

Endring i byråkratiske organisasjonar

*Korleis kan byråkratiet forståast som ei
fleksibel organisasjonsform?*

Palma Kristin Larsen



Masteroppgåve i Organisasjon, leiing og arbeid
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
Det samfunnsvitskaplege fakultet
UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2015

© Palma Kristin Larsen

2015

Endring i byråkratiske organisasjonar

Palma Kristin Larsen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Grafiske AS

Samandrag

Denne oppgåva tek for seg temaet byråkratiske organisasjonar og endring for å svare på problemstillinga: «**Korleis kan byråkratiet forståast som ei fleksibel organisasjonsform?**»

Eg har teke i bruk ei tradisjonell litteraturstudie, kombinert med meir systematiske arbeidsmåtar, for å undersøke kva organisasjonslitteraturen frå dei siste 15 åra kan fortelje om dette spørsmålet.

Oppgåva argumenterer for at byråkratiske organisasjonar er meir tilpassingsdyktige enn dei blir framstilt som, og at byråkrati kan forståast som ei fleksibel organisasjonsform. Denne oppgåva er bygd opp rundt tre hovudargument. Det første er at byråkrati ikkje er i ferd med å gå over til å bli postbyråkrati, men at nye hybridformer av organisasjonar er ein indikasjon på byråkratiet si tilpassingsevne. Det andre argumentet er at den byråkratiske organisasjonsforma er meir fleksibel og tilpassingsdyktig enn den blir framstilt, og at dette kjem fram i forskinga på byråkratiske organisasjonar i litteraturen. Det siste argumentet er at det er det offentlege aspektet ved offentlege organisasjonar, og ikkje den byråkratiske organisasjonsforma, som gjer at offentlege organisasjonar har problem med å løyse oppgåver og nå måla sine.

Funn frå litteraturstudia støttar desse tre argumenta, og viser til ein aukande tendens der byråkratiske organisasjonar inkorporerer postbyråkratiske trekk som bidreg til å gjere byråkratiet meir fleksibelt og tilpassingsdyktig, samstundes som dei forsterkar den byråkratiske strukturen og kontrollen i organisasjonen. Dette fører mellom anna til to viktige konklusjonar.

Byråkratiske organisasjonar er ikkje i ferd med å gå over til å bli postbyråkratiske, og byråkratiet si evne til å handtere motsetnadar og å ta til seg utfyllande trekk bidreg til å gjere byråkratiet til ei fleksibel organisasjonsform.

Desse to konklusjonane kan forståast ved å sjå på delar av organisasjonslitteraturen, der perspektivet på postbyråkratiet som organisasjonsform kan forståast som eit narrativ basert på endringsfokus og

byråkratikkritikk, i staden for å vere basert på empirisk forskning på organisasjonar. I tillegg kan utfordringane til offentlege byråkrati forståast betre ved å fokusere på det offentlege aspektet ved organisasjonane i staden for den byråkratiske organisasjonsforma, som kan forståast som ei fleksibel organisasjonsform i stand til å tilpasse seg til omgivnadane og nye utfordringar.

Forord

Eg vil takke Chris for at du hører på mine byråkratirants, lar meg spise skulebollar til lunsj og gjer sjølv masterskriving flott. Takk til Eli Anne for hjelp og nynorsk-korreks, og til gode venninner for støtte, oppmuntring og alle kaffipausane.

Takk til rettleiarar Haldor Byrkjeflot og Torben Hviid Nielsen for gode innspel til oppgåva, og til fagreferent Atle Wehn Hegnes ved HumSam-biblioteket for hjelp med litteratursøk.

Innhold

1	Innleiing.....	9
1.1	Tema og problemstilling.....	9
1.2	Bruk av omgrep i oppgåva	11
1.2.1	Byråkratiske og postbyråkratiske organisasjonar og trekk	11
1.2.2	Endring.....	13
2	Teori.....	14
2.1	Byråkrati som idealtipe.....	14
2.2	Perspektiv på byråkratiske organisasjonar.....	15
2.2.1	Byråkrati fører til stabilitet og legitimitet	16
2.2.2	Byråkratiet er rigid og utdatert	20
2.2.3	Byråkrati og postbyråkrati	22
2.3	Endring.....	27
2.3.1	Perspektiv på endring.....	27
2.3.2	Forholdet mellom organisasjonar og omgivnadane deira	28
2.3.3	Endring av offentlege organisasjonar	30
2.3.4	Endring som eit «wicked problem».....	32
2.4	Oppsummering.....	33
3	Metode	34
3.1	Litteraturstudiar.....	34
3.2	Tradisjonelle og systematiske litteraturstudiar.....	36
3.3	Val av metode.....	38
3.4	Gjennomføring av litteratursøk	39
3.5	Utveljing av artiklar.....	41
3.6	Styrker og manglar ved utvalet.....	42
3.7	Analyseprosessen.....	43
3.7.1	Tre overordna tema for funn.....	44
3.7.2	Oppbygging av analyse	47
4	Postbyråkrati som organisasjonsform	49
4.1	McSweeney: Postbyråkratiet er ikkje i ferd med å ta over for byråkratiet	49
4.2	Funn.....	50
4.2.1	Postbyråkratiske organisasjonar er ikkje meir fleksible enn byråkratiske organisasjonar.....	51

4.2.2	Empiri mot postbyråkratisering og for aukande byråkratisering.....	52
4.3	Analyse: Byråkratiet er ikkje i ferd med å bli erstatta av postbyråkrati	53
4.3.1	Postbyråkrati er basert på antakingar og narrativ	53
4.3.2	Funna peiker ikkje på eit skifte frå ei organisasjonsform til ei anna, men graderinger og tilpassing	57
4.4	Oppsummering.....	59
5	Byråkrati som organisasjonsform.....	60
5.1	Kallinikos: Byråkratiet er ei fleksibel og moderne organisasjonsform.....	60
5.2	Funn.....	63
5.2.1	Postbyråkratiske trekk fører til auka byråkratisering i organisasjonen.....	64
5.2.2	Byråkratiske og postbyråkratiske trekk kan sameksistere i organisasjonen	66
5.3	Analyse: Byråkratiet kan forståast som ei fleksibel og tilpassingsdyktig organisasjonsform.....	72
5.3.1	Byråkratiet som ein fleksibel og tilpassingsdyktig organisasjonsform	72
5.3.2	Postbyråkratiske trekk i byråkratiske organisasjonar	73
5.4	Oppsummering.....	75
6	Byråkrati som offentlege organisasjonar.....	77
6.1	Hoggett: Offentlege byråkrati har komplekse oppgåver og mål.....	77
6.2	Funn.....	79
6.2.1	Offentlege byråkrati møter spesielle utfordringar.....	79
6.3	Analyse: Offentlege organisasjonar møter spesielle utfordringar	82
6.4	Oppsummering.....	84
7	Implikasjonar av funn.....	85
7.1	Ei ny forståing av byråkrati.....	85
7.2	Postbyråkratisk narrativ.....	85
7.3	Skepsis til nye lærdommar som takast for gitt.....	87
8	Konklusjon.....	88
	Litteraturliste	92
	Vedlegg 1: Søkelogg.....	95
	Vedlegg 2: Artiklar frå litteratursøk.....	97

1 Innleiing

1.1 Tema og problemstilling

Denne oppgåva handlar om temaet byråkrati og endring, og søker å forstå korleis ulike forståingar av byråkratiske organisasjonar fører til synet ein har på byråkratiet si evne til å endre og tilpasse seg omgivnadane.

I organisasjonslitteraturen kjem det ofte fram eit skilje, der byråkratiet blir framstilt som stabile og effektive organisasjonar tilpassa til stabile omgivningar, som tidlegare har gjort det til ei «velling» organisasjonsform – men ikkje no lenger. Dette er ein aktuell debatt, då det er mykje snakk om korvidt byråkratiske organisasjonar er i stand til å handtere sine oppgåver og samfunnsoppdrag, eller om dei treng modernisering og reform for å oppnå dette. Denne oppgåva er eit forsøk på å setje saman teoriar og forskning for å få fram nye perspektiv omkring byråkratiske organisasjonar si endringsevne, og dermed bidra til denne debatten.

På den andre sida peikar litteraturen på globalisering og stadige endringar i omgivnadane, som fører til behovet for og framveksten av nye organisasjonsformer. Eit fellesomgrep på desse nye, fleksible organisasjonane som konstant endrar og tilpassar seg omgivnadane er «postbyråkratiske» organisasjonar. Desse blir sett som ein motsetnad til byråkratiske organisasjonar. I tråd med påstanden om at vi har gått over frå eit moderne til eit postmoderne samfunn prega av flyt og kontinuerleg endring, kjem ei antaking om at dette skiftet fører til behov for nye, meir komplekse og tilpassingsdyktige organisasjonsformar sidan byråkratiet ikkje er i stand til å tilpasse seg til denne nye situasjonen. Ut ifrå denne antakinga blir det utleia ein påstand om at postbyråkratiet er i ferd med å ta over for byråkratiske organisasjonar som den dominerande organisasjonsforma, med følgja at mange byråkratiske organisasjonar anten vil bli fullstendig utdatert, eller gå over til å bli meir postbyråkratiske.

Denne oppgåva tek sikte på å problematisere antakinga om at byråkratiske organisasjonar er rigide og manglar evne eller vilje til å tilpasse seg omgivnadane sine. Oppgåva vil ta føre seg teoriar som framhevar at byråkratiske organisasjonar ikkje nødvendigvis er rigide og lite fleksible, men at dei er i stand til å endre og tilpasse seg. Denne diskusjonen får konsekvensar for påstanden om at endrande omgivningar fører til eit behov for å gå over til ei postbyråkratisk organisasjonsform, fordi premisset for denne påstanden fell bort dersom ein kan forstå byråkratiet som ein fleksibel organisasjonsform. Problemstillinga for denne oppgåva er:

«Korleis kan byråkratiet forståast som ei fleksibel organisasjonsform?»

For å svare på denne problemstillinga har eg gjennomført ei litteraturstudie som tek for seg forsking omkring byråkrati og endring frå dei siste 15 åra. Viktige tema som analysen vil ta for seg er teori og empiri som støttar eller svekker påstanden om at byråkrati er dårleg på å endre og tilpasse seg, samt påstanden om at postbyråkratiet er i ferd med å ta over for byråkratiet som den dominerande organisasjonsforma. Ved å knyte funn frå litteraturstudia opp mot teori frå organisasjonslitteraturen vil eg i denne oppgåva argumentere for at byråkratiet kan forståast som ei fleksibel organisasjonsform. Særleg vil eg framheve funnet at byråkrati er i stand til å ta til seg og inkorporere såkalla postbyråkratiske trekk i organisasjonen utan å gå vekk ifrå den byråkratiske strukturen eller organisasjonsforma, noko eg ser som eit sentralt poeng i diskusjonen om kor vidt byråkratiske organisasjonar er tilpassingsdyktige. I tillegg argumenterer eg for at postbyråkratiske organisasjonar ikkje er i ferd med å ta over for byråkratiet, men at byråkratiske organisasjonar viser større variasjon enn tidlegare på grunn av utvikling og tilpassing til sine omgivningar. Til slutt vil eg ta opp ein implikasjon av funna mine, nemleg at det kan vere det offentlege aspektet ved organisasjonar – ikkje det byråkratiske – som fører til at den byråkratiske organisasjonsforma får mykje kritikk.

Først vil eg gjere greie for ulike teoretiske forståingar av byråkratiet som organisasjonsform og endring som konsept for å byggje eit rammeverk for å

forstå diskusjonen omkring byråkratiet si evne til å endre seg og utvise fleksibilitet. Deretter vil metoden i oppgåva og framgangsmåten for litteraturstudia gjennomgåast, før funna frå studia blir presentert og diskutert opp mot det teoretiske rammeverket. Analysedelen er delt i tre, og kvart kapittel tek for seg eit tema som var gjennomgåande i funna frå litteraturstudien. I kapittel fire diskuterer eg om postbyråkratiet er i ferd med å bli den dominerande organisasjonsforma, og i kapittel fem tek eg for meg korleis byråkratiet kan forståast som ei fleksibel organisasjonsform. Kapittel seks tek for seg ei mogeleg tolking av desse funna, nemleg at kritikk av byråkratiske organisasjonar ikkje er knytt til strukturen eller organisasjonsforma, men til oppgåvene dei er sett til å handtere. Til slutt vil implikasjonar av funna bli diskutert, og eg vil konkludere med korleis vi kan forstå byråkratiet som ei fleksibel organisasjonsform.

Med denne oppgåva håpar eg å bidra til ei auka og meir nyansert forståing av byråkratiet si evne til endring og tilpassing. Dette er viktig fordi måten ein forstår og tenkjer omkring byråkratiet på påverkar planar og politiske vedtak som rører ved svært mange menneske. Ein må forstå korleis noko fungerer for å kunne betre det, difor er det viktig å forstå byråkratiske organisasjonar som dei fins i røynda, og ikkje på papiret.

1.2 Bruk av omgrep i oppgåva

1.2.1 Byråkratiske og postbyråkratiske organisasjonar og trekk

I denne oppgåva brukar eg omgrepet byråkratiske trekk om element som tradisjonelt er forstått som utprega byråkratiske i organisasjonslitteraturen. Døme på dette er kontroll over tilsette gjennom struktur og hierarki, reglar og prosedyrar, samt arbeidsdeling og ansvarsområde basert på formell kompetanse. Medan trekka viser til enkeltelement i ein organisasjon, vil byråkratisk organisasjon vise til ein organisasjon som i stor grad er prega av desse trekka, samt til byråkratiske organisasjonar i den klassiske forstanden at dei er basert

på ein verdi om rettferd gjennom lik behandling av både tilsette og befolkning. Eit viktig skilje mellom måten omgrepa byråkrati og byråkratiske organisasjonar blir brukt i denne oppgåva og i den øvrige organisasjonslitteraturen, er at eg ikkje tillegger omgrepet eigenskapar som å vere rigid eller lite fleksibel, men ser på trekk og organisasjonsform som deskriptive.

Postbyråkratiske trekk vil brukast for å omtale mekanismar for kontroll og element i ein organisasjon som omtalast som moderne i organisasjonslitteraturen, som til dømes auka fleksibilitet og autonomi grunna desentralisering av ansvar og slutningsmyndigheit. Postbyråkratiske organisasjonar refererer til organisasjonar som er basert på ideane om mindre formell kontroll, samt meir autonomi og fokus på mål og konsensus enn reglar og styring av åtferd ovanfrå.

Byråkrati som offentlege organisasjonar

I denne oppgåva har eg eit spesielt fokus på offentlege, byråkratiske organisasjonar. Sjølv om det fins spesifikk litteratur om både offentlege og private byråkrati i organisasjonslitteraturen, er ikkje dette eit markant skilje, då det argumenterast for at det ikkje er ein vesensforskjell mellom offentlege og private byråkratiske organisasjonar. Dei fleste som skriv om byråkratiske organisasjonar inkluderer dermed både offentlege og private organisasjonar. Denne oppgåva vil diskutere byråkratiske organisasjonar som offentlege organisasjonar, men eg hevdar ikkje at funna dermed vil vere unike for offentlig sektor. Derimot vil eg tidvis trekke fram spesielle utfordringar byråkratiske organisasjonar kan oppleve fordi dei er offentlege organisasjonar, og dermed må handtere visse oppgåver som det private har mogelegheita til å velje bort. Dessutan er det ekstra interessant å sjå på offentlege byråkrati, fordi dei får mykje og hard kritikk både i organisasjonslitteraturen og i media. Dermed er det viktig å undersøke kor vidt denne kritikken er basert på fakta, eller om antakingane som fins om offentlege organisasjonar og byråkrati kan påverke måten vi vurderer desse organisasjonane på.

1.2.2 Endring

I denne oppgåva nyttast omgrepa endring og tilpassing om kvarandre. Medan desse stort sett refererer til tilpassing til omgivnadane eller ein spesifikk situasjon, kan dei også vise til endring eller tilpassing for å nå mål i organisasjonen. Dermed kan endring vere planlagt, eller vekse fram meir organisk i organisasjonen gjennom ei gradvis forandring av praksis av leiinga eller dei tilsette. I tillegg nyttast omgrepet reform, som er meir omfattande. Om forholdet mellom endring og reform seier Christensen, Lægroid, Roness og Røvik (2009):

Med *reformer* menes aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner, mens *endringer* er det som faktisk skjer med slike trekk. (...) Endringer er noe som ofte foregår i offentlige organisasjoner, gjennom kontinuerlig, rutinemessig aktivitet og i små skritt, eller noen gangen gjennom brå og kraftige omveltninger når det har bygd seg opp et potensial over tid.

(s. 149, original utheving)

Byråkratiske organisasjonar si evne til å endre og tilpasse seg til omgivnadane er eit sentralt omgrep i denne oppgåva, fordi endringsevne vil trekkjast fram som eit argument for korleis den byråkratiske organisasjonsforma kan forståast som fleksibel.

2 Teori

Dette kapitlet vil presentere eit teoretisk grunnlag for forståing av byråkratiet som organisasjonsform, og ulike perspektiv på byråkratiske organisasjonar og endring. Først vil eg ta for meg byråkratiet som idealtipe, for så å skissere to hovudperspektiv på byråkratiske organisasjonar og endring innanfor organisasjonslitteraturen. Deretter vil endring bli diskutert, både som konsept og sett i samband med byråkratiske organisasjonar. Hensikta med å presentere desse ulike perspektiva på byråkrati og endring er å skape eit rammeverk for ulike forståingar av byråkratiet som funna frå litteraturstudia vil bli knytt opp mot og diskutert i samband med i analysen.

2.1 Byråkrati som idealtipe

Det store fleirtalet av både klassiske og moderne studiar av byråkratiet ser til Max Weber si byråkratiske idealtipe. Sjølv om det fins usemje om god organisasjonsforma er og kor godt denne idealtypen passar til organisasjonar i røynda, er denne idealtypen grunnlaget som blir trekt fram for å skildre trekka ved byråkratiske organisasjonar.

Ifølgje Weber sine tekstar om byråkratiet som organisasjonsform, til dømes «Makt og byråkrati» (Weber, 1990), er denne kjenneteikna mellom anna ved faste kompetanseområde, der myndighet og tilsetjing er basert på kvalifikasjonar, embetshierarki der høgare stillingar har ansvar over og større myndighet enn underordna stillingar, bruk av saksdokument og klart skilje mellom sak og person, samt regelstyring av stillingane og åtferda i organisasjonen. Byråkratiet er altså basert på tydeleg og formell arbeidsdeling og spesialisering med krav til dei tilsette som skal fylle dei ulike posisjonane i organisasjonen. Weber (1990) peika på byråkratiet som ein føresetnad for framveksten av den moderne staten, og byråkratisering av offentleg forvaltning vaks fram for å handtere den aukande mengda administrative oppgåver, samt staten sitt ansvar for å organisere og ta vare på felles ressursar og ulike livsbehov. Framveksten av byråkratiet kan

sjåast i samanheng med demokratiseringa av samfunnet og prinsippet om likskap for lova der styring skjer på grunnlag av abstrakte reglar (Weber, 1990).

Desse kjenneteikna eller krava til ein byråkratisk organisasjon reduserer grada av vilkårlegheit i ein organisasjon. Dei inneber at ein byråkrat må vere utdanna i tråd med krava som stillast til deira posisjon i organisasjonen, at byråkratane sine handlingar er underlagt reglar og prosedyrar i tråd med si stilling, og at reglane og hierarkiet i organisasjonen mogeleggjjer forfremjing av den tilsette i eit naturleg karriereløp, samt beskyttar den enkelte frå urettmessig oppseiing på grunn av personlege omsyn (Weber, 1990).

Vidare peikar Weber (1990) på at byråkratiet reint teknisk er overlegen andre organisasjonsformer når det gjeld «nøyaktighet, hurtighet, entydighet, dokumentkunnskap, kontinuitet, diskresjon, enhetlighet, streng underordning, mindre gnisninger, mindre saksomkostninger og faglige og personlige belastninger» (s. 126). Vidare sikrar byråkratiet rask respons og effektiv behandling av saker, samt skapar føreseielegheit ved at like saker behandlast på same måte og etter formelle og rasjonelle reglar, utan omsyn til personar. Dette skal trygge individ både innanfor og utanfor byråkratiet mot vilkårlig og «usaklig» behandling på personleg grunnlag (Weber, 1990). Byråkratiet heng ifølgje Weber (1990) saman med det moderne samfunnet, og er uunnverleg, som gjer at forsøk på å avvikle byråkratiet eller erstatte det med eit anna system vil føre til kaos.

2.2 Perspektiv på byråkratiske organisasjonar

Det fins ulike måtar å klassifisere byråkratistudiar og teoriane på området, alt etter kva formål ein har. I denne oppgåva vil eg presentere teoriar og forskning som framstiller byråkratiet som ei organisasjonsform som er effektiv, stabil og forvaltar offentlege oppgåver på ein god måte på den eine sida, kontrastert med eit syn på byråkratiet som rigid og utdatert på den andre. Dette inneber også introduksjonen av postbyråkrati som organisasjonsform, som bidreg til

rammeverket for presentasjon og analyse av byråkratiet si endringsevne seinare i oppgåva.

2.2.1 Byråkrati fører til stabilitet og legitimitet

Her framhevast to hovudtrekk ved den byråkratiske organisasjonsforma som argumenterer for at den byråkratiske strukturen fører til stabilitet og legitimitet.

Byråkratisk struktur som eit stabilt rammeverk

Hovudargumentet for teori og forskning som stiller seg positiv til byråkratiet er at det er den einaste organisasjonsforma som er i stand til å forvalte offentlege oppgåver på ein effektiv måte og samstundes sikrar rettferd gjennom lik behandling av like saker, ved at stabile og gjennomsiktige prosessar fører til føreseielege og kontrollerbare resultat (Goodsell, 1985; 2015; Grey, 2009; Styhre, 2007; Weber, 1990). Den byråkratiske strukturen tillèt organisasjonen å arbeide mot meir eller mindre definerte mål, langsiktig planlegging og kontinuitet i arbeidet, fordeling av ansvar og styring basert på hierarki, samt upartiske og spesialiserte arbeidarar (Goodsell, 1985; 2015).

Regelverk og prosedyrar bidreg med stabilitet, og til å beskytte både dei tilsette og befolkninga, gjennom at personar med riktig kompetanse har føringar for korleis dei skal gjere arbeidet sitt, samt skal vite når dei har mogelegheit til å utøve profesjonelt skjønn i arbeidet (du Gay & Vikkelsø, 2012; Goodsell, 2015; Styhre, 2007). Denne stabiliteten gjer at dei tilsette i organisasjonen veit kva som er forventa av dei, og har reglar og prosedyrar dei arbeider i henhald til. Det sikrar også føreseielegheit for dei som blir påverka av det offentlege byråkratiet sine tenestar, ettersom dei veit kva resultat dei kan forvente. Når det gjeld mange av dei oppgåvene som offentlege byråkrati forvaltar, til dømes helsetenestar eller trygdeordningar, kan ei slik føreseielegheit både i prosessen og resultatet vere svært viktig for dei det vedkjem. Rutinar kan dermed forståast som skript for handling som dei tilsette kan trekke på, og som skapar handlingsrom og sikrar riktig åtferd i ulike situasjonar:

...organizations are constituted not by fixed and immutable activities, but, instead, are dependent on the ability of the organizational members to understand, perform and adapt routine-based activities to changing conditions. Routines are always possible to negotiate in the face of uncertainty or newly emerging conditions; they are the grammars of action that make organizations flexible and adaptable.

