

# Nordiske Organisasjons- Studier



**2 – 2017**

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)

### 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  
Ingmar Björkman, Aalto-univeristetet, Helsinki  
Nils Brunsson, Handelshögskolan i Stockholm  
Morten Egeberg, Universitetet i Oslo  
Lars Engwall, Uppsala universitet  
Päivi Eriksson, University of Kuopio  
Nicolai Foss, Handelshøjskolen i København  
Steen Hildebrandt, Handelshøjskolen Århus universitet  
Bengt Jacobsson, Södertörns Högskola  
Thor Øivind Jensen, Universitetet i Bergen  
Sten Jönsson, Handelshögskolan i Göteborg  
Bente Løwendahl, Handelshøyskolen BI, Oslo  
Jan Löwstedt, Mälardalens högskola  
Stefan Olafsson, Islands universitet  
Kjell Arne Røvik, Universitetet i Tromsø

### Abonnementspriser

#### Subscription rates

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

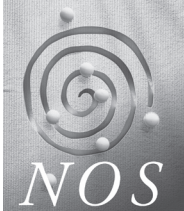
### Henvendelse om abonnement rettes til:

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

© Fagbokforlaget 2017

Sats: ved forlaget

Grafisk produksjon: John Grieg, Bergen



# Innhold

## ARTIKLER

**Avbyråkratisering i staten? utfordringer ved prosjekt- og teamorganisering** ..... 3  
NICOLAY MYDLAND OG TORSTEIN NESHEIM

**Konkurrerende omdømmeoppfatninger** ..... 25  
ÅSHILD SKJEGSTAD LOCKERT

**Evidensbevegelse og helseforvaltning under samme tak** ..... 47  
KARI TOVE ELVBAKKEN, ANNE KAREN BJELLAND OG KIRSTI MALTERUD

## BOKOMTALE

**Organisering i en verden i bevegelse** ..... 71  
ALF-HÅVARD DAHL



# Avbyråkratisering i staten? Utfordringer ved prosjekt- og teamorganisering



NICOLAY MYDLAND OG TORSTEIN NESHEIM

**Nøkkelord:** byråkrati, teamorganisering, prosjektorganisering, fleksibilitet, ressurs- og oppgaveansvar

**Keywords:** bureaucracy, team organization, project organization, flexibility, resource- and task responsibility

## 1. INNLEDNING

Offentlig administrasjon er preget av organisasjoner med et stort innslag av byråkrati, dvs. styring gjennom standardiserte arbeidsprosesser, regler og prosedyrer, et tydelig hierarki av posisjoner, samt en fast arbeidsdeling og spesialisering mellom enheter og ansatte (Weber 1971). Det er en vanlig påstand at de siste tiårene har vært preget av avbyråkratisering (Røvik 2007). Andre peker på at det i skyggen av (eller som en uintendert følge av) reformene inspirert av New Public Management er mange drivkrefter som trekker i retning av økt byråkrati (Produktivitetskommissionen 2013). Dette er problemstillinger som bør studeres gjennom empiriske analyser forankret i presise konseptuelle dimensjoner ved byråkrati, som altså i hovedsak er definert gjennom strukturelle variabler<sup>1</sup> (Mintzberg 1979). Heller enn å forstå utviklingen i byråkratiet ut fra én strukturell egenskap – f.eks. regelstyring vs. målstyring eller mengden av «red tape» – eller ved å trekke på generelle kategorier som hierarki, marked og nettverk er det fruktbart med en mer *finkornet analyse av flere strukturelle dimensjoner og samspillet mellom disse*. En slik tilnærming gjør at vi unngår «overly truncated or hyperstylized notions of (organizational) design» (Miller, Greenwood & Prakash 2009).

I denne artikkelen *identifiserer vi på empirisk grunnlag utfordringer ved innslag av prosjekt- og teamorganisering i offentlig virksomhet*. Til tross for at bruk av slike strukturer i statlig virksomhet er dokumentert og beskrevet

(DIFI 2012), er det lite systematisk forskning på disse temaene. Problemstillingen knytter seg til fenomenet byråkrati (og avbyråkratisering) langs to dimensjoner. For det første er *rasjonalet* for slik «ny» organisering forbundet med hensynet til fleksibilitet mht. personell og kompetanse, samt å håndtere nye oppgaver. Vi er altså opptatt av en annen side ved fleksibilitet enn når fokus rettes mot tiltak for mindre regelstyring og mer bruk av faglig skjønn i oppgaveløsning og saksbehandling.<sup>2</sup> For det andre utfordres *to trekk* ved en byråkratisk struktur: et tydelig hierarki av over- og underordningsforhold og fast arbeidsdeling mellom enheter og stillinger. For å beskrive og analysere ikke-byråkratiske strukturer på en systematisk måte trekker vi inn fire designdimensjoner: innslag av prosjektorganisering, bruk av team, enhetlig ledelse og delegering.

Den empiriske studien tar for seg den interne organiseringen av avdelinger i to departementer i den norske statsadministrasjonen. Her har innslag av prosjekt- og teamorganisering dels erstattet organisering basert på faste seksjoner og enhetlig ledelse. Problemstillingen er: *Hva er utfordringene i de nye strukturene, sammenlignet med en situasjon med faste seksjoner?*

Artikkelen er disponert slik: I neste avsnitt gjør vi rede for noen sentrale bidrag i nyere analyser av byråkrati som organisasjonsform (1), og plasserer vårt bidrag i denne faglige sammenhengen (2). Deretter presenterer vi det analytiske rammeverket som ligger til grunn for analysen (3), data og metode (4) og empirisk analyse (5). En konklusjon med implikasjoner for videre forskning avslutter artikkelen (6).

## 2. NYERE FORSKNING OM AVBYRÅKRATISERING

### *New Public Management (NPM)*

Et særtrekk ved norsk samfunnsvitenskap er den sterke koplingen mellom statsvitenskap, offentlig administrasjon og organisasjonsfag (Roness 2005). Mye av forskningen har rettet seg mot, eller er relatert til, innslag av byråkratiske trekk i offentlige (særlig statlige) organisasjoner. De siste 15 årene har studiet av ulike sider ved New Public Management-reformer stått sentralt. NPM kan nettopp føres tilbake til en kritikk av byråkratisk organisering i offentlig sektor, dels basert på økonomisk teori, og dels basert på politiske ideer om markedets foretreffelighet. En hovedidé bak dette konseptet er at organisatoriske verktøy og virkemidler fra privat sektor er forbilder for offentlig sektor. NPM omfatter et knippe av virkemidler, inkludert konkurranseutsetting, styring gjennom kontrakter, større handlefrihet for ledere, større vekt på resultater og evaluering av måloppnåelse, «en-oppgave»-organisasjoner, samt fristilling og økt autonomi for statlige virksomheter (Lægread 2011).

I forskningen har det vært lagt særlig vekt på å studere innføring av, utforming av og utfordringer ved mål- og resultatstyring i forbindelse med økt

autonomi for underliggende etater (Læg Reid, 2011; Askim mfl. 2014). Mål- og resultatstyring er blitt gradvis innført de siste 30-årene (Askim mfl. 2014). Man har også rettet oppmerksomheten mot utfordringer ved sektor- og organisasjonsoverskrivende «wicked problems» samt samordning mellom ulike nivåer i det politiske styringssystemet (Fimreite mfl. 2011; Læg Reid mfl. 2014). Her har man tatt for seg avhengigheter mellom organisasjoner og problematisert antakelsen om «en-oppgave»-organisasjoner som er sentral innen New Public Management. Man har imidlertid i liten grad sett på intraorganisatorisk avhengighet og forhold som utfordrer enhetlig organisering *internt* i virksomhetene, som reduksjon av antall hierarkiske nivåer, og innslag av team, prosjekter og matriselignende organisering. Disse utviklingstrekkene, som åpenbart er relevante ut fra antakelsen om avbyråkratisering, har typisk falt «under radaren» til NPM-forskerne.

#### *Organisasjonsoppskrifter og managementtrender*

Røvik (2007) favner bredere enn Læg Reid (2011) og Askim mfl. (2014) i sin analyse av managementtrender. Ut fra en studie av to store organisasjoner, en konsulentundersøkelse og en innholdsanalyse av Harvard Business Review identifiseres fem dominerende organisasjonsideer. En av disse tar for seg byråkratiet «skjebne» direkte (avbyråkratisering), mens tre andre ideer også er relevante for byråkratiet som organisasjonsform.<sup>3</sup> Ideen om avbyråkratisering kan knyttes til fire utviklingstrekk ved moderne organisasjoner.

- Høy ombyggingstakt som utfordrer prinsippet om stabilitet og varighet i organisasjoner.
- Temporære organisasjonsformer hvor stabile og forutsigbare former «må vike for prosjekter, team og løse nettverk som kontinuerlig omdannes, nedlegges og erstattes med nye, alt etter hvilke utfordringer man til enhver tid oppfatter at organisasjonen står overfor» (Røvik 2007:129).
- Horisontal kontraksjon hvor antall sideordnede enheter reduseres, gjerne basert på ideer om konsentrasjon av kjernevirksomhet og påfølgende «outsourcing» og endring i organisatoriske grenser.
- Vertikal kontraksjon, dvs. at antall hierarkiske nivåer i organisasjonen blir redusert.

#### *Teamorganisering og «flat» struktur*

Avbyråkratisering gjennom forsøk på å benytte flatere strukturer er også dokumentert i staten (DIFI 2012). En mye omtalt case når det gjelder «moderne» organisering i offentlig sektor, er Oljedirektoratet. Fra å være organisert i seksjoner basert på tradisjonelle forvaltningsmessige prinsipper ble Ressursdivisjonen i direktoratet reorganisert basert på ideen om selvstyrte team. Det

operative arbeidet skulle utføres i team med stor grad av autonomi. Samtidig var det ikke noe formelt ledernivå mellom teamet og toppledelsen, men medlemmene i direktoratets ledergruppe fordelte koordineringen knyttet til personal- og oppgaveansvar seg imellom. Bakgrunnen for endringen var mer fleksibel bruk personellressurser (for tidsbegrensede og varige oppgaver), bedre produkter og utvikling av medarbeiderne (Gundersen & Hillestad 2001; Mujic 2013). En rekke offentlige organisasjoner, inkludert departementene (DIFI 2012), har gjennomført endringer som går i samme retning som i OD. En konsekvens av mer fleksibel bruk av personell og kompetanse i team og prosjekter er at prinsippet om et enhetlig hierarki utfordres: Medarbeideren har en leder som ivaretar personalansvaret, samtidig som hun forholder seg til andre ledere som har ansvaret for en god faglig løsning på oppgavene (DIFI 2012:7). Det finnes imidlertid hverken systematiske casestudier eller oversikter i form av surveys om disse trekkene ved statlige organisasjoner.

### 3. ANALYTISK RAMMEVERK

Vi vil her gjøre rede for et faglig rammeverk som er egnet til å fange opp de skisserte «nye» og «fleksible» måtene å organisere seg på i staten. Fire designdimensjoner eller strukturelle trekk ved organisasjoner vil bli beskrevet. Fokus rettes mot kjennetegn som skiller seg fra det man finner i et rendyrket byråkrati.

#### *Innslag av prosjekter i organisasjonen*

Et viktig trekk ved en organisasjon er i hvilken grad arbeidet utføres som løpende oppgaver, eller om det består av midlertidige oppgaver med et klart start- og sluttidspunkt. Et byråkrati er kjennetegnet av stor stabilitet i oppgaver, som blir utført innen varige organisatoriske enheter. I en prosjektbasert organisasjon (Hobday 2000; Söderlund & Tell 2011), derimot, består kjernevirksomheten av tidsbegrensede oppgaver utført i midlertidige organisatoriske enheter – prosjekter. Et prosjekt organiserer en engangsoppgave eller et -tiltak som har et klart start- og sluttidspunkt. Slike tidsbegrensede oppgaver skiller seg fra rutinemessige og løpende oppgaver, og er ofte kjennetegnet av en viss unikhet og kompleksitet (Söderlund 2011). Prosjektet krever ofte bidrag fra flere fagområder og/eller fra flere enheter i en organisasjon. Prosjekter kan bygges inn i en organisasjon på flere måter; det kan bli utført innen fagspesialiserte enheter, via innslag av matriseorganisering (kombinerer fag og prosjekt) til rene prosjektorganisasjoner (Bobera 2008). Hvis man har en struktur der det rutinemessig opprettes prosjektenheter for nye oppgaver, gir dette virksomheten fleksibilitet.



### Teamorganisering

Begrepet «team» viser til en måte å organisere arbeid på som skiller seg fra hvordan dette utføres i byråkratiske organisasjoner. Cohen og Bailey (1997) definerer team som «a collection of individuals who are interdependent in their tasks, who share responsibility for outcomes, who see themselves and are seen by others as an intact social entity embedded in one or more larger social systems, and who manage their relationships across organizational boundaries» (side 241). Det pekes på at team er en gruppe med utfyllende kompetanse og ferdigheter som har etablert mål og retning for arbeidet, og hvor deltakerne er gjensidig forpliktet mot hverandre til å utføre oppgavene (Katzenbach og Smith 1993; Assmann 2008). Hjertø (2000) legger vekt på at teamet er en arbeidsgruppe kjennetegnet ved funksjonsavhengighet (man må samarbeide for å nå et best mulig resultat) og ansvarsavhengighet (gruppen er solidarisk ansvarlig for utfallet). Team åpner for bedre kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen, gjennom bedre bruk av kompetanse og ressurser. Bruk av team bryter ned grensene mellom spesialiserte, adskilte roller i en organisasjon. Jo større innslaget av team er og jo mer selvstyrte disse er, desto mer utfordres en tradisjonell hierarkisk struktur (jf. Assmann 2008).

Det finnes ulike måter å definere begrepet «team» på, og man skiller mellom ulike former for team (f.eks. Cohen og Bailey 1997). Selv når det åpnes for variasjon innen kategorien team, vil denne arbeidsmåten skille seg fra det man finner på det operative nivået i en byråkratiske organisasjon. Her vil arbeidet bli ledet av en formell leder som står ansvarlig for resultatet, og medarbeiderne styres gjennom overvåkning og prosedyrer for arbeidsutførelse. En organisatorisk enhet i et byråkrati har liten tilgang på ressurser utenfor enheten, mens et team i større grad vil ha tilgang på ressurser og kompetanse ut fra de krav oppgaven stiller. Team kan benyttes i prosjektsammenheng (Cohen og Bailey 1997), for oppgaver av mer varig karakter og som en betegnelse på en ledergruppe (lederteam). Prosjekter på sin side vil variere etter innslag av hierarki og teamorganisering. Team- og prosjektorganisering er dermed uavhengige dimensjoner, jf. tabell 1.

Tabell 1. Team- og prosjektorganisering.

		Er arbeidet organisert i prosjekt?	
		Nei	Ja
Er arbeidet organisert i team?	Nei	Tradisjonelt byråkrati	Hierarkisk organisert prosjekt
	Ja	Varig team	Prosjektteam

### *Enhetlig ledelse vs. skille mellom ressurs- og oppgaveansvar*

Prinsippet om enhetlig hierarki eller enhetlig ledelse («unity of command») innebærer at det finnes en (og bare én) leder for en gitt medarbeider i en organisasjon. Utviklingen i nyere organisasjoner, med et større innslag av teamarbeid, nettverk, prosjekter, flatere organisasjoner og samarbeid mellom virksomheter, utfordrer dette prinsippet (Sy & D'Annunzio 2005; Bredin & Söderlund 2011; Keegan & den Hartog 2013). Begrepene ressurs- og oppgaveansvar (Mjelde og Nesheim 2015) kan bidra til å klargjøre dette. Det førstnevnte viser til ansvar for bemanning, medarbeideroppfølging og kompetanseutvikling og tilligger typisk linjeleder. Oppgaveansvaret er rettet mot et prosjekt eller en mer varig oppgave. Her inngår tildeling av roller til medarbeidere, organisering og ledelse av arbeidet, og ansvar for det ferdige arbeidet. Skillet mellom ressurser og oppgaveeier viser til de to grunnleggende sidene ved rollen som arbeidsgiver: a) håndtering av selve arbeidskontrakten – ansettelse, oppsigelse, lønn, stilling, kompetanseutvikling, og b) organisering og ledelse av arbeidet. I et enhetlig hierarki vil linjeleder ha ansvaret for begge disse oppgavene. Prosjekt- og teamorganisering vil *på hver sin måte* utfordre prinsippet om enhetlig ledelse. Prosjektorganisering håndterer engangsoppgaver gjennom midlertidige strukturer, hvor deltakerne kan hentes fra ulike enheter i organisasjonen. Rasjonalet for bruken av team vil ofte være å trekke på medarbeidere med ulik kompetanse og tilhørighet til ulike enheter. Ved bruk av disse arbeidsmåtene vil personal- og oppgaveansvar for en gitt leder ofte ikke dekke de samme medarbeiderne. Virksomhetens ansatte vil forholde seg til flere ledere, noe som åpner for større krav til samordning mellom ledere i ulike roller.

### *Delegering*

Et viktig trekk ved organisasjoner er *graden av delegering*, dvs. hvor ansvar og myndighet plasseres i den hierarkiske strukturen. I en byråkratisk organisasjon vil man typisk ha stor grad av sentralisering og stor forutsigbarhet knyttet til formell myndighet på et gitt nivå. I «flatere» organisasjoner hvor team- og prosjektarbeid er framtreddende, vil man forvente et stort innslag av delegering (Hillestad 2003). Dette muliggjør raskere beslutninger, økt motivasjon og økt fleksibilitet (Colbjørnsen 2003). Forskningen har imidlertid i liten grad tatt inn over seg at strukturen ikke er et enhetlig hierarki, men at det er snakk om delegering i en situasjon hvor man har gitt *avkall* på et enhetlig hierarki. Man har heller ikke studert betydningen av kontekstuelle forhold, som hvordan særtrekk ved sentraladministrasjonen legger rammer for innarbeidelse av mer prosjekt- og teamorganisering. Det vil være viktig å avdekke hvordan delegering blir håndtert under slike rammevilkår.

## Oppsummering

Det teoretiske rammeverket er oppsummert i tabell 2.

Tabell 2. Dimensjoner ved ikke-byråkratisk struktur

Rasjonale	Oppgavefleksibilitet	Ressursfleksibilitet
<b>Strukturtrekk</b>	Prosjektorganisering (Avvik fra byråkrati: ikke varige enheter)	Teamorganisering (Avvik fra byråkrati: mindre hierarki, felles ansvar, større gjensidig avhengighet)
<b>Avledet strukturtrekk</b>	Skille mellom ressurs- og oppgaveansvar (Avvik fra byråkrati: ikke-enhetlig hierarki)	
<b>Avledet utfordring</b>	Delegering: Utfordringer gitt ikke-enhetlig hierarki og kontekstuelle forhold	

Vi har her tatt utgangspunkt i bemanningsfleksibilitet heller enn fleksibilitet mht. hvordan oppgaver skal utføres og løses. I motsetning til andre som har vært opptatt av bemanningsfleksibilitet langs en dimensjon (numerisk fleksibilitet, jf. Atkinson 1984), skiller vi mellom to former: *oppgave-* og *ressursfleksibilitet*. Førstnevnte viser til ønsket om å tilpasse ressurser og kompetanse til nye oppgaver. Dette kan ivaretas hvis organisasjonen rutinemessig oppretter midlertidige enheter for å håndtere nye oppgaver, altså at prosjekter er bygget inn i organisasjonsstrukturen. Ressursfleksibilitet viser til evnen til å tilpasse ressurser og kompetanser til ulike utfordringer og ulike faser i et oppgaveforløp. Organisering i (flerfaglige og tverrdepartementale) team tillater mer fleksibel bruk av ressurser sammenlignet med en avdeling i et enhetlig byråkrati. Dette kan være aktuelt i ulike faser av et prosjekt eller i forbindelse med tilpasning av mengde personell og kompetanse i forløpet av utførelsen av mer varige oppgaver. Når arbeidet organiseres i team og/eller prosjekter, benyttes gjerne medarbeiderne i andre deler av organisasjonen enn der man har sin basistilhørighet, og man forholder seg til flere ledere. Avviket fra prinsippet om enhetlig ledelse er en viktig dimensjon ved avbyråkratisering, og vil typisk være en følge av økt innslag av team- og prosjektorganisering. En slik struktur medfører noen viktige utfordringer for delegering, og hypotesen om høy grad av desentralisering er trolig for enkel.

Rammeverket vil være det begrepsmessige grunnlaget for den empiriske analysen. I tillegg vil disponeringen av framstillingen langt på vei følge dette, ved at vi går inn på utfordringer ved team- og prosjektorganisering, skillete mellom ressurs- og oppgaveansvar og delegering i ny struktur.

## 4. DATA OG METODE

I denne artikkelen analyserer vi utfordringer knyttet til ikke-byråkratiske strukturer, med vekt på innslag av team- og prosjektorganisering. Ut fra at

dette er tema som er lite utforsket i statlig sektor, har vi valgt en eksplorativ tilnærming, med vekt på kvalitative data. Dette er metoder som er godt egnet når formålet er å få fram beskrivelser, motiver, meninger og formidlinger via bruk av ord.

Den empiriske konteksten for studien er to norske departementer. Her har man på avdelingsnivå dels gått bort fra underenheter i form av faste seksjoner og i større grad organisert virksomheten i team og prosjekter (omtalt i det følgende som «ny» organisering). Mens man i seksjonsenhetene i hovedsak benytter prinsippet om enhetlig ledelse, vil en medarbeider i de «nye» enhetene typisk forholde seg til *én* leder når det gjelder personalspørsmål, og *to eller flere* ledere når det gjelder det arbeidet man utfører og de teamene og prosjektene man deltar i.

Det ble først gjennomført samtaler med tre nøkkelinformanter på avdelingssjefsnivå (ekspedisjonssjefer). Dette ga, sammen med skriftlig materiale stilt til rådighet av departementene, en innledende forståelse av den empiriske konteksten. Deretter ble det gjennomført tolv intervjuer med mellomledere i avdelingene. Ni av disse arbeidet i avdelinger som var «teambaserte», mens tre arbeidet i seksjonsbaserte avdelinger. Av de syv avdelingene som ble dekket, hadde fem innført «ny» organisering, mens to organiserte arbeidet i seksjoner. Det ble lagt vekt på å gjennomføre intervjuer i enheter som hadde lang erfaring fra «nye» strukturer, for å sikre at vi fanget opp erfaringer utover oppstartfasen. Seksjonsbaserte enheter ble inkludert for å bidra til en referanseramme i analysen av de «nye» strukturene.

Dette undersøkelsesopplegget tillater ikke en systematisk, empirisk sammenligning mellom ansatte som jobber innenfor hhv. «tradisjonell» og «ny» organisering. Spørsmålene er imidlertid utformet slik at intervjuobjektene blir bedt om å reflektere over forskjellene mellom disse to, og knytte utfordringer til organisering som skiller seg fra enhetlig linjeorganisering og bruk av seksjoner.

Det ble utarbeidet en intervjuguide basert på aktuell tidligere forskning og bakgrunnsinformasjon fra departementene. Intervjuene ble gjennomført i oktober 2014. Intervjureferatene ble skrevet så raskt som mulig etter dette. I analysen av de transkriberte intervjuene ble dataene kategorisert, dvs. gruppert etter begreper som godt fanger opp meningsinnholdet. Deretter ble dataene sammenbundet gjennom fortolking og etablering av sammenhenger i materialet. Funn og sammenhenger ble deretter plassert under de fire kategoriene i det analytiske rammeverket. I framstillingen har vi benyttet sitater for å eksemplifisere funn og sammenhenger.

## 5. EMPIRISK ANALYSE

*Fra seksjoner til «ny» og mer «fleksibel» avdelingsorganisering*

I norsk sammenheng har hver statsråd et konstitusjonelt ansvar. Et departement er en hierarkisk organisasjon med statsråden som politisk leder, og departementsråden som øverste administrative leder. Departementene er delt inn i *avdelinger* (ledet av ekspedisjonssjef), som fram til begynnelsen av 2000-tallet typisk var delt inn i *seksjoner* (ledet av avdelingsdirektør). I seksjonsbaserte enheter har lederen både ressurs- og oppgaveansvar<sup>4</sup> for en fast gruppe ansatte. Enhetene har klart definerte ansvarsområder og myndighet, og de styres gjennom linjen, hvor medarbeiderne rapporterer til avdelingsjef. En rekke departementer har fra 2001 benyttet alternativer til seksjonsorganisering. Man har dermed benyttet seg av den handlefrihet som ligger i reglementet for departementenes organisasjon og saksbehandling, hvor det blant annet heter:

«Departementet inndeles i avdelinger og avdelingene kan inndeles i kontorer' [...] Departements-sjefen og de øvrige ledere skal sørge for at alle sider av en sak blir utredet, og at det, når nødvendig, blir samarbeidet mellom kontorer og avdelinger, og med andre departementer. Når det er formålstjenlig, kan departementets tjenestemenn pålegges å arbeide i spesielt organiserte grupper eller med spesielle oppgaver, uavhengig av avdelings- eller kontorinndelingen, eller uavhengig av arbeidsfordelingen mellom departementene» (basert på DIFI 2012:3).

Slik «ny» organisering omfattet i november 2011 totalt 20 av 104 departementsavdelinger (DIFI 2012). 5 av disse 20 avdelingene inngår i vår analyse.

