

# Modernisering av offentlig sektor: Endringsprosesser, legitimitet og løse koblinger

Tor Busch og Lone Sletbakk Ramstad

## Abstract

*Offentlige virksomheter står i dag foran store utfordringer knyttet til effektivitet og legitimitet og nye løsninger hentes ofte fra privat sektor. Forskning viser at det ofte kan oppstå løse koblinger mellom nye strukturelle forhold og organisasjonsatferd. Utgangspunktet for denne artikkelen er en undersøkelse av endringsprosesser som fant sted i en større bykommune etter at det var gjennomført relativt store organisasjonsmessige endringer. Resultatene viser at endringsstrategiene endret karakter underveis – med en kombinasjon av teknisk-rasjonelle og humanistiske strategier i utredningsfasen, politiske strategier i beslutningsfasen og en mer eksplorativ strategi i implementeringsfasen. Det viste seg videre at legitimiteten til endringene hadde ulik basis blant politikere, administrative ledere og enhetsledere. Årsaken til løse koblinger på tjenestenivå kunne primært føres tilbake til at endringene hadde lav legitimitet på enhetsnivå og ledelsens valg av endringsstrategier i implementeringsfasen*

Velferdsstaten står i dag ovenfor store utfordringer med hensyn til legitimitet og effektivitet – noe som har ført til en omfattende internasjonal endringsbølge i offentlig sektor (Kettl 2000). I Norge har Normanutvalgets beregninger hatt stor betydning for utviklingen. De beregnet effektiviseringspotensialet i offentlig sektor i Norge til å være 170 milliarder norske kroner (NOU 1991:28, Mørkved 2001). Alle norske regjeringer har siden hatt modernisering av offentlig sektor på dagsorden. De konkrete endringene har i stor grad vært i samsvar med den internasjonale trenden ”New Public Management” som ble registrert i England i begynnelsen av 80-årene under Thatcher’s regime. Målet med NPM var å øke effektiviteten i offentlig sektor ved innføring av modeller fra privat næringsliv. De første endringene var preget av sterkere hierarkisk kontroll, større vekt på resultatevalueringer, sterkere kundeorientering, deregulering av arbeidsmarkedet og overgang til individuelle lønssystemer. I senere tid er det utviklet nye modeller med blant annet større vekt på kvasimarkeder, ledelseskontrakter, konkurranseutsetting, nedskjæring og større fleksibilitet og variasjon i tjenestetilbudet (Ferlie et al, 1996).

”New Public Management” har utfordret den etablerte kulturen i offentlig sektor med dens grunnleggende antakelser, verdier og normer for ledelse. Tidligere verdier forankret i offentlig administrasjon, bl. a. det å tjene offentlige interesser, er blitt konfrontert med markedsstyring og markedsliknende organisasjons- og styringsprinsipper. Den offentlige sektors makt skulle reduseres, og institusjonene skulle moderniseres og effektiviseres. Hittil har vi hatt den sterkeste utvikling i land som England, USA, Canada, New Zealand, Australia og Sverige og Norge ligger i så måte et stykke bak (Olsen and Peters, 1996). I dag er det tegn som tyder på at mange av de prinsippene som ligger til grunn for ”New Public Management” i økende grad finner innpass i norsk forvaltning - både på statlig, regionalt og lokalt nivå.

NPM består i følge Klausen (2001) av to søyler . Den første søylen er knyttet til ønsket om en liberalistisk markedsorientering av offentlige virksomheter og har ført til bruk av en rekke nye instrumenter som privatisering, konkurranseutsetting, frie forbruksvalg, brukerbetaling etc. Den andre søylen i NPM er knyttet til organisasjon og ledelse. Her finner vi spesielt introduksjon av ledelses- og organisasjonsprinsipper fra privat sektor - målstyring, strategisk ledelse, resultatmålinger, serviceledelse, økonomistyring etc. Selv om NPM ikke representerer noen samlet teori, bygger mange av løsningene på public choice teorien. De mest grunnleggende bidragene er kommet fra Niskanen (1971) og Miqué og Bélanger (1974). Ut fra prinsippal-agent teori hevder de at en offentlig leder vil forsøke å maksimere sitt

budsjettmessige spillerom eller slakk. Deres modell predikerer derfor lav produktivitet i offentlig virksomheter. Antagelsen av at offentlige ledere kan opptre som opportunister er et viktig grunnlag for mange av de styringsmessige løsninger vi finner innenfor NPM – spesielt den store vekten på markeds løsninger.

Pollitt (2002) hevder at det har vært overraskende få uavhengige og brede evalueringsprosjekter rettet mot å måle effektene av den pågående endring i offentlig sektor og at mange av undersøkelsene lider av store konseptuelle og metodologiske svakheter. Et interessant spørsmål som er reist i denne forbindelse er om de strukturelle endringene som er gjennomført har ført til mer velfungerende systemer innenfor offentlig sektor. Pollitt og Bouckaert (2000) hevder at forskning på dette området viser et komplisert mønster av ulike effekter – hvor noen kan betraktes som forbedringer, mens andre har hatt en motsatt effekt. Bakgrunnen for dette kan ligge i løse koblinger mellom strukturelle forhold og organisatoriske handlinger. Dette er i følge Orton og Weick (1990) et erkjent problem og de hevder at løse koblinger kan føre til at nye strukturelle løsninger i liten grad påvirker organisasjonsmedlemmenes atferd.

