

Nordiske Organisasjons- Studier



3 – 2012

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

Paul G. Roness, Universitetet i Bergen

Redaksjonssekretær

Kristin Rubecksen, Universitetet i Bergen

Lokal redaksjon (Bergen)

Ivar Bleiklie, Universitetet i Bergen
Haldor Byrkjeflot, Uni Rokkansenteret
Per Lægred, Universitetet i Bergen

Nordisk redaksjon

Staffan Furusten, Score, Stockholm (Sverige)
Hanne Foss Hansen, Københavns universitet
København (Danmark)
Ragnhild Kvålshaugen, Handelshøyskolen BI,
Oslo (Norge)
Runolfur Smari Steinthorsson,
Islands universitet (Island)
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.rokkansenteret@uni.no

Redaksjonsråd

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

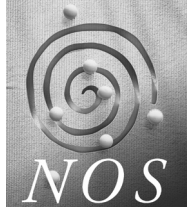
Abonnementspriser

Subscription rates

Institusjoner:	NOK 768,- pr. år
Private:	NOK 439,- pr. år
Heftepris:	NOK 189,- 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/>



Innhold

Introduksjon: Organisasjonsstruktur 3

Torstein Nesheim

ARTIKLER

Hovedproblemet for organisasjonsforskningen: begrepsinflatjon og IT-aversjon 7

Lars Groth

Betingelser og beskrankninger for effektivisering. Belyst gjennom organisering av spesialiserte enheter for saksbehandling 30

Tone Alm Andreassen

DEBATT

Perspektiver på størrelse og styringslogikk i organisasjoner 53

Jan Thorsvik

Hvordan utvikle organisasjonsfaget som en praksisorientert disiplin med fokus på normativ teori 66

Nicolay Worren

Introduksjon: Organisasjonsstruktur

Introduction: Organizational structure



TORSTEIN NESHEIM

Artiklene i dette nummeret har sitt utgangspunkt i NEON-konferansen i Oslo i november 2011. En av sesjonene på denne konferansen tok for seg temaet «Organisasjonsstruktur: På tide å gjøre opp status?». I invitasjonen pekes det på følgende paradoks: På den ene siden har organisasjon og ledelse aldri fått så stor oppmerksomhet som i dag, på den andre siden er debatt og omtale av formelle organisasjoner sjelden beriket av innsikt om hvordan slike organisasjoner faktisk er strukturert og bygget opp. Mens studiet av organisasjonsstruktur la mye av grunnlaget for det vitenskaplige studiet av formelle organisasjoner, får det i dag lite oppmerksomhet på master- og dr.gradsnivå. Det er lite forskning om hvordan organisasjoner utformes, innholdet i reorganisering og hvilken rolle organisasjonsutforming spiller i implementering av strategier.

Worren (2012) sier at «several scholars concede that for a long period the field was marginalised as a result of a general neglect of the importance of design, combined with a lack of connection between theory and practice in management research and teaching» (Worren 2012: 9). Det er flere årsaker til denne situasjonen. En stor del av organisasjonsforskningen finner sted på handelshøyskoler. I følge Pfeffer (1997) er det en generell *mangel på interesse for anvendte problemstillinger* i denne konteksten. Den situasjonsteoretiske («contingency theory») forskningen har gradvis beveget seg bort fra ledelsesrelevante spørsmål. I dag er søkelyset på teoretiske begreper på et høyt abstraksjonsnivå, fjernt fra design-variabler som ledere kan påvirke (Miller et al. 2009; Worren, 2012).

En annen årsak er at den antatt *manglende relevansen* av spørsmål knyttet til struktur. Nesheim (2010) peker på mange andre temaer opptar organisasjonsforskere; som endringsledelse, organisasjoners identitet, institusjonali-

seringsprosesser, sosiale nettverk, sosial kapital og tillit. Worren (2012) relaterer manglende interesse for organisasjonsdesign til en skepsis til struktur generelt og særlig til hierarkisk struktur. Hierarkier blir gjerne assosiert med kontrollorientert ledelse, og en omfattende litteratur har de siste tiårene lagt vekt på mer uformelle og «humane» måter å lede organisasjoner på. I norsk handelshøyskolesammenheng kan man observere at strategifaget har større prestisje enn organisasjonsfaget og organisasjonsdesign blir lett redusert til et av flere elementer i iverksettingen av strategi.

Organisasjonsutforming og reorganisering er sentrale virkemidler for organisasjoner av en viss størrelse. For de av oss som også er opptatt av organisasjonsdesign som forskningstema, har de siste årene bydd på noen «lyspunkter». *Organizational Dynamics* viet et temanummer i 2010 til analyse av nye utfordringer og organisasjonsformer (se Lars Groths artikkel). Nicolay Worren har utgitt en ambisiøs bok om organisasjonsdesign, og er representert med en debattartikkel i dette temanummeret. Det er også nylig blitt lansert et eget tidsskrift, *Journal of Organization Design*. Blant bidragsyterne i første nummer finner vi Jay K. Galbraith, Charles C. Snow og Richard E. Miles.

Både de to fagfellevurderte artiklene og de to debattartiklene bygger på presentasjoner på NEON-konferansen i november 2011. Lars Groth tar i sin artikkel utgangspunkt i at forskning om organisasjonsstruktur i liten grad påvirker praksis på området. Som det framgår av tittelen på artikkelen ligger årsaken etter forfatterens oppfatning i begrepsinflasjon og IT-aversjon. For det første er forskningen for lite kumulativ. Heller enn å bygge videre på de grunnleggende arbeidene fra organisasjonsforskningen i 1960- og 70-årene, domineres forskningen av begrepsdiversifisering og case-studier med begrenset forklaringskraft. En viktig drivkraft er fagtidsskriftene som synes å verdsette begrepsinnovasjon høyere enn systematisk bygging av innsikt. For det andre pekes det på organisasjonsforskernes manglende interesse for informasjonsteknologi, som enten utelates helt eller behandles overflatisk og uten grunnleggende analyse. Groth presenterer først en IT-basert videreføring av Mintzbergs klassiske rammeverk fra *The Structuring of Organizations* (1979). Deretter går forfatteren kritisk gjennom fem artikler fra spesialnummeret om organisasjonsdesign av *Organizational Dynamics* (2010, 2). Det argumenteres for at alle de organisasjonsformene som der presenteres som nye, kan tilordnes en av Mintzbergs klassiske konfigurasjoner, enten direkte eller med de IT-baserte utvidelser som blir presentert først i artikkelen.

Tone Alm Andreassen tar utgangspunkt i omorganiseringen av arbeids- og velferdsetaten i Norge. Hensikten med artikkelen er å analysere de forventningene om effektivisering som lå bak beslutningen om å organisere deler av ytelsesforvaltningen i NAV-etaten gjennom spesialiserte og sentra-

liserte forvaltningsenheter. Forfatteren trekker på to supplerende perspektiver i analysen av det empiriske materialet. Ut fra organisasjonsteoriens klassikere – Thompson (1967) og Mintzberg (1979) – viser caset at mulighetene for å hente effektiviseringsgevinster av gruppering etter funksjon, må balanseres mot kostnader som følge av avhengigheter mellom enheter med hver sine arbeidsprosesser i en kjedet teknologi. I tillegg til denne tekniske rasjonaliteten kommer en bredere organisatorisk rasjonalitet, knyttet til legitimitet og andre hensyn enn effektiv ressursutnyttelse. Hood (1990) skiller i den forbindelse mellom sigma-, theta- og lambda- verdier, som alle må tas hensyn til ved design av offentlige organisasjoner. I analysen viser forfatteren blant annet hvordan prosesskontroll for å ivareta rettsikkerhet kan motvirke effektivisering av arbeidsprosesser, og at man i strukturering og lokalisering av offentlige organisasjoner må ta hensyn til medarbeidere, arbeidsplasser og distrikter.

Jan Thorsvik tar i sitt bidrag opp et paradoks i organisasjonsfaget. På den ene siden forbindes størrelse med suksess og det er mange som tror at jo større organisasjonen blir, jo bedre vil det være for de som har interesser i organisasjonen. Samtidig er det slik at studier har vist at fusjoner og oppkjøp ofte mislykkes; en indikasjon på at økt størrelse kan medføre problemer, konflikter og dysfunksjoner i organisasjoner. Thorsvik håndterer denne problematikken ved å gå inn på sentrale poeng hos et utvalg av «klassikere»; inkludert Adam Smith, Edith Penrose, Alfred Chandler og Oliver Williamson, samt bidrag fra Aston-studiene i England.

Nicolay Worren trekker i sin artikkel fram at tradisjonene i organisasjonsfaget i stor grad er deskriptive. Selv om enkelte forskere utleder praktiske implikasjoner av sine teorier og funn, er det relativt lite forskning som har som sitt hovedmål å utvikle normativ eller preskriptiv teori. Med dette menes hypoteser om hva beslutningstakere og andre aktører bør foreta seg for å nå spesifikke mål. En konsekvens av dette er at det er oppstått et gap mellom teori og praksis, noe som kan bidra til å svekke fagets legitimitet. Basert på sin nye bok skisserer Worren noen prinsipper og utfordringer ved et praksisorientert forskningsparadigme. Formålet er å utvikle en løsningsbasert kunnskapsbase, som kan bidra til å forbedre hvordan ledere utformer organisasjoner for å realisere spesifikke mål.

REFERANSER

- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(1): 3–19.
- Miller, D., R. Greenwood & R. Prakash (2009). What happened to organization theory? *Journal of Management Inquiry*, 18(4): 273–279.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Nesheim, T. (2010). Organisasjonsdesign som forskningstema. *Nordiske organisasjonsstudier*, 12(2): 66–72.

- Pfeffer, J. (1997). *New Directions for Organisation Theory. Problems and Prospects*. New York: Oxford University Press.
- Thompson, J.D. (1967). *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.
- Worren, N. (2012). *Organisation Design. Re-defining Complex Systems*. Essex: Pearson Education.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Torstein Nesheim er seniorforsker ved Samfunns- og næringslivsforskning i Bergen og professor II ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. Han har doktorgrad i organisasjonsvitenskap fra NHH (1992). Nesheims interesseområder er organisasjonsstruktur, organisatoriske grenser og tilknytningsformer for arbeid.

E-post: torstein.nesheim@snf.no

Hovedproblemet for organisasjonsforskningen: begrepsinflasjon og IT-aversjon



The main problem in organizational research: concept inflation and IT aversion

LARS GROTH

Nøkkelord: organisasjonsstruktur, informasjonsteknologi, IT, nye organisasjonsformer, klassiske organisasjonsteorier, Mintzberg

Keywords: organizational structure, information technology, IT, new organizational forms, classical organization theories, Mintzberg

ORGANISASJONSFORSKNINGENS SYNKENDE RELEVANS

I invitasjonen til NEON¹-konferansen 2011 (sesjon for organisasjonsstruktur) ble det påpekt det paradoksale i at mens oppmerksomheten om ledelse og organisasjon for tiden er sjeldent stor, blir debatten i svært liten grad beriket av forskningsbasert innsikt. Det ble vist til to artikler om dette paradokset, som konkluderer med at hovedårsakene er lite forskning og manglende relevans på den forskningen som utføres (Nesheim 2010, Miller, Greenwood og Prakash 2009).

Dette kan spisses ytterligere. Som Nesheim påpekte (2010), var forskningen til March, Simon, Burns, Stalker, Thompson og Mintzberg opptatt av «virksomhetenes interne arbeidsdeling og former for samordning, tilpassing av organisasjonen til omgivelser og samspill mellom ulike elementer i strukturen». Her er Nesheim ved kjernepunktet: Forskerne i «gullalderen» fokuserte på de grunnleggende elementene i organiseringen av menneskelig samarbeid, og forsøkte ut fra dem å forklare både den observerte variasjonsrikdommen blant faktiske organisasjoner, hvordan disse organisasjonene fungerte, og hvorfor. Organisasjonstypologier ble basert på utbredte sammenhenger mellom de grunnleggende elementene i teorien. Dette var

forskning som hadde betydelig forklaringskraft, og som var en velegnet verktøykasse for den som ønsket å forbedre konkrete organisasjoner. Også Qiu, Donaldson og Luo (2012) har nylig påpekt verdien av å videreutvikle eksisterende paradigmer innen organisasjonsforskningen fremfor å søke brudd med dem.

I dag kan det nesten se ut som om forskningen ris av samme press om produkt differensiering som preger konsulentbransjen,² og man kan til tider få en følelse av at fagtidsskriftene verdsetter begrepsinnovasjon høyere enn systematisk bygging av innsikt.³ Forskningen er case-orientert og fremstår til dels som anekdotisk, den klarer ikke å etablere noe samtlende begrepsapparat, og følgelig heller ikke kumulativitet. Forklaringskraften blir svak, og det er ikke lett å få øye på noen verktøykasse for praktikere utover beskrivelser av enkeltcase som eksempler til etterfølgelse. Det er liten vilje til å bygge videre på begrepene som ble etablert på 60- og 70-tallet; tvert om blir både begrepene og de organisasjonsformene de beskrev, ansett som foreldede og uegnet for dagens formål.

I artikler Nesheim (2010) viser til (Anand og Daft 2007 samt spesialnummeret av *Organizational Dynamics* (2010-2) om «Designing Organizations for the 21st-Century Global Economy»), finner vi for eksempel The Horizontal Organization, The Hollow Organization, The Modular Organization, The Virtual Organization, Collaborative Communities, C-form, F-form, I-form, The Multi-Dimensional and Reconfigurable Organization, Holonic Organizational Architectures, The Multiplex Form og Flat Networked Organizations.

TILBAKE TIL KLASSIKERNE – MEN MED IT OM BORD

Det er derfor på høy tid å sette et kritisk søkelys på organisasjonsforskningen, og spørre om forskerne i sin iver etter å være nyskapende finner opp nye navn på gamle fenomener heller enn å interessere seg for kontinuitet og uttesting av om klassikerne fortsatt har noe for seg.

Like nødvendig er det å peke på organisasjonsforskernes manglende interesse for informasjonsteknologi. I en analyse av 2027 artikler fra fire ledende tidsskrifter fant Orlikowski og Scott (2008) at bare 100 hadde teknologi som et element i analysen. Dette gjaldt teknologi totalt sett, ikke bare informasjonsteknologi. At 95 % av artiklene ikke inkluderte teknologiens rolle, er både nedslående og utrolig, når vi vet hvilket omfang bruken av teknologi generelt og informasjonsteknologi spesielt etter hvert har fått i både private og offentlige virksomheter. Man skulle ikke tro at Burns og Stalker (1961), Woodward (1965), Thompson (1967), Lawrence og Lorsch (1967), Perrow (1967) og andre allerede for 50 år siden hadde lært oss at teknologibruk spiller en sentral rolle for organisasjonsstrukturen.

Det er liten tvil om at informasjonsteknologien har konsekvenser for utformingen av dagens organisasjoner, og at den har introdusert nye muligheter. I hovedsak har den gjort det ved å forrykke balansen mellom ulike organisasjonsstrukturer når det gjelder egnethet for ulike typer oppgaver. Den har dermed gitt grunnlag for IT-baserte varianter av «klassiske» organisasjonsformer. I noen tilfelle kan det argumenteres for at styrken i disse endringene er så stor at vi kan snakke om kvalitativt nye organisasjonstyper og – kanskje i like stor grad – organisasjonslignende fenomener.

Jeg mener imidlertid det er fullt mulig å analysere både disse endringene og informasjonsteknologiens grunnleggende betydning for organisasjonsstruktur innenfor klassiske rammer. Jeg mener selv å ha vist dette ved å utvide Henry Mintzbergs begrepsapparat gjennom en analyse av informasjonsteknologiens grunnleggende bidrag (Groth 1999).

For å utfordre egne påstander har jeg tatt for meg fem av artiklene nettopp i *Organizational Dynamics* nr. 2 2010, for å se om ikke de «nye» organisasjonsformene som der beskrives, utmerket godt kan analyseres ut fra de «foreldede» teoriene og begrepene fra 60- og 70-tallet, eventuelt supplert med mulige nye varianter som har kommet til gjennom informasjonsteknologien.

Først vil jeg imidlertid kort begrunne hvordan klassiske rammeverk fortsatt kan brukes, og snarere forsterkes, ved å trekke inn informasjonsteknologien.

UTGANGSPUNKT: MINTZBERGS TYPOLOGI

Mitt utgangspunkt er *The Structuring of Organizations* (1979). Nesheim sier i sin omtale av klassikerne i organisasjonsforskningen (2010) at «Mintzberg (1979) kan leses som en syntese av og en bauta over denne forskningen». Det er jeg enig i. Det mest kjente resultatet av denne innsatsen var Mintzbergs typologi for organisasjonsstruktur, med de fem konfigurasjonene bygget på hver sin koordineringsmekanisme (se tabell 1). For Mintzberg er det jo nettopp arbeidsdelingen og koordineringen mellom arbeidsoppgavene som er definerende for organisasjonsstrukturen (Mintzberg 1979:2, uthevelser som i originalen):

«Every organized human activity – from the making of pots to the placing of a man on the moon – gives rise to two fundamental and opposing requirements: the *division of labor* into various tasks to be performed and the coordination of these tasks to accomplish the activity. **The structure of an organization can be defined simply as the sum total of the ways in which it divides its labor into distinct tasks and then achieves coordination among them.**»

Mintzbergs typologi (og andres typologier) er kritisert for at idealtypene aldri forekommer i ren form i faktiske organisasjoner (se for eksempel Meyer, Tsui og Hinings 1993). Mintzberg var selv klar over det, og understreket (1979, kapittel 22) at det i praksis var mer snakk om tendenser eller krefter («pulls»). Så å si alle organisasjoner vil låne trekk fra flere konfigurasjoner, og det vil finnes funksjonelle lommer som avviker fra hovedtendensen. Det betyr imidlertid ikke at idealtypene mister verdi som analytiske verktøy, og typologier fra flere forfattere har hatt stort gjennomslag i forskningen – i tillegg til Mintzberg er det i denne sammenheng nok å nevne Weber (1968).

Mintzbergs klassifikasjon er en videreutvikling av March & Simons (1958) enklere typologi, som først og fremst skiller mellom *Coordination by feedback* og *Coordination by plan*. *Coordination by feedback* er koordinering i sanntid, ved at de involverte både koordinerer arbeidet løpende seg imellom og/eller ved korreksjoner og ordre fra lederne. De to første mekanismene til Mintzberg i tabell 1 faller i denne kategorien – den ene fokuserer på den horisontale dimensjonen (kollegial samordning), den andre på den vertikale (løpende lederstyring).

Tabell 1

Koordineringsmekanisme	Organisasjonskonfigurasjon Hovedform	Underform
Mutual adjustment	Adhocracy	Operating Adhocracy Administrative Adhocracy
Direct supervision	Simple Structure	
Standardization of:		
– work	Machine Bureaucracy	
– skills	Professional Bureaucracy	
– output	Divisionalized Form	Integrated Form By-product Form Related Product Form Conglomerate Form

March & Simons *Coordination by plan* omfatter alt som kan kalles et *program* – fra fagopplæring til rutinebeskrivelser, fra mekanisk automatisering til programmer for datamaskiner. Mintzberg velger å skille mellom standardisering av selve *arbeidsoppgaven* (som i McDonalds berømte rutinebeskrivelser og bilfabrikkenes produksjonslinjer) og standardisering av et sett

ferdigheter (skills) som setter en i stand til å utføre et spekter av oppgaver i henhold til en faglig omforent standard (slik fagutdannelsen sikrer for håndverkere, leger, jurister og forskere).

I tillegg definerer Mintzberg en tredje koordineringsmekanisme bygget på standardisering, nemlig standardisering av *resultat* (output). Den sier imidlertid bare noe om hva som skal produseres, enten det er antall tonn malm eller avkastning på investert kapital. Den forholder seg til organisasjonen som en svart boks, og er derfor ikke relevant når vi diskuterer konkret organisering av arbeid.

Utgangspunktet for March & Simons diskusjon av arbeidsorganisering var Simons påpekning i *Administrative Behavior* av menneskets klare begrensninger som informasjonsbeholdende system (Simon 1947, 1976), og hvordan dette gjør det svært viktig å redusere kravet til informasjonsbehandling så mye som mulig. Samtids koordineringsmekanismer bør derfor unngås så langt råd er, og nøkkelen til effektiv produksjon ligger i det som faller inn under March & Simons utvidede planbegrep. *Sentralt i Administrative Behavior* sto også begrepet *satisficing*⁴, et ord Simon lagde for å beskrive hva som skjer når vi leter etter en løsning på et problem: Fordi vi som regel ikke har mental kapasitet og tid nok til å finne den beste løsningen, nøyer vi oss med å lete til vi finner en løsning som er god nok.

Disse grunnleggende, men enkle forklaringsmodellene ga en dyp forståelse av de mest essensielle organisasjonsutfordringene vi har. Ikke så merkelig at de fikk stor oppmerksomhet i sin samtid, og ganske merkelig at de fortsatt ikke står høyt på dagsordenen – siden nettopp denne begrensningen fortsatt er en helt grunnleggende premisse for all organisering av menneskelig arbeid. Derfor er valg av koordineringsmekanismer stadig avgjørende for hvordan organisasjonene ser ut og fungerer, selv om vi løpende utvikler nye teknologiske hjelpemidler. De siste 60 årene er det særlig informasjonsteknologien som har stått i sentrum for dette, og det aller meste av IT-bruken i organisasjonsmessig sammenheng kan forstås nettopp som verktøy for å avhjelpe menneskelige begrensninger i informasjonsbehandling og koordinering.

MINTZBERGS TYPOLOGI UTVIDET MED IT

Spørsmålet blir da om de gamle koordineringsmekanismene fortsatt gjelder, og om informasjonsteknologien gjør noe med dem, og eventuelt gir grunnlag for helt nye. For detaljene i analysen viser jeg til Groth (1999); her skal jeg bare kort presentere en taksonomi for koordineringsmekanismer utviklet på basis av Mintzbergs typologi (figur 1).

På det grunnleggende nivået finner vi March & Simons (1958) to hovedtyper. Neste nivå viser Mintzbergs nyansering. «Standardization of Output»

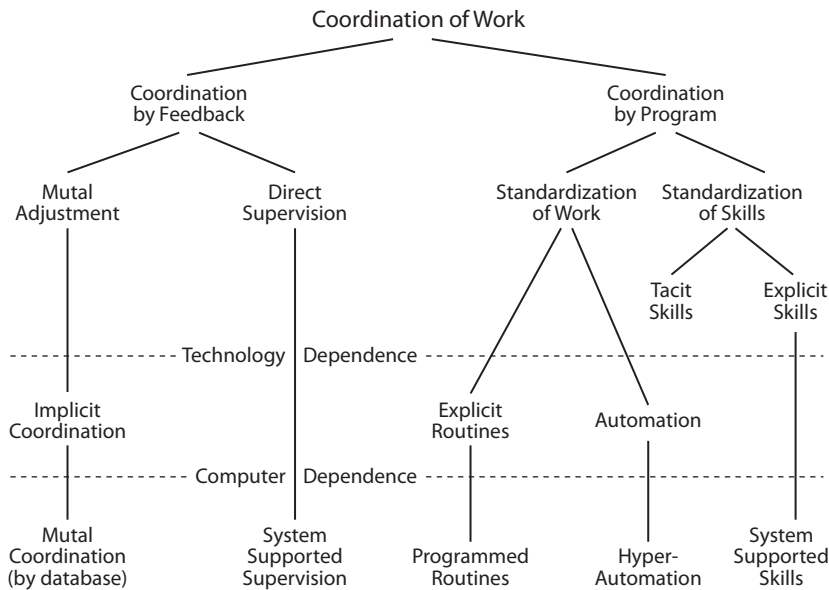
er utelatt, siden den ikke er noen ekte koordineringsmekanisme. For «Standardization of Skills» er det fruktbart å skille mellom undertypene tause («tacit», inspirert av Polanyi 1967) og *eksplisitte* ferdigheter.

Så langt kan vi klare oss helt uten teknologi – ingen av disse koordineringsmekanismene krever mer enn stemme og kroppsspråk. Med skriftspråk, maskiner og mer moderne kommunikasjonsmidler skjer det imidlertid ting – gjensidig tilpasning blir for eksempel mulig via skriftlige medier (arkiver og registre). Det betyr at folk kan jobbe koordinert på visse typer oppgaver uten å snakke sammen. Jeg har valgt å kalle dette «Implicit Coordination», fordi koordineringen skjer implisitt gjennom registrering og bruk av informasjonen. Dette har vært mer avgjørende for fremveksten av store organisasjoner enn de fleste er klar over. Det er ikke bare forsikringselskaper og banker som er utenkelige uten registre og arkiver.

