

# Innhold

FORORD TIL 3. UTGAVE .....	9
----------------------------	---

## KAPITTEL 1

ORGANISASJONSTEORI FOR OFFENTLIG SEKTOR ...	11
En organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor.....	11
Forskjeller mellom offentlige og private organisasjoner.....	15
Kjennetegn ved offentlige organisasjoner .....	17
En organisasjonsteori for offentlig sektor .....	20
Det som perspektivene skal forklare .....	23
Strukturer, prosesser og oppgaver i offentlige organisasjoner. . .	26
Begrenset rasjonalitet, statsvitenskap og organisasjonsteori . . .	28
Bokas disposisjon .....	30
Litteratur .....	32

## KAPITTEL 2

DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET .....	34
Organisasjoner som instrumenter.....	34
Konsekvenslogikk – formålsrasjonelle handlinger .....	36
Formell organisasjonsstruktur. ....	38
Strukturelle trekk og faktiske handlinger .....	43
Koalisjoner og interessehevding .....	45
Omgivelser og valg av organisasjonsstruktur.....	47
Styring gjennom utforming og bruk av handlingsrom .....	48
Rasjonell kalkulasjon og politisk/sosial kontroll .....	49
Litteratur .....	51

## KAPITTEL 3

KULTURPERSPEKTIVET .....	52
Organisasjonskultur .....	52
Logikken om det kulturelt passende .....	54
Organisasjonskultur som forklaringsfaktor .....	57
Etablering og endring av en organisasjonskultur .....	59
Betydningen av historiske røtter for kulturelle utviklingsveier. .	61
Kjennetegn ved politisk-administrative kulturer .....	64
Organisasjonskultur og lederskap .....	65
Demografi og kultur. ....	66

Institusjon og omgivelser – kultur i en videre politisk systemkontekst. . . . .	68
Fordeler og ulemper med en sterkt utviklet organisasjonskultur .	70
Kontekstualisering, etikk og tillit . . . . .	72
Litteratur . . . . .	73
KAPITTEL 4	
MYTEPERSPEKTIVET . . . . .	75
Myter – sosialt skapte normer i institusjonelle omgivelser. . . .	75
Myters innhold . . . . .	78
Forholdet mellom ulike oppskrifter . . . . .	80
Elastiske oppskrifter . . . . .	81
Etablering og spredning av myter . . . . .	82
Betingelser for spredning av organisasjonsoppskrifter . . . . .	86
Når rasjonaliserte oppskrifter skal tas inn og tas i bruk . . . . .	90
Rasjonaliserte oppskrifter i instrumentell og institusjonell fortolkning. . . . .	95
Litteratur . . . . .	97
KAPITTEL 5	
MÅL, VERDIER OG MOTIVASJON. . . . .	99
Mål, verdier og motivasjon i organisasjoner . . . . .	99
Definering av mål. . . . .	100
Formulering og utvikling av mål . . . . .	103
Kjennetegn ved mål i offentlige organisasjoner. . . . .	108
Mål- og resultatstyring . . . . .	111
Verdier i offentlige organisasjoner. . . . .	113
Motivasjon i offentlige organisasjoner. . . . .	118
Effektene av mål, verdier og motivasjon i offentlige organisasjoner . . . . .	119
Litteratur . . . . .	121
KAPITTEL 6	
LEDELSE OG STYRING . . . . .	123
Styring og ledelse i organisasjoner. . . . .	123
Mer styring enn ledelse – et instrumentelt perspektiv . . . . .	125
Mer ledelse enn styring – et kulturelt perspektiv. . . . .	126
Symbolske aspekter ved ledelse og styring. . . . .	127
En kompleks relasjon mellom ledelse og styring. . . . .	128
Typer av politisk og administrativ ledelse . . . . .	130
Ledelsesfunksjoner og lederroller . . . . .	132
Ledelse og nivå. . . . .	134
Ledelse og ansvar . . . . .	135

Ledelse og publikum . . . . .	138
Ledertrekk og lederstiler . . . . .	140
Ledelse og kontekst . . . . .	143
Ledelse og styring i offentlige organisasjoner . . . . .	145
Litteratur . . . . .	150
KAPITTEL 7	
REFORMER OG ENDRINGER . . . . .	152
Reformer og endringer i organisasjoner . . . . .	152
Organisering av reformarbeidet . . . . .	155
Reformprogrammer og reformtiltak . . . . .	159
Forløp og utfall av reform- og endringsprosesser . . . . .	166
Reformer og endringer i den sentrale politiledelsen . . . . .	169
Perspektiver og sammenhenger . . . . .	172
Litteratur . . . . .	173
KAPITTEL 8	
EFFEKTER, LÆRING OG IMPLIKASJONER . . . . .	175
Organisasjonsutforming har betydning, men effektene er tvetydige . . . . .	175
Perspektiver og effekter . . . . .	176
Effektbegrepet – tvetydig og mangesidig . . . . .	178
Problemer med å måle effekter . . . . .	184
Utfordringer ved resultatmåling og effektstudier . . . . .	187
Kunnskap om effekter . . . . .	195
Det finnes ikke én beste løsning. Læring og effekter . . . . .	200
Litteratur . . . . .	202
KAPITTEL 9	
FORSTÅELSE OG VIRKEMIDLER . . . . .	205
Perspektiver, virkemidler og strategier . . . . .	205
Komplekse og dynamiske handlingslogikker . . . . .	206
Mot en konstruktiv organisasjonsteori for offentlig sektor . . . . .	216
Det normative grunnlaget for offentlige organisasjoner . . . . .	218
Kontekstens betydning . . . . .	219
Hvordan drive reformarbeid . . . . .	222
Framtidsutsikter . . . . .	224
Litteratur . . . . .	227
STIKKORDREGISTER . . . . .	230
OM FORFATTERNE . . . . .	238

