



Fleksibel struktur i to statsetater

Utfordringer for mellomledere og ansatte

Flexible structure in two state agencies in Norway

Challenges for middle managers and employees

Simone Brattli

master i innovasjon og ledelse, Høgskulen på Vestlandet

Simone_brattli@hotmail.com

Miriam Molvær

master i innovasjon og ledelse, Høgskulen på Vestlandet

miriammolver@gmail.com

Torstein Nesheim

Seniorforsker, Samfunns- og næringslivsforskning, NHH

Torstein.Nesheim@snf.no

Sammendrag

Artikkelen tar for seg to statlige etater (Statens legemiddelverk og et område i Folkehelseinstituttet) som har endret organisasjonsstrukturen for å bryte ned «siloer» og fastlåste nettverk, og legge til rette for mer fleksibel bruk av medarbeiderne. Å skille mellom ressurs- og oppgaveansvar, etablere mekanismer for ressursallokering og benytte lag som grunnenhet i organisasjonen er viktige sider ved en slik avbyråkratisering. Vi finner at medarbeiderne er blitt plassert tilfeldig i ressursenheter, noe som ikke er avdekket i forskning tidligere. Når ressurs- og oppgaveansvaret er skilt, fører dette til en rekke utfordringer for mellomledere og ansatte. I den nye strukturen blir beslutningsprosessene om allokering av personell mer kompliserte, og åpner for ulike tilpasninger i de to etatene. Artikkelen åpner for en rekke forskningsspørsmål knyttet til avbyråkratisering og nedbygging av hierarkier i staten.

Nøkkelord

Hierarki, avbyråkratisering, fleksibilitet, ressursledelse, oppgaveledelse, ressursallokering, organisering i staten

Abstract

The article analyzes two Norwegian state agencies that have changed their structure, in order to break down «silos» and established networks, and enable more flexible deployment of employees. Vital aspects of such de-bureaucratization are the differentiation between resource and task management, mechanisms for resource allocation and teams as the basic units of the organization. The empirical study shows that employees were randomly placed in resource units, which is a novel finding. Further, when resource and task management only partly overlap, there are several challenges for middle managers and employees. In the new structure the decision processes on resource allocation are more complicated, and different adjustments were made in the two agencies. The article invites several research questions on de-bureaucratization in the state sector.

Keywords

Hierarchy, de-bureaucratization, flexibility, task management, resource management, resource allocation, state organization

Innledning

Politisk organisering er et mangfoldig tema og treffer problemstillinger på ulike analyse-nivå, inkludert rollefordeling og samspill mellom statlige sektormyndigheter og kommuner (Fimreite, 2003), grad av autonomi for direktorater (Christensen og Læg Reid, 2007), tverretatlig samordning mellom departementer og direktorater (Læg Reid, Sarapuu, Rykkja og Randma-Liiv, 2014), geografi vs oppgavebasert organisering i landsomfattende etater (Lindberg, Lotsberg og Nesheim, 2020), samt innslag av lag på tvers av enheter og endringer i mellomlederroller (Difi, 2011; Mydland og Nesheim, 2017, Nesheim, 2018a). I denne artikkelen retter vi søkelyset mot det sistnevnte temaet.

Det er to hovedgrunner til dette fokuset. For det første fanger organisering på «tvers av» hierarkiet opp viktige sider ved en mulig *avbyråkratisering av staten*. To viktige utviklingstrekk er større innslag av temporære organisasjonsformer med vekt på prosjekter, team og løse nettverk som kontinuerlig omdannes, nedlegges og erstattes, og reduksjon av antall hierarkiske nivåer (Røvik, 2007). Her utfordres to hovedtrekk ved byråkratiet som organisasjonsstruktur; fast arbeidsdeling mellom enheter og roller, og et entydig hierarki (Mydland og Nesheim, 2017). For det andre har fleksible strukturer og tverrfaglige lag fått større oppmerksomhet i offentlig sektor (jf. Difi, 2012), samtidig som det har falt «utenfor radaren» for forskningen om New Public Management (Læg Reid, 2010) og spredning av organisasjonsoppskrifter fra privat til offentlig sektor (Mydland og Nesheim, 2017).