Skriftspråket gjorde det også mulig å utvikle, beskrive og opprettholde mer komplekse arbeidsprosesser – skriftlige prosedyrer og rutinebeskrivelser ble bærebjelker i store organisasjoner. Utviklingen av presisjonsmaskineri ledet til omfattende mekanisk automatisering, og hva annet er det enn en absolutt standardisering av arbeid?

Når informasjonsteknologien gjør sitt inntog, blir det enda mer interessant. Gjensidig tilpasning får gjennom databasen et så mye større potensial at det representerer et kvalitativt sprang. I dag løser vi rutinemessig koordineringsoppgaver som for 60 år siden hadde vært totalt umulige. For eksempel har Amadeus, dagens største billettreservasjonssystem, tilknyttet mer enn 350 000 dedikerte terminaler (i tillegg kommer bookingen via Internett), og styrer reservasjonene for 500 flyselskaper og nærmere 100 000 hoteller i tillegg til en rekke cruisereederier og bilutleiefirmaer. Systemet håndterer trolig opp mot 10 000 transaksjoner pr. sekund.

Nettbanker er utenkelig uten store databaser, det samme er YouTube og Facebook – det meste av koordineringen på Facebook baserer seg i realiteten på implisitt koordinering. Når sosiale medier gis æren for den arabiske våren og andre masseaksjoner, er det koordineringskraften i store databaser med universell tilgang som ligger bak. Det er også den som utnyttes når ingeniørene i store konstruksjonsprosjekter jobber mot en felles database. Modellen i den sentrale databasen inneholder ikke bare en oppdatert versjon av delene de selv jobber på, men også av alle andre deler i konstruksjonen. Dette, sammen med automatiseringen av mange kontrolloppgaver som tidligere måtte gjøres manuelt (og ved å bygge fysiske modeller), eliminerer utallige møter og samtaler. Dette representerer en effektivisering av adhokratiet som åpner betydelige nye muligheter for denne organisasjonsformen.



Figur 1

Den neste IT-baserte koordineringsmekanismen er «System supported supervision», som bygger på den kraftige forbedringen informasjonsteknologien gir for direkte styring. Som en sanntids koordineringsmekanisme var den inntil informasjonsteknologien ble tilstrekkelig moden, basert på en kombinasjon av direkte kontakt og skriftlige rapporter. Det ga veldig klare begrensninger – få personer kunne styres direkte i sanntid av samme leder, og jo flere som skulle styres, jo større tidsforsinkelse, siden både rapportering og mottak av informasjon krever mer arbeid og mer tid jo flere personer som er involvert.

Tidligere teknologi bidro ikke mye her. Telegraf og telefon reduserte riktignok betydningen av avstand, men gjorde lite med lederens kapasitet for å ta imot og bearbeide informasjon. Informasjonsteknologien, derimot, gjør det mulig med automatisk fangst, aggregering og bearbeiding av data og automatisk omforming av data til formater (som grafikk) som gjør mottaket av informasjonen langt mer effektivt.

I produksjons- og varehandelsbedrifter med gode systemer for dette (datavarehus og analyseverktøy) begynner for eksempel de øverste funksjonslederne gjerne dagen med å se på de viktigste tallene for sine områder. Tallene er normalt oppdatert i løpet av natten, og en salgsdirektør vil typisk kunne se salget samlet, pr. region, kunde eller salgssted, og selvsagt pr. pro-

duktgruppe og produkt. Ofte vil systemene også kunne vise lønnsomhet brutt ned langs de samme dimensjonene. Det er klart at dette gir toppladelser i en stor virksomhet en helt annen mulighet for løpende oppfølging av organisasjonens førstelinje enn tidligere.

Et av de aller mest omtalte eksemplene på dette er Benetton (se for eksempel Clegg 1990). Benetton var tidlig ute med POS⁵-terminaler i butikkene, og toppladelsen i Treviso kunne dermed i tilnærmet sanntid følge salgsutviklingen over hele verden. Ikke minst kunne de se hvilke farver som solgte og ikke solgte – det aller største risikomomentet når man lanserte nye kolleksjoner. Ved starten av sesongen gikk det alltid ut store volumer på kort tid, man var avhengig av å ha produsert opp betydelige lagre på forhånd. Bommenet man på hvilke farver kundene foretrakk, hadde man et problem. Siden Benetton fikk informasjon om salget så raskt, kunne de imidlertid la hele leverandørnettverket produsere bare ufarvede plagg og farve dem løpende i henhold til etterspørselen (det går mye raskere å farve enn å strikke). Det var heller ikke nødvendig for butikkene å bestille; kassaapparatene gjorde det for dem. Dermed kunne de antagelig også klare seg med mindre erfarne (og billigere) ansatte i butikkene.

Det er noe radikalt nytt når toppladelsen i store organisasjoner kan nærme seg hands-on styring av driften. I mangel av mer spennende ord har jeg kalt det systemstøttet ledelse. Sammen med programmerte rutiner og hyperautomatisering gir dette store muligheter for resentralisering av organisasjoner – i mange tilfelle kan det igjen lages ett hierarki av bedrifter som har vært divisjonalisert på grunn av stor kompleksitet.⁶

Det neste er *programmerte rutiner*. Her ligger poenget i navnet – for hva er dataprogrammer annet enn programmerte rutiner? Men den største endringen fra papirbeskrivelsene er at de rutinene som eksekveres i datamaskiner, er *aktive* – de står ikke bare passivt i en perm på en hylle. De går i dialog med brukerne og stiller krav – for eksempel om registrering av bestemt informasjon før brukerne får gå videre.

Slike rutiner kan være mer komplekse enn de manuelle, og ikke minst er de koblet mot et stort antall automatiserte rutiner både i selve systemet og normalt også mot andre programmoduler som benyttes av andre brukere. Slik bygges det svært komplekse systemer av brukerrorettede og automatiserte rutiner, som sammen strukturerer og i stor grad styrer betydelige deler av virksomheten. De fremste eksemplene på slike store og sammensatte systemer kalles ERP⁷-systemer. Ofte vil slike systemer også ha en rekke koblinger mot både kunder og underleverandører, gjerne med høy grad av automatisering. I norsk dagligvaresektor går for eksempel nesten 100 % av alle bestillinger fra kjedene til produsentene elektronisk. Også i offentlig sektor ser man stadig flere eksempler på koblinger mellom systemene i ulike etater. Programmerte rutiner er også basis for selvbetjeningsløsningene på

Internett – alt fra nettbanker og nettbutikker til bestilling av kinobilletter og skattekort.

Automatisering er en svært sentral effekt av IT-bruken. Jeg har valgt å bruke begrepet «hyperautomatisering» fordi automatiseringen kan drives til helt andre nivåer når vi har kraftige, programmerbare datamaskiner til rådighet, og ikke er avhengig av de begrensninger som ligger i ren mekanisk automatisering (hvor hele programmet stort sett må ligge i formen på delene). Vi ser selvsagt dette i vareproduksjonen, men i enda større grad innen administrasjon og på de områdene hvor produkter går over fra å være atomer (som CD-er, sedler og mynter) til å bli bits (som musikkfiler og elektroniske banktjenester). Med 180 ansatte betjener eksempelvis Skandiabanken i Norge ca. 360 000 aktive kunder (februar 2012) som samlet gjennomfører rundt 180 millioner transaksjoner årlig.

Endelig kan informasjonsteknologien gi støtte i yrkesutøvelsen på mange fagområder. Diagnosesystemer er allerede utbredt i reparasjon av komplekse maskiner (det første bilverkstedet gjør med en moderne bil, er å plugge den inn i et diagnosesystem), og juristenes mange oppslagsverk er stort sett digitalisert og gitt tilleggsfunksjonalitet. Vi kan vente oss betydelig vekst på dette området, siden vi først nå har kommet til et punkt hvor prosessering av naturlig språk og lagring av massive datamengder er blitt billig nok til å få bred anvendelse.

Denne gjennomgangen av mulighetene for å etablere et oppdatert begrepsapparat bygget på klassisk grunn har nødvendigvis vært summarisk. Min analyse av informasjonsteknologiens bidrag (Groth 1999) går mye lenger enn dette, og omfatter både måten de IT-baserte koordineringsmekanismene vanligvis blir kombinert på, og den sentrale rollen modellering av prosesser nå spiller i den faktiske konstitueringen av større organisasjoner. Jeg mener allikevel at gjennomgangen viser de store mulighetene som ligger i en slik tilnærming.

ARTIKLENE I ORGANIZATIONAL DYNAMICS

Så til artiklene i *Organizational Dynamics* 2010-2. Jeg har sett på de fem som har mest relevante eksempler for mitt formål. Gjengivelsen av hovedinnholdet i hvert case må nødvendigvis bli kortfattet, og leseren oppfordres derfor til å se på originalartiklene.

«Collaborative Communities»

I innledningsartikkelen⁸ (Miles mfl. 2010) beskriver redaktørene av spesialnummeret først det de kaller tradisjonelle organisasjonsutforminger⁹, før de går over til å diskutere «the newest organizational designs» basert på tre case som alle dreier seg om samarbeid mellom virksomheter:

- *TCG Group*: En gruppe australske småbedrifter som samarbeider for å ta frem produktinnovasjoner i IT-sektoren. Den av samarbeidspartnerne som har kundekontakten og selger inn et prosjekt hos en kunde, inviterer andre inn og leder arbeidet med den aktuelle leveransen.
- *Blade.org*: Et samarbeid mellom leverandører av bladservere¹⁰ og komponenter til slike servere for å utbre denne typen løsninger og utvikle teknologi og programvare som gjør løsningene mer attraktive for kundene. Organisasjonen var en medlemsorganisasjon med en forholdsvis standard organisering, inkludert et felles sekretariat (organisasjonen er nå oppløst etter å ha oppfylt sitt formål).
- *Syndicom*: Et samarbeid mellom kirurger med formål å dele kunnskap, bedre pasientbehandlingen og samarbeide med industrien om å få frem ny teknologi og nye behandlingsmetoder. Det fremgår ikke hvordan Syndicom styres eller finansieres.

Jeg kan ikke se at dette er nye organisasjonsformer, hverken historisk eller konseptuelt. TCG Group representerer et helt konvensjonelt forretningsmessig samarbeid mellom selvstendige bedrifter, og Blade.org var en temporær interesseorganisasjon, etablert for å fremme medlemmenes forretningsmessige interesser. Som interesseorganisasjon ser den ganske konvensjonell ut, og IBMs bruk av kontakter og underleverandører var neppe banebrytende. Samarbeid med underleverandører og eksterne kompetansesentra for å ta frem nye produkter eller oppfylle kundekrav er et gammelt fenomen i de fleste bransjer (Chandler 1977; Clegg 1990), eksempelvis i bilindustriens barndom. På begynnelsen av 1900-tallet kjøpte både Ford, Cadillac og Oldsmobile motorer fra Dodge, Oldsmobile kjøpte radiatorer fra Briscoe og (i likhet med Buick og Cadillac) akslinger fra Weston-Mott og kulelagre fra Hyatt Roller Bearing Company (Madsen 1999).

Blade.org var også realiserbart uten veldig omfattende bruk av datateknologi, selv om det åpenbart ble brukt databaseløsninger for samarbeid om programvareutvikling og distribusjon av informasjon og programvare.

Beskrivelsen av Syndicom er ufullstendig, og er derfor vanskelig å si noe definitivt om. Faglig fundert samarbeid mellom leger er imidlertid ikke nytt, og har vært organisert av nasjonale og internasjonale legeföreninger gjennom mer enn 100 år. Det som er nytt, er at bruken av Internett og felles databaser gjør slikt samarbeid langt raskere og lettere, og at det dermed blir mulig med både bredere og dypere samarbeid. Jeg vil hevde at dette nettopp baserer seg på en IT-basert videreutvikling av gjensidig tilpasning som koordineringsmekanisme (implicit coordination). Spørsmålet om informasjonsteknologien gir noe prinsipielt nytt bidrag, berøres imidlertid typisk nok ikke i artikkelen.

Det er heller ikke mye informasjon om organisasjon og virkemåte å finne på Syndicoms websider, men det fremgår at kjernen i nettverket, Syndicom Inc., er et privateid selskap startet og ledet av folk som har lang erfaring i å starte (og selge!) vekstselskaper basert på ny teknologi. Det er derfor liten tvil om at Syndicom er et kommersielt foretak som ønsker å tjene penger på «collaborative networks». Syndicom Inc. selv ser ikke ut til å ha noen spesielt banebrytende organisasjonsform. Det selskapet derimot har, er en forretningsmodell med nye og klart teknologibaserte trekk.

Det bringer oss til (den forholdsvis utbredte) sammenblandingen av forretningsmodell og organisasjonsform. De to har ikke nødvendigvis noe med hverandre å gjøre, og siden variasjonen i forretningsmodeller både mellom og innenfor bransjer er vesentlig større enn variasjonsbredden i organisasjonsstrukturer, vil et fokus på forretningsmodeller lett lede oss til å tro at mangfoldet av organisasjonsstrukturer er vesentlig større enn det egentlig er. Dette er spesielt aktuelt i forbindelse med innovativ bruk av IT, som kan revolusjonere forretningsmodeller uten å bety noe særlig for organiseringen av selve arbeidet.

«The Multi-Dimensional and Reconfigurable Organization»

Jay Galbraith (2010) tar for seg to store, multinasjonale bedrifter – Procter & Gamble og IBM og deres behov for å ta vare på flere styringsdimensjoner samtidig. Han viser også til Nestlé og Wal-Mart.

Alle disse bedriftene har flerdimensjonale matrisestrukturer for styring av regioner, produktlinjer, kundegrupper og funksjoner. «Limet» i organisasjonene, sier Galbraith, er standardisering av forretningsprosesser, klart definerte roller og ansvar, samt systematisk forflytning av høyere ledere mellom produktområder, markeder og regioner for å styrke standardisering og fellesskapsfølelse på tvers. Siden omgivelsene stadig endres, må matrisene også kunne forandres løpende, og dette kan skje nokså smertefritt nettopp fordi prosedyrestandardisering og lederrotasjon skaper en felles basis.

Spesielt i tilfellet IBM er Galbraith også opptatt av hvordan denne bedriften organiserer stadig mer av arbeidet i prosjekter, og dermed raskt kan rekonfigureres for nye oppgaver. Dette har ledet IBM tilbake til en funksjonell inndeling av basisorganisasjonen, som i rollen som kompetansepool får ansvar for å bemanne leveranseprosjektene. Som nødvendige forutsetninger for denne organiseringen trekker Galbraith frem standardiseringen av forretningsprosessene og ikke minst en betydelig automatisering (oppnådd gjennom bruk av informasjonsteknologi).

Er så dette nye organisasjonsformer? Galbraith forholder seg til Miles mfl. (2010), som deler organisasjoner inn i U-Form (hierarkisk, vertikalt integrert), M-Form (divisjonalisert), Matrix (både funksjonelt og produkt-

basert hierarki) og Multi-Firm Network (hovedleverandør med nettverk av underleverandører). I forhold til denne typologien mener Galbraith det er nye organisasjonsformer – i Procter & Gambles tilfelle en flerdimensjonal matrise, for IBM en kombinasjon av funksjonell basisorganisasjon og prosjektorganisering av alle vesentlige leveranser.

Nå er imidlertid typologien til Miles mfl. ikke særlig sofistikert. Den dekker ikke alle viktige varianter, og den skiller ikke mellom organisasjonstyper som har svært ulik virkemåte – for eksempel vil bilfabrikker og universiteter kunne havne i samme kategori. Den fokuserer ikke på grunnleggende parametre, som prinsipielt ulike måter å koordinere arbeid på, men på kjenne-tegn avledet av konkrete strategier.

For Mintzberg handler bruken av matriseorganisering ikke om strukturtype, fordi den ikke har noen nødvendig sammenheng med hvilken koordineringsmekanisme som brukes. Matriser brukes rett og slett når omgivelsene er så komplekse at bare én dimensjon blir utilstrekkelig for å gruppere kompetanse og arbeidskraft. Da må prinsippet om enhetlig ledelse ofres, og den enkelte forholde seg til flere ledere. Antall dimensjoner i matrisen er så et pragmatisk spørsmål som avgjøres i spenningsfeltet mellom de forretningsmessige behovene og hva som kan fungere i hverdagen. Om en matrise har to, tre eller fire dimensjoner, har slik sett ingen konsekvens for bedriftens plassering i organisasjonstypologien siden *den* er bestemt av den dominerende koordineringsmekanismen. Matriseorganisering kan derfor forekomme innenfor alle Mintzbergs konfigurasjoner.

Procter & Gamble vil således kunne klassifiseres som en «Divisionalized Form» – sannsynligvis varianten «Related Product Form», hvor divisjonene i hovedsak selger til markedet, men hvor produktene har likhetstrekk på tvers av divisjonene slik at det også er tverrgående, interne leveranser.

Imidlertid er omgivelsene så komplekse og totalt sett så lite stabile at denne koordineringsmekanismen ikke kan brukes helt til topps i konsernet. Procter & Gamble har derfor (som så mange storbedrifter) beveget seg ganske langt mot gjensidig tilpasning når vi nærmer oss toppnivået både i hver divisjon og for konsernet. De øverste nivåene får dermed klare ad hoc-kreative trekk, med mye diskusjon og bidrag fra ulike fagdisipliner, til dels gjennom dialog direkte i møter. Siden Procter & Gamble imidlertid ikke er en FoU-virksomhet, men tvert om en masseprodusent med sterke krav til kostnadseffektivitet, må konsernet hovedsakelig bruke en mer ressurseffektiv koordineringsmekanisme – nemlig standardisering av arbeid (inklusive utstrakt automatisering).

Når det gjelder IBMs kombinasjon av funksjonsdelt basisorganisasjon og prosjektorganiserte kundeleveranser, er det hverken nytt eller originalt. En slik organisasjonsform er velkjent i mange bransjer som lever av skreddersydde enkeltleveranser. Vi finner den i anleggsbransjen, i virksomheter som

driver med prosjektering og konstruksjon (som ingeniørbedriftene i oljeindustrien), og vi finner den i konsulentbransjen, ikke minst innen IT – så å si *alle* store bedrifter som lever av å utvikle programvare på oppdrag fra kunder, organiserer seg slik. Det er derfor ikke rart at IBM har utviklet seg i den retningen nettopp i den perioden hvor bedriften har gått fra å selge serieprodusert maskinvare til sammensatte leveranser dominert av programvare, med en god del skreddersøm og underleveranser fra tredjeparter.

For Mintzberg er prosjekter å anse som temporære adhokratier (1979, s. 457), og IBM slik Galbraith beskriver bedriften, kan dermed klassifiseres som et «Operating Adhocracy». Jeg mener imidlertid at Mintzbergs synspunkter her kan diskuteres – prosjekter kan ha høyst ulik organisasjonsstruktur alt etter formålet, og dette vil få betydning for hovedkarakteren til bedriften. Store anleggsprosjekter er for eksempel høyt rutiniserte og stramt styrt gjennom klare hierarkier, og vil dermed klassifiseres som maskinbyråkratier. Prosjekter kan også være preget av rutinemessige, faglig standardiserte leveranser (profesjonsbyråkrati).

Hvor hovedtyngden ligger for IBM, er det umulig å si noe om ut fra artikkelen, men det er uansett rimelig å anta at prosjektene kan klassifiseres ut fra Mintzbergs begreper, og at vi deretter kan vurdere balansen i IBM når det gjelder bruk av koordineringsmekanismer.

Også denne artikkelen nevner informasjonsteknologien – Galbraith sier IBMs automatisering gjennom administrative datasystemer er viktig¹¹ – men også her mangler analysen av hvordan og hvorfor. Slik systembruken beskrives, fremstår den snarere som en følge av organisasjonsendringen enn en forutsetning for den. For meg virker det overveiende sannsynlig at den resentralisering som ligger i endringene Galbraith beskriver, nettopp hviler – med stor tyngde – på effekten av hyperautomatisering, programmerte rutiner og implisitt koordinering.

På høyere ledernivåer ser vi for øvrig Galbraith beskrive hvordan dynamikken i IBMs omgivelser fører til samme behov for gjensidig tilpasning som hos Procter & Gamble – altså er det også hos IBM ulike behov på de ulike nivåene i organisasjonen.

«Holonc Organizational Architectures»

I Mathews' (2010) artikkel er det konkrete innholdet i den omtalte organisasjonsformen ikke så lett å få klarhet i. Det som er klart, er forslaget om en ny arkitektur for bygging og styring av høyspentnett, tilpasset en situasjon der man i stedet for et fåtall store kraftstasjoner med jevn og forutsigbar produksjon vil ha et stort antall produksjonsenheter med svært forskjellig størrelse – alt fra tradisjonelle kraftverk til ulike typer «grønn» energi (solcelleanlegg, vindmølleanlegg, enkeltvindmøller, bølgekraftverk osv.).

Det synes naturlig at teknologien for laststyring i et slikt nett må være en annen og mer avansert enn i et tradisjonelt leveranseregime, at modularisering av nettet vil være mer aktuelt, og at mye «intelligens» i form av programvare vil trenge langt flere steder i nettet enn i dag. Det fremgår imidlertid ikke av artikkelen hvorfor dette nødvendigvis skulle lede til andre organisasjonsformer for kraftprodusentene og nettselskapene, annet enn at det vil være større behov for desentraliserte beslutninger.

Det er tre ting å si til denne påstanden om desentralisering:

For det første vil antagelig de fleste av disse desentrale beslutningene være automatiserte (så komplekse nett kan ikke ha manuell laststyring). Utviklingen av den nødvendige programvaren vil neppe være en lokal sak, den vil nok skje sentralt og antagelig i samråd med nasjonale og internasjonale samarbeidsorganer. I den grad programvaren i lokale noder i nettet kan sies å representere beslutningsprosesser, vil styringen av beslutningene dermed bli svært sentralisert.

For det andre er det ikke nødvendigvis noen motsetning mellom sentral styring og utstrakt bruk av desentrale beslutninger. Ofte kan det virke som om forskere misliker hierarkiske systemer, og tillegger dem egenskaper de ikke har. Selv i en endimensjonal, hierarkisk og sentralstyrt organisasjon blir de aller fleste daglige beslutninger tatt desentralt. Hele poenget med en organisasjon er jo nettopp å dele opp arbeidet, og med nesten enhver arbeidsoppgave følger det ansvar og beslutningsmyndighet. Det er bare det mest ekstreme samlebandsarbeid som kan sies å være helt uten handlefrihet. De jobbene finnes det ikke så mange igjen av i vår del av verden.

For det tredje kan dette være et eksempel på en (ikke uvanlig) forveksling av nettverkstopologi med organisasjonsstruktur. Det ser ut til å være en tendens til å tro at organisasjoner blir flatere og mer desentraliserte når vesentlige deler av kommunikasjonen skjer via digitale nettverk. Det at e-postklienten til sender og mottaker har samme status i nettverket, betyr imidlertid ikke at sender og mottaker behøver å ha samme status i organisasjonen. For å ta et litt eldre eksempel: Til tross for at Marshall McLuhan (1964) mente telefonen ville virke demokratiserende i store organisasjoner¹² fordi bare kunnskap ville skape autoritet over en telefonlinje, var ikke det til hinder for at Harold Geneen – ITTs beryktede sjef fra 1959 til 1977 – kunne styre konsernet med jernhånd med telefonen som et helt sentralt redskap (Schoenberg 1985). Når man leser beretninger fra hans underordnede, var det helt åpenbart at det var ganske andre ting enn Geneens kunnskaper som var avgjørende når telefonen ringte (noe den kunne gjøre når som helst på døgnet).

Jeg kan ikke se noen overbevisende argumentasjon hos Mathews for at de endringene han forutser for sterkstrømsnettene, skulle ha noen bestemt organisasjonsmessig konsekvens for kraftleverandører og nettselskaper, og heller ikke for hvordan de eventuelt skulle struktureres konkret. Han viser

bare til «Open Source» som fenomen, og mer spesifikt til Wikipedia og Linux som eksempler på «community-based knowledge creation systems» i motsetning til «corporate-based systems that operate within the jurisdictional and authoritarian boundaries of the firm».

Dette er i beste fall uklart. Organisasjonen omkring Linux er meritokratiske, ideologisert og sterkt sentralisert. Linus Torvalds selv har vetorett på alle viktige områder, og maktstrukturen er slik sett mer sementert enn i de fleste storbedrifter. Wikipedia eies og drives av Wikimedia Foundation, en helt normal stiftelse styrt av et selvrekrutterende styre. Riktignok velges fem av de for tiden ti medlemmene av andre, men det er styret som bestemmer vilkårene for valgene og hvem som kan stemme. Det er også definert en egen styreplass for grunnleggeren, Jimmy Whales. Det er ikke noe galt i det, mange store, allmenntilgynnlige organisasjoner er organisert slik. Noe klart forbilde for kraftselskaper og eiere av høyspentnett er det imidlertid neppe.