(Styhre, 2007, s. 188)

I tillegg frigjer rutinar og prosedyrar arbeidskapasitet ved å automatisere visse handlingar, slik at dei tilsette får tid til å konsentrere seg om oppgåver som treng meir kreative løysingar. På denne måten kan den byråkratiske strukturen forståast som «...conditions *for* the existence of executive freedom to act, rather than simply and inevitably as *barriers to* the exercise of such freedom» (du Gay & Vikkelsø, 2012, s. 140, original utheving), ved at byråkratane kjenner si rolle og har retningslinjer for å utvikle profesjonell diskresjon innanfor denne. Slik kan strukturen også bidra til fleksibilitet i organisasjonen.

Fokuset på struktur og stabilitet får ofte kritikk fordi det kan skape ein rigid organisasjon. Innanfor dette perspektivet på byråkrati har fleire derimot teke til orde for å vise kvifor stabilitet er eit ønska trekk ved ein offentleg organisasjon. Til dømes argumenterer Charles Perrow (1986) for at denne typen kritikk ofte peikar på strukturen si manglande tilpassing til omgivnadane som ein syndebykk, og ikkje nemner at «another description of unadaptiveness might be stability, steadfastness, and predictability. If we want a particular change and fail to get it, we blame the unadaptive bureaucracy. If it changes in ways we do not like, though, we call for stability» (s. 5).

Alexander Styhre (2007) framhevar at byråkratiske organisasjonar har utvikla mekanismar som gjer dei i stand til å identifisere og handtere endringar og utfordringar som organisasjonen må reagere på. Han argumenterer for å slutte å sjå på byråkratiet som ei maskin, og i staden sjå på det som ein organisme; byråkratiske organisasjonar er strukturert etter visse reglar og

mekanismar, men er likevel i stand til å tilpasse seg endringar. Dette synet på byråkrati argumenterer for at organisasjonsforma er meir fleksibel enn den framstillast som, og at strukturen skapar handlingsrom og mogelegheiter for å tilpasse seg endrande omgivnadar og oppgåver.

Likevel er ikkje byråkratiet kjent for å vere den organisasjonsforma som endrar seg raskast eller mest. Ifølgje Anthony Downs (1967) vil byråkratiske organisasjonar som står ovanfor endringar i omgivnadane sine sjeldan godta desse som permanente utan vidare dersom det medfører eit behov for endring av organisasjonen; det blir sett som meir rasjonelt å halde fram som før til organisasjonen får fastslått om endringane er kome for å bli, som fører til treig respons i tilpassing til omgivnadane. Om organisasjonen først må endre seg, vil leiinga velje grepa som fører til minst mogeleg endring av struktur. Det fins eit hierarki for kor ønskelege endringar er, der endringar som påverkar åtferd er meir ønskeleg enn endring av struktur og mål. Dette kan forståast som ei konservativ haldning til endring, der byråkratiske organisasjonar søker å unngå unødig omfattande endringar og å vedlikehalde ein stabil organisasjon. Dersom endring er naudsynt, søker organisasjonen kartlegging av omgivnadane og deretter planlegge endringane på ein slik måte at det inneber minst mogeleg endring av organisasjonsstrukturen. Organisasjonslitteraturen peikar derimot på at å motstå nødvendige endringar er forståeleg, då byråkratiet er basert å oppretthalde stabilitet og føreseielegheit:

We should not be surprised that bureaucracies resist change, because organizations, by design, are the enemies of change. In fact, they are supposed to resist it. The reason for the creation of bureaucracies is to replace uncertain outcomes with the stability and routine or organized relationships.

(Ensch, 2006, s. 15)

Byråkratiet som ei legitim organisasjonsform

Byråkratiske organisasjonar er eit rammeverk for å gjere samhandling om til regulerte sosiale relasjonar prega av føreseielegheit (Weber, 1990), som gjer at dei må ta omsyn til sosiale aspekt ved oppgåvene dei skal løyse. Dette krev at dei framstår som legitime, upartiske organisasjonar som forvaltar offentlege oppgåver på ein god måte, noko den byråkratiske strukturen bidreg til (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Her trekkjast verdiane og prinsippa byråkratiet er bygd på som eit positivt bidrag. Byråkratiet har vekse fram som svar på eit behov for meir strukturerte organisasjonar for å ta på seg viktige fellesoppgåver (Styhre, 2007; Weber, 1990). Struktur, reglar og rammeverk angir korleis ein skal gå fram for å utføre oppgåver og oppnå mål, basert på verdiane rettferd og likskap (Stevenson, 1986). Fokuset på rettferdig og lik behandling av saker utan omsyn til personar, samt ei forplikning til reglar og prosedyrar som sikrar ansvarlegheit og kontrollerbare slutningar heng saman med synet på byråkrati som ei legitim organisasjonsform, som er skikka til å forvalte viktige offentlege oppgåver som påverkar mange menneske (Goodsell, 1985; 2015).

I samband med dette er det visse omsyn som gjer byråkratiet til ei naudsynt organisasjonsform i samfunnet, då byråkratiske organisasjonar fyller visse funksjonar som ikkje kan oppfyllest av ein marknadsorientert organisasjon (Downs, 1967; Goodsell, 2015). Dette gjeld mellom anna arbeid med å sikre orden gjennom lover og reglar, lovleg utøving av makt, å kompensere for manglar ved marknadsøkonomi og omfordeling av inntekt eller gode. Offentlege byråkrati er altså skapt for å operere i henhald til prinsipp utover dei reint økonomiske, samt å forhalde seg til politiske vedtak og rammeverk, som gjer at ein ikkje utan vidare kan samanlikne offentlege og private organisasjonar sine prestasjonar eller effektivitet:

Public bureaucracy is not created to perform according to economic criteria alone. Government is given tasks that the private sector would not touch or has abandoned. Also, agencies must not only be economical and efficient but must carry out

statutes, observe due process, follow election returns, involve citizens, and symbolize open and honest government. Thus, to compare them with private businesses on the basis of cost-effective achievement of program objectives alone is to stack the argument in advance in favor of business.

(Goodsell, 1985, s. 50)

Dermed blir offentlege byråkrati avgrensa av andre omsyn enn berre organisasjonsform og struktur. Omsynet til politiske vedtak, mange interessentar og andre trekk ved offentlege organisasjonar vil også påverke korleis dei endrar og tilpassar seg, noko som vert teke føre seg i kapittel 2.3.4.

2.2.2 Byråkratiet er rigid og utdatert

Medan forsvararar av byråkratiet framhevar byråkratiet som ei viktig organisasjonsform eigna til å forvalte visse oppgåver, meiner kritikarane at det ikkje er i stand til å handtere dei tiltenkte oppgåvene sine på ein god måte, og at organisasjonsforma fører til dysfunksjonar.

Michel Crozier (1964) framhevar at byråkratiske organisasjonar er prega av treigheit, rutinar og manglande tilpassing til behova dei skal tilfredsstille. Ifølgje Robert Merton (1940) kan dette skuldast «trained incapacity» (s. 562), som demonstrerer korleis lært åtferd og handlingsmønster kan bli ein byrde dersom desse brukast under ueigna tilhøve, som fører til ein feilaktig respons. Innanfor byråkrati kan dette manifestere seg ved bruk av reglar i nye eller endra situasjonar som ikkje passar til reglane, som kan forskyve fokuset frå å nå organisasjonen sine mål over til å følgje reglar til punkt og prikke. Dette er ein uintentert konsekvens av den byråkratiske strukturen som kan bidra til rigiditet og manglande tilpassingsevne, ved at byråkratiet sitt kontrollbehov over dei tilsette forsterkar tendensen til ei slik målforskyving (Crozier, 1964; Merton, 1940). Den høge formaliseringsgrada av åtferd gjennom reglar og sentraliserte slutningar kan òg bidra til målforskyving og dysfunksjon ved å skape ein silomentalitet innanfor ulike grupperingar i organisasjonen. Når gruppene er

isolert frå kvarandre på grunn av strukturen blir dei meir tilbøyeleg til å setje sine eigne mål over omsynet til organisasjonen (Crozier, 1964).

Det fins også andre, meir systemiske årsaker til at byråkrati har vanskar med endring, som at dei er basert på rigide prosessar som søker å motverke endringar i organisasjonen, noko Crozier (1964) framhevar:

We shall describe as a 'bureaucratic system of organization' any system of organization where the feedback process, error-information-correction, does not function well, and where consequently there cannot be any quick readjustments of the programs of action in view of the errors committed. In other words, *a bureaucratic organization is an organization that cannot correct its behavior by learning from its errors.*

(ss. 186-187, original utheving)

Dette står i motsetnad til krava som stillast til det Crozier (1964) kallar «moderne» organisasjonar, som må endre seg og tilpasse seg til omgivingane. Det som gjer desse organisasjonane meir fleksible enn byråkratiet er at makt og slutningar er mindre sentralisert, som gjer at også tilsette på lågare nivå med kjennskap til organisasjonen sine behov har mogelegheita til å bidra til naudsynte endringar. Byråkratiske organisasjonar har ei viss grad av innebygd rigiditet, og vil dermed søke å motstå endring så lenge som mogeleg. Berre dersom alvorlege dysfunksjonar oppstår, der endring er einaste mogeleg alternativ for å unngå ein krisesituasjon, vil byråkratiet forsøke å tilpasse seg:

...it is sufficient to conclude that a bureaucratic system of organization is not only a system that does not correct its behavior in view of its errors; it is also *too rigid to adjust without crisis to the transformations that the accelerated evolution of industrial society makes more and more imperative.*

(Crozier, 1964, s. 198, original utheving)

Downs (1967) peikar på at byråkratiske organisasjons kan bryte ut av slike rigiditetssyklusar ved hjelp av ein «reorganization cycle» (s. 165), som omorganiserer stillingar på mellomliggande og høgare nivå i organisasjonen for å bryte opp rigide kommunikasjons- og slutningsstrukturar. Medan dette kan vere effektivt på kort sikt, vil organisasjonen etter kvart vere tilbake i same situasjon fordi årsaken til rigiditeten ikkje blir fjerna, som skapar behov for ny omorganisering på sikt. Prosessen fører likevel til auka produktivitet og fleksibilitet, fordi omorganisering ofte er etterfølgt av ei periode med justering og auka prestasjonar fordi nye idear får komme til, samstundes som reglane blir følgd. Medan Downs (1967) er meir positiv enn Crozier (1964) når det gjeld byråkratiske organisasjonar si endringsevne, peikar han på at det er ein omstendelig prosess som ikkje blir sett i verk unødig. At byråkratiske organisasjonar ikkje endrar seg meir enn det som er naudsynt kan sjåast som ei styrke av dei som er positive til byråkratiet sitt stabile rammeverk, medan det sjåast som ei svakheit av den byråkratikritiske tradisjonen innanfor organisasjonslitteraturen, som hevdar at byråkratiet ikkje har evna til å tilpasse seg omgivnadane sine.

2.2.3 Byråkrati og postbyråkrati

Denne delen vil skissere nokre idealtypiske trekk og kjenneteikn ved den postbyråkratiske organisasjonsforma, og setje denne opp mot byråkratiet for å skape ei forståing for debatten omkring endring av byråkratiske organisasjonar og postbyråkrati. Årsaken til at dette er viktig er at innanfor organisasjonslitteraturen blir postbyråkratiske organisasjonar avfeia av nokon, og sett på som ei sjølv sagt sanning av andre. Denne debatten om postbyråkratiske organisasjonar eksisterer eller ikkje er viktig for korleis ein tolkar studiar omkring byråkratiet si endringsevne, derfor er det viktig å ha ei grunnleggjande forståing av kva denne består i.

Den byråkratiske organisasjonsforma har blitt skriva mykje om sidan Weber, og har vore eit klassisk studieobjekt for fagfelt som sosiologi, offentleg administrasjon og organisasjonsstudiar. Medan det fins mange ulike perspektiv

på byråkratiet sine eigenskapar og utforming, er det likevel stor konsensus omkring oppbygginga og utbreiinga til organisasjonen, samt dei sentrale kjenneteikna. Når det gjeld postbyråkrati, derimot, er litteraturen meir splitta, der forkjemparane for postbyråkrati framstiller det som løysinga på problema dei meiner byråkratiske organisasjonar opplever, medan andre avfeiar at den postbyråkratiske organisasjonsforma i det heile tatt fins i røynda.

Denne tabellen, som er henta frå ein artikkel av Damian Hodgson (2004), gir ei forenkla samanlikning av nokre av hovudtrekka ved dei ulike organisasjonsformane, slik dei blir presentert i organisasjonslitteraturen:

Tabell 1: Characteristics of Bureaucratic and Post-Bureaucratic Organizations

Bureaucracy	Post-Bureaucracy
Consensus through Acquiescence to Authority	Consensus through Institutionalized Dialogue
Influence based on Formal Position	Influence through Persuasion/Personal Qualities
Internal Trust Immaterial	High Need for Internal Trust
Emphasis on Rules and Regulations	Emphasis on Organizational Mission
Information Monopolised at Top of Hierarchy	Strategic Information shared in Organization
Focus on Rules for Conduct	Focus on Principles Guiding Action
Fixed (and Clear) Decision Making Processes	Fluid/Flexible Decision Making Processes
Communal Spirit/Friendship Groupings	Network of Specialized Functional Relationships
Hierarchical Appraisal	Open and Visible Peer Review Processes
Definite and Impermeable Boundaries	Open and Permeable Boundaries
Objective Rules to endure Equity of Treatment	Broad Public Standards of Performance
Expectation of Constancy	Expectation of Change

Tabellen er gjengitt frå Hodgson, 2004, s. 84.

I denne framstillinga blir byråkrati og postbyråkrati sett som rake motsetnadar, med ulik struktur, fordeling av makt og slutningsmyndigheit og tilnærming til organisasjonen og omgivnadane. Byråkratiet blir, i tråd med Weber sin idealtipe, framstilt som hierarkisk og regelbasert, med tydelege og føreseielege prosessar for åtføring og slutningar, samt ei forventning om at organisasjonen skal vere prega av kontinuitet og stabilitet. Chris Grey (2009) framhevar at teoriar om postbyråkratiske organisasjonsformar har veksle fram som eit svar på endra omgivnadar og produksjonsmåtar, samt behov og ønskjer om meir fleksibilitet innanfor organisasjonar, som heng saman med måten det blir presentert på. Postbyråkratiet blir framstilt som ei fleksibel organisasjonsform som kontinuerleg tilpassar seg situasjonen og omgivnadane ved at organisasjonen sin visjon, prinsipp og dialog er styrande for handling. Skilnaden mellom byråkratiske og postbyråkratiske organisasjonar dreier seg både om korleis organisasjonen ser ut i form av struktur og hierarki, og korleis den kontrollerer eller leiast tilsette. Postbyråkrati har blitt sett på som ei «løysing» på byråkratiet si manglande evne til å tilpasse seg endringar, og i tillegg ein måte å gi dei tilsette meir autonomi i arbeidet gjennom mindre formalisert hierarki og regelverk (Grey, 2009). Samanlikning av dei to organisasjonsformane fører til at byråkratiske trekk framstår som gamaldagse og utdatert – til dømes kan ein tenke at medan stabilitet er ein god ting, framstår fleksibilitet som enda betre og meir framtidsretta. Innanfor organisasjonslitteraturen, og spesielt innanfor management-litteraturen, har denne samanlikninga ofte blitt framstilt på ein måte som fokuserer på dei positive aspekta ved postbyråkratiet og dei negative ved byråkratiet (Styhre, 2007).

Postbyråkratiet har blitt definert som det «motsette» av byråkrati av Charles Heckscher (1994), som først presenterte den postbyråkratiske idealtypen slik den er skildra i tabellen over. Dette er eit av få forsøk på å definere kva som kjenneteiknar denne organisasjonsforma. Likevel fins det ikkje semje om kva som kan reknast som postbyråkrati og kva som ikkje gjer det:

...the post-bureaucratic organization is perhaps the least unified construct, comprising a number of practices and tendencies that

are only loosely coupled but that share the characteristics of replacing instrumental and direct control with novel forms of discipline and self-monitoring, essentially different from the predominant forms of control in the bureaucratic model.

(Styhre, 2007, s. 94)

Dette diffuse synet på kva som kjenneteiknar postbyråkratiske organisasjonar kan gjere det vanskeleg å forske på temaet, då det opnar for stor grad av individuell tolking av kva for nokre trekk i organisasjonen som er definerande for organisasjonsform. Sjølv om det ikkje fins verken ein idealtypisk byråkratisk eller postbyråkratisk organisasjon i røynda, er det relativt stor semje om kva som konstituerer ein byråkratisk organisasjon. Kva trekk ein fokuserer på vil variere, men dei fleste er samde om at ein organisasjon med ei viss grad av hierarki samt standardisering av åtferd gjennom reglar og prosedyrar kan definerast som byråkratisk. Medan det er lett å påvise slike trekk, kan det vere meir utfordrande å påvise fråvær av desse i ein organisasjon. Det er lett å finne døme på at ein organisasjon er prega av mindre hierarkiske og formaliserte relasjonar enn eit klassisk byråkrati, eller i stor grad handlar ut ifrå organisasjonen sin visjon. Dette er likevel ikkje det same som å vise at organisasjonen er postbyråkratisk, fordi det er ikkje mogeleg å trekke ei slutning frå enkelttrekk til organisasjonsform. Trass i at postbyråkrati har blitt definert som det motsatte av byråkrati, er det ikkje nødvendigvis ein motsetnad mellom trekka desse organisasjonane omfattar. Alle organisasjonar inneheld nokre trekk som skil organisasjonen frå idealtypen; nokre organisasjonar er også hybridar mellom ulike organisasjonsformer. Når organisasjonar inneheld graderingar av trekka som kjenneteiknar dei, oppstår det dermed eit meir komplekst bilete på organisasjonar enn klassifiseringa av organisasjonsformer indikerer. Til dømes er ein sentralisert struktur sameineleg med desentralisering av myndigheit og slutningar på visse område; dette kan mellom anna bidra til ein sameint organisasjon som arbeidar mot det same målet, men som let ulike avdelingar tilpasse måten dei utfører dette på for å sikre at avdelingane har fridom nok til å gjere ein god jobb etter sine føresetnadar.

Dette kan vere ein årsak til at det ikkje fins ei semje om korleis postbyråkratiske organisasjonar ser ut eller kor utbreidd dei er innanfor organisasjonslitteraturen. Fleire har peika på at trass i ei anteken utbreiing av denne organisasjonsforma, har strukturar og arbeidsforhold heldt seg ganske stabile (Styhre, 2007). Om det er slik at ein organisasjon har ein tradisjonell, byråkratisk struktur der dei tilsette opplever større grad av autonomi er det dermed opent for å tolke organisasjonen både som byråkrati og postbyråkrati. Dette er viktig når ein undersøker byråkratiet si endringsevne, fordi auka autonomi på den eine sida kan tolkast som at byråkratiet utviklar og tilpassar seg, eller på den andre sida som at organisasjonen er i ferd med å bli meir postbyråkratisk.

Eit anna viktig aspekt i diskusjonen omkring postbyråkratiske organisasjonar er at det ofte blir teke for gitt at organisasjonar er i ferd med å bli meir postbyråkratiske innanfor organisasjonslitteraturen, sjølv om det fins lite empiri som peikar på ein slik eintydig overgang (Styhre, 2007). Ifølgje mellom anna Styhre (2007) og Grey (2009) kan dette ha sitt utspring i ei bølge av teori og forskning som er negativ til byråkratiet som organisasjonsform, som har bidratt til ein diskurs og ein måte å snakke om byråkratiet på som tek for gitt at det er utdatert og rigid, medan postbyråkratiet blir framstilt som løysinga på alle manglane byråkratiet har. Dette kan òg henge saman med svingingar som skjer innanfor litteraturen, at ei periode med fokus på til dømes byråkratiet sine gode eigenskapar følgjast av ei periode med kritikk av byråkratiet og denne forskinga. Tilhøyrsløse til ulike fagmiljø kan mellom anna påverke kva for nokre antakingar og føresetnadar ein tek for gitt og legg til grunn for forskinga, samt kva for nokre tema som er interessant å forske på.

Synet på organisasjonsformar som passande og legitime heng òg saman med oppfatninga av samfunnet og tida vi lever i. Som den neste delen vil ta for seg, har det i seinare tid blitt vanlegare å anta at vi lever i ei tid eller ei epoke prega av lite stabilitet og stadig meir endring, der organisasjonar må tilpasse seg for å henge med og forbli relevante.

2.3 Endring

Det fins altså to motstridande syn innanfor organisasjonslitteraturen på korleis byråkrati påverkar endringsevna til organisasjonen. Forsking basert på desse standpunkta har difor ført til motstridande konklusjonar. På den eine sidan viser forskning at byråkratiske strukturar ikkje står i motsetnad til endring og tilpassing, og på den andre sida på at den byråkratiske strukturen verkar hemmande for endring. Denne oppgåva argumenterer for kor viktig det er å faktisk studere denne endringsevna, og ikkje basere seg på teoriar som tek for gitt at den ikkje fins berre ved å sjå på dei byråkratiske strukturane: «Too often it is simply assumed that by definition bureaucracy cannot adapt or evolve» (Thompson & Alvesson, 2005, s. 96). Oppgåva vil no ta for seg ulike perspektiv på endring og forståingar av endring i offentlege organisasjonar, før funn rundt byråkratiet si endringsevne vil bli presentert.

2.3.1 Perspektiv på endring

Måten ein oppfattar endring på, kan påverke korleis ein meiner at organisasjonar bør vere utforma og fungere. Om samfunnet er «karakterisert» av endring og behov for fleksibilitet, vil dei organisasjonane som er utforma i tråd med dette bli oppfatta som gode og vellukka organisasjonar, men føre til ei negativ oppfatning av organisasjonar som ikkje er det. Medan stabilitet ofte blir sett på som eit positivt trekk ved ein organisasjon, vil det derimot oppfattast som rigid og utdatert om omgivnadane er svært oppteken av endring. Nokre viktige aspekt ved synet på endring vil difor bli teke opp før forholdet mellom byråkratiske organisasjonar og endring blir diskutert i neste delkapittel.

Nokre bidrag i nyare organisasjonslitteratur tek eit oppgjær med oppfatninga om kontinuerleg endring og ustabile omgivningar, og framhevar konsekvensane dette har for organisasjonar. Til dømes peikar forfattarar som Paul du Gay (2000), Grey (2009) og Styhre (2007) på at dette synet på endring framstiller stabile og føreseielege byråkratiske organisasjonar som ute av stand

til å tilpasse seg til omgivnadane. Dermed blir byråkratiet sett som overflødig, ettersom endringane krev fleksible og dynamiske organisasjonsformar.

Paul du Gay og Signe Vikkelsø (2012) peikar på at dette synet på endring kan vere ein konsekvens av å gå frå å tolke endring som ein spesifikk og avgrensa situasjon som organisasjonar kunne handtere, til eit abstrakt konsept som krev at kontinuerleg tilpassing til omgivnadane. Dei tek dermed til orde for å finne tilbake til «the lost specification of change» (du Gay & Vikkelsø, 2012), som definerer og ser endring i samanheng med organisasjonen og omgivnadane. Dette er viktig fordi det er grunnlaget for å greie å skildre og evaluere, og dermed finne ein plan for, endringssituasjonen. Antakingar om endringar i omgivnadane kan dermed føre til ugrunna organisasjonsreformer, som kan vere skadeleg for organisasjonen. Grey (2009) framhevar at fokuset på endring som premiss i samfunnet driv fram og legitimerer organisasjonsendringar: «Change provides a kind of ‘meta-narrative’, an overarching rationale or assumption which then acts as an explicit or implicit justification for specific change programmes in organizations» (s. 93). Vidare viser du Gay og Vikkelsø (2012) til at oppfatningar og haldningar til endring er prega av kva slags organisasjonsteori som er dominerande, og at denne no er prega av kontinuerleg endring og fleksible organisasjonar. Dette bidreg som nemnt til ei negativ definering av byråkratiske organisasjonar ved å sjå dei som lite fleksible og utdatert, og tømmer byråkratiet for positivt innhald: «How could anyone be for bureaucracy if it is defined simply as a dysfunctional, outdated and inefficient organizational form?» (du Gay & Vikkelsø, 2012, s. 135). Synet ein har på endring og stabilitet påverkar dermed måten ein oppfattar organisasjonar på, og kva ein antek at dei er i stand til.

