

Nordiske Organisasjons- Studier



4 – 2015

ISSN 1501-8237



FAGBOKFORLAGET

Nordiske OrganisasjonsStudier

Nordic Organization Studies

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

Ansvarlig redaktør

Jacob Aars, Uni Rokkansenteret

Redaksjonssekretær

Helge Renå, Universitetet i Bergen

Lokal redaksjon (Bergen)

Simon Neby, Uni Rokkansenteret

Lise Hellebø Rykkja, Universitetet i Bergen

Marit Skivenes, Universitetet i Bergen

Nordisk redaksjon

Staffan Furusten, Score, Stockholm (Sverige)

Hanne Foss Hansen, Københavns universitet

København (Danmark)

Ragnhild Kvalshaugen, Handelshøyskolen BI,
Oslo (Norge)

Runolfur Smari Steinthorsson,

Íslands universitet (Ísland)

Eero Vaara, Hanken (Finland)

Redaksjonsadresse

Uni Rokkansenteret

Nygårdsgaten 5

N-5015 BERGEN

Norge

Tel: +47 55 58 94 97

Fax: +47 55 58 97 11

E-post: nos.rokkan@uni.no

Redaksjonsråd

Mats Alvesson, Lunds universitet

Rolv Petter Amdam, Handelshøyskolen BI, Oslo

Torben Beck Jørgensen, Københavns Universitet

Ingmar Björkman, Aalto-universitetet, Helsinki

Nils Brunsson, Handelshögskolan i Stockholm

Morten Egeberg, Universitetet i Oslo

Lars Engwall, Uppsala universitet

Päivi Eriksson, University of Kuopio

Nicolai Foss, Handelshøyskolen i København

Steen Hildebrandt, Handelshøjskolen Århus universitet

Bengt Jacobsson, Södertörns Högskola

Thor Øivind Jensen, Universitetet i Bergen

Sten Jönsson, Handelshögskolan i Göteborg

Bente Löwendahl, Handelshøyskolen BI, Oslo

Jan Löwstedt, Mälardalens högskola

Stefan Olafsson, Íslands universitet

Kjell Arne Røvik, Universitetet i Tromsø

Abonnementspriser

Subscription rates

Institusjoner: NOK 845,- pr. år

Private: NOK 485,- pr. år

Heftepris: NOK 210,- pr. nr

Henvendelse om abonnement rettes til:

Fagbokforlaget, Kanalveien 51, 5068 Bergen, Norway

Telefon: +47 55 38 88 00 – Faks: +47 55 38 88 01

E-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no

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

© Fagbokforlaget 2015

Sats: ved forlaget

Grafisk produksjon: John Grieg AS, Bergen



Innhold

ARTIKLER

- Fra ansvar til «accountability» og tilbake: 3**
SIMON NEBY OG TORD SKOGEDAL LINDÉN
- Leadership Pipeline på reise
i den offentlige sektor: en multi-level analyse 25**
JEPPE AGGER NIELSEN OG KRISTIAN DAHL
- Organisatoriska bakslag i kommunal vård och omsorg. 52**
ERIC CARLSTRÖM OG ROBERT JONSSON

Fra ansvar til «accountability» og tilbake:



Ansvarsutkreving i forvaltningen av den norske velferdsstaten

SIMON NEBY OG TORD SKOGEDAL LINDÉN

Nøkkelord: ansvarsutkreving, forvaltningsforskning, organisasjonsreform, kontroll, styringskapasitet, styringsrepresentativitet

Keywords: accountability, public administration research, organizational reforms, control, governance capacity and governance representativeness

ansvar: (moralsk, økonomisk eller juridisk) forpliktelse til å stå til rette for noe. Av norrønt *andsvar* «svar på tiltale, forsvar (i rettssaker)», som bygger på *and-* «mot, til (jamfør førsteledd i *andføttes*) + *svar.*»

Norsk etymologisk ordbok, De Caprona (2013:979)

INNLEDNING

Ansvar er et sentralt ord i den offentlige debatten. I kjølvannet av store forvaltningsreformer som sykehusreformene rundt årtusenskiftet, NAV-reformen, endringer på innvandringsfeltet og ikke minst etter hendelsene 22. juli 2011 har forvaltningspolitikkenes aktualitet vært tett knyttet til ansvarsbegrepet, og gjerne knyttet til situasjoner som er preget av temperatur og konflikt. Ofte er ansvar direkte oversatt til forenklete krav om at «noen må gå» – slik enkelte sentrale kommentatorer krevde etter Gjørv-kommisjonens kritiske gjennomgang av terrorangrepene i Norge 2012,¹ uten at den prinsipielle forståelsen av ansvarsrelasjonen, plasseringen eller prosessen var avklart (Rykkja mfl. 2012:55). Forvaltningen omfatter likevel en rekke institusjonelle ordninger for håndtering av ansvarsproblematikk, avhengig av hvilke aktører som er involvert, hva som er sakenes kjerne, hvilket nivå hendelsene finner sted på, og offentlighetens engasjement i den enkelte sak. Det er også forvaltningens og de offentlige tjenesteytternes oppgave å

gjennomføre offentlig politikk. Derfor må offentlige aktørers styringskapasitet – eller gjennomføringsevne – være adekvat. Samtidig forvalter offentlig sektor politikk og samfunnsinteresser, slik at det også finnes et krav om styringsrepresentativitet: Berørte parter skal høres, politiske vedtak respekteres, synspunkter inkluderes. I spennet mellom styringskapasitet og styringsrepresentativitet er ansvar et helt sentralt tema, ideelt sett som en del av samfunnets kontroll av politikere, politikernes kontroll over forvaltningen, og forvaltningens egenkontroll. I denne artikkelen er vi opptatt av ansvar forstått som etterkontroll. Vi setter ansvar i forbindelse med balansen mellom kapasitets- og representativitetshensyn, ut fra en diskusjon om hvordan det norske ansvarsbegrepet forholder seg til den internasjonale forvaltningslitteraturen.

Forvaltningsforskningen gir et bestemt inntrykk av at denne relasjonen ikke er enkel. Ambisjonen er gjerne

... å kunna forstå offentlig forvaltning og administrativ praksis ut frå ein kombinasjon av organisasjonsteori og demokratiteori, og bidra til utprøving og utvikling av slike teoriar gjennom empiriske studiar av spesifikke tiltak og organisasjonar i særskilde historiske, politiske og sosiale kontekstar. (Roness 2005:230)

I de senere årene har nettopp ansvarstemaet vært undersøkt innenfor forvaltningsforskningens rammer av en rekke forskere, både i utenlandsk og norsk kontekst (Bovens 2007; Byrkjeflot, Christensen og Læg Reid 2014). Den norske forvaltningsforskningen støtter seg imidlertid i stor grad på den engelskspråklige litteraturen i jakten på analytiske rammeverk. Slik er det mulig at ansvarsbegrepet i forvaltningsforskningen både skiller seg fra konvensjonell begrepsbruk og lider under en oversettelsesproblematikk, særlig når det er snakk om etterkontroll. I den engelskspråklige litteraturen er det gjerne begrepet *accountability* som hentes fram, mens det norske begrepet «ansvar» like gjerne kan bety *responsibility*. På norsk er det ofte behov for en forklaring om vi skal skille mellom det å stille noen til ansvar (*accountability*) og det å ha ansvar for bestemte oppgaver (*responsibility*). Det er altså en mulig avstand mellom ansvarsbegrepets etymologiske opprinnelse og bruken av begrepet i praksis. Rykkja mfl. (2012:11) hevder at

[v]i må erkjenne at ansvarsrelasjonane er fleirdimensjonale i eit komplekst politisk-administrativt system som det norske, og at [...] ansvaret vil te seg ulikt avhengig av kva dimensjon som blir vektlagt.

Kanskje er det norske ansvarsbegrepet mangelfullt når formålet er å gripe en nyansert og sammensatt forvaltningspolitisk realitet ut fra tilnærmin-

ger som kobler organisasjons- og demokratiteori med empiriske studier i bestemte kontekster.

Vi er opptatt av ansvar forstått som organisering og ansvarliggjøring gjennom etterkontroll, som en institusjonell håndtering av forholdet mellom politikere og borgere, administratorer og tjenesteytere, beslutningstakere og interessenter – altså *accountability* mer enn *responsibility*. Samtidig er det ikke gitt at oversettelsene, anvendelsen og konklusjonene fra den internasjonale begrepsbruken reflekterer den norske konteksten. Ansvar kan i norsk sammenheng være mindre knyttet til etterkontroll og mer til forvaltningens og politikken generelle respons på kritikk – en mer tillitsbasert tilnærming til styring. Ansvarsbegrepet er imidlertid knapt problematisert av norske forvaltningsforskere, på norsk. I en fersk kommentar til norsk statsvitenskapelig organisasjonsforskning identifiserer Christensen (2015) forskningsbehov knyttet til forvaltningsreformers betydning for styring, tillit og ansvar. Dersom organisasjonsforskningen skal følge opp slike viktige tema, er det nødvendig med en klar forståelse av hva et begrep som «ansvar» betyr i en norsk kontekst.

Artikkelens problemstilling er todelt, og artikkelens disposisjon følger denne todelingen. Først spør vi i hvilken grad det norske begrepet «ansvar» er dekkende for det forvaltningsforskningen forsøker å gripe. Her er vi opptatt av hvilke nyanser i ansvarsdiskusjonen som forsvinner dersom vi ikke tar hensyn til den internasjonale forskningslitteraturen i norske ansvarsdebatter, men også at den norske konteksten er en annen og dermed krever bevisst begrepsbruk. Vi foreslår å bruke begrepet *ansvarsutkreving* (jf. f.eks. Kumlin 2003a, 2003b; Rykkja mfl. 2012; Kjærgård 2013) i sammenhenger hvor aktører stilles til ansvar og fokus er på etterkontroll. For det andre spør vi hvilke utfordringer som oppstår når vi analytisk anvender en internasjonal *accountability*-tilnærming i studier av norsk forvaltning og politikk. Her er vi opptatt av hvorvidt det er aspekter ved norsk forvaltning og forvaltningspolitikk som skiller seg fra de angloeuropiske realitetene som internasjonal forskning forholder seg til, som gjør at en forenklet import av analytiske tilnærminger ikke treffer godt nok. Vi finner blant annet at en ensidig vektlegging av ansvarsutkreving kan gi et overdrevent fokus på styringskapasitet, noe som står i potensiell konflikt med norske idealer for styringsrepresentativitet. Empirisk trekker vi veksler på utviklingen av ansvarsrelasjoner i tre sektorer: innvandringsfeltet, sykehussektoren og velferdsfeltet (NAV). Alle disse tre sektorene har i de senere år vært gjenstand for større og mindre forvaltningsreformer, som har påvirket ansvarsrelasjoner og -ordninger (Byrkjeflot, Christensen og Læg Reid 2014). Tvetydighet og uklarerhet om institusjonelle ansvarsordninger preger til dels situasjonen.

Artikkelen fortsetter med et kort metodeavsnitt og en teoriseksjon. Vi behandler deretter den første problemstillingen om ansvarsbegrepet på

norsk, før vi diskuterer ansvar i en norsk empirisk kontekst. Derneft fører vi en oppsummerende diskusjon og trekker konklusjoner.

METODE: FORSKNING ELLER DISKUSJON?

Denne artikkelen beveger seg i grenselandet mellom empirisk forskning og begrepsdiskusjon, der sistnevnte er selve utgangspunktet for artikkelen. Vi er opptatt av den konkrete empiriske betydningen av ansvarsbegrepet, men også dets analytiske konstruksjon og etymologiske tilstrekkeligheter og utilstrekkeligheter. Den språklige og filologiske diskusjonen danner en ramme rundt de empiriske elementene som trekkes fram, og analysen av disse er basert på en tilpasning av den internasjonale forvaltningsforskningens rådende ideer om ansvar.

Vi har ikke gjennomført egne empiriske undersøkelser for denne artikkelen, men bruker eksisterende data fra prosjekter, artikler og bøker som fokuserer på ansvarsproblematikken innenfor velferdsområdet. De empiriske eksemplene er inkludert av illustrerende hensyn, og representerer verken et komplett utvalg av empiriske fenomen eller tilfeller. Det empiriske grunnlaget er derfor bedre egnet til å fremme en tentativ argumentasjon enn til å trekke bastante konklusjoner, hvilket også er siktemålet. Artikkelen er imidlertid skrevet som en del av et større forskningsprosjekt som direkte fokuserte på ansvarsproblematikk.²

ANSVARSLITTERATUREN OG FORVALTNINGSPOLITISKE SKIFTER

Et nødvendig premiss for å forstå den internasjonale litteraturen om ansvar er at forvaltningspolitikk skifter. I de siste årene har spesielt et slikt skifte vært viktig for forskere, kommentatorer og debattanter. Merkelappen *New Public Management* (NPM) beskriver et sett forvaltningspolitiske reformideer som først gjorde sitt inntog på 1980-tallet. Begrepet (lansert av Hood (1991)) oversettes gjerne til «ny offentlig styring» på norsk (Røiseland og Vabo 2012). De opprinnelige NPM-ideene har imidlertid blitt utfordret av nye tilnæringer med tilsvarende merkelapper, som i større eller mindre grad forsøker å fange nye utviklingstrekk og justeringer av tidligere forvaltningspolitiske valg. I denne kategorien finner vi engelske begrep som «post-New Public Management», «joined-up government» og «whole-of-government» (Hood 2005). Felles for disse er at de dels beskriver hvordan fragmenteringsproblematikken som oppstod i etterkant av NPM-bølgen, møtes med et sett nye tilnæringer som vektlegger koordinering, integrasjon, og nedbygging av vertikal silo-organisering. Tanker om helhetlig organisering og bedret styringskapasitet står sentralt (Christensen og Lægred 2007).

Dette er direkte relevant for diskusjonen om *governance*, også et begrep som kan diskuteres og problematiseres (Pierre og Peters 2000). Som reform-

betegnelsene er governance-begrepet ikke bare vanskelig å oversette direkte, men det sikter mot en ganske bred beskrivelse av styring der utviklingen over tid har karakteristiske trekk som forskningen må favne om. På norsk finnes flere ulike tilnærminger, f.eks. begrepene *samstyring* (Røiseland og Vabo 2012) og *fjernivåstyring* (Helgøy og Aars 2008). Felles for disse er at de forsøker å fange en utvikling, like mye som en tilstand: Pierre og Peters (2000) beskriver overgangen fra «government» til «governance» som en redefinering av det offentliges rolle fra å være basert på institusjonell makt til mer aktiv koordinering og forening av ressurser som befinner seg på ulike nivå i systemet. Mer generelt handler governance slik om *styresett*: hvilke koordinerende mekanismer som favoriserer organiseringen av samfunnet generelt og offentlig sektor spesielt.

I diskusjonene om reformbetegnelser og governance ligger det to dimensjoner som er viktige for våre drøftinger: styringskapasitet og styringsrepresentativitet (se f.eks. Olsen 1988:47–59 og Helgøy og Aars 2008:6–12). Et viktig spørsmål for all forvaltning er om politikken faktisk har gjennomslagskraft; hvorvidt samfunnet når de målsettinger og iverksetter de tiltak som man i politiske fora har funnet fram til. Dette er spørsmålet om styringskapasitet. Ganske annerledes kan vi stille spørsmål om hvem som har gjennomslagskraft i politikken – f.eks. om folkevalgte representanter har innflytelse over statens disposisjoner, og i hvilken grad styringen reflekterer politiske mindretallsinteresser og legitime krav. Dette handler om styringsrepresentativitet. En kan altså skille mellom hva offentlig sektor oppnår, og hvordan.

Dette gjør ansvarsbegrepet spesielt interessant: Organiseringen og forståelsen av *ansvarsutkreving* (mer om dette begrepet senere) sier noe om hensynene som vektlegges i forvaltningspolitikken, og reflekterer grunnleggende dilemmaer i organiseringen av offentlig virksomhet, formulering av policy og grunnlaget for forvaltningens legitimitet. Ansvar er også relevant for den utvidede diskusjonen om tillit som har vært viktig i Norge de siste par årene (f.eks. Lægreid og Neby 2016; Rykkja mfl. 2012; Skirbekk og Grimen 2012). Om vi legger til at den moderne forståelsen av *accountability* i offentlig forvaltning er tett knyttet til en angloamerikansk tankegang (slik for eksempel Mulgan (2000) og Bovens (2007) hevder), er det en sammenheng mellom de forvaltningspolitiske ideenes opphav og hvor den internasjonale forskningslitteraturen tar sitt utgangspunkt.

Norsk forvaltningsforskning er generelt omfattende. Forskning på ansvarsproblematikk har likevel vært mindre vanlig, særlig i norsk språkdrakt, slik at vi må lete litt etter norskspråklige tradisjoner å forholde oss til. En mulig kilde til informasjon er derfor lærebøker i forvaltningspolitikk og organisasjonsteori. Ansvarstematikken vies imidlertid liten plass i norske lærebøker. Christensen mfl. (2009) diskuterer forholdet mellom en tradisjo-

nell, bred tilnærming («kulturbasert ansvar») og en mer formalisert, smal tilnærming. Kulturelt eller institusjonelt ansvar

består i at lederne handler på basis av en tillit som er gitt dem, og det er forvaltningen av denne tilliten som er kjernen, innenfor et formelt system av over- og underordning. (2009:134)

Den smalere, instrumentelle og administrative tilnærmingen til ansvar bygger nærmest på mistillit «... og består i at den som får et formelt ansvar, også skal redegjøre og rapportere systematisk for hvordan ansvaret forvaltes» (2009:134). Forfatterne nevner ikke begrepet *accountability*, men det er tydelig at det er denne litteraturen som danner bakteppe for diskusjonen. Christensen mfl. (2014) bruker begrepet *ansvarskrevning*, forklart med en definisjon inspirert av Bovens (2007). Røiseland og Vabo (2012:92) gir en god diskusjon av ansvar og kontroll med eksplisitt henvisning til *accountability*:

Begrepet ansvarlighet (eller *accountability* på engelsk) reflekterer i denne sammenhengen en forpliktelse eller villighet til å akseptere ansvar for egne handlinger. Den som er ansvarlig, må kunne begrunne sine handlinger utover den konteksten hvor handlingen fant sted.

Utdanningsforskningen har også diskutert ansvarsproblematikk. Langfeldt og Elstad (2007) opererer for eksempel med *ansvarsstyring* som norsk begrep for ansvar i styring av utdanningsfeltet. Hopfenbeck mfl. (2013) peker blant annet på behovet for å balansere *accountability* og tillit. I et land med tradisjon for relativt lite testing og kontroll må nye strategier implementeres, men uten så mye kontroll at lærernes tillit og motivasjon forsvinner.

PROBLEMSTILLING 1: OVERSETTELSESPROBLEMATIKKEN

Når vi setter ansvarsbegrepet inn i en norskspråklig sammenheng, er det viktig å unngå at sentrale nyanser i den internasjonale litteraturen går tapt i oversettelsen. En empirisk tendens er at forvaltningsreformer de siste tiårene har vektlagt en autonomisering av underliggende organisatoriske enheter i forvaltningen, slik at avstanden mellom politiske premissleverandører og rene administrative eller tjenesteproduserende nivåer øker (Christensen og Læg Reid 2006). Dermed utfordres de sentrale aktørenes muligheter til å føre kontroll med underliggende enheter, og det blir en utfordring å skape et system som gjør både økt autonomi og kontroll mulig – på samme tid (ibid.). Her ser vi konturene av en balansegang mellom hensyn knyttet til styringskapasitet og styringsrepresentativitet: Forvaltningen skal på samme tid føres under demokratisk kontroll, i offentlighetens interesser, tjene både

politiske og praktiske formål, og generelt befinne seg innenfor rammene av god forvaltningsskikk. Historien om New Public Management er sentral i denne utviklingen, som viser hvordan tanker om reform og administrativ organisering dels er hentet fra privat sektor og dels reiser over landegrensar – i dette tilfellet fra OECD-landene: Vest-Europa, USA, Australia og New Zealand (Hughes 1998; Farnham og Horton 1996).

Skillet mellom hva forvaltningen er i stand til å oppnå, og i hvilken grad den jobber på demokratisk legitim måte, er sentralt i forståelsen av ansvarsbegrepet i den internasjonale litteraturen: Vårt utgangspunkt, ansvar forstått som *accountability*, handler i stor grad om etterkontroll (Papadopoulos 2007) og hvordan man organisatorisk sett ivaretar denne funksjonen. Dette gjenspeiles også i den etymologiske bakgrunnen til det norske ordet «ansvar», som understreker *forpliktelsen til å stå til rette for noe* som allerede har funnet sted (De Caprona 2013:979). Samtidig kan ansvar like gjerne bety *responsibility*, slik tilfellet er også på en rekke andre språk, som fransk, portugisisk, spansk, tysk, nederlandsk eller japansk (Bovens 2007:449).

Ansvar forstått som *accountability* innebærer en smal tilnærming, ofte definert som

et forhold mellom en aktør og et forum, der aktøren har en forpliktelse til å forklare og rettfærdiggjøre sine handlinger, der forumet kan stille spørsmål og gi en bedømmelse, og der aktøren kan måtte forholde seg til konsekvenser. (Bovens 2007:450, vår oversettelse)

Definisjonen impliserer et prinsippal-agent-forhold (Flinders 2001), der *answerability* er et sentralt element (Willems og Van Dooren 2012:507). Med Robert Gregory sine ord: «*When one is 'accountable' one is 'answerable', to others*» (2009:68). Dette kan vi på norsk forbinde med uttrykket «å svare for seg.» Det er likevel et poeng å skille mellom forvaltningsforskningens tilnærming til begrepet og den mer generelle, på grunn av det særlige fokuset på forholdet mellom organisasjon og demokrati (Roness 2005). Vektlagt som et ledd i det å kontrollere styresmaktene har den generelle forståelsen av ansvar som forpliktelsen til å svare for sine handlinger nær tilknytning til det demokratiske premisset at byråkrater er ansvarlige overfor sine overordnede og valgte politikere, som igjen er ansvarlige overfor befolkningen (March og Olsen 1995). Der den politisk-demokratiske komponenten er sentral i noen saker, er det andre ganger imidlertid tekniske eller administrative temaer som er dominerende. Det betyr at vektlegging av, og balansen mellom, styringskapasitet og styringsrepresentativitet vil variere.

Til tross for et tydelig retrospektivt element i denne forståelsen av ansvarsbegrepet har den også fremadskuende (prospektive) elementer (Gregory 2009:68). Kontroll *ex ante* snarere enn *ex post* kan ofte passe bedre for

beskrivelser av en norsk forvaltningspolitisk kontekst med høy grad av tillit, der styring og regulering er vel så viktig som mer direkte former for kontroll.

I forbindelse med skillet mellom ansvar *ex post* og *ex ante* må vi også diskutere tolkningsalternativet *responsibility*: Denne tolkningen refererer i større grad til normative standarder eller følelser av moralsk forpliktelse, uavhengig av om denne er internalisert eller eksternalisert (Mulgan 2000:557–558). I den klassiske Friedrich/Finer-debatten finner vi også et skille mellom *accountability* som en smal, spesifisert del av en instrumentell styringskjede, og en bredere, mer verdibasert oppfatning av *responsibility* (Finer 1940; Friedrich 1940). Ansvar forstått som *responsibility* setter altså normen og forpliktelsen til en standard (som f.eks. forpliktelse overfor en profesjonsetikk) i sentrum, heller enn den institusjonelle ordningen som skal avklare hvem som skal svare for en hendelse, hvordan og med hvilke konsekvenser. Det å svare for seg – som det norrøne *andsvar* innebærer – er ikke nødvendigvis en del av en slik forpliktelse. Likevel kan en tenke seg gråsoner der disse begrepene har et overlapp, f.eks. der profesjonsstandarder og offentlig debatt spiller en rolle for hvordan ansvarsutkreving i praksis foregår.

Det kan argumenteres for at *accountability* innebærer en større grad av organisatorisk formalisering enn *responsibility* (Mulgan 2000). Gregory hevder at

accountability as formal answerability is a necessary but insufficient component of responsibility, in that there is a moral obligation on the individual to answer for (explain, justify). (2009:71)

Responsibility blir slik et mer omfattende begrep enn *accountability*, fordi det inkluderer aktørens egen skjønnsutøvelse. Men *responsibility* kan også tolkes smalere: Det er et poeng at vi med *responsibility* kan forstå ansvar som *myndighet* eller *mandat*. I det ligger det at den framtidrettede forpliktelsen er en operasjonalisert spesifisering av hva man har et normbasert ansvar for å gjennomføre eller en lovnad om å følge. På individuelt nivå kan dette være stillingsbeskrivelser, på politisk nivå programerklæringer eller samarbeidsavtaler mellom partier i regjering, og i forvaltningen kan det være avgrensning av myndighetsområder eller oppgaveportefølje. Forholdet mellom *responsibility* og *accountability* blir dermed mer interessant: Det er ikke gitt at de to typene ansvar korresponderer, ei heller i organiseringen av forvaltningen. En aktørs forpliktelse til å gjennomføre en bestemt oppgave sammenfaller ikke nødvendigvis med hvilken aktør som kan holdes ansvarlig for at det faktisk skjer. For eksempel har opprettelsen av Utlendingsnemnda i 2001, en uavhengig klagemnd for asylsøkere, flyttet det formelle ansvaret ut av Justisdepartementet, men justisministre avkreves likevel stadig vekk svar fra

media i enkeltsaker. I slike tilfeller vil det være en asymmetri mellom de prospektive og de retrospektive elementene i organiseringen av ansvarsrelasjoner, hvilket kan bidra til uønsket kompleksitet.