Dette er også en sentralt poeng innenfor ny-institusjonell teori i organisasjonssosiologi. Røvik (1998) hevder at begrunnelsen for mange av endringene innenfor offentlig sektor synes å ligge et sted mellom behovet for å øke produktiviteten og behovet for å vise handlingskraft og handlingsvilje – dvs at endringene har både et symbolperspektiv og et verktøyperspektiv. Brunsson (1985, 1989) viser at dette kan oppleves som et dilemma i offentlige virksomheter som utsettes for press fra omgivelsene. Det forventes at organisasjonen ivaretar tjenesteproduksjonen med høy effektivitet og samtidig har en struktur som er ideologisk korrekt. I følge Røvik (1998) kan de fleste konseptene innenfor ”New Public Management” danne grunnlaget for et slikt dilemma - de implementeres både for å skape effektivitet og legitimitet. Konsekvensen av dette kan i følge Meyer og Rowan (1977) være at konsepter som introduseres for å øke organisasjonens legitimitet kan dekobles fra den daglige aktivitet i virksomheten.

På denne bakgrunn er det et interessant spørsmål om de endringer som i dag introduseres i offentlig sektor skaper de ønskelige resultater eller om det oppstår løse koblinger som reduserer deres effekt på tjenesteproduksjonen. Formålet med den undersøkelsen som presenteres her var å undersøke hvilke forhold som synes å påvirke graden av løse koblinger knyttet til introduksjon av 2-nivå modellen og prinsippene bak bestiller-utfører modellen i en norsk kommune. Med utgangspunkt i ny-institusjonell teori ble hovedfokuset satt på betydingen av legitimitet.

### **Teoretisk utgangspunkt**

Weick (1976) definerte løse koblinger som en situasjon hvor sammenknyttede elementer også viste klare tegn på å være atskilt og ha en egen identitet. Han videreutviklet senere denne definisjonen til at løse koblinger er tilstede når ulike elementer påvirker hverandre ”*suddenly (rather than continuously), occasionally (rather than constantly), negligibly (rather than significantly), indirectly (rather than directly), and eventually (rather than immediately)*” (Weick 1982, s. 380). Etter en gjennomgang av foreliggende forskning om løse koblinger konkluderte Orton og Weick (1990) med at begrepet hadde fått mange dimensjoner og i liten grad representerte en sammenfallende teori. De oppsummerer blant annet med at det kan være løse koblinger mellom individer, mellom avdelinger, mellom organisasjoner og omgivelser, mellom aktiviteter, mellom ideer og mellom intensjoner og handlinger. En annen sentral konklusjon var at løse koblinger både kan ha positive og negative konsekvenser for organisasjonen. Når det gjelder årsaken til løse koblinger peker de blant annet på uklare mål-middelsammenhenger som kan knyttes til forskning omkring begrenset rasjonalitet, selektiv

persepsjon, usikkerhet, tvetydighet og immaterielle eiendeler i produksjonsprosessen. I tillegg nevnes fragmentert internt og eksternt miljø.

Orton og Weick (1990) hevder at ny-institusjonell teori i organisasjonssosiologi, som har en sentral hypotese om dekobling, representerer et mer distinkt paradigme og fremstår som en mer kompakt teori med sterkere empirisk fundament enn teoriene knyttet til løse koblinger. Scott (1995) definerer en institusjon som bestående av ”*cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior*” (s. 33). Ny-institusjonell teori i organisasjonssosiologi bygger primært på den kognitive pilaren og legger stor vekt på sosial-konstruktivisme (Berger og Luckmann, 1966) hvor den sosial virkeligheten hevdes å være en menneskelig konstruksjon som er skapt gjennom sosial interaksjon. Den prosessen som fører til at atferd blir gjentatt og tilskrevet en bestemt mening av en selv og andre blir definert som institusjonalisering. Teorien kan knyttes til to sentrale artikler i 1977 - Meyer og Rowan (1977) og Zucker (1977). Meyer og Rowan legger et makroperspektiv til grunn og hevder at en organisasjon for å oppnå legitimitet må inkorporere de organisasjonsmessige strukturer, prosedyrer og regler som er institusjonalisert i samfunnet. Zucker tar et kognitivt utgangspunkt og legger vekt på at når sosiale kunnskaper er institusjonalisert, vil de fremstå som en del av den objektive virkelighet og danne grunnlaget for en felles virkelighetsoppfatning.

Ny-institusjonell teori i organisasjonssosiologi har spesielt fokusert på hvordan organisasjoner tilpasser seg sine institusjonelle omgivelser, og både Meyer og Rowan (1977) og DiMaggio og Powell (1983) hevder at *isomorfisme* er en sentral prosess. For å oppnå legitimitet vil organisasjoner inkorporere institusjonaliserte regler og mønstre i egen virksomhet og dette vil gi en ramme for utvikling av formelle organisasjoner. Røvik (1998) benevner disse som *standard organisasjonsoppskrifter* - dvs de gir retningslinjer for hvordan en organisasjon skal utforme strukturer og prosedyrer i egen virksomhet. Det som er spesielt med disse oppskriftene er at de både representerer løsninger og det som kan kalles tidstypiske problemer. De skaper derfor både fokus mot hvilke problemer som bør løses i en gitt situasjon og tilbyr løsninger på disse.

I følge Meyer og Rowan (1977) vil de rasjonaliserte mytene som skaper mening og legitimerer den formelle strukturen ikke alltid være i samsvar med de krav til styring og organisering som settes av den tekniske kjernen. Det oppstår derved en konflikt mellom de institusjonelle og de tekniske krav. Resultatet kan bli at organisasjonen adopterer institusjonaliserte strukturer og prosedyrer, men lar være å implementere dem på det operative nivået. Meyer og Rowan fremsetter altså en hypotese om at organisasjoner for å unngå konflikter vil *frikoble* strukturelementer fra den daglige aktivitet og fra hverandre. Covaleski, Dirsmith og Michelman (1993) hevder at grad av dekobling bør analyseres i relasjon til den relative maktfordeling mellom interessentene. Dette er en støtte til Clegg (1989), Powell (1985) og Tolbert (1988) som også trekker frem makt som en sentral variabel når det gjelder grad av dekobling. Sahlin-Andersen (1996) hevder at dersom en organisasjon endrer den sosiale konstruksjon av sitt organisasjonsfelt og derved sin identitet, kan reformer som i første runde synes å være frikoblet fra de daglige operasjoner være starten på en forandingsprosess som på lengre sikt vil føre til sterkere koblinger mellom struktur og atferd og en ny identitet.