For å forstå bakgrunnen for endringene trekker vi på intervjuene og Difi (2012). Et viktig motiv var at man oppfattet at organisering i seksjoner var rigid og lite egnet til å håndtere oppgaver som gikk på tvers av disse enhetene. Man hadde i liten grad mulighet for å tilpasse ressurser til de oppgavene man skulle løse. DIFI (2012) peker på at det var vanskelig for avdelingsdirektører å avgi ressurser, noe som medførte en treghet i tilpasning til nye oppgaver og politiske prioriteringer. Gjennom å bryte ned grensene mellom enhetene i avdelingene kunne en benytte personellressursene på en mer fleksibel måte, bidra til at en sak ble belyst fra flere sider og med ulike faglige innfallsvinkler, og redusere sårbarheten knyttet til enkeltpersoner. Når det gjelder medarbeiderne, var intensjonen å legge bedre til rette for faglig utvikling og bidra til å myndiggjøre medarbeiderne.

Den nye organiseringen kan beskrives slik:<sup>5</sup> På avdelingsnivå ble det lagt større vekt på at ledergruppen skulle fungere som et lag, gjennom å arbeide tettere sammen, ta større ansvar for hverandres ansvarsområder og ha søkelyset på de strategiske spørsmålene. På nivået under brytes prinsippet om enhetlig

ledelse ved at arbeidet i større grad organiseres i tverrfaglige team og prosjekter, der ansatte forholder seg til flere ledere. En medarbeider jobber typisk i flere enn ett team. Avdelingsdirektøren har oppgaveansvar for ett eller to team, og kan også være ansvarlig for prosjekter, i tillegg til å ha ressursansvar for en gruppe av ansatte. Det er ikke 100 % sammenfall mellom de ansatte man har ressurs- og oppgaveansvar for.

Den nye organiseringen beskrives på noe forskjellig måte i de to departementene vi har studert. I den aktuelle avdelingen i departement B brukes betegnelsen «team» på den interne organiseringen. I departement A benyttes begrepet «grupper». Her blir betegnelsen «team» kun brukt om tverrgående arbeidsgrupper. Ut fra begrepsapparatet vi har gjort rede for i teoridelen, har man i større grad enn tidligere benyttet seg av *team på tvers av seksjoner og avdelinger*. Noen av teamene jobber med midlertidige oppgaver og kan dermed forstås som *prosjektteam*, mens andre team arbeider med mer *varige oppgaver* på tvers av interne organisatoriske enheter.

Våre intervjuobjekter trekker fram en rekke positive trekk ved den nye strukturen, inkludert økt trivsel, god informasjonsflyt, godt samarbeid, mer tverrfaglighet og bedre utnyttelse av personalet på tvers av enheter i avdelingene. Noen sitater kan eksemplifisere dette:

«Mobilitet [av personell] fremmer produktivitet, gjør organisasjonen mindre sårbar og du får nytenking» (R4) ... «Det reduserer sårbarhet ved at det er personer som kan 'svitsje' over til hele min enhets arbeidsområde fordi de kjenner så godt til det som skjer» (R3) ... «Det har blitt mer avdelingstenking og noe mindre fokus på den enkelte seksjon, nå team» (R4) ... «må ha respekt for hverandre, være villig til å lytte, må være åpen for å kunne se ulike perspektiver [...]. Jeg mener at vi har kommet litt lengre, fått (faggruppe A) og (faggruppe B) til å samhandle» (R1).

Hovedinntrykket fra intervjuene er at man opplever at noen av gevinstene knyttet til oppgave- og ressursfleksibilitet, samt utvikling av medarbeiderne, langt på vei er realisert gjennom den nye organiseringen. Samtidig er det noen utfordringer og ulemper ved å gå bort fra faste seksjoner. I det følgende vil dette bli analysert nærmere.

#### *Utfordring: Jobbe tverrfaglig på tvers av enheter (team)*

En ulempe ved å jobbe tverrfaglig og med mange personer fra ulike enheter er at man bruker *mye tid i møter*. Flere opplever at antall involverte personer er for høyt og at dette fører til mye ineffektivt arbeid. Mye av tidsbruken oppleves som delvis bortkastet av våre respondenter. En avdelingsdirektør uttrykker det slik:

«Det blir mange møter ... det er mange som er 'på ballen' i enhver sak. Litt for mange. Vi opplever at vi har det veldig travelt, og det kan være at en annen struktur kunne vært mer effektiv» (R5).

En følge av teamorganiseringen er *uklare ansvars- og rapporteringsforhold mellom avdelingsdirektør og ekspedisjonssjef*. Ved seksjonsorganisering forholdt ekspedisjonssjefen seg i hovedsak bare til lederne for seksjonene på det underliggende nivået. I den nye strukturen beholder mellomlederne betegnelsen «avdelingsdirektør». Man har imidlertid ikke klart definerte og formaliserte arbeidsområder, noe som skaper usikkerhet hos dem som innehar disse posisjonene. Flere pekte på at det kunne være uklart om ekspedisjonssjefen skulle involveres i en gitt sak, eller om man skulle håndtere saksbehandlingen selv. Følgende sitat kan illustrere denne utfordringen:

«Det er ikke klart når ekspedisjonssjefen kan gå inn i en sak som er nede i en av gruppene jeg har ansvar for, og når han ikke kan dette [...]. Det er ikke åpenbart her. Og hvis vi da har ulike vurderinger av hvordan man håndterer det, kan det bli litt uklart» (R5).

Ønske om en fleksibel ressursallokering mellom oppgaver og enheter var en viktig drivkraft for endringen, men dette er ikke alltid like lett å realisere. Den nye strukturen åpner for *forhandlinger om ressursallokeringen*. En leder uttaler om dette:

«Det skyldes jo at det er et veldig trykk og knappe ressurser. Og fordi noen medarbeidere produserer mer enn andre [...]. Det er jo ikke utypisk at de høyt presterende medarbeiderne er ettertraktet og i flere prosesser. Og om dem blir det jo gjerne en sånn diskusjon» (R6).

Mellomlederne har ulike oppgaver som skal gjennomføres, samt ulike krav og prioriteringer. Det oppstår en rekke situasjoner hvor man må forhandle seg imellom om hvordan man skal benytte medarbeiderne i de ulike teamene. I noen tilfeller har ledere et ønske om å beholde medarbeidere fra andre enheter i lengre perioder enn det var tiltenkt, eller man har et ønske om å «låne» flere ansatte. Samtidig kunne lederne for de utlånte medarbeiderne ha et ønske om å hente disse tilbake til sin egen enhet.

#### *Utfordringer knyttet til midlertidige oppgaver (prosjekt)*

Våre intervjuobjekter har en felles oppfatning av prosjekter som noe man gjennomfører for å håndtere tidsavgrensede oppgaver i departementene. Samtidig benyttes også betegnelsene «utvalg» og «arbeidsgruppe» for å beskrive slike oppgaver. Noen pekte på at «arbeidsgruppe» skilte seg fra «prosjekter» ved at førstnevnte var rettet mot mindre omfattende oppgaver. Uavhengig av de



betegnelsene som ble benyttet, håndterer man tidsavgrensede oppgaver både på tvers av organisatoriske enheter og innen hver avdeling.

Det var *stor variasjon i praksis for organisering og gjennomføring*. Noen store prosjekter bar preg av sterk formalisering og lederforankring, mens andre ble utført basert på ledernes skjønn. Dette gjaldt både ved utvelgelse av ledere og medarbeidere og mht. hvordan selve gjennomføringen skjedde. Mange prosjekter ble startet opp uten en formell utlysning av lederrollen eller roller for de øvrige deltakerne. Et eksempel er et prosjekt der lederrollen tillegges avdelingsdirektør, som deretter fritt velger ut medlemmer. Dette kan medføre at potensielt egnede ledere og medarbeidere går glipp av muligheten til å delta ettersom utvelgelsen blir gjort uten forutgående annonsering. Et intervjuobjekt uttrykker dette slik:

«I noen prosjekter i departementet lyser man ut et prosjekt, og har en egen stilling som prosjektleder osv. Men det er ikke nødvendigvis sånn. Så det er ikke noen veldig faste retningslinjer for det, men her i avdelingen diskuterer vi oppdrag for oppdrag» (R5).

Det er altså ulik praksis for gjennomføring av det som reelt sett er prosjekter (altså: tidsbegrensede oppgaver), i de avdelingene vi har studert. Mangelen på formelle retningslinjer oppleves som utfordrende av medarbeiderne. At slike retningslinjer mangler, kan tolkes ut fra den store variasjonen mellom prosjekter, med flere typer av tidsbegrensede oppgaver, kjennetegnet av ulik tidshorison, omfang, antall deltakere og saksområder.

Prosjekter handler altså om tidsbegrensede oppgaver som blir utført i midlertidige strukturer. Et viktig spørsmål er hvordan slike oppgaver er bygget inn i organisasjonens permanente struktur. Et funn i vår undersøkelse er at det typisk *ikke* blir opprettet styringsgrupper eller andre strukturer som kunne knyttes til prosjekter. Prosjekt som supplerende organisering har ofte en ad hoc-karakter, hvor *rapporteringen finner sted i den hierarkiske linjen* fra avdelingsdirektør via ekspedisjonssjef til departementsråd og politisk ledelse. Dette gjelder nærmest uansett hvem som deltar i selve prosjektet eller hvordan dette er organisert. Som en av intervjuobjektene uttrykker det:

«Linjen trumfer alltid prosjektorganisering her. I departementene er det spesielle forhold knyttet til statsrådsansvaret. Så det må på en måte være et veldig ansvar på hvert (hierarkisk) nivå for at ting er skikkelige. Men det gjør jo også at det å være prosjektleder her ikke nødvendigvis er så enkelt» (R5).



### *Når ressurs- og oppgaveansvar ikke er sammenfallende*

Ved seksjonsorganisering forholder en medarbeider i hovedsak seg til én leder, som ivaretar ressurs- og oppgaveansvaret. I den nye organiseringen brytes prinsippet om enhetlig ledelse. Som medarbeider er man typisk del av en basisenhet, og jobber i ett eller flere team eller prosjekter i tillegg. I basisenheten forholder medarbeideren seg til en ressursleder som også samordner et sett med oppgaver. I tillegg har man relasjoner til andre ledere som leder og koordinerer andre oppgaver. Våre intervjuobjekter pekte på at det kan være utfordrende å forholde seg til flere ledere. Man kommer lett i en situasjon der det er *motstridende forventninger knyttet til ledere og oppgaver i ulike team og prosjekter*. Medarbeideren har som regel oppgaver i to eller flere grupper/team, i tillegg til å delta i ulike prosjekter. Mange opplever at de ikke har tilstrekkelig tid til å jobbe med sine daglige oppgaver i «basis» og samtidig ivareta på en god måte det ansvaret man har i prosjekter. En respondent beskriver dette slik:

«Det kan også være at du har mange oppgaver og havner i 'skvis' [...] mellom prosjekter og andre oppgaver. Enkelte medarbeidere kan oppleve frustrasjon knyttet til det. At du rives, slites, her og der. Og lederen det samme» (R11).

Sett fra mellomlederens side er *skillet mellom ressursansvar og oppgaveansvar en utfordring*. Avdelingsdirektøren har typisk ansvar for flere team, i tillegg til å lede enkelte prosjekter. I basisenheten leder man i hovedsak ansatte som man også har et ressursansvar for. I de øvrige teamene og i prosjektene leder man derimot ansatte som har en annen ressursleder. En respondent beskrev dette slik:

«Jeg har personalansvar for ni personer. Og så har jeg vel fire eller fem personer som jeg har faglig ansvar for, støtteansvar da [...]. De fleste jeg har personalansvar for har også oppgaver i andre team» (R11).

En annen informant peker på at man må skifte mellom ulike roller:

«Noen ganger møter jeg en person som personalleder, noen ganger som fagleder, og noen ganger begge deler. Så disse rolleskiftene er ganske dynamiske. Så det er veldig vekslende, og det betyr at jeg forholder meg til mange flere mennesker enn om vi hadde vært rent seksjonsorganisert» (R5).

Vi kan skille mellom to situasjoner når prinsippet om enhetlig ledelse brytes: a) leder har ressursansvar, men ikke oppgaveansvar (R uten O), og b) leder har oppgaveansvar, men ikke ressursansvar (O uten R). I det første tilfellet (R uten O) «lånes» medarbeiderne ut til andre team/prosjekter. Man har her

i liten grad mulighet til å observere «egne» ansattes arbeidsinnsats og bidrag til oppgaveløsning:

«Den som har personalansvaret for dem, ser ikke mye av jobben de gjør og vet ikke hvor godt de jobber. Man har lite relevant kunnskap, og kan [derfor] ha en dårlig diskusjon i medarbeidersamtaler» (R2).

Medarbeiderne kan dermed oppleve usikkerhet om forholdet mellom innsats og belønning. Man frykter at lønn og tilbakemelding for øvrig ikke reflekterer den arbeidsinnsatsen som blir gjort, i og med at ressursleder ofte mangler god informasjon om det arbeidet som blir utført i andre enheter. Det ble pekt på at dette kan føre til redusert motivasjon og innsats over tid.

I det andre tilfellet (*O uten R*) opplever noen av avdelingsdirektørene at det er utfordrende å gi gode tilbakemeldinger på oppgaveutførelse til den enkelte medarbeider. Dette gjelder spesielt i situasjoner hvor lederen skulle korrigere de ansattes arbeid. Her var det ikke klart om det tilligger ressurs- eller oppgaveleder å gi tilbakemelding. Dette beskrives slik av en personalleder:

«Personalansvaret ligger hos meg, men hvis en ansatt gjør en dårlig jobb, så må en jo på et tidspunkt justere det, og da er det jo ikke mitt ansvar å fortelle at du må gjøre sånn og sånn, for det er jo arbeidsoppgaver som ligger utenfor mitt team. Det er en grenseang som kan være litt uklar» (R10).

Denne utfordringen (*O uten R*) kommer også til uttrykk i prosjektsammenheng. Noen respondenter pekte på at rollen som prosjektleder kunne være krevende. Man leder og håndterer ansatte fra andre enheter som jobber i prosjektet på deltid, samtidig som man mangler tilgang til personalvirkemidlene som en personalleder i et team / en seksjon har. Rollen krever at man evner å motivere medarbeidere til å løse oppgaver som kommer i tillegg til deres daglige arbeid. En av informantene beskriver dette slik:

«Jeg synes prosjektlederrollen fordrer mer en type 'fingerspitzgefühl' for utøvelsen av ledelse. Nettopp fordi du ikke eier ressursen. Så folk må ha lyst å levere, ikke sant. Når de har sine andre jobber i tillegg, eller andre oppgaver. Og det er ikke alltid lett å få framdrift i et prosjekt når du ikke er personalleder, ja det utfordrer deg mye mer» (R7).

#### *Delegering i «ny» struktur*

En viktig intensjon bak endringene i retning av team- og prosjektorganisering var å ansvarliggjøre medarbeiderne. For å benytte folks kompetanse er det lagt opp til at man skal jobbe mer selvstendig og ta et større ansvar for resultatet (DIFI 2012). Dette impliserer mer reell delegering av utførelsen av myndighet i en «flater» struktur. Det er imidlertid noen utfordringer når

dette skal gjennomføres i sentraladministrasjonen. Vi har identifisert to dilemmaer knyttet til delegering. Et første poeng er at ønsket om reell delegering støter an mot *statsrådets konstitusjonelle ansvar* for alt arbeid som blir utført i departementet. Dette gir seg, ifølge våre intervjuobjekter, utslag i et sterkt *ønske om kontroll* på alle nivåer. Når det blir lagt så stor vekt på å kontrollere arbeidet som utføres nedover i organisasjonen, settes det klare begrensninger for graden av reell delegering av myndighet. To av respondentene uttrykker dette slik:

«Alt arbeidet delegeres jo til medarbeiderne, men beslutningsmyndigheten delegeres ikke. Det er jo på mange måter forskjellen mellom et politisk system og mange andre systemer, all myndighet ligger hos statsråden. For da er det alltid statsråden som tar beslutningen. Statsråden er alltid ansvarlig» (R6).

Mellomlederne opplever møtet med denne kontrollen direkte. Man får oppgaver som berører flere nivåer i organisasjonen, og vil gjerne ha mulighet til å bringe en sak opp til departementsråden (øverste administrative leder i departementet) om nødvendig. Man opplever et stort ansvar for å sikre at oppgavene blir løst på en god måte, noe som kan bidra til at man er forsiktig med å delegerer arbeidet:

«Som mellomleder opplever jeg at vi må kunne ta saker helt opp. Vi kan da ikke uten videre delegerer det til noen medarbeidere i teamet. Vi kan prøve å gjøre det altså, men da føler vi veldig på det ansvaret at det blir kvalitet hele veien» (R8).

Det andre dilemmaet handler om *motstridende forventninger i rollen som mellomleder*. På den ene siden blir det sett på som positivt å delegerer oppgaver til medarbeiderne. Dette bidrar til motivasjon og trivsel, man får utnyttet medarbeidernes kompetanse, og kan langt på vei møte forventningene hos disse «kunnskapsarbeiderne». På den annen side er det forventninger om at mellomlederne tar raske beslutninger og viser handlekraft, uten for sterk involvering av medarbeiderne. En mellomleder beskriver dette som et «dilemma mellom «hands-on» og «hands-off» ledelse:

«Du får kritikk hvis du ikke er tydelig, synlig, flink til å bestille og etterspørre, men du kan også bli en pest og plage hvis du er for tett etterspørrende ... det er en evig balansegang» (R11).

Man opplever også en forventning om å være tett på sakene og ha detaljkunnskap, noe som kan stå i motsetning til å gi medarbeiderne større handlingsrom. En av respondentene beskriver dette slik:

«Ledere blir ofte vurdert på hvor mye de kan selv, så når jeg sitter i møte med mine ledere og ikke kan svare fordi jeg delegerer så mye at jeg ikke kan alle detaljene selv ... så er det en ulempe for meg og min karriere ... Ledere som kan alt og kan svare direkte på alle finurlige spørsmål ovenfra, klart de får visse fordeler. Dessverre er det fortsatt slik. Selv om vi har en kultur for at vi skal delegere» (R2).

Mellomlederne møter dermed forventninger om både nærhet og distanse til det operative arbeidet. Hvis man legger for stor vekt på hensynet til involvering og delegering av oppgaver, kan det gå på bekostning av overordnedes vurdering og mellomledernes karriereutsikter.

## 6. DRØFTING AV FUNN

I den empiriske analysen har vi analysert «ny» organisering i sentraladministrasjonen ut fra fire dimensjoner ved organisasjonsstruktur. Resultatene i den empiriske analysen er oppsummert i tabell 3 nedenfor. Det er tidligere pekt på at det er lite systematisk forskning på innslag av prosjekt- og teamarbeid i offentlig sektor. Vi vil trekke fram noen funn som framstår som særlig interessante, ved at de utfordrer konvensjonell visdom, eller åpner for nye spørsmål som er lite utforsket.

Tabell 3. Hovedfunn i den empiriske analysen

Trekk ved struktur	Hovedfunn
Jobbe tverrfaglig på tvers av enheter (team)	Mye tid i møter Uklare ansvar- og rapporteringsforhold Forhandlinger om ressursallokering
Midlertidige oppgaver (prosjekt)	Ikke entydig begrepsbruk om midlertidig organisering Stor variasjon i organisering og gjennomføring Prosjekter rapporteres i hierarkisk linje
Ikke sammenfall mellom ressurs- og oppgaveansvar	Medarbeidere: Motstridende forventninger knyttet til ulike oppgaver og ledere Uklare grenseflater mellom myndighet for ressurs- og oppgaveansvarlig R uten O: Svakt grunnlag for personaloppfølging O uten R: Mangler hierarkisk myndighet over medarbeiderne
Delegering	Statsrådets konstitusjonelle ansvar bidrar til ønske om kontroll på alle nivå Dilemma for mellomleder: Gi handlingsrom vs. tett oppfølging og detaljkunnskap

For det første er det *ikke* slik at å bygge inn prosjekt- og teamorganisering i staten nødvendigvis fører til *færre hierarkiske nivåer*. Vi har vist hvordan

man beholder den formelle stillingsbenevnelsen «avdelingsdirektør» når man går bort fra seksjonene. Innhold og reell myndighet i denne rollen varierer, men det er tydelig at dette i stor grad er en mellomlederrolle, som innebærer både ressursansvar og oppgaveansvar. Det er også forventninger om kontroll og oversikt rettet mot denne rollen, selv om seksjonene som organisatoriske enheter ikke finnes lenger.

For det andre er det *begrensninger i reell delegering* av myndighet til medarbeidere, team og prosjekter. Vi har sannsynliggjort at statsrådets konstitusjonelle ansvar og tvetydige krav til mellomlederne bidrar til en «reetablering» av linjen og press i retning sentralisering. Departementene er en arena hvor dilemmaet mellom sentralisert kontroll og lokal ansvarliggjøring kan utforskes nærmere.

Flere av funnene er knyttet til mellomledere og ulike lederroller. Dette kan utforskes på en presis måte ut fra begrepsparet *ressurs- og oppgaveansvar*. I de tradisjonelle seksjonene var prinsippet om enhetlig ledelse rådende og ressurs- og oppgaveansvar sammenfallende. I de nye strukturene møter enhetslederne nye utfordringer. Mens man tidligere hadde et visst antall medarbeidere til disposisjon, åpnes det nå for forhandlinger om *ressursallokering*. På den ene siden ønsker man selv (i egenskap av oppgaveeier) å disponere medarbeiderne og/eller (i egenskap av ressurser) å bidra til at disse får utvikle seg og unngå for store belastninger. På den andre siden møter man ønsker fra andre oppgaveeiere (på team og prosjekter) om å «avstå» kompetanse, noe som vil være særlig utfordrende for medarbeidere som er ettertraktet pga. erfaring og kompetanse. Slike utfordringer krever evne tilpasninger og evne til å forhandle med andre mellomledere om allokering av medarbeiderne til ulike oppgaver.

Vi har også avdekket utfordringer knyttet til *grensene mellom ulike mellomlederes domener og arbeidsområder*. «R uten O» medfører at det kan være vanskelig for ressurser å observere og evaluere prestasjon og innsats når andre personer er ansvarlige for oppgaveutførelse og resultater. Her vil det være fornuftig å innhente informasjon fra oppgaveeier for å sikre god personloppfølging. Når det gjelder «O uten R», oppleves det ofte som uklart hvem som har ansvaret for å motivere og styre medarbeideren – den som «eier» ressursen, eller den som «eier» oppgavene. Dette vil være særlig utfordrende når det må utøves ledelse i forbindelse med endringer og korreksjoner i arbeidet.

Endelig har vi i denne studien avdekket et *dilemma for mellomlederne* knyttet til delegering og kontroll. Ved å delegerer oppgaver til medarbeiderne kan man bidra til motivasjon og trivsel, og man evner å ta i bruk deres kompetanse. Samtidig forventes det at man har god oversikt, kan ta raske beslutninger og vise handlekraft, uten for sterk involvering av medarbeiderne. Hvordan man håndterer dette dilemmaet, kan ha konsekvenser for karriere og framtidsutsikter for lederne.

## 7. KONKLUSJON

I denne artikkelen har vi satt søkelyset på innslag av prosjekt- og teamorganisering i den norske sentraladministrasjonen. Dette er aspekter ved avbyråkratisering som langt på vei er blitt neglisjert i forskningen, trass i at det har vært omfattende studier på organisering og styring av staten. En begrensning ved denne undersøkelsen er at den har tatt for seg et mindre utvalg av avdelinger og seksjoner der ny organisering er gjennomført. Dette gjør at man må være forsiktig med å trekke generelle konklusjoner basert på det empiriske materialet vi har hatt tilgang til. En annen begrensning er at vi i hovedsak trekker på intervjuer og ikke har hatt tilgang til relevante dokumenter som kunne kastet utfyllende lys over organisering, styring og ledelse og hvordan dette har utviklet seg over tid.

De vitenskapelige bidrag fra artikkelen er knyttet til:

1. Det teoretiske rammeverket som er utviklet (jf. tabell 1 og 2), som plasserer team- og prosjektorganisering og tilhørende utfordringer i forhold til byråkrati som organisasjonsform. Rammeverket utgjør en ny faglig syntese og er særlig egnet til å studere organisering av arbeid på det operative nivået i organisasjoner.
2. Funnene fra den empiriske analysen (jf. tabell 3). Dette er funn som gir ny kunnskap om trekk ved sentraladministrasjonen som er lite utforsket, og som kan være et grunnlag for videre forskning. Et aktuelt tema er de nye lederrollene og hvordan samspeillet mellom ulike mellomledere kan håndteres.

Videre forskning kan således ta utgangspunkt både i vårt begrepsskjema og de utfordringene som er beskrevet og analysert i den empiriske delen. Framtidige studier kan gå mer i detalj på organisatoriske enheter-, team- og prosjektnivå, inkludert å beskrive variasjon og mangfold i team og prosjekter på tvers av interne organisatoriske enheter. Man kan også gå i bredden for å fange opp flere enheter i sentraladministrasjonen. En tredje innfallsvinkel er å studere direktorater og ytre etater, og legge opp til sammenligninger mellom statlige organisasjoner av ulik karakter, med ulike oppgaver og av ulik størrelse.

I tillegg til funn og implikasjoner om arbeidsmåter, organisering og ledelse innen enheter og underenheter kan vi ut fra studien peke på en utfordring for sentraladministrasjonen som en helhet. I noen departementer finner man altså avdelinger med innslag av prosjekt- og teamorganisering, mens andre holder fast på seksjonsorganiseringen. Det er variasjon mellom departementer og mellom avdelinger i samme departement. Man finner også forskjeller på detaljnivå når det gjelder hvordan en avdeling faktisk er organisert. Dette mønsteret er et resultat av at departementene selv, innen visse rammer, har myndighet til å bestemme organisasjonsutforming. Bruken av denne hand-

lefriheten kan forstås ut fra tilpasning til oppgavetyper og lokale vilkår for øvrig på departements- og avdelingsnivå.