Det generelle norske ansvarsbegrepet skiller i utgangspunktet ikke alltid mellom prospektivt og retrospektivt ansvar, mellom de ulike forpliktelsene som følger med myndighet og forpliktelsen til å svare for seg. For forvaltningsforskningens del er det derimot nødvendig å skille mellom den generelle og en mer spesifikk forståelse av begrepet, fordi det her er snakk om organisatoriske løsninger der selve løsningen, aktøren, forumet og relasjonen dem imellom til en viss grad er formalisert og regulert. Der responsibility innebærer en form for ex ante forpliktelse, innebærer accountability en form for ex post organisatorisk handling. Det gjør begrepet *ansvarsutkreving* til et reelt alternativ til det mer generelle begrepet «ansvar». Ansvarsutkreving benyttes av blant andre Rykkja mfl. (2012) i en artikkel om ansvar i kjølvannet av 22. juli. Det «att utkräva politiskt ansvar» er en etablert svensk oversettelse av accountability. Kumlin (2003a, 2003b) har for eksempel brukt begrepet i forskning på representativt demokrati, og har argumentert for å bruke nettopp ansvarsutkreving i norsk sammenheng.³ Petersson mfl. (2002) gir en kort diskusjon av «ansvarsutkrävande» (accountability) og «ansvar» (responsibility) med henvisning til den internasjonale forvaltningslitteraturen.⁴

Begrepet «ansvarsutkreving» vektlegger handling, men beskriver likevel prosesser som foregår innenfor bestemte strukturelle kontekster. Der et forum er i en posisjon til å kreve redegjørelser og treffe beslutninger om eventuelle sanksjoner, ligger det en forutsetning om både en viss type prosess og en viss type struktur: Prosessen angår de institusjonelle aktørenes håndtering av ansvarsutkrevingen, mens det strukturelle angår den systemiske plasseringen av myndighet, delegerte oppgaver og institusjonelle grenser mellom involverte enheter. Når det gjelder ansvarsutkreving som prosess, argumenterer Bovens (2007) for at man kan identifisere tre avgrensede faser: en informasjonsfase, en debattfase og en vurderingsfase. Ansvarsutkreving har altså tydelige kjennetegn som gjør det mulig å skille mellom hendelsene i en sak og hvordan saken håndteres og etterkontrolleres. Ansvarsutkreving innebærer talehandlinger knyttet til sosiale ritualer som å be om unnskyldning, rettfærdiggjøring og rasjonalisering (Byrkjeflot, Neby og Vrangbæk 2012:5). Slik er det også knyttet generelle forventninger til de involverte partenes talehandlinger i ansvarsutkrevingen (Dubnick og Frederickson 2011).

Strukturelt er det også mulig å skille mellom en rekke ulike typer ansvarsutkreving, slik for eksempel Mulgan (2000) og Bovens (2007) gjør. En utfordring er imidlertid at kriteriene for klassifisering til dels er uklare, og at litteraturen ikke nødvendigvis er samstemt i tilnærmingen (Willems og Van Dooren 2012). En vanlig måte å skille ulike typer ansvarsutkreving

fra hverandre på er å sortere etter hva slags forum aktørene må forholde seg til: En kan skille mellom ulike prinsipaler som kan utkreve ansvar fra gitte sett av agenter. Slik skiller Bovens (2007) mellom politisk, juridisk, administrativ, profesjonell og sosial ansvarsutkreving. Med variasjon i type forum varierer også ansvarsutkreving i både innhold og form: Juridisk ansvarsutkreving vil eksempelvis i stor grad handle om regelbrudd og regelanvendelse, mens politisk ansvarsutkreving for eksempel kan handle om utøvelse av parlamentarisme. Slik er ansvarsutkreving som prosess uløselig knyttet til forvaltningens og demokratiets strukturer.

PROBLEMSTILLING 2:

ANSVARsutkreving i praksis – innvandring, sykehus og NAV

Mange av reformene i NAV-sektoren, på sykehusfeltet og innvandringsområdet har sin bakgrunn i oppfatningen om at det offentlige sliter med å nå omforente målsettinger: Problemet er for liten styringskapasitet. Hensyn til måloppnåelse og effektivitet får derfor en sentral plass i disse reformene, noe som fører til at ansvar med fokus på kontroll av måloppnåelse vektlegges. Dette kan imidlertid gå på bekostning av styringsrepresentativiteten, og medføre misnøye blant dem som er opptatt av ansvar i betydningen verdi og norm. Det kan også finnes konkrete misforhold mellom operasjonaliseringen av retrospektive og prospektive former for ansvar. Reformene ledsages derfor gjerne av ordninger som søker å bøte på denne typen utfordringer, eller de følges av endringer og justeringer som iverksettes i etterkant av selve reformen.

Innvandringsfeltet

Innvandringsfeltet byr på flere eksempler på utflytende ansvar og hva det egentlig betyr å ha ansvar for noe. Siden 2000 har innvandring sortert under flere ulike departement: Kommunaldepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet. Det har vært foreslått å ha et eget innvandringsdepartement og en egen innvandringsminister, uten at det så langt har skjedd. Samtidig har det blitt opprettet nye direktorater, som har fått mer autonomi og dermed utsettes for redusert politisk kontroll (Christensen, Læg Reid og Ramslie 2006).

Systemet for klagebehandling av avslåtte asylsøknader har flere spenninger knyttet til ansvar. Innlemmelsen av lekfolk i klageorganet UNE (Utlendingsnemnda) kan ses på som et uttrykk for å øke styringsrepresentativiteten. Fram til opprettelsen av UNE i 2001 ble klager avgjort av Justisdepartementet. Opprettelsen av UNE skulle styrke rettssikkerheten for asylsøkerne i et uavhengig og domstolslignende organ, men skulle også flytte arbeidskre-

vende saker ut av departementet, altså øke styringskapasiteten (Christensen, Læg Reid og Ramslien 2006:65). Lekmansrepresentasjonen i klageorganet UNE er ment å gi klageorganet større legitimitet (styringsrepresentasjon) (Lindén, Radtke og Vrangbæk 2016). Reformen balanserer altså hensyn til styringskapasitet og styringsrepresentasjon mot hverandre. UNE kan ikke instrueres i enkeltsaker, men Justisdepartementet fastsetter regelverk. Ifølge Christensen, Læg Reid og Ramslien (2006:71) var debatten knyttet til disse reformene preget av hensyn som vanskelig kan innfris samtidig: argumenter om avlastning og kapasitetsøkning, sterkere faglig uavhengighet, og deltakelse fra interessegrupper for å oppnå mer tillit og legitimitet. Enkelte politiske partier gav uttrykk for en bekymring om at økt autonomi skulle medføre politisk ansvarsfraskrivelse. Nye aktører har fått stor grad av autonomi, og muligheten for politisk styring er redusert, men oppfatningen om hvem som har ansvaret i utlendingssaker, er i stor grad uforandret. Vektleggingen av styringsrepresentativitet kan forstås som en motreaksjon for å ivareta verdier man i norsk kontekst setter spesielt høyt og som ellers ville komme i konflikt med ny organisering.

Misnøye med klagesaksbehandlingen har imidlertid ført til opprettelsen av flere støttegrupper for asylsøkere. Støttegruppene kan tolkes som et uttrykk for svekket styringsrepresentativitet, begrunnet i ønsket om å hjelpe asylsøkere som etter støttegruppens mening bør få lovlig opphold i landet. På innvandringsfeltet ser juridiske aktører og det legale ansvaret ut til å ha fått økt snarere enn redusert betydning. Advokatforeningens arbeid for asylsøkere med avslag på sine søknader om opphold i Norge kan ses på denne måten. Arbeidet tar utgangspunkt i oppfatningen om at systemet ikke gir asylsøkerne en grundig nok behandling. Advokatforeningen ønsket, ved å føre saker for retten *pro bono*, å bidra til å endre systemet på en slik måte at styringsrepresentativiteten øker. Reformen på innvandringsfeltet viser altså hvordan balansen mellom styringskapasitet og styringsrepresentativitet kan skifte over tid.

Sykehusfeltet

En streng accountability-tilnærming kan gå på bekostning av profesjonenes autonomi (Langfeldt og Elstad 2007). Et klart uttrykk for dette ser vi på sykehusfeltet, hvor den såkalte Helsetjenesteaksjonen under slagordet «ta faget tilbake» har kritisert byråkratiske kontroll- og rapporteringssystemer for å underminere fagekspertise. Kritikken rettes eksplisitt mot NPM, med fokus på problemer som at økonomiske vurderinger går foran faglig skjønn. Ansvar er likevel sentralt. En gruppe leger tilknyttet Helsetjenesteaksjonen argumenterte i en kronikk for et tydeligere skille og en annen fordeling mellom faglig og politisk ansvar (Wyller mfl. 2013). Kronikken var en respons

på en lengre utvikling: Gjennom sykehusreformen i 2002 overtok staten eierskapet av sykehusene. Eierskapet utøves gjennom et system av lokale og regionale helseforetak, en egen type særlovsselskap.⁵ Blant begrunnelsene for reformen finner vi direkte referanser til uklarheter i systemet når det gjelder ansvar:

Det er først og fremst en systemvurdering som ligger til grunn for reformen. Denne vurderingen tilsier at det vil være lettere å gjøre noe med svakhetene dersom de grunnleggende ansvarsforholdene er klare og enkle. (Ot.prp. nr. 66 (2000–2001):8).

En endring av ansvarsforholdene skulle forbedre styringskapasiteten.

Det ble opprettet et system med styrer og daglige ledere for de regionale og lokale foretakene, som i store trekk følger logikken fra private selskaper, der helseministeren i det såkalte foretaksmøtet representerer eieren. I proposisjonen heter det at

[d]epartementet legger til grunn at dette best lar seg gjøre ved å samle eieransvaret, både formelt og reelt. I praksis er det bare staten, som allerede i realiteten har finansieringsansvaret for sykehusene, som kan påta seg et slikt samlet eieransvar. Dette totalansvaret må kombineres med en utstrakt bruk av delegasjonsteknikker, noe som forenkles ved at virksomhetene organiseres som foretak. (ibid.)

Samtidig opprettet man et praktisk skille mellom det mye omtalte «sørgefor-ansvaret» som foretakene skulle ha, og departementets eieransvar. Skillet kan tolkes som en slags operasjonalisering av ansvarsbegrepet, der den formaliserte ansvarsutkrevingen og ansvar forstått som mandat skilles fra hverandre.

Her ligger det en spenning: Ansvarsutkrevingen er direkte knyttet til styringskapasitet, i praksis organisert i et flernivåsystem der ansvarsutkrevingens retning er motsatt av oppgavedelegasjonen. Sykehusene skulle ha stor grad av autonomi, i bytte mot administrativ etterkontroll: Ansvarsutkreving gjennom foretaksmøtet og styrene erstattet det politiske fylkesnivået (Neby 2009). Etter reformen oppstod det likevel en diskusjon om hvorvidt helseforetakenes styrer var for lite lydhøre overfor lokale og regionale politiske innspill. Til tross for at reformens forarbeider tilsa det motsatte (Byrkjeflot og Grønlie 2005), stilte staten etter hvert krav om at et flertall av styremedlemmene skulle oppnevnes blant politikere etter forslag fra fylkeskommuner, kommuner og Sametinget. I offisielle lister over styremedlemmer stod disse oppnevnt med partitilhørighet. Slik kan man argumentere for at den relativt ensidige vektleggingen av styringskapasitet og den lange avstanden mellom politiske beslutningstakere og den operative helsetjenesten skapte et

legitimitetsparadoks som i praksis reflekterte et underskudd i styringsrepresentativitet.

Det fantes ingen demokratisk prosess for utnevning eller valg av politikere til helseforetakenes styrever, og de kunne heller ikke ansvarliggjøres for politiske standpunkter gjennom andre institusjonelle løsninger. Styringsrepresentativiteten var dermed svært løst knyttet til korresponderende former for ansvarsutkreving. Solberg-regjeringen vedtok så i 2013 at styremedlemmer for framtiden skal velges på bakgrunn av kvalifikasjoner og ikke politisk tilhørighet. Dette illustrerer hvordan hensyn til styringskapasitet og styringsrepresentativitet over tid vektlegges ulikt. I en nyhetssak fra Helse- og omsorgsdepartementet heter det at

... det overordnede hensynet har blitt å balansere politisk tilhørighet, geografisk fordeling og kjønn. Størrelsen på styrene har i flere tilfeller vært til hinder for gode prosesser og grundige diskusjoner.⁶

Dette kan vanskelig tolkes som noe annet enn en tydelig vektlegging av styringskapasitet framfor representativitet. Den lange avstanden mellom politisk ansvarsutkreving og administrativ myndighet som delegasjonssystemet i helseforetakene innebærer, skaper en tydelig asymmetri når det gjelder hvilke saker de ulike aktørene kan holdes ansvarlige for. Slik ser det ut til at situasjonsbetingede faktorer i en del saker er like viktig som formell rolle- og oppgavefordeling (Jantz og Neby 2013).

NAV-området

NAV-reformen skulle bygge ned institusjonelle skiller mellom de tre velferdsområdene arbeid, trygd og sosialtjeneste gjennom etableringen av partnerskap og felles kontaktpunkter overfor brukerne (Christensen, Fimreite og Læg Reid 2014). Reformen innebar en sammenslåing av de statlige organene for arbeidsmarkedstiltak og trygdeytelser, og opprettelsen av et formelt og tett samarbeid med de kommunale sosialtjenestene. Dette partnerskapet muliggjør et system med «one-stop-shops» der brukeren når velferdstjenester fra alle tre områder på ett sted i et system med felles ekstern front (Christensen, Fimreite og Læg Reid 2007). Det ble etablert et system for målstyring og resultatmåling, mens partnerskapsmodellen skulle gi bedre koordinering og samarbeid. I den nye modellen ligger det også en sterk brukerorientering og et tydelig fokus på arbeidslinjen – det tjenesteleverende nivået i NAV.

NAV-reformen illustrerer flernivåproblematikken i norsk forvaltning godt (Fimreite og Læg Reid 2008), med en sammensatt bruk av delegasjonsteknikker av både vertikal og horisontal karakter. Statlige og kommunale tjenester under samme tak viser hvordan reformens strukturelle delegasjonsgrep preges av hensynet til styringskapasitet. Det skapes en tvetydighet

der stat og kommune på den ene siden skal koordineres og framstå helhetlig overfor befolkningen, mens det på den andre siden i realiteten er to ulike demokratiske nivå som må forholde seg til hverandre – stat og kommune. Selv om kommunene gjerne er iverksettere av sentral velferdspolitikk, har de like fullt et ansvar for å tilpasse denne implementeringen til lokale forhold og betingelser (Flo 2004). I denne fordelingen av myndighet – altså ansvar forstått som responsibility – ligger det en potensiell kime til tvetydighet når det gjelder politisk ansvarsutkreving. I proposisjonen om NAV-reformen heter det at

Regjeringen legger til grunn for utformingen av en ny og helhetlig første-linjetjeneste at den skal bygge på dagens ansvarsfordeling mellom stat og kommune. Dette betyr også at kommunene vil ha et fortsatt viktig med-ansvar for å få flere i arbeid og færre på stønad. (St.prp. nr. 46 (2004–2005) pkt. 7.5.2)

Myndighet ble definert som en forlengelse av eksisterende arbeidsdeling, til tross for store organisatoriske grep som nettopp skulle påvirke styringskapasiteten i motsatt retning. Et åpnere spørsmål er derfor hvem det kan utkreves ansvar fra, og på hvilket grunnlag: Er det stat eller kommune som er ansvarlig når tjenestene samordnes og treffer brukeren under ett og samme tak? Hvis vi antar at brukeren også er en politisk engasjert borger, hvordan velger hun å stemme ved neste kommune- og stortingsvalg?

Flernivåproblematikken, i praksis spørsmål om governance, er direkte relevant for ansvarsdiskusjonen i NAV-systemet. Forholdet mellom stat og kommune diskuteres i reformens forarbeider. I proposisjonen omtales dette dels som en avveining mellom nærhet og effektivitet, og det heter blant annet at

[k]ommunesektoren skal ivareta lokalsamfunnets behov for å styre egen utvikling, og ha muligheten til å gjøre selvstendige politiske prioriteringer – samtidig som statens behov for å gjennomføre nasjonal politikk på lokalt nivå ivaretas. En forutsetning for et velfungerende lokaldemokrati er politisk nærhet – dvs. at den som har ansvar for oppgaveløsningen er i tett kontakt med borgerne, og har mulighet til å tilpasse oppgaveløsningen til lokale ønsker og behov. (St.prp. nr. 46 (2004–2005) pkt. 7.3.1.1)

Sitatet illustrerer godt den glidende overgangen mellom myndighet og kapasitetsvurderinger på den ene siden og responsivitet og representativitetsvurderinger på den andre.

I NAV-systemet er det opprettet lokale og regionale brukerutvalg, som skal sikre at representasjonshensyn bli ivaretatt. Dette kan forstås som sosial ansvarsutkreving (Bovens 2007). I retningslinjene for brukermedvirkning

finner vi formuleringer som understreker offentlig sektors koordinerende rolle: «Brukerutvalg skal være en arena for samhandling med fast representasjon både på etats- og brukersiden.»⁷ Her ser vi koblingen mellom kapasitets- og representasjonshensyn. Brukerorganisasjonene kan bringe kritikk og bekymringer på banen, men da som en del av de ordinære planprosessene i etaten, der hensynet til oppgaveløsningen står sentralt. En lignende tvetydighet ligger i selve partnerskapet NAV: Den horisontale arbeidsdelingen mellom NAV og kommunene vektlegger implisitt en nettverkstankegang (Fimreite og Læg Reid 2008). Dette skiftet i retning av en mer koordinerende rolle for offentlig styring reiser utfordringer knyttet til ansvarsutkreving. Når det er samordningen som vektlegges, hvordan avgjør man plasseringen av ansvar for selve tjenesteproduksjonen når denne finner sted i én enhet der flere aktører deltar i et partnerskap? I NAV ser det ut til at politisk ansvarsutkreving på sentralt nivå balanseres mot det kommunale selvstyre på den ene siden og brukerinnflytelse på den andre.

DISKUSJON

Samordning og koordinering er sentrale stikkord for å forstå det tvetydige fenomenet ansvar i forvaltningspolitisk forstand. Christensen, Fimreite og Læg Reid (2014) argumenterer for at de tre sentrale utfordringene med NAV-reformen ligger i å få et fusjonert sentraladministrativt organ til å fungere, å få i stand konstruktivt samarbeid på tvers av sentrale og lokale myndighetsnivå, og ut fra dette å koordinere trygde-, arbeidsmarkeds- og sosialtjenestetiltakene i en felles frontlinje overfor brukerne. En lignende problematikk finner vi igjen i den pågående samhandlingsreformen i helsesektoren (St. prp. nr. 47 (2008–2009)), der helseforetakene og kommunene pålegges et tett samarbeid, til tross for at organisatoriske og økonomiske forhold er vanskelige å løse. Dette gjelder eksempelvis kommunenes råderett over medfinansieringen av helseforetakene og konkrete kapasitetsutfordringer knyttet til såkalte halvannenlinjetjenester (tjenester som er mer spesialiserte enn primærhelsetjenesten, men mindre spesialiserte enn sykehustjenestene). Her finner vi en grensegang mellom økonomiske, politiske og profesjonelle avveininger, der spørsmålet om ansvars plassering ikke er endelig avklart.

Reformer som dette understreker en dreining i det offentliges rolle, som beskrives i governance-litteraturen: fra den klassiske, hierarkisk baserte sektorreguleringen i retning av større vektlegging av helhet, koordinerende tiltak og horisontale relasjoner. Det er i denne dreiningen at hensyn til styringskapasitet og -representativitet er særlig viktig, fordi reformer som NAV-reformen og sykehusreformen på sett og vis utfordrer forvaltningens tradisjonelle rammer. Ansvarsutkreving blir dermed et sentralt virkemiddel for å sikre måloppnåelse, resultater og effekt, noe som understreker

vektleggingen av kapasitetshensyn. Den klassiske delegasjonen av myndighet som vi kjenner fra hierarkiske styringsmodeller, utfordres av fokus på effekt og måloppnåelse, noe som altså krever andre former for både styring og ansvarsutkreving.

Samtidig er vurderinger av representativitet en viktig del av den samme reformhistorien, f.eks. gjennom ordningen med lokale og regionale brukerutvalg i NAV, politikere i helseforetaksstyrene, eller gjennom inkluderingen av lekfolk i Utlendingsnemnda. Dette kan tyde på at hensynet til måloppnåelse og effekt ikke er nok: Det stilles mer generelle legitimitetskrav til offentlig myndighetsutøvelse. Et annet element er offentlige aktørers relasjon til media og offentlig debatt. Spørsmålet i denne sammenheng er om de uformelle prosessene som tar form av ansvarsutkreving gjennom media, kan bøte på det potensielle underskuddet i styringsrepresentativitet, der dette er en utfordring. Den såkalte Maria Amelie-saken genererte enorm medi-eoppmerksomhet. Maria Amelie publiserte en bok om sitt liv som irregulær flyktning, og ble pågrepet, utvist, men på et senere tidspunkt likevel tilkjent permanent opphold. Saksbehandlingen tok vendinger som direkte utfordret både faglig og politisk skjønnsutøvelse. Både politisk og administrativt lederskap ble tydelig utfordret gjennom mediedekningen, som handlet mye om å plassere ansvaret for beslutningen om å utvise Maria Amelie: Det var stor misnøye med utfallet, og de involverte aktørene fikk kritikk for framgangsmåten. Mediene fungerte slik som en katalysator for opinionsledere i offentligheten, der siktemålet var tydelig ansvarsutkreving (Reichersdorfer, Christensen og Vrangbæk 2013). Dette kan likevel tolkes som en alternativ sikring av styringsrepresentativitet, der eksterne aktører faktisk oppnår innflytelse over prosesser som i utgangspunktet er byråkratiets soleklare domene.

Reformer og reformdynamikk har i seg selv noe å si for hvordan ansvarsutkreving og myndighet balanseres, og dermed hvordan hensyn til styringskapasitet og styringsrepresentativitet varierer over tid. Fra historisk institusjonalisme kjenner vi argumentene om at reformer går inn i en større kontekst og utvikling over tid, der forholdet mellom reformer er med på å skape kompleksitet og stivhengighet som overskrider beslutningstakernes siktemål (Thelen 2004; Streeck og Thelen 2005). Når det gjelder ansvarsproblematikken, er det i det minste to viktige lærdommer å trekke angående dette: For det første, siden reformer påvirker ansvarsforhold (Byrkjeflot, Christensen og Læg Reid 2014), skaper reformer over tid en viss usikkerhet og kompleksitet. Løsninger som på et tidspunkt beskrives som selve gullstandarden, kan på et annet være uønsket eller umulig å gjennomføre. Det har vi blant annet sett i utviklingen av de skandinaviske sykehussystemene der det nå bare er Sverige som bruker det tradisjonelle fylkesnivået som tilknytningspunkt for sykehusene – i Norge har vi helseforetakene, i Danmark

et system med større regioner etter strukturreformen i 2007 (Byrkjeflot og Neby 2008).

Det andre poenget er at reformer har en tendens til å skape like mye heterogenitet som homogenitet (Powell 2013), til tross for at løsningene man lar seg inspirere av, framstår som relativt like. Selv om etterkontroll gjennom ansvarsutkreving er en type løsning som følger tett med New Public Management-ideene, er det ikke gitt at slike løsninger uten videre passer inn i en norsk kontekst uten bearbeidelse, oversettelse og tilpasning. Spørsmålet om hvorvidt denne typen løsninger er uttrykk for større bruk av mistillitsbaserte styringsteknikker introdusert til en kontekst preget av et generelt høyt tillitsnivå (Læg Reid og Neby 2016), er en problematikk som reflekterer dette. Det betyr i fortsettelsen at NPM-vektleggingen av styringskapasitet balanse- res mot styringsrepresentativitet, og at de konkrete løsningene for ansvars- utkreving kan være et bilde på hvordan de to hensynene veies mot hverandre – slik tilfellet for eksempel var med politikere i norske helseforetaksstyrer.

