

Byråkrati, variasjon og læring

Ingunn Sandaker, Britt Andersen og Gunnar Ree
Høgskolen i Oslo og Akershus

Byråkratisering, i betydningen at administrative støttefunksjoner flyttes fra kjernevirksomheten til spesialiserte kontrollfunksjoner i mellomledelsen, har økt innen for eksempel helsevesen, skole, høyere utdanning og politi. Om dette er produktivt og styrker kvaliteten i tjenestene overfor publikum eller om det stjeler ressurser fra kjernevirksomheten er et viktig spørsmål. Dessverre er dette spørsmålet ofte i stor grad gjenstand for ideologiske diskusjoner mer enn faglige og organisasjonsteoretiske vurderinger. Vi vil gjengi noen tall for hvordan stillinger knyttet til henholdsvis fag og administrasjon fordeler seg innen noen deler av offentlig sektor. Vi vil imidlertid i første rekke vise hvordan strukturer og prosesser påvirker organisasjonsatferd.

Vi tar et lærings- og systemteoretisk perspektiv for å vise hvordan ulik atferd oppmuntres og selekteres avhengig av de systemiske betingelsene atferden er en del av. Med utgangspunkt i kunnskapsorganisasjonens avhengighet av variabilitet og byråkratiets behov for å begrense variasjon, vil vi gi eksempler på hvordan ulike aktører i organisasjonen eksponeres for ulike læringsbetingelser og hvordan dette påvirker organisasjonsatferden. Betingelser som er tilrettelagt for støtte for kjernevirksomheten er svært forskjellige fra betingelser tilrettelagt for kontroll. Strukturer og prosesser for kontroll vil selektere annen atferd enn betingelser tilrettelagt for støtte.

Nøkkelord: byråkrati, variasjon, læring ved konsekvenser, regelstyring, kjernevirksomhet, støttefunksjoner

Et av de fremste kjennetegn ved den industrielle revolusjon var muligheten til å kunne produsere varer med et stort volum. Forskjellen mellom håndverkerbedriften og industrien var tid og antall. For å oppnå et stort volum på kortest mulig tid var det en forutsetning at man kunne redusere uønsket variasjon i størst mulig grad. Standardisering av produkter innebar også standardisering av produksjonsprosessen og samlebandet har blitt symbolet på hvordan uønsket variasjon begrenses (Sandaker, 2009).

Som i naturen koster variasjon i produksjon og produkter mer enn kopiering (Axelrod & Cohen, 2000; Bar-Yam, 2003). Standardisering av arbeidsmetoder og produkter var industriens fremste fortrinn. Etter hvert som det vestlige industrialiserte samfunn vokste

frem tok også et forvaltningssystem form. På omtrent samme tid som Taylor (1856-1915) og Fayol (1841-1925) eksperimenterte med hvordan man mest effektivt kunne begrense uønsket variasjon i industrien, beskrev Max Weber (1864-1920) den byråkratiske idealmodell (se f. eks. Weber, 2000). Modellen var ikke normativ i betydningen ideell, men deskriptiv i betydningen hvilke verdier som syntes å ligge bak etablering av det vi etter hvert omtaler som et byråkrati. Begrepet forstås vanligvis som *kontorstyre*¹.

Som industrien ved dens fremvekst har det klassiske byråkratiet som mål å begrense variasjon både med hensyn til produkter og produksjonsprosesser. Taylor (f. eks. 1911/2011) og Fayol (f. eks. 1949) arbeidet etter forutsetningen om å kontrollere uønsket variabilitet innen industrien. Tilsvarende

Korrespondanse angående denne artikkelen kan adresseres til Ingunn Sandaker, Høgskolen i Oslo og Akershus, Postboks 4 St Olavs Plass 0130 Oslo. E-post: Ingunn.Sandaker@hioa.no

¹Begrepet er sammensatt av et fransk og et gresk ord, og den bokstavelige oversettelsen er «pultens makt» <http://dictionary.reference.com/browse/bureaucracy?s=t>

idealer ser ut til å prege en sektor som skal forvalte politiske ideer og regulere forhold mellom myndigheter og individer i det sivile samfunn. Industriens forutsetning om at standard utførte operasjoner ga produktlikhet skulle etter hvert være idealet i en byråkratisk forvaltning. Tanken om at behandlingslikhet førte til resultatlikhet dominerte. Ikke bare forestillingen om at standardisering var det mest økonomiske, men også likhet som rettferdighetsideal, dominerte utviklingen av forvaltningen. Mest mulig detaljert utformede regler skal sikre størst mulig likhet i tjenesteproduksjonen. Ut fra en grunnforutsetning om at variasjon i form av skreddersydde individuelle løsninger er kostbart og standardisering er lønnsomt, ble forvaltningen av det sivile samfunn også preget av standardisering. Byråkratiet skal kjennetegnes av likebehandling, regelstyring, standardiserte prosedyrer og forutsigbarhet blant annet gjennom begrensninger for bruk av skjønn. Profesjonalitet kjennetegnes ved at mest mulig av de ansattes atferd er hjemlet i reglement og retningslinjer.