Implikasjonen er at *roller, ansvar og myndighet ikke er standardisert* mellom avdelinger og departementer. Her vil det oppstå noen utfordringer for saker og oppgaver som krever samordning og samarbeid på «tvers». Likhet i roller og ansvar bidrar til forutsigbarhet og forenkling av kommunikasjonen når enheter skal samarbeide. Ulikheter i benevnelser av titler og arbeidsformer, kombinert med ulikt innhold i stillinger med lik betegnelse (eksempel: avdelingsdirektør), kan medføre at forventninger blir uklare og at det brukes mye tid på avklaringer og møter. Dette standardiseringsdilemmaet i utformingen av organisatoriske enheter og roller – mellom hensynet til lokal handlefrihet og hensynet til enkel og forutsigbar horisontal samordning – er lite studert og er et relevant forskningstema i statlig sektor.

## NOTER

- 1 Byråkrati i offentlig sektor blir knyttet til a) strukturelle trekk, b) ansettelser og karriere, samt c) verdier som likebehandling, rettssikkerhet, åpenhet og effektivitet. I denne artikkelen rettes fokus altså mot (utvalgte) strukturelle trekk.
- 2 Organisasjoner kan altså være fleksible langs flere dimensjoner: a) kunne håndtere nye oppgaver og tilpasse personell og ressurser til oppgavene, b) arbeidsutførelsen er preget av utøvelse av faglig skjønn tilpasset lokale forhold heller enn ren etterlevelse av standardiserte prosedyrer og regler.
- 3 Idé 2, *fra ledelse til styring*, omfatter bl.a. rehierarkisering gjennom bruk av mer formaliserte styringssystemer. *Forvaltingslogikkens seier over forvaltning og forretning* (idé 3) utfordrer verdiene knyttet til offentlig virksomhet. *Prosessbasert organisering* (idé 4) kan sees på som en reaksjon på spesialiseringssvikt i byråkratiet, samtidig som det kan være en kilde til standardisering av arbeidsprosesser.
- 4 Omtales som henholdsvis personal- og fagansvar i DIFI 2012 og av våre intervjuobjekter.
- 5 Denne beskrivelsen bygger på DIFI (2012) og informasjon framkommet i våre intervjuer.

## REFERANSER

- Askim, J., Eltun, R. og Fremstad, E. (2014). Riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen? I: H. Baldersheim, H. og Ø. Østerud (red.): *Det norske demokratiet i det 21. århundre*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Assmann, R. (2008). *Teamorganisering. Veien til mer fleksible organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Atkinson, J.G. (1984). *The Flexible Firm and the Shape of Jobs to Come*. Labour market issue No. 5. Oxford: Ruskin College Oxford.
- Bobera, D. (2008). Project management organization. *Management Information Systems* 3(1), 3–9.
- Bredin, K. og Söderlund, J. (2011). *Human Resource Management in a project-based organization*. New York: Palgrave Macmillan.
- Cohen, S.G., & Bailey, D.E. (1997). What makes teams work: Group effectiveness research from the shop floor to the executive suite. *Journal of Management* 23(3), 239–290.



- Colbjørnsen, T. (2003). *Fleksibilitet og forutsigbarhet. Arbeid og organisasjoner i endring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- DIFI (2012). *Et fleksibelt hierarki? Alternativ organisering av departementsavdelinger*. Oslo: Rapport 2012: 4.
- Fimreite, A.L., Lango, P., Læg Reid, P. og Rykkja, L.H. (2011). *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gundersen, B.H. og Hillestad, T. (2001). Fra hierarki til selvstyrte team. *Magma* 1. [Lest 1.6.2017] <http://www.magma.no/fra-hierarki-til-selvstyrte-team>
- Hillestad, T. (2003). Lederskapets dilemma når hierarkiene faller. *Magma* 2. [Lest 1.6.2017] <http://www.magma.no/lederskapets-dilemma-naar-hierarkiene-faller>
- Hjertø, K.B. (2000). Tid for effektive team: Veien fra klisjé til realiteter. *Magma* 5. [Lest 1.6.2017] <http://magma.no/tid-for-effektive-team-veien-fra-klisj-til-realiteter>
- Hobday, M. (2000). The project-based organisation: an ideal form for managing complex products and systems? *Science and Technology Policy Research* 29(7), 871–893.
- Katzenbach, J. og Smith, D.K. (1993). *The wisdom of teams. Creating high-performance organizations*. Boston: Harvard Business School Press.
- Keegan, A. og den Hartog, D. (2013). *Breaking the chain. An evaluation of HRM and Performance Theory from the Perspective of Project Based Organizations*. Paper, INROP, June 2013, Oslo.
- Læg Reid, P. (2011). New Public Management. I: B. Badie, D. Berg-Schlossen og K. Morlino (red.), *International Encyclopedia of Political Science*, (s. 1699–1704). London: Sage.
- Læg Reid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L.H. og Sarapuu, K. (2014). Introduction: Emerging coordination practices in European Public Management. I: P. Læg Reid, K. Sarapuu, L.H. Rykkja og T. Randma-Liiv, *Organizing for Coordination in the Public Sector*, (s. 1–17). Basingstoke (UK): Palgrave Macmillan.
- Miller, D., Greenwood, R. og Prakash, R. (2009). What Happened to Organization Theory? *Journal of Management Inquiry* 18(4): 273–279.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Mjelde, M.E. og Nesheim, T. (2015). Ledelse i ulike kontekster: Utfordringer i «møtet» mellom matriseorganisering og distribuerte organisasjoner. *Magma* 2, 62–72.
- Mujic, M. (2013). *Ledere og ansattes oppfattelse av flat struktur og lederrollen*. Masteroppgave. Universitetet i Bergen, Institutt for adm.org.
- Produktivitetskommissionen (2013). *Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor*. Analyserapport 3 fra produktivitetskommissionen i Danmark. København.
- Roness, P.G. (2005). Statsvitarfaget og organisasjonsutforming. I: E. Døving og Å. Johnsen (red.), *Organisasjonsteori på norsk* (s. 229–250). Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K-A. (2007). *Trender og translasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sy, T. & D'Annunzio, L.S. (2005). Challenges and Strategies of Matrix Organization, *Human Resource Planning* 28(1): 39–48.
- Söderlund, J. (2011). Theoretical Foundations of Project Management: Suggestions for a Pluralistic Understanding. I: P.W. Morris, J. Pinto og J. Söderlund (red.), *The Oxford Handbook of Project Management* (s. 37–64). New York: Oxford University Press.
- Söderlund, J. og Tell, F. (2011). The P-form Corporation: Contingencies, characteristics and challenges. I: P.W. Morris, J. Pinto og J. Söderlund (red.), *The Oxford Handbook of Project Management* (s. 201–223). New York: Oxford University Press.
- Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.



## SAMMENDRAG

Artikkelen tar for seg prosjekt- og teamorganisering i den norske sentraladministrasjonen. Det utvikles et analytisk rammeverk som er egnet til å analysere ikke-byråkratiske trekk ved organisasjoner. Sentrale elementer er skillet mellom oppgave- og ressursfleksibilitet, prosjekt- og teamorganisering som uavhengige dimensjoner, skillet mellom ressurs- og oppgaveansvar, samt delegering. En femtedel av avdelingene i departementene hadde i 2011 innført alternativer til rendyrket linjeorganisering. Analysene bygger primært på 12 intervjuer med mellomledere i to departementer i 2014.

Informasjonen fra intervjuene indikerer at noen av gevinstene ved endringen – som mer fleksibel bruk av personell – er realisert. Samtidig avdekkes viktige utfordringer:

- 1) Teamorganisering på tvers av enheter medfører at man bruker mye tid i møter, at det blir til dels uklare ansvars- og rapporteringsforhold og innslag av forhandlinger om allokering av personell.
- 2) Prosjektorganisering møter utfordringer mht. stor variasjon i faktisk gjennomføring, og tendens til at den hierarkiske linjen «trumfer» prosjektene.
- 3) Ny struktur medfører at det ikke blir sammenfall mellom mellomledernes ressurs- og oppgaveansvar. Dette kan medføre innslag av motstridende forventninger og uklare grenseflater ved personaloppfølging og ledelse av arbeidet.
- 4) Delegering møter utfordringer knyttet til a) ønsket om kontroll ut fra statsrådets konstitusjonelle ansvar, og b) det opplevde styringsdilemmaet for mellomlederne.

## ABSTRACT

The article studies project and team organization in the Norwegian state administration. A theoretical framework that is appropriate for analyzing non-bureaucratic aspects of organizations is developed. Core elements are task and resource flexibility, project and team organization as independent dimensions, the differentiation between resource and task responsibility, as well as delegation. One fifth of the units in the Norwegian ministries had implemented alternatives to a pure line organization in 2011. The empirical analysis is primarily based on interviews with 12 middle managers in two ministries in 2014.

The information from the interviews indicates that some of the intentions behind the change – such as more flexible use of personnel – have been realized. At the same time, a number of challenges have been identified:

1. Team organization across organizational units has led to more use of time in meetings, partly unclear lines of responsibility and authority and more negotiations regarding the allocation of personnel resources.
2. Project organization has challenges due to large variation in how the work is actually done as well the tendency for the hierarchical line to «triumph» projects.
3. The new structure implies that the resource responsibility and task responsibility do not overlap. Two consequences are conflicting expectations and unclear boundaries when it comes to feedback to employees and leadership of the actual work.
4. Delegation is difficult to achieve due to a) the level of control that the ministerial responsibility in the Norwegian state administration implies, and b) the dilemma of control experienced by the middle managers.

### FORFATTEROPPLYSNINGER

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

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

*Nicolay Mydland* er siviløkonom fra Norges handelshøyskole (NHH). Han jobber nå som seniorkonsulent i Deloitte innenfor teknologi og ERP-systemer.

Nicolay Mydland  
Dronning Eufemias gate 14  
0191 Oslo  
Postboks 221  
0103 Oslo  
nico\_myd@hotmail.com

# Konkurrerende omdømmeoppfatninger



En drøfting av nordisk omdømmeforskning på offentlig sektor generelt og kommuner spesielt

ÅSHILD SKJEGSTAD LOCKERT

**Nøkkelord:** offentlig sektor, kommune, omdømme, merkevarebygging, rasjonal teori, organisasjonsteori, sosialkonstruktivisme

**Keywords:** reputation, municipality, branding, public sector, rational theory, organizational theory, social constructivism

## INNLEDNING

Nordiske kommuner er som andre organisasjoner blitt mer og mer opptatt av sitt omdømme (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011). Omdømmebegrepet er imidlertid svært diffust og forstås ulikt av ulike aktører. Omdømmeforskningen inkluderer flere fagretninger, konkurrerende definisjoner og ulike teoretiske forståelser, og det kan være utfordrende for kommunale aktører å manøvrere i et terreng hvor både forskere, media, statlige institusjoner og private omdømmeselskaper omtaler omdømme på ulike måter. Omdømme knyttes også til andre beslektede begreper som branding, image, legitimitet og identitet, noe som gjør forvirringen komplett. I en slik kontekst er det nyttig å få klarhet i hvordan omdømme forstås fra forskerhold.

I denne artikkelen ser jeg nærmere på teoretiske perspektiver i omdømmeforskningen, og setter fokus på hvordan omdømme i offentlig sektor, og spesielt kommuner, forstås av forskere. Jeg har begrenset meg til å se på nordisk litteratur som omhandler omdømme, og jeg undersøker hva slags grunnleggende teoriforståelse som anvendes i forskningen, og hvilke føringer dette gir for retningen på forskningen og kunnskapshull. Det er tre forhold som gjør denne vinklingen spennende: For det første skiller offentlig omdømmehåndtering seg markant fra arbeidet med omdømme i privat sektor, der hvor strategisk omdømmehåndtering har sin opprinnelse. Forskning på omdømmebygging i politiske og demokratiske organisasjoner krever andre innfallsvinkler enn de som tradisjonelt blir brukt i omdømmelitteraturen på privat sektor (Brønn

2011; Byrkjeflot 2010, 2011, 2015; Wæraas og Byrkjeflot 2012). For det andre har organisasjonsideen<sup>1</sup> om omdømmearbeid fått fotfeste i Norden, kanskje spesielt i Norge og i Danmark (Bjørnå 2014; Salomonsen og Nielsen 2015). Også et utvalg finske forfattere har vært interessert i omdømmefenomenet. I Sverige finner jeg mest omtale av liknende fenomener som f.eks. kommunale identitetsprosjekter og offentlige organisasjoners og kommuners branding (Brorström 2010; Cassel 2008). Jeg har søkt i Google Scholar og i Oria etter vitenskapelige bidrag skrevet på norsk, svensk, dansk eller engelsk og tatt utgangspunkt i litteraturtilfanget som da kom opp. Jeg finner få referanser til islandsk forskning på omdømme, men har funnet bidrag som ser på nasjonal branding. Jeg ønsker spesielt å se på hvordan nordiske forskere behandler begrepet *omdømme*, på engelsk *reputation*, og dermed ekskluderes hovedsakelig litteratur hvor dette begrepet ikke benyttes, f.eks. merkevarebygging/branding o.l., selv om disse fenomenene grenser til omdømme. For det tredje vet vi at mange kommuner arbeider med sitt omdømme, og at kommunen er en spesiell type offentlig organisasjon der spørsmål om autonomi, politikk og demokrati gjør seg gjeldende. En kommune er mer enn bare et sted, mer enn bare en tjenesteleverandør og mer enn bare et lokaldemokrati. Kommunen er flere ting samtidig og appellerer til forskjellige grupper. Omdømmebygging i kommuner er et relativt nytt fenomen og får et spesielt blikk mot slutten av denne artikkelen.

Gjennom en studie av nordisk litteratur som omhandler omdømme i offentlig sektor, undersøker jeg hvordan omdømmebegrepet forstås innenfor ulike teoretiske perspektiver og hvordan de konkurrerende omdømmeoppfatningene håndteres i nordisk omdømmeforskning på offentlige organisasjoner. Hensikten med artikkelen er å beskrive og drøfte konkurrerende omdømmeoppfatninger og definisjonsmangfoldet, hvilke perspektiver som er rådende, samt avdekke kunnskapshull og komme med innspill til videre forskning på omdømme i kommuner. Artikkelen søker svar på følgende spørsmål:

1. Hvilke teoretiske perspektiver blir brukt som utgangspunkt for omdømmestudier i offentlig sektor?
2. Hvilke konsekvenser gir nordiske omdømmeforskeres grunnleggende teoretiske valg for retningen dette forskningsarbeidet tar, og hvilke kunnskapshull etterlater det seg?

For å nærme meg dette er artikkelen hovedsakelig tredelt. I første del presenterer jeg ulike teoretiske forståelser for omdømmebegrepet. Her er det naturlig å starte med teoriene fra corporate reputation-litteraturen, hvor Fombrun og van Riel (1997) og Rindova og Martins (2012) er sentrale, for deretter å se hvordan disse teoritilnærmingene behandles i omdømmeforskningen på offentlig sektor. Her trekker jeg fram to teoretiske perspektiver, det statsvitenskapelige

perspektivet og det organisatoriske perspektivet, som Wæraas og Maor (2015) benytter for å kategorisere denne litteraturen teoretisk. I andre del ser jeg på nordisk omdømmelitteratur på offentlig sektor og definisjons- og teoribruken her, med et spesielt blikk på kommuneforskningen, og plasserer denne forskningen teoretisk. I siste del drøfter jeg hvilke implikasjoner teoretiske omdømmeanskuelser har for forskningens retning og kunnskapshull. Avslutningsvis drøfter jeg perspektivbevissthet og gir innspill til videre forskning på kommunalt omdømmearbeid.

## TEORETISK STATUS: KONKURRERENDE OMDØMMEOPPFATNINGER

Det er en rekke ulike fagdisipliner som er engasjert i omdømmeforskningen. Blant annet er økonomi, organisasjonsvitenskap, markedsføring og kommunikasjonsstudier sentrale bidragsytere til litteraturen. Den tverrdisiplinære tilnærmingen til feltet er likevel langt fra enig om en omdømmedefinisjon. Barnett, Jermier og Lafferty (2006) finner i en undersøkelse minst 49 ulike definisjoner på omdømme. De forskjellige fagfelt har altså tilnærmet seg begrepet med ulike innfallsvinkler (Fombrun og van Riel 1997; Lange, Lee og Dai 2011; Walker 2010), og følgelig har fokuset vært på ulike aspekter av omdømme. Walker (2010) identifiserer tre fundamentale problemer i omdømmelitteraturen: «the need for a comprehensive and well-accepted definition, the difficulty in operationalizing corporate reputation, and the ongoing need for more developed theory» (Walker 2010:357). Det mangler altså et systematisk og enhetlig fokus på fenomenet omdømme (Fombrun og van Riel 1997; Lange, Lee og Dai 2011; Rindova mfl. 2005).

### *Kategorisering i tre grunnsyn*

Det er flere forskere som har presentert en teoretisk bakgrunn for omdømmeforskningen. Rindova og Martins (2012) presenterer tre teoretiske innfallsvinkler til studiet av omdømme, mens Fombrun og van Riel (1997) viser til fem fagretningers behandling av omdømmefenomenet. Perspektivene overlapper på flere punkter, og jeg presenterer derfor en sammenfatning av det forfatterne anser som grunnlaget for ulike omdømmeforståelser.

Rindova og Martins (2012) ser på hvordan fenomenet har vært behandlet i tre teoretiske tradisjoner: spillteori, sosialkonstruktivisme og institusjonell teori. I det spillteoretiske perspektivet viser Fombrun og van Riel (1997) til økonomiske forskningsmiljøer hvor «rational choice» og andre strategisk-rasjonelle tilnærminger har et godt fotfeste. De tidlige arbeider på omdømme kom fra disse forskningsmiljøer. Omdømme er her funksjonelt og anses som en egenskap ved organisasjonen, og som et signal som sendes ut og beskriver organisasjonens mulige atferd i en bestemt situasjon (Brønn og Ihlen 2009:19; Fombrun og van Riel 1997; Rindova og Martins 2012). Ulike typer omdøm-

mearbeid genererer oppfatninger blant ulike aktører, som ansatte, investorer, kunder og konkurrenter, om hva bedriften er, hva den gjør og hva den står for. Omdømme oppfattes dermed som en strategisk, immateriell ressurs ved organisasjonen og som organisasjonen selv har kontroll over. Dette kan gi bedriften er konkurransemessig fordel da den selv velger hvordan den vil handle og dermed hvilke signaler som sendes ut (Rindova og Martins 2012).

Perspektivet vektlegger også at en organisasjon gjerne har flere «omdømmer». En organisasjon har «different reputations for different attributes with different stakeholder groups» (Rindova og Martins 2012:20). Omdømmet på helseområdet i en kommune kan for eksempel være annerledes enn på skoleområdet. Dette fordi ulike typer handling som organisasjoner foretar seg, blir mottatt og vurdert ulikt av ulike interessenter (Rindova og Martins 2012:20). Spillteoriperspektivet tar dermed ikke høyde for det overordnet inntrykket folk har av organisasjonen (Rindova og Martins 2012). Dette til forskjell fra det sosialkonstruktivistiske synet.

Det andre perspektivet Rindova og Martins (2012) presenterer, er et sosialkonstruktivistisk syn på omdømme. Her flyttes fokuset vekk fra hva organisasjonen selv har kontroll over, og til omgivelsenes, eller interessentenes, samlede vurdering av organisasjonen. Det sosialkonstruktivistiske synet som Rindova og Martins presenterer, har mange likhetstrekk med to perspektiver som Fombrun og van Riel (1997) presenterer: det sosiologiske perspektiv på omdømme og på det organisatoriske synet. Omdømmeforskere i den sosiologiske tradisjonen påpeker at omdømmet blir konstruert i samspillet mellom bedriften og interessentene i organisasjonens sosiale og institusjonelle omgivelser. Omdømme er dermed sosialt konstruert i et institusjonelt rom hvor interessentene og organisasjonen møtes (Brønn og Ihlen 2009). Omdømmet anses videre som en kvalitet ved bedriften og sier noe om bedriftens prestasjon sammenliknet med forventningene og normene i det institusjonelle feltet (Fombrun og van Riel 1997). I det sosiologiske perspektivet anses dermed omdømme hovedsakelig som en indikator på legitimitet.

Det organisatoriske perspektivet anser, i likhet med det sosiologiske perspektivet, omdømme som interessentenes kognitive oppfatninger av organisasjonen (Brønn og Ihlen 2009; Fombrun og van Riel 1997). For forskere som benytter seg av dette perspektivet, er det imidlertid organisasjonens kultur og identitet samt de ansattes opplevelse av kulturen og identiteten som former oppfatningene. Ifølge organisasjonslitteraturen avhenger omdømmet av i hvilken grad organisasjonen opplever å ha en enhetlig kultur. Jo mer enhetlig kultur, desto mer konsistent selvpresentasjon til omgivelsene (Camerer og Vepsalainen 1988; Fombrun og van Riel 1997). Dette forklares med at en god kultur og en sterk identitetsfølelse i organisasjonen guider lederne til å definere hva organisasjonen står for, og er med på å legitimere omdømmestrategiene som brukes overfor interessentene.

Oppsummert, i Rindova og Martins' (2012) sosialkonstruktivistiske perspektiv, er altså omdømme sosialt konstruert, basert både på den opplevde kvaliteten organisasjonen leverer, men også på interessentenes oppfatning og kommunikasjon seg imellom. Organisasjonen har følgelig mindre kontroll over det overordnede omdømme, og organisasjonen kan dermed ikke direkte påvirke sitt eget omdømme.

Det siste perspektivet Rindova og Martins (2012) vektlegger, er det de kaller en institusjonell retning. Her ses omdømme i et makroperspektiv. Perspektivet vektlegger betydningen av de mellomliggende institusjonenes påvirkning på omdømme, for eksempel media eller selskaper som *måler* omdømme. Omdømme kan dermed ses på som en plassering i en omdømmemåling, og konkurransefortrinn oppnås når plasseringen på omdømmemålingen er bedre relativt til andre organisasjoner. Organisasjonen behandles dermed som en del av en institusjonell kontekst. Rangeringene hjelper interessentene å holde oversikt over hvilke organisasjoner som er å foretrekke, og kontrollen over omdømme ligger følgelig hos de mellomliggende organisasjonene – de som foretar og presenterer omdømmemålingene (Rindova og Martins 2012).

#### *Omdømme i offentlig sektor: Tre perspektiver blir til to*

Jeg skal nå se nærmere på hvordan omdømme er vektlagt og forstått i forskningen rettet mot offentlig sektor. Omdømmefenomenet har, som vi har sett, sin opprinnelse i privat sektor hvor profittmaksimerende bedrifter konkurrerer i et marked. Forskning på omdømmebygging og -håndtering i offentlige organisasjoner krever andre innfallsvinkler enn de som tradisjonelt blir brukt i omdømmelitteraturen på privat sektor (se f.eks. Byrkjeflot 2010; Wæraas og Byrkjeflot 2012). Offentlige organisasjoner er politisk styrt, mange er basert på demokratiske prinsipper, de er komplekse organisasjoner, semi-autonome og er begrenset av lov. Sistnevnte innebærer at de har lovpålagte oppgaver som gjør at de i begrenset grad kan velge hvilke tjenester de skal levere, eller om de skal legges ned (Christensen mfl. 2009). Dette må det tas høyde for i omdømmeforskningen på offentlig sektor.

Forskningsfeltet på omdømme i offentlig sektor er fortsatt i startfasen, men regnes for å være et lovende forskningsfelt (Wæraas og Maor 2015). Carpenter (2001, 2002) var den første som forsket mer systematisk på omdømme i offentlig sektor, og en rekke forskere har fulgt opp med bidrag om hvordan omdømme bygges og håndteres av blant annet byråkratiet generelt, sykehus, utdanningsinstitusjoner og kommuner. Et forskningsfelt i en begynnerfase står imidlertid ofte overfor utfordringer. I likhet med «corporate reputation»-litteraturen mangler feltet et bredt teoretisk fundament, og det er behov for teoretisering og konseptualisering av omdømmeforskning på offentlig sektor. Wæraas og Maor (2015) har med boken *Organizational Reputation*



*in the Public Sector* som ambisjon å bidra til et mer samstemt forskningsfelt på omdømme i offentlig sektor. I første kapittel gjør Wæraas og Maor (2015) en teoretisk sortering av litteraturen. Forfatterne spiller videre på Rindova og Martins' (2012) oppdeling av omdømmefeltet, og beskriver hvordan de tre perspektivene – spillteori, sosialkonstruktivism og institusjonell teori – gjør seg gjeldende også i litteraturen om offentlig sektor. Wæraas og Maor (2015) plasserer imidlertid omdømmelitteraturen om offentlig sektor i *to* forskningstradisjoner: det de kaller den statsvitenskapelige retningen, og den organisatoriske retningen, på engelsk «the organizational approach». Førstnevnte slekter på det økonomiske synet, mens sistnevnte har trekk både fra det sosialkonstruktivistiske og det institusjonelle synet.