KONKLUSJON

Om vi skal oppsummere bildet vi nå har tegnet av ansvarstematikken, vil vi i tråd med blant andre Kumlin (2003a, 2003b), Rykkja mfl. (2012) og Kjærgård (2013) foreslå at begrepet «ansvarsutkreving» brukes om ansvar forstått som accountability. Når det gjelder ansvar forstått som responsibility, bør det ledsages av presisering av hvorvidt det er snakk om enten tilknytningen til myndighet og mandat, eller til mer generelle oppfatninger av norm og forpliktelse. Samtidig lar det seg vanskelig gjøre å lansere en tilnærming til ansvarsutkreving uten å være bevisst på forholdet til ansvar forstått som myndighet eller mandat: Skillet mellom prospektive og retrospektive aspekter ved ansvar er integrert i begge disse to tilnærmingene og i selve forvaltningspolitikken, noe det generelle norske ansvarsbegrepet i liten grad reflekterer.

Videre er det i hovedsak to viktige poeng vi vil framheve: For det første er ansvarsproblematikken direkte relevant i forbindelse med forvaltningspolitiske skifter, markert ved en rekke reformer i offentlig sektor de siste tiårene. Der disse reformene er tvetydige og sammensatte, er den medfølgende tilnærmingen til ansvar også det. For det andre viser en gjennomgang av litteraturen om ansvarsutkreving at selv de mest brukte tilnærmingene fra den engelskspråklige forskningen innebærer et sett med nyanseringer som vi ikke finner i den norske ansvarsdebatten. Forvaltningsforskningen bør ha evnen til å trekke vekslers på disse nyansene, dersom ansvarsdiskusjonen skal ha utvidet relevans.

Ansvar er ikke et enkelt tema. Selv internt i forvaltningsforskningen er ansvarstematikken et referansepunkt for en rekke større diskusjoner: Vekt-

leggingen av styringskapasitet og styringsrepresentativitet er et eksempel, likeens spørsmål om forvaltningspolitiske skifter over tid, og forholdet mellom reformer og kontekst. Nyansene i den internasjonale litteraturen reflekterer denne kompleksiteten, men konkluderer ikke: Til tross for den tilbakevendende referansen til Bovens' (2007) kategoriseringer og forståelsesmåte avdekker ansvars litteraturen et vidt spekter av nyanser og fasetter. I praksis betyr dette at bruken av ansvarsbegrepene både må tilpasses den empiriske konteksten, og at forvaltningsforskningen må ta omsyn til at disse presiseringene er vanskelig å oversette mellom ulike språk. Argumentasjonen i denne artikkelen reflekterer dette: Ansvarsutkreving er en integrert del av det norske styresettet, og er et fenomen som må behandles med tilhørende aktsomhet. Gjennom høyere presisjonsnivå fanger vi virkelighetens kompleksitet bedre, og dermed er også sannsynligheten større for at diskusjonen om ansvar ikke bare har aktualitet – men at den også får større relevans.

NOTER

- 1 <http://www.vg.no/nyheter/meninger/artikkel.php?artid=10059927> – sist besøkt 25.02.2014
- 2 Prosjektet *Reforming the welfare state: Accountability, democracy and management*, finansiert av Norges forskningsråd, prosjektnummer 202504.
- 3 *Nyhetsoppslag på Institutt for samfunnsforskning sine nettsider 28.09.2012: velferdsstaten og finanskrisen*. URL: <http://www.samfunnsforskning.no/Aktuelt/Nyhetsarkiv/Velferdsstaten-og-finanskrisen>
- 4 Søk i de norske/nordiske tidsskriftsdatabasene Idunn og Norart på begrepet «ansvarsutkreving» gir svært få treff, og ingen omfattende begrepsdiskusjon. Søk på Google Scholar på [accountability + ansvarsutkreving] gir få treff, mens et søk på [accountability + ansvarsutkrävande] gir svært mange treff. Muligens har oversettelsesutfordringen og tematikken fått større oppmerksomhet i svenske fagmiljø enn i de norske.
- 5 Lov 15. juni 2001 nr. 93: *Lov om helseforetak m.m. (helseforetaksloven)*
- 6 Nyhetssak, Helse- og omsorgsdepartementet: *Nye prinsipper for oppnevning av styrever for helseforetakene*, 20.11.2013. URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/aktuelt/nyheter/2013/nye-prinsipper-for-oppnevning-av-styrever-.html?id=745861>
- 7 NAV – retningslinjer for brukervedvirkning på lokalt nivå, fylkesnivå og direktoratsnivå, publisert 12.09.13.

TAKK

Forfatterne ønsker å takke kollegaer for gode kommentarer på seminar i regi av forskningsgruppene Medborgerskap, migrasjon og helse, og Demokrati, velferd og forvaltning ved Uni Research Rokkansenteret, og likeens seminardeltakere ved Avdeling for samfunnsvitenskap ved Høgskulen i Sogn og Fjordane, og Institutt for Administrasjons- og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen. Takk også til ukjente fagfeller for nyttige kommentarer.

REFERANSER

- Bovens, M. (2007). Analyzing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal* 13 (4): 447–468.
- Byrkjeflot, H., Christensen, T., og Læg Reid, P. (2014). The Many Faces of Accountability: Comparing Reforms in Welfare, Hospitals and Migration. *Scandinavian Political Studies* 37 (2): 171–195.
- Byrkjeflot, H. og Grønlie, T. (2005). Det regionale helseforetaket – mellom velferdslokalismen og sentralstatlig styring. I: Opedal, S. og Stigen, I.M. (red.): *Helse-Norge i støpeskjeen. Søkelys på sykehusreformen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Byrkjeflot, H. og Neby, S. (2008). The end of the decentralized model of healthcare governance? Comparing developments in the Scandinavian hospital sectors. *Journal of Health Organization and Management* 22 (4): 331–349.
- Byrkjeflot, H., Neby, S. og Vrangbæk, K. (2012). Changing accountability regimes in hospital governance: Denmark and Norway compared. *Scandinavian Journal of Public Administration* 15 (4): 3–23.
- Christensen, T. (2015). Statsvitenskapelig organisasjonsforskning i Norge – utvikling av teori og praksis. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 31 (1): 50–61.
- Christensen, T., Fimreite, A.L. og Læg Reid, P. (2007). Reform of the employment and welfare administration – the challenges of co-ordinating diverse public organizations. *International Review of Administrative Sciences* 73 (2): 389–409.
- Christensen, T., Fimreite, A.L. og Læg Reid, P. (2014). Joined-up Government for Welfare Administration Reform in Norway. *Public Organization Review* 14 (4): 439–456.
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2006). Agencification and regulatory reform. I: Christensen, T. og Læg Reid, P. (red.): *Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review* 67 (6): 1059–1066.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. og Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P. og Ramslien, A.R. (2006). *Styring og autonomi; organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P.G. og Røvik, K.A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- De Caprona, Y. (2013). *Norsk etymologisk ordbok. Tematisk ordnet*. Oslo: Kagge Forlag.
- Dubnick, M.J. og Frederickson, H.G. (red.) (2011). Introduction: The Promises of Accountability Research. I: Dubnick, M.J. og Frederickson, H.G. (red.): *Accountable Governance: Promises and Problems*. London: M.E. Sharpe.
- Farnham, D. og Horton, S. (red.) (1996). *Managing the new public services*. London: Macmillan.
- Fimreite, A.L. og Læg Reid, P. (2008). Samordning – flernivåstyringens store utfordring. Eksempelet NAV. I: Helgøy, I. og Aars, J. (red.): *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Finer, H. (1940). Administrative responsibility in democratic government. *Public Administration Review* 1 (4): 335–350.
- Flinders, M. (2001). *The politics of Accountability in the Modern State*. Aldershot: Ashgate.
- Flo, Y. (2004). *Staten og sjølvstyret. Statlige politikk overfor det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Dr.art. avhandling. Historisk Institutt, Universitetet i Bergen.

- Friedrich, C.J. (1940). Public policy and the nature of administrative responsibility. I: Friedrich, C.J. og Masen, E. (red.): *Public Policy: A Yearbook of the Graduate School of Public Administration*, 1, 29–43.
- Gregory, R. (2009). New public management and the politics of accountability. I: Goldfinch, S.F. og Wallis, J.L. (red.): *International Handbook of Public Management Reform*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Helgøy, I. og Aars, J. (red.) (2008) *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (1): 3–19.
- Hood, C. (2005). The idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective. I: Bogdanor, V. (red.): *Joined-Up Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Hopfenbeck, T., Tolo, A., Florez, T. og El Masri, Y. (2013). *Balancing Trust and Accountability? The Assessment for Learning Programme in Norway. A Governing Complex Education Systems Case Study*. Paris: OECD.
- Hughes, O.E. (1998). *Public Management and Administration*. Basingstoke: Macmillan.
- Jantz, B. og Neby, S. (2013). *Soft sanctioning, real relationships: Accountability, media and public sector interaction in German employment administration and Norwegian hospitals*. Working paper 6-2013. Bergen: Uni Research Rokkansenteret.
- Kjærgård, R. (2013). *Forvaltningsrevisjon og ansvarsrelasjoner. En studie av ansvarsforholdene i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av sektorene NAV og sykehus*. Masteroppgave ved Institutt for administrasjons- og organisasjonsvitenskap, UiB.
- Kumlin, S. (2003a). Politiskt ansvarsutkrävande i Sverige 1986–2002. I: Holmberg, S. og Weibull, L. (red.): *Fåfångans marknad*. Göteborg: The SOM Institute.
- Kumlin, S. (2003b). Finns det någon ansvarig? I: Gilljam, M. og Hermansson, J. (red.): *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Langfeldt, G. og Elstad, E. (2007). Når accountability-tankegangen møter norsk skolevirkelighet. *Bedre Skole* 4 27–33.
- Lindén, T.S., Radtke, I. og Vrangbæk, K. (kommer 2016). Legitimizing immigration control: The inclusion of social actors in asylum regulation in Norway, Germany and Denmark. I: Christensen, T. og Læg Reid, P. (red.): *Ashgate Research Companion to accountability and Welfare State reforms in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Læg Reid, P. og Neby, S. (kommer 2016). Gaming, accountability and trust: DRGs and activity-based funding in Norway. Kommer februar 2016 i *Financial Accountability and Management*.
- March, J.G. og Olsen, J.P. (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Mulgan, R. (2000). 'Accountability': An ever-expanding concept? *Public Administration* 78 (3): 555–573.
- Neby, S. (2009). *Institutional reform and governance in the Scandinavian hospital fields. The dynamics of and between change and control*. Ph.d.-avhandling. Bergen, Universitetet i Bergen.
- Olsen, J.P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ot.prp. nr. 66 (2000–2001). Om lov om helseforetak m.m. (Helseforetaksloven).
- Papadopoulos, Y. (2007). Problems of Accountability in Network and Multilevel Governance. *European Law Journal* 13 (4): 469–486.
- Pettersson, O., Holmberg, S., Lewin, L. og Narud, H.M. (2002). *Demokrati utan ansvar. Demokratirådets rapport 2002*. Stockholm: SNS Förlag.
- Pierre, J. og Peters, B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Political Analysis Series. London: Macmillan.
- Powell, W.W. (2013). Through a Glass Lightly. *Nordiske Organisasjonsstudier* 15 (4): 117–127.

- Reichersdorfer, J., Christensen, T. og Vrangbæk, K. (2013): Accountability of immigration administration. Comparing crises in Norway, Denmark and Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 79 (2), 271–291.
- Roness, P.G. (2005). Statsvitarfaget og organisasjonsutforming. I: Døving, E. og Johnsen, Å. (red.): *Organisasjonsteori på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rykkja, L.H., Fimreite, A.L., Lango, P. og Læg Reid, P. (2012). 22. juli-kommisjonen. Organisering, styring og ansvar. *Nordiske Organisasjonsstudier* 14 (4): 49–58.
- Røiseland, A. og Vabo, S.I. (2012). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Skirbekk, H. og Grimen, H. (red.) (2012). *Tillit i Norge*. Oslo: Res Publica.
- Streeck, W. og Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional change in advanced political economies. I: Wolfgang Streeck og Kathleen Thelen (red.): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- St.prp. nr. 46 (2004–2005). *Ny arbeids- og vefersforvaltning*.
- St.prp. nr. 47 (2008–2009). *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*.
- Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Willems, T. og Van Dooren, W. (2012). Coming to Terms with Accountability. Combining multiple forums and functions. *Public Management Review* 14 (7): 1011–1036.
- Wyller, V.B., Gisvold, S.E., Hagen, E., Heggedal, R., Heimdal, A., Karlsen, K., Mellin-Olsen, J., Størmer, J., Thomsen, I. og Wylle T.B. (2013). *Ta faget tilbake!* Kronikk i Tidsskrift for Den norske legeforening 133 (6): 655–659.

SAMMENDRAG

I den senere tid har norsk offentlig debatt hyppig referert til begrepet «ansvar» i kritikk av konkrete politikere, byråkrater og det offentlige generelt. Samtidig finnes det i forvaltningsforskningen en internasjonal litteratur som med tyngde tar opp ansvarsproblematikk. I denne artikkelen spør vi om det er behov for å nyansere og presisere ansvarsbegrepet på norsk, dersom vi skal være i stand til å føre diskusjoner som reflekterer den engelskspråklige forskningslitteraturen på feltet. Dette er en relevant problemstilling for alle skandinaviske språk. Videre diskuterer vi hvorvidt det er aspekter ved norsk forvaltning og politikk som gjør det nødvendig å tilpasse den internasjonalt rådende tilnærmingen til ansvar. Artikkelen er slik orientert rundt både et filologisk-etymologisk oversettelsestema og et mer empirisk-analytisk spørsmål, som diskuteres i sammenheng. Empiriske eksempler er hentet fra innvandringsfeltet, velferdsfeltet (NAV) og sykehussektoren. Vi konkluderer med at begrepet «ansvarsutkreving» er mer passende for forvaltningsforskningens formål om å gripe «accountability» enn det generelle ansvarsbegrepet. Avgrensningen mot «responsibility» – ansvar forstått som mandat eller myndighet – er svært viktig. Vi argumenterer for at den mer nyanserte engelskspråklige tilnærmingen danner et godt utgangspunkt, men at også denne må tilpasses til en norsk sammenheng: Begreper og analytiske rammeverk lar seg ikke uten videre oversette og anvende på tvers av ulike forvaltningspolitiske kontekster.

ABSTRACT

Accountability and administration of the Norwegian welfare state

The term 'ansvar' has figured prominently in Norwegian public debate the last few years, especially concerning criticism of politicians, civil servants or public authorities. In public administration, accountability is an important international research topic. This article asks, first, to what extent the Norwegian term 'ansvar' corresponds to 'accountability'? This question is relevant for other Scandinavian languages as well. Secondly, which challenges do we meet when importing the accountability framework developed to capture features of public administration systems very different from the Norwegian? We draw on empirical illustrations from the fields of immigration, welfare and hospitals. We conclude that in the context of organizational reforms 'ansvarsutkreving' is more precise than the general term 'ansvar'. Moreover, although Norwegian does not distinguish between 'accountability' and 'responsibility', actual differences between the two concepts must be acknowledged in studies of Norwegian organizational reforms.

Fra ansvar til 'accountability' og tilbake: Ansvarsutkreving i forvaltningen av den norske velferdsstaten.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Simon Neby, ph.d. i administrasjon og organisasjonsvitenskap, er seniorforsker ved Uni Research Rokkansenteret, og har forvaltningspolitiske problemstillinger, særlig i helsesystemer og velferdsstaten, som hovedfelt.

Uni Research Rokkansenteret

Nygårdsgaten 5

5015 Bergen

Tlf. 55 58 83 64

Faks: 55 58 97 11

E-post: simon.neby@uni.no

Tord Skogedal Lindén, ph.d. i sammenliknende politikk, er seniorforsker ved Uni Research Rokkansenteret, med velferdsforskning og offentlige reformer som hovedinteresseområder.

Uni Research Rokkansenteret

Nygårdsgaten 5

5015 Bergen

Tlf. 55 58 38 74

Faks: 55 58 97 11

E-post: tord.linden@uni.no

Leadership Pipeline på reise i den offentlige sektor: en multi-level analyse



JEPPE AGGER NIELSEN OG KRISTIAN DAHL

Keywords: Leadership Pipeline, institutionel teori, translation, teoretisering, case studie

Keywords: Leadership Pipeline, public sector, institutional theory, translation, theorization, case study

INTRODUKTION

Over det seneste årti er Leadership Pipeline som forståelsesramme og som deskriptiv model for ledelsestransitioner vundet hastigt frem (Kaiser, 2011). Udgivelser af Charan, Drotter og Noel (2001) og Goldsmith og Reiter (2007) almengjorde Leadership Pipeline grundbudskabet, at ledelse på forskellige niveauer kræver forskellige ting af lederen, og at ledere ofte fejler ved fremmelser, fordi de fortsætter med at gøre det, der sikrede dem succes på et lavere ledelsesniveau. Denne tænkning er ikke ny, og den trækker tråde tilbage til fx Minzberg (1975), Katz og Kahn (1978) og Freedman (1998), som beskriver, hvorledes organisationer har behov for, at ledere på forskellige niveauer udfører forskellige ledelsesopgaver. I et historisk perspektiv har denne tænkning også slægtskab med Webers bureaukratimodel (Dahl & Agger, 2015).

På trods af et fravær af referencer til ovenstående forskning får »The Leadership Pipeline: How to Build the Leadership Powered Company« (Charan, Drotter & Noel, 2001) stor gennemslagskraft (Kaiser, 2011). Bogen fremstiller en model for ledelse på seks lederniveauer, og den beskriver, hvilke færdigheder, arbejdsværdier og prioriteter der fundamentalt skal til for at løse ledelsesopgaven på de respektive niveauer. Endvidere beskriver modellen transitionerne (passagerne) fra et ledelsesniveau til et andet, og den fremhæver det, der bør aflæres og tillæres, når en leder får en ny lederposition på et

nyt lederniveau. Der argumenteres for, at en systematisk tilgang til at hjælpe ledere med at navigere i disse transitioner sikrer, at organisationen lettere vil kunne udfylde ledige lederstillinger. Denne tænkning er i tråd med andre tekster, fx Michels, Handfield-Jones og Axelrod (2001), der beskæftiger sig med talentmanagement. Charan, Drotter og Noel (2001, 2011) hævder, at brugen af Leadership Pipeline som styrende taksonomi for den enkelte organisations lederudvikling, rekruttering, forfremmelse og udvikling af ledere ofte skaber følgende resultater: øget ledelseskvalitet på det enkelte ledelsesniveau, bedre arbejdsprocesser imellem ledelselagene, at nye ledere indkøres bedre og hurtigere, og at rekrutteringsgrundlaget (talentpuljen) til den enkelte lederstilling bliver større og mere synligt. Charan, Drotter og Noel (2001, 2011) refererer ikke til forskning, der systematisk underbygger ovenstående påstande, men fører i stedet en lang række af verdens mest anerkendte globale koncerner som praksisvidner, fx General Electric, HP, Microsoft og Bank of America.

Trods den hastige udbredelse er den akademiske litteratur om Leadership Pipeline indtil videre beskeden (Kaiser, 2011; Dahl & Nielsen, 2015). Den eksisterende litteratur synes mest kendetegnet ved det, som Røvik (1998) kalder »konceptlitteratur«. Det drejer sig fx om værker af Charan, Drotter og Noel (2001) og Goldsmith og Reiter (2007) og i en dansk kontekst Kjær og Sørensen (2008) og Dahl og Molly-Søholm (2012), hvor Leadership Pipeline-modellen præsenteres, dens indhold specificeres (fx de centrale færdigheder, værdier og prioriteter, som skal mestres for at lykkes som leder) og den derigennem byder sig til som appellerende alternativ til eksisterende ledelsespraksisser. Selvom disse udgivelser utvivlsomt har vist sig nyttige for ledere i mange typer af organisationer, findes der begrænset viden om baggrunden for modellens udbredelse og implementering i offentlige organisationer, hvilket er det ikke afdækkede spor i litteraturen, som søges afdækket i denne artikel.

Vi retter fokus mod Leadership Pipeline *i den danske offentlige sektor*, og vi afgrænser os således fra at se på den internationale udbredelse af Leadership Pipeline. Det interessante ved Leadership Pipeline i den danske offentlige sektor er, at modellen før 2009 ikke blev anvendt af nogen offentlige organisationer, men nu i 2015 anvendes eksplicit i en lang række offentlige organisationer. Der findes ikke en nøjagtig opgørelse af, hvor mange organisationer, der benytter Leadership Pipeline, men det er blevet anslået, at ca. 25–30 procent af de store organisationer i den danske offentlige sektor baserer deres ledelsessyn på Leadership Pipeline (Bäckström & Molly-Søholm, 2015), herunder en række kommuner (fx Aalborg, Hjørring og Viborg), regioner og statslige organisationer (fx Skat og Politi- og Anklagemyndighed).

Teoretisk anskuer vi Leadership Pipeline som en rejsende organisationsidé (Czarniawska & Joergers, 1996), og vi følger i kølvandet på en skandi-

navisk organisationsteoretisk tradition for at undersøge, hvordan ledelseskoncepter transformeres og tilpasses, i takt med at de cirkulerer på tværs af landegrænser, felter og organisationer (Czarniawska & Sevón, 1996; Røvik, 2007; Johansson, 2009). Udgangspunktet i denne artikel er, at analyser af rejsende organisationsidéer, som fx Leadership Pipeline, bedst udføres ved at rette blikket mod *både* lokale translationer i individuelle organisationer og det sociale konstruktionsarbejde, som udspringer sig i det bredere organisationsfelt (Pedersen, 2014). En sådan tilgang fordrer et skærpet blik for translations- og teoretiseringsprocesser (Nielsen, Mathiassen & Newell, 2014) på flere analyseniveauer (Hitt et al., 2007) og retter opmærksomhed på lingvistiske aspekter (hvordan idéer artikuleres) og materielle aspekter (hvordan idéer transformeres til forskellige praksisformer). Ved at anvende skiftende teoretiske optikker og henholdsvis zoome-ind og zoome-ud (Nicolini, 2011) er *det artiklens ærinde gennem kobling af translations- og teoretiseringsprocesser at undersøge, hvordan Leadership Pipeline i den danske offentlige sektor formes såvel i organisationer (zooming-in) som i det felt, der omslutter dem (zooming-out)*.

I næste afsnit udfoldes skandinavisk institutionel organisationsteori som artiklens teoretiske ramme efterfulgt af en redegørelse for undersøgelsens design og anvendte metoder. Herefter præsenteres resultaterne fra den empiriske analyse. Endelig følger diskussion og konklusion, hvor artiklens hovedbidrag og forskningsresultater fremhæves.

ORGANISATIONSIDÉER PÅ REJSE: TEORETISERING OG TRANSLATION

Skandinavisk »idé på rejse« og translationsforskning udgør i dag et etableret forskningsfelt inden for institutionel organisationsteori (Boxenbaum & Pedersen, 2009). En central og vedholdende forskningsinteresse for skandinaviske institutionalister er, hvordan managementidéer og ledelseskoncepter opstår samt spredes og eventuelt institutionaliseres. Med dette fokus har en lang række studier suppleret angelsaksiske perspektiver på isomorfi (DiMaggio & Powell, 1983) og dekobling (Meyer & Rowan, 1977) og illustreret, hvordan moderigtige organisationsidéer, som fx målstyring, social corporative responsibility og lean management, cirkulerer på tværs af felter, indoptages i enkeltorganisationer og oversættes til forskellige lokale praksisformer (fx Czarniawska & Joerges, 1996; Czarniawska & Sevón, 2005; Røvik, 2007; Sahlin & Wedlin, 2008).

Translation er tæt forbundet med transformation: »to set something in a new place is to construct it anew« (Czarniawska & Sevón, 2005, s. 8). Translationsbegrebet hos skandinaviske institutionalister, som er kraftigt inspireret af Latour (1986), henleder således opmærksomheden på diversitet, lokal variation og tilpasning af generelle idéer. Det er eksempelvis demonstreret i

Nielsen og Jacobsens (2012) studie af indførelsen af ny teknologi i den danske hjemmepleje. Her viser forfatterne, hvordan organisationer i et felt præget af isomorfisk pres udmønter idéer om teknologianvendelse i ganske forskellige praksisformer, i takt med at idéerne blev konfronteret med særlige lokale styringstænkemåder og translationer. Et kerneargument er, at organisationer på den ene side bliver intenst præget af deres omgivelser (fx hvad der er på mode), men samtidig aktivt kan øve indflydelse på og tilpasse det nye, ligesom de kan indgå som medproducenter af deres omgivelser (Czarniawska & Joerges, 1996).