Ideologi og Byråkrati

Ideologi har i mange år farget debatten om byråkrati. Noen har tolket økning av antall offentlig ansatte som synonymt med økende byråkrati. Byråkratikkritikk har fra andre vært ansett som et angrep på offentlig sektor og kanskje til og med et angrep på velferdsstaten (Lindgren, 2012; Marsdal & Wold, 2005).

De ideologiske barrierene mot å kritisere byråkratiet endret seg dramatisk når stråmannen New Public Management dukket opp på banen på 1980 og 1990-tallet (Christensen & Lægread, 2001) Med bakgrunn i tidligere britisk statsminister Tony Blairs nære rådgiver og sosiolog Anthony Giddens såkalte tredje vei (Giddens, 1994, 1998), ble det gjennomført en rekke reformer i Storbritannia som skulle modernisere en tungrodd offentlig sektor.

I 1982 lanserte forbruker- og administrasjonsminister Astrid Gjertsen ”Aksjon

publikum” i Norge. Målene var forenkling, oversikt og forutsigbarhet i forvaltningens operasjoner og raskere og bedre betjening av publikum². På midten av 1980-tallet ble det innført målstyring i Oslo kommune (1987). En rekke ulike forsøk på resultatorientering i offentlig virksomhet ble etter hvert samlet under betegnelsen New Public Management (Grindheim, 2011). I kretser som tidligere var forsiktige med å støtte byråkrati-kritikken ble det nå legitimt å angripe det økende antall administrative kontrollordninger som stjal tid fra studenter, pasienter, klienter og elever. Uten fare for å sviakte sitt ideologiske ståsted kunne man kritisere en økt byråkratisering som følge av noe som ble oppfattet som å introdusere markedstenkning i offentlig sektor.

I Universitas fra mars 2008 (Slettholm, 2008) hevdes det at fra 1998 – 2008 økte antall faste vitenskapelige stillinger ved Universitetet i Oslo med 17 %, mens antall administrative stillinger økte med 35 %. Økningen i vitenskapelige stillinger inkludert stipendiater og post doc var på 41 %; økningen av leder- og mellomlederstillinger var på 65 %.

I Kunnskapsdepartementets (2012) tilstandsrapport for høyere utdanning for 2011 sies det at faglige stillinger har økt mest i antall i perioden 2004-2011. Antall faglige stillinger har økt med 2900 årsverk i denne perioden. Til sammenligning økte administrative årsverk med 1700. I samme periode har imidlertid antall administrative stillinger økt mest prosentmessig - 26 % mot 18 % økning i faglige stillinger (totalt antall årsverk har økt med 18 % i samme periode). Av rapporten framgår det også at saksbehandlere/utredere utgjorde flesteparten av årsverkene – hele 78 % i 2011, mens ca. 21 % var i administrative lederfunksjoner på ulike nivåer.

Andre sektorer hvor det påpekes en økning i antall administrative stillinger og høyere grad av rapportering er innen kommunal helse- og omsorgstjeneste, helse-

² http://snl.no/nbl_biografi/Astrid_Gjertsen/utdypning

foretakene og spesialistsykehusene. Gjertsen, Solvoll og Gjernes (2012) fant i sin studie at byråkratiet innen kommunal helse- og omsorgstjeneste har økt betraktelig de siste årene bl. a. på grunn av krav om rapporterings- og dokumentasjonsarbeid. Statlige myndigheter har pålagt kommunene ca. 57 % av dette arbeidet. Forfatterne beregner at dette arbeidet koster ca. 5 milliarder kroner pr. år.

I Statistikkbanken på Statistisk sentralbyrås hjemmesider kan man bestille egne statistikker. Når en bestiller statistikk over antall avtalte årsverk eksklusive lange fravær i perioden 2009 -2011 fra for eksempel Oslo universitetssykehus helseforetak får en et

bilde av utviklingen i forholdet mellom antall ansatte faglige stillinger og administrative stillinger inkludert ledelse og kontorpersonell (tabell 1).

Av tabellen framgår det at reduksjonen av totalt antall ansatte mellom 2010 og 2011 var på 198 årsverk. I samme periode økte antall årsverk innen administrasjon, ledelse og kontorpersonell med 135. Innen flere av de faglige yrkesgruppene er det noe reduksjon eller små variasjoner, mens noen har store reduksjoner. Antall sykepleiere er redusert med nesten 200, leger med nesten 40, det er blitt 61 færre omsorgsarbeidere, hjelpepleiere og helsefagarbeidere og 59 færre spesialsykepleiere og jordmødre.

Tabell 1. Oversikt over antall avtalte årsverk eksklusive lange fravær ved Oslo universitetssykehus helseforetak 2009 – 2011, somatiske sykehus etter yrke. Tallene er hentet fra Statistikkbanken, hjemmesiden til Statistisk sentralbyrå <https://www.ssb.no/statistikkbanken> 14. mars 2013 (Tabell: 09548: Spesialisthelsetjenesten. Avtalte årsverk ekskl. lange fravær, etter tjenesteområde og yrke. Helseregion og helseforetak, somatiske sykehus).