Friedland og Alford (1991) viser at hver organisasjon simultant vil utsettes for mange institusjonelle krav som delvis er inkonsistente. Forskjellige interessentgrupper, både interne og eksterne, kan ha forskjellige krav til organisasjonens struktur og prosedyrer. Som et svar på dette må organisasjonen forsøke å speile inkonsistente normer, dvs gi forskjellige bilder av seg selv til de ulike interessentgruppene. Brunsson (1989) har studert disse prosessene i offentlige virksomheter og hevder at det fører til en separasjon av virksomheten i en politisk organisasjon og en handlingsorganisasjon. Ved å dekode disse to systemene vil det være lettere å opprettholde legitimiteten i forhold til inkonsistente institusjonelle omgivelser. Dekoblingen mellom politikk og handling kan gjennomføres gjennom en separasjon av tid, saksområde, omgivelser eller

organisatoriske enheter. Røvik (1998) hevder at dette er en vanskelig prosess og at risikoen for å bli avslørt av interessentene er stor.

Suchman (1995) hevder at til tross for at legitimitet er et sentralt begrep innenfor ny-institusjonell teori er begrepet i liten grad utdypet og problematisert. Han legger en bred definisjon til grunn og definerer legitimitet som ”*a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed systems of norms, values, beliefs, and definitions*” (s. 574). På bakgrunn en litteraturgjennomgang identifiserer han tre former for legitimitet – pragmatisk, normativ og kognitive legitimitet. Den pragmatiske legitimitet er basert på et nytteperspektiv. Organisasjonen får legitimitet fordi den antas å være et nyttig verktøy i samfunnsmaskineriet. Normativ legitimitet er knyttet til at handlingene som utøves, ligger innenfor aksepterte normer. Denne legitimiteten kan i følge Suchman (1995) ha flere former. Den kan være knyttet til konsekvensene av organisasjonens handlinger, de teknikker og prosedyrer som legges til grunn, de strukturer som er etablert eller ledernes personlighet og karismatiske evner. Kognitiv legitimitet bygger på at enkelte organisasjoner eller særtrekk ved organisasjoner «tas for gitt». Organisasjonen blir ikke vurdert ut fra om den er nyttig, eller om aktivitetene ligger innenfor aksepterte normer. Organisasjonen har legitimitet fordi den er tilpasset våre mentale bilder av virkeligheten.

## Metode

Undersøkelsen ble gjennomført som en casestudie av en kommunal virksomhet som hadde gjennomført omfattende organisatoriske endringer. Analysen hadde som formål å undersøke hvilken betydning valgte endringsstrategier og endringenes legitimitet hadde for grad av dekobling mellom struktur og atferd.

Måling av organisasjonsmessige effekter skaper betydelige forskningsmessige utfordringer. Patton (1990) hevder at vi innenfor evalueringsforskningen står foran to konkurrerende paradigmer – et logisk-positivistisk paradigme med vekt på kvantitative/eksperimentelle metoder for å teste hypotetisk-deduktive generaliseringer og et fenomenologisk paradigme med vekt på kvalitative/naturalistiske metoder for å forstå menneskelige erfaringer i spesifikke sammenhenger. Det er i liten grad mulig å fange opp organisasjonsmessige endringer gjennom eksperimentelle eller kvasieksperimentelle metoder. Til det er de fenomener som skal studeres for komplekse og utstrukturerte. På denne bakgrunn ble det valgt et mer eksplorativt forskningsdesign med hovedvekten på kvalitative data.

Intervjuene var semistrukturerte og respondentene ble spurt om legitimitet, endringsstrategier og forhold knyttet til læring og atferdsendring. I alle intervjuene var begge forskerne tilstede. Det ble foretatt gruppeintervjuer av ansatte, politikere, tillitsvalgte, enhetsledere og prosjektledere. I gruppene deltok 4-7 personer og intervjuene hadde en varighet på ca. 2 timer. De ble skrevet ut og kontrollert av begge forskerne. I den grad det var mulig ble alle utsagn knyttet til endringer i organisasjonsmessige prinsipper og styringssystemer kontrollert gjennom dokumentanalyse. I tillegg ble det etablert en refleksjonsgruppe som var sammensatt av ledere, ansatte og tillitsvalgte i kommuneadministrasjonen. Denne gruppen ble benyttet som et forum for å diskutere generelle problemstillinger i forkant av undersøkelsen og foreløpige konklusjoner etter at intervjuene var gjennomført. Det ble også arrangert to møter med kommunens overordnede ledelse.

Intervjuer og møter ble foretatt i september-oktober 2002. Rapporter fra alle endringsprosjektene ble benyttet som sekundærdata og aktivt trukket inn i intervjuene etter behov.