«Flat, Networked Organizations»

I artikkelen sin beskriver Lorange og Fjeldstad (2010) utviklingen i rederi-næringen de siste tiårene. Som de selv sier, er dette en gammel næring, med tradisjon for personlig eide bedrifter og sterke ledere med dyp kunnskap og med evne og vilje til å treffe raske beslutninger. I Mintzbergs klassifikasjons-skjema kan de fleste tradisjonelle rederier regnes som «Simple Structures», muligens med unntak for noen få av de største.

Etter hvert som både markedene og skipsteknologien har utviklet seg, har imidlertid behovet for kompetanse og produktifferensiering resultert i nye krav til rederiorganisasjonene. Slik Lorange og Fjeldstad beskriver dem, kan kravene oppsummeres slik:

- Krav om mer spesialistkompetanse fra mange fagområder.
- Kompleksiteten og dynamikken i markedene øker behovet for markeds-segmentering, noe som fører til oppdeling i mindre og mer homogene rederier.
- Økt behov for teamorientering og prosjektorganisering ut fra kompetanse, markeds-kompleksitet og krav til innovasjon og kundefokus.
- Fortsatt behov for risikovilje og evne til raske beslutninger og raske endringer.
- Driftsfunksjoner, også selve skipsdriften, settes i økende grad ut til spesialiserte bedrifter.
- Avtalene blir i økende grad gjort direkte mellom rederi og kunder og mellom rederi og tjenesteleverandører. Tradisjonelle mellommenn som meglere av ulike slag blir overflødige.

Resultatet av dette, sier forfatterne, er at rederiene er forvandlet til «multi-firm networks consisting of flat and highly focused entities, with distinct business models reflecting the relative importance of financial capital, human resources, and network relationships».

Men er det en ny organisasjonsform? Det som beskrives, er en utvikling mot større kompleksitet langs to dimensjoner:

- Den *markedsmessige*, som trekker i retning av spesialisering og større behov for direkte kundekontakt.
- Den *faglige*, som krever større bredde og teamorientering.

Man kunne tenke seg behovet for markedsmessig spesialisering løst ved bruk av matriseorganisering, men siden det legges svært stor vekt på beslutningsevne og fleksibilitet, taler det for små og enkle organisasjoner. Videre påpekes det at næringen fortsatt er dominert av personlige eiere, eller er eiet av selskaper med én dominerende storeier (som John Fredriksen). Det er rimelig å anta at slike eiere – som er svært operative og handlekraftige – helst vil ha små og oversiktlige organisasjoner.

Hvis vi analyserer dette ut fra Mintzbergs typologi, synes det uproblematisk å konkludere med at økt kompleksitet og behov for spesialistkompetanse har presset rederiene i retning av mer bruk av gjensidig tilpasning, og dermed gitt dem mer adhokratiske trekk. Samtidig fører kravet om reaksjonsevne og handlekraft kombinert med sterke personlige eiere til at organisasjonene heller deles opp i mindre, spesialiserte enheter enn at de blir utviklet til større matriseorganisasjoner. Dette gjør det mulig for eierne å opprettholde sin dominans, og bevarer i de fleste tilfelle hovedkarakteren til en enkel struktur.

Det er for øvrig typisk at organisasjoner med betydelig innslag av gjensidig tilpasning skiller ut eller på annen måte bygger avstand til de organisasjonsdelene som benytter andre koordineringsmekanismer (spesielt standardisering av arbeid). Det er derfor helt «etter boken» når rederiene setter ut den maskinbyråkratiske skipsdriften til andre.

Verre er det ikke. Dette er hverken nytt eller spesielt avansert, men tvert om en ganske kurant tilpasning av klassiske organisasjonsmessige løsninger i en situasjon hvor noen sentrale parametre trekker i ulike retninger. Slike hybrider eller mellomformer vil det alltid være mange av.

«C-Form (circular), F-Form (freedom) and I-Form (innovation)»

Frost, Osterloh og Weibel (2010) tar utgangspunkt i kunnskapsarbeidets betydning for veksten i økonomien, og at det er avgjørende viktig å øke kunnskapsarbeidernes produktivitet. De hevder videre at kunnskapsproduksjon er svært avhengig av frivillige bidrag og kunnskapsdeling, og at

tradisjonelle motiveringsmetoder som overvåking og bruk av sanksjoner har liten verdi når målet er bygging og bruk av kunnskap. Utformingen av organisasjoner for kunnskapsarbeid må dessuten fremme integrasjon av distribuert og tverrfaglig kunnskap. Derfor mener forfatterne at en strikt arbeidsdeling ikke lenger kan være utgangspunktet for utforming av jobber og organisasjoner.

Jeg skal ikke gå inn på forfatternes argumentasjon rundt forskjellene mellom kunnskapsarbeid og manuelt arbeid og de forskjeller det gir når det gjelder motivasjon, ledelse og belønningsmekanismer, selv om jeg er uenig i at forskjellene er så store som forfatterne gir uttrykk for. Blant annet viste forskningen allerede for 40–60 år siden at lønn svært ofte heller ikke var avgjørende for fabrikkarbeidere, og at sosiale relasjoner på arbeidsplassen, medbestemmelse og lederstil sto sentralt også for dem (se for eksempel Perry 1953, Pettman 1971, van der Merwe og Miller 1973, Ley 1966 og Guest 1955 samt selvsagt Thorsrud og Emery 1970).

Det er imidlertid organisasjonsformene som skal stå i fokus nå. Forfatterne mener man må bort fra en hovedvekt på organisasjonsstrukturer til en hovedvekt på integrasjonsmekanismer, og fra transaksjonsorienterte til transformatoriske løsninger som fremmer indre motivasjon for frivillig samarbeid.

De viser så til det de mener er tre nye, innovative organisasjonsformer som vektlegger samarbeid og frivillig kunnskapsoverføring på tvers av funksjonelle og divisjonsmessige skiller, og, i økende grad, på tvers av firmagrenser:

- *The Circular Form (C-Form)*: Bedriftseksemplet er en nederlandsk produsent av kretskort og kontrollsystemer (Endenburg Elektrotechniek). Der diskuteres strategiske spørsmål mellom de ansatte i sirkler på ulike nivåer, og beslutninger tas etter konsensusprinsippet. Alle ansatte deltar i minst én sirkel. Forbindelsen mellom de ulike nivåene ivaretas ved at minst to ledere fra et lavere nivå er medlemmer av sirkelen på nivået over. Den ene lederen er utnevnt av toppledelsen, den andre valgt av deltagerne. Oppnår man ikke enighet i en sirkel, blir saken sendt opp et nivå til avgjørelse.
- *The Initiative-freeing Form (F-Form)*: Her vises det til to eksempler, W.L. Gore & Associates (en amerikansk produsent av fluorpolymerer) og Oticon, den kjente danske produsenten av høreapparater. Det vises til at begge bedrifter har eksperimentert med organisasjonsformer hvor organisasjonsmedlemmene har frihet til å gjøre det de mener er best. F-Form-organisasjoner legger tre designprinsipper til grunn: institusjonalisering av medvirkning, etablering av integrasjonsmekanismer som fremmer samarbeid og selvstendighet, samt å erstatte tradisjonelle kommando- og kontrollmekanismer med medvirkning, selvledelse og kollegakontroll.

- *The Innovative Form (I-Form)*: Betegner samarbeidende nettverk av bedrifter. Også her brukes TCG Group som eksempel (se avsnittet om «Collaborative Communities» over). Open Handset Alliance, en samarbeidsorganisasjon (initiert av Google) for bedrifter som leverer mobiltelefoner, utstyr eller programvare på Android-plattformen¹³, trekkes også frem.

Heller ikke her finner jeg nye organisasjonsprinsipper, men det kan se ut til at noen av prinsippene er trukket mer ut i det ekstreme enn vanlig.

I-Form: Mine kommentarer her er i store trekk de samme som for «Collaborative Communities» – altså at det er snakk om konvensjonelle, industrielle samarbeidsformer. Som forretningsmodell er Open Handset Alliance interessant nok, men ikke som organisasjon. Det mest interessante rent organisatorisk er den høye automatiseringsgraden i utviklernes samarbeid (basert på forholdsvis omfattende IT-systemer), men det sies det typisk nok lite om i artikkelen. Slike IT-løsninger brukes for øvrig i mange lignende sammenslutninger og brukersamfunn.

Beskrivelsen av *C-Form* er nesten som å lese Mintzberg om adhokratiet (se for eksempel Mintzberg 1979, s. 463), en organisasjonsform for nyutvikling basert på samarbeid på tvers av faggrenser. Beslutningsprosessene i adhokratiet er dominert av møter og komitéer, og de fleste viktige beslutninger vokser frem gjennom omfattende diskusjonsprosesser.

Jeg kan ikke forstå annet enn at sirkelsystemet til Endenburg er en helt grei implementering av gjensidig tilpasning, og at C-Formen slik den beskrives her, dermed kan regnes som et adhokrati. Vi bør imidlertid ta et klart forbehold for produksjonsavdelingene, som med stor sannsynlighet må bruke standardisering av arbeid hvis bedriften ønsker å overleve i markedet. Den spesielle utgaven av adhokratiet som er etablert i Endenburg, har ellers sterke ideologiske overtoner, og er basert på Endenburg-familiens menneske- og organisasjonssyn, slik det er utviklet av Gerard Endenburg (se http://de.wikipedia.org/wiki/Gerard_Endenburg og <http://www.sociocratie.nl/>).

Det er for øvrig interessant at så mange bedrifter som brukes som eksempler på denne formen for organisatorisk nyskaping, er eid eller dominert av familier eller enkeltpersoner (det gjelder også W.L. Gore & Associates, og som sagt rederiene). Det er mulig at den uomtvistelige og paternalistiske autoriteten til en leder som også er eier, gir en autoritet og styrke internt som gjør det mulig å slippe litt mer opp i organisasjonen – folk vet allikevel så inderlig godt hvem som i siste instans er sjefen.

Også for *F-Form* er det adhokratiet som peker seg ut, selv om implementeringen i Oticon var ekstrem. En senere studie (Foss 2003) viser da også at den var for ekstrem til å vare. Etter innledningsvis (og på svært kort tid) å ha produsert en rekke viktige innovasjoner utviklet det seg problemer både

med ressursbruk, fremdrift og internt hemmelighold på grunn av rivalisering mellom folk og prosjekter. Ifølge Foss vokste det også frem betydelig frustrasjon blant de ansatte fordi den øverste ledergruppen (som jo måtte sørge for et minimum av kontroll med kostnader og ressursbruk) stadig vekk grep inn i prosjekter og endret eller stanset dem på en måte som ble opplevd som vilkårlig og uforutsigbar av de ansatte. Ifølge Foss gikk organisasjonen på grunn av dette fra midten av 1990-tallet gradvis over til en mer konvensjonell matriseorganisasjon.

Det er for øvrig heller ikke her mulig ut fra beskrivelsene å se om disse organisasjonsprinsippene er tillempet gjennom *hele* organisasjonen, eller bare i utviklingsavdelingene og i den øverste forretningsmessige ledelsen hvor man i alle store virksomheter i betydelig grad vil benytte gjensidig tilpasning som koordineringsmekanisme.

BEHOVET FOR ET OMFORENT BEGREPSAPPARAT

Jeg mener denne gjennomgangen har vist at de klassiske modellene og begrepsapparatene fortsatt har stor forklaringskraft, og at det er fullt mulig å videreutvikle dem til også å romme de nye mulighetene som informasjonsteknologien gir.

Det betyr ikke at jeg mener at de klassiske forklaringsmodellene er endestasjonen, men at de representerer et fundament solid nok til å bygge videre på. Mennesket og menneskelige egenskaper forandrer seg svært langsomt, og det er ingen grunn til å tro at de grunnleggende forutsetningene for organisasjonsbygging blir fundamentalt endret over kort tid fordi markeder og teknologier endres. Grunnleggende begrepsapparater bør være robuste nok både for analyse av dagens organisasjoner, historiske organisasjoner og – ikke minst – kunne gi innsikt i nye muligheter. Dette inkluderer bruken av ny teknologi samt (like viktig) de menneskelige begrensninger som fortsatt vil gjelde. Jeg mener jeg her har vist at en slik kumulativ strategi er mulig.

NOTER

- 1 Nettverk for organisasjonsforskning i Norge (<http://www.neonnet.no/>).
- 2 Som erfart gjennom mine 30 år i norsk konsulentbransje, og som så treffende beskrevet av Kjell Arne Røvik i *Trender og translasjoner* (Universitetsforlaget 2009).
- 3 For et forfriskende utbrudd fra en professor ved Stanford University, se <http://www.fastcompany.com/1694541/sociomateriality-more-academic-jargon-monoxide>.
- 4 En kombinasjon av ordene «satisfy» og «suffice».
- 5 Point Of Sale – kassaapparater som i realiteten er datamaskiner, og som registrerer hver solgte vare, vanligvis ved hjelp av strekkoder.
- 6 Et anekdotisk eksempel: Da jeg begynte i databransjen i 1980, ble IBMs skrivere levert fra et lager utenfor Oslo. Få år senere begynte de å komme fra Stockholm. Hva hadde skjedd? Nye datasystemer internt i IBM hadde gjort det mulig å sentralisere distribusjonen i et større geografisk område. Sist jeg var med på et skriverkjøp fra IBM på

- 90-tallet, kom leveransen fra Paris – datasystemer var blitt bedre, regionene større, og IBM enda mer resentralisert.
- 7 Enterprise Resource Planning. Markedsleder globalt og mest kjent er SAP.
- 8 «Designing Organizations to Meet 21st Century Opportunities and Challenges.»
- 9 U-form, M-form, matrix og multi-firm network.
- 10 En «blade server» er en datamaskin på ett kort beregnet på plassering i serverskap med felles strømforsyning, kommunikasjonsløsninger og kjøling. «Blade servere» gir langt mer kosteffektive og kompakte serverparker enn frittstående maskiner, og dominerer nå servermarkedet.
- 11 «... much of the coordination of interdependent linkages is programmed into the horizontal business processes. Coordination is thus mostly automatic.»
- 12 «On the telephone only the authority of knowledge will work», heter det i kapittel 27 av *Understanding Media: The Extensions of Man* (sidetallet varierer fra utgave til utgave).
- 13 Android er Googles operativsystem for mobiltelefoner, publisert som fri programvare av Open Handset Alliance i 2007. Alle kan bidra til utviklingen, men Google (som leder alliansen) sitter på varemerket, og ingen kan derfor benytte navnet «Android» uten Googles godkjenning.

REFERANSER

- Anand, N. og R.L. Daft. 2007. What is The Right Organization Design? *Organizational Dynamics* 36(4): 329–344
- Burns, T. og G. Stalker. 1961. *The Management of Innovation*. London: Tavistock
- Chandler, A.D. jr. 1977. *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Clegg, S.R. 1990. *Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern World*. London: Sage
- Foss, N.T. 2003. Selective Intervention and Internal Hybrids: Interpreting and Learning from the Rise and Decline of the Oticon Spaghetti Organization. *Organization Science* 14(3): 331–349
- Frost, J., M. Osterloh og A. Weibel. 2010. Governing Knowledge Work: Transactional and Transformational Solutions. *Organizational Dynamics* 39(2): 126–136
- Galbraith, J.R. 2010. The Multi-Dimensional and Reconfigurable Organization. *Organizational Dynamics* 39 (2): 115–125
- Groth, L. 1999. *Future Organizational Design*. John Wiley & Sons. Chichester (Boken er nå tilgjengelig i en gratis, elektronisk utgave som kan lastes ned fra <http://www.duo.uio.no/sok/work.html?WORKID=152075>)
- Guest, R.H. 1955. A Neglected Factor in Labour Turnover. *Occupational Psychology* 29: 217–231
- Lawrence, P.R. og J.W. Lorsch. 1967. *Organization and Environment*. Boston, MA: Harvard Business School
- Ley, R. 1966. Labor Turnover as a Function of Worker Differences, Work Environment, and Authoritarianism of Foremen. *Journal of Applied Psychology* 50(6): 497–500
- Lorange, P. og Ø.D. Fjeldstad. 2010. Redesigning Organizations for the 21st Century: Lessons from the Global Shipping Industry. *Organizational Dynamics* 39(2): 184–193
- Madsen, A. 1999. *The Deal Maker: How William C. Durant Made General Motors*. New York: John Wiley & Sons
- March, J.G. og H.A. Simon. 1958. *Organizations*. New York: John Wiley & Sons

- Mathews, J.A. 2010. Designing Energy Industries for the Next Industrial Revolution. *Organizational Dynamics* 39(2): 155–164
- McLuhan, M. 1964. *Understanding Media: The Extensions of Man*. New York: New American Library
- Merwe, R. van der og S. Miller. 1973. Near-terminal Labour Turnover – Analysis of a Crisis Situation. *Human Relations* 26(4): 415–432
- Meyer, A.D., A.S. Tsui og C.R. Hinings. 1993. Configurational Approaches to Organizational Analysis. *The Academy of Management Journal* 36(6): 1175–1195
- Miles, R.E., C.C. Snow, Ø.D. Fjeldstad, G. Miles og C. Lettl. 2010. Designing Organizations to Meet 21st-Century Opportunities and Challenges. *Organizational Dynamics* 39(2): 93–103
- Miller, D., R. Greenwood, R. og R. Prakash. 2009. What Happened to Organization Theory? *Journal of Management Inquiry* 18(4): 273–279
- Mintzberg, H. 1979. *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Nesheim, T. 2010. Fra «fyrtårn» til «blind flekk» i organisasjonsfaget? *Nordiske organisasjonsstudier* 12(2): 66–72
- Orlikowski, W.J. og S.V. Scott. 2008. Sociomateriality: Challenging the Separation of Technology, Work and Organization. *The Academy of Management Annals* 2(1): 433–474
- Perrow, C. 1967. A Framework for the Comparative Analysis of Organizations. *American Sociological Review* 32(2): 194–208
- Perry, J. 1953. Labor Turnover – and What to Do About It, *Factory Management and Maintenance* 111: 233
- Pettman, B.O. 1971. Determinants of Labour Turnover. *Report and Survey Series* 5. Bradford: Institute of Scientific Business
- Polanyi, M. 1967. *The Tacit Dimension*. London: Routledge & Kegan Paul
- Qiu, J., L. Donaldson og B.N. Luo. 2012. The Benefits of Persisting With Paradigms in Organizational Research. *The Academy of Management Perspectives* 26(1): 93–104
- Schoenberg, R.J. 1985. *Geneen*. New York: W.W. Norton
- Simon, H.A. 1976. *Administrative Behavior*. 3.utg. New York: The Free Press (først utgitt i 1947)
- Thompson, J.D. 1967. *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill
- Thorsrud, E. og F.E. Emery. 1970. *Mot en ny bedriftsorganisasjon: eksperimenter i industrielt demokrati*. Oslo: Tanum
- Weber, M. 1968. *Economy and Society*. (Opprinnelig utgitt i Tübingen av J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) i 1922 under tittelen *Wirtschaft und Gesellschaft*.) New York: Bedminster Press
- Woodward, J. 1965. *Industrial Organization: Theory and Practice*. London: Oxford University Press

SAMMENDRAG

På NEON-konferansen 2011 ble det påpekt at forskningen på organisasjonsstruktur ikke lenger påvirker praksis på området i særlig grad, i motsetning til situasjonen på 1960- og -70-tallet. Årsaken ligger etter min mening i de to hovedproblemene til dagens forskning: Den er for lite kumulativ og tar i altfor liten grad opp informasjonsteknologiens betydning. I stedet for å bygge videre på de grunnleggende arbeidene fra organisasjonsforskningen i 1960- og -70-årene domineres forskningen av begrepsdiversifisering og case-

studier med begrenset forklaringskraft. Informasjonsteknologien utelates enten helt eller behandles overflatisk og uten grunnleggende analyse.

Som et innspill i denne debatten kommer jeg i denne artikkelen med bidrag: Først presenterer jeg en IT-basert videreføring av Mintzbergs klassiske rammeverk fra *The Structuring of Organizations* (1979). Jeg mener den viser at det er fullt mulig å ta utgangspunkt i de klassiske begrepsapparatene og bygge dem ut for å analysere også dagens organisasjoner. Dernest går jeg gjennom fem artikler fra et spesialnummer om organisasjonsdesign av *Organizational Dynamics* (2010(2)), og argumenterer for at alle de organisasjonsformene som der presenteres som nye, kan tilordnes en av Mintzbergs klassiske konfigurasjoner, enten direkte (de fleste) eller med de IT-baserte utvidelser som blir presentert først i artikkelen.

ABSTRACT

At the NEON conference 2011, it was pointed out that contemporary research on organizational structure fails to impact to any significant degree the discussions about organizational design among practitioners. The reason, in my view, is to be found in the two main deficiencies of today's research: It is not sufficiently cumulative, and it largely fails to address the importance of information technology. In stead of building on the basic insights gained by organizational research in the nineteen sixties and seventies, research today is dominated by concept diversification, and case studies with limited explanatory power. Information technology is either left completely out, or given a cursory treatment only, lacking a thorough analysis.

As a contribution to this discussion, I present two lines of argument in this article: First, I present an IT-based extension of Mintzberg's classical framework from *The Structuring of Organizations* (1979). I argue that it shows the viability of elaborating classical concepts and frameworks to fully support the analysis of contemporary organizations, including organizations relying heavily on IT. Secondly, I examine five articles from a special issue of *Organizational Dynamics* on organizational design (2010, vol. 39–2), and argue that all the designs there presented as new can be assigned to one of Mintzberg's classical configurations, either directly (most of them) or to one of the IT-based extensions.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Lars Groth er mag.art. i organisasjonssosiologi fra Institutt for sosiologi ved Universitetet i Oslo i 1977 på avhandlingen «Personell-turnover i en industribedrift», og dr.oecon. fra Norges Handelshøyskole i 1997 på avhandlingen «Building organizations with Information Technology: Opportunities and Constraints in the Search for New Organizational Forms».

Etter en kort periode i personalavdelingen på Nylands Verksted arbeidet han hovedsakelig i ulike konsulentfirmaer i databransjen i Oslo, inntil han begynte i fulltidsstilling ved Institutt for informatikk, Universitetet i Oslo, i januar 2011. Han har der en kombinert stilling som professor II/forsker, og er prosjektleder og fagansvarlig for etableringen av instituttets erfaringsbaserede mastergradsprogram i IT og ledelse, som avsluttet første studieår i juni 2012.

Fra 2000 til 2006 var han professor II i IT og organisasjon ved Institutt for sosiologi og statsvitenskap ved NTNU, og fra 2007 professor II ved Institutt for informatikk, UiO.

Groth har gitt ut bøkene *Future Organizational Design: The Scope for the IT-based Enterprise* (John Wiley & Sons 1999) og *Lederen, organisasjonen og informasjonsteknologien* (Fagbokforlaget 2005).

Lars Groth
Institutt for informatikk
Postboks 1080 Blindern
N-0316 Oslo
Norge

E-post: larsgrot@ifi.uio.no



Betingelser og beskrankninger for effektivisering

Belyst gjennom organisering av spesialiserte enheter for saksbehandling

Conditions and constraints in bringing greater efficiency
– the case of specialized units for case processing

TONE ALM ANDREASSEN

Nøkkelord: organisasjonsstruktur, effektivisering, spesialisering, avhengighet, arbeids- og velferdsforvaltningen

Keyword: organizational structure, efficiency, specialization, interdependence, NAV

INNLEDNING

Omorganisering er et velkjent virkemiddel når offentlige tjenester skal levere bedre kvalitet og mer effektiv ressursutnyttelse. Både helseforetaksreformen og NAV-reformen representerer et slikt virkemiddel. Spørsmål om organisasjonsstruktur står derfor på politiske og administrative ledes dagsorden.

Til disse valgene synes organisasjonskonsulentene å tilby mer enn organisasjonsforskerne; nyere organisasjonsforskning har langt på vei overlatt spørsmål om organisatorisk design til konsulentbransjen (Miller et al. 2009; Nesheim 2010), selv om viktige forskningsmessige analyser også gjøres (Egeberg 2003). Det er til konsulentbransjen offentlige og private organisasjoner henvender seg for råd om organisasjonsutforming. Samtidig argumenterer organisasjonsforskere for at organisasjoner mislykkes i å organisere sin virksomhet effektivt fordi de gjør sine organisatoriske valg ut fra lekmansteorier om organisering, fokuserer mer på arbeidsdeling enn på koordinering og integrering, og overser betydningen av kommunikasjon på tvers av spesialiserte enheter og spesialisert kompetanse (Heath og Staudenmayer 2000).