	Avtalte årsverk ekskl. lange fravær		
	2009	2010	2011
I alt	12938	12945	12747
Leger	2003	2029	1988
Psykologer	46	57	59
Omsorgsarbeidere, hjelpepleiere og helsefagarbeidere	507	495	434
Radiografer og audiografer	457	456	443
Fysioterapeuter, ergoterapeuter o.l.	236	245	219
Bioingeniører og -teknikere	692	689	692
Spesialsykepleiere og jordmødre	2028	2037	1978
Sykepleiere	2435	2440	2246
Vernepleiere	44	46	40
Barnevernspedagoger, sosionomer o.l.	65	81	93
Annet pleie- og omsorgspersonell	461	477	512
Andre medisinske yrker	44	44	46
Administrasjon, ledelse og kontorpersonell	2041	2075	2210
Service-, tekniske og/eller driftsfunksjoner	1362	1294	1314
Andre yrker	517	480	472

Tidsskrift for Den norske legeförening publiserte kronikken *Ta faget tilbake!* (Wyller et al., 2013) på foreningens hjemmeside 14. mars 2013. I kronikken hevdes det at «byråkratiet av ekspanderende kontroll- og rapporteringssystemer som signaliserer en grunnleggende mistillit til helsearbeiderne.», og senere at «Økende byråkratisk kontroll representerer en kostnad i seg selv – det er i dag flere administratorer enn leger ved norske sykehus. Samtidig kan kontrollregimer føre til at «fotfolket» blir mindre effektive». Vi skal ikke gå god for at det siste stemmer, men tilfeldig utvalgt universitetssykehus i tabellen over illustrerer det økende byråkratiet representert ved flere administrative stillinger – inkludert ledere og kontoransatte. At rapporteringssystemet er stort innen helsevesenet illustrerer Helse Sør-Øst regionalt helseforetaks Definisjonskatalog – Styringsparametre og nasjonale kvalitetsindikatorer medisin og helsefag (Helse Sør-Øst regionalt helseforetak, 2012). Definisjonskatalogen er på 79 sider og gir nøyaktige beskrivelser av 28 indikatorer innen ulike deler av helseforetaket.

Som tallene fra Universitetet i Oslo viser, har ikke bare antall administrative stillinger økt med det dobbelte av fagstillingene, men antall ledere og mellomledere har i perioden 1998-2008 økt med 65 %. Dette betyr sannsynligvis at mesteparten av de administrative ressursene brukes til å kontrollere heller enn å støtte kjernevirksomheten.

Det er ikke sikkert at tallene er så viktige her. Det er ikke sikkert at uhensiktsmessige arbeids- og organisasjonsformer endrer seg selv om fordelingen mellom type stillinger endres.

Tallene som er gjengitt ovenfor indikerer en ressursfordeling mellom administrative stillinger og fagstillinger som virker urimelig. Problemet er imidlertid primært at de nye administrative funksjonene ikke er støtrefunksjoner for kjernevirksomheten, men går inn i roller som kontrollører av en virksomhet de strengt tatt ikke har kompetanse til å kontrollere.

Systembetingelser er Læringsbetingelser

Med bakgrunn i det som er skrevet om byråkratiets dynamikk som trekker i retning av standardisering og kunnskapsorganisasjonens behov for fleksibilitet og variabilitet, vil vi peke på noen organisatoriske parametre som kjennetegner organisasjoner som domineres av henholdsvis byråkratiske og kunnskapsdrevne arbeidsformer. I matrisen nedenfor beskrives noen systemiske variabler som vi kan anta påvirker organisasjonsatferden. (Se matrise på neste side).

Fremstillingen ovenfor er selvsagt forenklet. Alle organisasjoner vil ha noen funksjoner der stor variasjon ikke er ønskelig. For eksempel vil man innen høyere utdanning tilstrebe et så rettferdig karaktersystem som mulig. At studenter behandles mest mulig likt vil være et mål i seg selv. Det er også gode grunner til at økonomiforvaltning og rapportering følger relativt ensartede prosedyrer. Regler og prosedyrer er nødvendige i alle større organisasjoner, men reglene må være formålstjenlige og regulere bare de delene av virksomheten som krever dem. Organisasjoner med kultur for regelstyring er tilbøyelige til å etablere felles retningslinjer også for de delene av virksomheten som vil være best tjent med friere utviklingsbetingelser (Sandaker, 2009). Ny kunnskap utvikles best der man tør å ta risiko fremfor å etablere regimer egnet til å skape redsel for å gjøre feil.

Toppledelse

Gjennom flere tiår har det vært ulike posisjoner når det gjelder hvem som er best egnet til å lede offentlige kunnskapsorganisasjoner. At forholdet mellom fag og administrasjon ofte har nedfelt seg i form av to-delt ledelse vil vi ikke dekke i denne artikkelen. At det kan ha utviklet seg en svak lederkultur der administrasjon har vært oppfattet som ledelse og faglige ansvarlige har vært glad for å slippe å lede "likemenn," kan være en av mange faktorer som spiller inn når ledelsen av byråkratidrevne organisasjoner fremstår som strategisk svake.