Et organisatorisk felt¹, dvs. de omgivelser, som organisationer opererer i, rummer en række socialt skabende forestillinger om, hvordan man bør indrette sig organisatorisk, hvis man vil fremtræde legitim (DiMaggio & Powell, 1983). Skandinaviske institutionalister har fokuseret på betydningen af det sociale konstruktionsarbejde, der understøtter idéer på rejse, og som er afgørende for, om de fremstår som legitime og acceptable (Røvik, 2007). Djelic og Sahlin Anderson (2006) peger på, at: »some ideas or frames could become popular and powerful not because of their intrinsic properties but because of the way in which they have been formulated and packaged and because of who transport and champions them« (s. 17). For at opnå stor udbredelse må organisationsidéer således præsenteres som mere fordelagtigt end eksisterende praksis – som tidsrigtige løsninger, der opfattes som moderne og fremtidsrettet (Newell, Swan & Gallieres, 2000; Røvik, 2007). Teoretisering er udtryk for en abstraktliggørelse, hvor nye idéer som udspringer fra en bestemt kontekst, generaliseres, virkningerne ekspliciteres, samt kendetegn forenkles og tydeliggøres (Strang & Meyer, 1993). Teoretisering indbefatter dels en fremstilling af, at organisationerne i feltet har fejlet på væsentlige områder, dels en begrundelse for, at en ny idé er en løsning på de identificerede problemer (Strang & Meyer, 1993; Greenwood, Suddaby & Hinings, 2002). Det er ligeledes afgørende for idéers udbredelsesevne, hvilke aktører der tager del i teoretiseringsarbejdet (Djelic & Sahlin Anderson, 2006). Aktører med autoritativ status inden for et felt kan virke som henholdsvis forstærkere af og filtre set i forhold til en given idé. Forstærkningen kan ske ved, at de fremhæver særlige dele af idéen, mens filtreringen kan ske ved, at andre dele ikke inkluderes (Røvik, 1998).

Mens teoretisering henviser til, hvordan idéer specificeres og begrundes, henviser translation til, hvordan idéer transformeres, når de rejser ind i nye felter eller i organisationer (Czarniawska & Joerges, 1996; Røvik, 2011). Idéer forbliver således sjældent uændrede, i takt med at de cirkulerer og rejser ind i specifikke felter eller organisationer (Ansari, Fiss & Zajac, 2011). Røvik (2007, 2011) peger på, at idéer kan kopieres (lille eller ingen ændring fra det oprindelige koncept) eller forvandles (store dele af det oprindelige koncept ændres, og der sker en komplet transformation), men de kan også fratræk-

kes og/eller tilføjes elementer, i takt med at de rejser ind i nye omgivelser og møder organisationer med deres interne værdier og traditioner. Fratrækning indebærer, at delkomponenter af det originale koncept nedtones eller helt udelades, mens tilføjelse indebærer en tydeliggørelse eller konkretisering, hvor det originale koncept var uklart eller vagt. Når det gælder Leadership Pipeline, forventer vi en høj grad af lokalt handlingsrum, i hvert fald har studier af tilsvarende koncepter – fx lean management og reputation management – demonstreret, hvordan disse er karakteriseret ved en betydelig grad af plasticitet (Morris & Lancaster, 2006; Andersen & Røvik, 2015). Tillige er det en selvstændig pointe i Leadership Pipeline-litteraturen, at den generiske typologi med seks ledelsesniveauer (Charan, Drotter & Noel, 2001) må tilpasses og udfoldes specifikt ind i den lokale organisatoriske kontekst (Kaiser & Craig, 2011).

Mens eksisterende studier af rejsende organisationsidéer har en tendens til at fokusere på enten translationsaktiviteter i enkeltorganisationer (fx Morris & Lancaster, 2006; Wæraas & Sataøen, 2014; Andersen & Røvik, 2015) eller på de bredere teoretiseringsaktiviteter i organisatoriske felter (fx Abrahamson, 1996; Greenwood, Suddaby & Hinings, 2002), insisterer vi her på at behandle begge analyseniveauer på lige fod (for lignende overvejelser se fx Czarniawska og Joergers (1996) og Madsen og Slåtten (2015)). Selvom enkeltniveauet har vist sig nyttigt til at belyse, hvordan organisationsidéer hhv. udbredes eller implementeres, er vores argument, at det er ved at fokusere på flere niveauer samtidig – og deres samspil – at vi kan opnå ny viden om rejsende organisationsidéer. Organisationsidéer på rejse antages ikke at følge en på forhånd given rækkefølge, hvor de først teoretiseres og legitimeres i feltet, dernæst spredes, hvorefter de håndteres og oversættes lokalt. Disse processer er i stedet viklet ind i hinanden (Nielsen, Mathiassen & Newell, 2014), hvilket fordrer en multi-level analysestrategi (Hitt et al., 2007) med fokus på vekselvirkningen mellem dynamikker i feltet og translation af idéer i enkeltorganisationer.

DESIGN OG METODE

Artiklens forskningsdesign knytter an til at belyse, hvordan Leadership Pipeline teoretiseres og oversættes på to planer, dels på feltniveau og dels på organisationsniveau. Undersøgelsen af Leadership Pipeline som en rejsende idé er samtidig fulgt over en syvårig periode fra 2007, hvor Leadership Pipeline begyndte at optræde i den danske debat, til 2014, hvor modellen er implementeret i en stor mængde af offentlige organisationer. I Tabel 1 har vi opsummeret artiklens datamateriale fordelt på analyseniveauer.

Table 1: Datamateriale

Analyseniveau	Datamateriale
Felt (zooming out)	Medieanalyse af, hvordan Leadership Pipeline præsenteres i aviser og fagblade (2007–2013). Metodebeskrivelser af forskningsprojekt om Leadership Pipeline i den offentlige sektor (Dahl & Molly-Søholm, 2012). Interview med nøgleaktør, som har medvirket til at udvikle en Leadership Pipeline model tilpasset den danske offentlige sektor. Officielle dokumenter og publikationer om Leadership Pipeline i den offentlige sektor (fx Dahl & Molly-Søholm, 2012; Elmholt, 2012, 2013).
Organisation (zooming in)	Analyse af tre organisationer, der anvender Leadership Pipeline som taksonomi for ledelse og ledelsesudvikling: (1) Hjørring Kommune, (2) Roskilde Brandvæsen og (3) Politi- og Anklage-myndighed). Interviews med ledere i de tre udvalgte organisationer, dokumenter og elektroniske drejebøger.

I feltanalysen (zooming out) er vi optagede af det sociale konstruktionsarbejde, der knytter sig til Leadership Pipeline i den danske offentlige sektor. Vi trækker først på en *medieanalyse*, hvor vi identificerer, hvordan Leadership Pipeline fremstilles i avis- og fagbladsartikler. Artiklerne er fundet i den elektroniske database Infomedia og dækker perioden fra 2007–2013. I alt inkluderer analysen 50 avis- og tidsskriftsartikler om emnet, som er blevet kodede på årstal og fremstillingsform; dette dels for at spore udviklingen i antallet af artikler over tid og dels for at spore italesættelsen af Leadership Pipeline som et aspekt af teoretiseringen af modellen (se appendiks). Vi trækker også på foreliggende *metodebeskrivelser* fra et omfattende aktionsforskningsprojekt om »Leadership pipeline i den offentlige sektor« hvori den oprindelige Leadership Pipeline-model (Charan, Drotter & Noel, 2001) blev søgt tilpasset en offentlig kontekst (Dahl & Molly-Søholm, 2012). Vi har *interviewet* en af hovedbidragsyderne i udviklingen af den offentlige Leadership Pipeline i skikkelse af Thorkil Molly-Søholm, medforfatter til bogen »Leadership Pipeline i den offentlige sektor«. Endelig indgår officielle *dokumenter og publikationer* om Leadership Pipeline (fx Dahl & Molly-Søholm, 2012; Elmholt, 2012, 2013) i analysen. Samlet set giver de forskellige datakilder mulighed for at få indsigt i, hvad det er for opfattelser og viden, som forskellige aktører knytter til Leadership Pipeline, og hvordan de gør det som led i det translations- og teoretiseringsarbejde, der udspiller sig i feltet.

På organisationsniveauet (zooming-in) trækker vi på datamateriale fra tre organisationer, der eksplicit anvender den offentlige Leadership Pipeline. Hjørring Kommune (Børn- og ungeområdet), Roskilde Brandvæsen og Politi- og Anklagemyndigheden er udvalgt, eftersom de var blandt de første offentlige organisationer til at indføre Leadership Pipeline, hvilket giver

mulighed for at få indsigt i det lokale translations- og teoretiseringsarbejde over tid. Datamaterialet inkluderer foreliggende projektplaner og elektroniske drejebøger, der i detaljen beskriver de aktiviteter, som organisationerne foretog i deres bestræbelser på at implementere Leadership Pipeline samt formidlingsmateriale fra organisationerne. Vi har desuden foretaget semistrukturerede interviews med en nøgleperson fra hver af de respektive organisationer (hhv. skoledirektør, brandchef og afdelingsleder i Rigspolitiet). Målet var her at afdække, hvorledes organisationen i praksis har arbejdet med at oversætte Leadership Pipeline til organisations-specifikke modeller.

Tabel 2: Info om de tre udvalgte organisationer

	Hjørring Kommune (B&U)	Roskilde Brandvæsen	Politi- og Anklagemyndighed
Facts	7500 elever og 800 lærere. Budget på cirka 640 mio. kr. (2011).	240 ansatte. Omsætning: 112 millioner kroner (2012).	15.000 ansatte, heraf 1.300 ledere. Organisationen består af 12 politikredse. Justitsministeriet er øverste myndighed.
Leadership Pipeline opstart	2011	2010	2011

Analysen af Leadership Pipeline i den danske offentlige sektor er opbygget i tre forskellige, men sammenhængende faser. Vi er for hver fase optagede af både teoretiserings- og translationsaktiviteter – og ikke mindst deres indbyrdes samspil.

ANALYSE

Idéen kommer til Danmark (2007–2008)

Som med andre rejsende organisationsidéer (Czarniawska & Joerges, 1996) er det vanskeligt nøjagtigt at bestemme Leadership Pipelines oprindelse. Modellens virksomhedsmæssige ophav forbindes ofte med det lederudviklingsarbejde, som Charan, Noel og Drotter forestod i General Electric fra midt 90'erne og frem. Disse erfaringer blev først for alvor sat på formel i bogen »The Leadership Pipeline« (Charan, Drotter & Noel, 2001). Denne bog fik stor gennemslagskraft i Fortune 500-virksomheder – godt hjulpet på vej af forfatterne, der som konsulenter spredte budskabet. I Danmark begyndte der så småt at opstå opmærksomhed om modellen i 2007, hvor visse private globale organisationer med hovedsæde i Danmark startede med at anvende Leadership Pipeline. Mærsk er angiveligt den første, og i kølvandet herpå begyndte organisationer som SAXO Bank, Vestas og Nordea også at anvende Leadership Pipeline. Der er i medierne ganske få artikler med vægt på posi-

tiv formidling. HR-chefen fra SAXO Bank udgav bogen »Talentfabrikken« (Kjær & Sørensen, 2008), der formidler resultater og eksempler fra bankens arbejde med Leadership Pipeline. Bogen er med til at sikre Leadership Pipelines legitimitet og understøtter yderligere udbredelse til andre private virksomheder. Det er i denne tidlige fase ikke muligt at finde eksempler på, at danske offentlige organisationer eksplicit anvender Leadership Pipeline.

Den Offentlige Leadership Pipeline formes (2009–2011)

Det var et treårigt forskningsprojekt ved Aalborg Universitet, som for alvor introducerede Leadership Pipeline til den offentlige sektor i Danmark. Forskningsprojektet løb fra 2009 til 2011 og blev initieret af Kristian Dahl og Thorkil Molly-Søholm, begge såvel tilknyttede Aalborg Universitet som engagerede i konsulentvirksomhed. I løbet af projektet var 12 offentlige organisationer, herunder en lang række ledere fra direktører til ledere af medarbejdere, involverede i at definere, hvilke tilpasninger der skulle laves, såfremt den private Leadership Pipeline (Charan, Drotter & Noel, 2001) skulle overføres til den offentlige sektor. Thorkil Molly-Søholm fortæller om projektet: »Det lykkedes os at få toneangivende og dagsordensfastsættende aktører med de rigtige netværk involveret. De blev medskabere af den offentlige version af Pipeline-teorien. Det var vigtigt for at sikre projektets opbakning og få udbredt kendskabet til projektet«.

Ved opstarten af forskningsprojektet fandt forskerne ikke eksempler på, at danske offentlige organisationer havde erfaringer med anvendelsen af modellen (Dahl & Molly-Søholm, 2012). De fleste offentlige ledere, som var involverede i forskningsprojektet, fandt imidlertid Leadership Pipeline-tænkningen intuitivt meningsfuldt og anså den som en inspirerende forståelsesramme for, hvad ledelse på forskellige niveauer kræver. Med Thorkil Molly-Søholms ord blev »Leadership Pipeline opfattet som en kærkommen model, der kunne løse nogle af tidens udfordringer for offentlige ledere«, såsom at skabe klarhed over ledelsesroller efter store reformer eller omstruktureringer. Samtidig påpegede deltagerne i forskningsprojektet, at der var behov for at lave en række tilføjelser til modellen, for at denne adækvat kunne udtrykke det centrale i ledelsesopgaven på alle niveauer i den danske offentlige sektor. Disse tilføjelser kom til udtryk i bogen »Leadership Pipeline i den offentlige sektor« (Dahl & Molly-Søholm, 2012) gennem otte supplerende kompetencefelter: faglig ledelse, procesledelse, navigere på den offentlige scene, være rollemodel, kommunikative kompetencer, strategiarbejde, skabe ledelsesrum og politisk tæft.

Set fra en Røviks (2007) optik repræsenterer hvert af disse kompetencefelter additioner eller ting, der er tillagt ledelsesmodellen såvel som elementer, der er fratrukket, i takt med at den blev søgt tilpasset en offentlig kon-

tekst. Eksempelvis adskiller kompetencefeltet »faglig ledelse« sig markant fra udlægningen i den private Leadership Pipeline (Charan, Drotter & Noel, 2001). Her er en af de vigtigste pointer, at de højere lederniveauer skal slippe det faglige og praktisere »ren ledelse«. I offentlige organisationer, fx kommuner, er konteksten imidlertid, at kommunalbestyrelsen forventer, at de øverste chefer kan give konkrete faglige svar på spørgsmål til enkeltsager. Derfor var en af konklusionerne fra forskningsprojektet, at faglig ledelse skulle have en anden vægtning i en Leadership Pipeline-model tilpasset den offentlige sektor. Et eksempel på fratrækning udgøres af antallet af ledelseslag. Mens den private Leadership Pipeline typisk indeholder seks ledelseslag (Charan, Drotter & Noel, 2001), arbejder man med fire i den offentlige Leadership Pipeline (Dahl & Molly-Søholm, 2012).

Forskningsprojektet involverede en lang række aktiviteter. Der var indledningsvist workshops, hvor deltagerne (konsulenter, ledere og HR-chefer fra stat, region og kommune) arbejdede med at tilpasse modellen den offentlige sektor. Herefter analyserede forskerne resultaterne, hvilket førte til et første bud på en offentlig Leadership Pipeline. Der blev herefter afholdt nye workshops, og en styregruppe drøftede forslaget og kom med tilføjelser og justeringer, som forskerne kunne anvende til yderligere revision af modellen. Det er interessant, at flere offentlige organisationer, som deltog i forskningsprojektet (fx Hjørring Kommune og Roskilde Brandvæsen) tidligt i projektføreløbet begyndte at anvende Leadership Pipeline, og de arbejdede med at udvikle og oversætte modellen til organisationsspecifikke praksisser. Disse erfaringer blev delt i forskningsgruppen og igen bearbejdet af forskerne. Denne form for vekselvirkning fortsatte frem til afslutningen af forskningsprojektet. I medierne var der stadig positiv omtale af Leadership Pipeline (se appendiks). Der er ingen modforestillinger, og Leadership Pipeline blev fremstillet som ny, interessant ledelsesmodel.

Udbredelsen tager fart (2012–2014)

I perioden fra 2012 til 2014 skete en kraftig stigning i det antal af offentlige organisationer, der arbejdede med Leadership Pipeline. I staten bygger en række toneangivende organisationer som Rigspolitiet, Rigsadvokaten, SKAT, Moderniseringsstyrelsen og Socialministeriet nu eksplicit deres ledelsesgrundlag på Leadership Pipeline. Samtidig skete der en stigning i antallet af kommuner, hvori der arbejdes med Leadership Pipeline (fx Frederikshavn, Aalborg, Marriager Fjord, Odense og Viborg), og endelig begyndte flere andre offentlige organisationer (fx Region Hovedstaden) at anvende den offentlige Leadership Pipeline.

I 2012, som afslutning på forskningsprojektet, lanceres bogen »Leadership Pipeline i den offentlige sektor« (Dahl & Molly-Søholm, 2012). Denne

kan med afsæt i Newell, Swan og Gallieres (2000) betragtes som en »pakke« konstrueret af autoritative aktører, der samlet formidler Leadership Pipeline med vægt på de positive elementer. Det beskrives i bogen, hvordan hidtidig ledelsespraksis og forståelse af offentlig ledelse er problematisk og forældet på en række områder – og at dette har potentielle negative konsekvenser. Den offentlige Leadership Pipeline fremhæves og begrundes dernæst som et legitimt svar på nogle af de udfordringer, som den offentlige sektor står over for. I bogen møder man en lang række respekterede offentlige organisationer, og en kommunaldirektør anbefaler personligt Leadership Pipeline på bogens cover. Pipeline-budskabet formidles i udpræget grad gennem cases, hvori der levende fortælles om ledere, der lykkes eller mislykkes på alle niveauer. Bogen synliggør gennem underholdende eksempler modellens budskaber.

Samlet set udtrykker disse aktiviteter med Greenwood, Suddaby og Hinings (2002) termer et »succesfuldt teoretiseringsarbejde«, hvilket skaber et kraftfuldt afsæt for en videre udbredelse og eventuel institutionalisering (Strang & Meyer, 1993; Røvik, 2007). Samtidig er det en vigtig pointe, at selve bogen og formidlingen heraf ikke stod alene, men blev understøttet af endnu en række gensidigt forbundne translations- og teoretiseringsaktiviteter, der yderligere medvirkede til legitimering og udbredelse af Leadership Pipeline i den offentlige sektor. I det følgende belyser vi dette inspireret af Nicolinis (2011) begreber: *zooming-out* og *zooming-in*. Vi zoomer først ud og forsøger i makroperspektiv at se på feltet, dynamikkerne mellem organisationer, aktører og tekster. Herpå zoomer vi ind på tre organisationer og afdækker, hvordan de har arbejdet med at oversætte Leadership Pipeline i deres specifikke kontekster.

Zooming-out

Perioden efter 2012 repræsenterer en kraftig stigning i aktiviteter, der relaterer sig til Leadership Pipeline i den danske offentlige sektor. Når vi ser nærmere på aktiviteterne, er det tydeligt, at grænserne mellem »vidensproducenter« og »vidensforbrugere« er flydende eller sagt med andre ord: De offentlige organisationer fremstod ikke som passive modtagere af et udefrakommende ledelseskoncept, men var snarere aktivt skabende af forståelser og praksis, der forbindes med den offentlige Leadership Pipeline. De offentlige organisationer påvirkede det felt, de er en del af, og spillede en aktiv rolle i både lokale translationsaktiviteter og det bredere teoretiseringsarbejde, samtidig med at de også selv blev påvirket af både teoretiserings- og translationsaktiviteter, der blev drevet af andre aktører. Aktiviteterne er således gensidigt forbundne og forstærkede oftest hinanden. I det følgende beskriver vi de enkelte aktiviteter hver for sig, velvidende at det øjensynligt

er i interaktionen mellem disse, at Leadership Pipeline-modellen for alvor sendes på rejse.

Udgivelse af bogen »Leadership pipeline i den offentlige sektor«: Med udgivelsen af bogen i 2012 blev den offentlige Leadership Pipeline for alvor transformeret til et objekt (Czarniawska & Joerges, 1996), der gøres alment tilgængeligt. Idéen om Leadership Pipeline formuleres her i et enkelt kommunikerbart budskab, og trebogstavs akronymet »OLP« (Offentlig Leadership Pipeline) benyttes som identitetsmarkør.

Formaliseret formidling af den offentlige Leadership Pipeline på konferencer og på uddannelsesinstitutioner: Der opstod en række uddannelses- og formidlingsaktiviteter i relation til Leadership Pipeline. Fx blev der i 2014 oprettet et decideret fag for offentlige ledere i Leadership Pipeline ved Aalborg Universitet (Master of Public Governance-uddannelsen). Hertil kommer, at University Colleges, som forestår mange diplomledelsesforløb for offentlige ledere, også i en række sammenhænge indarbejdede den offentlige Leadership Pipeline i deres kursusmateriale. Thorkil Molly-Søholm fortæller om denne form for formidling: »Det spillede en vigtig rolle for spredningen af Leadership Pipeline-budskabet. Offentlige ledere hørte om teorien på universitetet og tog den med hjem til deres egen organisation, hvor de blev ambassadører for idéen«. Disse formidlingsaktiviteter kan med afsæt i Strang og Meyers (1993) teoretiseringsbegreb betragtes som en yderligere legitimering og blåstempling af idéen og måske et vigtigt skridt i retning af institutionalisering. I forbindelse med udgivelse af bogen »Leadership Pipeline i den offentlige sektor« (Dahl & Molly-Søholm, 2012) blev der afholdt konferencer i Århus og København, hvor Leadership Pipeline-tænkningen blev formidlet i teori og praksis. I alt deltog angiveligt op mod 500 ledere, HR-chefer og konsulenter samt repræsentanter fra mange konsulentvirksomheder. Konferencerne var didaktisk strukturerede som en vekselvirkning mellem:

- Ekspertindlæg fra bogens forfattere, der formidlede selve modellen såvel som forskellige implementeringsstrategier. Samtidig legitimerede forfatterne forskellige måder at arbejde med Leadership Pipeline på i praksis ved at inddrage en række offentlige organisationer som med-oplægsholdere.
- Oplæg fra en række offentlige organisationer, herunder Rigspolitiet, Roskilde Brandvæsen og Hjørring Kommune. Fra et praksisperspektiv præsenterede de, hvorledes de hver især arbejdede med den offentlige Leadership Pipeline, og hvorfor de gjorde det. Disse aktører gav ligeledes konkrete anbefalinger til andre offentlige organisationer, der overvejede at arbejde med Leadership Pipeline eller søgte inspiration til det fortsatte arbejde hermed. Erfaringerne blev formidlet iklædt organisationernes

egne logoer, hvorved der nu kan tales om nye gensidigt afhængige translations- og teoretiseringsaktiviteter. Eller sagt med andre ord: Først løftede man Pipeline-tænkningen ind i organisationen, formede denne og lod herpå denne forme organisatorisk praksis. Erfaringerne herfra blev herpå teoretiseret og »pakket ind«, som fx Hjørring Modellen eller Roskilde Brand Pipeline. Når disse organisationer trådte op på scenen, var det således ikke som passive modtagere af et poulært ledelseskoncept, men snarere som institutionelle entreprenører (DiMaggio, 1998) og idébærere (Sahlin-Andersson & Engwall, 2002), der videreformidlede egen teoretisering over egen translation af den offentlige Leadership Pipeline. Dette øger i sig selv kompleksiteten af, hvilken »version« af Leadership Pipeline, der rent faktisk er på rejse.

Konsulentvirksomheder markerede sig som udbydere af Leadership Pipeline: En række konsulentvirksomheder lancerer konsulenttydelser, der bygger på Leadership Pipeline-tænkning. Blandt disse er Rambøll, Summit Consulting, Lead – Enter Next Level, Udviklingskonsulenterne og Implement. En konsulent formulerer Leadership Pipeline-budskabet således: »Her har vi fat i noget, der kunne minde om best (next) practice inden for ledelsestænkningen her efter nogle år, hvor lederudvikling har kørt lidt i ring om sig selv« (Moutitsen, 2011). Det interessante spørgsmål er, om det alene er konsulentbranchen som pusher idéer til (passivt) modtagende offentlige organisationer, eller om også offentlige organisationer er medvirkende til at gøre den offentlige Leadership Pipeline til en del af diskursen om ledelse, som konsulentvirksomhederne er nødt til at koble sig på? En række offentlige organisationer begynder at tage grundpointerne i den offentlige Leadership Pipeline til sig på en måde, hvorpå de efterhånden bliver betragtet som »taget for givet«. Som en kommunaldirektør udtrykker det: »Leadership Pipeline er sund fornuft sat på formel – derfor bygger vi vores organisation på det« (citat fra cover af Dahl & Molly-Søholm, 2012). Institutionaliserede forståelser og praksis er essentielt for både en inkluderende og ekskluderende mekanisme, hvilket indirekte sender Leadership Pipeline ind i konsulentvirksomhederne og »presser« dem til at omsætte denne idé til kommercielle ydelser. Disse ydelser markedsføres på forskellig vis, hvilket igen bidrager til legitimeringen og udbredelsen af Leadership Pipeline i den offentlige sektor.

Leadership Pipeline indgik i offentligt udbudsmateriale: Undervejs i perioden 2012 til 2014 begyndte Leadership Pipeline at dukke op i offentlige udbud af konsulenttydelser. Rigspoliti og Anklagemyndighed, Moderniseringsstyrelsen, SKAT, Socialministeriet og en række andre organisationer krævede nu eksplicit af potentielle leverandører, at enkelte konsulenttydelser skulle funderes heri. Denne tendens indikerer endnu engang, at offentlige

organisationer ikke er viljeløse ofre for rejsende organisationsidéer. Tværtom så sætter eksplicitte udbud pres på konsulentvirksomhederne.