En type strukturell endring som har preget to store omorganiseringsreformer i Norge, er organisatorisk integrasjon. Det har dels vært integrasjon av heterogene oppgaver og arbeidsprosesser for å oppnå mer helhetlige tjenester til innbyggere og brukere. Et eksempel er de lokale arbeids- og velferdskontorene (NAV-kontorene) som integrerte trygdekontor, arbeidskontor og sosialkontor. Det har også vært integrasjon av homogene oppgaver og funksjoner for å oppnå spesialisering, standardisering og effektivisering. Eksempler på dette er fusjon av de høyspesialiserte Oslo-sykehusene og etablering av sentraliserte enheter for trygdesaksbehandling i NAV-etaten, det som nå betegnes som «forvaltningsenheter».

Forholdet mellom førstelinjen og spesialisttjenestene er ulikt for helse-tjenesten og NAV. Helsetjenestens generalist–spesialist-struktur består i at vanlige og ukompliserte helseproblemer behandles i førstelinjen, og kun vanskelig og mer krevende behandling henvises til en spesialisert andre- og tredjelinje. I NAV er skillet trukket etter hvilke oppgaver som betraktes som «brukernære» fordi de krever direkte kontakt med dem som søker eller mottar en ytelse, og hvilke oppgaver som antas å kunne utføres uten brukerkontakt, bare ved hjelp av informasjonen i saksdokumentene. Det er ikke slik at NAV-kontorene ferdigbehandler ukompliserte saker, og bare de kompliserte overføres til en spesialisert andrelinje av forvaltningsenheter. NAV-etatens struktur er basert på at det er mulig og fornuftig å dele opp ytelsessaksbehandling i avgrensable arbeidsprosesser slik at noen oppgaver kan utføres av en førstelinje nær brukeren (NAV-kontorene), mens andre kan ivaretas av et tilbaketrasket, spesialisert «back-office» (forvaltningsenheter). I Thompsons begrepsapparat kan strukturen i NAV sies å være basert på en «long-linked technology» (Thompson 1967), en type virksomhet der oppgaver og arbeidsprosesser er sekvensielt kjedet, slik at en aktivitet bare kan gjennomføres etter at den foregående aktiviteten er vellykket gjennomført. Arbeidsprosessene har altså en sekvensiell avhengighet som ifølge Thompson kan koordineres gjennom plan.

I artikkelen drøfter jeg *betingelser og beskrankninger for effektivisering* i en slik type organisasjonsstruktur ved å bruke NAV som case. Med effektivisering tenker jeg her på forbedret ressursutnyttelse. Et utgangspunkt i analysen er Thompsons skille mellom teknisk og organisatorisk rasjonalitet (Thompson 1967). Teknisk rasjonalitet dreier seg om instrumentelle vurderinger – hvorvidt gitte aktiviteter fører til det ønskede målet – og om økonomiske vurderinger – hvorvidt målet nås uten unødig ressursbruk. Organisatorisk rasjonalitet omfatter et bredere sett med vurderinger som inkorporerer at organisasjoner er åpne systemer, og at omgivelsene representerer betingelser og begrensninger for organisasjonens valg. Mulighetene for effektivisering bestemmes dermed av to forhold: a) Hva som er teknisk rasjonelt, dvs. mulig å gjennomføre og med fornuftig ressursbruk. Det omta-

ler jeg som *betingelser* for effektivisering. Og b) Hva som er organisatorisk rasjonelt, dvs. hensyntatt forventninger og krav fra omgivelsene. Det omtaler jeg som *beskrankninger* for effektivisering. Tanken er at de betingelsene og beskrankningene som kom til syne i omorganiseringen av saksbehandlingen i NAV, i noen grad vil gjøre seg gjeldende også i andre organisasjoner, private så vel som offentlige.

Studier av organisasjonsreformer i offentlig sektor representerer en interessant tilgang til forskning om organisatorisk design, ikke minst fordi slike reformer ikke sjelden følges av evaluering som kan gi en tilgang til prosesser, beslutninger og resultater i reformenes iverksetting. Prosessevalueringen av NAV-reformen har levert flere bidrag som drøfter reformens organisatoriske design (Alm Andreassen et al. 2011a; Askim et al. 2010; Fimreite og Læg Reid 2009). Slike prosessevalueringer kan åpne for den type studier som Miller et al. (2009) anbefaler i forskning på organisatorisk design: detaljerte studier tett på organisasjonene som studeres, og gjerne studier av organisasjoner i krise, fordi kriser kan vise svikt i organisasjoners design.

Artikkelen er strukturert slik at jeg først tar fram relevante organisasjonsteoretiske perspektiver, gir deretter en kort presentasjon av datamaterialet i analysen, før jeg beskriver effektiviseringsforventningene som lå bak etableringen av forvaltningsenhetene, og resultatene av etableringen, som ikke var frigjorte ressurser. Deretter drøfter jeg hvilke forhold som kan forklare at effektivisering ikke ble resultatet, og peker på betingelser og beskrankninger for effektivisering.

PERSPEKTIVER I ANALYSEN

Spesialisering, avhengighet og koordinering

Grunnleggende sett handler organisatorisk design, dvs. valg av organisasjonsstruktur, om balansen mellom to elementer – spesialisering og koordinering (Mintzberg 1979). Spesialisering betyr oppdeling; koordinering dreier seg om å integrere det oppdelte.

Organisasjoners koordineringsutfordringer påvirkes av hva slags avhengighet det er mellom oppgavene og arbeidsprosessene i organisasjonen (Thompson 1967). Thompson skiller mellom tre typer avhengighet: a) «pooled interdependence» der det ikke er noen direkte avhengighet mellom enhetene annet enn at de er del av samme organisasjon, koordinering kan skje gjennom standardisering; b) «sequential interdependence» der en enhet leverer input til en annen, og der koordinering kan skje gjennom plan; og c) «reciprocal interdependence» der ikke bare output fra en enhet er input til annen, men der det også er omvendt slik at enhetene gjensidig er avhengig av hverandre og koordinering må skje gjennom gjensidig tilpasning. Thompson antar at organisasjoner strukturerer sin organisasjon i enheter ut fra prinsip-

pet om å minimere koordineringskostnader, ved å samle de mest avhengige oppgavene i samme enhet.

Mintzberg (1979:114) opererer med to hovedtyper av strukturerende prinsipper for organisering: struktur basert på marked og hva organisasjonen skal oppnå, og struktur basert på funksjon og hvilke midler (kunnskaper, ferdigheter) organisasjonen anvender. Strukturering etter marked åpner for at den enkelte enhet kan romme de kompliserte avhengighetene knyttet til sekvensialitet og gjensidighet, og åpner for koordinering via gjensidig tilpasning («mutual adjustment») og direkte ledelse, men krever, ifølge Mintzberg, duplisering av personell og kan ikke utnytte stordriftsfordeler som følger av spesialisering.

Strukturering etter funksjon muliggjør spesialisering som ifølge Mintzberg kan skape produktivitet gjennom repetisjon, mer effektiv og mer kompetent arbeidsutførelse fordi oppgavene utføres hyppig og gjentatte ganger, gjennom fokusering av oppmerksomheten som understøtter læring, og gjennom å legge til rette for å koble oppgavenes krav og individenes (spesial) kompetanse. Spesialisering skaper imidlertid koordinerings- og kommunikasjonsbehov for å overkomme avhengigheter på tvers av spesialiserte enheter (Bouckaert et al. 2010). Spesialiserte organisasjonsenheter får fokus på egen spesialoppgave, snarere enn på organisasjonen og organisasjonens oppgave som helhet. Spesialisering påvirker fleksibiliteten, spesialiserte medarbeidere kan ikke uproblematisk settes til andre oppgaver.

Koordineringsutfordringer oppstår både i intra- og interorganisatoriske relasjoner, og i litteraturen finnes flere antakelser om forhold som fremmer koordinering på tvers av enheter og organisasjoner: Gjensidig avhengighet blir en impuls til samarbeid når en organisasjon (eller en enhet) oppfatter at den bare kan oppnå sine mål gjennom å samarbeide med andre, og betrakter relasjonen som nyttig for egen virksomhet (Oliver 1990). Impulser til koordinering på tvers kan svekkes av mål- og resultatstyringen i offentlig sektor, som gjør individer og organisatoriske enheter fokusert på å oppnå resultatkrav for egen enhet (Pollitt 2003b). Koordinering på tvers kan fremmes av at det settes spesifikke mål for den virksomheten som krysser grenser, og at disse likestilles med interne resultatmål, og informasjonsdeling, felles it-systemer og delte databaser (op.cit.).

Avhengighet kan oppstå ikke bare mellom oppgaver og arbeidsprosesser, men også mellom teknologier, her forstått som maskiner, redskaper og instrumenter som en organisasjon anvender. Dette er beskrevet i begrepene om «technological interdependence», om teknologi som interagerer og er gjensidig avhengig av hverandre, og om «teknologigap», om «rommet» mellom to teknologier der det foregår, eller burde foregått, en overføring fra den teknologien der en arbeidsoperasjon er gjennomført, til den teknologien der den neste skal utføres (Bailey et al. 2010).

Dette reiser spørsmål om mulighetene for å hente ut effektiviseringsgevinster av strukturering etter funksjon (spesialisering), balansert mot kostnader som følge av avhengigheter mellom enheter med kjedete arbeidsprosesser, og om de teknologiske redskapenes betydning for oppgaveflyten.

RESSURSUTNYTTELSE, RETTFERDIGHET, SIKKERHET

Spørsmål om effektiv organisasjonsstruktur og tilhørende valg om spesialisering og koordinering kan sies først og fremst å dreie seg om *teknisk rasjonalitet*, altså om organisasjoners mål er gjennomførbare, om organisasjonene har tilstrekkelig kunnskap om årsak-virkning-sammenhenger, om de valg organisasjoner gjør, fører til deres ønskede mål, og med en fornuftig ressursutnyttelse. *Organisatorisk rasjonalitet*, derimot, dreier seg også om organisasjoners relasjon til sine omgivelser, blant annet om legitimitetsforventninger og andre hensyn enn effektiv ressursutnyttelse (offentlige) organisasjoner må ivareta, og som også kan ha implikasjoner for organisasjoners utforming.

Et inntak til dette er Hoods framstilling av tre familier av verdier som må hensyntas i administrativ design av offentlige organisasjoner (Hood 1991). Hood benevner disse som henholdsvis sigma-, theta- og lambdaverdier.

Sigmaverdiene er knyttet til økonomiske hensyn, hensyn til ressursutnyttelsen og retter fokuset mot resultater. Det dreier seg om å matche ressurser til definerte oppgaver, bruke ressursene målrettet, ikke sløse, begrense «slack», f.eks. gjennom «just-in-time», «payment-by-result», laveste effektive kostnadsnivå, og målet er at produksjonen ikke skal bli dyrere, vare lenger eller ha høyere kvalitet enn nødvendig. Mål må være operasjonaliserbare, anvendbare og målbare, ikke motstridende. Måloppnåelse kontrolleres ved resultatdata og krever en teknologisk infrastruktur for resultatrapportering, noe som igjen krever en klar definering av ansvar, og oppsplitting av organisasjoner i separate, ikke-overlappende enheter. Sigmaverdiene er, slik jeg ser det, knyttet til den tekniske rasjonaliteten.

Thetaverdiene dreier seg om rettferdighet, rettskaffenhet og rettsikkerhet, og retter fokuset mot prosessen. Det dreier seg om å organisere for å forebygge urettferdigheter, skjevheter eller misbruk, og det gjøres gjennom klage- og ankesystemer, offentlighet (innsyn, transparens), om innebygging av organisatoriske ordninger som ivaretar ulike og motstridende hensyn, og om uavhengige granskingssystemer. Det kan også dreie seg om etisk sosialisering og å sikre at byråkratiet utøver sine forpliktelser gjennom prosedyrer. Hensikten er at publikum og innbyggere skal kunne ha tillit til byråkratiet og kunne få utøvd sitt borgerskap. Fokus er på prosesskontroll mer enn resultatkontroll. Vekten legges på hvordan jobben utføres, ikke bare på at den utføres.

Lambdaverdiene er sikkerhet, fleksibilitet og tilpasningsdyktighet, og retter fokuset både mot input og prosess. Det dreier seg om å sikre pålitelighet,

robusthet og overlevelse gjennom å legge til rette for at offentlige organisasjoner utvikler evnen til å lære og tilpasse seg nye utfordringer, at organisasjonene kan klare å operere selv i vanskelige situasjoner og kriser. Det gjøres gjennom å organisere for «overflødighet» («redundancy»), om å duplisere funksjoner, om å ha backup-systemer, og om å ha mer ressurser enn strengt tatt nødvendig for å ha noe å gå på i krisetilfeller. Fokus er på sikkerhet og trygghet til å tåle også turbulente omgivelser. Det gjøres også ved å legge til rette for en åpenhetskultur og for feedback og læring der informasjon deles, der det er lov å feile, og uortodokse ideer ikke straffes. Det dreier seg om å utstyre organisasjoner med et «slack» som gir reservekapasitet og kapasitet til å lære.

Bakteppet for Hood er omformingen av offentlig forvaltning etter organisasjonsmodeller fra privat sektor. Denne foranlediget både normative og empiriske drøftinger av hvorvidt det er forskjeller på offentlig og privat sektor når det gjelder organisering og ledelse (Pollitt 2003a). Flere av verdiene Hood beskriver, er hensyn heller ikke organisasjoner som opererer i et marked, som flyselskap eller oljebransjen, kan se bort fra. Det ikke bare fordi f.eks. krav til sikkerhet, helse eller miljø (lambdaverdier) er lovpålagt gjennom krav til internkontroll, men også fordi bedrifters økonomi og renommé påvirkes om de ikke klarer å forebygge ulykker. Tenkning om «corporate social responsibility» uttrykker det samme, at private bedrifter bør vektlegge etikk, bærekraftig utvikling, rettferdighet og inkludering, også fordi det styrker deres renommé (Carroll 1999; Elkington 1999). Videre, bedrifter som skal overleve, kan ikke prioritere effektiv drift og utnyttning av etablert kunnskap på bekostning av nyutvikling; å velge «exploitation» på bekostning av «exploration» vil på sikt skape problemer for en organisasjon (Levinthal og March 1993; March 1990). I mange sammenhenger vil det være gradsforskjeller mer enn absolutte forskjeller mellom offentlig og privat sektor i hvorvidt de må ivareta slike hensyn, men det å forvalte flere, mer diffuse, ikke-målbare og kanskje motsetningsfylte målsettinger, og det å ha prosedyrer som skal sikre rettferdighet, rettssikkerhet og åpenhet er særlig viktig i offentlige organisasjoner (Pollitt 2003a).

Dette reiser spørsmål om implikasjoner av en organisatorisk rasjonalitet for mulighetene til å gjennomføre effektivisering ut fra en teknisk rasjonalitet, altså om balansen mellom sigmaverdier om effektiv ressursutnyttelse, thetaverdier om rettferdighet og rettssikkerhet, og lambdaverdier om sikkerhet og robusthet

DATAMATERIALET I ANALYSEN

Analysen bygger i hovedsak på to datakilder: Sentrale dokumenter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er kilder til bakgrunnen og begrunnelsene for organisasjonsstrukturen i NAV-etaten og til tenkningen om effektivisering:

- Deltaprojektene. Sluttrapport v1.0. Arbeids- og velferdsdirektoratet. Konfidensiell-stempel fjernet 11.09.2007, omtales her som *Deltarapporten*.
- Plan for framtidig organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen: Analyse av alternativer for organisering av NAV-kontor og spesialenheter, datert 31.01.07, oversendt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 01.02.2007, og med svar fra departementet datert 23.03.2007. Omtales her som *Organisasjonsplanen*.
- Notat fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, datert 28.08.2007 om status for etablering av spesialenheter for forvaltning

Videre bygger analysen på intervjuer med NAVs 19 fylkesdirektører som i sitt fylke har styringsansvar både for forvaltningsenhetene og NAV-kontorene. Svært mange av de 19 daværende fylkesdirektørene hadde vært i NAV siden oppstarten i 2006, og mange hadde også bakgrunn fra de tidligere etatene. De hadde derfor god kjennskap til prosessene. De fleste av intervjuene ble foretatt per telefon. Intervjuene fulgte en tematisk strukturert intervjuguide og handlet om etableringen og utviklingen av forvaltningsenheten og om relasjonen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheten. Det enkelte intervju tok om lag en time, med noe variasjon avhengig av hvor mange temaer som ble fulgt av utdypende spørsmål. Intervjuene ble tatt opp og transkribert i etterkant.

Hensikten her er å løfte fram de organisatoriske trekkene som fylkesdirektørenes beskrivelser forteller om, ikke å få fram fylkesdirektørenes syn på organisasjonsstrukturen. Analysen består i å sette sammen de faktorene som deres beskrivelser inneholder, til et samlet bilde av hvordan den oppdelte organisasjonsstrukturen fungerer. Fylkesdirektørene er i stor grad positive til organisasjonsstrukturen, og vil derfor ha liten interesse i å framstille den i et dårlig lys. Som ansvarlige for virksomheten i både NAV-kontor og forvaltningsenheter kan fylkesdirektører med svake resultater ha interesse i å tilskrive problemene forhold utenfor deres kontroll, mens fylkesdirektører med gode resultater kan søke å vektlegge betydningen av egen ledelse og styring. Samlet vil intervjuene gi et bredt bilde av forhold som påvirket effektiviseringsmulighetene.

Datainnsamlingen ble gjennomført sommeren og høsten 2010. På dette tidspunktet var etableringen ferdig for så å si alle de lokale NAV-kontorene, som ble etablert puljevis fra 2006 til utgangen av 2009. Forvaltningsenhetene som i hovedsak ble etablert våren 2008, hadde da vært i virksomhet i en tidsperiode på om lag to og et halvt år. Selv om ikke alle ønskede resultater vil være oppnådd, er tidsperioden likevel såpass lang at viktige omstillingsutfordringer trolig er tilbakelagt, og potensialer for resultater kan begynne å framtre.

EFFEKTIVISERING GJENNOM SPESIALISERTE SAKSBEHANDLINGSENHETER

Forventninger om effektiviseringsgevinster

Prosessen med etablering av spesialiserte saksbehandlingsenheter (det som nå betegnes «forvaltningsenheter», men som den gang ble omtalt som «spesialenheter») startet i NAVs interimsperiode, høsten 2005. Det ble gjennomført to planleggingsprosjekter (Deltaprojektene) som kartla årsverksinnsatsen i ulike oppgaver i saksbehandlingen for sentrale ytelser i NAV-forvaltningen, klargjorde hvor det fantes effektiviseringspotensialer, og foreslo en arbeidsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenhetene. Prosjektene var forankret i direktoratets toppledelse og involverte flere deler av direktoratet, samt ressurspersoner fra etaten lokalt og regionalt. I tillegg var flere konsulentfirmaer inne med prosjektlederstøtte og arbeid med ressurskartlegging og gevinstanalyse.

Deltaprojektene mandat var å beregne gevinster, og i sluttrapporten understrekes at kostnader ved gjennomføring av tiltakene ikke er vurdert, og at gjennomførbarheten i forutsetningene ikke er klarlagt. Rapporten beskrev to hovedtyper effektiviseringsgevinster – spesialiseringsgevinster og automatiseringsgevinster. *Spesialiseringsevinstene* er knyttet til redusert ressursbruk som følge av stordriftsfordeler og forbedrede prosesser, mens automatiseringsgevinster hentes ut gjennom selvbetjeningsløsninger og bedre IKT-systemer. Sluttrapporten understreket at det største gevinstpotensialet lå i automatisering. Beregningen viser at nesten 75 % av gevinstene vil hentes her. Deltarapporten beskrev disse som uavhengige av organisasjonsmodell. Samlet beregnet Deltaprojektene et gevinstpotensial i en årsverksreduksjon på ca. 20 % i 2009, og over 40 % når alle gevinstene er tatt ut. Deltaprojektene gevinstberegninger var basert på en sentralisering til relativt få nasjonale spesialenheter, og rapporten sier at fylkesvise spesialenheter blir for små til å hente ut spesialiseringsgevinster.

Begrunnelsene for å legge saksbehandlingen i spesialenheter var ifølge Deltarapporten:

- Sentraliserte enheter vil sikre «robuste» fagmiljøer, noe som er særlig viktig på områder der det er små volum på lokalkontorene, dvs. typer ytelser NAV-kontorene sjelden vil møte. Også på andre områder kan det innebære en kvalitetsheving med økt likebehandling som resultat.
- Spesialenheter kan lettere utnytte sesongvariasjoner og konjunktursvingninger.
- Sentraliserte enheter vil gi stordriftsfordeler ettersom mange av stønadsområdene har store volum.
- Ledelsen vil enklere kunne prioritere og jobbe målrettet med effektivisering og forbedring av prosesser.

- Medarbeiderne kan jobbe uforstyrret, for de behøver ikke å ha brukerkontakt.

I Organisasjonsplanen vurderer Arbeids- og velferdsdirektoratet alternative modeller for organisering av forvaltningsenhetene. Direktoratet mener at størrelse og spesialisering er de viktigste faktorene for effektivisering, og dermed at det mest spesialiserte alternativet i størst grad vil frigjøre ressurser. Dette alternativet vil også i størst grad kreve at statlige arbeidsplasser sentraliseres, og at mange medarbeidere må bytte oppgaver og forflyttes, og trolig også bytte bosted. Direktoratet forventer at mange medarbeidere da ikke vil bli med over i forvaltningsenhetene, og at det må gjøres nyrekruttering som innebærer opplæringskostnader. I tillegg må NAV-kontorene forholde seg til mange spesialenheter.

Et alternativ med forvaltningsenheter i alle fylker og trinnvis spesialisering mot mer sentraliserte enheter senere vil ifølge direktoratet legge til rette for at mange medarbeidere blir i etaten, flytter over i forvaltningsenheter og fortsetter med stønads- og ytelsesområder de har god kunnskap om, og for at NAV-kontorene kan forholde seg til kun én eller to enheter. Direktoratet beskriver dette som et omstillingsvennlig alternativ, og anbefaler denne modellen.

I planen understreker direktoratet at gevinstberegningene fra Deltaprojektene er bruttogeinster som må suppleres med kostnadskomponenter, særlig på IKT-området, for å anslå nettogeinster. Øvrige kostnadskomponenter er kompetanseendring, produktivitetstap i omstillingsperioden, og tomgangsleie for lokaler. Direktoratet sier også at det er betydelige utfordringer knyttet til samhandlingen mellom NAV-kontor og spesialenheter, og at nøkkelen for å lykkes er riktige grensesnitt og gode samhandlingsrutiner.

I Organisasjonsplanen planlegger direktoratet at forvaltningsenhetene skal bemannes med til sammen 1550 årsverk, hvorav 1100 skal hentes fra lokalkontorene, 330 fra etablerte forvaltningsenheter i den tidligere arbeidsmarkedsetaten og 120 årsverk fra saksbehandling ved fylkeskontorene, hovedsakelig fra de tidligere fylkestrygdekontorene. I et notat til departementet et halvt år senere understreker direktoratet at bemanningsnivået på 1550 medarbeidere i forvaltningsenhetene er nivået det er planlagt å være på i 2009 *etter* at geinster er tatt ut. Direktoratet skriver at både justering av grensesnitt og behov for ekstra ressurser ved oppstart gjør at «uttrekket av ressurser fra de lokale kontorene blir noe høyere enn anslagene som ble lagt 1. kvartal». Revidert bemanning for forvaltningsenhetene ved oppstart er om lag 2100. Mange av fylkesdirektørene, som skulle iverksette organisasjonsmodellen, la også opp til høyere bemanning i forvaltningsenhetene enn de beregningene de først hadde fått presentert (Alm Andreassen 2011).

IVERKSETTINGSRESULTATET – RESTANSEØKNING

De umiddelbare konsekvensene av etableringen av forvaltningsenheter var økning i saksbehandlingstidene og antallet ubehandlede saker (restanser). Finanskrisen skapte økende arbeidsledighet, men også restansene på sykepenger, rehabiliteringspenger og uføretrygd økte betydelig fra desember 2006 til desember 2008. Det ble dokumentert i St.prp. nr. 51 (2008–2009) Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen, som kom våren 2009.

Med økningen i antallet ubehandlede saker, økte antallet av brukerhenvendelser til NAV-kontorene. Inntektssikringen tok ressurser, tid og oppmerksomhet vekk fra oppfølgingsoppgavene (Alm Andreassen og Fossestøl 2009, 2011). Mediene skrev om NAV i krise; Riksrevisjonen nektet å godta NAVs regnskaper, den «slaktet» NAV, som det het i Dagbladet og Aftenposten. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité holdt åpen høring om Riksrevisjonens rapport.