## Resultater

Case-kommunen innførte en 2-nivå struktur i 1998 med 2 myndighetsnivåer – rådmann og driftsenheter. Innenfor hver driftsenhet kan det være flere formelle nivåer slik at kommunen reelt sett hadde flere enn to hierarkiske nivåer. Enhetslederne fikk utvidet ansvarsområde og gjennom lederkontrakter skulle det settes sterkere fokus på resultater. Bemanningen og kompetansen i Rådmannens stab ble også vurdert. Prosjektet omfattet totalt 200 ansatte, hvor ca 60% fikk endret tjenestested med til dels nye oppgaver og funksjoner. Samtidig ble det vedtatt å innføre bestiller-utfører modellen som overordnet styringsprinsipp.

### *Forankring og legitimitet*

Respondentene hevdet at behovet for endringer fremsto som uklart og at prosessene for å avklare behov i liten grad tok utgangspunkt i hvordan organisasjonen reelt sett fungerte. Prosessene ble styrt fra toppen og endringsbehovene ble definert av ledelsen. Dette skapte en uklarhet som førte til mange ulike tolkninger av hva som var bakgrunnen for og formålet med de store endringsprosjektene. Respondentene savnet også en visjon for kommunens utvikling som kunne sette de ulike prosjektene inn i en større sammenheng. Det ble hevdet at dette hadde stor betydning for prosjektenes legitimitet og forankring og for medarbeidernes grad av engasjement og motivasjon. Respondentene hevdet også at enkelte prosjekter ble presentert under såkalte ”falske flagg” – de ble bevisst markedsført under mål som hadde høy legitimitet i organisasjonen.

I følge respondentene påvirket språk og begrepsapparat i seg selv prosjektenes legitimitet. I endringsprosjektene ble det introdusert en rekke nye begreper som mange av medarbeiderne hadde problemer med å forstå. I følge tillitsvalgte hadde også den overordnede ledelsen problemer med å definere en del av de nye begrepene. Denne uklarheten førte til at ledelsen mistet noe av troverdigheten i forhold til medarbeiderne. Det uklare språket hemmet diskusjonen og reduserte muligheten for erfaringslæring. Respondentene mente også at det ikke ble lagt nok vekt på å skape formelle møteplasser for å skape forståelse for endringenes innhold blant medarbeidere. Allmøter ga i følge respondentene god informasjon, men de var ikke tilstrekkelig for å oppnå forståelse av innholdet i endringene. Språket ble i denne sammenheng mer en barriere enn et virkemiddel for å skape større innsikt. Med hensyn til forankring og legitimitet mente respondentene at ledere på de ulike nivå generelt burde være mer synlige som formidlere av endringsbudskapet.

Flere respondenter trakk fram at enkelte endringsprosjekter kom i konflikt med medarbeidernes faglige identitet – noe som bidro til å skape lojalitetsproblemer i forhold til eget fag. Andre pekte på at endringsprosjektene skapte usikkerhet blant medarbeiderne i forhold til overtallighetsproblematikk, endret arbeidsinnhold og ansvarsområde/rolle. Når det gjelder belønninger var det eksempler på at driftsenhetene fikk lovnader om at kalkulerte innsparinger i ettertid kunne benyttes fritt av enheten til utviklingsarbeid og forbedring av tjenestetilbudet. Det var tilfeller hvor slike lovnader ikke ble fulgt opp ut fra begrunnelser om at det var vanskelig å synliggjøre innsparingene i ettertid. Dette reduserte medarbeidernes tillit til ledelsen med hensyn til at innsparinger skulle komme enheten til gode.

Det ble opplevd som et problem at enkelte endringer representerte et brudd med medarbeidernes forestillinger om hvordan offentlig sektor burde organiseres. Nye organisasjons- og styringsformer fikk lav legitimitet på grunn av at de representerte ”fremmede” strukturer og atferdsregler. Dette gjaldt for eksempel sterk fokus på resultater, konkurranseeksponering og bruk av interne markedsløsninger. Motstanden mot disse løsningene ble blant annet begrunnet med at løsninger også var politisk omdiskutert. Respondentene hevdet at dersom det ble gjennomført endringer som bygde på et svakt politisk flertall og de samtidig stred mot egne oppfatninger, normer og verdier, ble legitimiteten sterkt

svekket og det ble mer ”akseptert” å yte ulike former for motstand. Tilsvarende effekt oppsto dersom løsningene var omdiskutert i den samfunnsdebatten som utspant seg i media.

Respondentene hadde også opplevd at endringene i ulik grad var forankret i den øverste ledelsen. Dette gjaldt både i forhold til overordnede planer/strategier og ledelsens grad av samstemmighet med hensyn til ulike endringsprosjekter. Respondentene hevdet at dersom det ble opplevd å være intern uenighet i ledergruppen, ble prosjektets status svekket – noe som legitimerte motstand eller uenighet på lavere nivå i organisasjonen. Dette ble forsterket ved at de ulike kommunaldirektørene sendte forskjellig informasjon om prosjektene ned i organisasjonen. Resultatet ble uklarhet, konflikter og redusert legitimitet.

Det var en utbredt oppfatning at det hadde blitt gjennomført for mange organisatoriske endringer i kommunen i løpet av den siste 5-10 års perioden. Enkelte pekte på at endringene ikke rakk ”å sette seg” før nye endringsprosjekter ble startet opp. Mange mente at det store omfanget av endringsprosjekter hadde ført til en ”endringstretthet” som bidro til at det ble vanskelig å skape engasjement, motivasjon og legitimitet. I tillegg ble det hevdet at endringsarbeidet ikke ble fulgt godt nok opp i forhold til mål og resultater – noe som reduserte læringseffekten. Det må poengteres at dette er synspunkter som primært ble hevdet at de respondentene som var blitt direkte berørt av endringene. Men det var en utbredt holdning blant alle respondentene at de hyppige endringsaktivitetene hadde vært belastende for organisasjonen.