Flere populært formidlende artikler udgives. Der udkommer en række artikler, der på kort formel formidler Leadership Pipeline-budskabet (fx Sparre & Mouritsen, 2012; Molly-Søholm & Dahl, 2013). Et fællestræk er, at de er forholdsvis letlæste og praksisorienterede formidlet i overskrifter som »Sådan lykkes du som leder«, »Klarere ledelse og bedre kommunikation« og »Offentlig Leadership Pipeline er et hit«. Endvidere har de det fællestræk, at de distribueres online og kan tilgås gratis af læserne. Idéen gøres transporterbar i nye former, nu som virtuelle objekter – i modsætning til fx bogen »Den offentlige Leadership Pipeline«. Der var nu ikke længere adgangsbarriere i form af økonomi eller fysisk afstand til idéen. Potentielle brugere af idéen kunne få adgang online, fx via mobiltelefon.

Offentlige organisationer udgav materiale, der formidlede egne bud på Leadership Pipeline: En række organisationer begynder i forskellige former at publicere deres eget Leadership Pipeline-materiale. Dette antager en række forskellige former. Hjørring Kommune lancerer en app, der gratis kan downloades, plakater, samt videoer på You Tube og en Leadership Pipeline-gruppe på Facebook, hvor interesserede kan dele erfaringer og viden om emnet. Andre organisationer, fx Socialministeriet og Vejdirektoratet, trykker professionelt layoutet hæfter, der gennemses af organisationens egne logoer og andre organisationsspecifikke symboler. Hertil kommer, at fagforbund, som fx BUPL og DJØF, også begynder at formidle viden om den offentlige Leadership Pipeline. Fx udgiver BUPL et temanummer af medlemsbladet Ledetråden dedikeret til dette emne (BUPL, 2013). Her spiller Børn- og ungeområdet fra Hjørring Kommune hovedrollen, hvilket igen er et udtryk for, hvordan en entreprenant offentlig organisation i samspil med en større bevægelse i feltet påvirker en institutionel aktør og bringer denne i en position, hvor den institutionelle aktør for at fastholde legitimitet eller position som formidler af god praksis inden for feltet omfavner Leadership Pipeline, som aktøren ompakker og udsender til medlemmerne.

Enkelte kritiske artikler udgives – med vægt på videreudvikling af den offentlige Leadership Pipeline. Der begyndte i løbet af 2012 og 2013 at dukke artikler op, der indeholdt visse kritikpunkter af Leadership Pipeline, som stort set var fraværende i de tidligere faser (se appendiks). Her diskuteres det, hvorvidt Leadership Pipeline er udtryk for et modefænomen, der snart gradvist vil tabe terræn, fordi den afløses af andre modeller, der vil symbolisere det nye (Elmholt, 2013). Det bliver også fremhævet, at Leadership Pipeline-modellen bygger på en »gammeldags« hierarkisk ledelsestænkning og derved underbetoner væsentlige horisontale og tværorganisatoriske ledelsesaktiviteter. Derfor må Leadership Pipeline suppleres med mere grænsekrydsende ledelsesmodeller, der bygger bro til samarbejde og innovation,

hedder det (Elmholdt, 2012). Som et kuriosum eller måske som en indikator for dens udbredelse nævnes Leadership Pipeline i den prisvindende artikel »Den døende Djøffer« som et koncept på linje med lean og balanced scorecard. »Send jeres bøger om balanced scorecard, leadership pipeline og lean på museum. Det er blot livsforlængende medicin til døende organisationer« (Rüsz, 2013, s.10).

Zooming-in

I denne del af analysen stiller vi skarpt på, hvordan teoretiserings- og translationsarbejdet udfoldede sig i tre offentlige organisationer, hhv. Hjørring Kommune, Roskilde Brandvæsen og Politi og Anklagemyndigheden, som alle har arbejdet med at implementere Leadership Pipeline. Vi demonstrerer, hvordan der formes forskellige varianter af Leadership Pipeline, i takt med at tænkningen søges tilpasset lokale problemdefinitioner, værdier og normer.

Leadership Pipeline som løsning på lokale problemdefinitioner

Når vi ser nærmere på de tre cases, tegner der sig forskellige »lokale teoretiseringer«, hvor Leadership Pipeline blev fremstillet som en del løsningen på organisationsspecifikke problemdefinitioner, som i hvert fald indeholder følgende fællestræk (1) påpegning af organisationsspecifikke udfordringer og (2) identifikation af Leadership Pipeline som en løsning herpå. I *Hjørring Kommune* blev valget af Leadership Pipeline således begrundet med en ny skolestruktur, hvor man gik fra at have 27 skoler til 10 nye skolecentre med en overbygning pr. distrikt. Denne forandring var udløst af, at skoleområdet demografisk set var voldsomt udfordret på grund af faldende børnetal med heraf kraftige besparelser til følge. De strukturelle ændringer medførte en stor forandring i selve ledelsesstrukturen. Disse betød, at en lang række ledere stod i en ny situation med nye lederroller, der krævede noget nyt. Leadership Pipeline blev anset som en velegnet metode til at hjælpe med dette (Hjørring Kommune, u.å). I *Roskilde Brandvæsen* begrundes valget af Leadership Pipeline ligeledes med, at organisationen befandt sig i en ny situation som følge af en kraftig vækst og overtagelse af nye forretningsområder, hvilket krævede noget nyt af lederne. Det formuleres rammende i Roskilde Brandvæsens eget Leadership Pipeline-materiale: »En stærk leder, der dikterede alt fra indkøb af gummistøvler, til hvem der skulle bemante stigevognen. Det kan ikke lade sig gøre i en stor moderne organisation« (s. 1). Der var med andre ord efterspørgsel efter en mere differentieret og professionel form for ledelse. Et lignende argument begrundede indførelse af Leadership Pipeline i *Politi og Anklagemyndigheden*. Her peges der på et behov for en professionalisering af ledelsen, og Leadership Pipeline ses som en vigtig del af dette svar (Politi og Anklagemyndigheden, 2014c). Senere i forløbet blev der gennemført en

besparelse og et ledelseslag blev fjernet i organisationen. Leadership Pipeline blev herpå defineret som en metode til at hjælpe organisationen til at afstemme forventninger med lederne, og hvorledes de kunne udfylde de nye roller, som dette skabte (Politi og Anklagemyndigheden, 2014c).

Organisationsspecifikke varianter formes

I zooming-out-analysen demonstrerede vi, hvordan den private amerikanske Leadership Pipeline-model gennemgik translation til en dansk offentlig sektormodel. I det følgende zoomer vi ind og viser andre dimensioner af translationsprocessen, i takt med at lokale organisationsspecifikke versioner formes. I *Politi og Anklagemyndigheden* genkendes Røviks (2007) beskrivelse af fratrækning og tilføjelser som centrale elementer i translationsprocessen. Modellen blev her tillagt et mere eksplicit fokus på medarbejdere, ekstra ledelseslag og rummede jobspecifikke succeskriterier, der reflekterer den særlige opgave, som Politi og Anklagemyndigheden varetager (Dahl & Nielsen, 2015). Fx beskrives det som en ledelsesopgave at sikre *legalitet* i opgaveløsning. Der blev ligeledes fratrukket en række elementer i selve måden, som modellen er opbygget på, fx er der ikke eksplicit fokus på værdier, prioriteter og færdigheder, som ellers står centralt i Leadership Pipeline-tænkningen. Ligeledes udgår begrebet *politisk tæft*, som er et centralt begreb i den offentlige Leadership Pipeline. Samlet set giver ændringerne oplevelsen af en delvis ny model, der er formet af den særlige kontekst for ledelse, som en Politi og Anklagemyndighed udgør.

En lignende række tilføjelser og fratrækninger synes at gøre sig gældende i *Hjørring Kommunes* model, der dog ikke synes transformeret i lige så høj grad. Her bibeholdes Leadership Pipeline-begreberne: værdier, prioriteter og færdigheder, ligesom talentmanagement-delen gives høj prioritet (Hjørring Kommune u.å). Translationsprocessen i *Roskilde Brandvæsen* udgør i forhold til de to førnævnte organisationer en interessant variation. Her startede man med at udvikle en organisationstilpasset »Brandmandsk« model med tilføjelser og fratrækninger, dvs. med egne begreber og kendetegn nært knyttet til Roskilde Brandvæsen. Brandchefen valgte dog at skrinlægge den »Brandmandske« Leadership Pipeline-model ud fra følgende ræsonnement:

Da vi oversatte Leadership Pipeline til vores eget sprog, så blev den udvandet. Vi var simpelthen nødt til at gå tilbage igen og sige »hov, der er alt for meget, vi ikke får med, hvis vi går hen og oversætter den til vores eget sprog«. Så vi gik tilbage til den oprindelige model.

Brandchefen fremhævede yderligere oplevelsen af, at det at arbejde med den »officielle« offentlige Leadership Pipeline (Dahl & Molly-Søholm, 2012) gav mere »kant«, dvs. var mere præcis, fordi den var forskningsbaseret og mulig-

gjorde et fælles sprog om ledelse i den enkelte organisation og mellem offentlige organisationer. Brandchefen fortæller:

Hvis man går ind og tager Leadership Pipeline og skriver den helt om, så taler vi jo ikke længere samme sprog. Det er jo det, der er hele humlen i den offentlige Leadership Pipeline, at vi kan tale samme sprog. Og det gør vi jo ikke, hvis vi laver modellen totalt om.

Slutresultatet i Roskilde Brandvæsen var således, hvad Røvik (2007) vil kalde for kopiering eller direkte import af en idé med lille eller ingen ændring fra det oprindelige koncept. På trods af de indbyrdes variationer mellem de tre organisationers modeller er det en vigtig fællesnævner, at de »pakkes ind« (Newell, Swan & Gallieres, 2000) i organisationens egne logoer, signalfarver og billeder fra den konkrete og organisations-specifikke hverdag. Organisationerne er således også selv afsendere af modellen, som de distribuerede i form af pjecer, plakater og apps.

Proces for udvikling af organisations-specifikke modeller

Det er ikke alene interessant at observere de forskellige organisations-specifikke varianter af Leadership Pipeline, men også hvorledes organisationerne greb det praktiske translationsarbejde an. I såvel *Hjørring Kommune* som i *Politi og Anklagemyndighed* blev der valgt en tilgang til formuleringen af de respektive organisationers unikke modeller, som i høj grad mindede om den aktionsforskningsmetodik, der blev anvendt, da den offentlige Leadership Pipeline blev udviklet (Dahl & Molly-Søholm, 2012). I begge projekter blev der opbygget en grundig projektarkitektur (fx styregruppe, projektejere og projektledere) med mål om at sikre, at flest mulige fra forskellige hierarkiske positioner fik indflydelse. Som det formuleres i *Hjørring Kommunes* præsentationsmateriale om Leadership Pipeline:

Det er afgørende, at skolecenterlederne bakker op om projektet, uden dem er projektet dømt dødt! (Hjørring Kommune, 2011)

Herpå begyndte den egentlige udformning af Leadership Pipelines ledelsesprofiler. Fælles for begge organisationer er, at der afvikledes en række workshopdage, hvor ledere og medarbejderrepræsentanter fra alle niveauer i organisationen arbejdede med at definere, hvad man skulle kunne fra direktør til medarbejderniveau. Disse dage blev faciliteret af interne konsulenter samt eksterne konsulenter, og en af disse er forfatter til bogen om den offentlige Leadership Pipeline (Dahl & Molly-Søholm, 2012). Rammen for workshops i *Hjørring Kommune* blev formuleret således:

At kickstarte udarbejdelse af ledelsesprofiler på alle niveauer. Hvilke færdigheder, prioriteter og værdier ser vi som god ledelse på de forskellige niveauer? Der skal være ejerskab for modellen, hvilket betyder, at vi her bruger energi på at involvere alle. (Hjørring Kommune, 2011)

I *Politi og Anklagemyndighed* blev arbejdet rammesat af følgende spørgsmål:

(1) Hvad mener I kendetegner god ledelse i Politi og Anklagemyndighed på de forskellige niveauer ift. værdier, prioriteter og færdigheder? (2) Hvad skal bevares fra de nuværende definitioner i den offentlige Leadership Pipeline – og hvad skal udvikles? (Politi og Anklagemyndigheden, 2014c)

Datamaterialet fra workshops blev indsamlet og bearbejdet af en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra organisationen samt eksterne konsulenter. Dette arbejde udmøntede sig i et råudkast til en ledelsesmodel, som blev præsenteret for udvalgte deltagere fra den foregående proces. De justerede modellen yderligere, hvilket resulterede i det endelige Leadership Pipeline-baserede ledelsesgrundlag i Politi og Anklagemyndigheden (2014a).

I modsætning til Hjørring Kommune og Politi og Anklagemyndigheden arbejdede Roskilde Brandvæsen ud fra en top-down styret og langt mindre medarbejderinvolverende proces. Her er der interessant nok tale om en direkte kopi af indhold (jf. tidligere), men om en organisatorisk proces, der ikke havde nogen form for lighed med den metode, som den offentlige Leadership Pipeline blev udviklet med – på trods af at brandchefen var deltager i dette forskningsprojekt. Der blev ikke brugt megen energi på at diskutere, hvorvidt Leadership Pipeline var en god eller dårlig idé, ligesom der heller ikke blev arbejdet systematisk på at skabe mening eller fortolke/tilpasse modellen. Brandchefen siger:

Hele fasen var top-down styret fra ende til anden ... Og det blev gjort, ligesom vi normalt arbejder med fuld kraft fremad og så på sprøjten, der lærer vi jo også ting udenad. Vi ved nøjagtigt, hvad vi skal tage med ud, vi ved lige nøjagtigt, hvilken side af bilen vi skal hoppe ud af, og hvilket tøj vi skal have på.

Det organisationsspecifikke blev således ikke selve modellen, men nærmere selve måden, hvorpå den blev udviklet og implementeret. Her arbejdede man med Leadership Pipeline med samme tilgang, som brandvæsenet har til andre (livsvigtige) processer i beredskabet.

Feedback effekter på feltet

I takt med at Leadership Pipeline udvikles og implementeres i de tre organisationer påvirker disse organisationer hinanden såvel som andre offentlige organisationer i et gensidigt forbundet samspil. Brandchefen blev i denne proces en ofte anvendt oplægsholder, der formidlede erfaringer med Leadership Pipeline, fx til ledere fra politiet. Han indgik ligeledes i det forskningsprojekt, der udmøntede sig i bogen om den offentlige Leadership Pipeline (Dahl & Molly-Søholm, 2012). Endvidere blev brandchefen gentagne gange interviewet til landsdækkende medier, fx Børsen, som led i den bredere teoretisering af Leadership Pipeline. Ledere fra Børne- og ungeområde i *Hjørring Kommune* blev ligeledes inviteret af andre offentlige organisationer som inspiratorer og interviewet af fagblade. Ligeledes bliver andre forvaltningsområder i Hjørring Kommune inspireret af arbejdet i Børne- og ungeforvaltningen, og det blev besluttet i 2012, at hele Hjørring Kommune skulle arbejde med Leadership Pipeline som ledelsesmodel, men det var langt hen ad vejen op til de enkelte forvaltningsområder, hvordan de ville gøre dette. Flere forvaltningsområder udviklede deres egen beskrivelser efter samme modus, som der blev anvendt på Børne- og ungeområdet. Samlet set er denne observation i tråd med Czarniawska og Joerges (1996), der netop fremhæver, hvordan organisationer på den ene side bliver præget af, hvad der er på mode, men samtidig også kan indgå som medproducenter af deres omgivelser.

Afrunding: teoretiserings- og translationsaktiviteter

Ser man på tværs af feltet og de tre studerede organisationer, synes det formålstjenstligt at tale om teoretiserings- og translationsprocesser som sammenhængende aktiviteter for at beskrive udbredelse og implementering af Leadership Pipeline (tabel 3). Ud fra de foreliggende data og med fokus på, hvordan Leadership Pipeline formes såvel i organisationer som i det felt, der omslutter dem, synes der at være belæg for at hævde, at der som minimum kan identificeres følgende sammenhængende teoretiserings- og translationsaktiviteter: (1) den amerikanske Leadership Pipeline-model (Charan, Drotter & Noel, 2001) rettet mod private virksomheder transformeres til en offentlige Leadership Pipeline (Dahl & Molly-Søholm, 2012). I denne proces medvirkede forskere, konsulenter og offentlige ledere, herunder flere repræsentanter fra de tre cases organisationer, (2) den offentlige Leadership Pipeline transformeres fra at være et generelt perspektiv på dansk offentlig ledelse til organisationsspecifikke modeller, der fx handler om ledelse i Politi- og Anklagemyndighed eller Hjørring modellen for Leadership Pipeline.

Tablet 3: Oversigt over teoretiserings- og translationsaktiviteter

Niveau	Felt	Organisation
Grænser, som idéen krydser	Nationale grænser. Fra Leadership Pipeline som model for globale private virksomheder til model for danske offentlige organisationer.	Organisationers grænser. Fra den offentlige Leadership Pipeline til fx Politi- og Anklagemyndighedens ledelsesgrundlag.
Teoretisering	Leadership Pipeline fremstilles og autoriseres som en del af løsningen på de særlige udfordringer, som offentlige ledere menes at stå over for.	Leadership Pipeline fremstilles som en del af løsningen på organisationsspecifikke problemdefinitioner.
Translation	Tilpasning til ny sfære. Pipeline-idéen tager delvist ny form, i takt med at den søges tilpasset den offentlige sektors kontekst.	Translation til organisationsspecifikke modeller. Fra den offentlige Leadership Pipeline til organisationernes egne versioner.
Centrale aktører	Bred koalition af forskere, konsulenter, meningsdannere og ledere.	Beslutningstagere fra organisationer og eksterne konsulenter.

DISKUSSION

Leadership Pipeline udgør en af tidens strømninger i offentlig ledelse. I denne artikel har vi gennem et multi-level casestudie illustreret, hvordan Leadership Pipeline-modellen er blevet socialt autoriseret og legitimeret i den danske offentlige sektor, og hvordan den har fået varierende udtryksformer, i takt med at den blev omsat til praksis i forskellige organisationer med hver deres særlige kendetegn og problemdefinitioner. I dette afsnit opsummeres undersøgelsens empiriske hovedresultater, og artiklens forskningsbidrag klargøres.

Ifølge denne undersøgelse afspejler udviklingsforløbet med Leadership Pipeline i den offentlige sektor ikke en på forhånd given sekvens, hvor idéen først blev legitimeret i feltet, dernæst spredt, hvorefter den blev tilpasset lokale kontekster. I stedet observerede vi, hvordan Leadership Pipeline blev formet gennem en kontinuerlig vekselvirkning mellem translations- og teoretiseringsaktiviteter i specifikke offentlige organisationer og det sociale konstruktionsarbejde, som udspillede sig i det bredere organisatoriske felt. Fx så vi, hvordan et forskningsprojekt udgjorde en arena, hvor centrale aktører mødtes, udvekslede erfaringer, og hvor lokale translationserfaringer blev kombineret med forskningsviden og resulterede i en praksisnær bogudgivelse om Leadership Pipeline i den offentlige sektor (Dahl & Molly-Søholm, 2012). I den forstand formede forskningsprojektet den »feltgyldige« (Røvik, 1998) version af den offentlige Leadership Pipeline igennem et tæt samspil og en velfungerede konstellation af offentlige ledere, konsulenter og forskere. Det sikrede Leadership Pipeline-tænkningens legitimitet, som kom til at fremstå som en appellerende ledelsesmodel tilpasset den offentlige sektors

kontekst og publiceret på dansk. Samtidig tog forskere og konsulenter fra forskningsprojektet del i det lokale translationsarbejde i pionerorganisationer som proceskonsulenter, og erfaringer herfra blev igen bearbejdet i forskningsprojektet.

En række gensidigt forbundne teoretiserings- og translationsaktiviteter understøttede udbredelsen af Leadership Pipeline. Der blev udgivet bøger og artikler, hvor den offentlige Leadership Pipeline blev formidlet praksisorienteret, konsulentbranchen markerede sig som udbyder af Leadership Pipeline, undervisningsinstitutioner tilbød Leadership Pipeline-kurser for offentlige ledere, der blev afholdt Leadership Pipeline konferencer, hvor forskere, konsulenter og offentlige ledere formidlede erfaringer med Leadership Pipeline, den offentlige Leadership Pipeline-model indgik i offentlige udbud af konsulenttydelser, og offentlige organisationer udgav selv materiale om Leadership Pipeline baseret på deres egne translationer.

Artiklen udtrykker to overordnede forskningsbidrag. *For det første* giver den empirisk viden om udbredelse og implementering af Leadership Pipeline i offentlig kontekst; et område, der hidtil har fået begrænset forskningsmæssig bevågenhed. Det er imidlertid et område, hvor vi har behov for mere viden, ikke mindst set i lyset af, at flere og flere organisationer i disse år vælger at bygge deres ledelsesgrundlag på Leadership Pipeline-principper. Vi har ikke givet svar på, hvorvidt Leadership Pipeline er den »rigtige« eller »forkerte« løsning for offentlige ledere, der ønsker at forbedre deres ledelsespraksis. Til gengæld har vi belyst, dels hvordan Leadership Pipeline har opnået stor udbredelse blandt danske offentlige organisationer, dels hvordan den er blevet omsat til forskellige praksisformer i takt med dens implementering i forskellige organisationer. Hvorvidt Leadership Pipeline stabiliserer sig som en langtidsholdbar ledelsesmodel i den offentlige sektor eller forsvinder igen som modefænomen, står endnu hen i det uvisse. Der vil givetvis foregå en løbende fortolkning og yderligere redefinerings af Leadership Pipeline-modellen, og udfaldene fra analysen i denne artikel skal ikke ses som det endelige slutresultat. Hidtidige studier af ledelseskoncepters »skæbne« (se fx Abrahamson, 1996; Røvik, 2007) viser, at deres popularitet og anvendelsesgrad ændrer sig over tid, fx afhængigt af interne spændinger i organisationer, hvor virkningsfuldt koncepterne integreres i det daglige ledelsesarbejde, udefrakommende pres og nye besnærende ledelseskoncepter, som kommer til, og som helt eller delvist kan udkonkurrere de eksisterende.

For det andet bidrager artiklen til skandinavisk institutionel organisationsteori. Mens hidtidige »idé på rejse« og translationsstudier har en tendens til at betone intra-organisatoriske processer, dvs. idéers indrejse i organisationer (Boxenbaum & Pedersen, 2009), bidrager denne artikel med flerniveau-analyse med særlig fokus på samspillet mellem feltet og enkeltorganisationer. Vores teoretiske ståsted og efterfølgende empiriske analyse

illustrerer, at det er hensigtsmæssigt at begribe teoretiserings- og translationsprocesser i flere gensidigt forbundne aktiviteter for at kunne beskrive, hvorledes ledelseskoncepter rejser i og omkring offentlige organisationer. Vi identificerede teoretiserings- og translationsaktiviteter på både felt- og organisationsniveau. Det er interessant at se på den enkelte aktivitet og processerne heri. Samtidigt synes meget i vores empiri at pege på, at det også i høj grad er interaktionen mellem de forskellige teoretiserings- og translationsaktiviteter, der forstærker (eller hæmmer) idéers videre rejse.

Undersøgelsens empiriske såvel som teoretiske ståsted understøtter udviklingstendensen inden for institutionel organisationsteori i retning af at forstå (offentlige) organisationers muligheder for at agere som noget, der rækker ud over evnen til (magtesløs) tilpasning. Selvom vi fulgte organisationer, der alle indførte Leadership Pipeline, så vi også, hvordan de virkningsfuldt var med til forme deres »egen variant«, og hvordan de samtidig var involverede i den mere generelle autorisering af modellen. Pionerorganisationer som Hjørring Kommune og Roskilde Brandvæsen var ikke alene optaget af deres egen translation af Leadership Pipeline, men de tog også aktivt del i udviklingen af en mere generel model, den såkaldte Offentlige Leadership Pipeline (OLP), fx gennem deres deltagelse i et større forskningsprojekt og formidling af deres erfaringer på konferencer mv. I den forstand var de også involverede i den bredere teoretisering og legitimering af Leadership Pipeline.

Dette studie understøtter samtidig tidligere »idé på rejse« og translationsstudier (fx Morris & Lancaster, 2006), som har demonstreret den plasticitet, der er forbundet med ledelseskoncepter, i takt med at de omsættes til praksis. Vores analyse viste med tydelighed, hvordan Leadership Pipeline-modellen fik forskellige udtryksformer, i takt med at den blev omsat til praksis i de tre studerede offentlige organisationer. Fx så vi, hvordan Hjørring Kommune samt Poli- og Anklagemyndigheden formede deres egne modeller gennem modifikation (Røvik, 2007), hvor noget blev trukket fra og andet lagt til. I Roskilde Brandvæsen så vi, hvorledes man først udarbejdede en »brandmandsk« eller organisationstilpasset version for så at vende tilbage og kopiere den »feltgyldige« offentlige Leadership Pipeline-model. I forlængelse heraf demonstrerede analysen, at det vanskeligt kan tales om én bestemt idé på rejse. I stedet så vi, at det snarere var en mangfoldighed af idéer om Leadership Pipeline, der rejste. Det gør det i praksis vanskeligt at identificere, hvilken »version« af Leadership Pipeline, der rent faktisk er på rejse, og øger kompleksitetsgraden i en »idé på rejse«-analyse.