I staten har en rekke avdelinger i noen departementer gått bort fra en rendyrket enhetlig linjeorganisering til fordel for en struktur som har som formål å bidra til mer fleksibel bruk av ressurser mellom enheter (Difi, 2011; Mydland og Nesheim, 2017). Blant direktoratene har Oljedirektoratet i to tiår holdt på en lagbasert organisasjon støttet av et «minimumshierarki», noe som skiller seg fra andre statlige etater (Gundersen og Hillestad, 2001; Mujic, 2013; Nesheim, 2018a, Nesheim, 2018b). I denne artikkelen tar vi for oss to statlige etater som de siste årene har gjennomført likeartede endringer i struktur og lederroller; Statens legemiddelverk og et område i Folkehelseinstituttet. Rasjonalet for valget av disse er at de dels er ekstreme/unike cases langs noen faglige dimensjoner, dels bidrar til avdekking av ny kunnskap.

Forskningsspørsmålene er:

- Hvordan har disse etatene endret strukturen, for å få til mer fleksibel anvendelse av medarbeiderne?
- Hva er utfordringene i den nye strukturen, for mellomledere og ansatte, i den første fasen etter omorganiseringen?

Den empiriske studien utvider vår kunnskap om samspill mellom personal- og oppgaveansvar, samt utfordringene ved ressursallokering i en ikke-enhetlig struktur (Mydland og Nesheim, 2017; Nesheim, 2018). Et særlig bidrag fra artikkelen er identifisering av et virkemiddel for fleksibilitet som ikke er kjent fra litteraturen fra tidligere: Randomisering, dvs. tilfeldig innplassering av ansatte i ressursenheter, heller enn plassering etter fagdisiplin eller etter utførelse av likeartede oppgaver.

I neste avsnitt går vi inn på aktuell teori og relevant forskning. Deretter følger en beskrivelse av data og metode, samt empirisk kontekst. Vi presenterer empiriske funn og drøfter disse før en kort konklusjon avrunder artikkelen.

Fleksibel organisering: Tidligere forskning

Et byråkrati er en organisasjon som kombinerer en rekke strukturelle trekk; klare grenser mot omgivelsene, stort innslag av regelstyring eller standardisering av arbeidsprosesser, et entydig hierarki av stillinger og myndighet og fast arbeidsdeling mellom enheter og roller (Weber, 1971; Mintzberg, 1979). Det har vært en omfattende forskning om svakheter ved, supplement til og alternativer til byråkrati som organisasjonsform (Albrow, 1970; Mintzberg, 1979; Peters, 2009; Byrkjeflot og Du Guy, 2012). Vår innfallsvinkel er at heller enn å forstå utviklingen i byråkratiet ut fra *en* strukturell egenskap – f.eks. regelstyring vs. målstyring eller mengden av «red tape» – eller ved å trekke på generelle kategorier som hierarki, marked og nettverk, er det fruktbart med en mer finkornet analyse av utvalgte strukturelle dimensjoner og spillet mellom disse (Mydland og Nesheim, 2017). En slik tilnærming gjør at man unngår «overly truncated or hyperstylized notions of (organizational) design» (Miller, Greenwood & Prakash, 2009).