#### *Den statsvitenskapelige perspektivet*

I det statsvitenskapelige perspektivet, som er nært beslektet med det økonomiske perspektivet, anses omdømme som en strategisk ressurs for organisasjonen og noe som organisasjonen selv kontrollerer. Carpenter regnes for å være den første som teoretisk og empirisk ser systematisk på omdømme i offentlig sektor. I tillegg til Carpenter (2001 og 2010) har sentrale forskere som Gilad og Yogev (2012), Maor (2007, 2011, 2016), Maor, Gilad og Bloom (2013), Maor og Sulitzeanu-Kenan (2013, 2014) og Moffitt (2010) bidratt til denne statsvitenskapelige litteraturen om omdømme. Denne litteraturen har hovedsakelig et rasjonelt perspektiv på omdømme.

I likhet med det spillteoretiske perspektivet som Rindova og Martins (2012) presenterer, ses omdømme i det statsvitenskapelige perspektivet på som en egenskap ved organisasjonen. I dette tilfellet kan omdømme brukes som et middel for å nå et politisk mål. Slik skiller omdømme i offentlig sektor seg fra omdømme i privat sektor. Carpenter presenterer det som at

«[b]ureaucratic reputations are valuable political assets – they can be used to generate public support, to achieve delegated authority and discretion from politicians, to protect the agency from political attack, and to recruit and retain valued employees» (2002:491).

Dette er i tråd med Bjørnå (2014) som hevder at omdømme er «politiske aktiva som kan brukes for å oppnå støtte i omgivelsene og større autonomi» (2014:258). Et godt omdømme kan dermed i offentlige organisasjoner ses på som et «verktøy» for å oppnå noe og som en politisk ressurs.

I dette perspektivet anses organisasjonen å være politisk bevisst og rasjonell, og man har som utgangspunkt at organisasjonene har kontroll over eget omdømme (Wæraas og Maor 2015). Omdømmebyggerne styrer interessentenes oppfatning av organisasjonen, og de rasjonelle målgruppene evaluerer organisasjonen etter deres fortidige handlinger (Bjørnå 2014). Omdømme



er her formet av interessentgrupper basert på organisasjonens spesifikke handlinger (Picci 2015:38). Omdømmebygging handler således om handling som resulterer i endrede oppfatninger blant interessenter (Noe 2012). Det statsvitenskapelige perspektivet vektlegger at organisasjoner har ulike «omdømmer» blant ulike interessentgrupper (Carpenter 2010; Carpenter og Krause 2012; Rindova og Martins 2012). Carpenter (2010) legger vekt på fire dimensjoner av omdømme som former interessentenes holdning til organisasjoner: Performativt omdømme – får organisasjonen jobben gjort? Moralsk omdømme – er de moralsk og ærlige? Prosedyremessig omdømme – følger organisasjonen aksepterte normer og regler? Og til slutt, teknisk omdømme – har de kapasitet og kunnskap til å levere som lovet? Organisasjoner signaliserer sine sanne egenskaper, og de tilpasser hvilke signaler som sendes til de ulike interessentgruppene (Noe 2012). Det er altså en direkte sammenheng mellom hva organisasjonen gjør og hvordan den blir oppfattet. Da følger naturlig nok spørsmål om hva som faktisk gjøres i et omdømmearbeid, og av hvem dette gjøres. Perspektivet åpner således for studier av hva som gjøres i omdømmearbeid og hvem aktørene er (Bjørnå 2014, 2016; Maor 2015). Dette underbygges av Walker (2010) som hevder at forskning som fokuserer på det han kaller «action-stage» i et omdømmearbeid, hovedsakelig har brukt et rasjonelt perspektiv.

Det empiriske fokuset er i dette perspektivet relativt selvstyrte enheter i det offentlige systemet (se bl.a. Carpenter 2001; Gilad og Yogev 2012; Maor, Gilad og Bloom 2013; Moffitt 2010). Forfatterne vektlegger byråkratiets særegenhet i forhold til private bedrifter, og ser på byråkratiets posisjon i et politisk-administrativt system.

#### *Det organisatoriske perspektivet*

Det andre perspektivet Wæraas og Maor (2015) presenterer, er mer organisasjonssentrert, og trekker veksler både på det sosialkonstruktivistiske perspektivet og det institusjonelle perspektivet som Rindova og Martins (2012) presenterer. Omdømme forstås her som et «aggregert produkt» som konstrueres både innad i organisasjonen, utenfor organisasjonen og i interaksjonen mellom interessentene. Fenomenet forstås på et kollektivt makronivå (Corley mfl. 2006; Walker 2010) hvor omdømmet som helhet kan være godt eller dårlig (Wæraas og Maor 2015).

Til grunn for denne forskningen ligger antakelsen om at alle organisasjoner ønsker et bedre omdømme (Wæraas og Maor 2015). Forskingen ser derfor ofte på hvordan organisasjoner arbeider med å forbedre sitt omdømme, og hvordan de utvikler og/eller tar i bruk strategier, inspirert av den såkalte omdømmeoppskriften (se Brønn og Ihlen 2009; Byrkjeflot 2011), for å kunne påvirke prosessen med å få et bedre omdømme (Wæraas og Maor 2015). Orga-

nisasjonens muligheter for å kontrollere omdømme er nedtonet, i motsetning til i det statsvitenskapelige perspektivet, og følgelig blir organisasjonens eller aktørenes rasjonalitet sjelden vektlagt. Perspektivet anser aktørene i organisasjonen mer som mottakere av en idé som skal oversettes og implementeres i organisasjonen (Bjørnå 2016). Perspektivets sterkeste bidrag er å forstå omdømmearbeid i offentlig sektor i lys av den institusjonelle konteksten organisasjonen operer i (Bjørnå og Salomonsen 2016; Walker 2010). Riktig nok anerkjenner perspektivet at det er flere kilder til folks oppfatning av organisasjonene, men forskningen fokuserer altså mer generelt på hvordan organisasjoner i offentlig sektor forholder seg til, og håndterer, omdømme og omdømmeoppskriften.

Tabell 1. De to perspektivene: teoretisk og empirisk fokus.

De to perspektivene:	Statsvitenskapelig perspektiv	Organisatorisk perspektiv
<b>Teoretisk fokus:</b>	Økonomisk og rasjonell tradisjon. Offentlige organisasjoner er rasjonelle og politisk bevisste. Organisasjoner bruker omdømme strategisk for å oppnå (politisk) støtte og økt autonomi gjennom å styre interessentenes forhold til organisasjonen. Organisasjonen har kontroll over omdømmet.	Sosialkonstruktivistisk og institusjonell tradisjon. Omdømme som et sosialt konstruert «aggregert produkt». Omdømme skapes både innad i organisasjonen, mellom organisasjonen og ulike målgrupper, og gjennom interaksjon mellom ulike målgrupper. Organisasjoners rasjonalitet og mulighet for kontroll på eget omdømme er nedtonet.
<b>Empirisk fokus:</b>	Fokuserer på omdømme i deler av en offentlig organisasjon, og legger vekt på at en organisasjon gjerne har flere «omdømmer». <b>Utøvende organer</b> i det politisk-administrative system (Carpenter 2001, 2002, 2010; Maor 2010; Moffit 2010). <b>Kommuner</b> (Bjørnå 2014, 2015, 2016; Salomonsen og Nielsen 2015)	Fokuserer mer generelt på offentlige organisasjoners status i deres institusjonelle kontekst. <b>Helseinstitusjoner</b> (Blomgren, Hedmo og Waks 2015; Byrkjeflot og Angell 2007; Solbakk 2014; Wæraas og Sataøen 2014), <b>Utdanningsinstitusjoner</b> (Aula og Tienari 2011; Suomi mfl. 2014; Wæraas og Solbakk 2009), <b>departementer og sentraladministrasjon</b> (Luoma-aho 2007, 2008; Luoma-aho og Makikangas 2014; Wæraas 2013), <b>omdømme til nasjoner</b> (Angell og Mordhorst 2014; Gudjonsson 2005; Wæraas 2011), og <b>kommuner</b> (Kuoppakangas, Suomi og Horton 2013; Nielsen og Salomonsen 2012; Wæraas og Bjørnå 2011)

### Definisjoner i litteraturen på omdømme i offentlig sektor

Det er et skille mellom definisjonene som blir brukt i de to perspektivene. I det statsvitenskapelige perspektivet er det, ifølge Wæraas og Maor (2015), enighet om Carpenters (2010) definisjon: «a set of symbolic beliefs about the unique or separable capacities, roles and obligation of an organization, where these beliefs are embedded in audience networks» (2010:45). Ifølge Carpenter (2001:5) innebærer et godt omdømme for offentlige organisasjoner at de tilbyr ekspertise, er løsningsorienterte og effektive, og at de tilbyr bedre service og politiske utfall enn liknende institusjoner i det politiske systemet. Dette indikerer at omdømme baseres på interessentenes oppfatning av den offentlige organisasjonens fortidige handlinger, og at interessentene anser kvalitet, politikk og effektivitet som bedre enn hos andre i det politiske systemet (Maor 2015:19).

I det organisatoriske perspektivet er det vanskeligere å finne en klar enighet i definisjonsvalget. Definisjonene har imidlertid et sosialkonstruktivistisk utgangspunkt da de tar høyde for at omdømme er noe som eksisterer atskilt fra og utenfor organisasjonen, og dermed også delvis utenfor organisasjonens kontroll. En undersøkelse gjort av Walker (2010), der han ser på definisjonsbruken i 43 artikler, viser at Fombruns definisjon fra 1996 står sterkt. For Fombrun (1996) er omdømme «[a] perceptual representation of a company's past action and future prospects that describe the firm's overall appeal to all of its key constituents when compared with other leading rivals» (1996:72). Fombruns (1996) definisjon impliserer at omdømme er ute av den aktuelle organisasjonens kontroll: «Because a reputation is not directly under anyone's control, it is difficult to manipulate» (Fombrun 1996:59). En organisasjons omdømme utvikler seg altså uavhengig av organisasjonens realitet og er følgelig sosialt konstruert.

Tabell 2. Omdømmedefinisjoner i de to perspektivene i stikkordsform.

	Statsvitenskapelig perspektiv	Organisatorisk perspektiv
<b>Definisjon:</b>	<p><b>Carpenters</b> definisjon: Omdømme oppstår gjennom nettverk av interessenter. Nettverkene av interessenter har en symbolsk tro på, eller overbevisning om, at organisasjonen har en unike kapasitet, rolle eller forpliktelse. Denne unikheten kan være ulik for ulike grupper av interessenter.</p>	<p><b>Fombruns</b> definisjon: Omdømme baseres på interessenters persepsjon/inntrykk av organisasjonens fortidige handlinger og framtidige utsikter. Omdømme er interessentenes samlede, overordnede inntrykk av organisasjonens framtoning. Dette sammenliknes med andre, konkurrerende organisasjoners framtoning.</p>

## SENTRALE BIDRAG I DEN NORDISKE LITTERATUREN

Nordiske bidrag tar for seg omdømmearbeid i ulike typer offentlige organisasjoner: helseinstitusjoner (Blomgren, Hedmo og Waks 2015; Byrkjeflot og Angell 2007; Solbakk 2014; Wæraas og Sataøen 2014), utdanningsinstitusjoner (Aula og Tienari 2011; Suomi mfl. 2014; Wæraas og Solbakk 2009), departementer og sentraladministrasjon (Luoma-aho 2007, 2008; Luoma-aho og Makikangas 2014; Wæraas 2013), omdømme til nasjoner (Angell og Mordhorst 2014; Gudjonsson 2005; Wæraas 2011) og kommuner (Bjørnå 2014; Kuoppakangas, Suomi og Horton 2013; Nielsen og Salomonsen 2012; Wæraas 2014; Wæraas og Bjørnå 2011). Nordiske forskere har også bidratt med artikler som tar for seg omdømmefenomenet i seg selv. De har sett på hvordan omdømmetrenden tar form i det offentlige generelt, gjerne som en oppskrift for å bygge og etter hvert håndtere omdømme, og problematisert denne trenden i lys av særegenheten med offentlige organisasjoner hvor spørsmål om demokrati og åpenhet blir berørt (se f.eks. Byrkjeflot 2010; Wæraas og Byrkjeflot 2012). I 2014 kom en doktorgrad, skrevet av Marianne Solbakken, som tar for seg «den skjematisk modellen for omdømmehåndtering», den såkalte omdømmeoppskriften, gjennom fem artikler. Artiklene dekker prosessen fra at organisasjonen finner sine kjerneverdier og sin identitet, via selvpresentasjon og image, og til organisasjonens forhold til omgivelsene og media. Doktorgradens viktigste bidrag er å se hvordan autokommunikasjon – det å «tale med seg selv med omverdenen som publikum» – bryter skillet mellom intern og ekstern kommunikasjon og mellom substans og framtredden, og hun argumenterer for at dette kan flytte blikket vekk fra forhold som demokratiske utfordringer.

Også en «special issue» fra SJPA (2016) må trekkes fram. Her er temaet både omdømme og «brand management» i skandinaviske kommuner, og bidragene kommer fra skandinaviske og en finsk forfatter. Bjørnå og Salomonsen (2016) skriver i introduksjonen at spesialutgaven hovedsakelig regnes som å være et bidrag til den organisatoriske retningen av omdømmeforskning, men her finnes også ett bidrag som analyserer omdømmearbeid i et «public policy»-perspektiv med inspirasjon fra Carpenter.

To redigerte bøker har også vært sentrale og bidratt konkret til denne forskningslitteraturen: Wæraas, Byrkjeflot og Angells *Substans og Framtredden: Omdømmehåndtering i offentlig sektor* fra 2011 og *Organizational Reputation in the Public Sector* av Wæraas og Maor (2015). Hos Wæraas, Byrkjeflot og Angell (2011) hevdes det at norsk omdømmeforskning har fått spesielt fotfeste i organisasjonsforskningen. Boka handler om ulike aspekter ved organisatorisk omdømmehåndtering i offentlig sektor, og skiller seg dermed både fra «place branding»-litteraturen (se f.eks. Gertner 2011; Lucarelli og Berg 2011; Zenker 2011), fra omdømmelitteratur på privat sektor og fra den statsvitenskapelige, Carpenter-inspirerte retningen. Omdømme forstås her som «hvordan en orga-

nisasjon blir oppfattet på tvers av interessenter og over tid» (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011:18). Omdømme ses i en sosialkonstruktivistisk kontekst som en størrelse som «skapes gjennom meningsdannende prosesser der erfaringer med, og oppfatninger av, formelle organisasjoner deles, brynes mot hverandre og settes sammen over tid» (2011:18). Omdømme er dermed vanskelig å styre, men boka tar gjennom de ulike kapitlene opp om det er mulig, og eventuelt hvordan, å påvirke omdømme gjennom blant annet omdømmeoppskriften hvor identitetsbygging og strategisk kommunikasjon er sentralt.

I *Organizational Reputation in the Public Sector* har en rekke sentrale forskere på feltet, også forskere utenfor Norden, belyst omdømmearbeid i offentlig sektor fra ulike vinkler. De to teoretiske perspektivene på omdømme i offentlig sektor introduseres her for første gang: det statsvitenskapelige og det organisatoriske perspektivet. Bokas første del består av tre kapitler som med ulike innfallsvinkler drøfter teoretiske perspektiver på byråkratisk omdømme. I andre del av boka har nordiske forfattere ett bidrag. Christensen og Læg Reid skriver om kriseomdømmehåndtering i politiet og viser hvordan politiet i etterkant av en krise mistet legitimitet i et forsøk på å balansere symboler, kultur og instrumentelle handlinger. Siste del av boka er imidlertid rettet mot omdømmearbeid i «local government». Dette ser jeg nærmere på nedenfor.

#### *Omdømmeforskning og kommuner*

I nordiske kommuner har omdømmetenkning og merkevarebygging festet seg (Bjørnå og Salomonsen 2016). Nordiske forskere har dermed fattet interesse for denne trenden. Kommunen er imidlertid en spesiell type organisasjon der det må tas høyde for spørsmål om autonomi, politikk og demokrati. Kommuner må også velge hvor, eller på hvilket nivå, de vil bygge omdømme: på kommunen som organisasjon (arbeidsplass og tjenesteyter), på kommunale enheter, på kommunen som lokaldemokrati eller kommunen som et geografisk avgrenset sted (Wæraas, Bjørnå og Moldenæs 2014). Kommunen skiller seg således fra private organisasjoner, men også fra andre typer offentlige organisasjoner. Definisjonene og de teoretiske perspektivene må da også naturlig nok åpne for dette.

Kommunal politikk og administrasjon, og forholdet mellom disse, har vært sentrale forskningsfelt for statsvitere. Spesielt har forholdet mellom kommunen som tjenesteyter og kommunen som demokratisk og politisk institusjon vært analysert (Offerdal og Kjellberg 1997). Når det gjelder omdømme og kommunal sektor, vil det være nærliggende at liknende problemstillinger tas opp: Hvordan bygge omdømme i en organisasjon som både er en tjenesteleverandør, et demokrati og et geografisk område?

Omdømme og kommunen er et begrenset forskningsområde, men det virker som interessen for dette, spesielt i lys av at stadig flere kommuner

satser på omdømmearbeid, er økende. I *Substans og framtrede*n finner vi to kapitler som retter seg spesielt mot den kommunale omdømmebyggingen. Salomonsen (2011) ser på i hvilken grad danske kommuner benytter seg av strategisk kommunikasjon for å uttrykke sin identitet, mens Wæraas og Bjørnå (2011) analyserer differensieringsstrategi som verktøy for å utvikle kommunens omdømme. Her drøftes muligheter og utfordringer ved kommunens egenart når det gjelder differensiering både på kommunal sektor som helhet, enkeltvis kommuner og kommunale enheter, hvert nivå med ulike egenarter. I *Organizational Reputation in the Public Sector* er som sagt én av tre deler av boka viet til omdømmehåndtering i kommuner. Bjørnå (2015) tar her for seg hva tre norske kommuner gjør i praksis i omdømmearbeidet, og hvordan de håndterer ulike interessenter, mens Salomonsen og Nielsen (2015) analyserer politikkenes rolle overfor administrasjonen i omdømmearbeidet i danske kommuner. Wæraas (2015) skriver i bokas siste kapittel om kommunal omdømmebygging som et valg mellom å differensiere seg fra nabokommuner og regionen, kontra det å bygge et felles omdømme med nærområdene (Wæraas 2015). Forfatteren viser at kommuner ikke kan differensiere seg i samme grad som private bedrifter uten at det går på bekostning av kommunens legitimitet. Det er forventet at kommunen handler på forhåndsbestemte måter i en gitt kontekst. Samtlige forfattere plasserer seg i denne boken teoretisk i innledningen av kapitlet, og her går Bjørnå (2015) inn med et statsvitenskapelig utgangspunkt, Salomonsen og Nielsen (2015) kombinerer organisatorisk og statsvitenskapelig omdømmeforståelse, mens Wæraas (2015) velger en organisatorisk tilnærming.

#### *Oppsummering av den nordiske omdømmeforskningen*

Det viser seg at de nordiske bidragene på omdømmeforskning på offentlig sektor hovedsakelig befinner seg innenfor et organisatorisk perspektiv og er tilknyttet organisasjons- og managementforskningen. Nordisk forskning inneholder et mangfold av ulike definisjoner på omdømme, men et fellestrekk er imidlertid at forklaringene på hva omdømme er, som oftest bunnar i en sosialkonstruktivistisk forståelse av omdømme. For eksempel bruker Aula og Tienari (2011) en definisjon som sier at omdømme er en «on-going evaluation process by relevant stakeholders». Omdømme er ikke et utfall, men en prosess i konstant (re)konstruksjon (Aula og Tienari 2011). Wæraas og Sataøen (2014) støtter seg til Fombrun (1996) som sier at omdømme er «[the] overall estimation in which a company is held by its constituents» (Wæraas og Sataøen 2014:312), Byrkjeflot (2010) oversetter Fombrun til norsk, Luoma-aho inspireres også av Fombrun (1996) og sier at omdømme «depends on stakeholder's conception of their [public sector organizations] services» (2007:124), mens Suomi mfl. (2014) bruker Rayners (2005) definisjon som



sier at «[r]eputation is a collection of perceptions and beliefs, both past and present, which reside in the consciousness of an organisation's stakeholders» (2014:462). Bjørnå (2014, 2015, 2016) tar imidlertid, som den eneste blant nordiske artikler, i bruk Carpenters (2001) definisjon, som hevdes å være den mest dominerende i det statsvitenskapelige perspektivet.

## TEORETISK STATUS OG VEIEN VIDERE I NORDISK FORSKNING

Forskeres teoretisk forutsetninger og valg av teoretisk perspektiv legger nødvendigvis føringer på forskningens fokus og retning. De teoretiske forståelsene av omdømme har konsekvenser for hvordan omdømme studeres. Det viser seg at den statsvitenskapelige anskuelsen av omdømme ikke er tatt i bruk i særlig stor grad i Norden. De fleste bidrag i den nordiske litteraturen kan plasseres i det organisatoriske perspektivet – et perspektiv som er svært mangfoldig. Det empiriske fokuset er bredt, og det benyttes ulike definisjoner, hvor de fleste av disse kan tolkes innenfor et konstruktivistisk perspektiv. Følgelig har fokuset dreiet seg mot omdømmearbeidende organisasjoner og deres forhold til den institusjonelle konteksten. Litteraturen har gitt verdifulle bidrag til framveksten av og bakgrunnen for omdømmeideen. Litteraturen viser også hvordan organisasjoner håndterer omdømme og omdømmeoppskriften gjennom identitetsbygging/-konstruering og kommunikasjonsarbeid, samt hvordan ideen oversettes og implementeres i organisasjoner. Omdømmemålingene har derimot fått lite oppmerksomhet i den vitenskapelige litteraturen. Den såkalte omdømmeoppskriften oppfordrer organisasjoner til konstant å overvåke sin posisjon blant interne og eksterne aktører, og i kjølvannet av dette har det vokst fram flere selskaper som tilbyr organisasjoner omdømmemålinger. Det organisatoriske perspektivet, som slekter på Rindova og Martins' (2012) institusjonelle perspektiv, vil kunne bidra til å kaste lys over dette fenomenet.

Få har forsket på det som gjøres i selve omdømmearbeidet, og aktørenes rolle i et slikt arbeid. Dette kan ha sammenheng med få bidrag som inntar et statsvitenskapelig utgangspunkt. I den internasjonale litteraturen som benytter den statsvitenskapelige innfallsvinkelen til omdømme, studeres det ofte hva som *gjøres* i selve prosessen med omdømmearbeidet. Det hevdes her at omdømme er «fylt med innhold» (Bjørnå 2014). Forskere innenfor dette perspektivet ser på hvordan organisasjonen blir oppfattet av omgivelsene, og analyserer hvordan organisasjonen bestemmer hvilken respons, eller hvilke signaler, som skal sendes ut for å endre omgivelsenes oppfatning. Walker (2010) finner i sin litteratur-review om «corporate reputation» at signalteori oftest benyttes når forskere studerer «the action stage» i omdømmearbeidet. Signalteori prøver i denne sammenheng å forklare handlingsstadiet i en omdømmeprosess, og ser på hvordan organisasjonens strategiske valg sendes ut som signaler som omgivelsene og interessentene bruker for å danne et

bilde av organisasjonen (Walker 2010). I den nordiske litteraturen har jeg bare kommet over én forfatter som eksplisitt inntar dette teoretiske utgangspunktet uten å kombinere det med mer organisatoriske tolkninger (Bjørnå 2014, 2015 og 2016). Det ville vært nyttig for litteraturen å få flere bidrag som inntar denne forståelsen av omdømme.

Det er imidlertid viktig å få fram at handlingsstadiet og aktører også kan studeres i det organisatoriske perspektivet. Dette viser blant annet et kapittel av Blomgren, Hedmo og Waks (2015): «Struggles behind the scenes: Reputation Management in Swedish Hospitals» i Wæraas og Maor (2015). Hos Blomgren, Hedmo og Waks benyttes det de kaller et intra-organisatorisk perspektiv når de ser på de interne forholdene. De analyserer en organisasjon (sykehus) som forsøker å forme, håndtere og styre sitt omdømme, og hvilke implikasjoner dette kan ha for organisasjonens selv-presentasjon. Aula og Tienari (2011) ser på omdømmearbeidende aktører i universitetsfusjoner gjennom en kritisk diskursanalyse. Det statsvitenskapelige perspektivet er på sin side mer fokusert mot å analysere aktørenes rasjonelle atferd og hvordan deres arbeid forholder seg til organisasjonen som en politisk enhet. Her vil aktørene få en primær status hvor perspektivet ser på aktører med egne motiver og med bevisste strategier (Bjørnå 2016). Det er i dette perspektivet også nærliggende at spørsmål om beslutningsatferd og målprioriteringer blir vektlagt (Maor 2015). Forskning på dette kan gi oss en større forståelse av hvordan kommunale aktører arbeider internt med omdømme, hvordan de prioriterer, hvordan aktørene forholder seg til hverandre, og om dette har implikasjoner for andre arbeidsoppgaver.

I det statsvitenskapelige perspektivet vektlegges det også at en organisasjon har flere «omdømmer». Omdømme anses her som et flerdimensjonalt fenomen som eksisterer i et rom med mange forventninger og målgrupper (Bjørnå 2014; Carpenter 2010; Maor 2015). Når det gjelder forskning på kommuner, er dette spesielt viktig. Kommuner er flere ting samtidig og har flere interentsgrupper. Det vil være nyttig å få mer kunnskap om hvordan kommuner stiller seg til Carpenters dimensjoner i sitt omdømmearbeid, samt de ulike domeneene de kan bygge og håndtere omdømme på. En kommune er både en leverandør av velferdstjenester, en lokal samfunnsutvikler, et geografisk avgrenset sted og et lokaldemokrati (se Wæraas, Bjørnå og Moldenæs 2014).