»Idé på rejse« og translationsperspektivet anvendes traditionelt til at rette fokus på diversitet og lokal variation mellem organisationer – dette ofte som en modstilling til institutionelle spredningsstudier (DiMaggio & Powell, 1983), der med isomorfibegrebet argumenterer for, at organisationer over

tid får lighed i form. Ser vi nærmere på de tre studerede organisationer, er der forskelligheder i måden, hvorpå de har tilpasset Leadership Pipeline til deres egen organisation. Samtidigt er der da også fællestræk, nemlig at selve måden, hvorpå de har arbejdet med at implementere Leadership Pipeline i udgangspunktet, er ganske ens (fx brug af eksterne konsulenter og høj grad af involvering af lederne på forskellige lederniveauer). Denne proces synes at være mere eller mindre en kopi af den »oprindelige« forskningsproces, hvor den private Leadership Pipeline-teori blev oversat til den offentlige Leadership Pipeline (Dahl & Molly-Søholm, 2012). Altså isomorfi på proces og translation på indhold. I Roskilde Brandvæsen startede man også med en kopi af proces og translation på indhold, men endte i stedet med en kopi af indhold og translation af proces. Denne observation giver os et behov for at kunne arbejde differentieret omkring to dimensioner i et »idé på rejse«-perspektiv. Vi skal forholde os til *selve* idéen, hvilket er det primære fokus i »idé på rejse«-perspektivet. Men vi skal også kunne forholde os til selve implementeringsteknologien eller processen, hvormed nye idéer eller teknologier gøres til en del af organisationer.

KONKLUDERENDE BEMÆRKNINGER

Vi har i denne artikel undersøgt udbredelse og implementering af Leadership Pipeline i den offentlige sektor i Danmark. Vi har zoomet ind på tre offentlige organisationer og belyst, hvordan idéer er rejst ind i disse og omsat i praksisformer, der har både ligheder og forskelle. Vi har ligeledes zoomet ud og belyst de bredere feldynamikker og rettet fokus mod, hvorledes en række aktiviteter, aktører og interaktioner herimellem for alvor medvirkede til at sende idéer om Leadership Pipeline på rejse.

Samlet set er artiklens hovedbidrag en multi-level analyse af et ledelseskoncept på rejse. Vi argumenterer for, at implementeringen af Leadership Pipeline udspillede sig i overlappende teoretiserings- og translationsaktiviteter, der forstærkede hinanden, og at der i praksis ikke var én, men flere idéer om Leadership Pipeline, der rejste på tværs af felter og organisationer. Vores analyse indikerer, at tænkningen i sammenhængende teoretiserings- og translationsaktiviteter er relevant for yderligere udvikling af »idé på rejse«-perspektivet (se også Nielsen, Mathiassen & Newell, 2014). Når det er sagt, kalder det på yderligere udvikling, afprøvning og undersøgelser af andre koncepter og idéer i andre kontekster. Kommende studier bør fx undersøge, hvorvidt vekselvirkningen mellem feltet og enkeltorganisationer typisk vil forekomme i så udpræget grad som i denne artikels case om Leadership Pipeline. Det er i forlængelse heraf også oplagt at belyse interaktionen mellem felt og organisationer i forløb, der rækker ud over idéers indledende institutionaliseringsfase.

NOTE

- 1 Et organisatorisk felt kan defineres som »de organisationer, som tilsammen udgør et anerkendt område for institutionelt liv: hovedleverandører, forbrugere af ressourcer og produkter, regulerende myndigheder og andre, der producerer lignende tjenester eller produkter« (DiMaggio & Powell, 1983: 143).

REFERENCER

- Abrahamson, Eric (1996). Management Fashion. *Academy of Management Review*, 21(1): 254–285.
- Andersen, Hege & Røvik, Kjell Arne (2015). Lost in translation: a case-study of the travel of lean thinking in a hospital. *BMC Health Services Research*, 15: 401
- Ansari, Shahzad, Fiss, Peer C. & Zajac, Edward J. (2010). Made to fit: How practices vary as they diffuse. *Academy of Management Review*, 35: 67–92.
- Boxenbaum, Eva & Pedersen, Jesper Strandgaard (2009). Scandinavian institutionalism – a case of institutional work. I: T. B. Lawrence, R. Suddaby & B. Leca (red.), *Institutional work. Actors and agency in institutional studies of organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BUPL (2013). *Den offentlige Leadership Pipeline er et Hit*. Temanummer udgivet Marts 2013, BUPL.
- Børsen (2010). *Mærsk-ledere høster gevinst af uddannelse*. Artikel bragt d. 6. Oktober 2010.
- Bäckström, Stephanie & Molly-Søholm, Thorkil. (2015). Evaluer ledere med Leadership Pipeline. *Ledelseidag 2*, februar 2015.
- Charan, Ram, Drotter, Steven & Noel, James (2001) *The leadership pipeline: How to build the leadership powered company*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Czarniawska, Barbara & Bernard Joerges (1996). Travels of Ideas. I: Barbara Czarniawska & Guje Sevón (red.): *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter..
- Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje (1996). Introduction. I: Barbara Czarniawska & Guje Sevón (red.): *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Czarniawska, Barbara & Sevón Guje. (2005). Translation is a Vehicle, Imitation its Motor, and Fashion Sits at the Wheel. I: Barbara Czarniawska & Guje Sevón (red.) *Global Ideas. Ideas. How Ideas, Objects and Practices Travel in the Global Economy*. Copenhagen. Liber and Copenhagen Business School Press.
- Dahl, Kristian & Molly-Søholm, Thorkil (2010). *Offentlig ledelse på alle niveauer – Leadership Pipeline tilpasset til den danske offentlige organisation*. Working Paper, Aalborg Universitet.
- Dahl, Kristian & Molly-Søholm, Thorkil (2012). *Leadership Pipeline i den offentlige sektor*. København: Dansk Psykologisk Forlag.
- Dahl, Kristian & Nielsen, Jeppe Agger (2015). Leadership Pipeline – en neo-weberiansk revitalisering af bureaukratiet? *Økonomistyring & Informatik*, 6: 521 ff.
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48 (2): 147–160.
- Djelic, Marie-Laure & Sahlin-Anderson, Kerstin (2006). *Transnational Governance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Elmholdt, Claus (2013). Leadership Pipeline. Forbigående ledelsesmode eller solid viden? *Akademisk Kvarter*, vol. 6.
- Elmholdt, Claus (2012). Fleksibel ledelse – på kryds og tværs. *Ledelse-i-dag*, nr. 9.

- Freedman, Arthur (1998). Pathways and crossroads to institutional leadership. *Consulting Psychology Journal*, 50, 131–151.
- Goldsmith, Marshall & Reiter, Mark (2007). *What got you here won't get you there*. New York, NY: Hyperion.
- Greenwood, Royston, Suddaby, Roy & Hinings, Bob (2002). Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields. *Academy of Management Journal*, 45 (1): 58–80.
- Hitt, Michael A., Beamish, Poul W., Jackson, Susan E. & Mathieu, John E. (2007). Building Theoretical and Empirical Bridges Across Level: Multilevel Research in Management. *Academy of Management Journal*, 50 (6): 1385–1399.
- Hjørring Kommune (2011). Leadership Pipeline præsentationsmateriale
- Hjørring Kommune (u.å). Leadership Pipeline i BU – Elektronisk drejebog over Leadership Pipeline projekt i BU i Hjørring Kommune <http://prezi.com/g1wulji5rvp4/leadership-pipeline-i-bu/>
- Johansson, Roine (2009). Vid den institutionella analysens gränser: Institutionell organisationsteori i Sverige. *Nordiske organisasjonsstudier*, 11 (3): 5–22.
- Katz, Daniel & Kahn, Robert (1978). *The Social Psychology of Organizations*. Wiley.
- Kaiser, Robert (2011). The Leadership Pipeline: Fad, Fashion, or Empirical Fact? An Introduction to the Special Issue. *The Psychologist-Manager Journal*, 14: 71–75.
- Kaiser, Robert & Craig, Bartholomew (2011). Do the Behaviors Related to Managerial Effectiveness Really Change With Organizational Level? An Empirical Test. *The Psychologist-Manager Journal*, 14: 92–119.
- Kjær, Erik & Sørensen, Dion (2008). *Talentfabrikken*. Børsens Forlag.
- Latour, Bruno (1986). The Powers of Association. In *Power, Action, and Belief: A New Sociology of Knowledge*, J. Law (red.), London: Routledge.
- Madsen, Dag Øivind & Slåtten, Kåre (2015). The balanced scorecard: Fashion or virus? *Administrative Sciences*, 5: 90–124.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83 (2): 340–363.
- Michaels, Ed, Handfield-Jones, Helen, Axelrod, Beth (2001). *The War for Talent*. Harvard Business Press.
- Mintzberg, Henry (1975). The Manager's Job: Folklore and Fact. *Harvard Business Review*, 53 (4): 49–61.
- Molly-Søholm, Thorkil & Dahl, Kristian (2012). *God ledelse afhænger af, hvad der ledes – Leadership Pipeline i den offentlige sektor*. Udgivet på lederweb 14.09.12
- Molly-Søholm, Thorkil & Dahl, Kristian (2013). *Forskere: Offentlig ledelse kræver unik eliksir*. Udgivet på lederweb 12.04.13
- Morris, Timothy & Lancaster, Zoë (2006). Translating management ideas. *Organization Studies*, 27 (2): 207–233.
- Mouritsen, Poul Kristian (2011). Leadership Pipeline – på dansk. *Ledelseidag nr. 5*.
- Newell, Sue, Jacky Swan & Robert D. Galliers (2000). A Knowledge-Focused Perspective on the Diffusion and Adoption of Complex Information Technologies: the BPR Example. *Information System Journal*, 10 (3): 239–259.
- Nicolini, Davide. (2011). Practice as the Site of Knowing: Insights From the Field of Telemedicine. *Organization Science*, 22 (3): 602–620.
- Nielsen, Jeppe Agger, Lars Mathiassen & Sue Newell (2014) Theorization and Translation in IT Institutionalization: Evidence from Danish Home Care. *MIS Quarterly*, 38 (1): 65–86.
- Nielsen, Jeppe Agger & Jacobsen, Sarah. B. (2012). Besnærende Teknologi. *Nordiske organisasjonsstudier*, 2: 3–26

- Pedersen, Jesper Strandgaard (2014). Institutionel teori. I *Klassisk og moderne organisationsteori*, Vikkelsø, S. & Kjær, P. (red.). Hans Reitzels Forlag: 233–256.
- Politi og Anklagemyndigheden (2014 a). *Ledelsesgrundlag. Politi og Anklagemyndigheden*. København, Denmark.
- Politi og Anklagemyndigheden (2014 b). *Indikatorer på ledelsesadfærd. Politi og Anklagemyndigheden*. København, Denmark.
- Politi og Anklagemyndigheden (2014 c). *Projektmaterialer. Politi og Anklagemyndigheden*. København, Denmark.
- Roskilde Brandvæsen (u.å.). *Leadership Pipeline*.
- Rüsz, Morten (2013). *Den døende DJØF'er*. KOMDIR foreningen.
- Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne Organisationer. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen – Sandviken: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: The University Press.
- Røvik, Kjell Arne (2011). From Fashion to Virus: An alternative Theory of Organizations' Handling of Management Ideas. *Organization Studies*, 32 (5): 631–654.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (1996). Imitating by Editing Success: The Construction of Organizational Fields. I: Barbara Czarniawska & Guje Sevon (red.): *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Sahlin, Kerstin & Wedlin, Linda (2008) Circulating Ideas: Imitation, Translation and Editing, in *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Sudaby (red.), Thousand Oaks, CA: Sage Publications: 218–242.
- Sahlin-Andersson, Kerstin & Engwall, L. (2002). *The expansion of management knowledge*. Stanford Business Books, Stanford, CA.
- Sparre, Niels & Mouritsen, Poul Kristian (2012). Leadership Pipeline i den offentlige sektor. København: *Børsens Ledeshåndbøger*.
- Strang, David & Meyer John W. (1993). Institutional Conditions of Diffusion. *Theory and Society*, 22 (4): 487–511
- Wæraas, Arild & Sataøen, Hogne. (2014). Trapped in Conformity? Translating Reputation Management into Practice. *Scandinavian Journal of Management*, 30 (2): 242–253.

APPENDIKS

Omtale af Leadership Pipeline i fagblade/aviser (n=50). Absolutte tal.

	Positiv	Negativ	Blandet	Hverken eller
2007–2008	2	0	0	0
2009–2011	11	0	0	0
2012–2013*	33	0	3	1
I alt	46 (92 %)	0	1 (6 %)	3 (2 %)

*De første seks måneder

ABSTRAKT

Forestillingen om, at ledelsesopgaven varierer, alt efter hvilket lederniveau der fokuseres på, trækker spor tilbage til en række tidlige ledelsesteoretikere. I de senere år har tilgangen på ny tiltrukket sig opmærksomhed såvel

i praksisfeltet som blandt forskere, nok tydeligt illustreret via udbredelse af Leadership Pipeline-modellen. Forskningslitteraturen om Leadership Pipeline er imidlertid beskedent. Med teoretisk ammunition fra »idé på rejse«-perspektivet og et multi-level case studie i den danske offentlige sektor belyser artiklen udbredelse og implementering af Leadership Pipeline. Ved at anvende skiftende teoretiske begreber og henholdsvis zoome-ind (organisationsniveau) og zoome-ud (feltniveau) viser artiklen, hvordan en række gensidigt forbundne teoretiserings- og translationsaktiviteter sikrede Leadership Pipeline legitimitet og fremskyndede dens udbredelse, samtidig med at forskellige praksisvarianter af Leadership Pipeline udkrystalliserede sig i offentlige organisationer med hvert deres kendetegn og og hver deres problemdefinitioner. Med afsæt i denne empiri argumenterer vi for, at implementering af Leadership Pipeline udspillede sig i overlappende teoretiserings- og translationsaktiviteter, der forstærkede hinanden, og at der i praksis ikke var én, men flere idéer om Leadership Pipeline, der rejste på tværs af felter og organisationer.

ABSTRACT

In the past decade, the Leadership Pipeline concept has increasingly gained ground as a guiding paradigm for private firms' and public organizations' leadership infrastructure. Despite this development, however, the research literature on Leadership Pipeline is modest. On this backdrop we use theoretical insights from Scandinavian institutionalism together with a multi-level case study to examine how the Leadership Pipeline concept has entered and translated into the management practices of Danish public sector organizations. We demonstrate how a series of *interrelated theorization and translation* activities across a field and its member organizations accelerated the dissemination of the Leadership Pipeline concept and shaped the implementation process in specific organizations, as different local »variants« of the Leadership Pipeline concept were formed. The paper adds to Scandinavian institutionalism by shedding new light on the reciprocal relationships between field-level dynamics and organizational-level processes as leadership concepts travel across a field and within individual organizations.

FORFATTEROPLYSNINGER

Jeppe Agger Nielsen, er ph.d., lektor ved Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet. Jeppe Agger Niensens forskningsområder er offentlig organisation og ledelse. Han er medforfatter til en række bøger og har publiceret i internationale tidsskrifter såsom *Local Government Studies*, *Government Information Quarterly* og *MIS Quarterly*.

Institut for Statskundskab
Aalborg Universitet
Fibigerstræde 1
9220 Aalborg
Danmark
agger@dps.aau.dk

Kristian Dahl er tilknyttet Aalborg Universitet ved psykologistudiet samt master i public governance. Kristians forskningsområder er offentlig ledelse samt konsulentarbejde. Kristian er forfatter til en række artikler og bøger om ledelse – herunder bogen »Leadership Pipeline i den offentlige sektor«. Han er stifter af konsulentvirksomheden Lead – enter next level, der blandt andet arbejder med lederudvikling for en række store offentlige organisationer.

Institut for Kommunikation
Aalborg Universitet
Kroghsstræde 3
9220 Aalborg
Danmark
kd@hum.aau.dk



Organisatoriska bakslag i kommunal vård och omsorg

Erfarenheter från
två svenska kommuner under mer än 10 år av förändringar

Organisational setbacks
in community provided care– experiences from
more than 10 years of change in two Swedish municipalities

ERIC CARLSTRÖM OG ROBERT JONSSON

Nyckelord: Organisatoriska bakslag, förändring, kommuner, vård och omsorg och longitudinella fallstudier

Keywords: Organizational setbacks, change, municipalities, care and longitudinal case studies

INTRODUKTION

– FÖRÄNDRING AV KOMMUNALA LEDNINGSORGANISATIONER

Den här artikeln behandlar frågan varför ledning av kommunal vård och omsorg förändras. Kommunal ledning inkluderar såväl politisk ledning som administrativ ledning och samspelet dem emellan. Det unika med artikeln är att den bygger på longitudinella fallstudier av Linköpings och Norrköpings kommuner från tidigt 2000-tal fram till några år in på 2010-talet, det vill säga en period på drygt 10 år. Det teoretiska bidraget utgör en förklaring till varför offentliga organisationer förändras. Svaret på frågan landar således i ett delvis nytt sätt att förstå förändring där populära trender som anammats i organisationen tenderar att leda till organisatoriska bakslag. Artikelns bidrag har betydelse för verksamhetens aktörer då ökad förståelse för varför förändring sker kan bidra till förbättrade förutsättningar att implementera nya modeller utan att kostsamma bakslag uppstår på kort sikt. Att bakslag uppstår på längre sikt kan betraktas som normalt eftersom kom-

munerna efter att de infört nya modeller med tiden behöver göra justeringar för att anpassa verksamheten till nya synsätt och ändrade omgivningsförhållanden. Nyttan med bakslagsbegreppet är en förståelse för de fenomen som utlöser nya vägval under faser av långsam inkrementell utveckling.

När den nya kommunallagen trädde i kraft i början av 1990-talet fick kommunerna ökad frihet att bestämma över ledningarnas utformning. Avregleringen syftade till lokal anpassning, vilket ansågs kunna bidra till en effektivare organisering (Prop. 1990/91:117; Jonsson & Arnell, 2006). Vi vet att kommunernas ledningsorganisationer skiljer sig åt (Jonsson, m.fl., 2002; Wolmesjö, 2005; 2008 Jonsson, 2008). Utvecklingen, mot allt mer olikartade ledningsstrukturer i kommunerna, kontrasterar mot Meyer & Rowans (1977) och Powell & DiMaggios (1983; 1991) förklaring att organisationer inom samma fält tenderar att homogeniseras till följd av tvingande, härmande och legitimerande krafter. Ny förståelse om hur multipla logiker möter varandra och bidrar till en variation av kognitiv orientering utmanar klassiska föreställningar om hur liknande typer av förändringar sprids mellan organisationer inom gemensamma sektorer (Hardy & Maguire, 2008; Thornton & Ocasio, 2008; Battilana, m.fl., 2009; Carlström, 2013).

Enligt Czarniawska (2005) förändras ledningsorganisationer till följd av att aktörer är nyfikna och vill skapa moderiktiga och legitima organisationer. Detta sker genom att de anpassar sina ledningar efter rådande trender och idéer (Benders & Van Veen, 2001; Crewe, 2006). De organisationer som betraktas som framgångsrika statuerar exempel för andra organisationer (Brown, 1991; Bessant, 1992). Brorström & Siverbo (2001) visar att kommunala ledningsorganisationer förändras eftersom de över tiden anpassar sig till institutioner som för tillfället är av betydelse såsom rättvisa, kostnadseffektivitet och öppenhet. Det finns ett komplext samband mellan aktörers försök att hantera moderna organisationsidéer, de problem som finns inom organisationen och strävan efter effektivitet (Brorström & Siverbo, 2008; Rövik, 2008). Detta komplexa samband står i fokus i denna artikel. Studien visar att förändrade förhållanden, som exempelvis en förändrad finansiell situation, krav på delaktighet vid beslut, kritik mot grundläggande idéer om exempelvis brukares preferenser, arbetsmiljöeffekter av en förändring, eller motsättningar mellan en idéns försvarare och dess kritiker, skapar bakslag som driver på förändring (Clinger-mayer & Feiock, 1990; Wollmann, 2000). Denna studies bidrag är att bakslag har betydelse för förändringar av kommunala organisationer.

Kommunernas övergripande uppgifter är att ansvara för att service levereras till brukare, att upprätthålla medborgarnas intressen (demokrati), att organisera leverans av service och myndighetsutövning men också att agera som arbetsgivare (Montin, 1997; Mattisson, 2000; Jonsson, m.fl., 2002). Adolfsson och Solli (2009) menar att det kan vara besvärligt att avgöra vilka

modeller för organisering som skall tillämpas men också att veta vad som ska uppnås. Detta utgör ett mål-medel-dilemma. Exempel på ett sådant dilemma, som kan relateras till kommunernas övergripande uppgifter, är valet att ge service i privat eller offentlig regi. Lokaldemokratiska värderingar kan gå i otakt med myndighetsbeslut. Om myndighetsidealet är baserat på rättssäkerhet kan det i lokaldemokratiska sammanhang vara kravet på medinflytande, effektivitet och konkurrens som istället står i centrum. Medborgarnas intressen, ofta representerade av brukar- och intresseorganisationer kan dessutom krocka med serviceleverantörsuppgiften på grund av motstridiga ekonomiska värderingar, politiska värderingar och idéer om kundnytta. Exempel på detta är avgiftsskillnader i äldreomsorgen, kundvalsmodeller, placeringen av asylboenden och serviceutbudet vid offentliga beställar-utförare modeller (Berlin, 2006; Kastberg, 2005). De spänningar som uppstår när kommunernas sätt att organisera uppgifter inte rimmar med rådande idéer är incitament till att förändra kommunala ledningsorganisationer (Jonsson, m.fl., 2002; Jonsson, 2003; Kivimäki, m.fl., 2000).

SKANDINAVISK INSTITUTIONALISM OCH ORSAK TILL FÖRÄNDRING

Skandinavisk institutionalism spelar en viktig roll i förståelsen för varför kommunala ledningsorganisationer förändras. Denna studies empiri sammanfaller med det teoretiska fält där enskilda organisationer över tid sägs skapa ett institutionellt arrangemang (Greenwood & Hinings, 1988; Johansson, 2002). Røvik (2008) beskriver att den skandinaviska institutionalismen kännetecknas av fallstudier av enskilda organisationer, vilket medför att forskare kommer på djupet i enskilda fall (Wolmesjö, 2005; 2011). Det gemensamma är också att det oftast är studier av organisationsförändring. Eriksson-Zetterquist (2009) uttrycker att forskare inom den skandinaviska institutionalismen intresserar sig för hur det går till när organisationer förändras baserat på fältnära studier. Eftersom det finns krav på öppenhet inom offentliga organisationer i Sverige och i Skandinavien är tillgången på fältnära material god (Carlström, 2013).

Czarniawska & Joerges (1996) beskriver, utifrån en skandinavisk institutionell referensram, att organisationer förändras till följd av att nyfikna aktörer anammar organiseringsidéer på modet. I och med detta skapas möjligheter för idéer att översättas och implementeras. Förklaringen till varför organisationer förändras vänder sig därmed mot föreställningarna att förändring är ett resultat av ett strategiskt val.

Förändringar i organisationer har studerats för att synliggöra en pågående organisering och omorganisering. Vid förändringar ifrågasätter aktörer det som varit och det skapar förutsättningar för nytänkande (Czarniawska & Joerges, 1996). Gamla mönster bryts upp och nya skapas (Carlström,

2013). Czarniawska & Joerges (1996) menar att nyfikna aktörer är en förutsättning för att organisationer ska kunna ändras. En annan förutsättning är tillgången på idéer och hur de sprids (Rövik, 2008). Czarniawska (2005) beskriver processen enligt följande:

Till att börja med måste en idé materialiseras, dvs. bli ett objekt, för att kunna förflytta sig genom rymd. En idé kan bli till en text, en ritning, en modell; den kan också färdas via en hjärna eller kanske via händerna på en resande människa. Var sitter drivkraften? Den sitter i intresset eller nyfikenheten. (sid. 111-112)

Med inspiration från bland annat Czarniawska intresserar sig Dahl & Ivarsson Westberg (2011) för organisationers möten med managementsamhället. En utgångspunkt är att moderna trender i form av managementmodeller utgör incitament för aktörer i offentliga organisationer att förändra ledningen så att den uppfattas som legitim (Holmblad Brunsson, 2005). Dahl & Ivarsson Westberg (2011) menar att utvecklingen har lett till en ökad tilltro till att en och samma managementmodell är användbar oberoende av kontext.