Dominerende organisatoriske kjennetegn	Byråkratiske arbeidsformer	Kunnskaps- og innovasjonsdrevne arbeidsformer
Toppledelse	Liten eller ingen strategisk kompetanse. Mer tilpasning enn utvikling.	Sterk strategisk kompetanse Sterke samarbeidsrelasjoner i omgivelsene.
Mellomledelse	Først om fremst en kontrollerende funksjon. Lite eksponert for de direkte kontingensene hverken fra eiere eller fra brukere.	Først og fremst et velsmurt kommunikasjonsledd mellom strategisk nivå og ansatte i kjernevirksomheten. Fremste formål er å redusere kontrollspennet for strategisk ledelse.
Ansatte i kjernevirksomheten	Lite handlingsrom. Mye tid medgår til rapportering oppover i systemet. Redd for å gjøre feil.	Stort handlingsrom, stor grad av delegering. Tilpasning til faktiske behov og nyutvikling av tjenester. Risikovilje
Målparametere	Styrer på måltall som ikke alltid er forankret i hva som gir best kvalitet.	Styrer på atferd som gir brukertilfredshet og på definerte kvalitetsparametere.
Variabilitet	Systemet har som formål å hindre variasjon. Viktige når noe kan standardiseres og automatiseres. Fungerer best under stabile betingelser.	Variasjon oppmuntres. Fungerer best under omskiftelige betingelser.
Innovasjon, normative forutsetninger	Bygger på at skjønn kan føre til feil i systemet. Kvalitetssystemene kjennetegnes ofte ved at de er lagt utenfor linjeorganisasjonen.	Bygger på tillit til at faglig ansatte/førstelinen best kan vurdere riktige tiltak. Erkjennelse av at det bare er i linjeorganisasjonen kvalitet kan sikres.
Kompetanse	Antagonistiske definisjoner av kompetanse. Ulike faggrupper og profesjoner definerer sine arbeidsområder.	Komplementær definisjon av kompetanse. Samfunnets/brukernes behov definerer riktige arbeidsmåter og sammensetting av kompetanse.

Når statsråden for forskning og høyere utdanning i 2010 mottok rapporten fra det såkalte "Handlingsrom-utvalget" som beskrev en sektor som binder en uforholdsmessig stor andel av sine ressurser til kontroller og rapportering, var beskjeden fra daværende statsråd klar: Det er institusjonene selv som har lagt seg til byråkratiske arbeidsformer og institusjonene må selv ta handlingsrommet tilbake (Kunnskapsdepartementet, 2010). Ledelsen i norsk høyere utdanning fikk rett og slett beskjed om selv å beskikke sitt hus. I organisasjoner som skal matche kompleksiteten i omgivelsene

er strategisk kompetanse avgjørende. Ikke nødvendigvis i form av langsiktig planlegging, men i form av en sensitivitet i omgang med omgivelsene og evne til tidlig å se hvilke endringer i omgivelsene som vil ha konsekvenser for egen virksomhet.

Mellomledelse

Mellomledersjiktet i en byråkratiske organisasjon er kostbar siden det i liten grad lærer i direkte interaksjon med brukerne av organisasjonens tjenester eller fra eiere, styre eller overordnet myndighet. Mellomlederne

i et byråkrati er avhengig av informasjon fra både underordnet og overordnet nivå for å kunne fungere optimalt. Mellomledere i et byråkrati vil noe forenklet sagt oppfattes som kontrollørene i systemet. Dersom organisasjonen er svært regelstyrt vil mellomledelsen ofte ha et stort volum fordi den oppfattes å skulle kontrollere kvaliteten på arbeidet til ansatte i kjernevirksomheten på vegne av toppledelsen. En kunnskapsdrevet organisasjon vil søke å holde seg med en så liten mellomledelse som mulig. Et forvaltningsnivå mellom ansatte i kjernevirksomheten og toppledelsen vil ha færrest mulige oppgaver. Mellomledelsen skal være et velsmurt kommunikasjonsledd mellom toppledelse og der tjenesteproduksjonen finner sted. Primært skal denne funksjonen bidra til å redusere kontrollspenningen for toppledelsen slik at de har færrest mulig aktører å forholde seg til.

Kritiske spørsmål for en administrasjon er om den er en støtte for kjernevirksomheten, og om den er i en posisjon til å lære i møte med klienter, studenter, elever og pasienter. Det er når administrasjonen slutter å være støttefunksjon for kjernevirksomheten, at forvandlingen fra administrasjon til byråkrati skjer, og det endrer dynamikken i organisasjonen dramatisk. Lite taler for at dette er en ønskelig utvikling.

Kjernevirksomheten

I en typisk byråkratisk modell vil de som møter publikum, ha lite handlingsrom. De forventes å opptre i henhold til et relativt detaljert regelverk, utvise profesjonalitet i betydningen lite personlig skjønn, og mest mulig standardiserte prosedyrer. I en slik organisasjon vil læringsbetingelsene innebære at feedback i hovedsak gis når noe går galt eller at det forekommer avvik i forhold til standard prosedyrer eller regler. Det ubehaget som følger av stort sett å være under aversiv kontroll, det vil si risikere irettesettelse for avvik, kan bidra til det flere kaller en fryktkultur. Det ligger i byråkratiets natur-

lige dynamikk å søke å unngå feil i stedet for å kontinuerlig forbedre tilbudet eller utvikle nye og bedre tjenester. Etablering av ny kunnskap og innovativ bruk av allerede etablert kunnskap krever risikovilje. Risikovilje har dårlige kår i en kultur basert på å unngå feil under aversive betingelser.