Begrepsskjema

Fleksibel organisering som fenomen kan knyttes til et sett med intensjoner og noen strukturelle variabler. Ut fra Difi (2012) og Mydland og Nesheim (2017) er utgangspunktet ønsket om fleksibel bruk av personell og kompetanse mellom *eksisterende* oppgaver, og for å håndtere *nye* oppgaver. Dette er også vektlagt i en rekke analyser av virksomheter i privat sektor (Volberda, 1996; Bredin and Søderlund, 2011). Denne siden ved fleksibilitet (og dette aspektet ved avbyråkratisering) skiller seg fra et fokus på tiltak for mindre regelstyring og mer bruk av faglig skjønn i oppgaveløsning. Organisasjoner kan altså være fleksible langs flere dimensjoner:

- a. De kan håndtere nye oppgaver og tilpasse personell og ressurser til oppgavene. Dette står i kontrast til en enhetlig linjeorganisasjon med faste enheter, som er et sentralt byråkratisk trekk.
- b. Arbeidsutførelsen er preget av utøvelse av faglig skjønn tilpasset lokale forhold, heller enn etterlevelse av standardiserte prosedyrer og regler.

Når oppmerksomheten rettes mot den førstnevnte formen for fleksibilitet, blir følgende dimensjoner ved organisasjonsstruktur særlig aktuelle; skillet mellom ressurs- og oppgaveansvar, mekanismer for ressursallokering og lagorganisering (Mydland og Nesheim, 2017; Nesheim, 2018a; Nesheim 2018b; Martela 2019).

Ressurs- og oppgaveansvar

Prinsippet om enhetlig hierarki eller enhetlig ledelse («unity of command») innebærer at det finnes en (og bare en) leder for en gitt medarbeider i en organisasjon. Utviklingen i nyere organisasjoner, med et større innslag av teamarbeid, nettverk, prosjekter, multippelt team medlemskap og flatere organisasjoner og samarbeid mellom virksomheter utfordrer dette prinsippet (Sy & D'Annunzio, 2005; Bredin & Søderlund, 2011; Humann, Keegan og Turner, 2007; O'Leary og Mortensen, 2011). Begrepene ressurs- og oppgaveansvar bidrar til forståelse av disse formene (Nesheim og Mydland, 2017; Nesheim, 2018b). Det førstnevnte viser til ansvar for bemanning, medarbeideroppfølging og kompetanseutvikling og tillegger typisk linjeleder. Oppgaveansvaret er rettet mot et prosjekt eller en mer varig oppgave. Her inngår tildeling av roller til medarbeidere, organisering og ledelse av arbeidet og ansvar for det ferdige arbeidet. Skillet mellom ressurseier og oppgaveeier viser til de to grunnleggende sidene ved rollen som arbeidsgiver; a) håndtering av selve arbeidskontrakten; ansettelse,

oppsigelse, lønn, stilling og kompetanseutvikling, og b) organisering og ledelse av arbeidet, samt ansvar for resultatet. I et enhetlig hierarki vil linjeleder ha ansvaret for begge sidene av lederrollen. For å få til en mer fleksibel bruk av personellressursene kan de to funksjonene skilles; enten ved å rendyrke to separate roller som personal- og oppgaveansvarlig i en matriseorganisasjon (Bredin og Søderlund 2011), eller at lederrollen medfører delvis overlapping mellom de medarbeiderne man har personell vs oppgaveansvar for (Mydland og Nesheim, 2017; Nesheim, 2018b).

Mekanismer for allokering av personell

I et enhetlig hierarki allokeres ansatte til oppgaver gjennom hierarkiske mekanismer internt i enheten. Når ressursene skal fordeles fra ressursenheter til oppgaver utenom denne enheten må andre mekanismer tas i bruk. Dette kan handle om virkemidler i en matrise av ressurs- og oppgaveeiere (Bredin og Søderlund, 2011), møteorganer av mellomledere (Nesheim, 2018b), direkte kontakt mellom ledere (Mydland og Nesheim, 2017) eller innslag av selv-allokering av oppgaver (Fjeldstad, Snow, Miles og Lettl, 2011; Martela 2019).