2.3.2 Forholdet mellom organisasjonar og omgivnadane deira

Grey (2009) peikar på at endring blir legitimert ved å framstille organisasjonen som skilt frå omgivnadane sine, og påstanden om at organisasjonen må tilpasse seg til desse. Dette biletet bidreg til å skjule måten organisasjonar og omgivnadar er gjensidig knytt til og påverkar kvarandre, og bør ikkje takast for gitt som naturleg: «...far from being a natural, environmental given to which

organizations must respond, change is better understood as a construction affected by the interplay (and its unintended consequences) of organizations themselves» (Grey, 2009, s. 100).

Organisasjonar tek til seg og inkorporerer element og idear frå omgivnadane sine. Nokre av desse ideane blir ifølgje Kerstin Sahlin og Linda Wedlin (2008) til rasjonelle myter, som er strukturar eller trekk organisasjonar kan adoptere for å framstå som rasjonelle og legitime aktørar. Organisasjonar blir dermed meir homogene, fordi dei som ikkje tek til seg desse ideane blir vurdert som mindre rasjonelle eller legitime enn andre organisasjonar. Når ein organisasjon endrar seg, bidreg det til å påverke dei eksterne omgivnadane til andre organisasjonar, som kan skape ei «treadmill of change» (Grey, 2009) der andre organisasjonar også endrar seg for ikkje å framstå som utdaterte. Det er derfor problematisk å betrakte dette forholdet som noko som berre går ein veg, utan å ta omsyn til at organisasjonar også bidreg til å endre og påverke samfunnet og omgivnadane sine (Perrow, 1986).

Korleis ein oppfattar organisasjonar, endringsevne og forhold til omgivnadane heng saman med det teoretiske perspektivet ein brukar. Til dømes er contingency-teori, som vart populært frå 1960-talet og utover, oppteken med å finne ut kva slags handlingar eller strategiar som gagnar ein organisasjon under visse omstendigheiter, der organisasjonen reagerer på ulike måtar om dei møter krav om til dømes stabilitet eller endring. Dette perspektivet tek for gitt at leiinga i organisasjonen må handle på ein måte som er i tråd med omgivnadane og tilpasse seg til desse for å lukkast (Lewis & Smith, 2014). Eit alternativt syn på dette forholdet fins innanfor institusjonalisme-perspektivet, som peikar på at forholdet mellom organisasjonar og omgivnadane er prega av gjensidig påverknad (Eriksson-Zetterquist, Kalling, & Styhre, 2012). Organisasjonar treng dermed ikkje berre å tilpasse seg etter omgivnadane, men er eigne aktørar som påverkar omgivnadane sine.

Ifølgje Marianne Lewis og Wendy Smith (2014) fins det fleire grunnar til at contingency-teori gir eit altfor eindimensjonalt perspektiv på organisasjonar,

nemleg at ved å tenke at omgivnadane angir den beste kursen for handling fører det til eit anten/eller perspektiv på kva ein organisasjon kan gjere og korleis den kan handle. Til dømes vil ein organisasjon iverksetje plan A om omgivnadane er stabile, og plan B om dei er turbulente. Lewis og Smith (2014) tek dermed til orde for eit paradoksperspektiv for å forstå spenningar og motsetningar, samt sjå på korleis ein kan kombinere to tilsynelatande motstridande element innanfor ein organisasjon. Når ein ser på organisasjonar gjennom eit paradoksperspektiv, er det uproblematisk at ein organisasjon har element eller trekk som er motstridande, så lenge desse kan balanserast eller sameksistere i organisasjonen. Motsetningar er derimot eit vanleg trekk som oppstår i organisasjonar: «...tensions appear inherent and ubiquitous in organizational life, arising from the interplay among complex, dynamic and ambiguous systems» (Lewis & Smith, 2014, s. 132). Spenningar og motsetningar kan til dømes oppstå mellom ulike avdelingar i organisasjonen med ulike funksjonar, behov eller mål, og er eit vedvarande trekk ein bør ta omsyn til når ein studerer organisasjonar. Eit døme på ein vanleg motsetnad i byråkratiske organisasjonar er behovet for kontroll og fleksibilitet. Ifølgje dette perspektivet kan motsetningar som inneber konflikt og inkonsistens kan motivere til å leite etter nye løysingar, som på sikt vil vere fruktbart for organisasjonen. Dette perspektivet er relevant for å studere byråkratiske organisasjonar si evne til endring, fordi det hevdar at det ikkje er ein problematisk motsetnad mellom trekk som til dømes fleksibilitet og kontroll eller stabile strukturar. Ein implikasjon for studiar av byråkratiske organisasjonar er at dei kan tolkast som vellukka, byråkratiske organisasjonar som omfamnar ulike typar trekk som fører til fordelar for organisasjonen, og ikkje tolkast som i overgangsfasen til ein postbyråkratisk organisasjon.

2.3.3 Endring av offentlege organisasjonar

Offentlege byråkrati er ikkje nødvendigvis utforma som dei er fordi dei er byråkratiske organisasjonar, men fordi dei er offentlege byråkrati (Hoggett, 2006), og skal handtere visse oppgåver som gjer at dei må forholde seg til politiske vedtak (Goodsell, 2015):

The rules or standard operating procedures, which are, in fact, political more than they are pragmatic in nature, leads managers within bureaucracies to be constraint-oriented rather than task-oriented. Moreover, these constraints, which are often given to ensure fairness, are the creations of legislatures, and their committees, the very ones that most often criticize the bureaucracy.

(Ensch, 2006, s. 11)

I tillegg er det fleire andre aspekt ved offentlege organisasjonar som skil dei frå organisasjonar i det private næringslivet. Som nemnt er offentlege organisasjonar i større grad avhengig av å oppretthalde legitimitet frå sine omgivadar, og har ansvar for å handtere omfattande og komplekse oppgåver, som kan skape andre og større utfordringar for organisasjonen enn det den byråkratiske strukturen gjer. John Ensich (2006) hevdar at det kan trekkast eit skilje mellom to ulike delar innanfor ein offentleg organisasjon, der den eine typen har ansvar for konkrete og kvantifiserbare oppgåver og mål som enkelt kan vurderast ut ifrå eit økonomisk perspektiv, medan den andre typen er vanskelegare å vurdere på grunn av uklare mål og avgrensingar for handling som organisasjonen må forholde seg til. I hans studie av eit samferdselsdepartement hadde til dømes den første delen av organisasjonen ansvar for å planleggje og å byggje vegar innanfor budsjett, medan den andre delen var miljøretta og skulle sikre at organisasjonen følgde lovverk, drive publikumsarbeid for å sikre engasjement i miljø saker og fastslå miljøeffektar av departementet sine aktivitetar (Ensch, 2006). Offentlege organisasjonar sine oppgåver avgrensast og kompliserast av ei rekke faktorar, som må takast omsyn til i diskusjonen omkring arbeidet dei gjer. Endring i offentlege byråkrati handlar derfor like mykje om endring av offentlege organisasjonar som det handlar om endring av byråkratiske organisasjonar. Medan det ikkje er mogeleg å skilje desse heilt frå kvarandre, er det viktig å hugse på at det er ein vesentleg skilnad mellom endringsvanskar som skuldast det særigne ved offentlege organisasjonar og vanskar som skuldast den byråkratiske organisasjonsforma.

2.3.4 Endring som eit «wicked problem»

I tillegg til å ta omsyn til politiske vedtak og å ha diffuse mål som kan vere vanskeleg å nå, er eit viktig aspekt ved offentlege organisasjonar dei komplekse oppgåvene dei har ansvar for å handtere, som påverkar svært mange menneske. Fleire har hevda at mange slike oppgåver er umogelege å løyse fordi dei er «wicked problems»:

The kinds of problems that planners deal with – societal problems – are inherently different from the problems that scientists and perhaps some classes of engineers deal with. Planning problems are inherently wicked. As distinguished from problems in the natural sciences, which are definable and separable and may have solutions that are findable, the problems of governmental planning – and especially those of social or policy planning – are ill-defined; and they rely upon elusive political judgment for resolution. (Not ‘solution.’ Social problems are never solved. At best they are only re-solved – over and over again).

(Rittel & Webber, 1973, s. 160)

Slike problem er komplekse fordi dei ikkje kan lauskoplast og frå omgivingane og handterast utan å påverke omgivingane, og fordi det ikkje fins ein klar årsakssamanheng (Grint, 2010). Det er ikkje mogeleg å fastslå klare mål som viser om ein har løyst slike problem, fordi måten ein definerer problemet på heng saman med korleis ein forstå problemet, og med kva ein tenker kan vere ei mogeleg løysing. Her vil verdiar spele ei rolle, fordi løysingar på «wicked problems» ofte blir tiltenkt som ein meir ønskeleg framtidig situasjon, noko som gjer det ekstra vanskeleg å finne løysingar på viktige problem og utfordringar i eit pluralistisk samfunn der ein ikkje kan semjast om verdiar og prioriteringar. Dette er ei spesiell utfordring for offentlege organisasjonar, som bør oppretthalde ei viss grad av legitimitet. Byråkratiet sin legitimitet blir oppretthaldt gjennom mellom anna å hale seg til verdiane rettferd og lik behandling utan personlege omsyn.

2.4 Oppsummering

Dette kapitlet dannar det teoretiske rammeverket for å forstå funna frå litteraturstudia, og framhevar korleis forståinga og antakingane ein legg til grunn for forskning kan påverke kva slags funn ein får, og korleis desse tolkast. Dei to ulike syna på byråkrati vil dermed kunne føre til at funn om byråkratiet si endringsevne tolkast på svært ulike måtar, som vil trekkjast fram i analysen i kapittel fem, seks og sju. Før analysen kjem ein gjennomgang av val av metode og gjennomføring av litteraturstudia.

3 Metode

I denne oppgåva har eg valt å bruke litteraturstudie som metode for å svare på problemstillinga «**Korleis kan byråkratiet forståast som ein fleksibel organisasjonsform?**». Temaet byråkratiske organisasjonar og endring er opent nok til at eg både kan ta omsyn til litteratur som vil hjelpe meg å svare på problemstillinga, samt litteratur som har eit meir overordna blick og kan bidra til ulike forståingar av endring i byråkratiske organisasjonar. I tillegg er temaet for opent til å gjennomføre snevre søk, som vil føre til at eg får mange irrelevante treff. Grunna det breie temaet eg tek føre meg har eg dermed valt å gjere slike breie søk som vil generere mange treff, som sikrar at eg får med relevante artiklar frå databasane, for så å gå systematisk til verks når eg skal velje ut artiklane eg skal bruke. Litteraturstudie er ei eigna metode for mi oppgåve, fordi den tillèt utforsking av ulike forståingar av byråkratiske og postbyråkratiske organisasjonar og endring slik det er presentert i organisasjonslitteraturen.

Dette kapitlet vil først gjere greie for litteraturstudie som metode, og gjere greie for bruken av og hensikta med tradisjonelle og systematiske litteraturstudiar. Deretter grunngjer eg valet om bruk av litteraturstudie som metode i denne oppgåva, og skildrar korleis litteraturstudien vart gjennomført.

3.1 Litteraturstudiar

Ei litteraturstudie er

the selection of available documents (...) on the topic, which contain information, ideas, data and evidence written from a particular standpoint to fulfil certain aims or express certain views on the nature of the topic and how it is to be investigated, and the effective evaluation of these documents in relation to the research being proposed.

(Hart, 1998, s. 13)

Litteraturstudiar består altså av systematisk innsamling av litteratur og kunnskap på eit felt, og analysen av dette materialet (Støren, 2013). Målet er å systematisere kunnskap, som kan gi oversikt over ulike perspektiv og funn på eit felt, og setje desse saman på ein måte som bidreg til ny innsikt. Hensikta med gjennomføring av litteraturstudiar er dermed å finne tendensar omkring eit tema eller felt, samt kva føresetnadar desse er basert på. Desse tendensane er grunnlaget for argumentet for eller imot forskingsspørsmålet og problemstillinga, og om det fins støtte for desse i faglitteraturen eller ikkje.

Litteraturstudiar brukast for å vise kjennskap til eksisterande kunnskap, å evaluere denne kritisk og å peike på manglar eller motsetnadar (Jesson, Matheson, & Lacey, 2011). Denne metoden er altså godt eigna til å setje teori og empiri opp mot kvarandre for å kome fram til nye perspektiv eller manglande kunnskap på feltet der det er behov for framtidig forskning (Jesson et al., 2011; Støren, 2013). Dermed kan litteraturstudiar klargjere tema eller problemstillingar innanfor eit felt som det fins utilstrekkelig eller fullstendig mangel på kunnskap om, eller kaste lys på dei underliggjande føresetnadane som ligg til grunn innanfor eit fagfelt. I tillegg kan ein få fram nye poeng ved å gå gjennom eksisterande litteratur med eit kritisk blick og å kontrastere desse kjeldene. Dette kan også kaste lys på korleis perioden kjelda vart skriven i påverkar funn og fokus, samt kva for nokre underliggjande føresetnadar som kan ha farga forskinga (Styhre, 2007).

Den eksisterande – og eventuelt manglande – litteraturen på eit felt kan på denne måten brukast som ei grunngeving til å studere visse tema innanfor feltet frå ein ny innfallsvinkel, eller å bruke eit kritisk blick til å gjennomgå eksisterande teoriar og funn (Hart, 1998). Å setje saman eksisterande litteratur på ein ny måte kan bidra til nye perspektiv og funn som kan vere grunnlaget for vidare forskning, eller gi svar på eksisterande spørsmål. Ved å studere kva som har blitt skriva om byråkratiske organisasjonar og endring, samt å ta føre seg måten desse kjeldene har kome fram til sine konklusjonar på, kan vi finne fram til underliggjande oppfatningar som kan påverke forskingsdesign, funn og konklusjonar. Dersom det blir teke for gitt at byråkratiske organisasjonar står i

motsetnad til endring, kan forskinga på feltet forsøke å bekrefte dette gjennom måten studiar er planlagt og gjennomført, medan andre forskingsdesign og konklusjonar kan oppstå dersom ein antek at eit slikt motsetnadsforhold ikkje fins.

Det er dessutan fruktbart å studere dei underliggjande antakingane på eit felt av ein anna grunn, då Mats Alvesson og Jörgen Sandberg (2011) framhevar at interessante teoriar utfordrar antakingane vi har på ein eller annan måte. Dei trekk fram Michel Foucault si tolking av problematisering, som handlar om ein «endeavour to know how and to what extent it might be possible to think differently, instead of what is already known» (Foucault, 1985, s. 9, sitert i Alvesson & Sandberg, 2011, s. 253).

I denne oppgåva er dette perspektivet relevant fordi mykje organisasjonslitteratur og –forskning tek det for gitt at byråkratiet er ein rigid og lite tilpassingsdyktig organisasjon. Dette får følgjer for måten ein forskar på – eller let vere å forske på – faktorar som til dømes byråkratiet si tilpassingsevne. Litteraturstudie er godt eigna for å undersøke mi problemstilling, då denne oppgåva problematiserer antakingar om at byråkratiet er lite fleksibelt og tilpassingsdyktig, samt antakingar om at postbyråkratiet er i ferd med å ta over for byråkratiet som organisasjonsform. Begge mine forskingsspørsmål er knytt til å utforske kva organisasjonslitteraturen kan fortelje om desse antakingane, som gjer at litteraturstudie er ein god måte å svare på desse spørsmåla på.

3.2 Tradisjonelle og systematiske litteraturstudiar

I metodelitteraturen skiljast det gjerne mellom tradisjonelle og systematiske litteraturstudiar. Tradisjonelle litteraturstudiar famnar breiare enn dei systematiske, og det er mindre strenge krav til korleis dei skal velje ut kjelder til analysen. Slike typar litteraturstudiar har ulike tilnærmingar til søkeprosessen og analysen, basert på kva målet med studien er. Døme på tradisjonelle litteraturstudiar er kritisk tilnærming, som fokuserer på kva slags metode som er brukt i artikkane og korleis dei har kome fram til sine funn, og konseptuell

tilnærming som freistar å setje saman ulike perspektiv for å få ei betre forståing av temaet (Jesson et al., 2011). Til slutt ser «scoping review» på område for framtidig forskning, basert på kunnskapen som fins og manglar på feltet. Ei tradisjonell tilnærming til litteraturstudiar søker dermed å setje saman nøkkelkjelder på ein logisk måte som bygg opp under eit argument (Jesson et al., 2011).

Det fins ikkje ei tydeleg semje om kva for nokre krav som må tilfredsstillast for at ei litteraturstudie skal kallast systematisk i metodelitteraturen. Felles for dei fleste definisjonar er at det er strengare krav til dokumentering av søkeprosessen og kvalitetssjekk av kjelder enn i tradisjonelle litteraturstudiar. Ei systematisk litteraturstudie kan definerast som «a *method* of making sense of large bodies of information, and a means to contributing to the answers to questions about what works and what does not» (Jesson et al., 2011, s. 12, original utheving), eller «a review of the research literature using systematic and explicit accountable methods» (Gough, Oliver, & Thomas, 2012, s. 5). Systematiske litteraturstudiar tek utgangspunkt i eit definert spørsmål, med eit mål og kriterier for inkludering og ekskludering av kjelder (Jesson, Matheson, & Lacey, 2011), men ulike forfattarar legg vekt på ulike krav til korleis artiklane skal veljast ut, analyserast og samanliknast. Medan det innanfor naturvitskapane fins strenge krav om slik samanlikning av funn på tvers av studiar, kan dette by på eit problem innanfor samfunnsvitskapane der ulike tilnærmingar og metodar blir brukt innanfor ulike fagtradisjonar. Det er derfor ulike syn på kor godt denne metoden eignar seg for bruk i samfunnsvitskapane (Gough et al., 2012). Dermed er det ikkje nødvendigvis fruktbart å gjennomføre ei fullstendig systematisk litteraturstudie innanfor samfunnsvitskapane, sidan eit meir selektivt fokus på kjelder og deira funn kan gi ei ny og djupare forståing av eit felt eller enkelte aspekt ved feltet (Jesson et al., 2011).

Både tradisjonelle og systematiske litteraturstudiar må uansett oppfylle visse krav for at studien kan reknast som vitskapleg. Dokumentering av søkeprosessen sikrar at andre kan reprodusere søka og få dei same treffa og utvalet av artiklar, og slik sikre reliabiliteten til studia (Støren, 2013). Namn på

søkemotor og søkeorda som blei brukt, i tillegg til kriterier for å inkludere eller ekskludere ein artikkel i analysen må derfor dokumenterast. Slike kriterier kan vere språk, tematikk, forskingsmetode, kvalitet på forkinga eller tidsavgrensing. Det endelege utvalet av tekstar som dukkar opp skal kunne bidra til å svare på eller kaste lys over problemstillinga.

Ei utfordring med å bruke elektroniske databasar for å finne artiklar til litteraturstudien, er at nøkkelord og kategorisering av artiklar kan vere upresise, slik at det er vanleg å finne ganske få relevante artiklar sjølv om talet på treff er høgt. Artiklane må dermed vurderast etter kriterier for inkludering eller ekskludering og skjønn etter at søket er gjennomført, og irrelevante artiklar må silast ut, som vanlegvis fører til at berre ein liten del av treffa faktisk blir teke med i analysen (Gough et al., 2012). Medan ei fare ved bruk av digitale databasar til litteratursøk er at treffa er for vidfamnande, kan ein òg risikere at dei endelege funna består litteratur som dekker eit for smalt felt, eller som har eit for einsidig perspektiv på grunn av databasane ein har valt å bruke. Forskingsartiklar har i tillegg ofte eit anna perspektiv og ei anna målsetjing enn bøker som legg fram teori, og ein må derfor støtte opp under, grunngje og supplere funna frå litteratursøket med andre kjelder (Støren, 2013).

3.3 Val av metode

Sjølv om metoden som er brukt i denne oppgåva ikkje fyller alle krav for å kallast systematisk, er den gjennomført på ein meir grundig og kompleks måte enn dei tradisjonelle litteraturstudiane. Eg har teke i verk teknikkane til systematiske litteraturstudiar og forsøkt å anvende dei på samfunnsvitskaplege databasar som ikkje er så strukturerte for å gjere både utveljings- og analyseprosessen så systematisk som mogeleg. Metoden som er brukt i denne oppgåva kan dermed seiast å vere ei tradisjonell litteraturstudie, gjennomført med meir systematiske arbeidsmetodar. Målet med litteraturstudia er å finne litteratur og empiri som kan bidra til å svare på problemstillinga som korleis vi kan forstå byråkratiet som ein fleksibel organisasjonsform ut ifrå organisasjonslitteraturen.

Litteraturen omkring dette temaet er mangefasettert og har sitt opphav i ulike forskingstradisjonar. Det er derfor meir meningsfylt å gjennomføre ei litteraturstudie med mindre strenge krav til utveljing av artiklar og analyse, med målet om å oppnå ei ny forståing av forholdet mellom byråkratiske organisasjonar og endring, snarare enn å systematisk leite etter alle tekstar som tek for seg desse to tema.

3.4 Gjennomføring av litteratursøk

Gjennomføring av litteratursøk har gått føre seg i to periodar, og er dokumentert i ein søkelogg (vedlegg). Dei første tre søka gjekk føre seg i perioden 15. februar – 5. mars 2015, medan dei siste fire søka vart gjennomført 20. – 22. april 2015. Etter råd frå fagreferent for sosiologi på HumSam-biblioteket tok det første søket utgangspunkt i databasen International Bibliography of the Social Sciences (IBSS). Utforskande søk viste at relevante treff også var å finne i dei relaterte databasane ProQuest Psychology Journals og Sociological Abstracts, og den første søkerunda vart gjennomført på tvers av desse tre databasane. Søka vart vidare avgrensa av språk, kvalitet og type publikasjon. Alle treff var på engelsk, kjeldene var fagfelleverdert for å sikre høg vitskapleg kvalitet, og bestod av bøker, avhandlingar og vitskaplege tidsskrift. Søkeorda som er brukt er *bureacr**, *chang** eller *adapt**, *organization* og *public*. Bruk av * mogleggjer å finne alle ord som startar med same stamme, slik at *bureacr** kan gi treff som *bureaucracy*, *bureaucratic*, *bureaucrat* osv., som gir fleire treff. På grunn av mange treff men få relevante funn stilte eg kravet om at søkeorda *bureacr**, *chang** og *adapt** skulle vere til stades i samandraget til kjelda. Søkeorda *organization* og *public* blei både forsøkt avgrensa til abstract og fulltekst i ulike søk. Tre søk vart gjennomført med desse søkeorda, og genererte til saman mange hundre treff.