### *Endringsprosessen*

Alle store endringer ble organisert som egne prosjekter og de gjennomgikk normalt tre faser – utredning, beslutning og implementering. I den første fasen blir det etablert en formell prosjektorganisasjon med egen prosjektleder. Alle prosjektene ble forankret i rådmannens ledergruppe og en av kommunaldirektørene ivaretok den overordnede styringsfunksjonen. Prosjektlederne opplevde det som et problem at styringsfunksjonen ble ivaretatt svært ulikt – avhengig av hvilken kommunaldirektører som hadde ansvaret. Noen la opp til en tett og direkte styring, mens andre lot prosjektledelsen få tilnærmedesvis frie hender. Det ble hevdet at ledergruppen hadde en uklar holdning til hvordan styringsrollen skulle ivaretas. Styringen ble derved uforutsigbar og det ble stilt spørsmål til om dette totalt sett kunne ha negativ effekt på det endringsarbeidet som foregikk i kommunen.

Selv om det var samstemmighet om at involvering var viktig, var det også mange som var kritisk til både mengden og formen av medvirkning i prosjektene. De hevdet at dette kunne hemme fremdriften og føre til unødvendig stort ressursforbruk og motstand blant medarbeiderne. For det første ble det stilt spørsmål om hvilken form for involvering som burde benyttes – sammensetning av prosjektgruppen, bruk av arbeidsgrupper, tillitsvalgtes rolle, bruk av høringsrunder etc. For det andre ble det reist spørsmål om hvem som burde involveres – de som har en spesiell kompetanse, de som sitter i spesielle stillinger eller de som representerer bestemte grupper. For det tredje ble det reist spørsmål om i hvilken fase av prosjektet det er viktig å legge vekt på involvering. Det ble også reist et spørsmål om involveringen hadde noe reelt innhold – eller om det kun var et virkemiddel for å gi medarbeiderne en følelse av medvirkning. Enkelte respondenter hevdet at de store trekkene var bestemt på forhånd og at medvirkningen fungerte mer som manipulasjon.

Respondentene hevdet at det ofte foregikk ”politiske” prosesser under utredningsfasen. Ulike grupper benyttet seg av maktstrategier for å ivareta egne interesser. Selv om dette til en viss grad var akseptert, var det en tendens til å definere bort motstand, konflikter og uenighet. De ”politiske” prosessene foregikk derfor i det skjulte og motforestillinger mot endringene kom ikke åpent frem. Respondentene opplevde at dette reduserte mulighetene for refleksjon og læring underveis i prosjektet. Prosjektene skulle fremstå som rasjonelle endringsprosesser, mens virkeligheten ofte var en annen. Respondentene opplevde at dette skapte latente

problemer og konflikter som fikk negativ effekt i den etterfølgende implementeringsprosessen.

Når utredningsprosessen var avsluttet ble den formelle prosjektorganisasjonen oppløst og saken ble fremmet til politisk beslutning. I denne fasen økte de politiske aktivitetene. Ikke bare i det politiske miljøet – det var også vanlig at medarbeidere i kommunen som var motstandere av endringene tok direkte kontakt med ”sine” politikere. Det ble en kobling mellom medarbeidere, politikere og andre interessegrupper som kunne få stor betydning for den endelig politiske beslutning. Disse prosessene hadde liten aksept blant respondentene og de mente det representerte en ukultur hvor særinteresser forsøke å gjøre seg gjeldende utenom de formelle kanalene. Det er vanskelig å si hvor stort omfang disse prosessene hadde – ettersom de skjedd i det skjulte og hadde relativ lav legitimitet.

Etter politisk beslutning gikk man over i implementeringsfasen. De større strukturelle endringene ble gjennomført etter en klar tidsplan og respondentene hadde stort sett positive erfaringer med denne fasen. Informasjonen fungerte godt og det ble tatt hensyn til individuelle behov. Det var mer kritiske kommentarer til de endringene som skulle finne sted i tjenesteproduksjonen. Ansvar for disse endringene ble overlatt til linjeledelsen uten noen krav om formell prosjektorganisering. Respondentene hevdet at prosjektene hadde en tendens til å forsvinne i denne fasen – ”*hvor ble det av prosjektene?*” var et gjennomgående spørsmål. Det var vanskelig å få vite hva som skjedd, hvem som hadde ansvaret og hvilke resultater som ble oppnådd – mangelfull evaluering ble opplevd som et stort problem. Flere respondenter oppfattet det som et problem at det ikke ble iverksatt sanksjoner ved illojalitet mot endringsvedtak. I enkelte miljøer ble det oppfattet som legitimt å være illojal mot endringsvedtak dersom det ble begrunnet ut fra etablerte ”sannheter” - for eksempel faglige begrunnelser.

Det var enighet om at ansvaret måtte legges på linjeledelsen, men det ble hevdet at svak formell organisering og manglende ressurstildeling i stor grad svekket mulighetene til å skape endringer på lavere nivå i organisasjonen. Det ble forventet at endringene skulle iverksettes uten noen form for tilrettelegging som kunne bidra til motivasjon for endring og læring, forståelse av endringens innhold og læring gjennom handling og praksis. Det ble også stilt kritiske spørsmål til om de nye lederkontraktene egnet seg som virkemiddel i den overordnede styringen av enhetene.

Tett kommunikasjon mellom enhetsleder og medarbeidere ble trukket fram som et kritisk punkt i implementeringsfasen. Det ble hevdet at for å skape en felles forståelse for endringene, burde lederne bruke mer tid sammen med sine medarbeidere. Enkelte respondenter hadde erfaring med at diskusjonen ble låst for tidlig i prosessen – noe som medførte negative konsekvenser for implementeringen. Det var også et problem at enkelte enheter var så store at det var svært vanskelig å etablere en fruktbar dialog mellom leder og medarbeidere. Manglende endringskompetanse på ledernivå ble også opplevd som mer kritisk i store enheter.