Innslag av lagorganisering («team»)

Fleksibel organisering vil ofte medføre at arbeidet utføres i lag eller team (Lee og Edmondson, 2017), og at en ansatt kan være med i flere team samtidig (O’Leary og Mortensen, 2011). Hjertø (2000) legger vekt på at teamet er en arbeidsgruppe kjennetegnet ved funksjonssavhengighet (man må samarbeide for å nå et best mulig resultat) og ansvarsavhengighet (gruppen er solidarisk ansvarlig for utfallet). Bruk av team bryter ned grensene mellom spesialiserte, adskilte roller i en organisasjon, og jo større innslaget av team er og jo mer selvstyrt disse er, desto mer utfordres en tradisjonell hierarkisk struktur (jf. Assmann, 2008).

Forskning om fleksibel organisering i staten

Statlige etater skiller seg fra konkurranseutsatte bedrifter på en rekke områder; inkludert at mandat og myndighet er bestemt av politiske organer, og at det er et stort innslag av myndighetsutøvelse, tilsyn og bidrag til kollektive goder (Nesheim, 2015). Det er gjort et fåtall studier av fleksibel organisering i den norske sentraladministrasjonen. Difi (2012), (se også Mydland og Nesheim, 2017) analyserte bruk av alternativer til enhetlig organisering i avdelinger og seksjoner i departementene i sentraladministrasjonen. En viktig drivkraft var at man oppfattet at organisering i seksjoner var rigid og lite egnet til å håndtere tverrgående oppgaver. Man hadde i liten grad mulighet for å tilpasse ressurser til de oppgavene man skulle løse, noe som medførte en treghet i tilpasning til nye oppgaver og politiske prioriteringer. Ved å bryte ned grensene mellom enhetene i avdelingene kunne en benytte personellressursene på en mer fleksibel måte, bidra til at en sak ble belyst fra flere sider og med ulike faglige innfallsvinkler, og redusere sårbarheten knyttet til enkeltpersoner. Når det gjelder medarbeiderne var intensjonen å legge bedre til rette for faglig utvikling og bidra til å myndiggjøre medarbeiderne (Difi, 2012; Mydland og Nesheim, 2017).

Mydland og Nesheim (2017) studerte slik «ny» organisering i to departementer. Et hovedfunn var at gevinstene knyttet til oppgave- og ressursfleksibilitet, samt utvikling av medarbeiderne, langt på vei var realisert gjennom den nye organiseringen. Samtidig pekes det på noen utfordringer i den nye strukturen, inkludert at mellomlederne hadde både et oppgave- og ressursansvar, som bare var delvis sammenfallende mht. hvilke medarbeidere som ble dekket. Utfordringene er oppsummert i tabell 1 nedenfor.

Tabell 1. Utfordringer ved ny organisering i departementene. Basert på Mydland og Nesheim (2017).

Trekk ved struktur	Opplevde utfordringer
Jobbe tverrfaglig på tvers av enheter (team)	Mye tid i møter Uklare ansvar- og rapporteringsforhold Forhandlinger om ressursallokering
Midlertidige oppgaver (prosjekt)	Ikke entydig begrepsbruk om midlertidig organisering Stor variasjon i organisering og gjennomføring Prosjekter rapporteres i hierarkisk linje
Bare delvis sammenfall mellom ressurs- og oppgaveansvar	Medarbeidere: Motstridende forventninger knyttet til ulike oppgaver og ledere Uklare grenseflater mellom myndighet for ressurs- og oppgaveansvarlig R uten O: Svakt grunnlag for personaloppfølging O uten R: Mangler hierarkisk myndighet over medarbeiderne
Delegering	Statsrådets konstitusjonelle ansvar bidrar til ønske om kontroll på alle nivå Dilemma for mellomleder: Gi handlingsrom vs. tett oppfølging og detaljkunnskap