For å bøte på problemene ble NAVs driftsbudsjett styrket med 710 millioner kr i 2009, og det ble bevilget 80 millioner til tiltak for sikker IKT-drift. Midlene ble blant annet brukt til stillingsøkning i forvaltningsenhetene og til «nasjonale restanseteam» som behandlet saker for forvaltningsenhetene. Ekspertrapporten viste at restansene økte gradvis fra våren 2007 til våren 2009, deretter gikk restansene nedover (Ekspertgruppa 2010). Den samme utviklingen preger også antallet saker med saksbehandlingstid over den normen Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde satt for maksimal saksbehandlingstid, men her var det økning helt fram til desember 2009, med en nedgang i januar og februar 2010. 11 av 19 fylker klarte å nå målkravet fra direktoratet for 2009. Våren 2010 meldte Arbeids- og velferdsdirektoratet på sine nettsider at restansene i hovedsak var nede på nivået fra inngangen til NAV-reformen i 2006.

Bak nedbyggingen av restansene ligger ekstrabevilgningen fra Stortinget, men også tett oppfølging av forvaltningsenheten fra fylkesdirektørens side, faste og hyppige møter med ledelsen i forvaltningsenhetene med gjennomgang av resultater og tiltak for å oppnå forbedringer. Det har vært arbeidet med forbedring av arbeidsprosessene i forvaltningsenhetene, med innføring av produksjonsstyring, produksjonsregistrering og tydelige forventninger til den enkelte medarbeider om volum på saksproduksjonen, og med nye prosedyrer for saksbehandlingen. Det har også vært drevet tett oppfølging av saksinngang og omfanget av antallet ubehandlede saker, og ressurser har vært omdisponert fra ett ytelsesområde til et annet ved fravær, sesongvariasjoner eller når volumet på en sakstype har toppet seg. For å oppnå dette har forvaltningsenhetene satt grenser for spesialiseringen og sørget for at medarbeiderne mestrer flere saksområder. Det synes altså å ha vært hentet ut stordriftsfordeler knyttet til det Deltaprojektet forventet – at lederne kunne

jobbe målrettet med effektivisering. Produktivitetsvariasjoner mellom fylkene tyder på at det fortsatt er mulig å hente ut mer effektivisering i flere av forvaltningsenhetene (Riksrevisjonen 2011).

Både fylkesdirektørene i NAV, direktoratet og departementsbyråkratiet mener at forvaltningsenhetene har medført bedre kvalitet i saksbehandlingen og økt likebehandling, blant annet fordi det ville være umulig for små NAV-kontor å ha tilstrekkelig kunnskap om alle folketrygdens ytelser (Alm Andreassen et al. 2011b; Christensen 2011). I så fall har forvaltningsenhetene representert mer robuste fagmiljøer for de ytelsesområdene NAV-kontorene sjelden møter, noe Deltarapporten mente ville være en gevinst ved forvaltningsenhetene. Dette kan imidlertid like mye forstås som å forhindre en småskalasarbarhet, enn som en stordriftsfordel.

Våren 2010 hadde likevel forvaltningsenhetene nærmere 2500 medarbeidere, hvorav nesten 300 var midlertidige stillinger. Til tross for produktivitetsforbedring i forvaltningsenhetene har det på dette tidspunktet ikke vært mulig å hente ut effektiviseringsgevinster i frigjorte stillingsressurser.

BETINGELSER OG BESKRANKNINGER FOR EFFEKTIVISERING

Flere forhold kan forklare at forvaltningsenhetene ikke frigjorde årsverksressurser. Noen er knyttet til omstillingsprosessen, og kan dermed betraktes som forbigående, blant annet at det skulle etableres to sett med nye arbeidsorganisasjoner – NAV-kontor og forvaltningsenheter – parallelt med ordinær virksomhet, at trygdefaglig kompetanse som forsvant fra lokalkontorene med opprettelsen av forvaltningsenhetene, måtte bygges opp igjen, og at medarbeiderne måtte avlæres innarbeidede arbeidsformer. Medarbeiderne i forvaltningsenhetene, som i all hovedsak kom fra tidligere trygdeetat, hadde med seg og videreførte arbeidsmåter og kvalitetsforståelser fra den tidligere organisasjonsstrukturen. En omfattende innsats for å få innarbeidet ny arbeidsdeling («grensesnitt») var ifølge fylkesdirektørene nødvendig for å oppnå en mer effektiv ytelsesforvaltning. Omorganisering av etablerte organisasjoner innebærer omstilling av institusjonaliserte arbeidsformer og tilpasning til ny organisasjonsstruktur, eller rekruttering av medarbeidere uten innarbeidede arbeidsformer, som derfor representerer en kilde til deinstitusjonalisering (Oliver 1992).

Andre forhold som ligger bak at forvaltningsenhetsmodellen ikke frigjorde årsverksressurser, har sammenheng med at avhengigheter mellom enhetene i den nye strukturen må overbygges, med at betingelsene for effektivisering ikke var til stede, og med at effektiviseringshensynet møtte og ble beskranket av andre hensyn. Disse forholdene skal jeg utdype nærmere.

Gjensidige avhengigheter, av ulik karakter

Mellom NAV-kontor og forvaltningsenhetene er det gjensidige avhengigheter, men avhengighetene er av ulik karakter. Forvaltningsenhetenes avhengighet dreier seg om at grensesnittet ga NAV-kontorene ansvaret for å framskaffe forvaltningsenhetenes arbeidsgrunnlag. NAV-kontorene skulle sikre at tilstrekkelig dokumentasjon følger sakene, og NAV-kontorene skulle gjøre vurderinger i saker om nedsatt arbeidsevne, som skulle legges til grunn i forvaltningsenhetenes saksbehandling. Forvaltningsenhetenes avhengighet av NAV-kontorene skapte frustrasjoner når lokalkontorenes arbeid ikke hadde ønsket kvalitet, når forvaltningsenheten fikk sakene for sent eller for dårlig forberedt. Utilstrekkelighetene ved NAV-kontorenes arbeid er synlig, og forvaltningsenhetene kan rapportere såkalte «avvik fra grensesnittene» når NAV-kontorene ikke har utført de oppgavene grensesnittene pålegger dem.

NAV-kontorenes avhengighet av forvaltningsenhetene dreier seg om at brukerne frustreres og NAV-kontorene forstyrres når inntektssikringen ikke fungerer. NAV-kontorene er avhengig av at forvaltningsenheten raskt kan fatte vedtak om inntektssikring slik at NAV-kontorene og brukerne kan konsentrere seg om deltakelse i arbeidslivet, som er NAV-kontorenes sentrale arbeidsområde. Fylkesdirektørene beskrev denne avhengigheten som at NAV-kontorene var tjent med at inntektssikringen fungerer. Forvaltningsenhetene ser ikke konsekvensene av brukernes usikkerhet om inntekten sin. NAV-kontorene kan ikke rapportere avvik om slike konsekvenser, for de dreier seg ikke om den arbeidsdelingen som grensesnittene omhandler. NAV-kontorenes avhengighet av forvaltningsenhetene framstår ikke som like prekær for forvaltningsenhetene som deres egen avhengighet av NAV-kontorene. Insentivene til å ta hensyn til den andre enheten er ulikt fordelt.

Ansvarsavgrensning og helhetlig ansvar

Modellen med oppdeling av ytelsessaksbehandlingen åpnet for en velkjent spesialiseringskonsekvens – at den enkelte enhet har en tendens til å være seg selv nok, og vektlegge det som er nyttig for egen virksomhet, framfor det som er nødvendig for helheten – resultatet for brukeren eller renomméet til forvaltningen. Fylkesdirektørene beskrev dette som en «vi-de-tenkning» som de måtte motvirke. Andre trekk ved organisasjonsstrukturen virker imidlertid i motsatt retning.

Grensesnittet tildeler hver enhet i NAV et avgrenset ansvar og en avgrenset oppgave. Av effektivitetshensyn la fylkesdirektørene innsats i å få enhetene til å avgrense seg kun til de oppgavene grensesnittet tildeler dem. Mål og resultatstyringen sørger for at den enkelte enhet måles på resultatene av egen «produksjon», slik at enhetene ikke bare ble opptatt av å få ned restansene, men også av hvilken enhet som framsto med (kritikkverdige) restan-

ser. Det som er effektivt for saksflyten, at NAV-kontoret ikke bare tar imot en søknad og sender den videre, men bruker tid på å sjekke og følge opp at all nødvendig dokumentasjon følger saken, eller at forvaltningsenheten tar direkte kontakt med bruker, lege eller arbeidsgiver dersom opplysninger mangler, er imidlertid ikke det mest tidsbesparende for NAV-kontoret eller forvaltningsenheten.

Saksbehandlingen, og dermed resultatet for brukerne og til slutt etatens omdømme, er avhengig av at alle enheter i kjeden ikke bare tar ansvar for egen oppgave, men også for hele kjedens arbeid. Den oppdelte organisasjonsstrukturen må kompenseres av grenseoverbyggende mekanismer.

Interne køer og dobbeltarbeid

Organisasjonsstrukturen betydde oppdelt saksbehandling, der hver sak skulle innom flere ledd. Hver gang en sak kommer til et nytt ledd, blir den lagt i en ny kø, dvs. en ny «saksbunke», som innebærer en ny ventetid. Hver gang må en ny medarbeider bruke tid på å sette seg inn i saken, for trygdesaksbehandling krever vurderinger av hver enkelt sak. Mange medarbeidere i både forvaltningsenhetene og NAV-kontorene mente da også at forvaltningsenhetene medførte dobbeltarbeid (50 % i forvaltningsenhetene, 58 % i NAV-kontor); få mente at dette ikke var tilfelle (22 % i forvaltningsenhetene, 10 % i NAV-kontor) (Legard 2011). En betingelse for effektivisering er altså at gevinstene ved effektivisering av de enkelte saksbehandlingsoppgavene må veies mot kostnadene ved at flere organisasjonsenheter må gjøre seg kjent med hver enkelt sak.

En infrastruktur som vanskeliggjorde saksdeling

Den oppdelte organisasjonsstrukturen betydde at hver enkelt ytelsessak skulle gjennom flere enheter, og flere enheter skulle kunne informere om eller behandle sakene parallelt. Den teknologiske infrastrukturen rundt saksbehandlingen i NAV støttet imidlertid ikke opp under den nye ansvarsdelingen.

Da forvaltningsenhetene startet opp, hadde ikke NAV datasystemer som gjorde det mulig for NAV-kontorene, som skulle være brukernes kontaktpunkt, å finne ut hvor sakene befant seg etter at de var sendt fra NAV-kontoret. Det skapte mye merarbeid og frustrasjon fordi NAV-kontorene måtte henvende seg telefonisk til forvaltningsenheten. Underveis ble det utviklet et kommunikasjonssystem som muliggjorde felles tilgang til sakene. Likevel kan feil skje, som eksempelet under illustrerer:

Hvis et NAV-kontor har sendt henvendelse til forvaltningsenheten om å kontakte en bruker som har spørsmål om sin sak, og bruker en uke senere er tilbake på NAV-kontoret og ikke har blitt kontaktet av forvaltningsenheten, da kan flere feil ha skjedd: NAV-kontoret kan ha merket henvendelsen feil,

slik at den ikke er kommet til riktig mottaker i forvaltningsenheten. Forvaltningsenheten kan ha forsøkt å kontakte brukeren, og brukeren har ikke tatt telefonen, men medarbeideren i forvaltningsenheten har ikke laget notat om dette i fagsystemet og dermed kan ikke NAV-kontoret fortelle dette til bruker. Alternativt kan forvaltningsenheten ha laget notatet i det fagsystemet medarbeiderne på forvaltningsenheten er vant til å bruke, men som ikke skal brukes til denne type kommunikasjon.

Videre var saksbehandlingen i NAV i stor grad basert på papir. Etaten har ikke hatt elektroniske søknadsmuligheter som ivaretar personvernet. Da forvaltningsenhetene startet opp, hadde etaten heller ikke elektronisk arkiv. Saksmapper ble overført mellom enhetene med posten eller budbil. Det ble vanskelig å koble til riktig sak når det kom dokumentasjon fra ulike kilder og på ulike tidspunkt, f.eks. fra lege eller arbeidsgiver. Men purrebrevne gikk automatisk ut og krevde den dokumentasjonen som egentlig allerede lå et annet sted i etaten, og brukere og arbeidsgivere måtte henvende seg til etaten på nytt. Høsten 2010 ble elektronisk dokumenthåndtering innført. Søknader og sakspapirer, som fortsatt kommer på papir, scannes og legges i et elektronisk saksarkiv, og et strekkodesystem skal gjøre det mulig å koble saksdokumenter fra ulike forsendelser til riktig sak.

En betingelse for effektivisering er altså en understøttende infrastruktur som muliggjør kobling og deling av saksdokumenter på tvers av tid og sted.

Teknologiske avhengigheter

I NAV fantes, og finnes fortsatt, flere ulike IKT-systemer som er verktøy i arbeidsprosessene, som lagrer informasjonen, og som gir styringsdata. Mange av systemene er lite selvforklarende (hovedsystemet for ytelsessaksbehandlingen er DOS-basert), og de krever god forståelse hos medarbeiderne for å brukes riktig. Opplæringen er utfordrende og feilmulighetene mange.

Systemene krever mange manuelle rutiner; det er liten grad av automatisk overføring mellom dem; informasjon må legges inn flere ganger og flere steder. Fordi IKT-systemene ikke foretar automatisk overføring av opplysninger fra ett ytelsesområde til et annet, må medarbeidere som får en ny opplysning i en sak, formidle opplysningene videre til øvrige avdelinger i forvaltningsenhetene som behandler andre ytelser som den nye informasjonen kan få konsekvenser for. Medarbeiderne i forvaltningsenhetene forteller hvor lett det er å glemme dette (Hentet fra Alm Andreassen 2011):

«Hvis vi på barnetrygd får en melding om at en enslig forsørger har giftet seg, så reduserer vi dobbel barnetrygd til ordinær, men så glemmer vi kanskje stønad til enslige forsørgere, og at ekteskapet også kan få betydning for bidragsforskudd, som gis ut fra inntekt. Vi glemmer det, og så har vi kanskje en feilutbetaling.»

«Eller hvis de som går på arbeidsavklaringspenger og krysser av på meldekort at de har vært i jobb, hvis de da samtidig er enslig forsørger, da skal vi redusere stønaden. Men meldekortene blir kjørt sentralt, og opplysningene blir ikke lest og fanget opp hvis ikke brukerne ringer i tillegg til å krysse av på kortene. Og så blir det feilutbetaling. Brukerne får mer penger enn de har krav på, og krav om tilbakebetaling, men de har meldt fra til NAV. Resultatet er merarbeid og misfornøyde brukere.»

Her demonstreres en avhengighet som IKT-redskapene ikke dekker, og som kanskje heller ikke ble fanget opp i Deltaprojektene som beregnet ressursinnsats for hver enkelt ytelse for seg. Dette teknologigapet må ha skapt problemer også i tidligere trygdeetat, særlig i store kontor med intern spesialisering, men med etablering av forvaltningsenhetene ble all trygdesaksbehandling organisert slik at hver medarbeider er spesialist i et lite antall ytelser.

En betingelse for effektivisering gjennom spesialisering er altså stor grad av automatisk informasjonsoverføring på tvers av de spesialiserte saksområdene.

Avhengigheter og teknologigap – småskalafordeler og stordriftsulemper

En oppsplittet organisasjonsstruktur, der sakene skal gjennom flere ledd og flere enheter er inne i hver enkelt sak, krever delte IKT-systemer og at alt som gjøres i en sak, registreres i (riktig) system, slik at informasjonen kan hentes av andre. Når det blir avstand mellom medarbeidere og enheter, blir saksbehandlingen avhengig av den kunnskap som lagres i systemet. Informasjon kan ikke deles gjennom uformell kommunikasjon eller baseres på den enkelte medarbeiders hukommelse og oversikt i sakene.

En organisasjonsstruktur for stordriftsfordeler, der forvaltningsenhetene er store og oppdelt med ytelse som spesialiseringsprinsipp, krever IKT-systemer som automatisk overfører relevant informasjon fra et saksfelt til et annet. Når hver medarbeider og enhet saksbehandler et avgrenset saksområde, og ikke selv behandler alle ytelser som en bruker kan ha, blir virksomheten sårbar for systemsvakhet og svikt i rutinene.

Når saksbehandlingsprosessene ikke er oppdelt, kan medarbeiderne følge den enkelte sak igjennom hele prosessen. Når ytelsesforvaltningen ikke er spesialisert, men den enkelte medarbeider behandler flere saksområder, eller der det er mulig med uformell kommunikasjon, og medarbeiderne er gjensidig klar over de andres saksområder, er det lettere å huske at opplysninger fra en sak har relevans for andre. Her finnes småskalafordel som kan kompensere for systemsvakhet og rutinesvikt.

I flere sammenhenger forklarte fylkesdirektørene forvaltningsenhetenes problemer med det store volumet av saker. En betegnet det som en krevende «mengdeproblematikk». Det var da også i de store byene, Oslo og Bergen, at

restanseproblemene var størst. Snarere enn stordriftsfordeler ble det stordriftsulemper ved forvaltningsenhetene.

En betingelse for effektivisering er altså IKT-systemer som hindrer stordriftsulemper og oppveier småskalafordeler.

Skjerming og kompetanse

En kilde til effektivisering i forvaltningsenhetene var at medarbeiderne skulle få jobbe uforstyrret fordi de ikke skulle behøve å ha brukerkontakt. Brukerkontakt, per telefon eller ansikt til ansikt, skaper avbrudd i produksjonen. Strukturen forutsatte derfor at NAV-kontorene (og de telefoniske kontaktsentrene) skulle være brukernes kontaktpunkt med NAV og informere også om saksbehandlingen i forvaltningsenhetene; forvaltningsenhetene skulle være skjermet.

Når NAV-kontor og kundesenter skal kunne informere brukere, må de opprettholde kunnskap om regelverket, om enn på grunnere nivå enn de spesialiserte forvaltningsenhetene. Som følge av arbeidsdelingen må etaten altså drive kompetanseoppbygging og -vedlikehold delvis om de samme områdene for tre sett med enheter. Det forutsetter at det er mulig å opprettholde tilstrekkelig kunnskap om regelverk, vilkår, dokumentasjon og saksbehandlingsprosessen også for medarbeidere som ikke selv saksbehandler. Medarbeidere i forvaltningsenhetene mente, av egen erfaring, at en da ville miste forståelsen av hva dokumentasjonen skal brukes til, hvorfor den er nødvendig, og hva regelverket krever for at en søknad skal innvilges. Dermed klarer en ikke å vurdere om en bruker faktisk har rettigheter. I så fall kan resultatet bli dårlig veiledning og søknader som det egentlig ikke er grunnlag for.

En betingelse for effektivisering er altså at effektiviseringsgevinster oppnådd gjennom oppdeling og spesialisering veies mot kostnader til duplisering av kompetanse og/eller til saksbehandling av søknader som kunne vært avverget.

Skjerming og rettsikkerhet

Forvaltningsenhetene er bygget på at saksbehandlingen ikke er «brukernær», fordi saksbehandlerne kan gjøre sine vurderinger på grunnlag av saksdokumentene, uten direkte kontakt med søkeren. Brukere som venter på et vedtak om stønad ved sykdom eller arbeidsledighet, kan oppleve seg sterkt berørt av forvaltningsenhetens saksbehandling. De kan ønske direkte kontakt med sin saksbehandler for å få kunnskap om hvor saken står og hvordan den vurderes. Sivilombudsmannen har påpekt overfor NAV at forvaltningsloven sier at en søker som har saklig grunn for det, skal ha mulighet til å ha en samtale med en saksbehandler ved det forvaltningsorganet som

behandler søkerens sak, og reist spørsmål om dette rettssikkerhetshensynet er tilstrekkelig ivaretatt.

Skjermingen som skulle sikre forvaltningsenhetene uforstyrret konsentrasjon om saksbehandling og dermed effektiv produksjon, kan måtte avveies mot det Hood beskriver som thetaverdier, om at innbyggere skal få ivaretatt sin rettssikkerhet gjennom tilgang til god informasjon om offentlig regelverk.

Sentralisering mot hensynet til medarbeiderne og arbeidsplassene

Valget av modell for forvaltningsenheter styres ikke bare av effektiviseringsanbefalinger fra Deltaprojektene, men også av føringer fra politisk ledelse på geografisk plassering av forvaltningsenhetene og ønsker fra ansattes organisasjoner om fylkesvise enheter og spredning av arbeidsplassene (Christensen 2011; Jacobsen 2010). Derfor valgte direktoratet en organisasjonsstruktur som ifølge Deltarapporten ikke vil gi spesialiseringsevner, nemlig en fylkesvis modell framfor sterkere sentralisering i færre enheter med landsdekkende ansvar for et begrenset antall ytelser. Andre typer hensyn kommer inn og legger beskrankninger på NAVs mulighet til å organisere virksomheten ut fra rene effektivitetsvurderinger; det dreier seg om thetaverdier, om rettferdighet, om spredning av statlige arbeidsplasser av distriktshensyn, og om å ivareta medarbeiderne og unngå å presse dem til å flytte eller slutte i jobben.

Fylkesvise forvaltningsenheter som ikke er spesialisert utelukkende rundt en enkelt ytelse, har imidlertid sikret en robusthet (en lambdaverdi) og gjort det mulig å omdisponere medarbeidere til å jobbe med de typene ytelsessaker som køet seg opp. Med mer begrenset spesialisering enn Deltaprojektet anbefalte, har enhetene opprettholdt fleksibilitet til å ta sesongvariasjoner og konjunktursvingninger.

Fra to- til ett-trinns saksbehandling og tilbake igjen

For en del ytelser sa grensesnittet at NAV-kontorene skulle vurdere om søkers arbeidsevne er nedsatt og vilkåret for ytelsen er oppfylt, mens forvaltningsenhetene skulle avslutte saksbehandlingen, fatte vedtak og sørge for utbetaling. Begrunnelsen var, ifølge Deltarapporten, at NAV-kontorene har «spesialistkompetanse når det gjelder vurderinger av vilkår knyttet til arbeids- og funksjonsevne og til bruk av virkemidler». Deltarapporten understreket at modellen «forutsetter klare kjøreregler slik at de vurderingene som legges til NAV lokal, ikke skal overprøves av en spesialenhet med mindre det foreligger en klage».

Et særlig utfordrende område var saksbehandlingen i uføresaker. Her brøt grensesnittet med den tidligere trykdeetatens to-trinns behandling, der

fylkeskontoret hadde myndighet til å overprøve lokalkontorets vurderinger. På dette området mente fylkesdirektørene at innarbeidet tenkning hindret effektivisering. Fylkesdirektørene la derfor innsats i å endre kvalitetsforståelsen til medarbeiderne i forvaltningsenhetene, og understreket at forvaltningsenhetene skulle *legge til grunn*, og ikke gå inn i, NAV-kontorenes vurdering av vilkåret om nedsatt arbeidsevne. De mente at produktivitetsøkning ble oppnådd når gamle medarbeidere sluttet å gå inn i saksgrunnlaget og sluttet å overprøve NAV-kontorenes skjønnsutøvelse, og når nye medarbeidere, som ikke hadde med seg de gamle arbeidsformene, kom inn i organisasjonen. Ikke lenge etter at den nye arbeidsdelingen var innarbeidet, i begynnelsen av 2011, ble imidlertid grensesnittet for uføreområdet endret. Det nye grensesnittet sier at NAV-kontorene ikke lenger skal vurdere arbeidsevnen i forhold til regelverket for uføretrygd, NAV-kontorene skal kun vurdere om en person fortsatt har mulighet til å skaffe seg eller beholde arbeid ved hjelp av bistand fra NAV-kontoret: Vil ytterligere tiltak/behandling sette bruker i stand til å komme tilbake i arbeid? Forvaltningsenhetene skal vurdere ut fra regelverket for uføretrygd om personen har gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre arbeidsevnen: Har man forsøkt tilstrekkelig med tiltak/behandling for å få vedkommende tilbake i arbeid? Når forvaltningsenhetene skal gjøre vurderingene av om tilstrekkelig tiltak har vært prøvd, må de gjennomgå, og eventuelt overprøve, NAV-kontorenes vurderinger. De effektiviseringsgevinster fylkesdirektørene mente å ha hentet ut, forsvinner.