Hinings & Malholtra (2008) menar också, i likhet med skandinaviska institutionalister, att nya trendiga modeller har inflytande på organisationer. När de fördjupar sig i förändringens bifurkation, det vill säga strukturen i övergången mellan olika riktningar, har de noterat att förändringen föregås av frustration och missnöje med sakernas tillstånd. Om inte missnöje föreligger sker ingen förändring. Förnöjsamhet bidrar till stabilitet. Missnöje, i motsats till förnöjsamhet, ökar känsligheten för alternativa modeller. Om frustrationen är tillräckligt stark kommer behovet av en förändring att leda till att modeller i omvärlden, som antas kunna reducera missnöjet, adopteras och implementeras in i den egna organisationen (Mahoney, 2000). Carlström (2012) menar att frustrationen dessutom kan bidra till ett okritiskt förhållningssätt som leder till att kommande modeller införs utan att de anpassas till lokala förhållanden. De blir föremål för benchmarking, och de adopteras från en miljö och implementeras i en annan där de inte alltid fullt ut passar in (Hinings & Malholtra, 2008).

Tomson (2011) använder begreppet bakslag för att visa att delar av en förändring möter reaktioner, det vill säga frustration på grund av att en ny modell inte motsvarar förväntningarna. Med bakslag menas i det här sammanhanget en reaktion mot en tidigare beslutad förändring. Synonymer är misräkning, misslyckanden och motgångar. Bakslagen skapar incitament för aktörer att vilja förändra och de är en reaktion mot tidigare beslut (Berlin & Carlström, 2010). Bakslagen, menar Thomson (2011), leder till krav på nya förändringar. Ett exempel på det är Wänströms & Karlssons (2011)

beskrivning av hur skolnedläggningar kan bli så impopulära att de leder till demokratiska bakslag med politisk oro och krav på ett nytt politiskt styre. Begreppet bakslag i förvaltningssammanhang framstår dock som vanligast när det gäller finansiella satsningar där stora utgifter i efterhand tenderar att kritiseras och leda till bakslag i form av finansiell åtstramning (Herlitz, 2006).

Brorström & Siverbo (2001; 2008) har uppmärksammat institutioners betydelse för resultaten av organisationsförändringar. De menar att förändring av institutioner sker till följd av dramatiska eller inkrementella förändringar. Dessa förändringar kan både vara av yttre och inre karaktär. De dramatiska förändringarna utgörs vanligtvis av en kris. I kommunerna kan det exempelvis uppstå kris vid förändrade förutsättningar från staten. Brorström & Siverbo (2008) hävdar i likhet med North (1993) att dramatiska förändringar är ovanliga. I offentliga organisationer processas vanligtvis frågor via olika offentliga politiska och administrativa system. Detta möjliggör ett prövande av institutionella arrangemang där reflektion och lärande kännetecknar processen. Brorström & Siverbo (2001; 2008) menar att förändring av institutioner kan komma till stånd som följd av förändrade opinioner, men att traditionen bjuder motstånd. Det demokratiska systemet som finns i offentliga organisationer möjliggör således inkrementell förändring. För att kunna studera detta krävs longitudinella studier som kan behöva sträcka sig över flera år. För att en institution ska kunna förändras drastiskt krävs att många människor snabbt ändrar sina seder och föreställningar om hur saker och ting bör vara, något som sällan sker i kommunala verksamheter. Gemensamt för både dramatiska och inkrementella förändringar är att de uppstår när aktörer uppfattar problem som exempelvis brist på rättvisa, kostnadseffektivitet och öppenhet (Brorström & Siverbo, 2001; 2008; Carlström, 2012). Det leder till att incitament skapas för att utmana det rådande institutionella arrangemanget.

Rövik (2008) anlägger ett pragmatiskt perspektiv när han förklarar förändring. Detta innebär att Rövik utifrån en empirisk inriktning bejakar en viss tvetydighet, vilket är något som karaktäriserar många av dagens moderna organisationer. Enligt Rövik förändras organisationer utifrån en kombination av aktörers försök att ta till sig och implementera organisationsidéer som förefaller moderna och kloka, och aktörers försök att hantera och lösa organiseringsproblem. Detta medför att en översättning sker av en organiseringsidé och att det därmed över tid sker en lokal kontextuell anpassning.

Sammanfattningsvis framträder fyra centrala förklaringar till varför offentliga organisationer förändras:

- 1) Förändring av organisationer drivs på av nyfikna aktörer som anammar

- organiseringssidéer på modet för att skapa legitimitet (Czarniawska, 2005; Dahl & Ivarsson Westberg, 2011).
- 2) Förändring drivs på av kriser och förändrade omgivningsförhållanden och lokala aktörers uppfattning om organiseringen i den egna verksamheten rimmar med institutioner som exempelvis rättvisa, kostnadseffektivitet och öppenhet (Brorström & Siverbo, 2001; 2008).
 - 3) Förändring är en följd av frustration över att tidigare fattade beslut inte längre uppfyller förväntningarna utan leder till bakslag (Hinings & Malholtra, 2008; Thomson, 2011).
 - 4) Förändring av organisationer sker utifrån en kombination av aktörers försök att ta till sig och implementera trender och aktörers försök att hantera och lösa organiseringsproblem (Rövik, 2008).

EPISTEMOLOGISKA UTGÅNGSPUNKTER OCH METOD

Vi har valt att genomföra studien via longitudinell forskning i en skandinavisk kontext och att tolka resultatet i ljuset av tidigare studier. En utgångspunkt som väl överensstämmer med ett institutionellt perspektiv är att »history matters« (Jackson, 2012), det vill säga att det som sker är baserat på tidigare existerande fenomen. Det kan handla om reaktioner på dessa fenomen, exempelvis bakslag, som är ett av artikelns huvudsakliga bidrag, men också att nytt lagras på det redan tidigare existerande (North, 1993). Med vetskap om att det historiska arvet är av betydelse för den nuvarande organisationen är det betydelsefullt att beskriva den historiska utvecklingen. Perspektivet institutionell organisationsteori innebär att institutioner skapas genom individers agerande och förstärks genom att andra individer följer och låter sig styras av uppsättningar av institutioner (Carlström, 2012). Individers handlingar bildar över tiden institutionella arrangemang som kan uppfattas som motsägelsefulla, vilket visas senare i den här studien. Med institutionellt arrangemang avses hur de informella föreställningarna existerar tillsammans med formella regler, styrprinciper och organisationsmodeller. Det institutionella arrangemanget är ett resultat av en historisk process (Brorström & Siverbo, 2008).

Studiens empiriska del utgörs av longitudinella fallstudier av kommunal ledning av vård och omsorg i Linköping och Norrköping. Materialet samlades in 2002–2012. Som beskrevs inledningsvis motiveras studien av ett behov av att öka förståelsen för varför kommunala ledningsorganisationer förändras utifrån ett longitudinellt perspektiv. Teoretiskt behöver vi studera varför förändringar sker under långa perioder eftersom kommunala förändringsprocesser i regel är processer som tar tid (Alvesson och Sköldberg, 2008). Även om vissa förändringar kan vara snabba, som vid chocker och katastrofer som exempelvis kan ses när nya lagstiftningar förändrar spelpla-

nen, så är många förändringar utdragna processer i tröga och konservativa verksamheter. Vår studie gör det möjligt att bidra med ökad förståelse för varför kommunala ledningsorganisationer förändras utifrån ett longitudinellt perspektiv samtidigt som den bidrar till att problematisera tidigare studier och redovisade resultat av relevans för studien.

Valet av fall, Linköpingsfallet och Norrköpingsfallet, är en kombination av förståelse, tillgänglighet och bedömd lämplighet. I slutet av 1990-talet och i början av 2000-talet studerade en av författarna kommunchefer och ordföranden för kommunstyrelser (KS) samt kommunala förändringsprocesser. Dessa studier visade att ledningsfrågor är ett angeläget område men att det då saknades studier som förklarade den komplexitet som uppfattades. Det behövdes studier som kunde bidra med ytterligare förståelse för varför kommunala ledningsorganisationer förändras.

Valet av två kommuner är att generera rikare och mer överförbar data än om studien baserades på ett enda fall (Baxter & Jack, 2008). Mot bakgrund av att Linköping och Norrköping är kommunala organisationer med betydande verksamheter som ska ledas och organiseras var dessa kommuner lämpliga att studera. Båda kommunerna via dess ledande aktörer visade intresse för studien, vilket är viktigt vid longitudinella studier för att de ska kunna genomföras. Linköping och Norrköping är två relativt lika kommuner till storlek (Trydegård & Thorslund, 2010). Städernas geografiska hemvist är Östergötland och de befinner sig nära varandra och är ur svensk synvinkel stora kommuner. Om vi hade valt mindre kommuner är det sannolikt att rolldimensionen mellan politik och förvaltning varit mer markant och att det hade blivit svårare att dra slutsatser som kan ha bäring på fler motsvarande verksamheter. Den kollektiva processen kunde lättare ha hamnat i skuggan av enskilda och kraftfulla aktörer (Crow, 2012).

Via fallen studeras förändring av kommunal ledning och specifikt vården och omsorgens ledning. Detta inkluderar den övergripande kommunala nivån och ner till enhetschefsnivå inom respektive kommuns vård och omsorg. Vård och omsorg har sedan den svenska ädelreformen år 1992 varit den av kommunernas förvaltningar som inneburit de största utmaningarna. Kommunal vård och omsorg har i konkurrens med skola och barnomsorg förbrukat störst andel av den kommunala budgeten och dragits med de största underskotten. Det har också varit den största kommunala verksamheten med flest anställda (Brorström m.fl., 2013). Det fanns således skäl att tro att vård och omsorg var den förvaltning som kunde bidra med särskilt rik data när det gällde förändring (Nordström, 1998; Edwardsson-Stiwne, 1997; Berg, 2000; Hellström m.fl., 2009).

Material har främst inhämtats via intervjuer, observationer och dokument. Totalt har 47 intervjuer och 13 observationer genomförts under åren 2003, 2004, 2005 och 2012. Såväl ledande politiker (Ordförande för KS som

ordförande för vård och omsorgsnämnd) som ledande chefer på olika nivåer (kommunchef, vård och omsorgschef, områdeschefer samt enhetschefer) har intervjuats i de båda fallkommunerna. Genom att intervjua flera aktörer minskas risken för att forskaren blir beroende av någon enskild aktörs utsaga. Den data som samlades in 2012 betraktades som en återbesöksstudie där en retrospektiv bild från perioden 2005 och framåt förmedlades av respondenterna.

Studien är till sin design en teoretisk fallstudie med en abduktiv ansats (Yin, 1994). Alvesson & Sköldberg (2008) menar att metoden är lämplig att använda vid studier av organisationsförändringar. I studiens analysfas kommer de teoretiska modeller som presenterades i bakgrunden att prövas på de resultat som redovisas i nästa del, empiridelen (Yin, 1994).

LINKÖPING OCH NORRKÖPING – FÖRÄNDRING AV LEDNING FRÅN SLUTET AV 1990-TALET TILL BÖRJAN AV 2010-TALET

Följande avsnitt är en beskrivning av förändringar av Linköpings respektive Norrköpings ledning av vård och omsorg. Berättelserna börjar i respondenternas minne, från 1990-talet och sträcker sig fram till återbesöket år 2012, en period på närmare 20 år (Powers m.fl., 1978).

Linköping

I början av 1990-talet var det många kommuner, framför allt större kommuner, som uppmuntrade privatisering och bolagisering av kommunala verksamheter. Det var lågkonjunktur och kris inom banksektorn. Effekten av lågkonjunkturen blev att det saknades pengar till verksamheterna i Linköping. Under perioden infördes en beställar-utförarmodell som ansågs kunna reducera kostnader och samtidigt optimera kvaliteten. Den ledande tjänstemannen på kommunledningskontoret inom omsorgen sammanfattar diskussionen enligt följande:

Man insåg att man inte hade ekonomi till det man höll på med och att man hade låtit olika verksamheter svälla ut till en nivå där man inte längre kände att man hade pengar till verksamheterna fullt ut. (Den ledande tjänstemannen på kommunledningskontoret)

Beställar-utförarmodellen hade anammats av andra kommuner och såväl tjänstemän som politiker hade gjort flera studiebesök och blivit intresserade. En idé bakom införandet av beställar-utförarmodellen var att entreprenadförfarandet skulle borga för en viss valmöjlighet för den enskilde kommuninvånaren. Genom att låta flera aktörer erbjuda vård och omsorg ansågs den enskilda individen få möjlighet att välja den tjänsteprodukt som svarade bäst mot behoven. Utgångspunkten var att en förvaltningsbunden

och monopolliknande vård inte bidrog till valfrihet för medborgaren. Detta resonemang utgick från att kommunens vårdtagare hade förutsättningar att göra aktiva val av utförare.

Det fanns ytterligare en idé bakom införandet av beställar-utförarmodellen. Genom att flera entreprenörer skulle få möjlighet att bedriva verksamhet kunde konkurrensen förbättra kreativiteten och i förlängningen ge en bättre service.

I början av 2000-talet förändrades de kommunala enheterna som i konkurrens med entreprenörerna drev vård och omsorg till resultatenheter. Tanken var att enheterna skulle skötas som egna företag. I samband med införandet av beställar-utförarmodellen konkretiserades idén om att varje enhet skulle vara en resultatenhet med chefer som hade entreprenöregenskaper. Omsorgschefen för produktionen uttryckte i slutet av år 2003 att enheterna sköttes som vilket företag som helst.

Nya prioriteringar

Den övergripande organisationen i Linköpings kommun låg fast, det vill säga beställar-utförarorganisationen var en realitet under de första åren på 2000-talet. Även om organisationsformen låg fast skedde kontinuerliga förändringar i hanteringen av budgetar, förfrågningsunderlag och kravspecifikationer. Rutinerna för att upphandla tjänster, men också för att kontrollera såväl entreprenörer (externa) som intraprenörer (interna) förfinades. De stora förändringarna kring sättet att organisera inom den kommunala vården och omsorgen skedde några år in på 2000-talet. Den kommunala utföraren misslyckades dock med att vara konkurrenskraftig. De förlorade uppdrag och behövde stärka konkurrenskraften. En affärsanalys pekade på att de olika enheternas verksamheter spretade. De tappade i konkurrenskraft, och de fick en allt svårare finansiell situation. Med färre uppdrag minskade intäkterna vilket ledde till svåra beslut om neddragning och uppsägningar. Ett huvudsakligt problem, menade respondenterna, var att de arbetade autonomt vilket ledde till en varierande kvalitet på tjänsteprodukten. Verksamheten behövde utveckla en tydlig och likvärdig tjänsteprodukt med en homogen hantering av myndighetsbeslut. De behövde också skapa bättre arbetsvillkor för enhetscheferna som börjat jämföra sig med sina kollegor i den privata verksamheten. Dessa låg i ett högre löneläge och hade tydligare ramar för sitt ledarskap.

Från och med januari 2004 organiserades den kommunala utförarens vård och omsorg på ett nytt sätt. Verktyg för att mäta tjänsterna med avseende på kvalitet och omfattning utvecklades. Biståndsbedömningen strukturerades och nya regelverk skapades. Dessutom fick enhetscheferna utbildning och deras roll i linjen mellan överordnad chef och medarbetare tydlig-

gjordes. En likvärdig tjänsteprodukt från den kommunala utföraren ansågs viktig. Målen beskrevs i termer av ett tydligare ledarskap, att få ordning och reda och att få struktur på verksamheten för att på så sätt kunna erbjuda mer likvärdig service och en bättre hantering av myndighetskrav än tidigare.

»Enheterna ska utföra sitt uppdrag utifrån givna ramar och inget annat.« (Enhetschef)
Den kommunala utförarens utveckling skedde fortsatt i samma riktning som organisationsförändringen i början av 2000-talet stakade ut. Utvecklingsinriktningen handlade om att effektivisera, standardisera och arbeta utifrån processbeskrivningar. Även om inriktningen var densamma hade en del problem hanterats över åren. Problemen som från början betraktades som relativt diskreta och ansågs kunna hanteras med några få åtgärder fortsatte dock och framstod som alltmer allvarliga. När det gällde äldreomsorgen utförde den kommunala utföraren vid återbesöket i början av 2012 inte mer än 40 % av den totala andelen hemtjänst. Den resterande verksamheten hade tagits över av konkurrenter. Vad värre var, enligt politiker och tjänstemän, var att allt tydde på att andelen skulle minska ytterligare. De tappade marknadsandelarna medförde att ledningen förändrades. I syfte att vända utvecklingen togs områdescheferna bort och ersattes av verksamhetsutvecklare. Motiveringen till förändringen var enligt affärsområdeschefen och den ledande politikern inom utförarorganisationen att trenden kunde vändas om servicen utvecklades och synliggjordes för brukarna.

Sammanfattningsvis konstateras att beställar-utförarorganisationen som introducerades i Linköpings kommun i början av 1990-talet fortfarande var aktuell några år in på 2000-talet och 2010-talet. Bakom Linköpings sätt att organisera fanns en tro på marknaden och konkurrens samt en föreställning om den äldre som vital, frisk och i stånd att göra aktiva val. Detta antagande visade sig stämma på ett sådant sätt att allt fler servicetagare valde bort kommunens egen verksamhet till förmån för entreprenörer. Det utvecklades en stark oro för att kommunen själv skulle bli utkonkurrerad. När den kommunala utförarens ledning centraliserades under 2003 och 2004 gjordes det för att stärka konkurrenskraften mot privata aktörer. Centraliseringen ansågs skapa förbättrad kostnadseffektivitet och likvärdig service mellan olika geografiska områden.

Vid återbesöket 2012 blev det tydligt att den kommunala utföraren var orolig över de förlorade marknadsandelarna. Några respondenter hade börjat tvivla på modellen. De menade att den fortsatta utvecklingen pekade på att kommunens inflytande på vård och omsorg skulle komma att minska ytterligare. Den starka tilltron till den äldre som kapabel att göra val på en marknad ifrågasattes.

Norrköping

Under 1990-talet var Norrköpings kommun organiserad i kommunalnämnder. Kommunalnämnderna innebar att politiker fanns ute i olika geografiska områden som var relativt självstyrande när det gällde fördelningen av medel. Kommunalnämnderna innebar att kommunens ledning byggde på en territoriell struktur. En områdeschef framförde att en fördelning med en nämndstruktur som bygger på en geografisk uppdelning är att politikerna finns nära medborgarna och har god kännedom om områdets lokala förutsättningar.

Enligt vård- och omsorgschefen uppstod två problem med kommunalnämndsorganisationen i Norrköping. Ett problem var svårigheten att hitta gemensamma modeller för att fördela de medel som tilldelats av kommunfullmäktige och ett annat problem var att servicen utvecklades olika mellan områdena.

Under inledningen av 2000-talet togs därför kommunalnämnderna bort. Utifrån denna förändring anpassades förvaltningsorganisationen till de nya förutsättningarna. Ledande aktörer (såväl politiker som tjänstemän) gav uttryck för att det gamla sättet att organisera kommunens ledning hade spelat ut sin roll.

Syftet med den nya organisationen var att åstadkomma en tydligare och effektivare styrning. Man ville ordna klarare ansvarsfördelningar samt skapa möjlighet till överblickbarhet för såväl medborgare som den politiska ledningen. Organisationens med kommunalnämnder som dels var ansvariga för olika verksamheter, dels var beställare av uppdrag ansågs skapa brister i målstyrningsprocessen. Kommunalnämndsorganisationen ansågs också skapa oklara ansvarsförhållanden, otydliga roller och spelregler. Den nya organisationen med en central styrning, där kommunfullmäktiges roll stärktes, ansågs bidra till bättre förutsättningar att hantera kommande års fördelningar av allt knappare resurser. Den nya organisationen ansågs också vara mer ändamålsenlig i avseendet att driva kommunens kärnverksamhet med fortsatt god och likvärdig kvalitet. I beslutet att överge den gamla organisationen fanns ett tungt vägande skäl. Förändringen ansågs kunna minska kostnaderna med upp mot 17–18 miljoner kronor per år. De gamla idealen att kommunen skulle vara nära medborgarna övergavs dock inte. För att inte tappa det demokratiska perspektivet etablerades så kallade medborgarkontor ute i de geografiska områdena. Den grundläggande idén bakom detta var att den enskilde medborgaren behövde kollektivt stöd för att kunna förmedla sina behov.

I samband med att Norrköpings kommun beslutade att införa en ny politisk ledningsorganisation fick kommunstyrelsen i uppdrag att skapa en ny administrativ ledningsorganisation. Den skulle träda i kraft den 1 januari 2003. Huvuddragen med den nya organisationen var att den skulle vara

anpassad efter den politiska organisationen, vilken byggde på tydlighet och centralisering. Detta fick bland annat till följd att de tjänstemän som stod till verksamhetsnämndernas förfogande skulle arbeta med uppdrag från nämnderna. De skulle dock inte vara anställda av nämnderna. Kommunstyrelsen blev anställningsmyndigheten för all kommunal personal. Det skapades en så kallad uppdragsorganisation. Cheferna inom kommunen skulle därmed lyda under kommundirektören. Den högsta administrativa chefen inom kommunen fick en roll som de kommunala chefernas chef. Verksamhetsnämnderna å sin sida fick mer renodlade uppdrag i form av förstärkt fokus på att utforma uppdrag åt verksamheterna. För vården och omsorgens del innebar förändringen att en ny nämnd, vård- och omsorgsnämnden, tillkom. Nämnden skulle ansvara för att verksamheterna bedrevs i enlighet med politiska beslut. Med kommunens vision för ögonen arbetade vård- och omsorgsnämnden fram en uppdragsplan. Det dokumentet tjänstgjorde sedan som styrinstrument gentemot de egna verksamheterna.

Via Statistiska centralbyrån framkom att Norrköpings kommun hade relativt låga kostnader för vård och omsorg. Att vården och omsorgen hade låga kostnader i nationella jämförelser sågs både som ett problem och som en möjlighet till en framtida kvalitetshöjning. Man beslutade att utveckla individuella målplaner (IMP). I den med IMP var att äldre behöver stöd för att rätt beslut om insatsnivåer skulle kunna fattas. Meningen var att i en tät interaktion skulle medarbetarna slussa den äldre in i verksamheten på ett sådant sätt att varje individ fick rätt vård. Konceptet som innebar ett långtgående kontaktmannaskap kom till en början även innebära att all personal skulle arbeta både dag och natt, dessutom infördes scheman där personal arbetade både inom hemtjänsten och särskilda boenden. I de områden som var först ut att införa konceptet splittrades personalgrupper och förändringarna ledde till omfattande sjukskrivningar bland såväl personal som chefer. Detta kom som en överraskning för politiker och beslutsfattare. En annan åtgärd var att det skapades en extra chefsnivå i beslutshierarkin. Eftersom organisationen hade blivit större när kommundelsförvaltningarna försvann ansåg man att det behövdes en mer välutvecklad styrning än tidigare för att säkra en enhetlig kvalitet på verksamheten. Områdescheferna rekryterades och ställdes över enhetscheferna. Dessutom tillsattes fler enhetschefer och ett samarbete förväntades etableras över enhetsgränserna.

Vid återbesöket 2012 var Norrköpings kommun organiserad utifrån samma organisationsmodell som infördes några år in på 2000-talet, det vill säga en uppdragsorganisation. Ledningen för vård och omsorg var densamma och områdescheferna var fortsatt chefer över de enskilda enheternas chefer. Vård- och omsorgsnämndens ordförande som deltagit i och varit förespråkare för uppdragsorganisationen ansåg i början av 2012 att den hade realiserats.

»Organisationsmodellen och den nuvarande ledningen där cheferna är centralt placerade medför att jag som politiker har bra kontroll över verksamheten.«

Den större andelen av respondenterna var emellertid kritiska till modellen 10 år efter att den införts. Friheten för områdeschefer och enhetschefer hade minskat. Uppdragsplanen ansågs ha blivit mer detaljstyrande. Enligt områdeschefen hade ledningen utvecklats mot en allt mer toppstyrd organisation.

När kommunalnämnderna togs bort några år in på 2000-talet skapades medborgarkontor. Idén bakom framväxten av medborgarkontor var att de skulle bidra till en närhet mellan kommunen och medborgarna. Vård- och omsorgsnämndens ordförande hävdade att kommunen aldrig fick något bra grepp över hur medborgarkontoren skulle fungera och vilken roll de skulle ha i ledningen. Under perioden 2002 till 2012 lades därför medborgarkontoren ned.

Nedläggningen av medborgarkontoren skapade en naturlig anledning att samla vården och omsorgens ledning under samma tak centralt i Norrköping. Efter att medborgarkontoren togs bort skapades beredningsgrupper som nästan uteslutande försökte hantera problem som uppstod i ytterområdena där hälsoläget var sämre än i mer etablerade delar av kommunen. Enligt vård- och omsorgsnämndens ordförande blev inte något av dessa försök speciellt lyckat. Några år in på 2000-talet dominerade fortfarande kommunens syn på den äldre, dvs. att de i egenskap av icke aktiva mottagare av vård skulle uppmuntras att delta i upprättandet av planer. Vid återbesöket 10 år senare fanns en tydlig frustration bland respondenterna. Uppdragsplanen hade blivit mer detaljstyrande och chefernas möjligheter att agera utifrån egna kreativa idéer minskade. Synen på vårdtagaren som en osjälvständig servicetagare i behov av ständigt stöd bidrog till en service som lade ett stort ansvar på den enskilde medarbetaren. Arbetssituationen präglades fortfarande av höga krav på bevakning, uppföljning, dygnet-runt-ansvar och krävande scheman.