I 2018 ble det gjort en studie av Oljedirektoratets organisasjonsform (Nesheim 2018a, 2018b). Et særtrekk er at lagene er de operative grunnenhetene i organisasjonen. Det er lagt opp til at ansatte skal delta i flere lag parallelt, og at lagene skal ha stor grad av selvstyre. Hierarkiet, inkludert rollene som ressurs- og oppgaveansvarlig, skal primært støtte opp om arbeid i lagene. Det legges vekt på at medarbeiderne er «ODs eiendom», og ikke tilhører den enkelte ressursenhet. Allokering av personell til lagene finner sted i et møteorgan av mellomledere, noe som åpner for tidvis komplekse beslutninger knyttet til prioritering av knappe ressurser (Nesheim 2018b).

Data og metode

Dataanalysen bygger på casestudier av Statens legemiddelverk (SLV) og Området for helsetjenester i Folkehelseinstituttet (FHI). Yin (2014) skiller mellom fire ulike rasjonaler for casestudier; knyttet til kritisk test av teori, ekstrem/unikt case, avdekkende case eller eksplorativ case. Vår tilnærming er en kombinasjon av ekstrem/unikt og eksplorativ case. De to casene har til felles at det er gjort endringer i strukturen som er radikale i en statlig kontekst. De to enhetene kan dermed sees på som «ekstreme» i den forstand at de a) er etater som del av staten som juridisk system, b) og har gjort en radikal strukturendring. De er unike i den forstand at de er (blant) de første etatene som har gjennomført en slik endring. Det er også eksplorative innslag i casene, i den forstand at vi fanger opp aspekter som tidligere ikke er beskrevet. Dette blir kombinert med deduktive aspekter, i og med at vi trekker på begrepskjemaer og teoriseringer om struktur, og funn fra et fåtall andre studier (se over). Tidligere forskning gir dermed retning og aktuelle temaer for denne studien, men det er ikke grunnlag for å formulere teoribaserte testbare hypoteser. På denne måten åpnes det for å avdekke strukturelle trekk, mekanismer og prosesser og å gå i dybden på disse i den eksplorative delen av analysen.

Vi trekker på tre kilder for data:

- Intervju med nøkkelinformanter. Det ble i september 2018 gjort to intervjuer i FHI og et intervju i SLV. I januar 2020 gjennomførte vi nye intervjuer med en leder i hver av etatene.
- Skriftlig dokumentasjon i form av organisasjonskart, rollebeskrivelser og rapporter.
- Sem-strukturerte intervjuer (totalt 16) med respondenter i ulike roller i de to etatene, utført i februar 2020. Disse fordeler seg slik.

Tabell 2. Intervjuobjekter.

Rolle	Området for helsetjenester, FHI	Statens Legemiddelverk
Medarbeider	2	2
Lagleder	2	2
Avdelingsdirektør (FHI)/ Enhetsleder (SLV)	3	3
Leder på høyere nivå	1	1
Sum	8	8

I utarbeidelse av intervjuguide tok vi utgangspunkt i en liste med tema. Disse temaene var rolle/bakgrunn, overordnet om organisering, gruppering etter ressurs og oppgave, sentralisering-/desentralisering og øvrig/andre aspekter. Deretter ble det utarbeidet en separat intervjuguide for hver rolle, hvor de konkrete spørsmålene var tilpasset rollen. Alle intervjuene ble utført av to av forfatterne ansikt-til-ansikt på kontorstedene i Oslo. Hvert intervju ble transkribert rett etter gjennomføring. Analysen av intervjuene ble gjennomført ut fra prinsippene om første- og andreordens analyse, slik dette er anbefalt i Corley og Gioia (2004). Sentralt her er koding av utsagn i intervjuene og å knytte disse til aktuelle deltemaer. Dette var en iterativ prosess både mht. til nivåer i analyseprosessen og horisontalt mellom caser og respondenter. Undertemaene, f.eks. «strukturelle kjennetegn», ble benyttet til å identifisere og kategorisere utfordringer beskrevet av respondentene. Vi hadde også et undertema, «positive tilbakemeldinger», for sikre oss at vi ikke gav et ensidig bilde av endringene. De temaene vi endte opp med er grunnlaget for disponeringen av de empiriske funnene: 1. rasjonale for ny struktur, 2. innhold i og sammenligning av ny struktur og 3. utfordringer i ny struktur (randomisering til ressursenheter, R og O er ikke sammenfallende, allokering av personell).