Prosesskontroll mot effektivisering

Innføringen av overprøvningsmulighet for forvaltningsenhetene kan forstås i lys av Riksrevisjonens tilsyn med NAV. Riksrevisjonen har kritisert NAV for sviktende kontroll med trygdeutbetalingene, og krevd forsterket internkontroll. Derfor innførte NAV systemer for dobbeltkontroll av ytelsessaker. Det krever personellressurser. To typer verdier står mot hverandre: Riksrevisjonens krav om å unngå feil, der så å si enhver feil er en feil for mye; og fylkesdirektørenes forsøk på å hente ut effektiviseringsgevinster ved å redusere tidsbruken i saksbehandlingen, der feilfrihet er urimelig kostnadskrevende og man må leve med det nest beste. Effektivisering av forvaltningsenhetenes saksbehandling har dreid seg om å avlære medarbeiderne at de må være 110 % sikre på at beslutningen de fatter er riktig, og nøye seg med å være 90 % sikker (Alm Andreassen 2011).

Kravene til kontroll med saksbehandlingen viser at forvaltningen av offentlig inntektssikring ikke kan prioritere effektivisering på bekostning av thetaverdier og prosesskontroll som skal beskytte mot feilbehandling og misbruk og sikre at befolkningen kan ha tillit til at det foregår korrekt saksbehandling. Kravene til internkontroll medfører økt ressursbruk til dobbelt-

kontroller i saksbehandlingen, og motvirker sigmaverdier om effektiv resursbruk. Prosesskrav legger beskrankninger på effektiviseringsmulighetene.

OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE REFLEKSJONER

Hensikten med denne analysen var å frambringe kunnskap om avveininger som bør få oppmerksomhet i omorganiseringsreformer med effektivisering som målsetting. Med utgangspunkt i organisasjonsteoretiske klassikere – Thompson (1967) og Mintzberg (1979) – har jeg pekt på hvordan mulighetene for å hente ut effektiviseringsgevinster av strukturering etter funksjon må balanseres mot kostnader som følge av avhengigheter mellom enheter med hver sine arbeidsprosesser i en kjedet teknologi. Med utgangspunkt i et nyere bidrag (en kommende klassiker?) om organisering av offentlig sektor – Hood (1991) – har jeg pekt på hvordan effektiviseringsmål møter andre hensyn som organisasjoner også forventes å ivareta, og som legger beskrankninger på rene effektivitetshensyn. Slik mener jeg å ha vist at organisasjonsforskningen har noe å bidra med når spørsmål om organisasjonsstruktur står på politiske og administrative ledes dagsorden.

Analysen viser at sentralisering i større enheter kan gi faglig robusthet og kompensere for småskalasarbarhet, og at strukturering etter funksjon (type ytelse og arbeidsprosess i saksbehandlingen) muliggjør spesialisering og produktivitetsøkning gjennom mer standardisert arbeidsutførelse, og gjennom å legge til rette for målrettet arbeid med effektivisering. Slik kan denne organisasjonsstrukturen utløse stordriftsfordeler internt i de spesialiserte enhetene.

Organisasjonsstrukturen har imidlertid prioritert spesialisering og faglig robusthet framfor samling av avhengige arbeidsprosesser, som Thompson antar at organisasjoner vil velge. Stordriftsfordelene må derfor veies mot kostnader som følger av at oppdelte arbeidsprosesser skaper dobbeltarbeid og fordrer dublering av kompetanse. Noe kompetanse må opprettholdes i alle enhetene i kjeden av arbeidsprosesser. Det er ikke kun strukturering etter marked som krever duplisering av ressurser.

Avhengigheter på tvers av enhetene peker på behov for grenseoverbyggende mekanismer. Plan, her grensesnitt som beskriver arbeidsdelingen, er ikke tilstrekkelig. Oppgaveavgrensning stimulerer ansvarsbegrensning, særlig når den er kombinert med resultatmålingssystem der enhetene måles på egen produksjon.

En sentral betingelse for effektivisering er en understøttende infrastruktur som muliggjør kobling og deling av saksdokumenter på tvers av tid og sted, og en automatisert informasjonsoverføring på tvers av spesialiserte avdelinger og enheter som opererer på så stor avstand at uformell kommunikasjon og koordinering er vanskelig. Spesialisering skaper også teknologisk

avhengighet. Når infrastrukturen i stedet kjennetegnes av teknologigap, blir resultatet stordriftsulempere snarere enn stordriftsfordeler.

Analysen viser også at hva som er en effektiv organisasjonsstruktur, ikke utelukkende kan betraktes som et spørsmål om *teknisk rasjonalitet*, altså om organisatoriske valg fører til ønskede mål, om tiltakene er gjennomførbare og med en fornuftig ressursbruk. Mulighetene for å realisere effektiviseringsmål må ses i lys av en *organisatorisk rasjonalitet* som inkorporerer organisasjoners relasjon til sine omgivelser, og forventninger om andre hensyn som (offentlige) organisasjoner skal ivareta.

Prosesskontroll for å ivareta rettssikkerhet og forhindre misbruk forventes i forvaltningen av offentlig inntektssikring, men dobbeltkontroller blir dobbeltarbeid og motvirker effektivisering av arbeidsprosessene. Rettssikkerhet kan stå i motstrid til skjerming. Struktur og lokalisering av offentlige organisasjoner må ta hensyn til medarbeidere, arbeidsplasser og distrikter. Sigmaverdier om effektiv ressursutnyttelse må avveies mot andre verdier det forventes at offentlig forvaltning skal ivareta, og som legger beskrankninger på mulighetene til ensidig å forfølge effektiviseringsmål.

Flere forståelige grunner ligger altså bak at det ikke har vært mulig å hente ut effektiviseringsgevinster av den organisasjonsstrukturen Arbeids- og velferdsdirektoratet valgte for NAV-etaten. Direktoratet var oppmerksom på flere av disse. Likevel ble modellen valgt. Jeg vil derfor avslutte med noen refleksjoner rundt organisasjonsteoretiske perspektiver på hvordan dette valget kan forstås.

En tilnærming er hvordan organisatoriske valg strukturerer organisasjoners (begrensede) oppmerksomhet. Planprosessen ga oppmerksomheten til effektiviseringspotensialene alene. Ikke engang alle sider ved den tekniske rasjonaliteten skulle vurderes. Det var på IKT-området at planprosessen identifiserte store effektiviseringsgevinster. Når det er mulig å se bort fra både kostnader ved gjennomføring av tiltakene og gjennomførbarheten i forutsetningene, kan planprosessen kanskje stimulere en teknologioptimisme som overskygger teknologiske avhengigheter som det (ennå) ikke er utviklet løsninger for. Og selv om direktoratet er oppmerksom på kostnadssiden, så kan ikke valget av organisasjonsstruktur utsettes. Den nye NAV-etaten skal iverksettes. I lys av dette kan valget kanskje leses som illustrasjon av «bounded rationality», om at rasjonaliteten i beslutningsprosessene begrenses av kognitiv kapasitet og tiden til disposisjon.

I NAV blir nå IKT-utvikling prioritert, og det dreier seg om investeringer for flere milliarder, som Stortinget ikke bevilget da NAV-reformen ble vedtatt. Da satset direktoratet på effektiviseringsgevinster som på det tidspunktet ikke var teknisk realiserbare. En annen tilnærming til å forstå valget ligger da i et institusjonelt organisasjonsperspektiv om kulturelle stivheter hvor innarbeidede forståelser av hva som er riktige eller effektive

organisasjonsmodeller, med selvfølghet videreføres (Alm Andreassen 2011; Christensen 2011). Prosessen inneholder elementer av organisasjonsmoter som bæres av konsulenter og implementeres fordi de anses som framtidrettede (Røvik 2007). Videre fortelles om modeller fra banker eller sosialforsikringsorganisasjoner i andre land, noe som antyder en imitering av organisasjoner som oppfattes som suksessrike, mer som en «mimetic isomorphism» (DiMaggio og Powell 1991). Men ikke minst kan organisasjonsvalget forstås i lys av en handlingstvang ledere i offentlig (og privat?) sektor stilles overfor når de skal møte styreres og eieres ambisjoner om å produsere mer, men uten økte ressurser. En mer effektiv velferdsforvaltning var ett av tre hovedmål som begrunnet NAV-reformen.

REFERANSER

- Alm Andreassen, T. 2011. Sentralisering av «ikke brukernære oppgaver» – konsekvenser for oppgaveløsningen i NAV. I: T. Alm Andreassen, S. Legard og A. Lie (red.). *Forvaltningsenheter i NAV-etaten. Etableringsprosess og konsekvenser for oppgaveløsningen*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Alm Andreassen, T. og K. Fossetøl. 2009. Å utvikle en helhetlig og brukerrettet forvaltning. Oppdragsstyring eller samstyring? *Tidsskrift for velferdsforskning* 12: 168–179
- Alm Andreassen, T. og K. Fossetøl. 2011. Hvor går NAV-reformen? Hva blir NAV-kontorene som velferdstjeneste? I: T. Alm Andreassen og K. Fossetøl, red. *NAV ved en skillevei? Organisasjonsendring som velferdsreform*, s. 240–260. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Alm Andreassen, T., K. Fossetøl og L. Klemsdal. 2011a. Gjør organisering en forskjell i praksis? Variasjoner i de lokale NAV-kontorenes organisering og konsekvenser for reformens måloppnåelse. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 13(3): 9–33
- Alm Andreassen, T., S. Legard og A. Lie. 2011b. Forvaltningsenheter i NAV. Etableringsprosess og konsekvenser for oppgaveløsningen. Dokumentasjonsrapport. AFI-notat 5. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Askim, J., T. Christensen, A.L. Fimreite og P. Lægreid. 2010. How to assess administrative reform? Investigating the adoption and preliminary impacts of the Norwegian welfare administration reform. *Public Administration*, 88: 232–246
- Bailey, D.E., P.M. Leonardi og J. Chong. 2010. Minding the Gaps: Understanding Technology Interdependence and Coordination in Knowledge Work. *Organization Science*, 21: 713–730
- Bouckaert, G., B.G. Peters og K. Verhoest. 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Carroll, A.B. 1999. Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct. *Business and Society*, 38: 268–295
- Christensen, T. 2011. Etablering av forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene i NAV – en gjennomtenkt reorganisering med positive effekter? Dokumentasjonsrapport fra NAV-evaluering, modul 1. Rapport 2. Bergen: Uni Rokkansenteret
- DiMaggio, P.J. og W.M. Powell. 1991. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. I: W.W. Powell og P.J. DiMaggio, red. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, s. 63–82. Chicago: The University of Chicago Press

- Egeberg, M. 2003. How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. I: B.G. Peters og J. Pierre, red. *Handbook of Public Administration*, s. 116–126. London: Sage
- Ekspertgruppa. 2010. NAVs organisasjon og virkemåte. Delrapport 1 fra Ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV. Avgitt 30. april 2010
- Elkington, J. 1999. *Cannibals With Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Oxford: Capstone.
- Fimreite, A.L. og P. Læg Reid. 2009. Reorganizing the welfare state administration. *Public Management Review*, 11: 281–297
- Heath, C. og N. Staudenmayer. 2000. Coordination Neglect: How Lay Theories of Organizing Complicate Coordination in Organizations. *Research in Organizational Behaviour*, 22: 153–191
- Hood, C. 1991. A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69: 3–19
- Jacobsen, D.R. 2010. *Striden som seierherrene nesten tapte: Tjenestemannsorganisasjonene og organiseringen av Nav*. Notat 10. Bergen: Uni Rokkansenteret
- Legard, S. 2011. Medarbeidernes erfaringer – resultater fra en survey til NAV-kontor, forvaltnings- og pensjonsenheter. I: T. Alm Andreassen, S. Legard og A. Lie, red. *Forvaltningsenheter i NAV. Etableringsprosess og konsekvenser for oppgaveløsningen*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Levinthal, D. og J.G. March. 1993. Myopia of learning. *Strategic Management Journal*, 14: 95–112
- March, J.G. 1990. Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, 2: 71–87
- Miller, D., R. Greenwood og R. Prekash. 2009. What Happened to Organization Theory. *Journal of Management Inquiry*, 18: 273–279
- Mintzberg, H. 1979. *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall
- Nesheim, T. 2010. Organisasjonsdesign som forskningstema. *Nordiske organisasjonsstudier*, 12(2): 66–72
- Oliver, C. 1990. Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. *The Academy of Management Review*, 15: 241–265
- Oliver, C. 1992. The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organization Studies*, 13: 563–588
- Pollitt, C. 2003a. *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University Press
- Pollitt, C. 2003b. Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*, 1: 34–49
- Riksrevisjonen. 2011. Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i NAV. Dokument 3:10 (2011–2012)
- Røvik, K.A. 2007. *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Thompson, J.D. 1967. *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill

SAMMENDRAG

Hensikten med artikkelen er å granske forventningene om effektivisering som lå bak beslutningen om å organisere deler av ytelsesforvaltningen i NAV-etaten gjennom spesialiserte og sentraliserte forvaltningsenheter, og å løfte fram de forutsetningene som iverksettingen avdekket at ikke var til stede. Slik vil jeg bruke organiseringen av ytelsesforvaltningen i NAV som case for å peke på forutsetninger som må være til stede for at det skal være mulig å

hente ut effektiviseringsgevinster, og på at effektiviseringshensyn kan bryte mot andre hensyn som organisasjoner også skal ivareta.

ABSTRACT

The article discusses conditions and constraints on efforts to bring greater efficiency by organizing specialized units for case processing. In a structure based on function, applying a long-linked technology with interdependencies between separate units who each performs a limited operation of the case processing, efficiency is conditioned by management of interdependencies and an ICT-infrastructure that underpin the divided work process. Furthermore, other values which public administration is expected to consider, such as justice and security, represent constraints on effort to bring greater efficiency.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Tone Alm Andreassen er seniorforsker ved Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) og dr.polit. fra Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi ved Universitetet i Oslo fra 2004. Hennes forskningsinteresser er velferdspolitik, styring, organisering og brukermedvirkning i helse- og velferdstjenester. Hun har ledet NAV-evalueringens studier av den lokale iverksettingen av NAV-reformen. Artikkelen er sprunget ut av en studie av bakgrunnen for og konsekvenser av etablering av forvaltningsenheter i NAV-etaten, som var et samarbeidsprosjekt mellom AFI og Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Knut Fossetøl (AFI) og Amund Lie (UiO) har deltatt i datainnsamlingen. Takk til disse og til gjesteredaktør Torstein Nesheim og tre anonyme reviewere for nyttige bidrag til både den forutgående og denne analysen.

Tone Alm Andreassen
Arbeidsforskningsinstituttet
Postboks 6954 St. Olavs plass
N-0130 Oslo
Norge

E-post: tone.alm.andreassen@afi.no

Perspektiver på størrelse og styringslogikk i organisasjoner¹



JAN THORSVIK

Temaet på NEON konferansen i år er *Organisering og størrelse*. Tittelen på mitt foredrag er: *Perspektiver på størrelse og styringslogikk i organisasjoner*. Jeg har valgt to hovedpunkt: 1) størrelse og effektivitet, og 2) størrelse og styringslogikk. På hvert av hovedpunktene er jeg opptatt av typiske feilslutninger når det gjelder størrelse.

Både innenfor privat virksomhet og offentlig sektor er det tradisjonelt antatt at stort er bra, og større er bedre. Men vi kan ikke bestemme a priori om det å vokse og bli større er bedre enn alternativene. Vi kan bare øke sannsynligheten for at strategier for å bli større skal gi de positive forventede effekter, gjennom grundige analyser av forutsetninger i det enkelte konkrete tilfelle, og systematisk planlegging.

De faktiske effekter av for eksempel fusjoner kan bare bestemmes etter hvert som man implementerer strategier, og får kunnskap om sammenhenger mellom størrelse og hvordan det hele fungerer.

Oslo universitetssykehus kan brukes som et eksempel for å illustrere poenget. Oslo universitetssykehus ble etablert i 2009 gjennom en fusjon av Rikshospitalet/ Radiumhospitalet, Ullevål universitetssykehus og Aker universitetssykehus. Det er Norges største sykehus med 20 000 ansatte og et budsjett på 17 milliarder. I dag er Oslo universitetssykehus et fusjonsprosjekt som har store problemer. Tillitsvalgt for over 2500 leger hevder at sykehuset er et gigantsykehus i krise. Sykehusdirektøren har trukket seg fra stillingen. Styrelederen er byttet ut. Tillitsvalgte har bedt Stortinget gripe inn, fordi at de mener at sykehuset er på vei mot kollaps! Opposisjonspartiene på Stortinget har hatt møter om sykehusfusjonen, og de har alle stilt bekymret opp på felles pressekonferanse og bedt helseministeren ta ansvar. Helseminister Anne Grete Strøm-Eriksen maner derimot til ro, og mener at det er et lederansvar å skape ro. De tillitsvalgte sier at fusjonen må fryses, til man eventuelt har en realistisk plan på bordet for fusjonsprosessen og hvordan det nye store sykehuset skal etableres. Ingenting av dette er bra.

Vi bør ikke bli overrasket hvis det viser seg at etableringen av Oslo universitetssykehus er et eksempel på kjeder av feilslutninger. Vi bør heller ikke bli overrasket hvis det også viser seg at fusjonen drives frem uten grundige analyser og planer for implementering.

I organisasjonslitteraturen har vi veldig mange studier som samlet hever over rimelig tvil, at de fleste fusjoner og oppkjøp mislykkes. Og det gjelder både innen privat og offentlig sektor. For referanser til dokumentasjon kan dere for eksempel lese Pfeffer og Sutton (2006): *Hard Facts, Dangerous Half-Truths, and Total Nonsense. Profiting from Evidence-Based Management*. I boken vises det til ca. 100 studier som samlet har studert mer enn 200 000 fusjoner og oppkjøp. De fleste studiene estimerer at over 70 % av alle fusjoner og oppkjøp mislykkes.

Det er i hovedsak to grunner til at oppkjøp og fusjoner mislykkes: 1) feil og svikt i informasjonstilgangen og derved dårlig planlegging og strategi, og 2) man klarer ikke å få til den organisasjonsmessige integreringen som er nødvendig for å kunne realisere potensielle fordeler.

Pfeffer og Sutton kommenterer at de fleste fusjoner og oppkjøp mislykkes, ved å sammenlikne hvordan ledere jobber – med hva leger gjør – før man bestemmer hva som skal gjøres: *If doctors practiced medicine in the way many companies practice management, there would be far more sick and dead patients, and many doctors would be in jail* (Pfeffer og Sutton, 2006:5).

Hvorfor er det mange som tror at jo større organisasjonen blir, jo bedre vil det bli både for eiere, ansatte og andre som har interesser i organisasjonen? Hvorfor forveksler vi størrelse med suksess - selv om vi vet at de mest produktive og innovative organisasjoner ofte er små og mellomstore? Hvorfor forveksler vi størrelse med suksess – når vi vet at størrelse lett kan fremme rigid byråkrati? Hvorfor forveksler vi størrelse med suksess – når vi vet at størrelse gir makt til administrasjonen, som bruker makten til å utvikle systemer for administrativ kontroll, som ofte fungerer kontraproduktivt og skaper frustrasjon og konflikt i organisasjonen? Hvorfor er størrelse vanligvis assosiert med suksess, til tross for alt som vi vet i dag om dysfunksjoner knyttet til store organisasjoner?

Jeg vil først peke på to sett av selvfølgeligheter som gjør at vi lett assosierer store organisasjoner med store prestasjoner og gode konsekvenser. Deretter går jeg inn i teori.

Selvfølgelighet nummer 1: store organisasjoner var drivkraften bak den industrielle revolusjon. Store foretak i kapitalintensiv vareproduksjon, som kan utvikle og ta i bruk bedre maskiner, er selve symbolet på industrialiseringen, kapitalismen og økonomisk vekst. Det geniale ved store organisasjoner ligger i hvordan de kan utnytte kapital, menneskelige ressurser og teknologi gjennom systematisk og strategisk planlegging.

Selvfølgelighet nummer 2: store organisasjoner er nødvendig for å gjennomføre store prosjekt. For eksempel oljeinstallasjonene på Norsk kontinentalsokkel. Bak store byggeprosjekt som lykkes, står alltid store velfungerende organisasjoner.

Når det generelt er antatt at størrelse i seg selv har mange fordeler, er det ikke bare fordi størrelse i form av antall ansatte gjør det mulig å gjennomføre store prosjekt. Vi tenker også på at størrelse kan skape økonomiske skala-fordeler som gjør det mulig å bruke mange penger på å utvikle og ta i bruk ny teknologi, som gjør at man kan produsere og distribuere varer mer effektivt. Vekst og økonomisk lønnsomhet gir også mulighet for å rekruttere spesialister og bygge opp spesialiserte enheter, som gjør at man kan utvikle og introdusere nye produkter mer effektivt enn mindre bedrifter.

I offentlig sektor spisser denne type tenkning seg i ideer om effektivitetsfremmende fusjoner som skal gi oss mer velferd, mer helse, mer politi, og mer undervisning og forskning i samfunnet.

Men størrelse er, som alle eksempler på dysfunksjoner knyttet til størrelse viser, langt fra ensbetydende med suksess. Når det likevel er så lett å gjøre denne feilslutningen, er det ikke minst fordi at økonomer har hatt ideologisk makt til å forme våre grunnleggende antakelser om at det som er stort i samfunnet, er bra for alle, både i privat og offentlig sektor.

John Maynard Keynes har spissformulert poenget, nærmest som en advarsel til oss alle, i sin viktigste bok: *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Her skriver han: *The ideas of economists, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed the world is ruled by little else.* (Keynes, 1953/1964:383)

Dette er ideologisk makt. En type makt som den siste makt- og demokratiutredningen i Norge, levert i 2003, forklarer på en poengtert måte. Men hvis vi ønsker å forstå økonomenes ideologiske makt, er ikke den norske makt- og demokratiutredningen den beste plassen å gå. Da vil jeg heller anbefale John Kenneth Galbraith *The Industrial State* fra 1967, hvor han setter fokus på de roller som storforetak spiller i forholdet mellom industrisamfunnet og staten. Jeg vil også anbefale boken til Schumacher, *Small is Beautiful*, som ble publisert i 1973, hvor han argumenterer for at store foretak er blitt et samfunnsproblem. Slike kritiske analyser, som Galbraith og Schumacher gir av økonomenes ideologiske makt over hvordan vi vanligvis tenker omkring størrelse, er imidlertid sjeldne. De fleste som skriver om store organisasjoner, skriver om størrelse som om det er ensbetydende med suksess.

Alle grunnleggende antakelser om at store organisasjoner er bra, kan føres tilbake til Adam Smith og hans hovedverk *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, publisert i 1776. Kort sagt argumenterer Adam Smith som følger. Dersom den enkelte står fritt til å forfølge sine egne interesser under betingelser av et fritt konkurransemarked, vil dette skape

en sosial orden hvor alle vil nyte godt av økonomisk vekst i form av: økte lønninger, lavere priser og større profitt. Hovedpoenget i denne sammenhengen, hvor temaet er organisering og størrelse, er Adam Smiths analyser som viser hvor mye organisasjonsstruktur betyr for mekanismene bak økonomisk vekst, og hvordan vekst virker tilbake på organisasjonsstrukturen. Jeg har sammenfattet Adam Smiths argumentasjon på en måte som viser klart hva dette dreier seg om. Utgangspunktet er: at arbeidsdeling og spesialisering, 1) øker produktiviteten, og derved 2) reduserer kostnadene per produsert enhet, som 3) skaper større etterspørsel, og derved 4) gjør at man kan øke antall produserte enheter av et gitt produkt, og derved 5) øke lønnsomheten, som 6) øker kapitalakkumulasjon knyttet til privat eiendomsrett, og derved 7) gir mulighet til å oppgradere produksjonsutstyret, og 8) bygge større organisasjoner, som 9) øker produksjonsvolumet, og derved 10) gir muligheter for enda større vekst og lønnsomhet.

Det er denne type tenkning som ligger til grunn for feilslutninger som gjør at størrelse forveksles med suksess, og som vi skal se, setter ledere under press for å fremme vekst i organisasjonen.

Tre spørsmål vil bringe drøftingen ned i dybden: 1) Hvordan kan organisasjoner vokse? 2) Hva er årsakene til at organisasjoner vokser? 3) Finnes det noen grenser for hvor stor organisasjoner kan bli?

Generelt kan vi skille analytisk mellom to måter som organisasjoner kan vokse på: 1) Organisasjoner kan vokse organisk gjennom interne prosesser og aktiviteter i organisasjonen, dersom det er økt etterspørsel etter de varer eller tjenester som de produserer. 2) Organisasjoner kan vokse gjennom oppkjøp og fusjoner.