Forskere har funnet at kommuner bygger omdømme både på det organisatoriske nivået og på kommunen som sted. Wæraas, Bjørnå og Moldenæs (2014) finner en tendens til at store kommuner retter fokuset mot egen organisasjon og tjenesteytingen, mens mindre kommuner fokuserer på omdømmebygging av stedet. Derfor er det viktig å se omdømmefenomenet i sammenheng med «place branding» (på norsk: merkevarebygging av sted).

«Place branding»-litteraturen framhever å ta det geografiske stedets egenart på alvor, mens den nordiske omdømmelitteraturen tradisjonelt har vært rettet



mot det organisatoriske aspektet (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011). Det går imidlertid et skille mellom branding og omdømmebygging. «Place branding» som forskningslitteratur har hovedsakelig feste i turisme- og reiselivslitteratur, samt i markedsføringslitteraturen. I tillegg viser omdømmebygging og merkevarebygging til dels til ulike fenomener (Byrkjeflot 2011). Branding er sentrert rundt kunden og handler om kundens tilknytning til produktet, servicen eller selskapet, mens omdømmebygging handler om en organisasjonssentrert aktivitet og hvilken respekt og stilling en organisasjon har hos ikke bare kunden, men omgivelsene som helhet (Ettenson og Knowles 2008).

I nordisk litteratur brukes begrepene omdømmebygging og branding om hverandre. Dette kan komme både av begrepsforvirring i oversettelsen av begrepene til f.eks. norsk, men også av at dette skillet ikke anses som betydningsfullt. En annen årsak til begrepsbruken kan være at de to fenomenene, «reputation management» og «place branding», har nærmet seg hverandre (Byrkjeflot 2011). Ifølge Byrkjeflot har det vært en «trend vekk fra fokus på produkter og åndsverk til å bygge hele organisasjoner eller personer som merkevarer, noe som betyr at skillet som har vært etablert mellom merkevarebygging og omdømmebygging er blitt mindre markant» (2011:52). Når det gjelder kommunene, er kanskje hovedsaken at forskerne skiller mellom kommunen som organisasjon, som sted og som lokaldemokrati (Wæraas, Bjørnå og Moldenæs 2014). En kommune er altså flere ting samtidig, og kommunen har slik flere «omdømmer». Ønsker man å analysere det mer overordnede og helhetlige omdømmet til en kommune, tar det organisatoriske perspektivet inn over seg at slike spesifikke «omdømmer» kan ha spill-over-effekter til det mer overordnede omdømmet. Forskere må dermed være klar på hvilke sider ved en kommune som studeres, og hvilke teoretiske forståelser av omdømme som åpner best for en slik analyse.

### *Teoribevissthet*

Nordiske forskere på omdømme er ikke alltid eksplisitte med hensyn til sin teoretiske bakgrunn for forståelsen av omdømme. Forskerne oppgir som oftest definisjoner, men uten henvisning til en teoretisk debatt. Dette kan forstås på to måter. For det første kan det ha sammenheng med at Wæraas og Maor (2015) er de første som konstruerer et teoretisk skille i litteraturen på omdømme i offentlig sektor. Hos Wæraas og Maor (2015) er imidlertid de ulike forfatterne eksplisitte rundt sitt teoretiske perspektiv på omdømme. Dette gjelder også i SJPAs spesialutgave som er utgitt etter boka til Wæraas og Maor. For det andre kan det forstås i sammenheng med at nordisk forskning på offentlig forvaltning og offentlig politikk generelt i mindre grad enn for eksempel amerikansk litteratur problematiserer begreper eller angir teoretisk plassering. Nordisk litteratur om offentlig forvaltning og offentlig politikk

er mer empirisk og problemdrevet, hvor teoriene benyttes for å belyse det aktuelle problemet (Offerdal og Kjellberg 1997; Olsen 2012; *Statsvitenskapelig forskning i Norge. Status og utfordringer* 2002).

På den ene siden ser jeg altså lite problematisering av begreper og teoretiske premisser i den nordiske forskningen. På den andre siden kan man anse nordisk litteratur som mer pragmatisk og åpen for ulike teoriretninger. Rindova og Martins (2012) hevder at en pragmatisk framgangsmåte er nødvendig i et felt som studerer et slikt multidimensjonalt og komplekst fenomen. Teoriplukking og fravær av begrepsfesting er ikke nødvendigvis problematisk, med mindre man skal plassere litteraturen inn i en slik teoretisk dikotomi, eller hvis man skal sammenlikne omdømmeforskning mellom land. I sistnevnte tilfelle er det svært viktig at definisjon og begrepsfesting er avklart, og at man har en felles forståelse av hvordan forskerne oppfatter omdømme. En klarere forståelse av hvordan omdømme anses, vil imidlertid også hjelpe praktikere som skal arbeide med omdømme.

Slik den nordiske forskningen på omdømme framstår i dag, er det betydelig rom for å utvide det teoretiske repertoaret og øke bevisstheten rundt de teoretiske perspektivene. Da vil flere dimensjoner ved omdømmearbeid i kommuner fanges opp, og bevisstheten vil hjelpe feltet til å få en klarere og kanskje mer presis omdømmeforståelse. Det statsvitenskapelige perspektivet, som blir svært lite benyttet, synes altså å åpne for forskning på hva som gjøres i omdømmearbeider – det å forstå prosesser og aktørers valg. Perspektivet behandler omdømme i en organisasjon som oppdelt og basert på flere «omdømmer» som må håndteres ulikt gjennom spesifikke handlinger, og er slik sett særlig aktuelt for organisasjoner med et mangfoldig virksomhetsfelt. Jeg finner imidlertid lite i forskningen som fokuserer på hvordan omdømmeprioriteringene blir gjort, hvordan sentrale aktører bygger nettverk for å påvirke sitt omdømme hos spesifikke interessentgrupper, og hvilken motivasjon og hvilke mål den politiske ledelsen i kommuner har i et slikt arbeid. Analyser av dette kan åpne for en bredere forståelse av omdømmearbeid i kommuner, og i tillegg en bredere forståelse av kommunen i en tid hvor omdømmearbeid for mange er blitt en sentral del av arbeidet. Slike analyser kan også bidra til mer kunnskap om hvordan omdømmearbeid påvirker interne forhold i kommunene, og om omdømmearbeid kan påvirke måten man driver med politikk på.

## AVSLUTNING

Det råder ulike oppfatninger av hva omdømme er, og hvordan man skal bygge og håndtere omdømme. Samtidig er omdømmearbeid i praksis blitt så populært at for å forstå hvordan organisasjoner arbeider i dag, må man også forstå omdømme (Carpenter og Krause 2012). I denne artikkelen har målet vært å vise hovedtrekk i de konkurrerende omdømmeoppfatningene, og hvilke

konsekvenser det teoretiske utgangspunktet i nordisk forskning har for retningen på omdømmeforskning i offentlig sektor, og spesielt på kommunene.

I denne artikkelen har jeg vist at den teoretiske bakgrunnen for omdømme stammer fra «corporate-reputation»-litteraturen. Der er det tre perspektiver som har utpekt seg som ledende: det rasjonelle, det sosialkonstruktivistiske og det institusjonelle. I offentlig sektor er disse redusert til to hovedperspektiver: det statsvitenskapelige og det organisatoriske. Jeg har vist at nordisk omdømmeforskning bygger på et annet teorigrunnlag enn den «opprinnelige» amerikanske omdømmeforskningen på offentlig sektor, som er mer strategisk-rasjonelt inspirert. Nordisk forskning på omdømme i offentlig sektor kan hovedsakelig plasseres i et organisatorisk perspektiv. Omdømme blir dermed ansett som et konstruert, aggregert produkt, og det empiriske fokuset har hovedsakelig dreiet seg mot organisasjonens stilling i en institusjonell kontekst og hvordan organisasjoner arbeider med å posisjonere seg i forhold til hverandre.

Etter en nærmere beskrivelse av det statsvitenskapelige perspektivet ser det ut til at mer nordisk forskning med et slikt utgangspunkt vil bidra til å fange opp enda flere dimensjoner i det kommunale omdømmearbeidet. Jeg har vist hvordan dette perspektivet åpner for studier av hva som gjøres i omdømmearbeidet, og hvilke aktører som er involvert, samt hvilken rolle aktørene spiller i et slikt arbeid. Det er på disse temaene at kunnskapshullet er størst. Spesielt i kommunene kan dette bidra til interessant forskning på omdømme, da det f.eks. åpner for et bredt innblikk i motiver, prosesser og omdømmelederskap i en svært mangfoldig offentlig organisasjon.

Jeg vil oppfordre omdømmeforskning på offentlig sektor, og spesielt omdømmeforskningen på kommuner, til å ta i bruk flere perspektiver på omdømme. Ifølge Picci (2015) behøver vi både mer kunnskap om aktørers incentiver og handlinger og mer kunnskap om hvordan offentlige organisasjoner forholder seg til sin kontekst, trender og press fra omgivelsene. Omdømmeforskningen oppfordres til tydeliggjøring av det perspektivet som ligger til grunn, og å utvikle forskningsfeltet teoretisk slik at flere dimensjoner fanges inn.

Avslutningsvis er det viktig å vektlegge at ingen av perspektivene kan gi en fullstendig analyse av kommunalt omdømmearbeid. Perspektivene fokuserer på ulike dimensjoner og ulike deler av prosessen i et omdømmearbeid. Ingen av perspektivene kan dermed alene ta høyde for den komplekse sosiale prosessen som omdømme er (Rindova og Martins 2012). Derfor trenger vi mer varierte teoretiske utgangspunkter i den videre forskningen på omdømme.

## NOTE

- 1 Røvik (2007) anser fokuset på omdømmehåndtering som en av de fem viktigste trendene omkring årtusenskiftet.

## REFERANSER

- Angell, Svein Ivar og Mads Mordhorst (2014). National Reputation Management and the Competition State. *Journal of Cultural Economy* 8 (2): 184–201. doi: 10.1080/17530350.2014.885459
- Aula, Hanna-Mari og Janne Tienari (2011). Becoming «world-class»? Reputation-building in a university merger. *Critical Perspectives on International Business* 7 (1): 7–29.
- Barnett, Michael L., John M. Jermier og Barbara A. Lafferty (2006). Corporate reputation: The definitional landscape. *Corporate Reputation Review* 9 (1): 26–38.
- Bjørnå, Hilde (2014). Omdømmebygging i kommunene – hva gjør de og hva vil de? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 4: 256–276.
- Bjørnå, Hilde (2015). Dealing with Stakeholders in Local Government: Three Norwegian Cases of Municipal Reputation Management. I: Arild Wæraas og Moshe Maor (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector* (s. 185–202). New York: Routledge.
- Bjørnå, Hilde (2016). Norwegian Municipalities and Reputation Building. *Scandinavian Journal of Public Administration* 20 (2): 39–58.
- Bjørnå, Hilde og Heidi Houllberg Salomonsen (2016). Reputation and Brand Management in Scandinavian Municipalities. *Scandinavian Journal of Public Administration* 20 (2): 3–5.
- Blomgren, Maria, Tina Hedmo og Caroline Waks (2015). Struggles behind the scenes: Reputation Management in Swedish Hospitals. I: Arild Wæraas og Moshe Maor (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector* (s. 163–184). New York: Routledge.
- Brorström, Sara (2010). *Kommunala satsingar av betydelse – en fråga om identitet, förnuft och tillfälligheter*. Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Brønn, Peggy Simic (2011). Forståelse av omdømme i offentlig sektor. I: Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (red.): *Substans og framturen: Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brønn, Peggy Simic og Øyvind Ihlen (2009). *Åpen eller innadventd. Omdømmebygging for organisasjoner*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Byrkjeflot, Haldor (2010). Omdømmehåndtering – drivkrefter, kritikk og paradokser. *Scandinavian Journal of Public Administration* 14 (1): 3–24.
- Byrkjeflot, Haldor (2011). Et kritisk blikk på omdømmeblikket. I: Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (red.): *Substans og framturen: Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Byrkjeflot, Haldor (2015). Driving Forces, Critiques, and Paradoxes of Reputation Management in Public Sector. I: Arild Wæraas og Moshe Maor (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector* (s. 54–75). New York: Routledge.
- Byrkjeflot, Haldor og Svein Ivar Angell (2007). Dressing up hospitals as enterprises? The expansion and managerialization of communication in Norwegian hospitals. I: Peter Kjær og Tore Slaatta (red.): *Mediating Business. The Expansion of Business Journalism* (s. 235–264). København: Copenhagen Business School Press.
- Camerer, Colin og Ari Vepsäläinen (1988). The economic efficiency of corporate culture. *Strategic Management Journal* (1986–1998) 9 (5): 115–126.
- Carpenter, Daniel P. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862–1928*. Princeton: Princeton University Press.
- Carpenter, Daniel P. (2002). Groups, the Media, Agency Waiting Costs, and FDA Drug Approval. *American Journal of Political Science* 46 (3): 490–505.
- Carpenter, Daniel P. (2010). *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Princeton: Princeton University Press.
- Carpenter, Daniel P. og George A. Krause (2012). Reputation and public administration. *Public Administration Review* 72 (1): 26–32.

- Cassel, Susanna Heldt (2008). Trying to be attractive: Image building and identity formation in small industrial municipalities in Sweden. *Place Branding and Public Diplomacy* 4 (2): 102–114.
- Christensen, Tom mfl. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2015). Reputation Management in Times of Crisis: How the Police Handled the Norwegian Terrorist Attack in 2011. I: Arild Wæraas og Moshe Maor (red.): *Organizational reputation in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Corley, Kevin G. mfl. (2006). Guiding Organizational Identity Through Aged Adolescence. *Journal of Management Inquiry* 15 (2): 85–99.
- Ettenson, Richard og Jonathan Knowles (2008). Dont Confuse Reputation With Brand. *MIT Sloan Management Review* 49 (2): 19–21.
- Fombrun, Charles (1996). *Reputation: Realizing Value from the Corporate Image*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Fombrun, Charles og Cees van Riel (1997). The reputational landscape. *Corporate Reputation Review* 1 (1–2): 1–16.
- Gertner, David (2011). Unfolding and configuring two decades of research and publications on place marketing and place branding. *Place Branding and Public Diplomacy* 7 (2): 91–106.
- Gilad, Sharon og Tamar Yogev (2012). How reputation regulates regulators: Illustrations from the regulation of retail finance. I: Michael L. Barnett og Timothy G. Pollock (red.), *The Oxford Handbook of Corporate Reputation* (s. 320–340). Oxford: Oxford University Press.
- Gudjonsson, Hlynur (2005). Nation branding. *Place Branding* 1 (3): 283–298.
- Kuoppakangas, Päivikki, Kati Suomi og Khim Horton (2013). Reputation and Legitimacy: A Comparative View of Three Municipal Enterprises in Finland. *International Journal of Public and Private Healthcare Management and Economics* 3 (2): 1–17. doi: 10.4018/ijpphme.2013040101
- Lange, Donald, Peggy M Lee og Ye Dai (2011). Organizational reputation: A review. *Journal of Management* 37 (1): 153–184.
- Lucarelli, Andrea og Per Olof Berg (2011). City branding: A state-of-the-art review of the research domain. *Journal of Place Management and Development* 4 (1): 9–27.
- Luoma-aho, Vilma (2007). Neutral Reputation and Public Sector Organizations. *Corporate Reputation Review* 10 (2): 124–143.
- Luoma-aho, Vilma (2008). Sector reputation and public organisations. *International Journal of Public Sector Management* 21 (5): 446–467.
- Luoma-aho, Vilma og Mirja E. Makikangas (2014). Do public sector mergers (re)shape reputation? *International Journal of Public Sector Management* 27 (1): 39–52.
- Maor, Moshe (2007). A scientific standard and an agency's legal independence: Which of these reputation protection mechanisms is less susceptible to political moves? *Public Administration* 85 (4): 961–978.
- Maor, Moshe (2011). Organizational reputations and the observability of public warnings in 10 pharmaceutical markets. *Governance* 24 (3): 557–582.
- Maor, Moshe (2015). Theorizing Bureaucratic Reputation. I: Arild Wæraas og Moshe Maor (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector* (s. 17–36). New York: Routledge.
- Maor, Moshe (2016). The Missing Areas in the Bureaucratic Reputation Framework. *Politics and Governance* 4 (2): 80–90. doi: 10.17645/pag.v4i2.570
- Maor, Moshe, Sharon Gilad og Pazit Ben-Nun Bloom (2013). Organizational reputation, regulatory talk, and strategic silence. *Journal of Public Administration Research and Theory* 23 (3): 581–608.

- Maor, Moshe og Raanan Sulitzeanu-Kenan (2013). The effect of salient reputational threats on the pace of FDA enforcement. *Governance* 26 (1): 31–61.
- Maor, Moshe og Raanan Sulitzeanu-Kenan (2014). *Differential Performance Response: The Effect of Reputational Threats on Public Agency Outputs*. Paper presented at the Accountability Workshop, May, LSE.
- Moffitt, Susan L. (2010). Promoting agency reputation through public advice: Advisory committee use in the FDA. *The Journal of Politics* 72 (3): 880–893.
- Nielsen, Jeppe Agger og Heidi Houlberg Salomonsen (2012). Why all this communication? Explaining strategic communication in Danish local governments from an institutional perspective. *Scandinavian Journal of Public Administration* 16 (1): 69–89.
- Noe, Thomas (2012). A Survey of Economic Theory of Reputation: Its Logic and Limits. I: Michael L. Barnett og Timothy G. Pollock (red.): *The Oxford Handbook of Corporate Reputation* (s. 114–139). Oxford: Oxford University Press.
- Norges Forskningsråd (2002). *Statsvitenskapelig forskning i Norge. Status og utfordringer*. Rapport fra et internasjonalt evalueringspanel.
- Offerdal, Audun og Francesco Kjellberg (1997). Lokalpolitikk og forvaltning. Sentrale utviklingslinjer i norsk kommunalforskning i etterkrigstiden. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 13 (3): 279–298.
- Olsen, Johan P. (2012). Hvor går statsvitenskapen? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 3: 125–151.
- Picci, Lucio (2015). Actors and Strategies of the Bureaucratic Reputation Game. I: Arild Wæraas og Moshe Maor (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector* (s. 37–53). New York: Routledge.
- Rayner, Jenny (2005). *Managing Reputational Risks – Curbing Threats, Leveraging Opportunities*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Rindova, Violina P. og Luis L. Martins (2012). Show me the money: A Multidimensional Perspective on Reputation as an Intangible Asset. I: Timothy G. Pollock og Michael L. Barnett (red.): *The Oxford Handbook of Corporate Reputation* (s. 16–33). Oxford: Oxford University Press.
- Rindova, Violina P. mfl. (2005). Being good or being known: An empirical examination of the dimensions, antecedents, and consequences of organizational reputation. *Academy of Management Journal* 48 (6): 1033–1049.
- Røvik, Kjell-Arne (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Salomonsen, Heidi (2011). Strategisk kommunikasjon og organisasjonsidentiteter i kommunene. I: Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (red.): *Substans og framreden: Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Salomonsen, Heidi Houlberg og Jeppe Agger Nielsen (2015). Investigating the Politics of Reputation Management in Local Government: The Case of Denmark. I: Arild Wæraas og Moshe Maor (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector* (s. 203–226). New York: Routledge.
- Solbakk, Marianne Nikolaisen (2014). *Mål, utfordringer og muligheter for omdømmehåndtering i offentlig sektor: Fra identitet via ekspressivitet og transparens til autokommunikasjon?* Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet.
- Suomi, Kati mfl. (2014). Focusing on dilemmas challenging reputation management in higher education. *International Journal of Educational Management* 28 (4): 461–478.
- Walker, Kent (2010). A Systematic Review of the Corporate Reputation Literature: Definition, Measurement, and Theory. *Corporate Reputation Review* 12 (4): 357–387.
- Wæraas, Arild (2011). Nasjonens omdømme. I: Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (red.): *Substans og framreden: Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.



- Wæraas, Arild (2013). Beauty From Within: What Bureaucracies Stand for. *The American Review of Public Administration*. doi: 10.1177/0275074013480843
- Wæraas, Arild (2014). Making a Difference: Strategic Positioning in Municipal Reputation Building. *Local Government Studies* 41 (2): 280–300. doi: 10.1080/03003930.2014.930025
- Wæraas, Arild (2015). Municipal Reputation Building in Norway: A Reputations Commons Tregedy? I: Arild Wæraas og Moshe Maor (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector* (s. 227–244). New York: Routledge.
- Wæraas, Arild og Hilde Bjørnå (2011). Kommunegrå eller unik? Omdømmehåndtering i kommunesektoren. I: Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (red.): *Substans og framreden: Omdømmehåndtering i offentlig sektor* (s. 230–245). Oslo: Universitetsforlaget.
- Wæraas, Arild, Hilde Bjørnå og Turid Moldenæs (2014). Place, Organization, Democracy: Three strategies for municipal branding. *Public Management Review* 17 (9): 1282–1304. doi: 10.1080/14719037.2014.906965
- Wæraas, Arild og Haldor Byrkjeflot (2012). Public Sector Organizations and Reputation Management: Five Problems. *International Public Management Journal* 15 (2): 186–206. doi: 10.1080/10967494.2012.702590
- Wæraas, Arild, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (2011). *Substans og framreden: omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Wæraas, Arild og Moshe Maor (2015). *Organizational Reputation in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Wæraas, Arild og Høgne L. Sataøen (2014). Trapped in conformity? Translating reputation management into practice. *Scandinavian Journal of Management* 30 (2): 242–253.
- Wæraas, Arild og Marianne N. Solbakk (2009). Defining the essence of a university: lessons from higher education branding. *Higher education* 57 (4): 449–462.
- Zenker, Sebastian (2011). How to catch a city? The concept and measurement of place brands. *Journal of Place Management and Development* 4 (1): 40–52.

## SAMMENDRAG

Det er blitt vanlig i alle typer virksomheter å fokusere på eget omdømme. Ikke minst eksponeres offentlig sektor, deriblant kommuner, nå massivt for budskapet om å arbeide med – og håndtere – omdømme. Omdømmebegrepet er imidlertid svært diffust og forstås ulikt av ulike aktører. I denne artikkelen rettes oppmerksomheten mot de teoretiske perspektivene og definisjonene som benyttes for å forstå omdømme, og hvordan nordisk litteratur forholder seg til det teoretiske bakteppet. Artikkelen peker også på hvordan de valgte teoretiske perspektivene påvirker retningen omdømmeforskningen går i, og hvilke kunnskapshull som så avdekkes. I omdømmelitteraturen som omhandler offentlig sektor, deles litteraturen i to teoretiske hovedretninger: den statsvitenskapelige og den organisatoriske. Jeg finner at nordisk forskning på omdømme i offentlig sektor hovedsakelig kan plasseres i det organisatoriske perspektivet, mens det statsvitenskapelige i svært liten grad blir benyttet. Jeg argumenterer for at et mer variert teoretisk utgangspunkt vil være fordelaktig for å forstå omdømme bedre. Det statsvitenskapelige perspektivet åpner for studier av aktørers valg og prioriteringer i et omdømmearbeid, samt en forståelse for omdømme som et multidimensjonalt fenomen. Dette er spesielt



viktig i en kompleks organisasjon som kommunen – som både er et geografisk avgrenset sted, en kompleks, tjenesteproduserende organisasjon og arbeidsgiver, og arena for lokaldemokrati.

### ABSTRACT

It is a trend for organizations to focus on their reputation. The public sector, including the municipal sector, is also being exposed to the trend of reputation management. However, the concept *reputation* currently appears diverse and at times confusing. This article examines the theoretical perspectives and the different definitions used in the literature and how the Nordic contributions relate to the theoretical background. The article also points out how choice of theoretical background affects the direction of reputation literature on the public sector and reveals knowledge gaps. In the literature on public sector reputation, the theoretical background divides into two main perspectives: the political science perspective and the organizational. Findings are that the Nordic literature on reputation in the public sector mainly prefers the organizational perspective, while the political science perspective rarely is used. I argue that a more nuanced theoretical approach would be preferable to the literature on reputation in municipalities. The political science approach opens up both for studies of the action stage and rational actors with own motives, and sees reputation as a multidimensional phenomenon. This is especially important in municipalities, which simultaneously are highly complex organizations, geographical places, and arenas of local democracy.

### FORFATTEROPPLYSNINGER

*Åshild Skjægstad Lockert*

Adresse: Bodenhoffs veg 20, 9009 Tromsø

Telefonnummer: 98 82 17 37

E-postadresse: ashild.s.lockert@uit.no

Institusjon: Institutt for samfunnsvitenskap (ISV), Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet

Stilling: ph.d.-student (4-årig)

Høyeste akademiske grad: master i statsvitenskap

Faglige interesseområder: offentlig politikk, omdømme, demokrati, kommuner, governance, kommunalt lederskap

# Evidensbevegelse og helseforvaltning under samme tak



Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten 2004–2016

KARI TOVE ELVBAKKEN,  
ANNE KAREN BJELLAND OG KIRSTI MALTERUD

**Nøkkelord:** kunnskapsbasert politikk, evidensbasert medisin, helsepolitikk, helseadministrasjon, institusjonalisering

**Keywords:** knowledge based policy, evidence based medicine, health policy, institutionalization, health administration

## INTRODUKSJON

Da forslag til revidert statsbudsjett ble lagt frem i mai 2015, varslet helse- og omsorgsminister Bent Høie reduksjoner i antallet enheter i den sentrale helseforvaltningen. Flytting av Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten (Kunnskapssenteret) inn i Folkehelseinstituttet var en slik endring. Kunnskapssenteret ble etablert som en selvstendig enhet under Helsedirektoratet i 2004. Det vokste sterkt inntil 2015, da det hadde om lag 200 årsverk og et budsjett på nesten 200 mill. kroner. I denne artikkelen er bakgrunnen for etableringen av Kunnskapssenteret, virket gjennom ti år og den nye situasjonen fra 2016 tema. Vi drøfter institusjonaliseringen av Kunnskapssenteret som etat innenfor den sentrale helseforvaltningen, med sin tilknytning til den internasjonale bevegelsen for evidensbasert medisin (Evidence Based Medicine – EBM).