Empirisk kontekst

Statens Legemiddelverk

Statens legemiddelverk (SLV) er en etat under Helse- og omsorgsdepartementet. SLV skal sørge for at befolkningen får likeverdig og rask tilgang til effektive legemidler, samtidig som de har fag- og tilsynsmyndighet for medisinsk utstyr. Organisasjonen har konkrete oppgaver knyttet til forvaltning, tilsyn og overvåking, informasjon og veiledning, samt internasjonalt samarbeid. SLV har i tillegg ansvaret for å legge til rette for forskning og innovasjon på disse områdene. Organisasjonen skal dermed utføre flere typer av oppgaver, hvor kontroll og myndighetsutøvelse basert på lov- og regelverk kombineres med informasjon og veiledning. Førstnevnte omfatter søknadsbehandling, tillatelser, prisfastsetting, forvalte forskrifter og innkreving av avgifter. Det er ca. 270 ansatte i etaten.

Folkehelseinstituttet, område for helsetjenester

Folkehelseinstituttet (FHI) er en etat under Helse- og omsorgsdepartementet. Oppdraget er å produsere, oppsummere og kommunisere kunnskap for å bidra til godt folkehelsearbeid og gode helse- og omsorgstjenester. Området for helsetjenester leverer kunnskapsgrunnlag til beslutningstakere på alle nivåer i helse- og omsorgstjenestene. Man jobber med forskningsbaserte produkter og tjenester innenfor fire hovedfelt: forskning og analyse av helsetjenesten, vurdering av tiltak, formidling og bruk av kunnskap og global helse. Oppgavene er dermed knyttet til kunnskapsgrunnlaget for helsetjenestene, og er ikke rettet mot kontroll og myndighetsutøvelse.

Rasjonale for endringen i struktur

Statens legemiddelverk

I strategien for SLV for 2016 ble det lagt vekt på økt samarbeid på tvers, både internt og eksternt. Før hadde man en tradisjonell organisasjon med avdelinger og seksjoner. Oppgave- og ressursansvar var sammenfallende, og mange medarbeidere opplevde at de var fastlåst til sin organisatoriske enhet. Dette gjorde at lederne ofte tviholdt på egne ressurser, og ansatte delvis følte seg «*buret inne*», uten rom for utvikling. Mange opplevde at man bare kunne komme seg videre hvis det ble utlyst nye stillinger. Rutinene for allokering av personell ble opplevd som rigide. Dette ble uttrykt slik av to intervjuobjekter:

«Det var jo hovedproblemet, at det var ganske tette siloer mellom seksjonene og avdelingene, noe som gjorde at det ble lite utveksling og samarbeid på tvers. Så det en vesentlig grunn til å endre det (SLV Nøkkelinformant).»

«Før, om man var i en seksjon og ville prøve noe annet så måtte man søke på en stilling i den andre organisasjonen. Og da ble man sett på som en forræder som gikk bort (SLV 3).»

Man opplevde en sterk «silokultur» i etaten. Dette bidro til at man tenkte på seg og sin avdeling, fremfor legemiddelverket som helhet. Problemet i den gamle organiseringen var at man ikke klarte å prioritere på tvers av avdelinger.

Område for helsetjenester, FHI

I område for helsetjenester ble det i 2017 startet et forbedringsarbeid. Etter initiativ fra den nye områdedirektøren kartla man hva som fungerte bra og dårlig, og det ble etablert en prosjektgruppe som var med på å utforme forslag for ny organisering.