Etter å ha diskutert val av databasar med rettleiar og fagreferent på HumSam-biblioteket, gjennomførte eg ei runde med fire supplerande søk i slutten av april. Dette var for å sikre at databasane eg hadde valt ut ikkje førte

til ei skeivheit som gjorde at fagfelt som til dømes statsvitskap eller offentleg administrasjon var underrepresentert i søketreffa, då berre ein av dei tre databasane var uttrykt tverrfagleg. Mogelegheita for eit skeivt utval av databasar har eg forsøkt å unngå ved å gjere supplerande søk i ein statsvitskapleg database, International Political Science Abstracts (IPSA) og ein tverrfagleg database, Thomson Reuters Web of Science (tidlegare ISI Web of Knowledge). I tillegg har eg gjort søk på JSTOR for å sjå om det dukka opp artiklar som kunne utfylle desse søka vidare. Til saman har søk i seks samfunnsfaglege databasar forhåpentlegvis gitt meg eit godt overblikk over det som er skrive om forholdet mellom byråkrati og endring i dei seinare åra.

Fordelen med å gjennomføre supplerande søk i nye databasar er at det gjer det mogeleg å leggje til nye artiklar til utvalet som skal analyserast om nye artiklar og perspektiv dukkar opp, eller til å vere sikrare på at dei originale søka har fanga eit godt utsnitt av det som er skriven på feltet om nye kjelder ikkje dukkar opp. I mitt supplerande søk fann eg nesten alle artiklane eg hadde valt ut frå den første søkerunda, og svært få andre, relevante artiklar som eg tok med i utvalet. Dette indikerer at den første søkerunda hadde fått med dei viktigaste artiklane.

Dei supplerande søka vart gjennomført med same nøkkelord, avgrensingar og kriterier som den første søkerunda, i tillegg til ei tidsavgrensing på år 2000-2015. Dette vart gjort fordi alle artiklane i det foreløpige utvalet mitt var frå denne perioden, og fordi perioden er dekkande for å få med teoriar som er rådande innanfor organisasjonslitteraturen i dag. Dersom ein skal ta omsyn til perspektivet om at omgivnadane er i konstant endring, er det dessutan grunn til å tru at artiklar eldre enn 15 år kan vise til utdaterte teoriar og undersøkingar, eller at viktige funn blir undersøkt i ein ny kontekst.

Byråkrati og endring er eit svært breitt tema, og i søka dukka det opp mange ulike typar artiklar og studiar, som gjorde det vanskeleg å bruke eit fast sett av kriterier for å inkludere eller ekskludere tekstar utover dei avgrensingane som var definert i søket. Treffa som synes relevant for oppgåva si problemstilling

og forskings spørsmål handla i stor grad om byråkratiet og postbyråkrati som organisasjonsform, eller empiriske studiar av anten byråkratiske organisasjonar eller endring. Utover dette var treffa variert, og skjønn måtte brukast for å bestemme kva for nokre av desse som kunne bidra til å kaste lys på forholdet mellom byråkrati og endring.

3.5 Utveljing av artiklar

Grunna det høge talet på treff eg har fått på tvers av dei ulike databasane, har eg valt vekk det store fleirtalet av artiklar som eg har vurdert. Dette er både av omsyn til tid og oppgåva sitt omfang, samt grunna typen artiklar som dukka opp som treff. For å få analysert artiklane og hovudtendensane dei peikar på innanfor byråkratifeltet hadde eg eit mål om å prøve å samle saman dei mest relevante artiklane for mi problemstilling, samt å avgrense dette talet til om lag 20 artiklar slik at desse kunne gjennomgåast grundig. Å kutte ned talet på artiklar viste seg å ikkje vere vanskeleg, då svært mange av søkeresultata var lite relevant for mi problemstilling. Valet av generelle søkeord og omgrep som er vanleg innanfor organisasjonslitteraturen var bevisst, og basert på eit forsøk på å få med ulike perspektiv på byråkrati og endring, sjølv om dette ville resultere i mange treff som i beste fall var perifere til mi problemstilling.

Eit resultat av dette var at til saman fleire hundre av treffa eg vurderte handla om og hadde fokus på heilt andre ting enn endring i byråkratiske organisasjonar, men likevel nemnte omgrepa byråkrati og endring eller tilpassing i abstract. Ein stor del av utveljingsprosessen var dermed å velje vekk og utelukke artiklar frå utvalet. I denne prosessen var fokuser primært på kva som skulle ekskluderast frå utvalet, då dette var lettare å definere enn kva som skulle inkluderast. Til dømes dukka det opp svært mange casestudiar innanfor andre fagfelt som medisin eller sosialarbeid som var gjennomført i byråkratiske organisasjonar, noko som gjorde at dei oppfylte søkekriteria men ikkje mine inkluderingskriterier for utvalet, og vart dermed utelukka. Deretter vart det stilt krav om at artiklane måtte kunne bidra til å belyse problemstillinga eller

forskingsspørsmålet. Her var det mange artiklar som framstod som relevante, då dei handla om endringar innanfor eit byråkratisk rammeverk, men tok ikkje føre seg eller diskuterte ikkje desse tema spesifikt i artikkelen. Dermed vart også desse artiklane utelukka, fordi dei ikkje bidrog til å belyse problemstillinga i denne oppgåva.

Etter denne første runda med utsiling av søketreff fekk vart eit overblikk over alle relevante artiklar danne ved å analysere abstract og konklusjon, og å prøve å sjå dette i samanheng med problemstillinga. Etter å ha analysert 69 artiklar frå den første søkerunda og 25 frå den andre på denne måten, vart til saman 29 artiklar definert som foreløpig relevant for oppgåva si problemstilling. Både talet på analyserte og relevante treff frå den andre søkerunda er vesentleg lågare enn for den første, då mange av artiklane frå den første runda også dukka opp i desse søka og dermed allereie var med i utvalet. Dei to endelege artiklane som vart teke med i utvalet frå den siste søkerunda var relevant fordi dei passa til dei gjennomgåande tema i litteraturen frå den første søkerunda, men var ikkje essensielle for funna då dei ikkje bidrog med nye perspektiv på tema.

Basert på finlesing av artiklane vart ytterligere artiklar luka ut på grunn av manglande relevans for problemstillinga, og det endelege utvalet for litteraturstudia som er brukt i denne oppgåva bestod dermed av 18 artiklar, der berre to av dei var frå den andre søkerunda. Desse artiklane vart grundig lest og analysert, og funna og tendensane som desse kjeldene viser til er det som dannar grunnlaget for analysen i oppgåva.

3.6 Styrker og manglar ved utvalet

Ei mogleg svakheit ved utvalet er ein ikkje kan vere sikker på om artiklane som denne oppgåva har lagt til grunn gir eit representativt og dekkande bilete av teoriane og forkinga som fins på feltet. Dette kan både skuldast databasane som vart nytta i oppgåva, og framgangsmåten for å velje ut artiklane på. Potensielle skeivheiter på grunn av databasar har blitt kontrollert for og retta opp i gjennom å bruke supplerande søk i nye databasar, og eg er trygg på at utvalet av

databasar dermed er representativt. Utval av artiklar er derimot vanskelegare å vurdere objektivt. Ved søk i digitale databasar vil ein som nemnt få svært mange treff på nøkkelord, der få av treffa er relevant for ei spesifikk problemstilling. Det er derfor opp til den som søker sitt skjønn å velje ut dei mest relevante artiklane. Sjølv om ein gradvis elimineringsprosess har blitt nytta for å kome fram til dei endelege artiklane, er det mogeleg at nokon relevante artiklar har blitt utelatt, eller at mindre relevante artiklar har blitt teke med i datasettet. Då utveljingsprosessen både bygger på skjønn og mi eiga forståing av problemstillinga på tidspunktet søket blei gjennomført, kan ei reprodusering av søk og utveljing føre til eit noko anna utval. Likevel skal det vere mogeleg å kome fram til ein del av dei same kjeldene. Dessutan treng ein ikkje å ha akkurat dei same kjeldene for å kome til liknande konklusjonar, då organisasjonslitteraturen i stor grad ligg på foreliggande forskning og teori. Eit utval av artiklar innanfor eit felt kan dermed vere nok til å kunne peike på dei rådande forståingane på feltet. Innanfor eit vidfamnande emne som byråkratiforskning er det uansett ikkje mogeleg å få med all relevant forskning, men eit breitt utval bør bidra til å kaste lys på problemstillingane på feltet.

Eit aspekt som kan styrke validiteten til utvalet i denne oppgåva, er at mange av artiklane frå utvalet dukka opp i den andre søkerunda i nye databasar, som kan tyde på at fleire av dei sentrale artiklane og forfattarane på feltet kjem fram i utvalet. At berre to relevante artiklar blei identifisert i denne runda indikerer også at det ikkje er artiklar frå spesifikke fagfelt eller perspektiv som er systematisk utelatt frå utvalet og oppgåva.

3.7 Analyseprosessen

For å systematisere analysearbeidet har eg teke i bruk ein lesetabell tilpassa frå boka «Bare søk! Praktisk veiledning i å skrive litteraturstudier» (Støren, 2013, s. 54).

Tabell 2: Lesetabell for litteratursøk

Forfattar og år	Artikkel 1	Artikkel 2
Namn på artikkel		
Nøkkelord		
Metode og design		
Teoretisk utgangspunkt eller føresetnadar		
Funn og konklusjon		
Praktiske implikasjonar og relevans		
Sitat		

Tabellen er tilpassa frå Støren, 2013, s. 54.

Sjølv om denne tabellen ikkje har vore brukt til å føre inn alle artikkelane i detalj, har den bidratt til å strukturere tendensane og perspektiva som kom fram i litteraturstudia, og til å sjå samanhengane mellom dei ulike artikkelane sine funn. Analysen er basert på ei finlesing av desse kjeldene, og har identifisert nokre hovudtendensar som er gjennomgåande tema i dette materialet.

3.7.1 Tre overordna tema for funn

Eit hovudfunn i artikkelane er at dei til saman peiker på to ulike syn på byråkrati innanfor organisasjonslitteraturen, som skil seg frå kvarandre med omsyn til byråkratiet si evne til endring og tilpassing i tråd med det teoretiske rammeverket som blei presentert i kapittel to. Desse to perspektiva gir rom for ulike tolkingar av funna frå forsking på dette feltet. Fleire av artikkelane legg fram

sine antakingar om byråkratiske eller postbyråkratiske organisasjonar tydeleg i artikkelen, medan andre har ei meir utforskande innstilling og gjennomfører studiar for å kartleggje utbreiing og element av byråkratiske eller postbyråkratiske trekk innanfor ein organisasjon eller på tvers av fleire organisasjonar. Den byråkrativennlege delen av utvalet meiner at byråkrati er i stand til å endre seg, og tolkar funn om variasjon i strukturar og arbeidsformer i byråkratiske organisasjonar som eit bevis på at byråkrati er i stand til å tilpasse seg til spesifikke omgivadar og utfordringar innanfor det gitte byråkratiske rammeverket. Det byråkratikritiske perspektivet presenterer på den andre sida byråkratiet som ei utdatert organisasjonsform ute av stand til å møte dei nye og aukande krava frå omgivnadane, og den postbyråkratiske organisasjonsforma kan sjåast som ein måte å handtere desse utfordringane på. Dermed tolkast endringar i struktur og arbeidsformer i byråkratiske organisasjonar som eit teikn på at postbyråkratiet er i ferd med å ta over som den dominerande organisasjonsforma, og dette skjer som ein respons på manglane ved den byråkratiske organisasjonsforma. Postbyråkratiske trekk er i fleire av artiklane definert ganske laust eller ikkje definert i det heile, men refererer stort sett til auka fleksibilitet på grunn av meir autonomi for tilsette og leiarar i organisasjonen, desentralisering av ansvar eller slutningsmyndigheit, mindre hierarki og flatare organisasjonar, samt mindre byråkratisk kontroll.

Uansett kva for ei teoretisk tilnærming eller antakingar ein har omkring organisasjonar, er det viktig å gjere greie for og undersøke desse empirisk. Organisasjonar er ikkje berre rasjonelle system, men består av sosiale aktørar som tenkjer og handlar både innanfor og utanfor rammeverket som organisasjonen gir. Dette fører til uintenderte konsekvensar som går utover dei formelle strukturane til organisasjonen, noko som gjer at alle organisasjonar ser annleis ut i røynda enn dei gjer på papiret. Organisasjonar er heller ikkje idealtypiske, som gjer at det er problematisk å trekke slutningar om korleis organisasjonar ser ut og fungerer basert på teori. Fleire av artiklane i utvalet framhevar kor viktig det er å undersøke korleis organisasjonar faktisk ser ut og er utforma empirisk, i staden for å gjere antakingar om dei. Fleire av studiane er

gjennomført med eit mål om å studere korleis offentlege organisasjonar er utforma og fungerer, og om desse er prega av byråkratiske eller postbyråkratiske trekk, eller ein hybrid av desse. Hovuddimensjonen for analyse i denne oppgåva er dermed skiljet mellom forståingar av organisasjonar som byråkratiske og postbyråkratiske, og korleis dette påverkar perspektivet vi har på byråkratiske og offentlege organisasjonar si endringsevne.

Analysen vil ta for seg dei ulike funna som kom fram i litteraturstudia, for så å knyte desse opp mot det teoretiske rammeverket som blei trekt opp i kapittel to. Funna er delt opp i tre delar etter kva overordna tema dei tek føre seg. Dei tre tema er postbyråkratiet si utbreiing, forståing av byråkratiet som ei endringsdyktig organisasjonsform, samt spesielle utfordringar for offentlege organisasjonar. Desse overordna tema samanfaller med dei tre artiklane i utvalet som ikkje er empiriske, men basert på teori og ein diskusjon omkring sentrale konsept i organisasjonslitteraturen. Desse tre artiklane er overordna for heile utvalet på grunn av måten dei belyser problemstillinga «Korleis kan vi forstå byråkratiet som ei fleksibel organisasjonsform» og implikasjonar av svara på desse spørsmåla.

Dei to første artiklane tek for seg føreliggjande teoriar og forskning omkring byråkrati og postbyråkrati, og legg fram ein diskusjon som direkte tek føre seg problemstillinga i denne oppgåva ved å ta for seg forståingar om byråkrati og kor utbreidd det er som organisasjonsform i dag. Brendan McSweeney (2006) og Jannis Kallinikos (2004) tek for seg henholdsvis debatten om det stemmer at postbyråkratiske organisasjonsformer er i ferd med å bli dominerande i vår tid, og påstanden om at byråkratiet kan sjåast som ei fleksibel og moderne organisasjonsform. Desse to artiklane diskuterer dei underliggjande antakingane og føresetnadane som forskingsspørsmålet i denne oppgåva, som bidreg til ei forståing av dei ulike perspektiva og syna på byråkrati, og gir eit godt grunnlag for å kontekstualisere funna frå utvalet i denne studia.

Den tredje artikkelen, skriven av Paul Hoggett (2006), har eit anna fokus som tek føre seg eit aspekt som blir utleda av diskusjonen rundt problemstillinga

og diskusjonen omkring byråkrati og postbyråkrati. Om ein finn støtte for hypotesen om at byråkratiet er ein meir fleksibel og tilpassingsdyktig organisasjonsform, samt at denne ikkje er i ferd med å bli erstatta av postbyråkratiet, korleis kan vi forstå mengda med kritikk som byråkratiet som organisasjonsform møter? Ei mogleg årsak til dette er at «problemet» med offentlege byråkrati ikkje er at dei er byråkratiske organisasjonar, men at dei er offentlege organisasjonar. Hoggett (2006) trekk fram dei særlegne utfordringane som offentlege organisasjonar har på grunn av oppgåvene dei er sett til å løyse, og peikar på at det er den utfordrande naturen til desse oppgåvene og ikkje organisasjonsform eller struktur som gjer at offentlege organisasjonar ikkje lukkast med å oppfylle sine mål.

Dei tre teoretiske artiklane utgjer dermed grunnlaget for dei tre hovudfunna eg vil argumentere for i presentasjonen og analysen av funna, medan dei empiriske artiklane bidreg til å konkretisere og illustrere argumenta i praksis. Dei empiriske artiklane er anten basert på spørjeskjema på tvers av mange offentlege og private organisasjonar, eller på casestudiar av enkeltorganisasjonar. Tema dei tek opp er mellom anna spørsmålet om organisasjonar i offentlig sektor i aukande grad viser teikn på å vere postbyråkratiske eller byråkratiske, om organisasjonar viser teikn på postbyråkratisk organisering som erstattar den byråkratiske forma for organisering og kontroll, samt spesifikke utfordringar ved offentlege byråkrati. Funn frå desse artiklane vil bli presentert under dei tre overordna tema, nokre av dei under ulike punkt i analysen, då dei ulike tema heng saman og overlappar kvarandre. Deretter vil dei bli diskutert opp mot det teoretiske rammeverket, som vil bidra til eit meir nyansert perspektiv på byråkratiske organisasjonar si evne til endring.

3.7.2 Oppbygging av analyse

Dei neste tre kapitla tek føre seg tre hovudtema som var gjennomgåande i litteraturstudia, og mine argument knytt til problemstillinga i oppgåva. For det første argumenterer eg for at det ikkje er empirisk belegg for at postbyråkratiske

organisasjonar er i ferd med å bli dominerande på bekostning av byråkratiet. For det andre vil eg argumentere for at byråkratiet ikkje treng eller bør forståast som ei rigid organisasjonsform som er ute av stand til endring, men som ei potensielt fleksibel organisasjonsform, og til slutt vil eg trekke fram at det fins andre aspekt ved offentlege byråkrati enn organisasjonsform som kan vere grunnlaget for kritikk for manglande fleksibilitet og tilpassingsevne. Oppbygginga av analysekapitla er som følgjer: Først vil den teoretiske artikkelen frå litteraturstudia presenterast som eit grunnlag for kvar av dei tre hovudargumenta, og deretter presenterast funna frå litteraturstudia som er knytt til og illustrerer dette argumentet. Til slutt vil desse funna frå litteraturstudia diskuterast opp mot teorien som vart introdusert i førre kapittel.

4 Postbyråkrati som organisasjonsform

4.1 McSweeney: Postbyråkratiet er ikkje i ferd med å ta over for byråkratiet

McSweeney sin artikkel «Are we living in a post-bureaucratic epoch?» (2006) tek føre seg organisasjonsforskning for å gi eit empirisk svar på spørsmålet om vi lever i ei epoke som er prega av postbyråkratiske organisasjonar, og konkluderer med at dette ikkje er tilfelle. Denne artikkelen søker å ta eit oppgjær med antakingane om at byråkratiet er ei utdatert organisasjonsform, og at postbyråkratiet er på veg til å bli den dominerande organisasjonsforma. Om ein skal kunne fastslå at vi er inne i ei slik epoke med postbyråkratisk dominans, er det fleire ting ein må finne empirisk belegg for. For det første må ein greie å påvise at postbyråkratiske tilfelle eller trekk ved organisasjonar eksisterer; for det andre må ein vise at desse aukar og at det ikkje er krefter som trekk i motsett retning. Det må dermed demonstrerast at denne utviklinga berre går ein veg for at påstanden om at vi er inne i ei postbyråkratisk epoke skal vere truverdig.

Ifølgje McSweeney (2006) må ein også vere klar over at eksistensen av postbyråkratiske trekk verken fastslår eksistensen til postbyråkratiske organisasjonar, eller til epoken. Å setje likskapsteikn mellom desse er å foreta generaliseringar basert på enkeltfunn, for så å la dette stå som bevis på at postbyråkratiske organisasjonar fins:

«In any event, identification of a practice that is deemed to be post-bureaucratic is not evidence of an epoch but merely that a pure bureaucratic form does not exist (...), at least in the organization in which the practice was studied»

(McSweeney, 2006, s. 24). Sidan både byråkrati og postbyråkrati blir sett på som kontinuum og ikkje ein dikotomi som byråkratisk/ikkje-byråkratisk, vil ein heller aldri finne ein organisasjon som er verken fullstendig byråkratisk eller postbyråkratisk. Påstandar om postbyråkrati viser ofte til enkelttilfelle av fleksible og innovative organisasjonar, eller tek det for gitt at dette er normen i

moderne organisasjonar. I tillegg kan det vere vanskeleg å identifisere om organisasjonar faktisk kan reknast som postbyråkratiske eller ikkje, fordi postbyråkrati sjeldan definerast eller avgrensast konkret, men blir sett på som ein motsetnad av typiske byråkratiske trekk. Dermed kan det vere vanskeleg å påvise auka førekomst av postbyråkratiske organisasjonar, men ifølgje McSweeney (2006) vil også auka byråkratisering – som er lettare å måle basert på faste kriterier – vere eit bevis mot postbyråkratiske organisasjonar. For å få greie på om postbyråkratiet er ein organisatorisk realitet, eller om det er ein diskurs som tek den postbyråkratiske organisasjonsforma for gitt, må ein ha empiriske bevis som går utover enkelttilfelle og viser utbreiinga av denne organisasjonsforma.

Medan forskinga som McSweeney (2006) framhevar ikkje finn bevis på utbreiinga av postbyråkratiske praksisar eller ei postbyråkratisk epoke, viser den derimot teikn på aukande byråkratisering av organisasjonar. McSweeney (2006) peikar på at empiri om konsulentar for offentleg sektor, som gjerne er pådrivarane for dei nyaste trendane innanfor management, som viser at sjølv dei har råda til implementering av endringar som førar til auka byråkratisering framfor bevegelse mot postbyråkratiske organisasjonar. Denne rørsla mot auka byråkratisering viser seg særleg i offentleg sektor, noko fleire av dei empiriske artiklane også viser til.

4.2 Funn

Under dette temaet vil eg trekke fram to aspekt av eit hovudfunn, nemleg at postbyråkrati ikkje er meir utbreidd enn byråkrati, og at empirien snarare viser til auka byråkratisering av organisasjonar enn framveksten av den postbyråkratiske organisasjonsforma.

4.2.1 Postbyråkratiske organisasjonar er ikkje meir fleksible enn byråkratiske organisasjonar

Som nemnt byggjer mykje av litteraturen omkring den postbyråkratiske organisasjonsforma på ei antaking eller påstand om at denne er meir fleksibel og tilpassingsdyktig enn byråkratiet. Høgare grad av autonomi og desentralisering i organisasjonen skal gjere den i stand til å reagere raskare på endra krav, samt sørgje for at dei tilsette og leiinga har større fridom til å handle i tråd med situasjonen og krava den stiller, i staden for å handle etter reglar og hierarki.

Litteraturstudien finn ikkje støtte for påstanden om at organisasjonar som opererer i meir konkurranseprega omgivnadar er mindre byråkratiske enn andre, eller for den foreslåtte samanhengen mellom mindre hierarki og høgare grad av autonomi og medverknad blant dei tilsette i organisasjonen (Handel, 2014). Ei empirisk studie av utbreiinga til «lean» organisasjonar viser ein svak og tvitydig samheng mellom organisasjonsstruktur og prestasjonar, samt at organisasjonar som bruker desse prinsippa for organisering ikkje er meir vellukka enn andre organisasjonar, verken i offentleg eller privat sektor (Handel, 2014). Artiklar i litteraturstudia framhevar òg at det er ein viss risiko knytt til bruk av postbyråkratiske arbeidsformer og organiseringsprinsipp. Til dømes vart prosjektarbeid innført i ein organisasjon prega av fleksibilitet, innovasjon og desentralisering for å oppnå kontroll over tilsette med mykje autonomi og slutningsmyndigheit. Prosjekt skulle bidra til å formalisere organisasjonen utan å gjere den rigid, og blei framstilt som eit grep for å «cope with discontinuous work, expert labour and continuous and unpredictable change while delivering the levels of reliability and control of the traditional bureaucracy» (Hodgson, 2004, s. 81). Desse funna indikerer at medan organisasjonar med postbyråkratiske trekk kan vise til meir fleksibilitet enn mange byråkrati, er dei likevel avhengige av å innføre visse byråkratiske mekanismar for kontroll som eit rammeverk for fleksibiliteten om dei vil kunne levere like føreseielege resultat som byråkratiske organisasjonar. Dette er eit viktig argument mot at den postbyråkratiske organisasjonen si overlegenheit over byråkratiet. Litteraturen

finn altså ikkje støtte for at organisasjonar med postbyråkratiske trekk er meir fleksible enn byråkratiske organisasjonar, eller at dynamiske og krevjande omgivadar fordrar framveksten av postbyråkratiske organisasjonar.