I Storbritannia og USA ble det fra tidlig i 1990-årene etablert Cochrane-sentre (navngitt etter epidemiologen Archie Cochrane (JAMA 1992, Chalmers 1993)). Disse sentrene og det internasjonale nettverket Cochrane Collaboration er en viktig forankring av evidensbasert medisin (Hill 2000). EBM ble definert som: «the conscientious, explicit, and judicious use of current best evidence in making decisions about the care of individual patients» (Sackett mfl. 1996). Dette miljøet utviklet metoder for å oppsummere en

økende mengde medisinsk forskningslitteratur med sikte på å fremme medisinsk praksis og politikk basert på best mulig og åpent tilgjengelig evidens. Systematiske oversikter (Systematic Reviews – SR) med metaanalyser er høyest rangerte evidens (Sackett og Hynes 1995).

Begrepene *evidensbasert politikk og praksis* brukes om politikk og praksis basert på forskningskunnskap utviklet i samsvar med EBM-bevegelsens idealer og verdier, uavhengig av praksisfelt og politikkområder (Black 2001; Oliver, Lorenc og Innvær 2014; Hansen og Rieper 2010; Greenhalgh og Russel 2009). Idealene om og innsatsen for evidensbasert praksis og politikk ble overført fra medisin og helsetjenester til flere felt, som til sosialpolitikken og utdanningspolitikken, blant annet med etableringen av Campbell-nettverket i 1999 (navngitt etter sosiologen David Campbell).

Cochrane-nettverket er omfattende, med sentre og grupper og bidragsytere i over 150 land (Cochrane Collaboration 2015). Forskningslitteraturen om EBM er også omfattende, – om utvikling og aktivitet, om kunnskapsbegrepet og metodologien som brukes, se for eksempel Sackett mfl. (1996) og Straus mfl. (2011). Det er også reist kritikk mot EBM fra forskere innenfor og utenfor EBM-miljøet, særlig knyttet til kunnskapssyn og metoder (Pope 2003; Greenhalgh, Howick og Maskrey 2014; Grimen 2009).

Cochrane-miljøet, som har stått sentralt for å fremme og styrke evidensbasert medisin, omtales også som EBM-bevegelsen (Hansen og Rieper 2009; Smith og Rennie 2014). Pope (2003) peker på at trekk ved sosiale bevegelser passer som karakteristika ved EBM-bevegelsen: som fellesskap om kritikk av konkrete forhold (lite bruk av forskningsresultater i klinisk praksis), fellesskap om perspektiver og verdigrunnlag (tilslutning til noen metoder og tro på at disse er riktige).

Selv om ulike organisasjoner i svært mange land inngår i EBM-miljøet, er det mindre forskningslitteratur om EBM-organisasjonene. I litteraturen om EBM-organisasjonene er det helst selve organisasjonene som tematiseres, og ikke så mye deres plass i eller utenfor forvaltningen eller andre typer av kontekster. Oversiktene fra Cochrane-nettverket sier lite om organisasjoner og organisatoriske forhold ([www.cochrane.com](http://www.cochrane.com)). De danske EBM-organisasjonene er imidlertid studert, som av Hansen og Rieper (2009, 2010) og Hansen (2014). Spredningen av ideene om EMB og om organisasjoner for EMB vektlegges. De danske EM-organisasjonene ble dels til etter initiativ fra lokale aktører, og dels etter inspirasjon fra andre land.

I norsk debatt om evidensbasert praksis ble spørsmålet om hvorvidt EBM representerer demokratisering av kunnskap, tatt opp av Grimen og Terum (2009). Bjørndal (2009) argumenterte for at EBM representerer demokratisering av kunnskapen ved at EBM reduserer profesjonsmakt og skjønnsutøvelse og styrker brukerne ved å gi større mulighet for innsikt. Grimen (2009) kritiserte dette synet og la vekt på at EBM snarere kan styrke byråkratiet

og forvaltningens makt i og over tjenestene, særlig om EBM-bevegelsen får fullmakt til å velge ut og levere kunnskap for myndigheter som erstatning for kunnskap fra universiteter og forskningsinstitusjoner.

I to tidligere arbeider har vi analysert leveranser fra EBM-miljøet, representert ved Kunnskapssenteret, til myndighetene: Malterud, Bjelland og Elvbakken (2016) og Bjelland, Elvbakken og Malterud (2017). Med denne studien av Kunnskapssenteret er formålet nå å bidra til forskningen om EBM-organisasjoner og om endringer i helseforvaltningen. Vi har med oss diskusjonen mellom Grimen (2009) og Bjørndal (2009) om forholdet mellom EBM og forvaltningen, og ønsker å undersøke senteret og dets bakgrunn og rolle for helseforvaltningen ved etableringen og i senterets virke inntil det fra 2016 ikke lenger er en egen forvaltningsenhet.

### TEORETISKE RAMMER, METODE OG MATERIALE

Vi undersøker Kunnskapssenteret som forvaltningsenhet og norsk satellitt i den internasjonale bevegelsen for EBM. Kunnskapssenterets etablering, utbygging og til sist innlemming i Folkehelseinstituttet undersøkes. Samtidig betrakter vi denne enheten som del av den sentrale helseforvaltningen.

Det foreligger omfattende litteratur om endringer i forvaltningen, om inspirasjon til endringer av organisering og prinsipper for organisering i forvaltningen. Studier med historiske og institusjonelle perspektiver legger gjerne vekt på endringer i organisering som resultat av læring og inspirasjon over landegrensar, av moter for organisering og ønsker om å tilpasse egne organisasjoner til mønster fra andre. DiMaggio og Powell (1991) viser at det er en tendens til at det dannes isomorfe organisasjoner i ulike land, der organisasjonsmønster og -struktur importeres fra andre. Sahlin-Andersen (1996) vektlegger spredning av vellykkete erfaringer fra organisasjoner i ett organisatorisk felt til andre. Likevel kan lærdommen gi andre og nye institusjonelle uttrykk, farget av konteksten de iverksettes i. Endringer kan bli kopiert, omdannet eller utviklet i ulike retninger. Dette er også tema i arbeider av blant andre Røvik (2011) som bruker virusmetaforen for å drøfte hvordan organisasjoner håndterer nye ideer. Ideer sprer seg som virus og kan smitte fra en virksomhet til en annen. Han understreker betydningen av at ideene kan endres og ha forskjellig vilkår dit de kommer. Hvilke vilkår ideene møter, vil variere med landskapet av organisasjoner og aktuelle aktørers makt og innflytelse. I studier av EBM-bevegelsens organisasjoner brukes også begreper om spredning av ideer og aktører som bringer ideene om EBM-virksomhet til ulike kontekster, som hos Hansen og Rieper (2010) og Hansen (2014).

Kunnskapssenterets tilknytning til evidensbevegelsen – med dens klare vektlegging av fellesskap om verdier, om kunnskapsoppsummering og demokratisering av kunnskap, gjorde det nærliggende for oss å legge Philip

Selznicks begrep om institusjonalisering – «to ‘institutionalize’ is to infuse with values ...» (Selznick 1957 side 17) – til grunn for analysen. Studier av EBM-bevegelsens organisasjoner vil da rette søkelyset mot verdier og det som ses som det verdifulle ved aktiviteten organisasjonene står for. Mens organisasjoner kan betraktes som strukturer for handling, vil institusjoner være nært knyttet til realisering av verdier (Selznick 1992 side 232). Å inkorporere verdier i en organisasjon påvirker organisasjonens handlinger og skaper forbindelser mellom aktørene med fellesskap om retning for handling. Selznicks begrep om institusjonalisering innebærer målrettet aktivitet fra aktører over tid. Institusjons verdier vil ha en historie, som institusjonene selv. Å etablere nye organisasjoner kan ses som første ledd i institusjonalisering; hvordan dette skjer, med hvilke verdier og aktører, vil være avgjørende for resultatet. Et institusjonsbegrep som understreker verdier og verdimessige forankringer, vil også ha oppmerksomhet om aktører som bærere for verdiene.

Studerer institusjoner og institusjonalisering som forankring av verdier for handling er det å undersøke selve verdiene og de handlingene verdiene preger, sentralt. Nært knyttet til institusjoners verdier er deres roller. Her er temaet hvilken rolle en kunnskapsoppsummerende organisasjon skal ha som leverandør av kunnskap til helsetjeneste og helsedepartement. Dette taler for at generelle og historisk spesifikke trekk ved forholdet mellom departementer og underliggende enheter studeres. Kunnskapscenteret befinner seg i et landskap av EBM-virksomhet preget av sterke verdier. Kunnskapscenterets institusjonalisering skjedde innenfor den offentlige forvaltningen i en spesifikk situasjon og tid. Verdier i Kunnskapscenteret kom fra så vel EBM-bevegelsen som fra senterets foresatte i departementet. Det antas at denne doble forankringen kan innebære verdimessige spenninger. Mens evidensbevegelsen kan ha trekk som ligner sosiale bevegelsers, med fellesskap om intensjoner om demokratisering og med sterk tiltro til visse måter å oppsummere kunnskap på, vil forvaltningens verdier være annerledes, med vekt på nøytralitet og lojalitet til de politisk overordnede. Hvordan slike mulige verdimessige spenninger uttrykkes fra senteret og for senteret i helseforvaltningen, undersøkes.

Det kan være strid om verdier og veivalg i prosesser av institusjonalisering. Verdier det er konflikter om, vil kunne prege endringer i institusjoner, enten det er konflikter internt i institusjonene eller i relasjon til omgivelsene. I vår undersøkelse kan det gjelde mulige konflikter om verdier i Kunnskapscenteret og mellom senteret og overordnet myndighet. Vi vil undersøke eventuelle verdimessige spenninger og hvordan disse kommer til uttrykk.

Kunnskapscenteret virket i 12 år som en etat under Helsedirektoratet, og var samtidig det norske hovedsetet for EBM-bevegelsen. Vi har undersøkt etableringen av, endringer i og den nåtidige situasjonen for senteret med utgangspunkt i materiale fra offisielle dokumenter (proposisjoner) i budsjett-behandlingene i Stortinget og noen stortingsdebatter. Proposisjonene gir over-

sikt over status og utvikling og begrunner i noen utstrekning ressurstildeling og endringer i slike fra ett år til et annet. De viser myndighetenes ønsker for og endringer i oppgaver og roller for Kunnskapssenteret, som fikk eget kapittel (kapittel 725) i budsjettproposisjonen fra Sosial- og helsedepartementet for 2004. Vi har undersøkt dette kapittelet i hver budsjettproposisjon inntil det var borte, i budsjettproposisjonen for 2016. Vi har undersøkt dokumentenes uttrykk for forventninger til senteret, oppgaver og verdier.

Den andre typen materiale kommer fra Kunnskapssenteret selv. Her har vi særlig lagt vekt på en publikasjon utgitt ved senterets 10-årsjubileum i 2014 (Mørland 2014). Dette jubileumsskriftet er redigert av en av senterets daværende ledere (Berit Mørland) «for å ta vare på historien» (side 119). Vi ser jubileumsskriftet som uttrykk for senterets selvforståelse, og bruker det til å undersøke hvordan senteret fortolker og vurderer etableringen av senteret og endringene frem til 2014. Skriftet inneholder kommentarer og vurderinger fra sentrale aktører i senterets historie. Det er også veiviser til offentlige dokumenter som senteret selv vektlegger. Vi baserer oss også på funn fra to tidligere studier. Vi har analysert leveransene fra Kunnskapssenteret 2004–2013 med vekt på hvilke problemstillinger kunnskapsoversiktene omfatter, og hva slags bidrag disse gir som grunnlag for beslutninger (Malterud, Bjelland og Elvbakken 2016). Vi har også undersøkt hva slags praksis og rutiner som karakteriserer kunnskapsoppsummeringer som evidensbevegelsen og Kunnskapssenteret utarbeider (Bjelland, Elvbakken og Malterud 2017).

Videre i artikkelen er hovedtrekk ved etableringen av Kunnskapssenteret, utvidelsen av senterets virke og ressurser og dagens situasjon presentert i tre avsnitt, før vi analyserer og drøfter institusjonaliseringsprosessen. Først er imidlertid konteksten for Kunnskapssenteret i den sentrale helseforvaltningen i 2004 tema.

## INSTITUSJONELL KONTEKST

Gjennom historien har ulike organisasjoner levert kunnskap som grunnlag for helsetjenester og helsepolitikk, internasjonalt så vel som i Norge (Porter 1994; Berg 2009). Professorene ved Det medisinske fakultetet i Christiania gav råd til myndighetene gjennom hele 1800-tallet, fra åpningen av fakultetet i 1814 og langt inn på 1900-tallet (Elvbakken og Ludvigsen 2016). Etablering av direktorater med fagfolk som kunne støtte departementenes virke, startet i annen halvdel av 1800-tallet i Norge, og Medisinaldirektoratet (fra 1945 Helsedirektoratet) ble skilt ut som eget direktorat fra (den gangen) Justisdepartementet i 1891. På 1900-tallet vokste det frem kunnskapsinstitusjoner for helsefeltet utenfor universitetene i mange land, som Statens institutt for folkehelse (1929) her i landet og tilsvarende institutt i Sverige og Danmark.

Slike institusjoner hadde oppgaver med forskning, statistikkoppgaver og kunnskapsformidling, viktig var også vaksineproduksjon.

Oppbyggingen av Helsedirektoratet som fagdirektorat innenfor Sosialdepartementet og forvalter av kunnskap på helsens område og for helsevesenet ble viktig i etterkrigstiden i Norge med den sterke helsedirektøren Karl Evang (fra 1938 til 1972). Han hadde en dobbelt rolle og ledet både direktoratet og departementsavdelingen for helse i Sosialdepartementet (Berg 2009). De medisinske fakultetene bidro fortsatt til kunnskapsgrunnlaget for politikken, men ekspertisen i direktoratet og i ulike råd og utvalg ble mer sentral. Helsedirektoratet forble et direktorat innenfor Sosialdepartementet til begynnelsen av 1980-tallet, da ble det flyttet ut, og oppbygging av egne departementskontorer for helsepolitikk startet.

Som forvaltningen ellers gjennomgikk den sentrale helseforvaltningen i Norge store endringer fra begynnelsen av 1980-tallet. Forholdet mellom departementene og direktoratene var i endring (Grønlie og Flo 2008), og det faglig sterke Helsedirektoratet ble svekket i flere runder fra 1980-tallet (Berg 2009). Direktoratet ble endret og til slutt lagt ned i 2000, samtidig som Statens helsetilsyn ble opprettet og overtok tilsynsoppgaver fra det gamle direktoratet. Sosial- og helsedirektoratet ble etablert som nytt, stort direktorat (med mer enn 500 ansatte) fra 1.1.2002, underlagt Sosial- og helsedepartementet. Dette direktoratet fikk oppgaver og ansatte fra departementet, fra det tidligere direktoratet og fra Folkehelseinstituttet (tidligere Statens institutt for folkehelse). Mens helsepolitikken hadde en lang tradisjon med direktatororganisering, var det nytt med et direktorat for sosialfeltet (Statskonsult 2004). I 2003 ble det store Sosial- og helsedepartementet delt i Helsedepartementet og Sosialdepartementet. Det felles direktoratet ble opprettholdt inntil 2008. Fra da av var Helsedirektoratet Helse- og omsorgsdepartementets direktorat.

Statens institutt for folkehelse fra 1929, som hele tiden har vært en del av helseforvaltningen, vokste og endret oppgaver og navn flere ganger. Den omorganiserte, sentrale helseforvaltningen rundt år 2000, med det nyorganiserte Sosial- og helsedirektoratet, Statens helsetilsyn og et endret Folkehelseinstitutt, ga åpninger for nye strukturer og organisasjonsformer, og det ble gått opp nye grenser mellom direktorater og departementer.

Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet er i dag store institusjoner, der direktoratet har knapt 700 ansatte og instituttet vel 1200.<sup>1</sup> Kunnskapssenteret ble etablert som enhet under dette direktoratet i 2004, og ble innlemmet i instituttet fra 2016. Da endret det institusjonelle landskapet for Kunnskapssenteret seg fra en direktoratstilknytning til å bli del av et institutt som har en rekke statlige forvaltnings-, forsknings- og kunnskapsoppgaver.



## ETABLERINGEN – OPPGAVER OG ORGANISERING

Da Kunnskapssenteret ble etablert 1.1.2004, skjedde det ved sammenslåing av Senter for medisinsk metodevurdering (SMM), Stiftelse for helsetjenesteforskning (HELTEF) og den delen av Divisjon for kunnskapshåndtering i Sosial- og helsedirektoratet som arbeidet med helsetjenesten. Forslaget om å etablere senteret ble fremmet i St.prp. nr. 1 (2003–04) (side 97) av Bondevik II-regjeringen.

SMM, som ble etablert i 1997, var finansiert av Helsedepartementet og utførte metodevurderinger for helseforetakene, Statens helsetilsyn, Sosial- og helsedirektoratet, Helsedepartementet og andre. HELTEF ble etablert i 1993 av Akershus fylkeskommune og Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD), med midler fra UFD og Sosialdepartementet, og drev forskning om kvalitet i pasientbehandling, om helseforhold i befolkningen og om individrettede helsetjenester. Divisjon for kunnskapshåndtering i Sosial- og helsedirektoratet skulle støtte direktoratet og utøvende tjenester i «å finne, vurdere og bruke forskningsbasert kunnskap slik at beslutninger baseres på pålitelig dokumentasjon» (ibid., side 98). Denne divisjonen ble overført fra Folkehelseinstituttet i 2002, ved opprettelsen av Sosial- og helsedirektoratet. Divisjonens oppgaver for helsetjenestene skulle overføres til det nye senteret. Samlet hadde enhetene om lag 80 årsverk. Om bakgrunnen for opprettelsen av Kunnskapssenteret, het det (ibid., side 98):

«... regjeringen ser et behov for å styrke beslutningsgrunnlaget for departement, direktorat og regionale helseforetak for bedre å kunne oppnå helsepolitiske målsetninger og møte fremtidige faglige utfordringer.»

Regjeringen henviste til økt press fra organisasjoner, næringsliv og profesjoner for å ta i bruk nye metoder for behandling som krevde store investeringer og økte driftsutgifter. Derfor var det viktig med systematiske, faglige vurderinger av metoder og tiltak. Regjeringen ville samle metode- og kunnskapsvurderinger i én organisasjon, med følgende mål (ibid., side 98):

«Kunnskapssenteret skal bidra til effektive og kunnskapsbaserte helsetjenester av høy kvalitet gjennom å samle, systematisere, vurdere, generere og formidle kunnskap.»

Senteret skulle:

«... fokusere på kunnskap om effekten, nytten og kvaliteten av metoder, dvs. alle intervensjoner, virkemidler og tiltak, som benyttes i eller er aktuelle for tjenestene og legge til rette for bruk av kunnskapsbasert kunnskap ved utforming, utøvelse, organisering og forvaltning av tjenestetilbudet i helsesektoren i Norge.»

Dette skulle gjøres ved å: 1) utvikle kunnskapsoppsummeringer og metodevurderinger på helseområdet, 2) måle kvalitet og resultater av tjenestene, 3) støtte Helsedepartementet, Sosial- og helsedirektoratet, helseforetakene og andre forvaltningsorganer i å være kunnskapsbaserte i sin virksomhet, 4) støtte bestemte målgrupper i å utnytte forskningsbasert kunnskap, og 5) drive forskning og utvikling i tråd med formålet og som understøttet oppgavene som ble gitt.

Kunnskapssenteret skulle være selvstendig, sikres faglig uavhengighet og ikke underlegges instruksjonsmyndighet i faglige spørsmål. Senteret skulle rapportere til Sosial- og helsedirektoratet, som skulle ha etatsstyringsansvar og utarbeide tildelingsbrev, med føringer for innretning av oppgaver og innsats. Regjeringen foreslo et budsjett for senteret på 33,8 mill. kroner (kapittel 725), med midler fra Sosial- og helsedirektoratet, nasjonal kreftplan, UFD, samt tilskuddene HELTEF og SMM tidligere hadde fått (ibid.).

Helsekomiteen kommenterte forslaget i innstilling til Stortinget i Budsjett-innst. S. nr. 11 (2003–2004). Flertallet støttet forslaget og viste til regjeringens begrunnelser og redegjørelse:

«Flertallet viser til at kunnskapssenteret er foreslått organisert som et selvstendig ordinært forvaltningsorgan under Helsedepartementet og under etatsledelse av Sosial- og helsedirektoratet. For å sikre selvstendighet og faglig uavhengighet vil flertallet understreke at senteret ikke må underlegges instruksjonsmyndighet i faglige spørsmål. Flertallet mener det er helt avgjørende for senterets troverdighet og legitimitet i forhold til både fagmiljøer, kompetanse og samfunn at det er organisert på måter som ivaretar kravene til kvalitet, kompetanse og faglig uavhengighet. Dette innebærer bl.a. at FOU-relatert virksomhet organiseres på måter som sikrer faglig uavhengighet i forhold til forvaltningen og gis roller og oppgaver som er tydelig avgrenset fra andre nasjonale FOU-miljøer.»

Komiteen stod samlet om følgende:

«Komiteen erkjenner at den virksomhet som søkes etablert gjennom et slikt kunnskapssenter, ikke ivaretas gjennom ordinær forskning ved universiteter og forskningsråd. Det er derfor riktig slik departementet legger opp til, at denne virksomheten stimuleres gjennom særskilte organisatoriske og finansielle løsninger.»

Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Senterpartiet hadde ønsket at SMM skulle fortsette som stiftelse utenfor forvaltningen, men det var ikke flertall for det. Stortinget fulgte komiteen og vedtok å etablere Kunnskapssenteret fra 1.1.2004 ved budsjettbehandlingen 10.12.2003. Helseministeren, Dagfinn

Høybråten (KrF), uttrykte glede over at Stortinget støttet etableringen, men Kunnskapssenteret ble ikke nevnt i debatten om helse- og sosialbudsjettet.<sup>2</sup>

Kunnskapssenterets ledelse trekker frem elementer i prosessen bak og ved etableringen i 2004 og peker på at det var aktører i de aktuelle miljøene som hadde forankring i EBM. Mørland (2014, side 120) omtaler hvordan ledere fra institusjonene som ble slått sammen, var aktører i prosessen og knyttet seg til det internasjonale EBM-nettverket:

«Vi har hatt stor tro på de faglige metodene vi forvaltet i Norge med trygg basis i internasjonale nettverk, og å introdusere bruken av disse for beslutningsstager i klinikk, forvaltning og undervisning.»

Kunnskapssenterets ideologiske grunnlag knyttes også til ulike typer av bevegelse som senterets «ideologiske og faglige bakgrunn» (side 123), hvor EBM-bevegelsen nevnes først, men også kvalitetsforbedringsbevegelsen og pasientsikkerhetsbevegelsen nevnes.

Kunnskapssenterets ledelse vektla også at etableringen av Kunnskapssenteret kom etter omorganiseringen av helseforvaltningen. Mørland (side 124) peker på at HELTEF i høringen om endringene ønsket å være kjernen i et nytt «Nasjonalt helsetjenesteinstitutt» – som en parallell til Folkehelseinstituttet, med forskning og utvikling av helsetjenesten som hovedansvarlig. Sosial- og helsedirektoratet ville imidlertid etablere «et miljø for metode- og kunnskapsvurderinger innenfor den nye helse- og sosialforvaltningen». Slik ble det, og departementet la opp til at direktoratet skulle ha en divisjon for forskning og utvikling, med etablering av en avdeling for medisinsk metodevurdering. De medisinske fakultetene og Legeforeningen var ifølge Mørland (2014, side 125) kritiske, både fordi en slik avdeling ville være for nært knyttet til forvaltningen, og fordi det var viktig å skille faglige vurderinger og beslutningsinstansene. Disse høringsinstansene mente at SMM fortsatt burde være et uavhengig faglig organ. Dette var vurderinger mindretallet i Helsekomiteen (som påpekt ovenfor) vektla i innstillingen, uten at det ble fremmet konkrete forslag til endringer i Stortinget.

Samtidig som departementet utformet disse planene høsten 2001, foreslo ledere ved Seksjon for helsetjenesteforskning i Folkehelseinstituttet, HELTEF og SMM i brev til departementsråden å slå sammen enhetene (jf. Mørland 2014, side 236). Seksjonen i Folkehelseinstituttet hadde lenge drevet kunnskapsoppsummering i tråd med Cochrane-nettverkets idealer, ledet av en av de norske gründerne i EBM-bevegelsen, Arild Bjørndal. Forslaget ble ikke fulgt i første omgang. Fra 1.1.2002 ble det etablert en seksjon i direktoratet, Divisjon for kunnskapshåndtering, med Bjørndal som leder. Bjørndal samarbeidet blant andre med Andy Oxman, også sentral aktør for EBM i Norge (Mørland 2014, side 125). Forslaget fra institusjonslederne høsten 2001 ble imidlertid raskt

tatt frem igjen. I 2003 bad ledelsen i direktoratet en gruppe om «å skissere et nasjonalt senter/institutt for metode- og kunnskapsvurdering på sosial- og helsefeltet, ved om mulig å slå disse miljøene sammen» (side 127). Gruppen foreslo å etablere et senter for kunnskapsoppsummering, og det var dette som ble fulgt opp høsten 2003 med vedtaket av statsbudsjettet for 2004.