Det ideelle er selvfølgelig å vokse organisk, slik for eksempel Adam Smith beskriver det. Men oppkjøp og fusjon er den raskeste måten å vokse på. Så hvis man vil bli stor veldig fort, er dette strategien. Men faren for feilslutninger er vesentlig større når man vokser ved oppkjøp og fusjoner. Vi har som jeg sa innledningsvis, studier etter studier som viser, at de fleste oppkjøp og fusjoner mislykkes, enten på grunn av feil og svikt i informasjonstilgang, planlegging og strategi, eller fordi man ikke får til den organisasjonsmessige integrering som er nødvendig for å kunne realisere potensielle fordeler, gevinster eller såkalte synergier.

Likevel driver ledere både i privat og offentlig virksomhet frem fusjoner og oppkjøp. Hvordan kan vi forklare det? Hvorfor er ledere villig til å ta stor risiko ikke bare for egen del, men på vegne av veldig mange, for at organisasjonen skal bli større?

I mars-utgaven i 2011 av *Administrative Science Quarterly* (ASQ, nr. 1, 2011) har vi fått ny teori som forklarer fenomenet. Nøkkelbegrepet i artikkelen er «desperasjon». Artikkelen heter: *When Firms Are Desperate to Grow via Acquisition: The Effect of Growth Patterns and Acquisition Experience on*

Acquisition Premium og er skrevet av Ji-Jub Kim, Jerayr Haleblan og Sidney Finkelstein. Forfatterne er opptatt av spørsmål som: Hvorfor er det så mange fusjoner og oppkjøp? Hvorfor kommer de i bølger? Hvorfor ender så mange av dem opp som en fiasko?

Hovedpoengene i artikkelen er kort sagt som følger. Når organisasjoner ikke lykkes i å oppnå den veksten som forventes av ulike interessenter og observatører, kan det gjøre ledere desperat for å fremme vekst i organisasjonen. Jo sterkere ledere opplever presset for at organisasjonen må vokse, jo mer desperat blir de for å gjøre noe som kan skape vekst i organisasjonen.

Det er særlig to typer forhold som driver ledere inn i desperasjon. Hvis organisasjonens organiske vekst er lavere enn andre organisasjoner som man sammenlikner seg med, og hvis organisasjonens organiske vekstrate er blitt mindre over tid, da blir ledere desperate for å finne på noe som kan skape vekst.

Jo mer desperat ledere er for å fremme vekst, jo sterkere vil viljen og tendensen være til å ta risiko for å oppnå vekst. Og da kommer man lett i en situasjon hvor oppkjøp eller fusjoner drives frem uten grundige analyser og planer for implementering.

Finnes det noen grenser for hvor stor organisasjoner kan bli? Den klassiske referansen for dette spørsmålet er boken til Edith Penrose *The Growth of the Firm* fra 1959. Penrose bryter klart med tradisjonell tenkning omkring vekst og størrelse på den tiden.

Det tradisjonelle perspektivet på vekst hadde fokus på hvilke produkter en bedrift har, og hva som skjer med etterspørselen i markedet for slike produkter. Fordi man ikke var opptatt av bedriften som organisasjon, hadde man heller ingen teori om hva som kjennetegner bedriften, og hva som forgår når den utvikler og produserer og selger produkter.

Edith Penrose mente derimot at det viktigste for en organisasjons muligheter til å vokse, må jo være hvilke ressurser den har, og hva disse ressursene kan brukes til. Dette var noe helt nytt, og noe annet enn å fokusere på hvilke produkter organisasjonen har, og hvordan etterspørselen i markedet etter disse produktene utvikler seg.

Derved defineres bedriften ikke ut i fra hva den produserer, men som en samling av ulike typer av ressurser under en felles administrativ ledelse. Og grensen for hvor stor bedriften kan bli, bestemmes logisk til å være et spørsmål om administrativ kapasitet og kapabilitet til å styre og koordinere ressurser.

Penrose argumenterer med andre ord som følger. For å kunne forstå hvordan organisasjoner kan utvikle seg og vokse og bli større, så må vi studere hvilke ressurser de har. Derved blir de tre viktigste faktorene for hvordan organisasjoner kan utvikle seg: 1) hvilke ressurser organisasjonen har, 2) hva den kan skaffe seg av nye ressurser, og 3) hvordan ressursene kan kombineres for diversifisering og innovasjon.

Jeg vil illustrere poengene med tre eksempler. En bedrift kan bruke ressurser som ikke er bundet opp, og bruke kunnskaper og ferdigheter som medarbeidere har, til å diversifisere ved å produsere og selge de samme produkter i andre land. Dette er typisk for bilindustrien. Eller man kan bruke ledig kapasitet og kapabiliteter til å diversifisere inn i ny business for å få rask vekst. Et eksempel på dette er BI's satsing på «master executive»-kurs, når markedene for de tradisjonelle BI-kursene ble mindre lønnsom. Et tredje eksempel er vertikal integrering, som også er en vanlig strategi for å drive frem vekst.

I moderne organisasjonsteori er Edith Penroses poeng om hvordan organisasjoner kan utnytte og kombinere ressursene man har for å fremme vekst, videreført i teori om læring og innovasjon i organisasjoner. Et sentralt begrep i denne sammenhengen er «absorptiv kapasitet», som viser til en organisasjons evne til å se hvilken relevans og verdi ny informasjon kan ha for virksomheten, og organisasjonens evne til å analysere og bearbeide informasjonen slik at den gir praktisk nytte i utviklingen av organisasjonen (Thorsvik 2005).

Siden 1990 har vi fått et stadig større antall empiriske studier som viser at absorptiv kapasitet er en viktig ressurs for utviklings- og vekstpotensialet i organisasjoner. For eksempel viser studier, at absorptive kapasitet fremmer evnen til å utnytte nye teknologiske muligheter, og at slik kapasitet er en nøkkelfaktor bak innovasjon relatert til produktutvikling.

På spørsmålet hvor stor kan en organisasjon bli, svarer Edith Penrose, at det er ingen grenser for hvor stor en organisasjon kan bli. Det er bare grenser for hvor fort den kan vokse.

Grensen for hvor fort en organisasjon kan vokse bestemmes av to typer administrative ressurser: 1) i hvilken grad bedriften har de administrative ressursene som er nødvendig for å planlegge og implementere tiltak for vekst, og 2) i hvilken grad bedriften har de administrative ressursene som er nødvendig for å koordinere aktiviteter som kommer til etter hvert som organisasjonen vokser.

Konklusjonen til Penrose er altså tosidig. Det er ingen grenser for hvor stor en organisasjon kan bli. Det er bare grenser for hvor fort en organisasjon kan vokse, og disse grensene er bestemt av organisasjonens administrative ressurser.

En annen klassisk referanse på spørsmålet om det finnes noen grenser for hvor stor organisasjoner kan bli, er Alfred Chandlers bok fra 1963: *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. Det analytiske opplegget til Chandler har mange likheter med Penroses teori både med hensyn til bruk av begreper og logisk struktur.

Chandlers bok er blitt en klassisk referanse ikke på grunn av teori, men fordi den gir historiske analyser av fremveksten av storforetak, og viser at utviklingen av organisasjonsstruktur følger logisk av valg av strategi.

Chandlers bok er også relevant i denne sammenheng fordi de empiriske analysene til Chandler som sammenfattes i denne boken, var viktig data og inspirasjon for utvikling av transaksjonskostnadsteori, som ga Oliver Williamson nobelprisen i økonomi i 2009.

Inspirert av Chandlers historiske analyser som beskriver fremveksten av storforetak med mange virksomhetsområder, utvikler Oliver Williamson (1975) teori som forklarer fremveksten av storforetak som et rasjonelt valg mellom marked og hierarki. Hierarki er her forstått som et institusjonalisert samarbeid innenfor rammen av en formell organisasjon, og under en felles enhetlig ledelse. Fokus er på transaksjoner og kostnader knyttet til å gjennomføre transaksjoner.

Ideen og problemstillingen bak transaksjonskostnadsteori, kan føres tilbake til Ronald Coase sin artikkel fra 1937 *The Nature of the Firm*. Sentralt i artikkelen står følgende spørsmål: Hvorfor finnes foretak som planmessig bygger opp avdelinger for å produsere varer og tjenester – når man like gjerne kan kjøpe dette i markeder?

Svaret til Coase kan spissformuleres i to ord: Transaksjonskostnadene styrer. Det betyr at en bedrift vokser etter hvert som transaksjoner som kunne vært koordinert gjennom prismekanismer i markeder, integreres i organisasjonen, fordi transaksjonskostnadene er lavere.

På spørsmålet finnes det noen grenser for hvor stor organisasjoner kan bli, svarer Coase (1937/1988: 54): *When we are considering how large a firm will be, the question always is, will it pay to bring an extra exchange transaction under the organizing authority.*

30–40 år senere utvikler altså Oliver Williamson teori som forklarer hvilke faktorer som kan skape problemer i markedstransaksjoner som gjør at det lønner seg å velge hierarki, slik at det vokser frem store foretak med mange virksomhetsområder, slik Ronald Coase hadde tenkt omkring og presisert i hypoteser for forskning, og Alfred Chandler hadde empirisk beskrevet som fremveksten av diversifiserte storforetak med mange virksomhetsområder.

Forenklet og spissformulert kan hovedpoengene i Williamsons teori beskrives gjennom tre presiseringer, som utdypes etter hvert.

- 1) Teorien tar eksplisitt hensyn til den betydning den menneskelige faktor spiller for å mestre samhandling og transaksjoner med andre organisasjoner.
- 2) Teorien tar eksplisitt hensyn til de faktorer i omgivelsene som påvirker samhandling og transaksjoner mellom organisasjoner.
- 3) Dette skjer ved at kostnadene ved å gjennomføre transaksjoner relateres både til trekk ved beslutningstakerne og til trekk ved omgivelsene.

Det er to trekk ved beslutningstakerne som kan skape problemer i markedstransaksjoner. Det ene er *begrenset rasjonalitet*, slik fenomenet er analysert i Herbert Simons arbeider som ga han nobelprisen i økonomi i 1978. Det andre trekket er *opportunisme*, som betyr at aktørene er egosentriske og vil om nødvendig handle med list og bedrag for å maksimere nytte.

Disse to trekkene knyttet til beslutningstakerne relaterer Williamson til følgende to trekk ved omgivelsene som også kan skape problemer i markedstransaksjoner: *Graden av usikkerhet* som er knyttet til hvor komplekse eller heterogene omgivelsene er, og *antall aktører*, hvor et lite antall aktører presiseres som en markedsituasjon som begrenser beslutningstakernes handlingsalternativer.

Med utgangspunkt i følgende to forhold: 1) at beslutningstakerne er opportunistiske, og 2) at omgivelsene er usikre, utleder Oliver Williamson et tredje sett av faktorer som også kan skape problemer i markedstransaksjoner, *konsentrasjon av informasjon*, som betyr at usikre omgivelser gir noen aktører mulighet til å skaffe seg mer informasjon enn andre, slik at informasjonen blir asymmetrisk fordelt mellom partene i transaksjonen.

Til slutt kompletterer Williamson analysemodellen med å integrere en variabel som han kaller for *atmosfære*, som viser til det normative grunnlaget for samhandlingen. Derved tar teorien også hensyn hvordan kultur kan hemme eller omvendt fremme effekter av faktorene som er antatt å kunne skape problemer i markedstransaksjoner. Dette er en viktig detalj i teorien.

Hvordan variablene som inngår i Williamsons teori virker i samspill til å forklare når det er rasjonelt å velge hierarki fremfor marked, slik at organisasjoner blir større og mer komplekse, kan forenklet og spissformulert sammenfattes i to punkt.

Punkt 1: Følgende fire forhold som inngår i analysemodellen til Williamson, det vil si: 1) «begrenset rasjonalitet», og 2) «opportunisme», som begge er relatert til beslutningstakerne, og 3) «usikkerhet», og 4) «et lite antall aktører», som er relatert til omgivelsene, representerer ikke noe problem i markedstransaksjoner når de virker uavhengig av hverandre. Det gjør for eksempel ingenting at vi er begrenset rasjonell, hvis omgivelsene er enkle og homogene og ikke skaper noen usikkerhet for oss.

Punkt 2: Det er først når disse fire forholdene relatert til henholdsvis beslutningstakerne og omgivelsene i praktisk virkelighet inngår i et komplekst samspill, at vilkårene for en effektiv markedsallokering svikter, og at transaksjonsproblemer oppstår. Det vil si at det utvikles situasjoner hvor begrenset rasjonalitet går sammen med usikkerhet i omgivelsene, som vil fremme en transaksjonssituasjon preget av informasjonsasymmetri, og at opportunisme går sammen med et lite antall aktører. Da er det rasjonelt å integrere transaksjonen i organisasjonen.

Jeg stilte tre spørsmål som brakte drøftingen ned i dybden: 1) Hvordan kan organisasjoner vokse? 2) Hva er årsakene til at organisasjoner vokser? 3) Finnes det noen grense for hvor stor organisasjoner kan bli?

Jeg vil kort sammenfatte hovedpoengene i teoriene jeg har drøftet for å besvare disse tre spørsmålene, før jeg avslutter foredraget ved å undersøke hva størrelse betyr for organisasjonsstrukturen, og hva som kjennetegner utviklingen i moderne organisasjoner.

Ronald Coase starter utviklingen av den type teori som jeg har drøftet, ved å formulere følgende problemstilling: *When we are considering how large a firm will be, the question always is: Will it pay to bring an extra exchange transaction under the organizing authority?* (Coase, 1937/1988: 54)

For Edith Penrose var grenser for vekst i organisasjoner spørsmål om fire ting: 1) hvilke ressurser organisasjonen har, 2) hvilke ressurser den kan skaffe seg, 3) hvordan ressursene kan kombineres, og dessuten 4) hva organisasjonen har av administrativ kapasitet og kapabilitet til å planlegge, styre og koordinere utnyttelsen av ressursene.

For Alfred Chandler var dette et spørsmål om hva slags strategi bedriften velger. Chandler følger Penroses argumentasjon om at ressursene er langt på vei bestemmende for hvor stor og diversifisert en organisasjon i beste fall kan utvikle seg til å bli.

Williamson lærer oss derimot at hvor stor og diversifisert bedrifter vokser til å bli, ligger ikke i hva slags strategi de velger, og det bestemmes heller ikke av hva en bedrift er administrativt i stand til å styre og koordinere. Det bestemmes av to sett av faktorer knyttet til henholdsvis trekk ved beslutningstakerne og trekk ved omgivelsene, som i teori parvis koples sammen på følgende måter: begrenset rasjonalitet koples med usikkerhet i omgivelsene, og opportuniste koples med et lite antall aktører. Når dette skjer i praktisk virkelighet, er det ikke lenger rasjonelt å gjennomføre transaksjoner i markedet. Da vil transaksjonene integreres og styres og koordineres hierarkisk, slik at organisasjonen vokser og blir stadig mer kompleks.

På spørsmålet om det er noen grenser for hvor stor en organisasjon kan bli, er Williamson i teori enig med både Penrose og Chandler. Det er i prinsippet ingen grenser for hvor stor organisasjoner kan bli. Det er bare grenser for hvor fort organisasjoner kan vokse.

Hva betyr størrelse for organisasjonsstrukturen? Og hva kjennetegner utviklingen i moderne organisasjoner?

For å kunne si noe om hva størrelse betyr for organisasjonsstruktur, trenger vi data fra store utvalg av ulike typer organisasjoner. Det er to klassiske referanser til slike studier hvor størrelse (målt som antall ansatte) har vært den uavhengige variabel som påvirker organisasjonsstrukturen.

Den ene av de to klassiske referansene til studier av forholdet mellom størrelse og struktur, er Aston-programmet på 1960- og 70-tallet, som hen-

ter navnet fra The University of Aston i Birmingham. Dette forskningsprogrammet engasjerte mange av organisasjonsforskerne i Storbritannia på den tiden, for eksempel Derek Pugh, John Child, Lex Donaldson, David Hickson og Bob Hinings, for å nevne noen (se f.eks. Pugh 1981). Den andre klassiske referansen til studier av forholdet mellom størrelse og struktur, er Peter Blau og forskerne han samlet rundt seg ved Columbia University på 1970-tallet (se f.eks. Blau og Schoenherr 1971).

Resultatene fra studier av forholdet mellom størrelse og struktur er nokså entydige, og jeg vil sammenfatte hvilke effekter størrelse har på tre strukturelle dimensjoner: 1) på graden av strukturell kompleksitet både vertikalt og horisontalt, 2) på graden av formalisering og administrativ kontroll, og 3) på graden av sentralisering.

Med økende størrelse øker både den horisontale og vertikale differensieringen. Det vil si, at etter hvert som organisasjonen vokser, etableres flere spesialiserte enheter, som skaper koordineringsbehov, som gjør at antallet hierarkiske nivå øker, og at størrelsen på administrative komponenter øker.

For det andre påvirker størrelsen graden av formalisering i organisasjoner. Formalisering viser her til i hvilken grad ansattes roller og relasjoner er spesifisert i regler og prosedyrer uavhengig av hva som kjennetegner personer som sitter i stillingene. Jo større organisasjonen er, jo mer formalisert er strukturen. Økende størrelse og grad av formalisering fører dessuten til at det legges større vekt på administrativ kontroll for å sikre at regler og prosedyrer følges.

For det tredje når det gjelder sentralisering av beslutningsmyndighet, viser studiene at det er en sterk og klar negativ sammenheng mellom størrelse og sentralisering. Det vil si at jo større organisasjoner blir, jo mer desentralisert blir beslutningsmyndigheten. Dette kan forklares på to måter som utfyller hverandre. Den ene forklaringen viser til at formalisering og sentralisering er alternative styringsmekanismer, og at den store graden av formalisering i store organisasjoner, gjør at beslutningsmyndighet kan delegeres uten særlig risiko. Den andre forklaringen viser til at økende horisontal kompleksitet etter hvert som organisasjoner vokser, skaper vertikale kommunikasjonsproblemer, som setter ledelsen under press for å delegere beslutningsmyndighet.

Store komplekse og formaliserte organisasjoner viste seg å fungere bra fram til slutten av 1960-tallet, når markeder var relativt stabile og homogene. En bil var en bil, og når en bil var en bil, var selvsagt det viktigste konkurranseparameter pris. Etter hvert som kundene ble opptatt av hestekrefter og størrelse, ble utfordringer definert som å gi mer hestekrefter og større bil for en billigere penge. En bil var fremdeles en bil.

Dette var tenkningen når japanerne på 1970-tallet begynte å ta markedsandeler i det amerikanske privatbilmarkedet. I løpet av perioden 1975 til 1985 tok japanske foretak ca. 30 % av privatbilmarkedet i USA.

Hvordan kunne dette skje? Innenfor organisasjonsfaget er problemstillingen grundig analysert både i forhold til teori som beskriver såkalte «suksessfeller», og som såkalte «beslutningsdilemma» relatert til den vanskelige balansen mellom hensyn til «exploitation» og hensyn til «exploration».

Men det var ikke bare innenfor bilindustrien at bedrifter hadde utviklet strategi hvor primat var å fremme effektivitet, lønnsomhet og vekst, og som derfor var kommet i en situasjon hvor de teknologisk var gått ut på dato og produserte middelmådige produkter sammenliknet med innovatørene i bransjen.

I løpet av 1980- og 90-tallet forsvant ca. 25 % av de mest fremragende foretakene i USA, som var på listen til tidsskriftet Fortune i 1980 (The Fortune 500). Thomas Peters og Robert Waterman oppsummerer erkjennelsen av dysfunksjoner knyttet til størrelse på følgende måte i boken *In Search of Excellence. Lessons from America's Best-Run Companies* (1982:306): *Along with bigness comes complexity, unfortunately. And most big companies ... hire more staff to keep track of all this complexity, and that's where the mistake begins.*

Siden 1980-tallet har vi sett en klar tendens til at store organisasjoner brytes opp gjennom restrukturering, outsourcing og downsizing. Informasjonsteknologiske løsninger har også skapt en ny logikk for hvordan virksomheter bør organiseres.

To trekk i utviklingen er tydelige. For det første er tendensen at man går bort fra hierarkiske organisasjonsformer og strukturell kompleksitet, og i retning av enkle former som gir nærhet og fleksibilitet til brukere. For det andre ser vi en klar tendens til at stadig flere organisasjoner velger å inngå i nettverksliknende stabile samarbeidsrelasjoner, som kan gi konkurransemessige fordeler, og som kan gi tilgang til ressurser som kan fremme innovasjon og realisering av mål.

Vi er inne i et paradigmeskifte i tenkningen omkring størrelse og suksess. Utviklingen utfordrer både antatte sammenhenger mellom størrelse, organisering og resultat, og fremmer spørsmål om komparative fortrinn knyttet til nye organisasjonsformer og nettverksløsninger som utvikles.

Dette er stedet og anledningen til å diskutere disse tingene.

Velkommen til NEON konferansen 2011 hvor temaet er organisering og størrelse.

NOTER

¹ Åpningsforedraget på NEON-konferansen 2011 – Høgskolen i Oslo og Akershus, 16.–18 november.

REFERANSER

- Blau, P.M. og P.A. Schoenherr (1971). *The Structure of Organizations*. New York: Basic Books.
- Chandler, Alfred D. Jr. (1963). *Strategy and Structure. Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Coase, R.H. (1937). The Nature of the Firm. I: R.H. Coase (1988): *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gailbraith, J.K. (1967). *Det nye industrisamfunnet*. Oslo: Tiden.
- Keynes, J.M. (1953/1964): *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. London: Harcourt.
- Kim, J.-Y, J. Haleblian og S. Finkelstein (2011). When Firms are Desperate to Grow via Acquisition: The effect of Growth Patterns and Acquisition Experience on Acquisition Premiums. *Administrative Science Quarterly*, 56(1): 26–60.
- Penrose, E. (1959). *The Growth of the Firm*. 4. utg. New York: Oxford University Press.
- Peters, T.J. og R.H. Waterman Jr. (1982). *In Search of Excellence. Lessons from America's Best-Run Companies*. New York: Warner Books.
- Pfeffer, J. og R.L. Sutton (2006). *Hard Facts, Dangerous Half-Truths, and Total Nonsense. Profiting from Evidence-Based Management*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Pugh, D.S. (1981). The Aston Program Perspective. The Aston Program of Research: Retrospect and Prospect. I: A. Van de Ven og W.F. Joyce (red.): *Perspectives on Organization Design and Behavior*. New York: John Wiley & Sons.
- Schumacher, E.F. (1973). *Small is Beautiful. A Study of Economics as if People Mattered*. London: Abacus.
- Smith, A. (1776/1979). *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: Penguin Books.
- Thorsvik, J. (2005). En rekonseptualisering av absorptive kapasitet i organisasjoner, med utgangspunkt i John Searles filosofi om intensjonalitet. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 7(1): 83–110.
- Williamson, O.E. (1975). *Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.

ABSTRACT

The theme of this article is organization and size. The article analyzes typical fallacies about the relationship between organizational size and efficiency, and discusses what we really know about the importance of size when it comes to organizations. The article explores: How can organizations grow? What are the reasons why organizations are growing? Are there any limits to how large organizations can be? What do we know about the relationship between size and organizational structure and performance? The article focuses particularly on how and why the thinking about functions and dysfunctions related to organizational size has changed over time from Adam Smith's classical analysis to contemporary analysis of organizations in action.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Jan Thorsvik er dr.philos. (administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen), professor ved Universitetet i Agder og professor II ved NTNU, Trondheim. Hans forskning har i hovedsak handlet om problemstillinger knyttet til organisasjon og ledelse, og forvaltningspolitikk og reformer i den offentlige forvaltningen. Han har også publisert artikler omkring vitenskapsfilosofiske spørsmål.

Jan Thorsvik
Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag
Universitetet i Agder
Postboks 422
N-4604 Kristiansand
Norge

E-post: jan.thorsvik@uia.no



Hvordan utvikle organisasjonsfaget som en praksisorientert disiplin med fokus på normativ teori

NICOLAY WORREN

INNLEDNING

Forskning innenfor økonomisk-administrative fag har i stor grad basert seg enten på en (natur)vitenskapelig eller en humanistisk forskningstradisjon. Selv om disse to forskningstradisjonene er vidt forskjellige, så har de det til felles at de er *deskriptive*. Fagfeltet er dominert av de som enten utvikler teorier som forklarer organisasjonsmessige fenomener, og de som utfører empiriske studier hvor man observerer organisasjoner og deres aktører for å bekrefte eller avkrefte teorier. Selv om enkelte organisasjonsforskere forsøker å utlede praktiske implikasjoner, er det relativt lite forskning som har som hovedmål å utvikle *normativ* teori, altså hypoteser om hva beslutningstakere og andre aktører *bør* foreta seg for å nå spesifikke mål. Normativ teori har ofte blitt sett på som subjektiv og verdibasert, mens en vitenskapelig tilnærming har forutsatt at man foretar objektive beskrivelser av hvordan verden fungerer (Donaldson 2003). Det har også vært hevdet at deskriptiv forskning er fundamentet for effektiv undervisning. I en nå velkjent meningsutveksling uttrykte Henry Mintzberg at de som skal bli ingeniører, må lære fysikk for å forstå hvordan atomer fungerer; de ber ikke sine forelesere om å fortelle dem hvordan atomer *burde* fungere (Quinn, Mintzberg & James 1988).