I kunnskapsdrevne organisasjoner vil de som møter brukerne ha vide fullmakter og myndighet til å tilpasse tjenestene i samsvar med brukernes behov. Feedback vil stort sett forekomme i forbindelse med nye og forbedrede arbeidsformer og når ny kunnskap tas i bruk. Variasjon i atferdsrepertoaret og tilpassning til faktiske behov fremmer ytterligere læring og gir risikoevne.

Måleparametere

Det finnes utallige eksempler på at man i iveren etter å kunne rapportere kvantitative måltall kan komme i skade for å rette organisasjonens oppmerksomhet mot trivielle mål uten betydning for kvaliteten på det arbeidet som skal utføres. Instrumentene man bruker kan påvirke prosessen man studerer. Observasjoner av temperatur kan påvirkes av introduksjonen av et termometer; i antropologiske studier vet man at deltagende observasjon innebærer måleproblemer (Spradley, 1980). I pengepolitikken kan mål på prisstigning påvirke rentesetting, og dette kan utnyttes strategisk av investorer (Chrystal & Mizen, 2001). Eksempel på det samme fenomenet innen sosiale systemer, kan uttrykkes i Goodharts lov³ (Goodhart, 1975). Loven sier at hvis du prøver å velge ut noen lett definerbare mål på i hvilken grad en eller annen gitt plan eller politikk er vellykket, lokker eller narrer du folk til å påvirke målene heller enn på å få planen til å lykkes. Eksemplet som gjerne brukes er de sovjetiske spikerfabrikkenes femårsplaner. Da antall var viktig, produserte fabrikkene høye antall bittesmå ubrukelige spiker; da vekt ble

³Den opprinnelige formuleringen var slik: « . . . any observed statistical regularity will tend to collapse once pressure is placed upon it for control purposes. » (Chrystal & Mizen, 2001, s. 4). Det finnes mange andre varianter.

viktig produserte de et lavt antall enorme ubrukelige spiker. Det tilsvarende gjelder også mer generelt; når verdien av en sosial eller økonomisk indikator (eller et annet surrogatmål) blir sentralt for å gjennomføre sosiale eller økonomiske tiltak, forsvinner det informasjonsinnholdet som tilsier at det kunne være brukbart som suksesskriterium (Chrystal & Mizen, 2001). Donald T. Campbell gjorde samme observasjon: «Jo mer en kvantitativ sosial indikator brukes for å fatte samfunnsmessige beslutninger, jo mer utsatt er den for korrupsjonstrykk og jo bedre vil den egne seg til å fordreie og ødelegge de sosiale prosessene den skulle overvåke» (Campbell, 1975, s. 49, egen oversettelse).

Gjørvtkommisjonens kritiserte politiet slik:

«Det framstår derfor for kommisjonen som politiet har utviklet mål på de områdene som er enklest å måle – ikke nødvendigvis på de områdene der klare mål og forventninger er viktigst. Det er stilt krav og konkrete mål knyttet til automatisk trafikkkontroll, men ikke til operasjonssentralers beskaffenhet eller responstider» (NOU, 2012, s. 314).

Gall (1978) mener at langtidseffektene av systemets selektive persepsjon er at individene innen systemet mister evnen til å utøve sunn fornuft. Dette påvirker for det første de som allerede finnes i systemet, men kan også virke tiltrekkende på personer som trives i det miljøet et slikt system representerer.

Variasjon og interaksjon: Forutsetninger for Læring

Variasjon er råmaterialet for seleksjon. Uten variasjon i relasjonen mellom atferd og omgivelser vil ingen seleksjon skje. Læring er seleksjon og seleksjon er læring. Den mest vanlige definisjon på læring er *en relativt varig endring av atferd på grunn av de erfaringene vi gjør oss*. Denne definisjonen slår fast at atferden selekteres avhengig av hvilke konsekvenser (erfaringer) den etterfølges av. De betingelsene atferden interagerer med er læringsbetingelser. Teknisk sett refereres

betingelsene til som forsterkningsbetingelser. En forsterker er en hendelse som gjør det mer sannsynlig at en atferd vil forekomme. Vi skal i denne sammenhengen ikke gå inn i det tekniske begrepsapparatet med ulike empirisk baserte termer, bare fastslå at både atferdsanalyse og systemteori anses å legge et seleksjonsperspektiv til grunn for forståelse av læring og utvikling (Andersen, Ree, & Sandaker, 2010).