Sammenholdes undersøkelsen av stortingsdokumentene om etableringen av Kunnskapssenteret med senterledelsens egen fremstilling ved tiårsmarkeringen, vil vi trekke frem tre forhold. For det første viser stortingsdokumentene at Bondevik-regjeringen ønsket å få en «særegen» organisasjon til å oppsummere kunnskap for departementet, blant annet som motvekt til krav om ressurser og nye metoder fra en rekke aktører. Kunnskap som verdi stod sterkt, og politikken trengte å få kunnskap oppsummert. For det andre støttet Stortinget dette, selv om opposisjonen var kritisk til etableringsprosessen og hadde ønsket at de uavhengige forskningsstiftelsene skulle bestå. Regjeringen ønsket ikke en ny forskningsinstitusjon, den ønsket noe annet enn det universitetene kunne gi. I dokumentene er det ikke referanser til EBM eller Cochrane-nettverket internasjonalt, det uttrykkes ingen tilslutning til bevegelsens verdier. For det tredje blir det fra Kunnskapssenterets side lagt vekt på innsatsen til aktører som lenge hadde arbeidet for EBM-virksomhet; innenfra blir altså EBM-bevegelsen sett som den viktige forankringen. Etter å ha tapt i 2001 vant disse aktørene frem høsten 2003, selv om det ikke ble anledning for senteret til å drive egen forskning.

## UTVIDELSER OG SENTERVEKST – I OPPGAVER OG ANSVAR

Fra 1.1.2004 var Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten etablert. Helsedepartementet bestemte navnet, og i allmøte i februar 2004 ble senterets visjon og verdigrunnlag konkretisert slik (Mørland 2014, side 131): «Vår visjon: God kunnskap former helsetjenesten», og: «Våre verdigrunnlag: åpenhet, integritet, ydmykhet, glød, likeverd». John-Arne Røttingen, lege og aktiv i EBM-bevegelsen, ble direktør (side 178). I april 2004 var vedtektene klare. Senteret fikk et vitenskapelig råd med medlemmer fra universitetene, helseregionene, Statens helsetilsyn, Legeforeningen og medisinske forskningsinstitusjoner (side 132).

Kunnskapssenteret omtales i budsjettforslaget fra Helse- og omsorgsdepartementet, i kapittel 725 i proposisjonene om statsbudsjettet fra 2004 til 2016. Vi har undersøkt endringer i omtale av senteret, av oppgaver og organisatoriske endringer. Kunnskapssenteret beskrives som etat under Sosial- og helsedirektoratet, senere Helsedirektoratet. De første årene uttrykkes senterets faglige uavhengighet (2004–2007), senere heter det at senteret ikke kan instrueres i faglige spørsmål (2010). I proposisjonen for 2005, St.prp. nr. 1 (2004–05) (side 102) heter det:

«Kunnskapssenterets visjon er God kunnskap former helsetjenesten, og hovedformålet er å bidra til effektive, tilgjengelige, trygge og likeverdige helsetjenester av høy kvalitet gjennom å generere, oppsummere, vurdere og formidle forskningsbasert kunnskap. Senteret skal særlig fremskaffe og legge til rette for bruk av kunnskap om effekten, nytten og kvaliteten av metoder, dvs. intervensjoner, virkemidler og tiltak.»

I beskrivelsen av formål og hovedprioriteringer i proposisjonen for 2006 (St.prp. nr. 1 (2005–06)) heter det (side 100–102):

«Kunnskapssenterets kjerneaktiviteter er kunnskapshåndtering og kvalitetsmåling. Forskning, undervisning og formidling er viktige aktiviteter som skal understøtte kjerneaktivitetene [...]. Senteret prioriterer problemstillinger der det er faglig uenighet, varierende praksis, usikkerhet om tiltakets nytteverdi, problemstillinger som omfatter store pasientgrupper eller alvorlige tilstander, som har stor interesse for allmennheten og tiltak som vil koste samfunnet store summer å ta i bruk eller investere i» (side 100).

I proposisjonen for 2007 (St.prp. nr. 1 (2006–07), side 100–101) ble det foreslått å innlemme Gruppe for kvalitetsutvikling i sosial- og helsetjenesten (GRUK) i senteret. GRUK var etablert i 1999. Dette ble første organisasjonsutvidelse. Som andre utvidelse ble det foreslått å etablere en nasjonal enhet for pasientsikkerhet. I proposisjonen for 2008 (St.prp. nr. 1 (2007–08), side 98–101), foreslås overføringer fra helseforetakenes budsjetter til å finansiere Helsebiblioteket som en del av Kunnskapssenteret. Dette ble tredje utvidelse av oppgaver.

Helseforetakene hadde tatt i bruk ressursene ved Kunnskapssenteret i større utstrekning og nevnes fra nå av på linje med direktoratet som bestiller av oppdrag. Prioriteringene var: «kunnskapshåndtering, kvalitetsforbedring, pasientsikkerhet og kvalitetsmåling». Nasjonalt råd for kvalitet og prioritering ble etablert av Helse- og omsorgsdepartementet i 2007. Å være sekretariat for rådet ble fjerde utvidelse av oppgavene. Drift av et nasjonalt meldesystem for uønskede hendelser knyttet til blodprodukter (ibid., side 99) var femte utvidelse. I proposisjonen for 2009 omtales ikke nye oppgaver.

Mørland omtaler også endringen i 2008, da Kunnskapssenteret fikk ansvaret for det internasjonale Campbell-sekretariatet. Det ble etablert en seksjon for velferdstjenester, ledet av Bjørndal, som også var styreleder for Campbell-sekretariatet. «Som lillesøster til Cochrane Collaboration var det en logisk tilhørighet.» Dette passet svært godt (side 162):

«Ideologien til Campbell Collaboration, var å bruke den samme arbeidsmåten til å fremskaffe gode beslutningsgrunnlag for offentlige og private

tjenester innen sosial velferd, justis og utdanning, som Cochrane Collaboration hadde en lang tradisjon for innen helse.»

Og side 172:

«Fagområdene som Campbell dekket gikk imidlertid langt utover Kunnskapscenterets ansvar for *helsetjenesten*. Enda tydeligere ble det da Campbell-arbeidet førte til et engasjement og samarbeid mellom departementene/direktoratene som var ansvarlige for velferd, jus og undervisning om en egen satsing på kunnskapsbaserte tjenester. Dette var i og for seg positivt og gledelig for oss. Flere ønsket imidlertid dette forankret i Kunnskapscenteret, noe som faglig sett syntes problematisk. Etter mye diskusjon om ressurser ble det en intensjonsavtale mellom velferdsdirektoratene og Kunnskapscenteret om oppbygging av kompetanse og kunnskapsoppsamlinger, tidsbegrenset til tre år, senere forlenget til fire år.»<sup>3</sup>

I forslaget for 2010 (Prop. 1 S (2009–2010) (side 92–94))<sup>4</sup> omtales Kunnskapscenteret som «et faglig selvstendig organ under Helsedirektoratet»<sup>5</sup>. Omtalen av aktiviteter var som tidligere. Sekretariatet for Campbell Collaboration skulle holde oversikt over «alle eksisterende og nye studier om effekten av alle typer virkemidler innenfor feltene sosial velferd, utdanning og kriminalitetsforebyggende arbeid» (ibid., side 93). Dette var sjettede oppgaveutvidelse.

I Prop. 1 S (2010–2011) (side 97–99) omtales Kunnskapscenteret igjen som «et selvstendig forvaltningsorgan under Helsedirektoratet» (ibid., side 97). I Prop. 1 S (2011–2012) er «kunnskapsbasert praksis» kommet inn som et begrep for innhenting, oppsummering, analyse, formidling og implementering av et bestemt kunnskapsgrunnlag for helsetjenesten. Proposisjonen omtalte utvidede oppgaver (ibid., side 89):

«Kunnskapssenteret skal i samarbeid med nettverket av direktører for velferdstjenestene etablere en kunnskapssenterfunksjon for velferdstjenestene. (*hensikten skulle være*) [...] å bygge kapasitet for å lage systematiske oversikter og derved bidra til bedre beslutninger om policy og praksis i velferdstjenestene.»

Kriminalomsorgen, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Politidirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Husbanken skulle bidra med ressurser. Også Arbeids- og velferdsetaten var engasjert i samarbeidet. Fra juli 2012 fikk Kunnskapscenteret oppgavene med å motta og behandle meldinger om uønskede hendelser (etter endring av spesialisthelsetjenesteloven). Dette ble den sjuende utvidelsen av senterets oppgaver. Meldingene skulle «bidra til læring og forbedring i helsetjenesten» (side 88), slik det var foreslått i stortingsmelding 16 (2010–2011) «Om nasjonal helse- og omsorgsplan».

Prop. 1 S (2012–2013), side 79–81, omtaler økning i budsjettet til Helsebiblioteket. Omtalen om samarbeid med direktørene for velferdsetatene er uendret. System for innføring av ny teknologi i spesialisthelsetjenesten skulle implementeres. I Prop. 1 S (2013–14), side 63–65, omtales innsats for kvalitetsforbedrings- og pasientsikkerhetsarbeid og oppfølging av tiltak i stortingsmelding 10 (2012–13) «Om kvalitetsforbedring i helsetjenesten».

Kunnskapssenterets oppsummering (Mørland 2014, side 140) vektlegger at oppgavene som ble fastlagt i 2004, fortsatt preget senteret i 2014. Vekst hadde vært hovedlinjen, «i ambisjoner, aktiviteter, økonomi og personell» (side 120). Senteret ytte tjenester til forvaltning og spesialisthelsetjeneste. Kunnskapshåndtering, med utarbeiding av systematiske metodevurderinger, kunnskapsoppsummeringer og Cochrane-rapporter, fremheves som kjerneaktivitet. Hurtigoppsummering og metodevarsling og formidling av internasjonale rapporter (side 144) var andre oppgaver. Direktoratet var mest aktivt som bestiller, og helseforetakene hadde gradvis kommet mer med. Fra 2007 kom også Statens legemiddelverk og Nasjonalt råd for kvalitet og prioritering i helsetjenesten til (side 148–149). Den andre kjerneaktiviteten for senteret var monitorering av helsetjenester, med kartlegging av brukererfaringer og kvalitetsmålinger. Internasjonalt samarbeid, som Cochrane- og Campbell-samarbeidet, var viktig. Den norske delen av Cochrane-samarbeidet var med i senteret fra begynnelsen, og ansatte deltok i internasjonalt samarbeid (Mørland 2014, side 142). Helsebiblioteket bidro til vekst i bevilgninger ved ompostering fra helseforetakene.

Om Kunnskapssenteret skulle drive egen forskning, ikke bare oppsummere andres forskning, var ifølge Mørland (2014) et tilbakevendende diskusjonstema. Det skulle ikke drives primærforskning, bare understøttende forskning, ved senteret. Dette var også tema i stortingskomiteen allerede høsten 2003 da statsråden understreket at senteret ikke skulle være et forskningscenter, men et senter for oppsummering av forskning. Ansatte som kom fra Folkehelseinstituttet (som fra 2002 flyttet til Sosial- og helsedirektoratet) og fra HELTEF, var helsetjenesteforskere. Mørland (2014, side 154) peker på at det kunne være utfordrende ikke lenger å drive forskning. Mørland fremhever likevel at den uavhengige stillingen og retten til å drive egen forskning som understøttet levering av beslutningsunderlag, var viktig (side 154).

Fra departementet ble også forholdet til forskningen tematisert i oppsummeringen etter ti år, som i intervju med tidligere departementsråd Anne Kari Lande Hasle (sitert i Mørland 2014, side 193–194): «... det var både utfordrende og krevende å samle kompetansmiljøer. Det ble en vanskelig debatt om 'fri forskning' ... og «vi mener at Kunnskapssenteret har blitt et forbilde for andre kunnskapsintensive sektorer. Debatten om den frie forskningen og ønsket om at alle forsknings- og utviklingsmidler skal kanaliseres gjennom Forskningsrådet og universitetene har roet seg». Disse kommentarene ser vi



som uttrykk for at departementets ledelse ønsket seg oppsummering av forskning fra et eget kunnskapscenter, fra sine egne, og at departementet hadde fått det som det ville i de årene som var gått.

Kunnskapscenterets oppgaver og ressurser ble utvidet de første ti årene, men ideologi og verdier fremstår uendret. Kunnskapsoppsummeringer for sosialpolitiske og andre områder utenfor helsetjenesten fulgte samme metode og mønster som oppsummeringer for helsetjenestene. Budsjettene økte sterkt, som regel ved ompostering innenfor Helsedepartementets budsjett. Flere av endringene gjaldt forvaltningsoppgaver, som drift av registre og sekretariater. Det fremgår ikke tydelig hva som foranlediget disse utvidelsene i proposisjonene, men omtalen i jubileumsheftet tyder på at senteret og dets ledelse ønsket vekst og gjerne tok på seg nye oppgaver. Formuleringene om senteret varierer noe, men det omtales gjennomgående som etat, en forvaltningsenhet som Helsedirektoratet hadde ansvar for å etatstyre. Metodene for kunnskapsbehandling omtales ikke i dokumentene; valg av metoder må forstås som et uttrykk for senterets faglige selvstendighet.

## FORENKLING AV DEN SENTRALE HELSEFORVALTNINGEN

I forslaget til revidert budsjett for 2015 var omorganisering av den sentrale helseforvaltningen tema, med en reduksjon av antallet enheter fra 15 til 11 (Prop. 119 S (2014–2015), side 118), og særlig avvikling av etater under de store enhetene (Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet). Forvaltningsoppgaver skulle flyttes til Helsedirektoratet, produksjon og oppsummering av kunnskap skulle samles i det tradisjonsrike Folkehelseinstituttet. To institusjoner ble flyttet inn i Folkehelseinstituttet. Det gjaldt Kunnskapscenteret og Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS), som hadde vært et forskningsinstitutt innenfor instituttsektoren siden 2001. To nye enheter, Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten og et eget direktorat for e-helse, skulle også etableres. Dette krevde noen endringer i helselovgivningen, i hovedsak klageordninger og noen navneendringer, og forslag til slike endringer ble sendt til høring i juni 2015. I Prop. 9 L (2015–2016) oppsummeres høringsinnspillene. Det kom ikke motforestillinger i høringen mot å innlemme Kunnskapscenteret i Folkehelseinstituttet. Heller ikke i innstillingen fra Helse- og omsorgskomiteen ble det uttrykt motforestillinger (Innst. 91 L). Men komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti uttalte (side 4):

«Disse medlemmer legger til grunn at Kunnskapscenterets oppdrag med å utarbeide best mulig kunnskapsgrunnlag for helsesektoren kan fortsette på selvstendig grunnlag, slik at både helsetjenesten og politiske beslutningstakere kan fatte velbegrunnede og riktige vedtak.»

De samme medlemmene kritiserte også at forslagene kom brått og at (side 4)

«prosessen har vært preget av hastverk, og at det blir for liten tid fra statsbudsjettet for neste år vedtas til endringene er ment å tre i kraft, 1. januar 2016. Endringene skjer følgelig i realiteten uten Stortingets viten og medvirkning. Disse medlemmene mener dette er uheldig».

I debatten i Stortinget om innstillingen (Sak 1, 7. des. 2015, side 836–839) fremkom det heller ikke kritikk mot innlemming av Kunnskapscenteret i Folkehelseinstituttet. Statsråd Bent Høie (side 838) understrekte at den nye strukturen innebar en rendyrkning av rollene til Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet, med forvaltning i Helsedirektoratet og kunnskapsproduksjon i Folkehelseinstituttet, og med tilsynsoppgaver i Statens helsetilsyn. Representanter fra opposisjonen mente det var kritikkverdig at organisasjonsendringene kom svært raskt, og at det ikke var særlig anledning til å sette seg inn i og drøfte planene, men regjeringens rett til å organisere forvaltningen ble akseptert.

Med disse endringene fikk Folkehelseinstituttet et utvidet samfunnsoppdrag og skulle heretter ha helhetlig ansvar for kunnskapsproduksjon og kunnskapsoppsummeringer på helseområdet. Kunnskapscenterets tidligere forvaltningsoppgaver ble overført til Helsedirektoratet. Konkretisering fulgte i det ordinære budsjettforslaget. I Prop. 1 S (2015–2016) (side 73) ble det blant annet foreslått å dele budsjettposten (kapittel 725) fra saldert budsjett for 2015 på 172 mill. kroner i to, med 152 mill. kroner til Folkehelseinstituttet og om lag 21,5 mill. kroner til Helsedirektoratet.

I regjeringens budsjettforslag for 2017 (Prop. 1 S (2016–2017), side 49) fremgår det at Folkehelseinstituttet i 2016 hadde arbeidet for å integrere ansvarsområdene fra Nasjonalt kunnskapscenter for helsetjenesten og Statens institutt for rusmiddelforskning i

«... driften etter omorganiseringen av helseforvaltningen, og har fokusert på å etablere organisering og arbeidsformer som ivaretar og utvikler instituttets utvidede mandat når det gjelder kunnskapsgenerering om og for helse- og omsorgstjenesten, inkludert kunnskapsoppsummering og metodevurdering».

I den siste proposisjonen er det ingen spesiell omtale av Kunnskapscenteret, og fra 2017 er senteret en av fire avdelinger i en ordinær avdelingsstruktur.<sup>6</sup> Kunnskapsoppsummeringer som aktivitet er imidlertid ikke borte, men en viktig oppgave for hele Folkehelseinstituttet.

## ANALYSE OG DISKUSJON

Vi har sett Kunnskapssenteret bli etablert som forvaltningsenhet, få et utvidet virkeområde og økte ressurser, for så å bli avviklet som egen enhet og plassert inn i en annen virksomhet, i Folkehelseinstituttet.

Denne historien om Kunnskapssenteret kan forstås i lys av mer generelle trekk ved etableringer av forvaltningsenheter. At en forvaltningsenhet blir til, vokser sterkt og avvikles som egen enhet, kan forstås som ledd i et mønster for etablering og avvikling av enheter i forvaltningen utenfor departementene. Lægreid, Roness og Rolland (2013) peker på ulike prosesser: nydanning, utskilling fra departementer (immigrasjon nedover), sammenslåing av ulike enheter eller ved at virksomhet utenfor forvaltningen trekkes inn (immigrasjon oppover). Deres analyse av endringer som involverte sentraladministrative enheter i Norge etter 1947, viser at de fleste av de relativt få etableringene av nye etater mellom 2002 og 2005 (under Bondevik II-regjeringen) skjedde ved nydanning. Etablering av Kunnskapssenteret var av disse. Endringen fra 2016, med innlemming i Folkehelseinstituttet, kan tilsvarende ses som en immigrasjon oppover.

Ses historien om Kunnskapssenteret i lys av endringer i sentraladministrasjonen etter 1985, jf. Grønlie og Flo (2008), og spesielt i helseforvaltningen, jf. Christensen (1994) og Berg (2009), kan etableringen og veksten i Kunnskapssenteret oppfattes som et ledd i en utvikling hvor departementet i større utstrekning ble et politisk sekretariat, med ønsker om å få kunnskap for politikktutforming fra en enhet nær departementet.

Vi har undersøkt denne utviklingen med institusjonelle perspektiver på endringene. Vi har spesielt vurdert Kunnskapssenterets verdier og dets institusjonelle kontekst, som en enhet forankret i EBM-bevegelsen og med virke for helseforvaltningen ved inngangen til 2000-tallet. Uttrykkene for Kunnskapssenterets verdier og deres felles referanser med EBM-bevegelsen fant vi i senterets egne tekster (Mørland 2014) og i deres leveranser, jf. Malterud mfl. (2016) og Bjelland mfl. (2017). I stortingsdokumentene var det forvaltningens behov for kunnskap som ble artikulert.

Opprettelsen av Kunnskapssenteret i 2004 skjedde i en tid med store endringer i den sentrale helseforvaltningen i Norge. Med etableringen av senteret ble to uavhengige stiftelser, begge med betydelig statsstøtte, fusjonert med en del av et direktorat. Dette kan ses som en styrking av forvaltningen på bekostning av forskningen. Bevilgningene til stiftelsene ble konvertert fra forskning til oppsummering av forskning som grunnlag for politikken.

Med etablering av Kunnskapssenteret ønsket regjeringen å samle fagmiljøer som arbeidet med metode- og kunnskapsvurderinger for helsepolitikk, til én organisasjon, der oppdraget ikke var fri forskning, men oppsummering av eksisterende forskningsresultater. Departementet ønsket kunnskap fra sine egne etater, og ville ikke være så avhengig av universitetene. Stortingskomi-

teen anerkjente at det var behov for særskilte organisasjoner og finansielle løsninger. Det ble etablert en «særskilt organisasjon» i form av en etat med spesielle oppgaver og spesiell finansiering. Denne fikk et eget budsjettkapittel, som et uttrykk for en institusjonalisering, og den ble samlokalisert i et stort og ærverdig bygg, det gamle Rikshospitalets kvinneklinikk.

Den organisasjonen som fikk disse oppgavene, hadde imidlertid også et verdimeslig fellesskap i den internasjonale EBM-bevegelsen. Verdier fra denne bevegelsen fantes ved det nye senteret – og ble forankret i en forvaltningsenhet. Aktørene og pådriverne i ulike enheter i helseforvaltningen – og i forskningsstiftelsene – var engasjert i EBM-aktivitet. Kunnskap som verdi var felles. Politikken ville imidlertid ha noe eget – mens senteret hadde videre ambisjoner – også om forskning. EBM-bevegelsens aktører valgte metodene. Verdiene med demokratisering av kunnskap ble til vektlegging av en spesiell metodikk, som knytter EBM-organisasjoner verden over sammen (Malterud mfl. 2016). Stortingsdokumentene henviste ikke til EBM-bevegelsen. Det var norske EMB-aktører som gjorde stor innsats for å få EBM-bevegelsens verdier implementert i Kunnskapssenteret. Aktører i helseforvaltningen og i forskningsmiljøer så muligheter for å etablere institusjonelt fotfeste for denne medisinske kunnskapsforståelsen i Norge. De fikk handlingsrom og fullmakter i form av et senter og en forvaltningsenhet med eget budsjettkapittel, i alle fall for noen år. Dette taler for at det var aktører med betydelig innflytelse som virket, og at ideene om aktivitet som var skapt i det internasjonale nettverket, fikk fotfeste. Måten det skjedde på, med etablering av en institusjon i helseforvaltningen, kan med Sahlin-Andersen (1996) og Røvik (2011) forstås som en kontekststøttet tilpasning, heller enn som en import av ideer og mønstre, som hos DiMaggio og Powell (1991). Ideen om et EBM-senter var internasjonal, mens utformingen var tilpasset den aktuelle konteksten. Senteret arbeidet med og for evidensbevegelsens verdier, noe Selznicks (1957, 1992) begrep om institusjonalisering gir mulighet til å analysere.

Vi kunne ha konkludert med at det var EBM-aktører som hadde skapt senteret, og at ideene om EBM-sentre og deres virksomhet hadde spredd seg til Norge. Tilsvarende forhold fremheves også av Hansen og Rieper (2010) for danske forhold ved etablering av EBM-organisasjoner. Vi vil likevel understreke at ikke bare aktørers innsats, men også trekk ved forvaltningspolitikken og andre kontekstuelle og historiske forhold hadde vesentlig betydning for etableringen av Kunnskapssenteret. Senteret ble etablert i en periode da den sentrale helseforvaltningen var i omdanning. Departementet hadde fått en tydeligere rolle som politisk sekretariat, og det var i denne situasjonen det uttrykte behov for og fikk gehør i Stortinget for å etablere et kunnskapssenter. Senteret skulle være departementets eget, og gi andre leveranser enn det universitetene gav. Det var så å si et landskap som kunne bebygges av nye

organisasjoner. Situasjonen gav rom for handlekraftige aktører med tilhørighet i den internasjonale EBM-bevegelsen.

Kunnskapssenterets arbeidsfelt ble gradvis utvidet. I budsjettokumentene og i jubileumsskriftet tydeliggjøres en sterk økning i budsjettene, med flytting av budsjettposter og nye oppgaver. Oppgaver for velferdstjenestene var en utvidelse av virkefeltet, men samme metodikk og verdiene fra EBM-tradisjonens repertoar fulgte med. I Norge utføres Cochrane- og Campbell-aktiviteter i samme organisasjon. At Kunnskapssenteret begynte med Campbell-arbeid før dette fikk finansiering, kan tyde på at senteret hadde ambisjon om å utvide det evidensbaserte virkefeltet også til velferdsområdet og andre politikfelt. En av de norske Cochrane-aktørene, Bjørndal, ble leder for denne delen av virksomheten. Dette kan bidra til å forklare hvordan EBM-metodikken har fått så sterk innflytelse innenfor velferdstjenestene. I Kunnskapssenterets egen oppsummering av senterets tiårige historie vektlegges innsatsen fra senterets ansatte, og et miljø i senteret som var samlet om verdier og oppgaver (Mørland 2014). I lys av institusjons- og institusjonaliseringsbegrepene hos Selznick (1957, 1992) vil dette ses som uttrykk for innsats for å fremme verdier og institusjonalisering.