4.2.2 Empiri mot postbyråkratisering og for aukande byråkratisering

Undersøkingar i utvalet om utbreiinga av postbyråkratiske organisasjonar oppdaga ein trend som går i retning av aukande byråkratisering av organisasjonar, ikkje omvendt. Sjølv om det er dokumentert ei auke i enkelte postbyråkratiske trekk ved organisasjonar, som autonomi og medverknad for dei tilsette og auka prosessfokus, fins det ikkje støtte empirien frå utvalet for at organisasjonar som heilskap er i ferd med å bli meir postbyråkratiske på bekostning av den byråkratiske organisasjonsforma, i tråd med McSweeney (2006) sitt argument (Farrell & Morris, 2013; Morris & Farrell, 2007). Studiar frå offentleg sektor visar at trass i press frå omgivnadane for å bevege seg vekk frå tradisjonelle byråkrati mot postbyråkratiske organisasjonar, har det ikkje skjedd store endringar i desse organisasjonane sin struktur eller form, som held seg relativt stabile trass i reformer og organisasjonsendringar.

Derimot peikar funna på tendensen til ei auke i utbreiinga av hybridformer, der tradisjonelle byråkratiske organisasjonar og kontrollmekanismar supplerast med meir postbyråkratiske arbeidsformer og mekanismar som skal føre til meir fleksibilitet og autonomi, utan at dette er eit eintydig teikn på ei endring mot postbyråkratiske organisasjonsformar (Farrell & Morris, 2013; Johnson, Wood, Brewster, & Brookes, 2009; Morris & Farrell, 2007). Dette funnet støttar påstanden om auka utbreiing av postbyråkratiske trekk, men ikkje ei ny organisasjonsform (McSweeney, 2006). Dette er eit interessant funn fordi det peikar på moglegheita for at byråkratiske organisasjonar er i ferd med å utvikle seg, utan å gå over til å bli postbyråkratiske.

I tillegg viser studia til eit viktig aspekt ved å studere utbreiinga av organisasjonsformar ved å bruke tverrsnittdata om organisasjonane. Dersom ein

antek at nye organisasjonar er meir fleksible og postbyråkratisk fordi dei er forma av nye trendar ei postbyråkratisk epoke, ser ein vekk ifrå alderseffekten som seier at dei er fleksible og mindre byråkratisk nettopp på grunn av deira alder, og ikkje epoken eller perioden dei er i (Handel, 2014). Nye organisasjonar er ofte små og treng lite hierarki, og den låge grada av byråkratisering skuldast dermed fasen organisasjonen er i – når organisasjonen veks, vil den dermed ha behov for meir hierarki og struktur, og dermed bli meir byråkratisk.

Longitudinelle data støttar denne hypotesen, og viser til at postbyråkratiske organisasjonar ikkje er i ferd med å bli meir utbreidd (Handel, 2014). Det er dermed ingen funn som støttar påstanden om at postbyråkrati er i ferd med å erstatte byråkratiet som organisasjonsform i litteraturstudia (Farrell & Morris, 2013; Handel, 2014; Johnson et al., 2009; McSweeney, 2006; Morris & Farrell, 2007).

4.3 Analyse: Byråkratiet er ikkje i ferd med å bli erstatta av postbyråkrati

Mi tolking av desse funna, sett i lys av det teoretiske rammeverket, er at dei ikkje støttar påstanden om at byråkrati er i ferd med å bli erstatta av postbyråkrati. Denne påstanden virkar å ha sitt opphav i ein retorikk eller eit narrativ som framhevar postbyråkratiet sin overlegenheit og naudsynte eksistens i vårt moderne samfunn. I tillegg viser empirien som forventa ikkje eit bilete av ein klar overgang frå ei organisasjonsform til ei anna, men eit komplekst bilete med ulike graderingar av organisasjonsformar og trekk. Desse to tema vil bli teke opp i denne delen av analysen.

4.3.1 Postbyråkrati er basert på antakingar og narrativ

Spørsmålet om organisasjonar er i ferd med å gå over frå byråkrati til postbyråkrati dreier seg i stor grad om grunnleggjande antakingar, definisjonar og avgrensingar av kva som konstituerer ei organisasjonsform. Dei som hevdar at

byråkratiet er i stand til å endre seg har samstundes mindre tru på at den postbyråkratiske organisasjonen er ei realitet, men framstiller den som ein diskurs omkring ein abstrakt idé som det fins lite empirisk bevis for. Tilhengjarar av den postbyråkratiske organisasjonen, derimot, trekk fram faktorar som stadig aukande og endra krav til organisasjonar, eit skifte i måten organisasjonar må arbeide på, og behovet for auka fleksibilitet og konkurransedyktige organisasjonar. Dette utgangspunktet trekk dermed fram postbyråkratiet som løysinga på dei utfordringa byråkratiet står ovanfor og som dei meiner byråkratiske organisasjonar ikkje er i stand til å løyse (Grey, 2009). Det følgjer dermed med ei antaking eller overbevising om at postbyråkratiske organisasjonar dermed er meir effektive, kundeorienterte, tilpassa omgivnadane sine og i stand til å løyse utfordringane sine enn byråkratiske organisasjonar er. Kva for eit av desse to perspektiva ein har på byråkrati, endring og postbyråkrati vil dermed prege tolkinga av funna artiklane tek opp. Om ein ser på artiklar som seier at byråkratiet er i stand til å inkorporere nyare mekanismar for å skape meir fridom og autonomi innanfor dei gitte rollene og den gitte strukturen til organisasjonen, får ein eit heilt anna bilete av byråkratiske organisasjonar enn om ein ser på artiklar som meiner at alt ein tradisjonelt forbinder med rigiditet og hierarki høyrer til byråkratiet, medan alle former for tilpassing og fleksibilitet høyrer til postbyråkratiet.

Eit mogeleg problem med å ha som utgangspunkt at byråkratiske organisasjonar er dysfunksjonelle og at overgangen til postbyråkrati er løysinga på problema dei møter, kan vere at det skapar ein bekreftelsestendens der studiane som gjennomførast fokuserer på dysfunksjon og rigiditet, og dermed kan få ein annan konklusjon enn meir utforskande studiar ville fått. Dette er eit omsyn ein må ta i all forsking, då det er umogeleg å vere fullstendig objektiv og sjå vekk ifrå eigne føresetnadar når ein studerer samfunnet, men det er viktig å vere klar over. Å befinne seg innanfor eit visst paradigme bidreg til «en fellesforståelse av teorier og metoder som danner mønster for forskningen» (Veiden & Burkeland, 1999, s. 84), noko som kan påverke kva ein tek for gitt eller set spørjeteikn ved, samt føresetnadane og premisset for forsking. Derfor

har eg fokusert på å kople saman forståinga av byråkratiske organisasjonar dei ulike bidraga i litteraturstudia legg til grunn med dei empiriske funna dei presenterer, då paradigmet ein opererer innanfor kan påverke tolkinga av resultata.

Styhre (2007) opnar mellom anna for at organisasjonslitteraturen framvisar eit føretrekk narrativ, der narrativ kan forståast som «a representation of a particular situation or process in such a way as to reflect or conform to an overarching set of aims or values» (Oxford Dictionaries, 2015). Han peikar på at eit påfallande trekk ved organisasjonslitteraturen i den seinare tida er at byråkratiet sine positive aspekt vert tatt for gitt som grunnleggjande for ein kvar organisasjon, medan dei negative aspekta blir framheva. Den omfattande kritikken byråkratiet har motteke både i organisasjonslitteraturen og i media omtalar han som «bureauphobia - the systematic disbelief in bureaucracy» (Styhre, 2007, s. X). Dette er eit systematisk perspektiv som er unødvendig negativt, der byråkratiske organisasjonar gjennomgåande framstillast som mislukka og utan evne eller vilje til å tilpasse seg omgivingane, og som ikkje er tilstrekkeleg basert på empiriske undersøkingar (Styhre, 2007). Paul Thompson og Mats Alvesson (2005) peikar på at kritikk av byråkratiet er bygd på ein eller begge desse føresetnadane:

First, that while bureaucratic rationalization is the dominant organizing logic of modernity, it produces degrees of inefficiency, dehumanization, and ritualism. (...) Second, that while bureaucracy may be appropriate and indeed functional to particular economic or political environments, it does not 'fit' others, notably where there is a high degree of unpredictability and instability and innovation and situational adaptiveness are vital parts of work.

(s. 90)

Styhre (2007) meiner at dette har blitt ein så vanleg måte å snakke om byråkratiet på at ein ikkje set spørjeteikn ved om byråkratiske organisasjonar er

så dårleg stilt som det hevdast, noko som har ført til lite interesse i å forske på felt som byråkratiske organisasjonar sine evner til endring og innovasjon.

Ut ifrå desse antakingane om byråkratiske organisasjonar blir dermed enkeltdøme og ekstreme case på vellukka organisasjonar prega av postbyråkratiske trekk peika ut som bevis på at postbyråkratiske organisasjonar er meir vellukka og er i ferd med å ta over for byråkratiet som den moderne og dominerande organisasjonsforma (Grey, 2009; McSweeney, 2006; Styhre, 2007). Ei anna forklaring er at fleire av trekka og arbeidsmåtane som blir presentert som postbyråkratiske i stor grad held fast ved tradisjonelle hierarki og prosessar som er basert på kontroll ovanfrå og ned, men ofte inneber litt meir fridom som er avgrensa innanfor dette rammeverket. Styhre (2007) peikar på at fleire organisasjonar brukar denne typen retorikk for å framstå som meir moderne og fleksible, noko eg vil drøfte i neste kapittel.

Påstanden om at postbyråkratiet er i ferd med å ta over for byråkratiet som den dominerande organisasjonsforma får ikkje støtte i mine funn, og kan dermed seiast å finnast i større grad i organisasjonslitteraturen enn den gjer som organisasjonsform i røynda. I likskap med McSweeney (2006) peikte fleire av bidraga i litteraturstudia på at forståinga og antakingane omkring overgangen til postbyråkratiet ikkje er basert på empiri i stor nok grad: «It is interesting to note that the majority of dissenting voices in the literature are empirical accounts» (Farrell & Morris, 2013, s. 1376). I tillegg blir det problematisert at mange bidrag innanfor organisasjonslitteraturen forfektar påstanden om at postbyråkratiet eksisterer utan å spesifisere kva det består av (Johnson et al., 2009). Eit problem med litteratur som tek for seg trekk ved postbyråkrati er at postbyråkratiet er «much cited but typically poorly defined» (Hodgson, 2004, s. 83), som kan gjere det vanskeleg å forske på slike organisasjonar empirisk. Ein anna grunn til at det fans lite empirisk støtte for påstanden kan vere argumentet om at enkeltorganisasjonar blir trekt fram som eit bevis på eksistensen til postbyråkratiet (McSweeney, 2006), som gjer at andre empiriske studiar ikkje vil kome til den same konklusjonen om postbyråkrati sin eksistens som litteraturen

bygd på antakingar om postbyråkrati og generalisering ut ifrå enkeltcase (Grey, 2009; Styhre, 2007).

Ein mogleg årsak til diskrepansen som fins mellom måten organisasjonslitteraturen omtalar postbyråkratiet og funna som empirien peikar på, kan vere at det fins eit populært narrativ om postbyråkratiet som ei svært moderne og ønskeleg organisasjonsform, som gjer at leiarar og organisasjonar ønsker å bli forbunde med postbyråkrati. Dersom ein tolkar trekk ved ein organisasjon som ikkje er hierarkiske eller standardiserte som fleksibilitet, vil også mange fleire organisasjonar framstå som postbyråkratiske. Om ein ser fokuset på postbyråkratiet som ein trend eller «rasjonell myte» (Sahlin & Wedlin, 2008), blir organisasjonar likare fordi dei ønskjer å oppfattast som legitime av omgivnadane, og derfor tek til seg trekk vellukka organisasjonar framhevar som viktige. Alternativt kan ein forklare at organisasjonar som innfører postbyråkratiske trekk blir ulike fordi det går føre seg ein prosess der organisasjonen «oversetter» og tilpassar desse trendane til ei form som er sameinelege med strukturen i organisasjonen (Sahlin & Wedlin, 2008).

4.3.2 Funna peiker ikkje på eit skifte frå ei organisasjonsform til ei anna, men graderinger og tilpassing

Litteraturstudia viser til funn som tydar på at framveksten av postbyråkratiske organisasjonar er mindre enn forventet, basert på måten delar av organisasjonslitteraturen framstiller utbreiinga av postbyråkratiet. Empirien peikar på at organisasjonar viser relativt små endringar i struktur og hierarki, men at organisasjonane i tillegg viser trekk som tydar på meir fleksibilitet og at dei tilsette opplever større grad av autonomi enn tidlegare. Denne autonomien og fleksibiliteten gjeld innanfor eit avgrensa område, då dei fleste tilsette framleis arbeider utifrå skriftlege prosedyrar og reglar, og er ein del av eit formalisert hierarki. Det ser dermed ut som om det har skjedd ei dreining i retning av at tilsette har fått meir avgrensa fridom til å utføre sine arbeidsoppgåver, medan den sentraliserte kontrollen er like sterk som tidlegare. Erstatning av byråkrati

med postbyråkrati ser dermed ut til å vere meir basert på narrativ og retorikk enn organisatorisk praksis, i det minste i dette utvalet. Dermed peikar funna på at rammeverket for byråkratiske organisasjonar har heldt seg stabilt, men at det har skjedd endringar og tilpassingar innanfor dette rammeverket. Funna om at organisasjonar utviklar seg og endrar form og arbeidsmåtar er interessant, anten ein tilskriv denne endringa til utbreiing av postbyråkratiet eller utvikling av byråkratiske organisasjonar. Resultata av denne litteraturstudien peikar mot ei hybridisering av ulike trekk, då dei peikar på at byråkratiske organisasjonar inkorporerer nye element innanfor sitt strukturelle rammeverk som gjer dei meir fleksible.

Som nemnt er det problematisk å gjere generaliseringar om organisasjonsform basert på eksistensen til enkelttrekk i organisasjonen. Det er ikkje slik at eksistensen av autonomi eller desentralisert slutningsmyndigheit på eit område innanfor organisasjonen fordrar postbyråkratisk organisering, eller at standardisering og hierarki ikkje er til stades i den same organisasjonen. Desentralisering av ei avdeling kan vere i tråd med sentralisering av andre ansvarsområde; det treng ikkje å vere eit teikn på postbyråkratisk organisering. Dette er også eitt av hovudargumenta for å nytte eit paradoksperspektiv når ein studerer organisasjonar, fordi det bidreg til ei forståing av at det kan sameksistere motsetnadar innanfor ein enkelt organisasjon (Lewis & Smith, 2014). Dermed er det fullt mogeleg at auka autonomi for tilsette som utfører visse oppgåver går hand i hand med strengare sentralisering av meir strategiske slutningar. Ut ifrå dette perspektivet framstår dermed ikkje funna frå litteraturstudia som ein overgang til meir postbyråkratiske organisasjonar, men representerer organisasjonar si tilpassing til komplekse omgivningar ved å handtere ulike og motstridande element som organisasjonen kan trekke på i ulike situasjonar.

Eit funn som støttar denne forståinga, er at organisasjonane i litteraturstudia som viser postbyråkratiske trekk ikkje framhevar auka fleksibilitet som årsaken til endringa i organisasjonen, men peiker på kostnadsreduksjon, søken etter legitimitet og pålagt politisk styring som

hovudgrunnen til den endra strukturen. Omstrukturering av organisasjonar kan dermed sjåast som eit svar på press for å rasjonalisere, effektivisere eller auke legitimitet (Sahlin & Wedlin, 2008), og ikkje eit forsøk på å gjere organisasjonar meir fleksible (Farrell & Morris, 2013).

4.4 Oppsummering

Dette kapitlet har vist at forskning basert på antakingar og eit postbyråkratisk narrativ ikkje finn støtte i litteraturstudia, då organisasjonar ser svært annleis ut i røynda enn biletet dette narrativet malar. Eit enkelt narrativ kan heller ikkje fange kompleksiteten til organisasjonar i endring. Funn frå litteraturstudia peikar på at byråkratiske organisasjonar har gjennomgått endringar, men ikkje ein overgang til postbyråkrati. Byråkratiske strukturar og rammeverk er stort sett uendra, men empirien argumenterer for at desse byråkratia har blitt meir fleksible gjennom å inkorporere postbyråkratiske trekk utan å gå vekk frå si opprinnelige form. Desse funna peikar på mogelegheita for at byråkratiske organisasjonar er betre på endring og tilpassing enn dei har blitt framstilt som, noko neste kapittel vil ta føre seg.

5 Byråkrati som organisasjonsform

5.1 Kallinikos: Byråkratiet er ei fleksibel og moderne organisasjonsform

Kallinikos tek føre seg dei underliggjande antakingane bak «the coming demise of bureaucracy» i artikkelen «The social foundations of the bureaucratic order» (2004). Argumentet han trekk opp er at det som skil byråkratiet frå andre organisasjonsformer ikkje først og fremst er strukturen, men måten organisasjonen knyt seg til individet på ein spesifikk og avgrensa måte gjennom roller. Denne forma for tilknytning er også det som gjer byråkratiet til ein fleksibel organisasjon (Kallinikos, 2004). Han peikar vidare på den vedvarande kritikken av byråkratiet som ei rigid, rutineprega og unødvendig kompleks organisasjonsform som eit særst forenkla bilete utan empirisk belegg, og viser til forståingar av byråkrati og forking som gir eit bilete av ei meir fleksibel og tilpassingsdyktig organisasjonsform.

Kallinikos (2004) sitt hovudargument er at byråkratiet sin unike fordel ligg i måten organisasjonen knyt seg til individ gjennom roller, og på denne måten har ei lausare tilknytning til individet enn tidlegare organisasjonsformer. Ved å isolere og legge bort andre personlege omsyn som ikkje er knytt til denne rolla, lar byråkratiet individet tre inn i ei spesifikk rolle i organisasjonen basert på deira utdanning og kompetanse, som konstituerer det einaste bindeleddet mellom person og organisasjon. Dette bindeleddet er vidare avgrensa fordi det er selektivt, reversibelt og mobilt. Selektivitet dreier seg om dei spesifikke krava som stillast til ei rolle og krav om å leggje vekk omsyn som ikkje er knytt til denne, medan mobilitet består i at ei rolle har visse funksjonelle krav som kan tilpassast og flyttast innanfor organisasjonen. Reversibilitet gjer at roller kan endrast eller trekkjast tilbake både av individ og organisasjonen, som til saman gjer byråkratiet i stand til å reagere på nye situasjonar som oppstår.

Thanks to the loosening of these ties, the bureaucratic organization is rendered able to address the shifting contingencies underlying modern life by reshuffling and re-assembling the roles and role patterns by which it is made. The historically unique adaptive capacity of bureaucracy remains, though hidden behind the ubiquitous presence of routines and standard operating procedures that are mistakenly exchanged for the essence of the bureaucratic form.

(Kallinikos, 2004, s. 13)

Dette er mogeleg fordi den moderne byråkratiske organisasjonen ikkje gjer krav på å vere knytt til heile mennesket og deira liv, men er prega av eit gjensidig avgrensa forhold mellom person og organisasjon. Dermed er byråkratiske organisasjonar sett saman av eit sett med roller og forholda mellom desse rollene, snarare enn av personar. Det er rollene og krava til handling som følgjer med dei som avgjer åtferd og strukturen i organisasjonen, og som mogeleggjjer handling innanfor spesifiserte, avgrensa felt (Kallinikos, 2004). Dette skapar fleksibilitet fordi det er mogeleg å tilpasse, endre, kutte ut og flytte på roller for å tilpasse seg organisasjonen sine behov. Slike endringar vil dermed ikkje krevje at personane i rollene endrar seg, sett bort ifrå endra oppgåver eller tidvis endring av kompetanse (Kallinikos, 2004). Dette er både ein rettferdig og moderne måte å organisere på, då det er objektive krav som bestemmer kven som fyller og får behalde roller, og ein ser vekk frå andre personlege omsyn. Dette er ifølgje Kallinikos (2004) eit viktig aspekt ved byråkratiet som ein ofte gløymer: «Being the 'normal' yardstick of functional ability and institutional legitimacy, bureaucracy and the non-inclusive modulation of the individual-organization relationship tend to be taken for granted» (s. 23).

Måten byråkratiet er oppbygd på er dermed ifølgje Kallinikos (2004) ein føresetnad for fleksibilitet. Han bruker ein metafor om dobbel artikkelasjon for å illustrere prinsippa byråkratiet er basert på; organisasjonen består av eit standardisert nummer av element, som kan framstå som avgrensande på handlingsrommet, men desse kan setjast saman og brukast på mange ulike

måtar. Dette gjer byråkratiet i stand til å setje saman desse komponentane for å møte ulike situasjonar: «Through reshuffling, recombination and occasional redesign of its elements the system becomes capable of addressing emerging situations that may demand responses different from those the system has produced so far» (Kallinikos, 2004, s. 27). Evna til å møte og handtere nye utfordringar og krav frå omgivnadane blir dermed mogeleg på grunn av standardiserte og mobile element som kan setjast saman på nye måtar, som er avhengig av at organisasjonen er bygd opp på ein selektiv, mobil og reversibel måte.

Ifølgje Kallinikos (2004) er dette eit bevis på at byråkrati ikkje er rigide, men faktisk er fleksible organisasjonar som er i stand til å møte ustabile omgivningar gjennom omorganisering av rollene og prosedyrane som allereie fins i organisasjonen. Denne ibuande fleksibiliteten gjer at «...bureaucracy is the first and perhaps *sole organizational form* capable of addressing the demands that incessant social, economic and technological change induces» (Kallinikos, 2004, s. 23, original utheving). Ved å sjå på byråkrati på denne måten kan ein dermed sjå regelbasert atferd som ein måte å tilpasse seg endrande krav på, fordi byråkratiet omorganiserer sine komponentar på ein måte som tilpassar organisasjonen til omgivnadane. Ved å endre kva slags bidrag dei ulike rollene skal kome med, mogeleggjør organisasjonen at dei tilsette kan følgje regelverk og samstundes bidra til organisasjonen si tilpassing til omgivnadane. Kallinikos (2004) meiner derfor at vi bør gå vekk ifrå synet på byråkrati som motivert av rutine og rigiditet.

Artikkelen tek på denne måten til orde for ein ny tolking av definisjonen på byråkrati. Eit argument for dette er at byråkratiet har blitt definert ut ifrå visse hovudeigenskapar i organisasjonslitteraturen, som kan komprimerast til kategoriane hierarki og regelbunden atferd. Desse eigenskapane har blitt undersøkt empirisk for å fastslå i kva for ei grad ein viss organisasjon kan seiast å vere byråkratisk. Medan standardisering og regelbunden atferd er eit av kjenneteikna ved byråkratiet, er ikkje dette særeige for denne organisasjonsforma, men fins i stor grad i alle organisasjonar i dag. Dette står i

kontrast til postbyråkratiet sitt fokus på fleksibilitet og tilpassingsevne, og førekomsten av standardisering i desse organisasjonane er like påfallande som andre trekk som peikar mot endring i retning av postbyråkrati (Kallinikos, 2004). Dessutan kan ein ikkje setje likskapsteikn mellom standardisering i ein organisasjon og byråkrati, då sentralisering og standardisering er trekk som alltid er gradert, og eksistensen av desse i ein organisasjon er ikkje nok til å påvise organisasjonsform.