Selv om det er mer økonomisk å kopiere enn å frembringe nytt på kort sikt, vil derfor evne til variasjon være en forutsetning for å overleve dersom omgivelsene er i endring (Axelrod & Cohen, 2000). Å kopiere andres vellykkede arbeidsformer og produkter vil være både billig og hensiktsmessig dersom man lever under stabile betingelser. Dersom omgivelsene er i stadig endring vil imidlertid kopien etter hvert miste sin verdi. Ethvert komplekst system vil derfor måtte finne den rette balansen mellom standardisering og variabilitet. Dette gjelder standardisering og variabilitet med hensyn på produkter, samarbeidsformer og alle forhold som påvirker organisasjonens verdiskapning. I klassikeren *The management of innovation* fra 1969 beskrev Burns og Stalker hvordan det de kalte en mekanistisk organisasjon kunne fungere under stabile betingelser, mens en såkalt organisk organisasjon som var i aktiv interaksjon med sine omgivelser, kunne overleve under omskiftelige forhold.

«Lærende organisasjoner» har lenge vært et honnørord, både som mål (Gorelick, 2005) og som prosess (Senge, 2006). At en organisasjon lærer innebærer at den står i aktiv interaksjon med omgivelsene, fordi den enkelte ansatte lærer. Det fører til at organisasjonen som helhet endrer strategier, produkter, tjenester, og etablerer nye relasjoner i nettverk (Sandaker & Andersen, 2008). Avhengig av hvor i organisasjonen man er ansatt vil man imidlertid eksponeres for ulike læringsbetingelser. Mens toppledelsen eksponeres for forventninger og krav fra eiere, styret, andre interessenter og konkurrenter, eksponeres de ansatte i

kjernevirksomheten i stor grad for brukerne av organisasjonens tjenester. Mellomledelsen vil stort sett ikke være i direkte inngrep med verken brukere eller eiere. Når byråkratiet eller en spesialisert administrativ stab (Scott & Davis, 2007) i liten eller ingen grad har kontakt med de delene av organisasjonen som yter direkte tjenester, forsvinner muligheter for at ansatte i administrative tjenester lærer av de skiftende betingelsene i omgivelsene. Det blir viktig å ta beslutninger i henhold til reglene og ikke primært for å dekke de behov som finnes i det direkte utøvende leddet. Når en silotenkning (Rummler & Brache, 1995) deler organisasjonen i enheter som har liten informasjonsutveksling reduseres læringsmulighetene for de ansatte.

Byråkratiet, representert for eksempel ved staber på mellomledernivå vil som konsekvens ikke erfare de faktiske behovene kjernevirksomheten skal dekke. Sagt på en annen måte, vil ikke mellomledelsen eksponeres for de læringsbetingelsene brukerne av tjenestene representerer.

Normative forutsetninger – innovasjon

Innovasjon anses å være sentralt i dagens samfunn, også for offentlig sektor. I Norges Forskningsråds (2012) rapport Innovasjon i offentlig sektor: Kunnskapsoversikt og muligheter sies det at innovasjon i offentlig sektor kan ha andre mål enn i privat sektor, men den er ikke desto mindre viktig. Økt effektivitet, økt brukertilfredshet, bedre kvalitet blir sett på som sentrale felter for innovasjon innen offentlig sektor. I rapporten understrekes det at en «god innovasjonskultur» (s. 24) er viktig. I dette ligger det at det må være rom for å feile og at gode ideer belønnes. Dette vil føre til stadige forbedringer og læring. Rapporten oppgir ulike drivere, forutsetninger for og hindringer for innovasjon innen offentlig sektor. Av forutsetninger oppgis blant mange andre «en organisasjonskultur som tåler «kreativt kaos»; mot til å begå dumheter; trygghet til å feile»

(s. 29). Videre framheves systemkunnskap og tverrfaglighet som viktige forutsetninger. Av barrierer for innovasjon nevnes bl. a. organisatorisk silotenkning og en «nullfeilsorientert arbeidskultur» (s. 33).

Forutsetningene for innovasjon i offentlig sektor som det refereres til over står i direkte motsetning til byråkatiets iboende egenskaper, og barrierene vil effektivt hindre læring.

I NOU 2011:11 Innovasjon i omsorg nevnes sterk regelstyring og profesjonstenkning som en av barrierene for innovasjonstenkning. I utredningen pekes det videre på paradokset i møtet byråkrati – tjenesteytelse: ”Helsedirektoratets veiledere er kjennetegnet av detaljerte beskrivelser og oppskrifter for god praksis. ... Imidlertid bør det settes spørsmålsteget ved om veiledningene hemmer eller fremmer selvstendig og god fagutøvelse og muligheten for å finne innovative nye løsninger.” (Helse- og omsorgsdepartementet, 2011, p. s. 45)

Innovasjon er atferd. For å utvikle produkter, endre rutiner, øke kvalitet, øke brukertilfredshet, og levere tjenester som etterspørres av kundene, må ansatte i organisasjonene endre atferd. Standardisering og regler står i direkte motsetning til dette. For å få til dette er det ikke bare de som står i frontlinjen i direkte kontakt med brukere av offentlige tjenester som må endre atferd, det må også ansatte i de administrative systemene. Byråkatiets oppgave er bl. a. å begrense variasjon, mens endringer til det bedre krever nettopp variasjon. Forenklet betyr dette at forutsetningen for innovasjon er tillit til de som står pasientene, studentene, elevene og andre brukere av offentlige tjenester nærmest.