# Forord til 3. utgave

Dette er ei lærebok i organisasjonsteori med et særlig fokus på offentlig sektor. En organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor forutsetter at man ikke kan forstå innholdet av den offentlige politikken og offentlige beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte. Boka dekker et behov for kombinasjonen av empiri fra norsk offentlig sektor og faglig tilknytning til statsvitenskap. Offentlig sektor står overfor store utfordringer og er inne i omfattende omstillingsprosesser, noe som gjør behovet for ei bok med en slik innretning spesielt stort. Boka er forankret i en faglig tradisjon som kombinerer organisasjonsteori, demokratiteori og studiet av beslutningsatferd i formelle organisasjoner.

Vi konsentrerer oppmerksomheten om ett instrumentelt og to institusjonelle perspektiver. Et hovedskille mellom disse perspektivene er at den første typen ser på offentlige organisasjoner som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne. Institusjonelle perspektiver åpner for at organisasjonene har egne uformelle regler, verdier og normer som har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden, og at de ikke på en enkel måte tilpasser seg skiftende styringssignaler fra ledere. Innenfor et instrumentelt perspektiv skiller vi mellom en hierarkisk variant, hvor ledernes kontroll og rasjonelle kalkulasjon står sentralt, og en forhandlingsvariant, som åpner for interessehevding, kompromisser og forhandlinger mellom aktører med delvis motstridende mål. Når det gjelder de institusjonelle perspektivene, skiller vi mellom et kulturperspektiv, eller forestillingen om institusjonaliserte organisasjoner, som fokuserer på uformelle, interne verdier og normer i organisasjonen, og et myteperspektiv, eller forestillingen om institusjonaliserte omgivelser, som fokuserer på betydningen av de verdiene og normene som finnes i organisasjonens omgivelser.

Vårt utgangspunkt er at offentlige organisasjoner på fundamentale måter er forskjellige fra private organisasjoner. De skiller seg fra hverandre ved at offentlige organisasjoner har en overordnet politisk ledelse, og ved at de ofte er multifunksjonelle og skal ivareta delvis motstridende hensyn. Dessuten opererer de fleste offentlige organisasjoner ikke på et økonomisk marked. Vi ønsker med denne boka å utfordre en ensidig økonomisk analyse av politikk og samfunn ved å trekke veksler på mer sentrale deler av demokratiteori og organisasjonsteori. Ut fra en organisasjonsteoretisk tilnærming forankret i statsvitenskap er det ikke nok å konsentrere oppmerksomheten om økonomisering og kostnadseffektivitet. Offentlig sektors virkemåte må beskrives, analyseres og vurderes ut fra en demokratisk-politisk tilnærming, som setter sektorens verdi-, interesse-, kunnskaps- og maktgrunnlag i fokus.

Først presenteres hovedtrekk ved det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet i egne kapitler. Deretter redegjøres det for fire sentrale aspekter ved offentlige organisasjoner: mål, verdier og motivasjon, ledelse og styring, reformer og endringer, og effekter og implikasjoner. For hvert av temaene diskuteres hvordan de håndteres i lys av de tre perspektivene. Boka avsluttes med et kapittel om forståelse og virkemidler, som drøfter relasjonene mellom perspektivene og peker på en utvikling mot et transformativt perspektiv.

Vi har søkt å forenkle og popularisere viktige innsikter som er opparbeidet gjennom mange forskningsprosjekter og lang undervisningserfaring. Det er lagt vekt på å eksemplifisere ved å vise til empiriske studier av virkemåten til norske offentlige organisasjoner og aktuelle administrative reformer. Vi har valgt ikke å ha henvisninger i teksten, men for denne utgaven har hvert kapittel fått mer omfattende lister med litteratur for de temaene som behandles.

I den 3. utgaven har vi innarbeidet materiale fra nyere relevante studier om sentralforvaltningen fra Norge og andre land. Vi har også oppdatert boka med aktuelle eksempler og med endringer i sentrale politisk-administrative organisasjoner. Følgende tema har fått mer utførlig omtale: motivasjon og verdier i offentlig sektor, interessehevding og forhandlinger, samordning og håndtering av gjenstridige problemer (wicked issues), samt en mer omfattende diskusjon om kunnskaper om effekter.

Boka har blitt til gjennom et tett samarbeid mellom forfatterne basert på et faglig nettverk som har utviklet seg de siste 30–40 årene. Siden forrige utgave av boka har en av forfatterne, Paul G. Roness, avgått ved døden. Vi ønsker å understreke hans tidligere betydelige bidrag til boka ved å beholde hans navn som medforfatter i denne utgaven. Boka har dessuten fått med Morten Egeberg som ny medforfatter.

Vi ønsker å takke forvaltningsforskningsmiljøet og det organisasjonsteoretiske, statsvitenskapelige fagmiljøet i Norge som har gjort det mulig å skrive denne boka. Vi trekker også store veksler på våre kollegaer rundt i verden i dette arbeidet. Vi takker dessuten Norges forskningsråd for gjennom en årrekke å ha stilt midler til rådighet for ulike forskningsprosjekter som vi har kunnet øse av i arbeidet vårt. Forlagsredaktør Per Robstad har fulgt arbeidet med denne og forrige utgave tett opp og takkes for det.

Oslo/Bergen/Tromsø, 20.04.2015

*Tom Christensen  
Morten Egeberg  
Per Læg Reid  
Kjell Arne Røvik*