Kallinikos (2004) meiner hierarki og standardisering eller regelbunden åtfærd berre er sekundære trekk ved ein organisasjon, og at det er den moderne forma for tilknytning mellom individ og organisasjon gjennom roller som gjer ein organisasjon byråkratisk: «The non-inclusive mode of human involvement in organizations provides the fundamental condition on the basis of which it is possible to decide whether a form of organization is bureaucratic or not» (s. 31). Denne breie definisjonen gir ei anna forståing av byråkratiske organisasjonar enn definisjonar basert på struktur og hierarki: «A clear consequence of such an interpretation is to consider the overwhelming majority of formal organizations as bureaucratic, differing only in terms of a number of secondary characteristics such as standardization and centralization» (Kallinikos, 2004, s. 31). Han meiner dermed at dei fleste organisasjonar kan reknast som byråkratisk i ei eller anna grad. Dermed er det meiningslaust å snakke om byråkrati som ein organisasjonsform som ikkje evnar å endre eller tilpasse seg, fordi det er stor variasjon mellom ulike byråkratiske organisasjonar.

5.2 Funn

Hovudfunnet for dette temaet er at byråkratiet kan forståast på ein måte som tileignar organisasjonsforma evner og mogelegheiter for endring og tilpassing på ein måte som står i motsetnad til den byråkratikritiske antakinga om at byråkratiet er ei rigid organisasjonsform. Denne fleksibiliteten gjer dermed at byråkratiet ikkje kan framstillast som ei utdatert eller underlegen organisasjonsform. Funn frå litteraturstudia peikar på at byråkratiske

organisasjonar i større grad enn tidlegare finnast i ulike former og inkorporerer nyare arbeidsformer og kontrollmekanismer som skal bidra til at byråkratiet blir meir fleksibelt, og kan på denne måten seiast å vere meir tilpassingsdyktig enn det som tradisjonelt blir anteke. Fleire av artikkane i litteraturstudia peikar på måtar byråkratiet har teke til seg slike trekk for å tilpasse seg omgivingane og nye krav dei møter, som støttar Kallinikos (2004) sitt argument om at byråkratiet er i stand til å tilpasse seg til nye utfordringar og krav. Byråkratiet sin fleksibilitet ligg i at rammeverket i organisasjonen er i stand til å inkorporere nye element og trekk, utan at dette nødvendigvis svekker det byråkratiske ved organisasjonen. Desse inkorporerte trekk og arbeidsmåtene brukast dermed i situasjonar som krev at byråkratiet må tilpasse seg.

Denne delen av oppgåva tek for seg korleis byråkratiet kan forståast som ei fleksibel organisasjonsform. Her framhevast aspekt ved byråkratiet som bidreg til denne fleksibiliteten, nemleg at innføring av postbyråkratiske trekk kan føre til ei forsterking av den byråkratiske strukturen, samt at byråkratiet er i stand til å handtere motstridande element og verdiar. Til slutt vil effektar av byråkratisering bli diskutert kort.

5.2.1 Postbyråkratiske trekk fører til auka byråkratisering i organisasjonen

Fleire av organisasjonane i litteraturstudia som gjennomførte endringar og NPM-reformer for å oppnå meir postbyråkratiske organisasjonar opplevde også auka byråkratisering i organisasjonen: «the unintended consequences of an NPM reform can drive the 'bureaucratic' organization even when there is no evidence of debureaucratization» (Liff, 2014, s. 474). Ein årsak til dette kan vere at som mange andre uttalte postbyråkratiske arbeidsformer, er NPM basert på byråkratiske prinsipp (Morris & Farrell, 2007). NPM kan forståast som ei rekke «organizational mechanisms and practices through which systems of authoritative coordination and control are produced, reproduced, and transformed» (Reed & Anthony 2003, s. 189, sitert i Morris & Farrell, 2007, s.

1578). Det byråkratiske grunnlaget, i form av sentralisering, revisjon og formell kontroll, kan dermed føre til at dei byråkratiske strukturane i ein organisasjon kan vekse når NPM blir innført, og byråkratisering følgjer då av forsøket på å effektivisere organisasjonen (Farrell & Morris, 2013; Liff, 2014; Morris & Farrell, 2007). Effektar av NPM og postbyråkratiske trekk kan dermed sameksistere i ein organisasjon (Hodgson, 2004; Liff, 2014): «What emerges from this study is that organisations do not fit an ideal type, but are complex and messy and that 'hybrid' forms have emerged as new and more distributed modes of organisation juxtaposed with bureaucratic modes of co-ordination and control» (Farrell & Morris, 2013, s. 1389). Dette kan sjåast som eit argument mot det empiriske belegget for overgangen frå byråkrati til postbyråkrati.

To studiar viser til effekten læringsprosessar hadde på byråkratiske organisasjonar, der auka kunnskap og erfaring førte til at dei tilsette fekk meir profesjonell autonomi, som endra handlingsmønstra deira innanfor rammeverket av den byråkratiske strukturen (Rhodes & Price, 2010; Vaast, 2007). Sjølv om læring tidvis blir framstilt som ein hjørnestein i overgangen til postbyråkratiske organisasjonar ved å bidra til autonomi, flatare hierarki og fleksibilitet, er det sameineleg med den byråkratiske strukturen, og bidrog til å utvikle og forsterke denne i organisasjonen (Rhodes & Price, 2010). Studiane fann at dei tilsette i organisasjonen tok i bruk byråkratiske strukturar og rammeverk i læringsprosessar, som både bidrog til å forsterke den eksisterande strukturen og til å gjere organisasjonen meir tilpassingsdyktig gjennom å auke handlingsrommet til dei tilsette, og dermed vere betre eigna til å tilpasse seg til nye situasjonar. Dette er i tråd med Kallinikos (2004) sitt argument med at byråkratiet kan demonstrere fleksibilitet gjennom endring og tilpassing av roller og deira bidrag i organisasjonen.

Medan den eine studia ser på organisasjonsutviklinga i retning av eit «soft bureaucracy», ei hybridform der «...processes of flexibility and decentralization co-exist with more rigid constraints and structures of domination» (Courpasson, 2000, s. 157; Vaast, 2007), ser den andre læring som ein «parasitt» på den byråkratiske organisasjonen, der postbyråkratiske trekk er avhengig av

byråkratiet sin struktur for å overleve, samstundes som det endrar byråkratiet gjennom å skape nye mønster for handling i organisasjonen. Snarare enn å finne at det er postbyråkratiske trekk ved ein organisasjon som gjer den konkurransedyktig, finn forfattarane at det er byråkratiet si evne til å tilpasse seg og utvikle nye måtar å møte omgivnadane på som gjer at byråkratiet greier seg: «Our analysis confirms that post-bureaucracy is not an ideal form that exceeds or surpasses bureaucracy, but acts as another marker for the bureaucracy's ability to survive and adapt» (Rhodes & Price, 2010, s. 241).

Bruk av det byråkratiske rammeverket for å oppnå fordelar med fleksibilitet og autonomi gjennom innføring av meir eller mindre uttalte postbyråkratiske arbeidsformer kan dermed føre til at den byråkratiske strukturen aukar for å handtere balansen mellom tradisjonelt byråkratiske og andre arbeidsformer, som til dømes når det gjeld læring: «What were understood as learning practices by employees, actually worked to reinforce and enliven bureaucracy by ensuring that it worked flexibly within such a complex and changing environment» (Rhodes & Price, 2010, s. 253). Slike endringar påverkar gjerne organisasjonsstrukturen i liten grad, men legg til rette for eit større handlingsrom for dei tilsette innanfor gitte rammer: «What this all points to is that what learning actually 'does' (...) is not to challenge bureaucracy, but rather to augment bureaucratic systems through its accommodation by bureaucracy» (Rhodes & Price, 2010, s. 256). Denne forma for tilrettelegging og tilpassing av den byråkratiske organisasjonen kan sjåast som ein bekreftelse på at «managerial changes in the public sector involve a combination of innovations that work also to re-assert fundamentally bureaucratic mechanisms» (Rhodes & Price, 2010, s. 255).

5.2.2 Byråkratiske og postbyråkratiske trekk kan sameksistere i organisasjonen

Funn frå litteraturstudia viser at organisasjonar er i stand til å inkorporere tilsynelatande motstridande element og trekk innanfor det byråkratiske rammeverket. Innføring av NPM-reformer er eit døme som viser at

postbyråkratiske trekk kan sameksistere med den byråkratiske organisasjonsforma. Ei studie av etterverknadane av NPM-reformer i ein organisasjon viste at endringane som var motstridande med det byråkratiske systemet for kontroll og organisasjonen sine verdier blei liggjande latent i organisasjonen til dei tilsette og leiinga kom fram til ein måte NPM-elementa kunne sameksistere med dei byråkratiske strukturane og verdiane: «...NPM reforms can only be realized when they are implemented in a form that the bureaucratic ideal accepts» (Liff, 2014, s. 482). Dette blir framheva som eit teikn på at den byråkratiske modellen er i stand til å inkorporere og balansere motstridande verdier og logikkar: «The bureaucratic model, despite its imperfections, has more or less demonstrated its value by mitigating the negative effects of NPM reforms» (Liff, 2014, s. 475). Byråkratiet er på denne måten i stand til å inngå i ein sameksistens og fungere med motstridande logikkar og verdier i organisasjonen, i staden for å gi etter og endre form i møte med endringane; det var først når endringane kom i ei utgåve som var sameineleg med den byråkratiske strukturen og kontrollmekanismane at endringane vart institusjonalisert (Liff, 2014).

I forlenginga av om byråkrati og postbyråkrati fører til motsetningar og konflikt innanfor ein organisasjon eller ikkje, peikar funna frå litteraturstudia på at byråkratiske organisasjonar er i stand til å «ta til seg» og inkorporere motsetningar i form av motstridande reformer, planar og mål utan å stoppe opp, som viser at byråkratiet er ei tilpassingsdyktig organisasjonsform (Kallinikos, 2004). Funna viser også at i mange tilfelle står ikkje dei postbyråkratiske trekka i motsetnad til byråkratiet, slik det ofte blir framstilt, men er sameinelege. Funn frå litteraturstudia hevdar at endringar som ofte blir tilskrive postbyråkrati kan vere bevis på at byråkratiet er endringsdyktig. Faktorar som kan tolkast som motstridande, til dømes standardisering og autonomi, kan sameksistere i ein byråkratisk organisasjon fordi den har evna til å kombinere tilsynelatande motstridande strukturar og prinsipp (Graetz & Smith, 2008; Liff, 2014). Eksistensen av slike døme i ein organisasjon tolkast dermed ikkje som eit teikn

på at postbyråkratiet er i ferd med å ta over, men at byråkratiet tilpassar seg og balanserer fleire ulike omsyn:

The result is essentially a more complex bureaucracy, but not one that is fundamentally transformed or even hybridized.

Organizing bureaucracy thus becomes not a matter of maintaining adherence to an ideal type, but is rather about bureaucracy tolerating and forging relationships with the parasites that infect it and disrupt it.

(Rhodes & Price, 2010, s. 256)

Ein tendens i litteraturstudia er altså at leiinga og tilsette bruker det byråkratiske rammeverket for å inkorporere andre handlingsmønster og arbeidsmåtar, som peikar vidare på funna omkring innføring av NPM-reformer og postbyråkratiske arbeidsmåtar i byråkratiske organisasjonar. Postbyråkrati viser gjerne til det fleksible, positive og nyskapande ved desse arbeidsmåtene som skil seg drastisk frå det tradisjonelle og byråkratiske. Derimot viser fleire av artiklane at desse arbeidsmåtene ofte er basert på mekanismar for byråkratisk kontroll, som skal sikre føreseielegheit, ansvar og gjennomsiktighet, og er gjennomført innanfor det byråkratiske rammeverket, og at det dermed ikkje er ein nødvendig motsetnad mellom dei. Dette kan vere fordi «in the simplest sense, post-bureaucracy is about the presence of non-hierarchical elements in an organization» (Johnson et al., 2009, s. 40). Få organisasjonar er heilt og fullt byråkratiske, men har visse rom for fleksibilitet, og det er her mange organisasjonar vel å bruke postbyråkratiske trekk for å få det meste ut av det byråkratiske rammeverket. Trenden mot auka fleksibilitet og tilpassingsevne i organisasjonar som kombinerer nyare arbeidsformer med tradisjonelle byråkratiske former for struktur og kontroll er godt representert i litteraturstudia (Graetz & Smith, 2008; Hodgson, 2004; Rhodes & Price, 2010; Vaast, 2007). Fleire av arbeidsmåtene og mekanismane som blir presentert som postbyråkratiske står ikkje i eit motsetnadsforhold til byråkratiet, og fleire av dei er basert på byråkratisk kontroll for å sikre føreseielegheit og kontroll over både arbeidet og resultatet. Eit døme er prosjektarbeid, som byggjer på detaljert

planlegging, rapportering og kvantifisering for å mogeleggjere samanlikning mot ein fast standard, som kan reknast som byråkratiske mekanismar for kontroll, samstundes som «project management draws upon the rhetoric of empowerment, autonomy and self-reliance central to post-bureaucratic organizational discourse» (Hodgson, 2004, s. 88). Prosjektarbeid sameinar autonomi og byråkratisk kontroll på ein måte som både tilfredsstillar dei tilsette sitt ønske om fridom og ansvar i arbeidet, samt leiinga sitt behov for kontroll over resultatet. Å innføre slike arbeidsformer i organisasjonen er ein måte å sameine organisasjonen sine behov for fleksibilitet og tilpassing til omgivnadane med stabilitet og kontroll (Graetz & Smith, 2008; Hodgson, 2004).

Ein årsak til at postbyråkratiske trekk kan fungere i ein byråkratisk organisasjon, er at mange postbyråkratiske trekk byggjer på byråkratisk kontroll. Dermed kan dei bidra til å forsterke det byråkratiske rammeverket, samstundes som det gjer byråkratiet meir fleksibelt og tilpassingsdyktig. Likevel blir desse trekka ofte framheva som eksplisitt postbyråkratiske. Dette kan vere eit grep frå leiinga si side, då fleire av organisasjonane i studiane hadde gjennomført endringar som skulle gjere dei mindre byråkratiske, eller var fiendtleg innstilt til byråkratisering (Hodgson, 2004; Rhodes & Price, 2010). Døme på slike praksisar og arbeidsformer er som nemnt prosjektarbeid, samt at midlertidig overtaking av andre sine roller i organisasjonen blei framstilt som ei ny mogelegheit for faglig utvikling, medan det i røynda er ein typisk praksis for å oppfylle den byråkratiske funksjonen med hierarki.

Ei sentral utfordring for organisasjonar består altså i å finne ein balanse mellom tilpassingsevne og fleksibilitet på den eine sida og kontroll og stabilitet på den andre, samt å handtere spenningane som kan oppstå når desse motstridande logikkane om endring og kontinuitet møtast. «Attributes such as speed, flexibility and responsiveness, for example, are of little value if there is no guiding purpose, order or structure» (Graetz & Smith, 2008, s. 266). Den byråkratiske strukturen og kontrollen skapar dermed eit rammeverk som må vere på plass for at meir fleksible krefter kan få spele seg ut i den grad dei er nødvendig i organisasjonen. Desse to ulike «kreftene» som trekk mot stabilitet og

endring treng dermed ikkje å gå på bekostning av kvarandre, men kan utfylle kvarandre i ein organisasjon, og byråkratiske organisasjonar er i stand til å handtere desse motsetnadane (Graetz & Smith, 2008; Liff, 2014). Argumentet om ei balanserende form for organisering kan også forståast i lys av «span of control», som fastslår at organisasjonen er avhengig av å ha ei viss mengde struktur som grunnlag for å tillate fleksibiliteten som trengs for å nå visse mål (Theobald & Nicholson-Crotty, 2005).

Desse funna peikar på at den byråkratiske organisasjonen er mindre rigid og meir tilpassingsdyktig enn den ofte framstillast som, og byggjer opp under Kallinikos (2004) sitt argument om at måten byråkratiske organisasjonar er strukturert på gjer dei i stand til å tilpasse seg til nye utfordringar og omgivadar. Funna peikar på at fleire organisasjonar arbeider med ei form for dobbel organisering, der tradisjonelle kontrollmekanismer og nyare mekanismer som gjer organisasjonen i stand til å reagere på endringar utfyller og balanserer kvarandre (Graetz & Smith, 2008; Hodgson, 2004). Ein organisasjon treng begge desse organiseringsmekanismane for å fungere, og kan ikkje fungere med berre postbyråkratiske arbeidsformer fordi dei er avhengig av ei viss grad av kontroll og føreseielegheit: «The paradox is that, if organizations discard the key planning, co-ordinating and direction-setting mechanisms of traditional forms of organizing, they also remove the stabilizing dimensions of organizational form that are essential in periods of uncertainty and change» (Graetz & Smith, 2008, s. 265); «the difficulty in co-ordinating and controlling the activities of the highly skilled 'knowledge workers' (...) involved in complex tasks without the existence of a bureaucratic superstructure tends to be seriously underplayed» (Hodgson, 2004, s. 82).

Effektar av byråkratisering

I nokre tilfelle er den auka byråkratiseringa av organisasjonen ved NPM-reformer eller organisasjonsendringar som skal innføre postbyråkratiske trekk intendert, men ofte er byråkratiseringa ein uventa og uintendert konsekvens. Ei studie av EU-kommisjonen i litteraturstudia tek for seg innføringa av NPM-

reformer for å modernisere og effektivisere kommisjonen gjennom auka fleksibilitet og autonomi (Ellinas & Suleiman, 2008). I tillegg gjennomførte kommisjonen endringar som førte til meir byråkrati i organisasjonen, som var ein intendert konsekvens av ein separat politisk prosess som skulle bidra til å auka legitimitet gjennom avgrensing av skjønsmessig maktbruk. Kombinasjonen av dei to ulike reformene hadde uheldige konsekvensar for kommisjonen, ved at byråkratisering gjekk på bekostning av effektivitet og autonomi. Dermed fann ikkje denne studia at NPM og byråkratiet forsterka kvarandre positivt, men at dei trakk i ulike retningar. I dette tilfellet kan derimot byråkratisering likevel seiast å ha hatt ein delvis positiv effekt, då den førte til auka legitimitet, som er svært viktig for offentlege organisasjonar.

På den andre sida kan auka byråkratisering ha negative konsekvensar for organisasjonen om den ikkje balanserast av andre faktorar. Funn frå ein organisasjon som sikra på å stramme til den byråkratiske strukturen for å oppnå sine mål meir effektivt gjennom intensivering av byråkratisk kontroll viser at dette ikkje førte til auka effektivitet eller produktivitet, og i tillegg hadde negative følgjer for dei tilsette, som vart fråteken ein del av handlingsrommet dei hadde tidlegare (Jones & Kriflik, 2006). Funna tyder dermed på at byråkratisering som verktøy er eit toegga sverd, der det bør vere ei mengd byråkratisk kontroll som er sameineleg med den øvrige organisasjonen for at det skal vere vellukka. Dette kan sjåast i samband med organisasjonen sitt behov for å balansere ulike krefter i organisasjonen (Graetz & Smith, 2008).

Desse funna viser at byråkratiet kan sjåast som ei fleksibel organisasjonsform som er i stand til å ta innover seg og tilpasse seg til endringar og reformer ved at dei tilsette tileignar seg ny kunnskap og nye arbeidsmetodar, og på denne måten inkorporere behov for byråkratisk kontroll med nye arbeidsformer og mekanismar som sikrar utvikling og fleksibilitet til organisasjonen (Hodgson, 2004; Rhodes & Price, 2010; Vaast, 2007)

5.3 Analyse: Byråkratiet kan forståast som ei fleksibel og tilpassingsdyktig organisasjonsform

Hovudfunnet i denne delen støttar opp under argumentet om at byråkratiet kan forståast som ei fleksibel organisasjonsform. Som førre kapittel trakk fram, peikar funna på at byråkratiske organisasjonar er i endring for å handtere nye utfordringar og endra omgivnadar. Dette skjer i stor grad gjennom inkorporering av postbyråkratiske trekk, som bidreg til å styrke den byråkratiske strukturen og bidra til større fleksibilitet. Funna omkring dette temaet peikar på at byråkratiske organisasjonar kan oppnå dette fordi innføring av postbyråkratiske trekk ikkje svekker byråkratisk struktur og kontroll i organisasjonen, men ofte bidreg til å styrke desse elementa. Byråkratiske organisasjonar er dessutan i stand til å handtere element og trekk som står i motsetnad til kvarandre og trekk i ulike retningar innanfor organisasjonen.

5.3.1 Byråkratiet som ein fleksibel og tilpassingsdyktig organisasjonsform

Byråkratiet framstår i litteraturstudia som meir fleksibelt enn mange antek, og empirien viser at byråkratiske organisasjonar er noko meir enn berre den hierarkiske strukturen. Funna peikar på at byråkratiet som organisasjonsform mogeleggjjer endring og tilpassing innanfor eit gitt rammeverk, og bekreftar Kallinikos (2004) sitt argument om at byråkratiske organisasjonar er i stand til å sete saman eksisterande roller og komponentar i organisasjonen på nye måtar, som gjer at byråkratiet er i stand til å handtere nye situasjonar og tilpasse seg til endra omgivnadar.

Om ein ser på empirien omkring utbreiinga og eksistensen til postbyråkratiske organisasjonar, fins det mykje som veg imot at postbyråkratiet held på å ta over for byråkratiet som den dominerande organisasjonsforma. Det empirien derimot peikar på, er at mange organisasjonar viser trekk i retning av auka fleksibilitet og tilpassingsevne. Om ein godtek argumentet om at

postbyråkratiet ikkje eksisterer som ei organisatorisk røynd, kan dette tolkast som ein indikasjon på at byråkratiske organisasjonar er meir fleksible og tilpassingsdyktige enn deira rykte. Michael Handel (2014) påpeiker i sin artikkel at

...the weight of the evidence suggest that bureaucratic management structure may reflect enduring technical task requirements more than changing environmental conditions, imprinting, or agency problems. (...) Indeed, the most robust predictor of management structure and employee outcomes is organizational size, supporting traditional theories regarding the positive efficiency and equity implications of bureaucracy. (s. 98),

som viser til byråkratiet sine gode prestasjonsevner.

Som mange av studiane viser, er det ikkje ei motsetnad mellom tradisjonell byråkratisk kontroll og mange nyare arbeidsformer og måtar å desentralisere ansvar og slutningar på; desse kan sameksistere innanfor den byråkratiske organisasjonen, som peikar på at byråkratiet si evne til å tilpasse seg og inkorporere nye element som gjer organisasjonen meir fleksibel (Liff, 2014). Dette funnet kan forståast i lys av argumentet om at stabilitet er ein fordel i ein organisasjon, fordi det kan skape eit godt rammeverk for endring (du Gay & Vikkelsø, 2012; Styhre, 2007).

