre drøftes resultatene i lys av Mintzbergs begreper om arbeidsdeling og koordinering og nyere koordineringsteori, med fokus på uformelle mekanismer for koordinering. Artikkelen konkluderer med at kontorfaglig ansatte har sentrale koordineringsoppgaver innenfor den operative kjerna, og løfter fram relasjonell koordinering som relevant begrep både for å forstå kontorfaglig ansattes funksjon og behovet for organisering av kontorfaglige nær den profesjonelle virksomheten.

ABSTRACT

Secretaries/clerical staff are part of most professional organizations, with functions toward patients/users, professional colleagues and leaders, but with little attention in organizational theory. In line with Mintzberg (1979, 1989)

they are understood as support staff outside the operative core, without closer analysis of neither the concept nor their functions. This article explores the possibilities of an alternative understanding, based on two qualitative studies in outpatient clinics in Child and Adolescent Mental Health Care: one interview study of secretaries (Jensen, 2006, 2007, 2008, 2010) and one focus group study of clinicians (Jensen 2012). These studies were analyzing and conceptualizing the work tasks, competence, and functions of secretaries and their interaction with the clinicians. The findings show how the secretaries are integrated in the operative flow of the organization, and the article concludes after discussing Mintzberg's criteria, that they belong to the operative core. A discussion based on Mintzberg's concepts of division of labor and coordination and modern coordination theory concludes that secretaries have central tasks in coordination inside the operative core. The article suggests relational coordination as a useful concept to understand their functions, and emphasize the importance of secretaries being organized close to other actors in the operative work.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Siri Jensen

Henrik Sørensens vei 29, 1065 Oslo

Telefon: 97003035

E-postadresser: siri.jensen@hotmail.no, siri.jensen@r-bup.no,

siri.jensen@lds.no

Forfatteren er ansatt som konsulent på Nic Waals Institutt, Lovisenberg Diakonale Sykehus (LDS), og er for tiden prosjektleder for et studieprogram for kontorfaglig ansatte på LDS, i samarbeid med VID vitenskapelige høyskole (tidligere Diakonhjemmet høyskole). Siden 2002 har hun også jobbet som studieleder for det kontorfaglige feltet på Regionsenter for barn og unges psykiske helse, Helseregion Øst og Sør. Hun har en master i velferdsforvaltning fra Høgskolen på Lillehammer, med masteroppgaven: «Når noe går av seg selv, er det nok en kontoransatt som gjør det. Kontorfaglig ansattes rolle og funksjon i profesjonelle organisasjoner.» Utover kontorfaglig ansattes rolle og funksjon er hun opptatt av pasientregistreringsprogram, kvalitetsindikatorer og målesystemer som aktører i utviklingen innen helseforetak/sykehus.



Jan Erik Karlsen (red.): *Veivisere i norsk organisasjonsforskning*

Organisasjonsfaglig kanon. Bergen, 2015: Fagbokforlaget

AUDUN OFFERDAL

Studiet av organisasjonar og organisert verksemd er eit etter måten nytt interessefelt for fagleg forskning. Som rimeleg kunne vere, var det rettnok einskilde bedriftsleiarar som i første del av 1900-talet og framover mot andre verdskrigen med utgangspunkt i sin eigen praksis kom med tilrådingar om korleis organisasjonane kunne leiast, men det var først etter krigen at forskarar så smått tok til å interessere seg for organisasjonar og menneske i organisasjonar.

Boka *Veivisere i norsk organisasjonsforskning* har sitt utspring i NEON-dagane arrangert av Nettverk for organisasjonsforskning i Norge og har to føremål. På den eine sida skal ho stå for ei kanonisering av forskingsbidrag innanfor det norske organisasjonsfeltet. På den andre sida skal ho presentere eit utval av særseleverdige tekstar frå denne kanonen og såleis vere ei innføring i tenkjemåtar i organisasjonsforskninga «... tilpasset det moderne fagpublikum, herunder også praktikere, studenter og forskere» (s. 54). Boka gir eit nyttig tilfang til den norske organisasjonslitteraturen og vil vere eit godt og interessant hjelpemiddel for dei som vil skaffe seg ein breiare oversikt over norsk organisasjonsforskning enn den ein får om ein berre orienterer seg innanfor dei ofte snevre grensene for dei ulike fagdisiplinane.

Arbeidet med å velje ut forskingsbidrag som kan oppnå status som kanoniserte, har gått føre seg i tre fasar. Først er medlemmane i NEON bedne om å nominere arbeid dei meiner er gode nok til å bli kanoniserte. Det kom inn framlegg på 86 arbeid skrivne frå 1950-talet og fram til 2000. Ein jury på 8 personar valde så ut 25 arbeid som blei gitt status som kanoniserte. Kriteria for å velje ut var «Faglig kvalitet og originalitet, Faglig virkningshistorie, Samfunnsmessig virkningshistorie, Håndverksmessig og metodisk soliditet, Litterære verdier» (s. 26). Til slutt valde juryen ut 12 arbeid som utgjer vegvisarane i boka. Kriteria her er nødvendigvis dei same som for heile utvalet,

men i tillegg er det lagt vekt på det som blir kalla «lesbarhet», dvs. at tekstane skal vere fortalde på ein god måte og «fange oss gjennom den 'storyline' og den dramaturgiske og litterære kvalitet de tilbyr oss». Desse bidraga utgjer hovuddelen av boka. Framfor kvart av bidraga har medlemmar av juryen skrive ei innleiing der bidraget blir omtalt ut frå kva problemstillingar forfattaren tek opp, kva som er forfattarens hovudargumentasjon, og kva som er nytt i forhold til kunnskapstilfanget innan feltet på den tid arbeidet blei skriva. Til slutt blir det gitt korte, kritiske merknader til arbeidet.