Prosjektlederne som ble intervjuet opplevde at de ofte fikk et stort ansvarsområde uten å ha den nødvendige endringskompetanse. Deres primærkompetanse ligger på et annet område enn det som kreves i store endringsprosjekter. Som prosjektleder kreves innsikt i både endringsprosesser, endringsledelse, og de konkrete sakene/endingene som skal utredes. Prosjektlederopplæringen som er gjennomført synes å ha hatt en positiv effekt. Den har også fungert som et forum hvor opplevde problemer i prosjektene kunne diskuteres innenfor trygge rammer. For å kompensere for opplevd kompetansemangel etterlyste prosjektlederne et veiledersystem hvor de kunne søke bistand og støtte i vanskelige faser. Prosjektlederne opplevde at de hadde et stort lederansvar og dersom styringsgruppen valgte en passiv rolle, oppsto det behov for et forum hvor egne erfaringer kunne legges frem til diskusjon. Det blir også fremhevet at eksterne konsulenter spilte en viktig rolle i endringsarbeidet. De fungerte

godt som veiledere og tilførte prosjektene viktig kapasitet. På den måten avlastet de prosjektledelsen og kompenserte for eventuell manglende kompetanse. Mange av respondentene hevdet at rolleavklaringen mellom prosjektleder og ekstern konsulent var viktig. Prosjektledelsen måtte definere betingelsene og bevisst styre bruken av konsulentene.

## Diskusjon

Undersøkelsen viste at det ble gjennomført en omfattende strukturell endring i kommunen. En ny 2-nivå modell ble introdusert, en stor bydelsadministrasjon ble fjernet og det ble opprettet en ny stor stabsorganisasjon. Disse endringene var svært synlige og mange av medarbeiderne fikk ny arbeidsplass og nye oppgaver. Det ble også innført nye styringsrutiner og enhetslederne fikk nye ansvars- og myndighetsområder. Når det gjelder disse endringene som primært berører design av stillinger og gruppering av oppgaver (Mintzberg 1983) er det en klar kobling mellom struktur og atferd. Problemene med dekobling synes først å oppstå når det gjelder atferden innenfor eget handlingsrom. Dette er mest synlig når det gjelder enhetslederne. Gjennom lederkontrakter, nye resultatbaserte styringsformer og stor vekt på lederopplæring var det en klar intensjon om å endre ledelsesfunksjonen på enhetsnivå. På dette området er det klare indikasjoner på at det er løse koblinger mellom ønsket og realisert atferd. Graden av dekobling mellom struktur og adferd synes altså primært å oppstå i forhold til styring og koordinering – noe som kan tolkes som at graden av opportunisme kan være en avgjørende faktor. Dette er en problemstilling som i liten grad er behandlet innenfor ny-institusjonell teori i organisasjonssosiologi.

Problemet med dekobling synes også i større grad å være knyttet til ulik legitimitet enn til forholdet mellom legitimitet og effektivitet. Resultatene viser at den administrative ledelsen synes å legge størst vekt på kognitiv legitimitet – noe som er i samsvar med ny-institusjonell teori i organisasjonssosiologi (Scott 1995). To-nivå modellen ble innført uten at det var noen felles erkjennelse av at den eksisterende modellen var dysfunksjonell. I så måte kan vi si at 2-nivå modellen var en moderne organisasjonsoppskrift som ble hentet inn av kommunen. Det var en svært synlig endring som kunne symbolisere både handlekraft og evne til å ta tak i de tidstypiske problemer som er knyttet til denne modellen. Dette gjelder spesielt en tettere vertikal kommunikasjon, en sterkere vekt på resultatstyring og en slanking av organisasjonen. Dette er alle tidstypiske problemer som er knyttet opp mot mange av dagens organisasjonsoppskrifter (Røvik 1998).

Den manglende fokus på implementeringsfasen er et tegn på at den overordnede ledelsen ikke la så stor vekt på den pragmatiske legitimiteten. Rent retorisk ble det naturligvis gitt uttrykk for at endringene skulle føre til en bedre ressursutnyttelse og tjenestekvalitet, men oppfølgingen og den mangelfulle evalueringen kan tyde på at implementeringsarbeidet hadde lavere prioritet. På politisk nivå synes 2-nivå modellen å ha en sterkere pragmatisk legitimitet – politikerne forventet at modellen skulle føre til en mer velfungerende kommune og var i mindre grad opptatt av at dette var en moderne organisasjonsoppskrift eller at modellen rent normativt var å foretrekke fremfor andre modeller. Med bestiller-utfører modellen stilte det seg annerledes. Den bringer med seg noen antagelser om at konkurranse og interne markeder vil fungerer bedre enn hierarkiske løsninger. Og den blir sett på som en mulig forløper til økende grad av konkurranseutsetting. Dette førte til en polarisering innenfor det politiske miljøet etter en tradisjonell venstre-høyre akse. Det oppsto derfor en diskusjon hvor den normative legitimiteten med vekt på prosedyrer og strukturer (Suchmann 1995) ble satt opp mot modellens pragmatiske legitimitet.