Utvikling av metoder og rammeverk som kan benyttes av ledere til å løse spesifikke utfordringer, er i stor grad overlatt til konsulenter og andre som publiserer sitt arbeid i lederorienterte tidsskrifter. De fleste akademiske tidsskrifter opererer med faglige kriterier, primært bidrag til teoriutvikling, mens det som er kalt pragmatisk validitet (Warren, Moore & Elliot 2003) – altså praktisk relevans og anvendbarhet –, har som regel liten innflytelse på beslutningen om å publisere en artikkel. For lederorienterte tidsskrifter er det omvendt, her teller først og fremst praktisk relevans; de ideer og konseps-

ter som publiseres, er ikke nødvendigvis utviklet med basis i eksisterende teori eller empiri.

UTFORDRINGER

Flere studier har blitt foretatt for å vurdere i hvilken grad forskning innenfor økonomisk-administrative fag blir benyttet av praktikere. Resultatene er nedslående. I en studie blant HR-ledere oppga hele 73 % at de aldri konsulterte faglitteratur i sin jobb (Rynes, Bartunek & Daft 2001; se også Wilkerson 1999). Dette kan sammenlignes med en studie blant leger (hvor om lag halvparten var almenpraktikere) som viste at hele 83 % lastet ned fagartikler fra en internettdatabase for medisinske tidsskrifter i løpet av en 18-måneders periode (McKibbon et al. 2007). Almenpraktikere lastet ned 1 artikkel i snitt pr. måned, mens spesialister lastet ned 2 artikler i snitt pr. måned. Et viktig funn i denne studien var også at leger i større grad foretrekker artikler fra tidsskrifter med en høy vitenskapelig ranking enn fra tidsskrifter med en lavere vitenskapelig ranking. Tendensen er omvendt når det gjelder lederes bruk av faglitteratur. Det er ikke slik at ledere og rådgivere ikke leser bøker – det er et stort marked for ledelseslitteratur – men kun et lite mindretall av de mest solgte bøkene om ledelse og organisering er skrevet av forskere; de er som regel skrevet av for eksempel journalister, konsulenter, tidligere ledere og andre som ikke tilhører en akademisk institusjon (Pfeffer & Fong 2002).

Selv om dagens forskningsparadigme er godt etablert, så ser mange forskere, inkludert flere ledende forskere som som Jeffrey Pfeffer (1997) og Richard Bettis (1991), med dyp bekymring på det gapet som har oppstått mellom teori og praksis. Det har blant annet blitt påpekt at fagområdet vil kunne miste sin legitimitet hvis man utelukkende henvender seg til andre akademikere og ikke klarer å produsere forskning som faktisk påvirker hvordan aktører i organisasjoner utøver sin rolle, og hvilke intervensjoner de velger for å forbedre prosesser, strukturer, og systemer.

Skismaet mellom teori og praksis synes å være større innenfor organisasjonsteori enn innenfor andre økonomisk-administrative fag. Lærebøker i operasjonsanalyse («operations science») inneholder ofte en rekke verktøy samt praktisk anvendbare prinsipper, for eksempel knyttet til beregning av lagerkapasitet, bemanning av kundesentre, eller utforming av arbeidsstasjoner i en produksjonsvirksomhet. Lærebøker i finans er fylt med praktiske metoder for å beregne prosjektlønnsomhet, sikre seg mot valutasvingninger og redusere finansiell risiko i en virksomhet. Lærebøker i strategi inneholder rammeverk som kan benyttes til å analysere markeder og produkter og vurdere de muligheter og trusler som et selskap står overfor. Til sammenligning er de mest brukte lærebøker i organisasjonsteori (f.eks. Scott & Davis 2007;

Morgan 1998) rent deskriptive i tillegg til at de ofte benytter mye plass til «meta-diskusjoner» om hvordan organisasjoner skal forstås ut ifra alternative teoretiske perspektiver. Selv om disse bøkene forhåpentligvis bidrar til større innsikt, så vil mange studenter ha utfordringer med å utlede praktiske implikasjoner av de teorier og rammeverk som presenteres.

ETISKE OG EPISTEMISKE UTFORDRINGER VED DESKRIPTIV FORSKNING

Vi nevnte Mintzbergs sammenligning av atomer og organisasjoner ovenfor. Ifølge Mintzberg trenger fremtidige ledere fortrinnsvis deskriptiv forståelse av hvordan organisasjoner fungerer. Sammenligningen er imidlertid bygget på en misforståelse, eller i beste fall en grov forenkling, noe som sentrale bidragsytere innenfor fagområdet – som Herbert Simon, Russell Ackoff, og Chris Argyris – har tatt opp til diskusjon ved flere anledninger. Som Ackoff og Emery (1972) påpeker, er ikke organisasjoner naturlige systemer (som atomer), men «kunstige» (skapte) systemer som potensielt kan endres som følge av de beslutninger ledere og ansatte tar. I sin klassiske bok om kunstige systemer påpeker Simon (1969) at det faktisk er en utfordring i det hele tatt å skille mellom deskriptive og normative utsagn når man har å gjøre med målorienterte systemer som under forskjellige omstendigheter vil kunne se helt annerledes ut.

Argyris (1996) hevder at det å vektlegge deskriptiv teoriutvikling i seg selv er en *normativ* beslutning: Det betyr at man som forsker prioriterer å beskrive den virkeligheten som ledere og ansatte allerede har skapt – og med de begrensninger denne virkeligheten har –, i stedet for å bidra til å endre og forbedre den. Det er i tillegg problematisk at det både praktisk og etisk vil være vanskelig å oversette flere av de mest populære deskriptive teoriene i handlingsorienterte prinsipper. Den velkjente søppeltønne-modellen («garbage can model of organizational choice», Cohen, March & Olsen 1972) og teorien om løst sammenkoblede systemer («loose coupling», Weick 1976) er begge bygget på pessimistiske forutsetninger om lederes evne til å sette mål, sikre kvalitet, og levere resultater i henhold til disse målene. Mye sosiologisk orientert organisasjonsforskning er i dag bygget på institusjonell teori (Scott & Davis 2007). Når institusjonell teori benyttes for å forklare hvordan organisasjoner møter forventninger som ulike interessenter stiller (f.eks. kunder, eiere, eller myndigheter), så beskrives et repertoar av strategier som går fra å ignorere interessenters krav til å manipulere dem på mer eller mindre åpenlyse måter (Oliver 1991). Lutz (1982) påpeker at slike deskriptive teorier ofte ubevisst får normative konsekvenser ved at den virkeligheten de beskriver, blir tatt for gitt. Teoriene kan f.eks. benyttes av ledere til å fraskrive seg ansvar for sine beslutninger. Ledere kan gjøre dette ved å peke på at manglende måloppnåelse, sviktende læring og

interessekonflikter ifølge organisasjonsteoretikere er unngåelige trekk ved alle organisasjoner. Forutsetningene i teoriene mangler imidlertid empirisk begrunnelse. Organisasjonsforskere som Oliver (1991) har ikke vært ute i felten og testet om det er mulig å intervensere på måte som forener de motstridende krav som ulike interesser stiller. Det spørsmålet Argyris (2003) reiser, er om det ikke hadde vært etisk sett riktigere å fokusere på å utvikle teori som kunne bidra til at aktører i organisasjoner kan håndtere de utfordringer teoriene beskriver, på en konstruktiv måte. Med andre ord, om det ikke hadde vært riktigere å utvikle normativ teori om hva aktører bør foreta seg i en gitt situasjon.

PRAKSISORIENTERT FORSKNING

En mulig løsning på denne utfordringen er å oppmuntre til mer «praksisorientert» organisasjonsforskning som et supplement til de forskningsmetodene som hovedsakelig benyttes i dag. La meg kort beskrive tre viktige elementer for slik praksisorientert forskning. Disse er: 1) å ta faktiske utfordringer som organisasjoner står overfor, som utgangspunkt for forskningsprosjekter, 2) å formulere normative designhypoteser som kan benyttes og testes av praktikere, og 3) å utvikle verktøy og rammeverk som kan understøtte praksisbasert problemløsning og intervensjoner i organisasjoner.

Det første og mest grunnleggende er hva som motiverer et forskningsprosjekt – hvor kommer problemstillinger og hypoteser fra? Sackett (1994) tok for seg 577 studier publisert i tidsskrifter innenfor organisasjonspsykologi. Sackett fant at den store majoriteten (84 %) av artiklene bygget på eksisterende teori. I kun 3 % av tilfellene var formålet med artiklene å løse et problem som praktikere sto overfor. Nå er ikke nødvendigvis organisasjonspsykologi representativt for organisasjonsfaget totalt sett, som også inkluderer økonomisk og sosiologisk orientert forskning. Men det er grunn til å tro at resultatet ville vært det samme, og kanskje enda mer nedslående, hvis et bredere sett med tidsskrifter hadde vært inkludert. Organisasjonspsykologi er i utgangspunktet et anvendt og empirisk fag, mens organisasjonsteori over tid har blitt et stadig mer teoriorientert, fragmentert, og mindre empirisk orientert fag (McKinley 2010).

Hvis vi ønsker å produsere relevant forskning, må vi først og fremst ha en forståelse av virkeligheten og de utfordringer aktører i organisasjoner faktisk står overfor. Det beste er sannsynligvis å starte et forskningsprosjekt med relativt direkte observerbare data. Argyris (1994) nevner at Kurt Lewin i sin forskning på ledelse ofte igangsatte forskningsprosjektene med etnografiske beskrivelser av ledere i organisasjoner. Disse beskrivelsene ble deretter gjenstand for kvalitative og kvantitative analyser. Når vi først har innsikt i hvilke utfordringer organisasjoner og deres medlemmer har, kan vi i neste omgang

vurdere i hvilken grad eksisterende teori er tilstrekkelig til å forklare hva som skjer, og i hvilken grad nye forklaringsmodeller er nødvendige.

Det er også viktig å ikke bare observere organisasjoner, men identifisere de prinsipper og strategier som praktikere benytter for å håndtere de utfordringer de møter i sitt arbeid. En forutsetning for en slik fremgangsmåte er selvsagt at vi aksepterer praksis som en legitim kilde til kunnskap. De som arbeider i organisasjoner, anvender ikke nødvendigvis forskningsbasert kunnskap, men har ofte opparbeidet betydelig innsikt basert på personlig erfaring og problemløsning over tid i samarbeid med kolleger og klienter. Vi trenger metoder som sikrer at vi inkluderer slik praksisbasert kunnskap i det faglige kunnskapsgrunnlaget for profesjoner (Hoshmand & Polkinghorne 1992). Det å forstå hvordan praktikere resonnerer når de løser problemer, er en viktig forutsetning for å sikre at man fokuserer på de riktige problemstillingene, og at man er i stand til å presentere resultatene fra ens egen forskning på en måte som praktikere er i stand til å integrere i sin måte å løse problemer på.

Romme og van Aken (2009) har beskrevet hvordan et praksisorientert forskningsparadigme kan utvikles (de kaller dette «designorientert» forskning). Formålet er å utvikle en løsningbasert kunnskapsbase og dermed understøtte designprosesser som praktikere er engasjert i. Når det gjelder organisasjonsfaget, vil dette blant annet kunne bety å bidra til å forbedre hvordan ledere utformer organisasjoner for å realisere spesifikke mål. Et viktig element er å kunne formulere normative «designhypoteser». Designhypoteser ligner på deskriptive vitenskapelige hypoteser når det gjelder deres logiske form. Men i motsetning til vitenskapelige hypoteser er de normative (eller preskriptive), det vil si de inneholder regler for *hvordan spesifikke mål kan realiseres i en gitt situasjon* (se tabell 1 for et eksempel). Fordi designhypoteser har samme logiske form som vitenskapelige hypoteser, er de i prinsippet falsifiserbare. De kan bekreftes eller avkreftes gjennom å vurdere resultatene av implementering «i feltet». Romme & van Aken (2009) fremhever at designhypoteser i noen tilfeller kan utledes fra eksisterende deskriptiv teori, og at designhypoteser bør reflektere forskningsbasert kunnskap. Vice versa vil det også være mulig å konvertere en normativ designhypotese til et mer generelt deskriptivt utsagn. Med andre ord betrakter Romme og van Aken designhypoteser som et viktig bindeledd mellom teori og praksis.

Tabell 1. Sammenligning mellom forskning i vitenskapelig modus og designmodus (delvis basert på Romme & van Aken 2009)

	Vitenskapelig modus	Designmodus
Formål	Utvikle deskriptiv (generell og objektiv) kunnskap basert på data om kausale relasjoner mellom variabler.	Produsere pragmatisk valid kunnskap (kunnskap som er implementerbar, men også falsifiserbar) og understøtte intervensjoner som endrer og forbedrer systemer.
Format	«Hvis X, så Y» Eller: «X er positivt eller negativt korrelert med Y»	«I situasjon S, for å oppnå A, foreta handling B»
Eksempel	Store organisasjoner med operasjoner i ulike geografiske markeder med differensierte kundebehov som har desentral struktur og delegering av beslutningsansvar, vil over tid oppnå høyere lønnsomhet enn tilsvarende organisasjoner med en sentralisert struktur.	For å maksimalisere langsiktig lønnsomhet i en organisasjon med operasjoner i ulike geografiske markeder med differensierte kundebehov, sørg for å etablere desentrale strukturer med en høy grad av delegering av beslutningsansvar til regionsenhetene.

Som et eksempel inkluderer jeg tre designhypoteser fra et kapittel i min bok om organisasjonsdesign (Worren 2012). Dette kapitlet beskriver en rekke studier som dokumenterer at økende kompleksitet (knyttet til roller, prosesser og strukturer) har en negativ påvirkning på effektiviteten av store organisasjoner. Med andre ord er utgangspunktet for kapitlet en utfordring som flere studier har dokumentert at ledere er opptatt av. De designhypotesene som er inkludert i tabell 2, inneholder tre strategier som ledere kan velge hvis de ønsker å håndtere kompleksitet på en proaktiv måte. Disse strategiene er igjen knyttet til mer spesifikke tiltak og verktøy som er beskrevet i andre kapitler i boken.

Tabell 2. Eksempel på designhypoteser (Kilde: Worren 2012)

Målsetting	
1	Foreta periodisk vurdering av nivået av kompleksitet og de konsekvenser kompleksitet medfører.
2	Implementer systemer, verktøy og prosesser som kan bidra til å redusere negative konsekvenser av nødvendig kompleksitet («Håndter»).
3	Forenkle organisasjonsstrukturer, prosesser og individuelle roller når kompleksiteten blir vurdert som unødvendig høy («Reduser»).
4	Når nye organisasjonsmodeller, prosesser og roller utformes, underellers like forutsetninger, velg det alternativet som minimaliserer kompleksitet («Forhindre»).

Det tredje elementet i praksisorientert forskning er å fokusere på *verktøy og rammeverk*. Jeg har oppsummert ovenfor noen studier som dokumenterer at organisasjonsforskning generelt har lite direkte påvirkning på beslutningstakere og ansatte i organisasjoner. Derimot finnes det eksempler på hvordan enkelte *verktøy* som forskere har utviklet, har fått nærmest universell utbredelse. Jeg tenker for eksempel på medarbeiderundersøkelser, som praktisk talt hver eneste organisasjon gjennomfører fra tid til annen. De færreste som besvarer en slik undersøkelse, kjenner navn som Kurt Lewin eller Rensis Likert, men disse organisasjonsforskerne etablerte Survey Research Center i Michigan i USA som utviklet de fleste av prinsippene som i dag ligger til grunn for medarbeiderundersøkelser (og andre survey-undersøkelser som f.eks. kundemålinger). Med andre ord har Lewin og Likert hatt en sterk indirekte innflytelse ved at deres forskningsmetoder har blitt konvertert til verktøy som praktikere kan benytte.

Tradisjonelt blir akademisk kunnskap sett på som informasjon og forskning blir sett på som akkumulering av kunnskap (Perkins 1986). Det å betrakte kunnskap som designverktøy krever en ny forståelse hvor vi vurderer hvordan praktikere tar i bruk kunnskapen for å realisere et gitt formål. Det krever også en forståelse av de kognitive begrensninger som beslutningstakere har. Mange vel ansette teorier kan vanskelig anvendes i praksis fordi de er for komplekse (Argyris 1996, 2003). Teoriene egner seg derfor ikke som verktøy, og kan ikke testes gjennom implementering i praksis fordi ledere og ansatte rett og slett ikke har kognitiv kapasitet til å assimilere teoriene. Jeg har i en tidligere artikkel pekt på at det er behov for å utvikle prinsipper for *kognitiv ergonomi* som kan understøtte utvikling av brukervennlige verktøy basert på forskningsbasert kunnskap (Worren, Elliott & Moore 2003).

Som et eksempel kan visuell fremstilling av teorier bidra til at konsepter og kausale sammenhenger lettere forstås, huskes og aktivt benyttes når praktiskere velger hvordan de skal løse et problem, eller reflekterer over hvordan de håndterer problemstillinger de møter i sitt arbeid.

Tabell 3. Sammenligning av tradisjonell og praksisorientert forskning

	Tradisjonell organisasjonsforskning	Praksisorientert forskning
Hvordan problemstillinger identifiseres	Eksisterende teori	Anvendte problemer
Hypoteser	Deskriptive	Normative (preskriptive)
«Leveranser» fra forskningsprosjekter	Forklaringsmodeller, nye teorier, statistiske tabeller, osv.	Som i tradisjonell forskning, men supplert med verktøy som praktikere kan benytte

KONKLUSJON

Det er nå bred enighet om at organisasjonsforskning bør ha relevans, og at gapet mellom teori og praksis har blitt for stort. Samtidig er det usikkerhet når det gjelder hva den riktige fremgangsmåten er for å løse denne utfordringen. I denne artikkelen har jeg lagt frem praksisbasert forskning som ett viktig bidrag (se oppsummering i tabell 3).

Det er selvsagt flere barrierer som kan hindre en endring av et forskningsparadigme. Dagens forskningsmetoder og publiseringskrav er i stor grad institusjonalisert, og noen vil kunne frykte at faglige standarder senkes hvis man tillater et bredere sett med kriterier for evaluering av forskningsarbeider. Romme & van Aken (2009) fremhever imidlertid at praksisbasert forskning ikke er i konflikt med tradisjonelle forskningsmetoder, men et nødvendig supplement. Praksisorientert forskning bør også kunne bidra til utvikling av mer og ikke mindre valid kunnskap – ved at mer relevante teorier kan bli utviklet og deretter testet på en mer omfattende måte. Når det gjelder institusjonelle faktorer, så kreves det relativt moderate endringer – det forutsettes ikke at man radikalt forandrer rollene som praktikere og forskere utøver, men at man etablerer et mer effektivt grensesnitt mellom teori og praksis. Dette bør komme både praktikere og forskere til gode.

REFERANSER

- Ackoff, R. og F.E. Emery. 1973. *On Purposeful Systems*. Aldine-Atherton. Chicago IL
- Aken, J.E. van & A.G.L. Romme. 2009. Reinventing the future: adding design science to the repertoire of organization and management studies. *Organization Management Journal* 6: 5–12
- Argyris, C. 1996. Unrecognized defences of scholars: Impact on theory and research. *Organization Science* 7: 79–87
- Argyris, C. 2003. Actionable knowledge. I: H. Tsoukas & C. Knudsen, red. *The Oxford Handbook of Organization Theory*. Oxford: Oxford University Press
- Bettis, R. 1991. Strategic Management and the Straightjacket: An Editorial Essay. *Organization Science* 2: 315–319
- Cohen, M.D., J.G. March & J.P. Olsen. 1972. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17: 1–25
- Donaldson, L. 2003. Organizational theory as a positive science. I: H. Tsoukas & C. Knudsen, red. *The Oxford Handbook of Organization Theory*. Oxford: Oxford University Press
- Hoshmand, L.T. & D.E. Polkinghorne. 1992. Redefining the science practitioner relationship and professional training. *American Psychologist* 47: 55–66
- Lutz, F.W. 1982. Tightening up Loose Coupling in Organizations of Higher Education. *Administrative Science Quarterly* 27: 653–669
- McKibbin K.A., R.B. Haynes, R.J. McKinlay & C. Lokker. 2007. Which journals do primary care physicians and specialists access from an online service? *Journal of the Medical Library Association* 95: 246–254
- McKinley, W. 2010. Organizational theory development: Displacement of ends? *Organization Studies* 31: 47–68
- Morgan, G. 1998. *Images of Organization*. Thousand Oaks CA: Sage
- Oliver, C. 1991. Strategic Responses to Institutional Processes. *Academy of Management Review* 16: 145–179
- Perkins, D.N. 1986. *Knowledge as Design*. Hillsdale NJ: Lawrence Erlbaum Associates
- Pfeffer, J. 1997. *New Directions for Organization Theory: Problems and Prospects*. New York: Oxford University Press
- Pfeffer, J. & C. Fong. 2002. The end of business schools? Less success than meets the eye. *Academy of Management Learning and Education* 1: 78–95
- Quinn, J.B., H. Mintzberg & R. James. 1988. *The Strategy Process*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall
- Rynes, S., J. Bartunek & R. Daft. 2001. Across the Great Divide: Knowledge Creation and Transfer Between Practitioners and Academics. *Academy of Management Journal* 44: 340–355
- Sackett, P.R. 1994. *The Content and Process of the Research Enterprise within Industrial and Organizational Psychology*. Presidential address, Society for Industrial and Organizational Psychology, Nashville, Tennessee, April 9
- Scott, W.R. & G.F. Davis. 2007. *Organizations and Organizing: Rational, Natural and Open Systems Perspectives*. Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall
- Simon, H.A. 1969. *The Sciences of the Artificial*. Cambridge MA: MIT Press
- Weick, K.E. 1976. Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly* 21: 1–19
- Wilkerson, J.M. 1999. On research relevance, professors' «real world» experience, and management development: are we closing the gap? *Journal of Management Development* 18: 598–613

Worren N., K. Moore & R. Elliott. 2002. When theories become tools: Toward a framework for pragmatic validity, *Human Relations* 55: 1227–1250

Worren, N. 2012. *Organisation Design: Re-defining Complex Systems*. Essex: Pearson Education

ABSTRACT

The development and testing of *descriptive theories* has been the main purpose of research in the organizational sciences. New research is initiated to expand on existing theory rather than to solve an applied problem. This research paradigm has led to a deep schism between theory and practice. The author argues that one should build a better interface between theory and practice by encouraging *practice oriented research*. Practice oriented research should be as rigorous as normal research but should be motivated by actual challenges facing organizations, should lead to the development of prescriptive design propositions, and be supported by tools that practitioners can use to effect changes in their organizations.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Nicolay Worren er selvstendig konsulent bosatt i Oslo. Han bistår ledere i å utforme mer effektive organisasjoner. Han har mastergrad fra McGill-universitetet og doktorgrad fra Said Business School, Oxford University. Han skriver en blogg: www.organizationdesign.net

Informasjon til bidragsytere

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

Bedømmelse av artikler

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

Forfatters ansvar og rettigheter

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

Innsending av artikler

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

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

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

Kronikker, debattinnlegg og bokmeldinger

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

Referanser settes opp på følgende måte:

(Bok)

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

(Artikkel i tidsskrift)

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

(Kapittel i bok)

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

Referanser i teksten

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

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

Retningslinjer for vurdering av artikler til

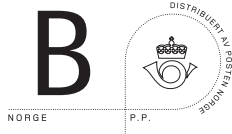
Nordiske Organisasjonsstudier

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

For mer informasjon, se tidsskriftets hjemmeside:

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

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



Nordiske OrganisasjonsStudier

Innhold

Introduksjon: Organisasjonsstruktur Torstein Nesheim	3
ARTIKLER	
Hovedproblemet for organisasjonsforskningen: begrepsinflasjon og IT-aversjon Lars Groth	7
Betingelser og beskrankninger for effektivisering. Belyst gjennom organisering av spesialiserte enheter for saksbehandling Tone Alm Andreassen	30
DEBATT	
Perspektiver på størrelse og styringslogikk i organisasjoner Jan Thorsvik	53
Hvordan utvikle organisasjonsfaget som en praksisorientert disiplin med fokus på normativ teori Nicolay Worren	66