Kompetanse

I en byråkratisk organisasjon vil faggruppene selv definere sine fagområder. De fleste av de sektorer vi har nevnt har en sterk profesjonstilknytning med til dels sterke historiske bånd mellom klientgrupper, sektor og

utdanninger. Profesjoner som for eksempel sykepleiere, leger og lærere har tradisjonelt hatt sterk lojalitet knyttet til brukergruppene, men også til egen profesjon. Identiteten knyttes også til profesjonenes frihet til å kunne vurdere de problemene de står overfor, for så å sette inn nødvendige tiltak. I komplekse systemer vil imidlertid profesjonenes tilknytning til bestemte sektorer og brukergrupper utfordres. Sektorskillene er ofte u hensiktsmessige når sammensatte problemer skal løses (Sandaker, 2009). I kunnskapsdrevne organisasjoner vil det være nødvendig å definere utfordringer med utgangspunkt i komplementær kompetanse. Profesjonsrollen er ofte antagonistisk definert. Dette innebærer en orientering mot forskjeller mellom ulike faggrupper og deres respektive arbeidsområder, fremfor ulike bidrag til felles utfordringer.

Oppsummering

Økt byråkrati hevdes å svekke tjenesteytingen i offentlig sektor. Antall årsverk i administrative funksjoner har tiltatt kraftig. Vi har pekt på hvordan organisering kan ha stor betydning for organisasjonens læring. Administrative funksjoner støtter verdiskapningen i kjernevirksomheten når de leverer tjenester som etterspørres av de ansatte i kjernevirksomheten. Byråkratiske kontrollfunksjoner langs dimensjoner som er uvesentlige for kvaliteten i kjernevirksomheten er et hinder for verdiskapning. Kontroll for kontrollens skyld og måleparametere som mangler relevans for verdiskapningen er ødeleggende. Diskusjoner om offentlig byråkrati er ofte basert på tall som viser tydelig at byråkratiet har vokst. Debatten er dessuten gjerne ideologisk preget, og går i retning av at offentlig sektor vokser på bekostning av verdiskapning i privat sektor. Tall alene forteller ikke hele historien om hvordan organisasjonene fungerer.

Vårt hovedpoeng er at innovasjon og læring i offentlig sektor krever organisasjoner

som er i stand til å matche omgivelsenes kompleksitet (Bar-Yam, 2003). De største problemene oppstår ved at administrative funksjoner griper inn på områder der de mangler kompetanse og forstyrrer den driften som faktisk er organisasjonens formål. Toppledere må ha strategisk kompetanse, og mellomledere må være et velsmurt kommunikasjonsledd som har som hovedfunksjon å redusere kontrollspenningen for strategisk ledelse. Administrative funksjoner skal yte effektiv støtte til kjernevirksomheten. De som møter brukerne må ha stort handlingsrom og stor grad av oppgavedelegering. De må kunne tilpasse seg til faktiske behov og utvikle nye tjenester.

Kontrollen må foregå fra måling av hensiktsmessige dimensjoner ved virksomheten, og mulighetene for læring mellom ulike deler av organisasjonen systematisk styrkes gjennom strukturelle tiltak. Virksomheten bør styres på atferd som gir brukertilfredshet og på noen få veldefinerte parametere som er drivere for kvalitet. Skal systemene endres må individene ha anledning til å lære i en kontekst der de eksponeres for konsekvensene deres egne handlinger har for den faktiske verdiskapningen i organisasjonen.

Referanser

- Andersen, B., Ree, G., og Sandaker, I. (2010). A web of learning opportunities. *European Journal of Education*, 45(3), 481 – 493.
- Axelrod, R., og Cohen, M. D. (2000). *Harnessing complexity. Organizational implications of a scientific frontier*. New York: Basic Books.
- Bar-Yam, Y. (2003). *Dynamics of complex systems* Hentet fra <http://necsi.edu/publications/dcs/index.html> (kap. 0)
- Burns, T., og Stalker, G. M. (1961). *The management of innovation*. London: Tavistock.
- Campbell, D. T. (1975). *Assessing the impact of planned social change*. Foredrag ved