Utvalet av arbeid speglar av dei organisasjonsfaglege arbeida medlemmar i NEON meiner er så verdifulle at dei fortener å bli løfta fram i ein kanon. Utvalskriteria synest både forstandige og fornuftige, og innleiingane, særleg til kvart av dei 12 bidraga som blei valde ut som gode vegvisarar, gjev eit godt samandrag av arbeida. Boka presenterer arbeida i kronologisk rekkefølge inndelt i det som blir kalla «Akademiseringsgenese» i perioden 1950–1970, ein «Konsolideringsfase» frå 1970 til 1985, og ein «Mangfoldfase» frå 1985 til 2000.

Artiklane og arbeida som er valde ut, viser eit bilete av norsk organisasjonsforskning som er segmentert. Organisasjonsforskarar synest stort sett å arbeide innanfor sin eigen disiplin med sterkare band til forskarar i andre land enn til forskarar i andre fagdisiplinar i eige land. Når redaktøren, Jan Erik Karlsen, vil ha det til at dei ulike tekstane snakkar med kvarandre (s. 34, s. 49), er samtalen i beste fall som låg kviskring å rekne. Det er svært få felles referansar i dei kanoniserte bidraga, og knapt nok ein einaste referanse til nokon av dei andre kanoniserte. Unntaket er bidraga frå statsvitskap som står fram som eit meir homogent forskingsmiljø.

Det er også slåande kor lite maktomgrepet blir brukt i bidraga. I dei 12 rettleiande arbeida er det stort sett berre i kapittel 3.4.4 om «Kvinner i menns organisasjonar» og i kapittel 3.4.7 om «Leiing, makt og tillit» at lesarane får greie på at organisasjon og organisering har med makt å gjere. Det er dessutan like påfallande at det norske organisasjonsfeltet berre i liten grad har oppdaga politikk i organisasjonar. Slik det står fram i denne vegvisaren, er feltet i stor grad orientert mot administrasjon og styring av offentleg forvaltning og av bedrifter. Men både politikk og makt vil måtte vere viktige omgrep for å forstå korleis nokre menneske ved hjelp av organisasjonar kontrollerer og styrer andre menneske med eller mot deira eigen vilje.

Mykje av internasjonal organisasjonsforskning er prega av organisasjon som verkemiddel. Det er norske organisasjonsforskarar, slik det synest ut frå desse bidraga, i liten grad opptatte av. Det er ikkje jakta på nye styringsteknikkar som dominerer, men heller leiing etter omgrep som kan gjere det lettare å forstå korleis organisasjonar heng saman og endrar seg.

Dei innleiande kapitla gjev ei klar og god oversikt over boka, korleis utvalet av bidrag har gått føre seg, og kva spørsmål boka skal gje svar på. Men når spørsmåla er klare, vil lesaren naturleg nok sjå etter svara på spørsmåla, og dei

er vanskelegare å finne. Det blir skrive (s. 23) at: «Forstå-forklare-forbedre blir dermed organisasjonsfeltets analytiske triangel. Og vårt spørsmål er: Hvordan dekker de konstituerende norske organisasjonsstudier dette triangelet?» Tja, sei det. Triangelet burde nok i større grad ha farga innleiingane til kvar av dei særleg leseverdige arbeida.

Mykje av den betydning samfunnsfaga, medrekna organisasjonsforskinga, har, får dei gjennom at forskarar utviklar nye omgrep og tenkjemåtar som blir fanga opp og brukte både av andre forskarar og av ulike grupper i samfunnet. For å lette bruken av denne boka som ein vegvisar til organisasjonslitteraturen ville det ha vore nyttig med ei liste av omgrep med tilvising til artikkelar der omgrepa blir brukte, eller i det minste at ein framheva omgrepa gjennom annan skrifttype i innleiinga til dei kanoniserte arbeida. Redaktørens leiting etter ein raud tråd i kapittel 2.3 blir for abstrakt for ein som treng å finne veg i ulendt terreng.

Men både redaktør og jury har all ære av boka. «Å bidra til at det skjer utveksling av forskningsresultater og perspektiver på tvers av fagmiljøer som driver med organisasjonsforskning» er eit av formåla til NEON. Boka vil vere eit godt bidrag til å realisere denne målsettinga.

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 foreligge 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 institusjonstillhørighet, 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 brødteksten 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 versus den øvrige internasjonale forskningen på området.

For mer informasjon, se tidsskriftets hjemmeside:

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

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

Nordiske OrganisasjonsStudier

Innhold

ARTIKLER

Institusjonelle felt og forståelser av evaluering – en analyse av evalueringen av NAV-reformen. 3
Anne Halvorsen, Karen Nielsen Breidahl, Jan-Eric Furubo
og Morten Balle Hansen

Hybridisering av offentlige organisasjoner. 23
Barbara Czarniawska og Rolf Solli

Hva er gyldig kunnskap i organisasjonsfaget? 37
Erik Døving og Torstein Nesheim

Oversett av organisasjonsteori og praksisfelt:
Kontorfaglig ansattes rolle og funksjon i profesjonelle organisasjoner. 54
Siri Jensen

BOKOMTALE

Jan Erik Karlsen (red.): *Veivisere i norsk organisasjonsforskning.* 76
Audun Offerdal