På lavere nivå i organisasjonen hadde også legitimiteten stor betydning. Her synes det å være en diskusjon hvor spesielt pragmatiske og normative aspekter var viktige. Det ble stilt spørsmål om de nye modellene ville gi en mer velfungerende kommune samtidig som de ble målt opp mot dominerende normer for god organisering i tjenesteproduksjonen. Resultatene



er delvis en støtte til Meyer og Rowans (1977) hypotese om at dekobling kan henføres til konflikt mellom legitime og teknisk-rasjonelle løsninger, men legitimitetskonfliktene synes å ha en større betydning enn hva vi finner innen ny-institusjonell teori. Medarbeiderne opptrer både som samfunnsmedlemmer hvor de ut fra en politisk/ideologisk vurdering stiller seg negativt eller positivt til de nye modellene, samtidig som de ut fra en pragmatisk/normativ vurdering tar standpunkt som ansatte i kommunen. I denne prosessen synes den normative legitimiteten å være den viktigste begrunnelsen for en svak kobling mellom struktur og atferd i implementeringsprosessen. Legitimitetskonfliktene er altså delvis basert i ulik grad av legitimitet og delvis i ulike former for legitimitet i organisasjonen.

Makt synes også å være et viktig element som har påvirket grad av dekobling – noe som er en støtte til Clegg (1989), Covalleski, Dirsmith og Michelman (1993), Powell (1985) og Tolbert (1988). Selv om makt ble benyttet i alle fasene i endringsprosessen, synes det som om at den viktigste faktoren er den manglende bruk av hierarkisk posisjonsmakt fra toppledelsens side. Ved at ledelsen i liten grad fokuserte på implementeringsfasen ble det en åpning for opportunistisk atferd blant en del av enhetslederne. Mangelfull evaluering og fravær av sanksjoner mot de enhetslederne som ikke endret sin atferd skapte rom både for maktutøvelse og opportunistisme på enhetsnivå. Et viktig spørsmål er her hva som er bakgrunnen for liten overordnet styring i implementeringsfasen. Ligger årsaken i at den overordnede ledelsen ikke så det som ønskelig med en sterk fokus på atferdsendringer på enhetsnivå, eller er det manglende innsikt i endingsledelse. Hvis det første er tilfelle, er det en støtte til hypotesen til Meyer og Rowan (1977). Her er det vanskelig å trekke noen entydige konklusjoner, men det er mye som tyder på at ledelsen ikke er seg bevisst de utfordringer som ligger i å gjennomføre store og krevende omorganiseringer.

Borum (1995) skiller mellom fire endringsstrategier – teknisk-rasjonelle, humanistiske, politiske og eksplorative strategier. I casekommunen dominerte teknisk-rasjonelle strategier i utredningsfasen med noen innslag av humanistiske strategier. De politiske endringstrategier var lite fremtredende i denne fasen og dette er en støtte til Borum (1995) som hevder at slike strategier generelt har lav legitimitet i vårt samfunn. I beslutningsfasen ble saken overført til politisk behandling med hovedvekt på politiske endringsstrategier – noe som er legitimt innenfor det politiske miljøet. Implementeringsfasen er derimot preget av eksplorative strategier. Mens de andre strategiene bygger på en antagelse om at endringer lar seg styre, tar denne utgangspunkt i at individene spiller en mer passiv rolle i forhold til begivenhetenes gang. Løse koblinger ansees for å være regelen og ikke unntaket. Ved å etablere løse koblinger mellom overordnet ledelse og enhetslederne, gis det åpning for større kreativitet og lokal utvikling på enhetsnivå. I tillegg gis det mulighet for dekobling i den grad de nye systemer er dårlig tilpasset det teknologiske systemet. Borum (1995) hever at dette i mange sammenhenger er positivt og at det sikrer en utvikling på lokalt nivå som er bedre tilpasset de reelle behovene. Men samtidig åpner det for opportunistisk atferd og agentproblemer – noe som i følge public choice teori (Niskanen 1971, Miqué og Bélanger 1974) kan føre til både overproduksjon og etablering av slakk i produksjonen.

Resultatene viser derfor at grad av dekobling også kan knyttes opp til ledelsens valg av endringsstrategier. Et interessant spørsmål er her om den overordnede ledelse bevisst har valgt å gi denne friheten og muligheten til dekobling på enhetsnivå eller om en antar at den videre utviklingen vil ivaretas gjennom de ordinære styringssystemene i organisasjonen. Ledelsen har selv klare intensjoner om at det skal skje vesentlige endringer også på enhetsnivå og de hevdet at dette ble ivaretatt gjennom lederopplæring, ledersamlinger, lederkontrakter og den ordinære styringen gjennom linjen. Slikt sett ønsker de tett kobling mellom de store strukturelle endringene og tjenesteproduksjonen. Ut fra dette kan resultatene tolkes som at løse koblinger delvis er et resultat av at det ble valgt en eksplorativ endringsstrategi i en situasjon hvor endringene hadde lav legitimitet blant en del av aktørene.

Resultatene viser også at medarbeiderne savner at endringene settes inn i en større sammenheng eller en mer bevisst visjon om den fremtidige utvikling i kommunen. Legitimiteten knyttet til de vedtatte endringene synes å svekkes dersom de er preget av politisk eller administrativ uenighet/uklarhet eller fremstår som løst koblet i forhold til kommunens overordnede visjoner. Ut fra et sosial-konstruktivistisk perspektiv (Berger og Luckmann 1966) kan dette tolkes som om utøvelse meningssskapende ledelse (Berg 1995) kan påvirke legitimitet og grad av dekobling. I følge Weick (1979) representerer organisasjonskulturen en felles tolkning av erfaringer. Ved å delta i fortolkningsprosessen kan ledelsen bidra til å forme organisasjonsmedlemmenes opplevelse av nye endringer slik at de blir en integrert del av medarbeidernes ønskede utvikling av kommunen.