- Social research and public policies Dartmouth/OECD Conference, Dartmouth College, The Public Affairs Center, Hanover, NH.
- Christensen, T., og Læg Reid, P. (2001). A transformative perspective on administrative reform. I T. Christensen & P. Læg Reid (Red.), *New Public Management: the transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Chrystal, K. A., og Mizen, P. D. (2001). *Goodhart's Law: its origins, meaning and implications for monetary policy*. Foredrag ved *Festschrift* til ære for Charles Goodhart, Bank of England.
- Fayol, H. (1949). *General and industrial management* (C. Storrs, overs.). London: Sir Isaac Pittman & Sons.
- Gall, J. (1978). *Systemantics: How systems really work and how they fail*. London: Wildwood House.
- Giddens, A. (1994). *Beyond left and right: The future of radical politics*. Cambridge: Polity.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way. The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity.
- Gjertsen, H., Solvoll, G., og Gjernes, T. (2012). Tidsbruk og byråkrati i pleie- og omsorgstjenestene. En studie av omfang, nytte og kostnader ved rapporterings- og dokumentasjonsarbeid i kommunale pleie- og omsorgstjenester *NF-rapport*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Goodhart, C. A. E. (1975). *Monetary relationships: A view from Threadneedle Street*. Foredrag ved The Reserve Bank of Australia.
- Gorelick, C. (2005). Organizational learning vs the learning organization: a conversation with a practitioner. *The Learning Organization*, 12(4), 383-388. doi: 10.1108/09696470510599154
- Grindheim, J. E. (2011). Trenger vi mer sivil ulydighet i norsk skole? *Stat og styring. Tidsskrift for politikk og forvaltning*. Hentet fra <http://www.statogstyring.no/forsiden/77-trenger-vi-mer-sivil-ulydighet-i-norsk-skole> website: Helse- og omsorgsdepartementet. (2011). NOU 2011:11 Innovasjon i omsorg. Oslo, Norway.
- Helse Sør-Øst regionalt helseforetak. (2012). Definisjonskatalog. Styringsparametre og nasjonale kvalitetsindikatorer medisin og helsefag. Versjon 01.01.2013.
- Kunnskapsdepartementet. (2010). Handlingsrom for kvalitet. Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert handlingsrommet i universitets- og høyskolesektoren. Oslo.
- Kunnskapsdepartementet. (2012). Tilstandsrapport høyere utdanning 2012. Oslo.
- Lindgren, L. (2012, 27. september). Systemets svanesang, *Morgenbladet*. Hentet fra http://morgenbladet.no/samfunn/2012/systemets_svanesang
- Marsdal, M. E., og Wold, B. (2005). *Tredje venstre - for en radikal individualisme*. Oslo: Oktober.
- Norges Forskningsråd. (2012). Innovasjon i offentlig sektor. Kunnskapsoversikt og muligheter (pp. 60). Oslo, Norway: Norges Forskningsråd.
- NOU. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen. Oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. august 2011 for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011*. Oslo: Norges Offentlige Utredninger.
- Oslo kommune. (1987). *Veileder i strategisk planlegging*. Oslo: Oslo kommune.
- Rummler, G., og Brache, A. P. (1995). *Improving performance: how to manage the white space on the organization chart* (2. utg.). San Fransisco; CA: Jossey-Bass/ A Wiley Imprint.
- Sandaker, I. (2009). A selectionist perspective on systemic and behavioral change in organizations. *Journal of Organizational Behavior Management*, 29(3), 276 — 293.
- Sandaker, I., og Andersen, B. (2008). Complexity and learning regions: learning regions as complex adaptive systems. I L. Doyle, D. Adams, J. Tibbitt & P. Welsh (Eds.), *Building stronger communities*.

- Connecting research, policy and practice* (pp. 50 - 67). Leicester: NIACE.
- Scott, W. R., og Davis, G. F. (2007). *Organizations and organizing. Rational, natural, and open system perspectives*. NJ; Upper Saddle River: Pearson Education.
- Senge, P. M. (2006). *The fifth discipline. The art and practice of the learning organization*. London: Random House.
- Slettholm, A. (2008, 12 mars 2008). Lederboom ved universitetet, *Universitas*. Retrieved from <http://universitas.no/nyhet/52686/lederboom-ved-universitetet/hl:administrative+2008>
- Spradley, J. P. (1980). *Participant observation*. Orlando: Harcourt College Publishers.
- Taylor, F. W. (1911/2011). *The principles of scientific management* Retrieved from Project Gutenberg database Retrieved from <http://www.gutenberg.org/cache/epub/6435/pg6435.html>
- Weber, M. (2000). *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (T. e. (D. Østerberg, overs.)). Oslo: Gyldendal.
- Wyller, V. B., Gisvold, S. E., Hagen, E., Heggedal, R., Heimdal, A., Karlsen, K., . . . Wyller, T. B. (2013). Ta faget tilbake! *Tidsskrift for Den norske legeforening*. Retrieved from Tidsskrift for Den norske legeforening - Kronikk website: <http://tidsskriftet.no/article/2983935> doi:10.4045/tidsskr.13.0238

Bureaucracy, variation and learning

Ingunn Sandaker, Britt Andersen and Gunnar Ree,
Oslo and Akershus University College

Bureaucratization, in the sense that functions for administrative support are removed from an organization's core activity into specialized control functions within middle management, has increased in for example health care; primary, secondary and higher education, and police. It is an important question whether this is productive and strengthens the quality of the services delivered to the public, or steals resources from the core activity. Regrettably, the question is often discussed as an ideological one, instead of as a matter for professional, organizational science based decisions.

We provide some numbers showing the distribution of positions within service provision and administration in the public sector, but our main point is to show how structures and processes influence organizational behavior. We adopt a learning and systems theoretic perspective to show how different behavior is encouraged and selected depending on the systemic conditions the behavior is part of. Starting with the knowledge organization's dependence on variability and the bureaucracy's need to limit variation, we give examples of how different agents in the organization are exposed for different learning contingencies, and of how this affects organizational behavior. Conditions arranged for supporting core activity are very different for those arranged for control. Structures and processes for control will select other behaviors than conditions arranged for support.

Keyword: bureaucracy, variation, learning contingencies, rule-government, core activity, service provision