5.3.2 Postbyråkratiske trekk i byråkratiske organisasjonar

Medan eit uttalt mål for enkelte NPM-reformer og innføring av postbyråkratiske trekk i ein organisasjon er å gjere organisasjonen mindre byråkratisk, peikar funna på at dette ikkje skjer; det er oftare tilfelle at slike endringar fører til auka byråkratisering av organisasjonen fordi «mjukare» former for leiing og kontroll er avhengig av ein supplerande byråkratisk struktur (Courpasson, 2000). På same måte fører desentralisering på eitt område til eit behov for sentralisering på andre område for at organisasjonen skal fungere på ein stabil og føreseieleg

måte, der organisasjonen balanserer ulike og motstridande trekk (Graetz & Smith, 2008; Lewis & Smith, 2014).

Innføring av postbyråkratiske trekk eller element bidreg ikkje til å svekke eller erstatte byråkratiske strukturar og kontrollmekanismar, men kan snarare føre til at desse blir forsterka i organisasjonen. Thompson og Alvesson (2005) har identifisert ei auka utbreiing av hybridorganisasjonar der dei byråkratiske formene for kontroll dominerer, og framhever ein søken på tvers av sektorar etter «more flexible, responsive ways of organizing, while maintaining a capacity for formalization and central control» (s. 104). At litteraturstudia finn tendensar til aukande grad av hybridisering mellom tradisjonelle byråkratiske strukturar og mekanismar for kontroll viser at byråkratiske organisasjonar utviklar seg, men er ikkje i ferd med å gå over til ei postbyråkratisk organisasjonsform. Dette styrkar argumentet til Kallinikos (2004) om at byråkratiske organisasjonar ikkje først og fremst er kjenneteikna av struktur og formalisering, men at dette er kjenneteikn som kjem i andre rekke etter hovudtrekket, som er tilknytning til individet gjennom roller. Byråkratiske organisasjonar kan dermed bli meir fleksible ved å utvide handlingsrommet og bidraget til desse rollene innanfor organisasjonen gjennom innføring av nye arbeidsformer. Litteraturstudia kan dermed brukast for å argumentere mot at postbyråkratiet tek over for byråkratiske organisasjonar, og for at byråkratiet blir forsterka samstundes som det blir meir fleksibelt av å inkorporere desse ulike logikkane og formene for kontroll.

Ein grunn til denne fleksibiliteten er evna til å handtere motsetnadar i organisasjonen. Funna peikar på at i mange organisasjonar sameksisterer byråkratiske og postbyråkratiske trekk, sjølv om dei ofte blir framstilt som kontrastar eller motsetnadar. Ein grunn til denne forståinga av desse trekka som motstridande kan vere fordi postbyråkrati blir framstilt som ein motsetnad til byråkratiet, og som organisasjonsforma som skal ta over for byråkrati (Grey, 2009; Styhre, 2007). Derimot finn empirien ikkje belegg for at arbeidsmåtar som tradisjonelt blir knytt til dei ulike organisasjonsformene ikkje er sameinelege med kvarandre. Funna peikar på at dette er fordi arbeidsformer som blir

framstilt som postbyråkratiske i røynda byggjar på byråkratiske kontrollmekanismer og er sameinelege med den byråkratiske strukturen, og dermed fint kan sameksistere innanfor ein organisasjon; det kan til og med vere gunstig for ein organisasjon å oppretthalde ei spenning mellom ulike prinsipp for organisering (Graetz & Smith, 2008; Lewis & Smith, 2014).

Skiljet som blir framstilt mellom byråkratiske organisasjonar og postbyråkratiske arbeidsformer kan forståast i lys av diskusjonen omkring det postbyråkratiske narrativet som blei teke opp i førre kapittel (Styhre, 2007). Ei forståing av byråkratiet som grunnleggjande rigid og utdatert, i motsetnad til det moderne og fleksible postbyråkratiet, fører dermed til ei oppfatning om at dette er to prinsipp som er motstridande og ikkje kan kombinerast. Problemet med å diskutere organisasjonsformer og arbeidsmåtar på eit slikt abstrakt nivå er at idealtypiske organisasjonsformar blir framstilt som reelle organisasjonar i staden for dei abstrakte konseptane dei er, som gjer at oppfatningane ein har av organisasjonar og måten dei fungerer på blir forenkla til eit nivå der ein ser til dømes fleksibilitet som ein usameineleg motsetnad til sentralisering og hierarki.

Som Grey (2009), Lewis og Smith (2014) minner oss på, derimot, er organisasjonar komplekse og motstridande system som fungerer i eit gjensidig påverkjande forhold med sine omgivingar, og dermed ikkje kan forståast ut ifrå ein enkel modell. Medan modellar og teoriar kan gi oss ei verdifull forståing av og innblikk i korleis organisasjonar fungerer, kan dei og dei grunnleggjande antakingane vi har om organisasjonar påverke måten vi ser dei på og kva vi tek for gitt ved dei, som til dømes at alle fleksible organisasjonar er postmoderne, eller at organisasjonar konstant må endre seg og tilpasse seg til omgivingane.

5.4 Oppsummering

Byråkratiske organisasjonar tek til seg postbyråkratiske arbeidsmåtar og former for kontroll og inkorporerer dette i den byråkratiske organisasjonsstrukturen. Dette skapar større handlingsrom ved at organisasjonen blir i stand til å setje saman roller på nye måtar og i nye konfigurasjonar, som gjer byråkratiet meir

tilpassingsdyktig og i stand til å handtere nye oppgåver og endra omgivadar. Organisasjonen brukar paradoks og tilsynelatande motstridande konsept på ein måte som gagnar den. Som vi ser i både organisasjonslitteraturen og litteraturstudien, kan er det ikkje støtte for at byråkratiske organisasjonar har visse ibuande trekk som gjer at dei ikkje er i stand til endring og tilpassing. Dei er heller ikkje i ferd med å gå over til å bli postbyråkratiske. Kvifor møter dei då så stor kritikk? I tillegg til det nemnte poenget om at det fins eit populært narrativ der byråkratiet blir framstilt som negativt, vil eg argumentere for at det er det offentlege aspektet – ikkje det byråkratiske – som gjer at offentlege byråkrati mottek så mykje kritikk. Dette er tema for det tredje og siste analysekapitlet.

6 Byråkrati som offentlege organisasjonar

6.1 Hoggett: Offentlege byråkrati har komplekse oppgåver og mål

I artikkelen «Conflict, ambivalence, and the contested purpose of public organizations» argumenterer Hoggett (2006) for at «public organizations are inherently more complex than private ones» (s. 175), og at oppgåvene dei er sett til å handtere kan forklare denne kompleksiteten. Utforminga til offentlege organisasjonar må sjåast i samanheng med oppgåvene dei er sett til å løyse, og omsyna dei skal ta til mange ulike grupper interessentar: «It has become fashionable to think of bureaucracy as an outmoded, inflexible, inefficient and unresponsive form of organization rather than the unique and necessary form that public organizations must assume given their complexity» (Hoggett, 2006, s. 176). Offentlege organisasjonar si byråkratiske utforming er dermed ikkje eit teikn på at dei er utdatert eller dysfunksjonelle, men at det er ein ressurs som kan gi rom for andre prioriteringar enn dei reint rasjonelle eller økonomiske; desse vurderingane er gjort på grunnlag av verdiar som rettferd og likskap, og som bidreg til å oppretthalde byråkratiet sin legitimitet og oppfylle organisasjonen sine mål:

I will argue that far from being a problem, public bureaucracies are a vital resource, the epitome of what Weber called substantive rationality (where ethical, aesthetic and spiritual considerations are not split off from technical ones) rather than instrumental rationality. As such it is perhaps the one place where questions of technique ('what works') and questions of value stand a chance of being integrated.

(Hoggett, 2006, s. 177)

Ifølgje Hoggett (2006) omfattar byråkratiske organisasjonar dermed ein kompleksitet som gjer dei i stand til å handtere ulike og motstridande verdiar, logikkar og mål. Organisasjonar som opererer med til dels motstridande verdiar er avhengig av ei viss tvitydigheit, noko som er vanleg å finne i offentlege organisasjonar, spesielt omkring mål: «...for public organizations the search for an organization's primary task is both misleading and fruitless. Such organizations have multiple tasks which are often in contradiction; they are certainly beset by conflicting notions of what they should be doing» (Hoggett, 2006, s. 192). Denne tvitydigheten har ein funksjon ved at den kan bidra til større handlingsrom og autonomi for både tilsette og leiinga i ein organisasjon, då den gjer dei i stand til å arbeide på ulike måtar for å løyse sine oppgåver og å oppnå mål innanfor organisasjonen sine rammer. Slike lommer med usikkerheit og tvitydighet kan dermed «serve to bind the group together and contain differences without crushing them» (Hoggett, 2006, s. 190), og kan tolkast som ein av måtane byråkratiske organisasjonar handterer motsetnadar på.

Hoggett (2006) peikar vidare på at offentlege organisasjonar ikkje er avhengige av å oppnå sine mål for å vere oppfatta som legitim av sine omgivnadar, men er legitime så lenge dei har verdi for samfunnet. Mange av oppgåvene det offentlege er sett til å handtere er i tillegg ikkje mogeleg å løyse. Argumentet i denne artikkelen er at offentlege organisasjonar er satt til å handtere i beste fall komplekse og i verste fall uløselege oppgåver, som er grunnen til at dei ikkje definerast som effektive og vellukka. Derimot bidreg byråkratiet med viktige verdiar som må takast omsyn til når det gjeld handtering av desse oppgåvene. Det fins store skilje mellom ulike offentlege byråkrati, men dei har til felles at dei er støtta av og skal forvalte felles verdiar og mål – dette gjer dei til ein moralsk institusjon som omfattar verdiar som rettferd og likskap, som inneheld motstridande forventingar og oppfatningar. Konflikstar og usemje om verdiar i samfunnet blir dermed teke opp i det byråkratiske systemet, som skal handtere desse motsetnadane.

Om ein tek utgangspunkt i Hoggett (2006) si forståing av offentlege organisasjonar sine oppgåver og samfunnsoppdrag, er det ikkje den byråkratiske

strukturen, men oppgåvene dei skal handtere i kraft av å vere offentlege organisasjonar, som er årsaken til at ein organisasjon ikkje når sine mål og løyser oppgåvene den skal handtere.

6.2 Funn

Funn frå litteraturstudia framhever at offentlege organisasjonar har spesielle utfordringar som følgje av at dei må forholde seg til ulike interessentar, som den politiske leiinga og befolkninga, samt på grunn av oppgåvene dei er sett til å løyse.

6.2.1 Offentlege byråkrati møter spesielle utfordringar

Organisasjonslitteraturen framhevar at offentlege byråkrati kan møte på utfordringar på grunn av deira særeigne karakter. Dei to førre kapitla har teke føre seg teoretiske og empiriske bidrag som fastslår at byråkratiske organisasjonar er i stand til å endre og tilpasse seg for å møte omgivnadane sine krav. Dette opnar for at andre faktorar kan spele inn når offentlege organisasjonar mottek kritikk og opplever utfordringar, til dømes på grunn av komplekse regelverk, politiske vedtak, eller oppgåvene dei skal løyse og måla dei skal nå. Om vi trekk på Hoggett (2006) sitt argument, er det dermed det offentlege aspektet ved organisasjonar, ikkje det byråkratiske, som er mest utfordrande.

Ei av utfordringane for offentlege organisasjonar er at dei har fleire ulike mål som kan skape konflikter om prioritering og struktur. «Span of control» (Theobald & Nicholson-Crotty, 2005) ser på kva som er eit ideelt strukturelt forhold mellom underordna og overordna i ein organisasjon. Offentlege organisasjonar har ofte fleire og motstridande mål dei skal forsøke å oppnå, som er avhengig av ulik struktur, noko som kan føre til konflikt i organisasjonen. Dette gjer at dei må tilpasse strukturen på ein måte som gjer at dei kan nå flest mogeleg av desse måla, eller prioritere dei som er viktigast for organisasjonen å

nå, som kan få uintenderte konsekvensar for dei andre måla (Theobald & Nicholson-Crotty, 2005). Ein implikasjon av dette er at det er vanskeleg å føreseie korleis ei strukturendring i ein offentleg organisasjon vil påverke sannsynet for å nå ulike mål, samt at det er viktig å ta omsyn til heilskapen i organisasjonen når ein skal gjennomføre slike endringar. Dette vil ikkje nødvendigvis bli teke omsyn til når den politiske leiinga kjem med vedtak organisasjonen må gjennomføre. I tillegg må ein ta omsyn til at motstridande mål ikkje er eit unntak i offentlege organisasjonar, men eit vedvarande trekk som må takast omsyn til:

...public sector organizations are complex multi-functional entities trying to balance partly contradictory goals and considerations (...). This seems to be a systemic feature of public sector organizations that needs to be taken into consideration when reorganizing the administrative apparatus, rather than regarding it as a disease that must be eliminated.

(Christensen & Lægreid, 2012, s. 580)

Forsking på norsk offentleg sektor viser at motsetnadar og kompleksitet er vedvarande trekk ved offentlege organisasjonar, som påverkar arbeidet med reform og endring, samt utfalla av desse (Christensen & Lægreid, 2012). Dette kan skuldast at administrativ reform ikkje berre inneber organisasjonsendring, men også er ein politisk prosess som skapar behovet for å balansere ulike logikkar og prioriteringar: «Administrative reforms may change during the implementation process and are often multi-dimensional because interest and organizational principles are rebalanced when bureaucrats implement what politicians have decided» (Christensen & Lægreid, 2012, s. 579). Byråkratar i organisasjonen kan dermed i kraft av si rolle bruke sitt handlingsrom i denne implementeringsprosessen, som gjer at dei kan tilpasse vedtaka slik at dei passar betre med organisasjonen sin struktur og brukarane sine behov (Schofield, 2001). Leiarar i byråkratiet kan dermed endre organisasjonsstrukturen som er sett av politikarane, noko som kan føre til meir komplekse organisasjonsformer med større vanskar med å oppfylle sine mål (Christensen & Lægreid, 2012).

Dette kan sjåast i samanheng med funn om at ulike mål krev ulike strukturar for å oppnåast på ein god måte (Theobald & Nicholson-Crotty, 2005). Interne og eksterne forståingar av mål og korleis desse best kan oppnåast, og den større samanhengen med fleire organisatoriske mål, kan føre til auka kompleksitet i organisasjonen for å forsøke å oppnå flest moglege mål eller det beste heilskaplege resultatet. På den eine sida kan dette føre til tvitydighet og konflikt, men på den andre sida kan det gi leiinga og tilsette større fleksibilitet nettopp på grunn av denne tvitydigheta som skapar rom for handling og autonomi. Dette er i tråd med Hoggett (2006) sitt argument om at tvitydighet og motsetnadar, spesielt omkring mål, tillèt at ulike grupper i organisasjonen kan sameksistere og løyse oppgåver på ulike måtar innanfor rammeverket organisasjonen set. Om organisasjonen greier å balansere motstridande mål og verdiar, kan dette hjelpe organisasjonen å nå i alle fall nokre av sine mål (Graetz & Smith, 2008).

I tillegg til å ha motstridande mål, har reformer i offentleg sektor ofte svært generelle mål som auka effektivitet eller kvalitet i tenestar, som kan vere vanskeleg å innføre og måle. I tillegg følgjer det sjeldan med tydelege retningslinjer for korleis desse måla skal nåast, som gjer at organisasjonar som innfører slike endringar kan ende opp med svært ulike strukturar (Christensen & Læg Reid, 2012), som seinare vil spele inn på kva for nokre mål som er moglege å oppnå og korleis. Omorganiseringar dreier seg ofte om ulike typar spesialisering som skal gjere organisasjonen betre rusta til å takle utfordringane og oppgåvene dei har. I det offentlege kan ein til dømes dele inn ein organisasjon etter prosess, som samlar ekspertisen på eit felt men kan føre til eit manglande heilskapsperspektiv, eller hensikt, som er fleksibelt men lite spesifisert (Christensen & Læg Reid, 2012). Overdriven prosessorientering kan føre til at ulike ekspertgrupper dreg i forskjellige retningar og ønsker ulik prioritering av mål og ressursbruk i ein organisasjon. Spesialisering fører dessutan generelt til eit auka behov for koordinering og samordning mellom ulike grupper, samt justering og vekting av dei ulike oppgåvene i ein organisasjon. Ei svakheit med spesialisering etter hensikt er at det kan vere vanskeleg å takle utfordrande

oppgåver eller «wicked problems» som går på tvers av sektorar eller avdelingar på grunn av ei manglande avklaring på kven som har ansvar for den overordna gjennomføringa, og korleis samarbeidet skal gå føre seg. Dette er ofte ei utfordring i det offentlege, då fleire av oppgåvene offentleg sektor er sett til å løyse ikkje følgjer organisasjonsstruktur eller avgrensar seg til ei avdeling eller ein organisasjon, men går på tvers. Dette vart til dømes identifisert som eit sentralt problem med NAV-reformene: «The wicked issues that the welfare administration was supposed to handle blurred the borders between organizations/services and administrative levels and were thus difficult to handle properly. There was a mismatch between the problem structure and the organizational structure» (Christensen & Lægreid, 2012, s. 591). Dette er eit døme på at offentlege byråkrati skal handtere komplekse og omfattande oppgåver som overskrider organisasjonsforma, anten organisasjonen er byråkratisk eller ikkje.

Ei anna utfordring som er spesiell for offentleg sektor, er at organisasjonane i større grad enn privat sektor har eit behov for å bli oppfatta som legitime. Det held ikkje berre å vere ein effektiv organisasjon, offentlege byråkrati må også ha ei viss grad av legitimitet, og desse to aspekta er ikkje alltid sameinelege, som dømet frå EU-kommisjonen illustrerte (Ellinas & Suleiman, 2008).

6.3 Analyse: Offentlege organisasjonar møter spesielle utfordringar

Basert på element som motstridande mål, komplekse oppgåver, politiske vedtak pålagt utanfrå og behovet for kompleksitet er dermed gjennomføring av organisasjonsendringar i offentlege byråkrati ei kompleks utfordring.

Litteraturstudia peikar på kor viktig det er å ta omsyn til organisasjonsstruktur når ein skal gjennomføre organisasjonsendring, og foreslår ein kombinasjon av planlagt og «emergent» eller framveksande endring som passende for byråkratiske organisasjonar (van der Voet, 2014). Dette inneber at leiinga eller

eksterne aktører set i verk ei planlagt endring, som følgjast av ein prosess nedanfrå og opp, der dei tilsette involverer seg i den praktiske implementeringa og vidare planen for handling, slik som studiar av NAV-reforma viste at dei tilsette endrar på innhaldet og strukturen til reforma når den implementerast i organisasjonen (Christensen & Læg Reid, 2012). Ifølgje Hoggett (2006) er det likevel avgrensa kor mykje endring av strukturen kan bidra med, då det er oppgåvene sin natur som er den største utfordringa for offentlege organisasjonar, og den byråkratiske strukturen faktisk er eit godt rammeverk om ein først må løyse desse oppgåvene. Grunnen til dette er at byråkratiet rommar visse verdiar, slik som rettferd og likskap, som er viktig i behandling av mange offentlege oppgåver, og som bidreg til å oppretthalde synet på byråkratiet som ei legitim organisasjonsform av omgivnadane.

Fleire av oppgåvene som offentlege organisasjonar skal handtere kan forståast som «wicked problems», som gjer at avgrensa suksess med å handtere oppgåvene og nå mål er det beste mogelege utfallet – å løyse dei er umogeleg (Grint, 2010; Rittel & Webber, 1973). Trass i Hoggett (2006) sitt argument om at offentlege organisasjonar ikkje treng å nå sine mål for å oppfattast som legitime, fører ofte manglande måloppnåing til politiske vedtak om endring og reform. Desse kan vere formulert i objektiv som organisasjonen skal oppnå, og som skal vere styrande for handling. Ifølgje Nils Brunsson og Kerstin Sahlin-Andersson (2000) gjerast dette ofte ved å utpeike tvitydige og abstrakte mål (Hoggett, 2006), som til dømes betre kvalitet eller meir effektivitet, slik at heile organisasjonen kan trekke i same retning. Dersom organisasjonen har fleire mål som er motstridande, kan den delast opp i fleire avdelingar eller divisjonar med ulike oppgåver eller mål. Eit problem med dette er at det kan føre til auka kontroll og utfordringar med koordinering (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000), samt at det blir vanskelegare å handtere «wicked problems» som fell mellom eller utanfor ansvarsområda til dei ulike gruppene (Christensen & Læg Reid, 2012). Dette kan også føre til målforskyving, ved at dei ulike gruppene arbeidar mot sitt mål på bekostning av heilskapen og måla til organisasjonen (Crozier, 1964; Merton, 1940).

6.4 Oppsummering

Hovudfunnet innanfor dette temaet i analysen er at offentlege byråkrati møter særøigne utfordringar nettopp fordi dei er offentlege organisasjonar. Dette medfører komplekse og omfattande oppgåver som ikkje nødvendigvis er mogeleg å løyse, samt eit behov for å oppfattast som legitim av befolkninga medan dei prøver å nå sine mål og å samstundes rette seg etter politiske vedtak.

Argumentet i denne delen av oppgåva er at denne særstillinga som offentlege byråkrati er i skapar spesielle utfordringar og avgrensingar som gjer at desse organisasjonane ikkje alltid er i stand til å nå mål eller handtere oppgåver på ein måte som befolkninga og den politiske leiinga er nøgde med. Mitt argument er at dette må sjåast som eit trekk ved den offentlege naturen til desse organisasjonane, og ikkje tilleggast den byråkratiske strukturen i organisasjonane. Eit argument mot byråkratiske organisasjonar si evne til endring og tilpassing som ofte blir trekt fram er nettopp dette at offentlege organisasjonar ikkje greier å handtere oppgåvene og oppfylle samfunnsoppdraget sitt på ein tilfredsstillande måte. Dersom ein ser desse oppgåvene som knytt til det offentlege aspektet ved offentlege organisasjonar i staden for det byråkratiske, framstår byråkratiet framleis som ei organisasjonsform med mogelegheiter for å endre og tilpasse seg omgivnadane – kort sagt som ei fleksibel organisasjonsform.

7 Implikasjonar av funn

7.1 Ei ny forståing av byråkrati

Artiklane til Kallinikos (2004) og McSweeney (2006) tek i bruk ulike argument og framgangsmåte, men trekk likevel i same retning då begge ser på underliggjande antakingar om byråkratiet si evne til å vise fleksibilitet og tilpassingsevne, og viser til ein alternativ måte å forstå byråkratiet på. Kallinikos (2004) gjer dette gjennom å vise korleis byråkratiske organisasjonar kan oppnå fleksibilitet på grunn av måten organisasjonen er bygd opp av roller. Han hevdar dermed at det ikkje fins trekk ved den byråkratiske strukturen som står i vegen for endring innanfor organisasjonen. McSweeney (2006) tek i bruk eit anna perspektiv, der han demonstrerer at antakingane om ei ny epoke prega av organisasjonsendringar og innføring av postbyråkrati ikkje er mogeleg å finne dekning for i empirien han ser på. At ein finn døme på organisasjonar som både viser byråkratiske trekk og trekk som er meir fleksible, viser dermed ikkje at postbyråkratiet er i ferd med å ta over for byråkratiet, men kan indikere at byråkratiske organisasjonar endrar seg og inkorporerer nye arbeidsmåtar utan å gå vekk ifrå deira grunnleggjande, byråkratiske trekk. Dette støttar argumentet om at byråkratiet kan forståast som ei fleksibel organisasjonsform, og viser behovet for å forstå organisasjonsformer basert på empiriske undersøkingar framfor antakingar basert på teori og rådande narrativ.