ORGANISATORISKA BAKSLAG – INCITAMENT TILL FÖRÄNDRING

En av förklaringsmodellerna till varför offentliga organisationer förändras, som presenterades i den teoretiska bakgrunden, hade en relativt svag tillämpning på de studerade kommunerna. Det var förklaringen att förändring sker mot bakgrund av att nyfikna aktörer tar till sig moderiktiga organiseringsidéer och implementerar dem för att de själva och organisationen ska uppfattas som legitim (Czarniawska, 1996; 2005). Modellen överensstämmer inte med fallen under den period de studerades. Däremot kan förklaringen ha varit tillämplig i ett tidigare skede. Att en av de båda kommunerna hade anammat beställar-utförarmodellen tyder på detta. Modellen fick under relativt kort period stort inflytande på offentliga organisationer.

Sådana New Public Management-inspirerade modeller fick stark spridning, i synnerhet under de sista decennierna av 1900-talet. De grundades ur en idealbild av företagisering och spreds som ett »Följa John«-liknande beteende (Forsell, 1994; Fernler, 1996).

Förklaringsmodellen om att försämrade förhållanden i den egna kommunen kan ha fått näring av att vissa aktörer inte känt att den egna verksamheten rimmade med institutioner som rättvisa och öppenhet hade viss bäring på kommunerna (Brorström & Siverbo, 2001; 2008). Exempel på det är idén om att skapa en vård som byggde på valfrihet i Linköpingsfallet respektive en vård som baserades på lokalt inflytande i Norrköpingsfallet. Det kunde också ses inslag av att handlingskraftiga pragmatiker sökt lösningar genom att snegla på hur andra organisationer löst liknande problem (Rövik, 2008). Exempel på det var rutin- och organisationsbygget i Linköping som syftade till att konsolidera beställar-utförarorganisationen och nyetableringen av medborgarkontor i Norrköping. Det dominerande och kvarstående intrycket av de båda fallen är dock aktörernas frustration över att de tidigare fattade besluten inte längre motsvarade förväntningarna; man kunde konstatera att det istället skett oförutsedda bakslag (Hinings & Malholtra, 2008; Thomson, 2011).

Under 2000-talet, när den prospektiva delen av studien inleddes, skedde inga dramatiska förändringar i Linköping eller Norrköping. Det fanns inte heller några plötsligt uppkomna kriser som kunde förklara förändringarna. De baserades snarare på ett ökande missnöje över att de modeller som tillämpades var dåligt anpassade till den kontext och den situation som rådde (Brynjolfsson, m.fl., 1997; Hinings & Malholtra, 2008). De rådande managementmodellerna hade inneburit bakslag för fyra av kommunernas övergripande uppgifter (Montin, 1997; Mattisson, 2000; Jonsson, m.fl., 2002). De var bakslag med avseende på 1) organisering, 2) finansiering 3) effekter på arbetsmiljö och 4) brukare. I Linköpingsfallet sågs ett *finansiellt bakslag* när konkurrenskraften försvagades hos den egna utföraren gentemot de privata alternativen. Det var oroande för kommunens representanter att idealiserade idéer om valfrihet och konkurrensutsättning som de själva förespråkade fick negativa konsekvenser för kommunens egen verksamhet. Bakslaget ledde till en mödosam förändring för att bli mer konkurrenskraftig. Ett minskande underlag bidrog dessutom till ett *bakslag i arbetsmiljön* för den egna personalen som drabbades av snävare finansiella ramar och avskedanden när konkurrenskraften behövde stärkas.

Norrköping drabbades av ett *organisatoriskt bakslag* när centraliseringen efter kommundelsnämnderna orsakade en minskad flexibilitet i verksamheten. Centraliseringen bidrog till en auktoritativ styrning. Krävande arbetsmiljö med ansträngande scheman ledde till *bakslag i arbetsmiljön* genom uppsägningar och ökad personalomsättning. Det kunde också

noteras ett *bakslag för brukare* i form av en försämrat inflytande. Brukare kom att betraktas som oförmögna att ta egna initiativ. Det handlade i båda fallen om successivt uppseglande problem som var effekter av tidigare val. Brorström och Siverbo (2001) argumenterar för att förändring sker utifrån omprioriteringar av institutioner (rättvisa, öppenhet och kostnadseffektivitet). Fallen visar på likheter med detta, men utifrån de förändringar som skedde är det mer rimligt att prata om bakslag relaterade till att de modeller som införts inte visade sig bidra till de fördelar som man hade hoppats på. I likhet med Brorström & Siverbo (2001; 2008) visar resultaten att det inte behöver vara allvarliga och akuta kriser som ligger bakom förändring av kommunala ledningsorganisationer. Det var istället processer där tidigare val ledde till bakslag som skapade frustration och detta i sin tur utgjorde incitament till förändring. Av Røviks (2008) resonemang om att förändring sker som en kombination av aktörers försök att ta till sig och implementera trender och försök att hantera och lösa organiseringsproblem ligger den sistnämnda förklaringen närmare det som skedde i de båda kommunerna. De modeller som vid den tid de genomfördes betraktades som både viktiga och riktiga, fick med tiden negativa effekter på det komplex av aktiviteter som pågick i verksamheten. När dessa sedan hamnade i konflikt uppstod bakslag på tidigare genomförda förändringar (Hardy & Maguire, 2008; Thornton & Ocasio, 2008; Battilana, m.fl., 2009).

De fyra förklaringsmodellerna kan dock tänkas samvariera och uppträda samtidigt eller i kausalordning:

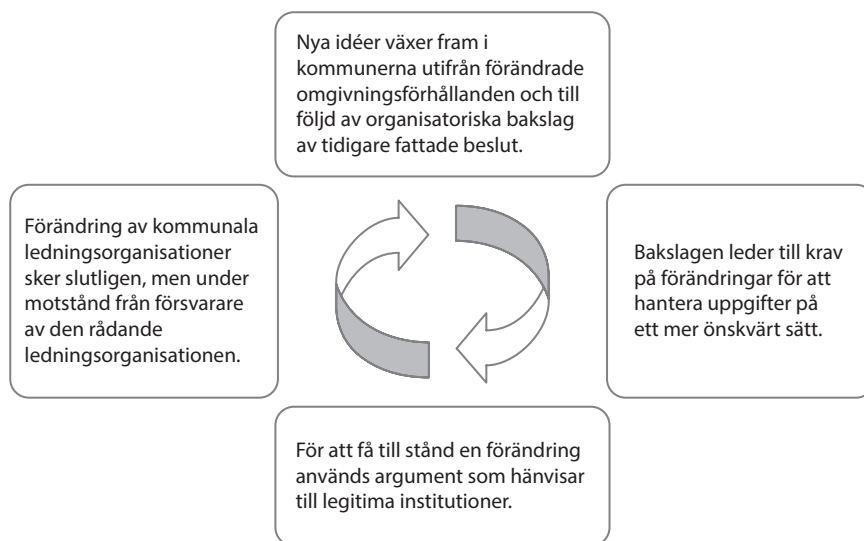
Nyfikenhet och behovet av att organisera i linje med rådande mode kan leda till spridning i kommun efter kommun.

Handlingskraftiga pragmatiker kan snegla på moderna modeller och anpassa dessa till den egna kontexten.

Grundläggande institutioner påverkar utformningen och utgör referenspunkter om hur framgångsrik modellen är.

En utbredd frustration kan uppstå när modellen ger negativa och oväntade sidoeffekter.

Sätter vi förstoringsglasat på det sista (4) av dessa fyra fenomen, bakslag på trender, som dominerat analysen av den här studien, kan förändringen av kommunala ledningsorganisationer sammanfattas i vad som beskrivs i figur 1, Val av tidigare modeller, det vill säga sätt att hantera ett uppdrag leder till organisatoriska bakslag när förutsättningarna förändras. Det uppstår således spänningar som tar sig uttryck i problem mellan aktörer på olika nivåer, exempelvis politisk och administrativ ledning, övergripande ledning och förvaltningsledning.



Figur 1: varför förändras kommunala ledningsorganisationer

Resultaten visar att de spänningar som finns i kommunernas institutionella arrangemang driver på aktörer att förändra kommunala ledningsorganisationer. I dessa fall var det ekonomiska förutsättningar, organisationsmodeller och föreställningar om den äldre som ledde till bakslag på tidigare fattade beslut. Bakslagen berodde på frustration över tidigare modeller och gav upphov till förändringsvilja. Själva förändringen var sällan radikal utan snarare inkrementell. Efterjusteringar gjordes, eller planerades, för att begränsa de negativa effekterna av tidigare beslut (Adolfsson & Solli, 2009). Bakslagen fyllde en funktion och förklarade varför kommunal ledning förändras. Bidraget är således beskrivningen av en kausalkedja av händelser som börjar med spänningar som finns i kommunernas institutionella arrangemang. Dessa driver på aktörer att förändra och nya idéer växer fram som en effekt av organisatoriska bakslag av tidigare fattade beslut.

Avsikten med studien var att bidra med förklaringar till varför kommunala ledningsorganisationer förändras utifrån ett longitudinellt perspektiv. Även om avsikten har uppnåtts krävs det fler framtida återbesök för att granska långtidseffekter av hur kommunerna hanterat bakslagen. Det kan finnas flera tänkbara utfall. Dels kan hanteringen av bakslagen bilda stabila arrangemang som har inflytande på organiseringen under lång tid framöver. Dels kan arrangemangen komma att kritiserats vilket öppnar för att nya populära modeller implementeras på ett sådant sätt att de leder till nya motgångar.

En annan viktig aspekt att studera är om det sker ett lärande från de egna misstagen. Det tycks som att modeller implementeras och bakslag sker, men

att framförhållningen är begränsad. Det kan vara så att entusiasmen över det nya som kan reducera missnöjet över en rådande situation leder till att modeller inte i tillräcklig grad anpassas efter den lokala kontexten. Å andra sidan kan det också finnas ett långsiktigt lärande via en tilltagande försiktighet när det gäller nya problemlösande modeller (Stein, 1997).

Studien öppnar för att mer specifikt genomföra bakslagsanalyser inför ett förändringsarbete. Utgångspunkten för sådana analyser kan vara att bakslag beror på ett avståndstagande från tidigare beslut. Det kan i sin tur leda till en oförmåga att sätta sig in i den situation som rådde när beslutet togs. Medvetenheten om detta förhållande signalerar att samma sak kan inträffa igen, det vill säga att det beslut som fattas kan drabbas av framtida bakslag. De kan bli illegitima och leda till kostsamma förändringar för att anpassas till kontext och situation.

För att ytterligare kartlägga detta fenomen behövs longitudinella studier av kommunala ledningsgruppers omvärldsspaning och bakslagsanalyser med fokus på relationer mellan politik och förvaltning i förändringen (se Nesheim, 2010). Genom fortsatt forskning av hur förändring sker kan ökad förståelse för bakslagsmekanismer nås, något som är av betydelse för såväl forskning som praktik.

REFERENSER

- Adolfsson, P. & Solli, R. (2009). *Offentlig sektor och komplexitet. Om hantering av mål, strategier och professioner*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, M. & Skoldberg, K. (2008). *Tolkning och reflektion, Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Battilana, J., Leca, B. & Boxenbaum, E. (2009). How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship. *The Academy of Management Annals*, 3(1): 65–107.
- Baxter, P. & Jack, S. (2008). Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers. *The Qualitative Report* 13(4): 544–559.
- Benders, J. & Van Veen, K. (2001). What's in a Fashion? Interpretative Viability and Management Fashions. *Organization*, 8(1): 33–53.
- Berg, E. (2000). *Kvinna och chef i offentlig förvaltning*, Liber, Malmö.
- Berlin, J. (2006). *Beställarstyrning av hälso- och sjukvård – om människor, marginaler och miljoner*. akademisk avhandling, Göteborgs universitet.
- Berlin, J. & Carlström, E. (2010). Dolda artefaktens betydelse – En kritisk studie av kulturella uttryck inom psykiatrin. *Nordiske Organisationsstudier*, 12(2): 26–43.
- Bessant, J. (1992). Big Bang or Continuous Evolution: Why Incremental Innovation is Gaining Attention in Successful Organisations. *Creativity and Innovation Management*, 1(2): 59–62.
- Brorström, B. & Siverbo, S. (2001). *Institutioner och individer – om utveckling i framgångsrika kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, B. & Siverbo, S. (2008). *Perspektiv på framgångsrika kommuner, Demokratiska och ekonomiska utmaningar i teori och praktik*. Högskolan i Borås och Kfi (Kommunforskning i Västsverige).

- Brorström, B., Donatella, P. & Wännström, J. (2013). *Hur kommuner hanterar besvärigheter – resultat och insikter från det nationella kommunforskningsprogrammet*. Göteborg: KFI.
- Brynjolfsson, E., Renshaw, A. A. & Van Alstyne, M. (1997). *The Matrix of Change*. Working Papers Series 189. Massachusetts: MIT Center for Coordination Science.
- Brown, L. D. (1991). Bridging Organizations and Sustainable Development. *Human Relations*, 44(8). 807–831.
- Carlström, E. (2012). Strategies for Change – Adaption to New Accounting Conditions. *Journal of Accounting and Organizational Change*, 48(1): 41–61.
- Carlström, E. (2013). *Förändringsarbete i hälso- och sjukvård*. Lund: Studentlitteratur.
- Clingermyer, J. C. & Feiock, R. C. (1990). The Adoption of Economic Development Policies by large Cities; A test of Economic Interest Group, and Institutional Explanation. *Policy Studies Journal*, 18(3): 539–552.
- Crewe, L. (2006). Material Culture: Embedded Firms, Organizational Networks and the Local Economic Development of a Fashion Quarter. *Regional Studies*, 30(3): 257–272.
- Crow, G. (2012). Community re-studies: lessons and prospects. *The Sociological Review*, 60(3): 405–420.
- Czarniawska, B. & Joerges, B. (1996). Travels of Ideas. I Czarniawska, B. & Sevon, G. (red.), *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.
- Czarniawska, B. (2005). *En teori om organisering*. Lund: Studentlitteratur.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisted: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 48(2): 147 – 160.
- Dahl, M. & Ivarsson Westberg, A. (2011). När management samhället möter gransknings-samhället, i *Ledning av företag och förvaltningar – former, förutsättningar och förändring*, fjärde upplagan, Stockholm: SNS förlag.
- Edwardsson Stiwné, E. (1997). *Förändringsprocesser i kommunal organisation – En studie av organisering och meningskapande i två förvaltningar*, akademisk avhandling, Linköpings universitet.
- Eriksson-Zetterquist, U. (2009), *Institutionell teori – idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber.
- Fernler, K. (1996). *Mångfald eller likriktning*. Stockholm: Nerenius och Santérus.
- Forssell, A. & Jansson, D. (2000). *Idéer som fånglar recept för en offentlig organisation*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Greenwood, R. & Hinings, C. R. (1988). Organizational design types, tracks and the dynamics of strategic change. *Organization Studies*, 9(3): 293–316.
- Hellström, M., Knutsson, H. & Ramberh, U. (2009). *Strategier för kommunal hushållning*. Stockholm: Rådet för främjande av kommunala analyser.
- Herlitz, U. (2006). *Samhällsbygge med lokalekonomiska finansieringsalternativ*. I lokal ekonomi för hållbar tillväxt. Stockholm:NUTEK.
- Hinings, C. R. and Malhotra, N. (2008). Change in Institutional Fields. I Ebner, A. and Beck, N. (red.), *The Institutions of the Market: Organizations, Social Systems, and Governance*, Oxford University Press, Oxford, s. 106–31.
- Holmblad Brunsson, K. (2005). *Ekonomistyrning: Om mått, makt och människor*, Studentlitteratur, Lund.
- Hardy, C. & Maguire, S. (2008). Institutional entrepreneurship. I Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R. & Sahlin, K. (red.), *The Sage handbook of organizational institutionalism*, s. 198–217. London, UK: Sage Publications.
- Jackson, R. J. (2012). Designing healthy communities. *Health Affairs*, 31(4): 880–881.
- Jonsson, L. (2003). *Kommunstyrelseordförande – Kommunledare med politisk förankring*. Nora: Nya Doga.

- Jonsson, L. (2008), Ideas on Organizing Municipalities. *Public Management Review*, 10(4): 539–558.
- Jonsson, L. & Arnell, S.-I. (2006). *Att organisera kommunernas ledning – Att förena svårförenliga institutioner!* Nora: Nya Doxa.
- Jonsson, L., Gustavsson, P., Arnell, S.-I., Högberg, Ö. & Jonsson, R. (2002). *Kommunchefers chefskap – ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö*. Nora: Nya Doxa.
- Johansson, R. (2002). *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund: Studentlitteratur.
- Kastberg, G. (2005). *Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapande marknader I kommuner och landsting*. akademisk avhandling. Göteborgs universitet.
- Kivimäki, M., Vahtera, J. & Ferrie, J. E. (2000). Factors underlying the effect of organizational downsizing on health of employees: Longitudinal cohort studie. *British Medical Journal*, 320(7240): 971–975.
- Mahoney, J. (2000), Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4): 507–548.
- Mattisson, O. (2000). *Kommunala huvudmanstrategier för kostnadspress och utveckling; en studie av kommunal teknik*. akademisk avhandling, Lunds universitet.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Control. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340–363.
- Nesheim, T. (2010). Fra «fyrtårn» til «blind flekk» i organisasjonsfaget? *Nordiske Organisationsstudier*, 12(2): 64–70.
- Montin, S. (1997). Finns det någon kommunal folkstyrelse? Ur Blom, A. & Olsson, J. (red.), *Demokrati i en ny tid. Nio uppsatser om ett samhälle i förändring. Arbetsgruppen för forskningsfrågor. Inrikesdepartementet*. Ds 1997:35.
- Nordström, M. (1998). *Yttre villkor och inre möten – Hemtjänsten som organisation*, akademisk avhandling, Göteborgs universitet.
- North, D.C (1993). *Institutionerna, tillväxten och välståndet*, Stockholm: SNS förlag.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (1991). »Introduction« i Powell, W. W., DiMaggio, P. J. (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Powers, E. A., Goudy, W. J & Keith, P. M. (1978). Congruence between Panel and Recall Data in Longitudinal Research. *Public Opinion Quarterly*, 42(3): 380–389.
- Proposition 1990/91:177 om den nya kommunallagen.
- Rövik, K.-A. (2008). *Management: samhället, Trender och idéer på 2000-talet*. Stockholm: Liber.
- Stein, J. (1997) How Institutions Learn: A Socio-Cognitive Perspective. *Journal of Economic Issues*. 3(3): 729–740.
- Thornton, P. H. & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. I: Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R., and Sahlin, K. (red.), *The Sage handbook of organizational institutionalism*, s. 99–129. London: Sage Publications.
- Tomson, K. (2011). Att skapa en upplevelseindustri. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, 14(01–02): 72–99.
- Trydegård, G. B. & Thorslund, M. (2010). One uniform social welfare state or a multitude of welfare municipalities? The evolution of local variation in Swedish elder care. *Social Policy & Administration*, 44(4): 495–511.
- Wollman, H. (2000). Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves. *Public Administration*, 78(4): 915–936.

- Wolmesjö, M. (2005). *Ledningsfunktion i omvandling. Om förändringar av yrkesrollen för första linjens chefer inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen*. Akademisk avhandling. Lunds universitet.
- Wolmesjö, M. (2008). Social Work Management – Dilemmas in a »New« Profession. I Berg, E, Barry, J., Piippola, S., Chandler, J. (red.). *Division of Social Work, Research Report 2008:06 Dilemmas of Identity, New Public Management and Governance*. Luleå University of Technology, Department of Human Work Sciences.
- Wolmesjö, M. (2011). Socialt arbete i tredje åldern ur verksamhetsansvarigas perspektiv. I Gynnerstedt, K. & Wolmesjö, M. (red.), *Tredje åldern – socialt arbete och medborgarskap*. Malmö: Gleerups förlag.
- Wänström, J. & Karlsson M. (2011). *Kontrovers utan avtryck – skolnedläggers påverkan på kommunala valresultat*. Erfarapport. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.

SAMMANFATTNING

Den här artikeln behandlar frågan varför ledning av kommunal vård och omsorg förändras. Kommunal ledning inkluderar såväl politisk ledning som administrativ ledning och samspelet dem emellan. Det unika med artikeln är att den bygger på longitudinella fallstudier av Linköpings och Norrköpings kommuner från tidigt 2000-tal fram till några år in på 2010-talet, det vill säga en period på drygt 10 år. Det teoretiska bidraget utgör en förklaring till varför offentliga organisationer förändras. Svaret på frågan landar således i ett delvis nytt sätt att förstå förändring där populära trender som anammats i organisationen tenderar att leda till organisatoriska bakslag och hur dessa bakslag leder till efterjusteringar. Artikelns bidrag har betydelse för verksamhetens aktörer då ökad förståelse för varför förändring sker, kan bidra till förbättrade förutsättningar att implementera nya modeller utan att kostsamma bakslag uppstår på kort sikt. Att bakslag uppstår på längre sikt kan betraktas som normalt eftersom kommunerna efter att de infört nya modeller med tiden behöver göra justeringar för att anpassa verksamheten till nya synsätt och ändrade omgivningsförhållanden. Nyttan med bakslagsbegreppet är en förståelse för de fenomen som utlöser nya vägval under faser av långsam inkrementell utveckling.

ABSTRACT

In the beginning of the 1990s the Swedish municipalities achieved increased freedom of organizing. The municipalities were allowed to consider local conditions. According to some institutional theories organizations within the same organizational field has a tendency to become homogeneous. There are forces, isomorphism, that make organizations more standardized. We know that the municipalities are organized in different ways. Since the beginning of the 1990s the municipalities have tried to find local efficient organizational structures. This article answers the question why the management of municipalities change towards diversity instead of developing

homogeneous characters. In order to answer the question a longitudinal case study of two municipalities in Sweden has been carried through. Changed circumstances and organizational setbacks, specifically related to the overall assignments of the municipalities influence agents to want to change their management. The setbacks constitute a condition that work against homogeneous forces.

FÖRFATTARPPRESENTATIONER

Eric Carlström, professor i vårdvetenskap med inriktning mot ledning och organisation samt docent i offentlig förvaltning vid Sahlgrenska akademien, Göteborgs universitet. Hans forskning har främst handlat om ledarskap, integrering, teamarbete och samverkan i kommunal och landstingskommunal vård och omsorg.

Göteborgs Universitet
Institutionen för vårdvetenskap och hälsa
Box 457
405 30 Göteborg
Sverige
E-post: eric.carlstrom@gu.se

Robert Jonsson, ek dr. och verksam som postdoktor vid Centrum för kommunstrategiska studier. Hans forskning har främst handlat om ledning av kommuner och förändringsarbete i offentliga organisationer samt om kommunal investeringsekonomi och i synnerhet sociala investeringar.

Linköpings Universitet
Centrum för Kommunstrategiska Studier
601 74 Norrköping
E-post: robert.jonsson@liu.se

Informasjon til bidragsyttere

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. Bidragsyttere 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 materiale 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 korrigerering.

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 original-språket 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 brødtelstenen hvor hver enkelt skal inn. De gis fortløpende nummerering: tabell 1, 2, 3 osv; figur 1, 2, 3 osv.

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

Kronikker, debattinnlegg og bokmeldinger

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

Referanser settes opp på følgende måte:

(Bok)

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

(Artikkel i tidsskrift)

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

(Kapittel i bok)

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

Referanser i teksten

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

Når flere forfattere er opphavet til samme kilde, oppgis alle forfatters navn hvis det er fra én til tre forfattere. Hvis det er flere enn tre, skrives navnet på første forfatter, fulgt av «mfl.», i løpende tekst kan man for eksempel skrive «forfatternavn og medforfatter», slik: «Czarniawska og medforfatter hevdet 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. Bidragsyttere kommer fra Norden eller tar opp tema knyttet til Norden. Der det er relevant, belyser de den nordiske versus den øvrige internasjonale forskningen på området.

For mer informasjon, se tidsskriftets hjemmeside:

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

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

B
NORGE




FAGBOKFORLAGET
Kanalveien 51
5068 BERGEN

Nordiske OrganisasjonsStudier

Innhold

ARTIKLER

- Fra ansvar til «accountability» og tilbake:
Ansvarsutkreving i forvaltningen av den norske velferdsstaten
SIMON NEBY OG TORD SKOGEDAL LINDÉN 3
- Leadership Pipeline på reise i den offentlige sektor:
en multi-level analyse
JEPPE AGGER NIELSEN OG KRISTIAN DAHL 25
- Organisatoriska bakslag i kommunal vård och omsorg.
Erfarenheter från två svenska kommuner under mer
än 10 år av förändringar.
ERIC CARLSTRÖM OG ROBERT JONSSON 52