### **Konklusjon**

Resultatene fra undersøkelsen viser at det er flere forhold som kan påvirke implementeringsprosessen og grad av dekobling mellom nye organisasjonsstrukturer og medarbeidernes atferd. For det første er det viktig å skille mellom strukturelle endringer som påvirker design av stillinger og gruppering av oppgaver og endringer som er knyttet til forventninger om en annen utnyttelse av medarbeidernes handlingsrom – dvs utøvelse av ledelse. Når det gjelder strukturer som definerer nye arbeidsoppgaver og nye organisatoriske enheter er det lett å observere tette koblinger. Dette i motsetning til forventninger om å utøve en ny form for lederatferd innenfor nye handlingsrom hvor det langt lettere kan oppstå løse koblinger. For det andre synes legitimitetskonflikter å ha større betydning for grad av dekobling enn konflikt mellom legitimitet og effektivitet. Til sist er det klare indikasjoner på at de valgte endringsstrategier ikke har vært optimale for å sikre en god implementeringsprosess. Det vil si at ledelsen i seg selv kan være av avgjørende betydning.

Det er fortsatt stort behov for forskning på dette området. Offentlig sektor er i sterk endring og det er viktig å studere effekten av de ulike moderniseringsprosjektene. Den mangelfulle evaluering (Pollitt 2002) kan tyde på at det å skaffe organisasjonen legitimitet er av større betydning enn en forbedring av effektiviteten – noe som er en støtte til Brunsson (1989). I den videre forskning kan det være behov å se på alternative endringsstrategier i implementeringsprosessen med større vekt på kultur og meningssskapende ledelse enn bruk av teknisk-rasjonelle strategier. Disse kommer lettere til kort i profesjonelle virksomheter eller på ledernivå i enheter hvor det er vanskelig å foreta presise målinger av resultater – dvs større vekt på klankontroll som strategi (Ouchi 1979).

## Referanser

- Berg, P.O. (1995) Har ledelse noen betydning? I: Hillebrandt, S. og Johnsen, E. (red.): *Ledelse II*. København, Børsen Bøger
- Berger, P. og Luckmann, T. (1966). *The social construction of reality: A treatise on the sociology of knowledge*. Garden City: Doubleday.
- Borum, F. (1995) *Strategier for organisationsændring*. Handelshøjskolens Forlag. København
- Brunsson, N. (1985). *The irrational organization*. Chichester, Wiley.
- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy: Talk Decisions and Actions in Organizations*. New York: John Wiley.
- Clegg, S.R. (1989). *Framework of power*. London: Sage Publications.
- Covaleski, M.A., Dirsmith, M.W. og Michelman, J.E. (1993). An institutional theory perspective on the DRG framework, case-mix accounting systems and health-care organizations. *Accounting, Organizations, and Society*, 18, 65-80.
- DiMaggio, W.W. & Powell, P.J. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in Organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-60.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. og Pettigrew, A. (1996). *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press.
- Friedland, R. & Alford, R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices and institutional contradictions. I Powell, P.J. & DiMaggio, W.W. (eds): *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 232-263.
- Klausen, K.K. (2001). Modernisering av offentlig sektor – bakgrunn og teoretisk ramme. I Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O.: *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kettl, D. (2000). *The global public sector revolution: a report on the transformation of governance*. Washington, DC, Brooking Institution Press.
- Meyer, J.W. og Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83 : 340-363.
- Mintzberg, H. (1983) *Structure in fives*. Englewood Cliffs, Prentice Hall. N.J.
- Miqué, J-L og Belangér, G. (1974). Toward a general theory of managerial discretion. *Public Choice*, 17, 27-43.
- Mørkved, O.J. (2001). Økonomisk effektivisering som drivkraft bak modernisering av offentlig sektor: Normann-rapporten og dens betydning. I Busch, T, Johnsen, E, Klausen, K.K og Vanebo, J.O.: *Modernisering av offentlig sektor*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton.
- NOU 1991:28. Mot bedre vitende. Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor. Normann-utvalgets innstilling. Oslo. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Olsen, J.P. og Peters, B.G. (1996) *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Orton, J.D. og Weick, K.E. (1990) Loosely coupled systems: A reconceptualization. *The Academy of Management Review*, 15, 2, 203-223.
- Ouchi, W.G. (1979) A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science*, 25, 833-848
- Patton, M.Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. London: Sage Pub.

- Pollitt, C. (2002). The new public management in international perspective – an analysis of impacts and effects. I McLaughlin, K., Osborne, S.P. og Ferlie, E. (red.). *New Public Management. Current trends and future prospects*. London. Routledge.
- Pollitt, C. og Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform. A comparative analysis*. New York: Oxford University Press.
- Powell, W.W. (1985). The institutionalization of rational organizations. *Contemporary Sociology*, 564-566.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sahlin-Andersen, K. (1996). Imitating by editing success: The construction of organizational fields. I Czarniawska, B. og Sevon, G. (red.): *Translating organizational change*. New York: Walter de Gruyter, 69-92.
- Scott, W.R. (1995) Institutions and Organizations. Thousand Oaks, Sage
- Suchman, M.C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20, 3, 571-610.
- Tolbert, P.S. (1988). Institutional sources of organizational culture in major law firms. I Zucker, L. (red.): Institutional patterns and organizational culture and environment, s. 101-113. Cambridge, MA: Ballinger.
- Weick, K.E. (1976) Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*. 21: 1-19.
- Weick, K. E. (1979). *The social psychology of organizing* (2<sup>nd</sup> ed.). Reading, NJ: Addison-Wesley.
- Weick, K.E. (1982) Management of organizational change among loosely coupled elements. I Goodmann, P.S. (red) Change in organizations. San Francisco: Jossey-Bass, 375-408.
- Zucker, L.G. (1977). The role of institutionalization in cultural persistence. *American Sociological Review*, 42, 726-743.