7.2 Postbyråkratisk narrativ

Funna frå litteraturstudia i denne oppgåva viser ein diskrepans mellom måten den postbyråkratiske organisasjonen framstillast i delane av organisasjonslitteraturen som snakkar om organisasjonsformar, og delane som studerer organisasjonar empirisk. Desse skil seg frå kvarandre både med omsyn til synet dei har på postbyråkratiske organisasjonar si utbreiing, og om postbyråkratiet representerer ein overgang til ei «betre» organisasjonsform enn

byråkratiet. Korleis kan vi forstå dette? Fleire av artiklane i peikar på at endringar og nye arbeidsmåtar som blei innført i organisasjonar trass i sitt grunnlag i byråkratiske kontrollmekanismer vart framstilt som eksplisitt postbyråkratiske; som verktøy som skulle gi større fridom og fleksibilitet til dei tilsette og organisasjonen som heilskap. Dette var også tilfelle der studiane peika på at desse endringane virka forsterkande på den byråkratiske strukturen, til dømes var prosjektarbeid aktivt framstilt som ein fleksibel og «debyråkratiserande» arbeidsform til ein organisasjon som hadde behov for formalisering, men var kritisk til byråkratisering (Hodgson, 2004).

Ei studie som brukar kvantitative data til å sjå på framveksten av postbyråkratiske organisasjonar peiker på at ei mogeleg feilkjelde kan vere å bruke data frå leiarar om autonomi, fleksibilitet og ikkje-byråkratiske element i ein organisasjon, då dette kan gi eit feil bilete av kva som faktisk skjer i organisasjonen (Johnson et al., 2009). Andre studiar viser at det kan vere stor forskjell på måten leiinga snakkar om slike element og korleis dei tilsette opplever dei i organisasjonen (Rhodes & Price, 2010). Sjølv om ein formelt sett snakkar om debyråkratisering, har artiklane frå litteraturstudien ved fleire anledningar vist at organisasjonen faktisk blir meir byråkratisk, som kan tolkast som at leiinga sitt fokus på eit postbyråkratisk narrativ eller retorikk ikkje reflekterer dei faktiske tilstandane i organisasjonen. Oftare enn eit fullstendig skifte frå byråkratisk til postbyråkratisk organisasjon framhevar dei tilsette i ein organisasjon at nye tillegg og endringar sameksisterer med dei etablerte, byråkratiske rammene.

Det ser ut til at måten ein snakkar om endring og overgangen frå ein byråkratisk til ein postbyråkratisk organisasjon er viktig for forståinga leiinga og dei tilsette har av sin organisasjon, noko som blir framheva i litteraturstudia: «The transition from bureaucratic to post-bureaucratic organizations is a powerful narrative that purports to both describe and inform the changes that organizations, especially public organizations, have been undergoing for the past two decades» (Rhodes & Price, 2010, s. 253). Denne måten å snakke om endring på gjer at endring framstår som naudsynt for organisasjonen si overleving og

suksess, der den gamle eller noverande organisasjonen blir framstilt som treig og lite fleksibel med behov for fornying, medan den nye utgåva av organisasjonen er strukturert etter postbyråkratiske organisasjonsprinsipp og dermed skal fungere betre og meir effektivt. Dette kan sjåast i samanheng med forståinga av endring som eit overordna narrativ innanfor organisasjonar, som både fører til og legitimerer organisasjonsendringar (Grey, 2009).

Sjølv om organisasjonsendringar på denne måten kan bli grunngeve og legitimert med kritikk av den gamle, byråkratiske organisasjonen er det ifølgje ei studie ofte ikkje byråkratiet i seg sjølv som er gjenstand for kritikken, men dei aspekta som fungerte dårlig eller var for rigide innanfor organisasjonen (Rhodes & Price, 2010). Dette kan tolkast som om at det ikkje er den byråkratiske strukturen i seg sjølv som er problemet, men når delar av den byråkratiske organisasjonen ikkje fungerer optimalt. Som litteraturstudia har peikt på, løyser mange organisasjonar denne utfordringa ved å kombinere den byråkratiske strukturen med trekk som fører til auka fleksibilitet utan å måtte fire på krava om kontroll og føreseielege resultat.

7.3 Skepsis til nye lærdommar som takast for gitt

Litteraturstudia har peikt på at det er ein motsetnad mellom påstandane om utbreiinga til postbyråkratiske organisasjonar og sine egne funn, som kan illustrere kor viktig det er å vere skeptisk til nye lærdommar som presenterast og å ikkje ta desse for gitt: «The most reasonable interpretation of the results is the need for caution in accepting uncritically the new conventional wisdom» (Handel, 2014, s. 98). Dessutan bør ein vere forsiktig med å generalisere ut ifrå illustrasjonscase frå innovative eller spesielle organisasjonar, slike funn er ikkje nødvendigvis gode indikatorar på korleis organisasjonar flest fungerer. Dermed kan det vere fruktbart å stille seg kritisk til dei underliggjande antakingane og narrativ som pregar eit felt, slik som til dømes Grey (2009), Styhre (2007) og McSweeney (2006) har studert det empiriske grunnlaget for rådande antakingar som påverkar måten vi forstår og forhold oss til byråkratiske organisasjonar på.

8 Konklusjon

Basert på funna frå litteraturstudia som er presentert i denne oppgåva, vil eg presentere ein tredelt konklusjon knytt til dei tre hovudtema analysen har teke for seg.

For det første finn påstanden om at postbyråkratiske organisasjonar er utbreidd og i ferd med å ta over som den dominerande organisasjonsforma ikkje støtte i mi litteraturstudie. Denne påstanden er basert på at identifisering av nye trekk ved organisasjonar indikerer at dei går vekk frå å vere byråkratiske til å blir postbyråkratiske, og at eksistensen til postbyråkratiske trekk kan generaliserast til eksistensen til ei postbyråkratisk organisasjonsform. Funnt frå organisasjonslitteraturen framhevar at postbyråkratiske trekk har blitt meir utbreidd i organisasjonar, men samstundes har også graden av byråkratisering i organisasjonar auka. Organisasjonane som heilskap ser altså ikkje ut til å verken gå vekk ifrå den byråkratiske organisasjonsforma, eller mot ein overgang til postbyråkratisk organisering. Postbyråkratiske trekk er laust definert, og litteraturen peikar også på at det ikkje er støtte for at postbyråkratiske organisasjonar eksisterer andre plassar enn i teoriar og narrativ om organisasjonsendring.

I tillegg til eit bidrag til å avvise postbyråkratiet som organisasjonsform viser desse funna støtte for påstanden om at byråkratiske organisasjonar er i stand til å endre og tilpasse seg, da det fins empirisk belegg for at organisasjonar utviklar seg i retning av både auka byråkratisk kontroll og fleire postbyråkratiske trekk.

Dette fører til den andre delkonklusjonen, og svaret på problemstillinga for denne oppgåva: Byråkratiet kan forståast som ei fleksibel organisasjonsform. Påstandar om at byråkratiske organisasjonar ikkje har evne til å endre og tilpasse seg, er basert på antakinga om at det er noko ved sjølve organisasjonsforma som fører til rigiditet og manglande tilpassing, slik som byråkratikritikarane hevda. I tillegg følgjer det med ei antaking om at det er ein

motsetnad mellom byråkrati og postbyråkrati, fordi byråkratiske organisasjonar er ute av stand til å tilpasse seg, medan postbyråkratiet er svært fleksibelt og tilpassingsdyktig. Funna frå litteraturstudia bekreftar ingen av desse to antakingane; både dei empiriske funna og den teoretiske organisasjonslitteraturen peikar heller i retning av at byråkratiske organisasjonar er i stand til å endre seg utan å gå over til å blir postbyråkrati. Som analysen peikar på, er nokon av trekka ved den byråkratiske organisasjonsforma som gjer dette mogeleg at den er i stand til å handtere spenningar og motsetnadar, og å trekke på desse i ulike situasjonar. I tillegg kan byråkratiske organisasjonar sameine den byråkratiske strukturen og forma for kontroll med trekk som skapar fleksibilitet innanfor byråkratiet sine rammer.

Ei følgje av dette er den tredje delkonklusjonen, nemleg at det er i større grad det offentlege aspektet, ikkje det byråkratiske, ved offentlege organisasjonar som fører til utfordringar knytt til å handtere oppgåvene og nå måla til organisasjonen. Dette skuldast ein kombinasjon av at offentlege organisasjonar er underlagt omfattande regelverk og politisk leiing, samstundes som dei skal framstå som legitime i sitt arbeid med å løyse i beste fall komplekse og i verste fall uløselege, «wicked», oppgåver. Dette kan vere viktig, fordi dersom vanskane offentlege organisasjonar opplever ikkje skuldast organisasjonsforma men oppgåvene, har det betyding for måten vi forstår og tilnærmar oss offentlege organisasjonar på.

Medan det er ein ting å satse på debyråkratisering av offentleg sektor, er det ein heilt anna å gå imot oppgåvene offentlege organisasjonar er sett til å handtere. Ifølgje Hoggett (2006) er den byråkratiske organisasjonsforma eigna til å handtere komplekse oppgåver som er knytt til verdispørsmål og som har konsekvensar for og påverkar mange menneske. Å gå vekk ifrå denne organisasjonsforma for å få løyst offentlege oppgåver kan føre til uintenderte konsekvensar. Medan andre organisasjonsformar, som til dømes postbyråkratiet, kan framstillast som meir effektive for å løyse visse oppgåver, vil ikkje desse ha det same grunnlaget for å behandle desse oppgåvene på ein måte som samfunnet kan akseptere, slik som byråkratiet har gjennom sine verdiar om rettferd og

likebehandling. Dette kan framstå som litt på sida av diskusjonen denne oppgåva bidreg til, men er høgst aktuelt i form av til dømes privatisering av offentlege tenestar.

Som ein overordna konklusjon for denne oppgåva vil eg trekke fram den forståinga av den byråkratiske organisasjonsforma som desse tre hovudpoenga peikar på. Byråkratiet har kanskje eit dårleg rykte i media og innanfor delar av organisasjonsforskinga, men denne oppgåva føyer seg inn i rekka over verk som problematiserer denne kritikken i eit forsøk på å forsvare byråkratiet basert på empiriske undersøkingar.

Denne oppgåva har vist at måten vi snakkar om og framstiller organisasjonar på påverkar korleis vi forstår og forhold oss til dei. Dette er viktig, fordi offentleg sektor står ovanfor store utfordringar som påverkar heile samfunnet. Om vi vil kunne forbetre organisasjonar og gi dei eit betre utgangspunkt for å handtere desse viktige oppgåvene og utfordringane, er det viktig å ha ei forståing av korleis organisasjonar faktisk er utforma og fungerer. Denne forståinga må vere basert på empiri om organisasjonar i røynda, og ikkje teoriar om organisasjonar som ser imponerande ut på papiret. Om å handtere wicked problems fastslår Grint (2010) at det er umogeleg å finne éi elegant løysing, men at den einaste måten å handtere situasjonen på er å finne fram til delvise og klumsete løysingar. Den byråkratiske organisasjonsforma kan vere ein del av ei slik klumsete løysing for å løyse viktige offentlege utfordringar, dersom den får tilliten den fortener basert på dei gode eigenskapane som empiriske studiar av byråkratiet framhevar.

Framtidige studiar på feltet kan problematisere byråkratiske organisasjonar sitt behov for å vere svært fleksible, då det kan tenkjast at denne antakinga heng saman med antakingar og narrativ om endring og postbyråkrati innanfor organisasjonslitteraturen. Om byråkratiske organisasjonar derimot har dette behovet for å vere så fleksible, bør studiar gjennomførast som tek for seg meir spesifikt korleis byråkratiske organisasjonar oppnår ein balanse mellom stabilitet og fleksibilitet. Til slutt kan også byråkratiet si rolle i å handtere

wicked problems, basert på Hoggett (2006) sitt argument om at byråkratiet er veilegna til å handtere offentlege oppgåver, vere nyttig for offentlig sektor når dei står ovanfor store utfordringar.

Litteraturliste

- Alvesson, M., & Sandberg, J. (2011). Generating research questions through problematization. *Academy of Management Review*, 36(2), ss. 247-271.
- Brunsson, N., & Sahlin-Andersson, K. (2000). Constructing organizations: The example of the public sector reform. *Organization Studies*, 21(4), ss. 721-746.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2012). Competing principles of agency organization – the reorganization of a reform. *International Review of Administrative Sciences*, 78(4), ss. 579-596.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Courpasson, D. (2000). Managerial strategies of domination. Power in Soft Bureaucracies. *Organization Studies*, 21(1), ss. 141-161.
- Crozier, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- du Gay, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy*. London: Sage.
- du Gay, P., & Vikkelsø, S. (2012). Reflections: On the lost specification of "change". *Journal of Change Management*(2), ss. 121-143.
- Ellinas, A., & Suleiman, E. (2008). Reforming the Commission: between modernization and bureaucratization. *Journal of European Public Policy*, 15(5), ss. 708-725.
- Ensch, J. (2006). *Bureaucracy, democracy, and institutional change: Caltrans as a case study*. Hentet April 1, 2015 fra Center for the Study of Democracy: <http://www.democracy.uci.edu/files/docs/conferences/grad/ensch.pdf>
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., & Styhre, A. (2012). *Organisation och organisering*. Malmö: Liber.
- Farrell, C., & Morris, J. (2013). Managing the neo-bureaucratic organisation: Lessons from the UK's prosaic sector. *The International Journal of Human Resource Management*, 24(7), ss. 1376-1392.
- Goodsell, C. T. (1985). *The Case for Bureaucracy* (2. utg.). New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Goodsell, C. T. (2015). *The New Case for Bureaucracy* (Kindle Edition. utg.). Thousand Oaks: CQ Press. Hentet Februar 23, 2015 fra www.amazon.co.uk
- Gough, D., Oliver, S., & Thomas, J. (2012). Introducing systematic reviews. I D. Gough, S. Oliver, & J. Thomas, *An Introduction to Systematic Reviews* (ss. 1-16). London: Sage.
- Graetz, F., & Smith, A. C. (2008). The role of dualities in arbitrating continuity and change in forms of organizing. *International Journal of Management Reviews*, 10(3), ss. 265-280.

- Grey, C. (2009). *A Very Short, Fairly Interesting and Reasonably Cheap Book About Studying Organizations* (2 ed.). London: Sage.
- Grint, K. (2010). *Leadership: A very short introduction*. New York: Oxford University Press.
- Handel, M. J. (2014). Theories of lean management: An empirical evaluation. *Social Science Research*, 44, ss. 86-102.
- Hart, C. (1998). *Doing a Literature Review*. London: Sage.
- Heckscher, C. (1994). Defining the Post-Bureaucratic Type. I C. Heckscher, & A. Donnellon, *The Post Bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change* (ss. 14-61). London: Sage.
- Hodgson, D. E. (2004). Project work: The legacy of bureaucratic control in the post-bureaucratic organization. *Organization*, 11, ss. 81-100.
- Hoggett, P. (2006). Conflict, ambivalence, and the contested purpose of public organizations. *Human Relations*, 59, ss. 175-194.
- Jesson, J. K., Matheson, L., & Lacey, F. M. (2011). *Doing Your Literature Review*. London: SAGE Publications Ltd.
- Johnson, P., Wood, G., Brewster, C., & Brookes, M. (2009). The rise of post-bureaucracy: Theorists' fancy or organizational praxis? *International Sociology*, 24(1), ss. 37-61.
- Jones, R., & Kriflik, G. (2006). Subordinate expectations of leadership within a cleaned-up bureaucracy: A grounded theory study. *Journal of Organizational Change Management*, 19(2), ss. 154-172.
- Kallinikos, J. (2004). The social foundations of the bureaucratic order. *Organization*, 11(1), ss. 13-36.
- Lewis, M. W., & Smith, W. K. (2014). Paradox as a metatheoretical perspective: Sharpening the focus and widening the scope. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 2, ss. 127-149.
- Liff, R. (2014). Unintended consequences of NPM drive the "bureaucracy". *International Journal of Public Administration*, 37(8), ss. 474-483.
- McSweeney, B. (2006). Are we living in a post-bureaucratic epoch? *Journal of Organizational Change Management*, 19(1), ss. 22-37.
- Merton, R. K. (1940). Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*, 4, ss. 560-568.
- Morris, J., & Farrell, C. (2007). The 'post-bureaucratic' public sector organization: New organizational forms and HRM in ten UK public sector organizations. *The International Journal of Human Resource Management*, 18(9), ss. 1575-1588.
- Oxford Dictionaries. (2015). *Oxford Dictionaries*. Hentet April 28, 2015 fra Narrative: <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/narrative>

- Perrow, C. (1986). *Complex Organizations. A Critical Essay* (3. utg.). New York: McGraw-Hill, Inc.
- Rhodes, C., & Price, O. M. (2010). The post-bureaucratic parasite: Contrasting narratives of organizational change in local government. *Management Learning*, 42(3), ss. 241-260.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 2, ss. 155-169.
- Sahlin, K., & Wedlin, L. (2008). Circulating Ideas: Imitating, translation and editing. I R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin-Andersson (Red.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (ss. 218-242). London: SAGE Publications Ltd.
- Schofield, J. (2001). The old ways are the best? The durability and usefulness of bureaucracy in public sector management. *Organization*, 8(1), ss. 77-96.
- Stevenson, W. B. (1986). Change in the structure of bureaucracy: A longitudinal analysis. *Sociological Perspectives*, 3, ss. 307-336.
- Styhre, A. (2007). *The Innovative Bureaucracy: Bureaucracy in an age of fluidity*. New York: Routledge.
- Støren, I. (2013). *Bare søk! Praktisk veiledning i å skrive litteraturstudier* (2. utg.). Oslo: Cappelen Damm AS.
- Theobald, N. A., & Nicholson-Crotty, S. (2005). The many faces of span of control: Organizational structure across multiple goals. *Administration & Society*, 36(6), ss. 648-660.
- Thompson, P., & Alvesson, M. (2005). Bureaucracy at work: Misunderstandings and mixed blessings. I P. du Gay (Red.), *The Values of Bureaucracy* (ss. 89-113). Oxford: Oxford University Press.
- Vaast, E. (2007). What goes online comes offline: Knowledge management system use in a soft bureaucracy. *Organization Studies*, 28(3), ss. 283-306.
- van der Voet, J. (2014). The effectiveness and specificity of change management in a public organization: Transformational leadership and a bureaucratic organizational structure. *European Management Journal*, 32, ss. 373-382.
- Veiden, P., & Burkeland, S. (1999). *Samfunnsvitenskapelig Ordbok*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Weber, M. (1990). *Makt og byråkrati* (2. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Alle kjelder som er brukt i denne oppgåva er oppgitt.

Antall ord i oppgåva: 24 865

Vedlegg 1: Søkelogg

Søk	Dato	Database	Søkeloggaritme	Avgrensingar	Treff	Funn: foreløpig /relevant	Merknadar
1	19/02-2015	IBSS	ab(bureaucr*) AND ab((chang* OR adapt*)) AND organization	- Språk: Engelsk Fagfelt: sosiologi	111	26/7	- Søk utan avgrensing på fagfelt og i fleire databasar - Prøv med organization i abstract - Legg til public som søkeord
2	02/03-2015	IBSS, PPJ, SA	(ab(bureaucr*) AND ab((chang* OR adapt*)) AND ab(organization)) AND public	- Språk: Engelsk - Peer reviewed - Books, dissertations, scholarly journals	341	31/7	
3	02/03-2015	IBSS, PPJ, SA	ab(bureaucr*) AND ab((chang* OR adapt*)) AND ab(organization) AND ab(public)	- Språk: Engelsk - Peer reviewed - Books, dissertations, scholarly journals	230	12/2	- Stort overlapp med søk 2, men ikkje fullstendig
4	21/04-2015	IPSA	((chang* or adapt*) and bureaucr*).ab. and organization.af.	- Språk: Engelsk - År 2000-2015	61	11/1	
5	22/04-2015	WoS	TS=((chang* OR adapt*) AND bureaucr* AND organization)	- Språk: Engelsk - År 2000-2015 - Articles	428	15/1	- Databasen hadde ikkje funksjonen søk i abstract, dette vart gjort manuelt for 23 relevante artiklar - Mykje overlapp med tidlegare søk og utval
6	22/04-2015	JSTOR	Bureaucracy, change				Ingen relevante, supplerande treff

Forklaringar for databasar og søkeord:

IBSS = International Bibliography of the Social Sciences

PPJ = ProQuest Psychology Journals

SA = Sociological Abstracts

IPSA = International Political Science Abstracts

WoS = Thomson Reuters Web of Science (tidlegare ISI Web of Knowledge)

(ab)/.ab = i abstract

.af = i fulltekst

TS = Topic Subject

* = trunkering av ordstamme, tillèt fleire mogelege endingar

Vedlegg 2: Artiklar frå litteratursøk

- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2012). Competing principles of agency organization – the reorganization of a reform. *International Review of Administrative Sciences*, 78(4), ss. 579-596.
- Ellinas, A., & Suleiman, E. (2008). Reforming the Commission: between modernization and bureaucratization. *Journal of European Public Policy*, 15(5), ss. 708-725.
- Farrell, C., & Morris, J. (2013). Managing the neo-bureaucratic organisation: Lessons from the UK's prosaic sector. *The International Journal of Human Resource Management*, 24(7), ss. 1376-1392.
- Graetz, F., & Smith, A. C. (2008). The role of dualities in arbitrating continuity and change in forms of organizing. *International Journal of Management Reviews*, 10(3), ss. 265-280.
- Handel, M. J. (2014). Theories of lean management: An empirical evaluation. *Social Science Research*, 44, ss. 86-102.
- Hodgson, D. E. (2004). Project work: The legacy of bureaucratic control in the post-bureaucratic organization. *Organization*, 11, ss. 81-100.
- Hoggett, P. (2006). Conflict, ambivalence, and the contested purpose of public organizations. *Human Relations*, 59, ss. 175-194.
- Johnson, P., Wood, G., Brewster, C., & Brookes, M. (2009). The rise of post-bureaucracy: Theorists' fancy or organizational praxis? *International Sociology*, 24(1), ss. 37-61.
- Jones, R., & Kriflik, G. (2006). Subordinate expectations of leadership within a cleaned-up bureaucracy: A grounded theory study. *Journal of Organizational Change Management*, 19(2), ss. 154-172.
- Kallinikos, J. (2004). The social foundations of the bureaucratic order. *Organization*, 11(1), ss. 13-36.
- Liff, R. (2014). Unintended consequences of NPM drive the "bureaucracy". *International Journal of Public Administration*, 37(8), ss. 474-483.
- McSweeney, B. (2006). Are we living in a post-bureaucratic epoch? *Journal of Organizational Change Management*, 19(1), ss. 22-37.
- Morris, J., & Farrell, C. (2007). The 'post-bureaucratic' public sector organization: New organizational forms and HRM in ten UK public sector organizations. *The International Journal of Human Resource Management*, 18(9), ss. 1575-1588.
- Rhodes, C., & Price, O. M. (2010). The post-bureaucratic parasite: Contrasting narratives of organizational change in local government. *Management Learning*, 42(3), ss. 241-260.
- Schofield, J. (2001). The old ways are the best? The durability and usefulness of bureaucracy in public sector management. *Organization*, 8(1), ss. 77-96.
- Theobald, N. A., & Nicholson-Crotty, S. (2005). The many faces of span of control: Organizational structure across multiple goals. *Administration & Society*, 36(6), ss. 648-660.

- Vaast, E. (2007). What goes online comes offline: Knowledge management system use in a soft bureaucracy. *Organization Studies*, 28(3), ss. 283-306.
- van der Voet, J. (2014). The effectiveness and specificity of change management in a public organization: Transformational leadership and a bureaucratic organizational structure. *European Management Journal*, 32, ss. 373-382.