Generelt åpner evidensbevegelsens metoder bare i begrenset grad for kritisk drøfting av kontekstens betydning, slik Greenhalgh (2012) viser. Vi har tidligere vist at disse metodene for å oppsummere kunnskap brukes nærmest uavhengig av spørsmålene som stilles, jf. Malterud, mfl. (2016). De systematiske oversiktene er uttrykk for rutiniserte praksiser, jf. Bjelland mfl. (2017). Vi vil si at det heller var ideene om handling, om å oppsummere forskning på spesielle måter, mer enn ideene om organisering som reiste. Innledningsvis viste vi til hvordan kunnskapsoppsummering ble et sentralt virkemiddel for EBM-bevegelsens verdier. EBM-bevegelsen arbeidet helt fra starten av for at vitenskapelig evidens i større grad skulle danne grunnlag for beslutninger i og om helsetjenesten. I den norske debatten påpekte Grimen og Terum (2009) at spredning av EBM-bevegelsens metoder og egne EBM-organisasjoner kunne komme til å overta for universitetene som hovedleverandører av kunnskap til politikken. Vi har sett at departementet med Kunnskapssenteret ønsket og fikk nyttige forvaltningsnære leveranser. Vi vil gi støtte til Grimens (2009) vurdering, at Kunnskapssenteret først og fremst styrket forvaltningen.

Vi finner derimot ikke sterke argumenter til støtte for Bjørndals (2009) argument om at EBM representerer demokratisering av kunnskapen, med forskyvning av makt fra profesjonene. Gjennom Kunnskapssenteret fikk EBM-bevegelsen innflytelse ved å levere kunnskap til politikken. Med senterets valg av metoder og overordnede kunnskapsteoretiske verdier for offentlig forvaltning har deres leveranser bidratt til å gi gyldighet til bestemte former for kunnskap. Kunnskapssenteret var lenge en offentlig etat, som også så seg som del av EBM-bevegelsen, med tilslutning til dens verdier og metodevalg og med

aktiv deltakelse i bevegelsen internasjonalt. Det var verdimessige spenninger i denne situasjonen. Vi oppfatter det som motsetningsfylt samtidig å være en offentlig etat og del av en bevegelse, at evidensbevegelse og helseforvaltning er under samme tak. Med den siste endringen ble denne situasjonen endret. I Folkehelseinstituttet er det legitimt med forskning; instituttet er et forvaltningsforskningsinstitutt. Forvaltningsoppgaver som hadde bidratt til senterets vekst, ble overført til Helsedirektoratet. Nå har ikke evidensbevegelsens kunnskapssenter lenger ordinære forvaltningsoppgaver. Noe av det motsetningsfylte er forandret.

### **KUNNSKAP FOR POLITIKK – INSTITUSJONER I ENDRING**

Det at Kunnskapssenteret ble overført til Folkehelseinstituttet og fra 1.1.2017 er en av fire ordinære avdelinger, kan også forstås på flere måter. Med Solberg-regjeringens ønske om å redusere antallet underliggende enheter under Helse- og omsorgsdepartementet, slik det ble understreket i revidert budsjett i 2015, var det organisatoriske landskapet igjen i spill, som på begynnelsen av 2000-tallet. Nå er Kunnskapssenteret uten budsjettkapittel med egen omtale, senteret får ikke lenger tildelingsbrev og har ikke styringsdialog med Helsedirektoratet. Forvaltningsoppgaver er flyttet til Helsedirektoratet. Senteret skal samlokaliseres med Folkehelseinstituttet, som er Helse- og omsorgsdepartementets etat for forskning og overvåkning av helseforhold og med utbredt samarbeid med universiteter og med forskningsmiljø i spesialisthelsetjenesten.

Den nye situasjonen kan på den ene siden forstås som resultat av en devaluering av senteret – en avvikling av en egenart som selvstendig senter, en deinstitutionalisering. På den annen side kan endringen også ses som en anerkjennelse av verdiene i Kunnskapssenteret og av betydningen av kunnskapsoppsummeringer. I et slikt perspektiv kan endringen ses som uttrykk for at verdiene i Kunnskapssenteret har spredd seg – som et virus, med Røviks (2011) metafor. Det kan tenkes at verdiene fra EBM-bevegelsen etter hvert har fått større tilslutning, også i Folkehelseinstituttet. Kanskje er det slik at Folkehelseinstituttet har fått disse verdiene «infused», med Selznick (1957, 1992). Folkehelseinstituttet, med sin historie fra 1929, er imidlertid også en institusjon med verdimessige forankringer som kunne vært gjenstand for analyse. Et alternativ til å se de siste endringene som en deinstitutionalisering er å se endringen som en alminneliggjøring, at Kunnskapssenterets virksomhet blir mer ordinær i helseforvaltningen.

I 2004 ønsket departementet seg kunnskap fra sine egne, fra en forvaltningsenhet, ikke forskning, men oppsummering av forskning. De ansatte i senteret ville gjerne drive forskning, – og med innlemmelsen av Kunnskapssenteret i Folkehelseinstituttet i 2016 er dette mer mulig enn før. Hele tiden har de systematiske kunnskapsoppsommeringene vært valgt og prioritert fra

senteret, og dette er uttrykk for felles verdier i EBM-bevegelsen. Hvordan den kunnskapsoppsummerende EBM-aktiviteten fra Kunnskapssenteret inkluderes i og vil prege Folkehelseinstituttets virke og departementets ønsker gjennom sin styring av instituttet, vil være interessant å følge videre. Vår analyse understreker betydningen av å rette søkelyset ikke bare mot enkeltorganisasjoner, for å forstå deres institusjonalisering, deres etablering, virke og avvikling, men også den konteksten, tiden og rammene disse eksisterer i.

## NOTER

- 1 Kilde <https://helsedirektoratet.no/publikasjoner/arsrapport-for-helsedirektoratet>, [www.fhi.no](http://www.fhi.no)
- 2 S.tid. (2003–04) side 1091; budsjettdebatten 10. desember tok fire timer og er gjengitt på sidene 1076–1108.
- 3 Kunnskapsdepartementet fikk i 2013 «Kunnskapssenter for utdanning» som avdeling i Norges forskningsråd.
- 4 Fra og med budsjettåret 2010 ble navnet på budsjettproposisjonene endret fra St.prp. nr. 1 til Prop. 1 S.
- 5 Sosial- og helsedirektoratet ble til Helsedirektoratet 1.4.2008.
- 6 <https://www.fhi.no/om/om-fhi/fhi/folkehelseinstituttets-organisasjon/> 11.01.2017.

## LITTERATUR

- Berg, O. (2009). *Spesialisering og profesjonalisering. En beretning om den sivile norske helseforvaltningens utvikling fra 1809 til 2009*, Del 1: 1809–1983, Rapport fra Helsetilsynet nr. 8/2009.
- Bjelland, A.K., K.T. Elvbakken og K. Malterud (2017). Kunnskapsoppsummeringer – ideologi og ritualisert praksis. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 2, 150–163.
- Bjørndal, A. (2009). Målet er kunnskapsbaserte og brukersentrerte tjenester. I: Grimen, H. og L.I. Terum. *Evidensbasert profesjonsutøvelse* (red.), Oslo: Abstrakt forlag, side 125–144.
- Black, N. (2001). Evidence based policy: proceed with care. *BMJ*, 323, 4. august 2001, 275–277.
- Chalmers, I. (1993). The Cochrane collaboration: preparing, maintaining, and disseminating systematic reviews of the effects of health care. *Ann NY Acad Sci*, 703, 156–63; discussion 63–5.
- Christensen, T. (1994). *Politisk styring og faglig uavhengighet : reorganisering i den sentrale helseforvaltningen*, Oslo: TANO.
- Cochrane Collaboration. *About us*. <http://www.cochrane.org/aboutus> (06.05.2015).
- DiMaggio, P.J. og W.W. Powell (1991). The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields. I: Powell, W.W. og P.J. DiMaggio (red.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, side 63–82.
- Elvbakken, K.T. og K. Ludvigsen (2016). Medical professional practices, university disciplines and the state. A case study from Norwegian hygiene and psychiatry 1800–1940. *Hygiea Internationalis*, 12(2), 7–28.
- Greenhalgh, T. (2012). Why do we always end up here? Evidence-based medicine's conceptual cul-de-sacs and some off-road alternative routes. *J Prim Health Care*, 4(2), 92–97.
- Greenhalgh, T. og J. Russell (2009). Evidence-based policymaking, a critique. *Perspectives in Biology and Medicine*, 52(2): 304–18.



- Greenhalgh, T., J. Howic og N. Maskrey (2014). Evidence based medicine: a movement in crisis? *BMJ* 2014; 348: g3725 doi: 10.1136/bmj.g3725 (Publisert 13 juni 2014).
- Grimen, H. (2009). Debatten om evidensbasering – noen utfordringer. I: Grimen, H. og L.I. Terum (red.): *Evidensbasert profesjonsutøvelse*, Oslo: Abstrakt forlag, side 191–222.
- Grimen, H. og L.I. Terum (2009). Profesjonsutøvelse – kvalitet og legitimitet. I: H. Grimen og L.I. Terum (red.): *Evidensbasert profesjonsutøvelse*, Oslo: Abstrakt forlag, side 9–16.
- Grønlie, T. og Y. Flo (2008). *Sentraladministrasjonens historie*, bind 2, Bergen: Fagbokforlaget.
- Hansen, H.F. (2014). Organization of evidence-based knowledge production: Evidence hierarchies and evidence typologies. *Scandinavian Journal of Public Health*, 42 (suppl. 13), 11–17.
- Hansen, H.F. og O. Rieper (2009). The evidence Movement, The Development and Consequences of Methodologies in Review Practices. *Evaluation*, 15(2), 141–163.
- Hansen, H.F. og O. Rieper (2010). The Politics of Evidence-Based-Policy-Making: The Case of Denmark. *German Policy Studies*, 6(2), 87–112.
- Hill, G.B. (2000). Archie Cochrane and his legacy: An internal challenge to physicians' autonomy? *Journal of Clinical Epidemiology*, 53(12), 1189–1192.
- JAMA (1992). Evidence-based medicine. A new approach to teaching the practice of medicine. *JAMA*, 268(17), 420–5.
- Lægreid, P., P.G. Roness og V. Rolland (2013). Agencification and Corporatization in Norway 1947–2011, *International Journal of Public Administration*, 36(9), 659–672.
- Malterud, K., A.K. Bjelland og K.T. Elvbakken (2016). Evidence-based medicine – an appropriate tool for evidence-based health policy? A case study from Norway. *Health Research Policy and Systems*, 14(1), 15. doi:10.1186/s12961-12016-10088-12961
- Mørland, B. (2014). Kunnskapssenteret 10 år. *Michael*, 11, 113–255.
- Oliver, K., T. Lorenc og S. Innvaer (2014). New directions in evidence-based policy research: a critical analysis of the literature. *Health Res Policy Syst*, 12, 34.
- Pope, C. (2003). Resisting Evidence: The Study of evidence-Based Medicine as a Contemporary Social Movement. *Health*, 7, 267–282.
- Porter, D. (1994). *The history of public health and the modern state*. Amsterdam: Clio Medica.
- Røvik, K.A. (2011). From Fashion to Virus: An Alternative Theory of Organizations' Handling and Management Ideas. *Organization Studies*, 32(5), 631–653.
- Sackett, D. og R. Hynes (1995). On the need for evidence based medicine. *Evidence-based medicine*, 1(1), 5–6.
- Sackett, D.L., W.M. Rosenberg, J.A. Gray, R.B. Haynes og W.S. Richardson (1996). Evidence based medicine: What it is and what it isn't. *British Medical Journal*, 312(7023), 71–72.
- Sahlin-Andersen, K. (1996). Imitating by editing Success: The Construction of Organization Fields. I: B. Czarniawska-Joerges og G. Sevon (red.), *Translating organizational change*, Berlin: De Gruyter, side 69–92.
- Schiøtz, A. (2003). *Folkets helse, landets styrke, Det norske helsevesenet 400 år*, Bind II, Oslo: Universitetsforlaget.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*, Berkeley: University of California Press.
- Selznick, P. (1992). *The Moral Commonwealth, Social theory and the Promise of Community*, Berkeley: University of California Press.
- Smith, R. og D. Rennie (2014). Evidence-Based Medicine – An Oral History. *JAMA*, 311(4), 365–367.
- Straus, S.E., P. Glasziou, W.S. Richardson og R.B. Haynes (2011). *Evidence-based medicine: How to practice and teach it*, Edinburg: Churchill Livingstone/Elsevier.

Statskonsult (2004). Tydeliggjøring av et direktorat En underveisevaluering av Sosial- og helsedirektoratet, Rapport 2004:5

St.prp. nr. 1 (2003–04): side: 97–99

St.prp. nr. 1 (2004–05): side: 102–104

St.prp. nr. 1 (2005–06): side: 100–101

St.prp. nr. 1 (2006–07): side: 100–101

St.prp. nr. 1 (2007–08): side: 98–101

St.prp. nr. 1 (2008–09): side: 98

St.prp. nr. 1 (2009–10): side: 92–94

Prop. 1 S (2010–11): side: 87–94

Prop. 1 S (2011–12): side: 89

Prop. 1 S (2012–13): side: 79–81

Prop. 1 S (2013–14): side: 63–65

Prop. 119 S (2014–15): side: 75

Prop. 1S (2015–2016): side: 73

Prop. 1S (2016–2017): side: 49

Innstilling til Stortinget: Budsjettinnstilling S, nr. 11 (2003–04)

Innstilling til Stortinget 91 L (2015–16)

Stortingstidende (2003–04): side 1076–1108

Stortingstidende (2015–16): side 836–839

## SAMMENDRAG

*Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten (Kunnskapssenteret)* ble etablert i 2004 som etat under Sosial- og helsedirektoratet. Kunnskapssenterets hovedoppgave var å oppsummere kunnskap for bedre helsetjenester, men det hadde også andre oppgaver, som støtteoppgaver for kvalitetssikringsarbeid i helsetjenesten. Kunnskapssenteret huser det norske Cochrane-senteret, som representerer bevegelsen Evidence Based Medicine (EBM) og har søsterorganisasjoner i mange land. Vi har undersøkt trekk ved institusjonaliseringen av senteret: etableringen, den sterke veksten i Kunnskapssenteret frem til 2014, til senteret ble innlemmet i Folkehelseinstituttet i 2016. Vi har undersøkt den kombinerte rollen som offentlig etat og norsk sete for en internasjonal bevegelse. Vi kombinerer innsikt fra studier av evidensorganisasjoner med perspektiver fra studier av institusjonalisering, med særlig vekt på verdier, og av helseforvaltningen. Vår vurdering er at Kunnskapssenterets etablering og utvikling har mange likheter med lignende organisasjoner. Samtidig må konkrete kontekster, norsk helsepolitikk og forvaltning tas med for å forstå etableringen, veksten og endringer av senteret. En konkret situasjon i den sentrale helseforvaltningen og spesialisthelsetjenesten gav åpning for det nye senteret i 2004, og i 2016 ble den spesielle rollen til senteret avviklet, noe vi ser som del av en alminneliggjøring av dets virksomhet.

## ABSTRACT

The Norwegian Knowledge Centre for the Health Services (NOKC) was established in 2004 within the Directorate of Social and Health Services. The main assignments included development of systematic reviews of medical research to promote health services, as well as monitoring quality improvement of health services. The Norwegian Cochrane-Centre, representing the Evidence Based Medicine (EBM) movement, was included in NOKC. We have analysed parliamentary documents and internal documents to explore the institutionalization; the establishment, the expansion until 2014 and the inclusion of the NOKC into the Norwegian Public Health Institute in 2016. We discuss the intricate dual role as an official, governmental unit combined with the role as a value-based EBM-movement representative. We emphasize the role of historical and contextual factors to understand this particular institution. We argue that several issues related to the establishment and development of the NOKC resemble corresponding features identified in other studies of EBM-organizations. We underline the importance of including Norwegian health policy and administration as the context to understand the establishment, growth and changes of the centre.

## FORFATTEROPPLYSNINGER

*Kari Tove Elvbakken* er statsviter, dr.polit. (1997) og professor ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen. Helsepolitikk, reguleringspolitikk og forholdet mellom kunnskap og politikk er blant hennes forskningsinteresser.

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap  
Universitetet i Bergen  
Postboks 7800  
5020 Bergen  
Karitove.elvbakken@uib.no

*Anne Karen Bjelland* er sosialantropolog, dr.polit. (1990) og professor ved Institutt for sosialantropologi ved Universitetet i Bergen. Hennes forskningsinteresser omfatter former for kunnskaps- og meningsproduksjon innenfor helse- og sosialsektoren og tematikker knyttet til ulike kulturelle og politiske konstruksjoner i en videre samfunnsmessig kontekst.

Institutt for sosialantropologi,  
Universitetet i Bergen  
Postboks 7800  
5020 Bergen  
Annekaren.bjelland@uib.no

*Kirsti Malterud* er dr.med. (1990), seniorforsker ved Uni Research Helse og professor II i allmennmedisin ved Universitetet i Bergen. Hennes forskningsfelt har i hovedsak omfattet ulike former for marginalitet i møte med helsetjenesten. Hun har også vært opptatt av medisinske kunnskapsformer og bidratt til å gjøre kvalitative forskningsmetoder kjent og anerkjent i medisinsk forskning.

Allmennmedisinsk forskningsenhet i Bergen,  
Uni Research Helse  
Kalfarveien 31  
5020 Bergen  
Kirsti.malterud@uib.no

## BOKOMTALE

# Organisering i en verden i bevegelse

ALF-HÅVARD DAHL



Tor Hernes. Cappelen Damm Akademisk 2016

Kommer også ut på dansk i 2017 på forlaget Samfundslitteratur, 258 sider.

ISBN: 978-82-02-48213-8

Professor ved Institut for Organisation og Arbeidssociologi ved Copenhagen Business School, Tor Hernes, har kommet med et nytt og originalt bidrag til den norske floraen av bøker i organisasjon og ledelse. Det er etter hvert et betydelig antall forfattere som forsøker å få innpass i et begrenset univeritets og profesjons marked. Hva er så bokens unike bidrag, og har den mulighet til å etablere seg som pensumlitteratur ved nordiske høyskoler og universiteter? For Hernes poengterer at «boken passer for deg hvis du studerer organisasjon og ledelse og vil forstå selve dynamikken i organisasjoner» (side 7).

Fagboken har 18 kapitler og er inndelt i 4 deler, som alle har kjente temaer som overskrift. Del 1 introduserer prosessperspektivet i en filosofisk kontekst, samt temaet organisering. Det er en kontinuerlig reise der aktørene beveger seg uten et egentlig startpunkt eller endepunkt. Prosessperspektivet er således forankret innenfor prosessfilosofien, som skaper aktører i kontinuerlig bevegelse. Således forklares hendelser i det som skjer, og ikke utenfor det som skjer, som f.eks. påvirkning fra omgivelsene. Ved bruk av symboler og eksempler geleides leseren inn i en spennende fortelling. Narrativ er stikkordet i del 2 som omhandler meningsskapning og meningsledelse. Selve handlingen er sentral, og respondering skaper samhandling, samhandlingsmønster og eventuelt tilslutning. Metafortellingen gir mening til handlingen. Sett med et rasjonelt blick er det en etterrasjonalisering av atferden.

I Hernes' verden tillegges handlingen intensjon når den i ettertid får betydning. Det kan således tolkes som et klart brudd med klassisk rasjonell tenkning der agenter operasjonaliserer og implementer mål med strategisk rasjonalitet. Eventyr erstatter mål og visjoner, og reisen er krydret med fortellinger for å skape engasjement. Aktørene vet ikke hva de vil eller gjør, og samhandling

er altfor kompleks til at enkeltmennesker kan koordinere, men forståelse og sågar innovasjoner kan oppnås gjennom fortolkning av hendelsene.

Likevel er lederskap («leadership») et sentralt begrep, og personlige egen-skaper som evnen til å kommunisere, lytte, skape tillit, løse konflikter og være teamleder er en direkte form for innramming av sentrale ferdigheter som kan gi mening, og derav introduseres begrepet meningsledelse.

I del tre fortsetter denne spennende fortellingen ved å introdusere Østens ledelsesfilosofi, eller rettere sagt lederskap – å lede uten å lede, å uttrykke seg uten å bruke ord, og å sette handling foran ord.

Det dreier seg således ikke om å oppnå suksess, men å skape resultater gjennom ydmykhet, taktisk smartheit og klokskap.

Forfatteren drøfter slike østlig inspirerte tanker med klassiske vestlige ledelsesmodeller. På det viset er boken et interessant tilskudd til mer klassiske innføringsbøker. Hernes påpeker: «Å lede i meningsverden betyr dermed å være i stand til å fortolke når narrativet blir for sterkt til at ledere og medarbeidere greier å tenke og arbeide med alternative løsninger og ideer. Det betyr også å være i stand til å fortolke når narrativet ikke har den betydning som man som leder gjerne vil tro. Å navigere i denne meningsverden er det vi vil kalle *meningsledelse*» (side 99). Virksomhetens rutiner bør tilpasses narrativet, og ikke omvendt, noe som i hvert fall ikke synes å være gjeldende i akademias stadig voksende stab av maskinbyråkratisk formaliserings- og standardiseringslogikk (et lite sleivspark av et hjertesukk).

«Subsidiary awareness» utdyper bildet av en endimensjonal lederpersonlighet, der supplerende oppmerksomhet blir viktig, slik at visse aspekter er stabile samtidig som nye innovative løsninger er under lupen. Innovasjon er en kontinuerlig prosess i kunsten å improvisere, der oppsiktsvekkende nok også rutiner spiller en rolle, i en slags blanding av formalisering og fleksibilitet.

Tor Hernes setter også etikk, moral og bæredyktighet på dagsordenen, samt klassiske temaer som organisasjonskultur og identitet, og organisasjonsstruktur. En original blanding av læring og rutiner, teknologi og praksis forankret i en organisatorisk kontekst. Makt blir sett på som noe de som har eller får retten til å formulere narrativene, er bærere av. Ikke de som står utenfor f.eks. de formal-legale domstolene.

Kapitlene om organisasjonsformer og strategi synes mindre originale, og får en mere stemoderlig behandling. I tillegg er boken supplert med en egen del om å skrive oppgave, intervju og analysere organisasjonsprosesser.

Alt i alt en kjærkommen nyvinning i den nordiske organisasjonsteorien, der boken har en pedagogisk styrke ved at den er spekket med utdypingstekster og caser, slik at leseren kan oppleve gjenkjennelse og praksisnærhet til de mange abstrakte tankene som er formulert som teorier. Et skinn av pragmatisme forsøkes introdusert. Likevel kunne designet av modeller og figurer hatt en bedre layout, for å bryte opp den massive teksten.

Bokens unike bidrag er det nyskapende og originale fokus på mening i lederskap og prosesstenkning, og forfatteren øser av inspirasjonskilder som Weick, Polanyi og Latour.

Hvorvidt læreboken blir markedsleder på pensumindeksen, avhenger av hvilket narrativ som dominerer tenkningen ved nordiske undervisningsinstitusjoner. Hvis innføringskursene i organisasjon og ledelse på bachelor skal gi en breddeinnføring i mangfoldet av teorier og perspektiver, er nok ikke dette den rette boken. Likevel kan den suppleres med artikler og kompendium som utfyller manglende temaer i faglitteraturen. Boken egner seg imidlertid godt som pensum i spesialiseringer på masterutdanninger spesielt på nordiske business schools. Hvis derimot den «leksikale tidsalder» i innføringskursene i organisasjonsteori endres slik at en breddeinnføring nedtones til fordel for studier av organisasjoner, har boken potensial til å nå toppen av pensumindeksen.

#### **FORFATTEROPPLYSNINGER**

*Alf-Håvard Dahl*

Assistant Professor,

Handelshøgskolen, Nord Universitet



## 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 korrigering.

### Innsending av artikler

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

- Forfatteren(e)s navn, adresse, telefon, faks og e-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 institusjonstilhørighet, stilling, akademisk grad og interesseområder.
- Artikkelen bør være på mellom 6000 og 8000 ord.
- Artikkelen bør ikke ha mer enn tre overskriftsnivåer.
- Tabeller og figurer leveres på separate sider, og merk av i 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 forfatteres navn hvis det er fra én til tre forfattere. Hvis det er flere enn tre, skrives navnet på første forfatter, fulgt av «mfl.», i løpende tekst kan man for eksempel skrive «forfatternavn og medforfattere», slik: «Czarniawska og medforfattere hevder at [...]».

### Retningslinjer for vurdering av artikler til

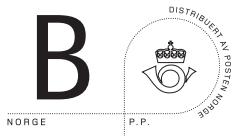
#### *Nordiske Organisasjonsstudier*

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

For mer informasjon, se tidsskriftets hjemmeside:

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

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



**FAGBOKFORLAGET**  
Kanalveien 51  
5068 BERGEN

## Nordiske OrganisasjonsStudier

# Innhold

### ARTIKLER

- Avbyråkratisering i staten? utfordringer ved prosjekt og teamorganisering.  
Nicolay Mydland og Torstein Nesheim 3
- Konkurrerende omdømmeopfatninger.  
Åshild Skjegstad Lockert 25
- Evidensbevegelse og helseforvaltning under samme tak.  
Kari Tove Elvbakken, Anne Karen Bjelland og Kirsti Malterud 47

### BOKOMTALE

- Organisering i en verden i bevegelse.  
Alf-Håvard Dahl 71