Et problem som ble avdekket var fastlåste posisjoner. Fordi man hadde faste oppgaver og stillinger i organisasjonen, ble det vanskelig å få til allokering av medarbeidere på tvers av enheter. En nøkkelinformant uttaler:

«En av hovedmotivene var at det hadde blitt mange og små siloer, avdelingene hadde knapt noe interaksjon. Det ble snakket om «de i fjerde etasje» som om det var noen helt fremmede» (FHI Nøkkelinformant).

Det hadde utviklet seg en praksis og en kultur som hemmet samarbeid mellom avdelinger og seksjoner. Mange ledere holdt på egne ressurser fordi man var opptatt av seg selv og sin egen enhet. Den nye organiseringen skulle sørge for bedre samarbeid, og mindre silotankegang i området.

Et annet problem var ledermøtene i avdelingene. Man opplevde lite deling av ansvar og oppgaver, samtidig som man ønsket mer utveksling og økt samarbeid på tvers. Innfusjonering av en ny enhet i det aktuelle området gjorde det enda viktigere å få til en felles ny organisering slik at man kunne tilrettelegge for mer effektivitet og bedre samarbeid. I intervjuene kom det også fram at det var et ønske om mer funksjonelle og tydeligere lederroller, og et behov for å endre mekanismene bak håndteringen av nye, eksterne oppdrag.

Ny organisasjonsstruktur

I arbeidet med organisasjonsendringen hadde begge etatene dialog med representanter for Oljedirektoratet. Man har vært inspirert av ideer bak og trekk ved organisasjonsstrukturen i denne etaten, men det har ikke vært mulig for oss å beskrive denne innflytelsen i større detalj.

Statens legemiddelverk

Den nye organisasjonsstrukturen ble innført 1. januar 2017. SLV består av fire områder; for tilgang til, bruk og forsyning av legemidler, samt virksomhetsstøtte. Strukturen under dette nivået kan enklest beskrives med utgangspunkt i rollen som enhetsleder. I denne rollen har man et ressurs- (eller personal-) ansvar for en gruppe av medarbeidere. Her inngår medarbeideroppfølging, å bidra til motivasjon og å hindre for stor arbeidsbelastning. Denne ressursenheten utgjør medarbeiderens primærtilknytning til organisasjonen. Før 2017 var man knyttet til en enhet ut fra likhet i faglig bakgrunn eller oppgaver. Etter 2017 ble plassering i ressursenhet gjort ut fra et prinsipp om *randomisering*, dvs. at man er tilfeldig plassering i denne enheten. Dette gjelder ca. halvparten av medarbeiderne, i to av de fire områdene. Rasjonale for dette var å bryte opp tette nettverk og fastlåste strukturer, og legge til rette for mer fleksibel bruk av medarbeiderne på de enkelte lag. De to andre områdene er i større grad basert på faglig like personer som løser samme type oppgaver.

Enhetsleder har også et oppgaveansvar, knyttet til noen lag. Dette blir omtalt som «enhetsleder med oppfølgingsansvar for lag» (EMOL). Det vil typisk bare være *delvis sammenfall* mellom de to rollene, når det gjelder hvilke medarbeidere man møter i oppgavedimensjonen. Medarbeiderne arbeider i det daglige i et eller flere lag. Disse kan være knyttet til et prosjekt eller en oppgave av mer langsiktig karakter. Lagene har et mandat og det legges stor vekt på selvstyre, samt god kommunikasjon med enhetsleder som oppgaveansvarlig. Ansvar for allokering av ressurser til nye lag, og til endringer i eksisterende lag, finner sted i et møteforum av enhetsledere for hele SLV. Siktemålet er at alle enhetsledere skal være orientert mot SLVs målsetninger, og at beslutningene skal avspeile strategisk viktighet framfor enhetsinteresser.

Område for helsetjenester, FHI

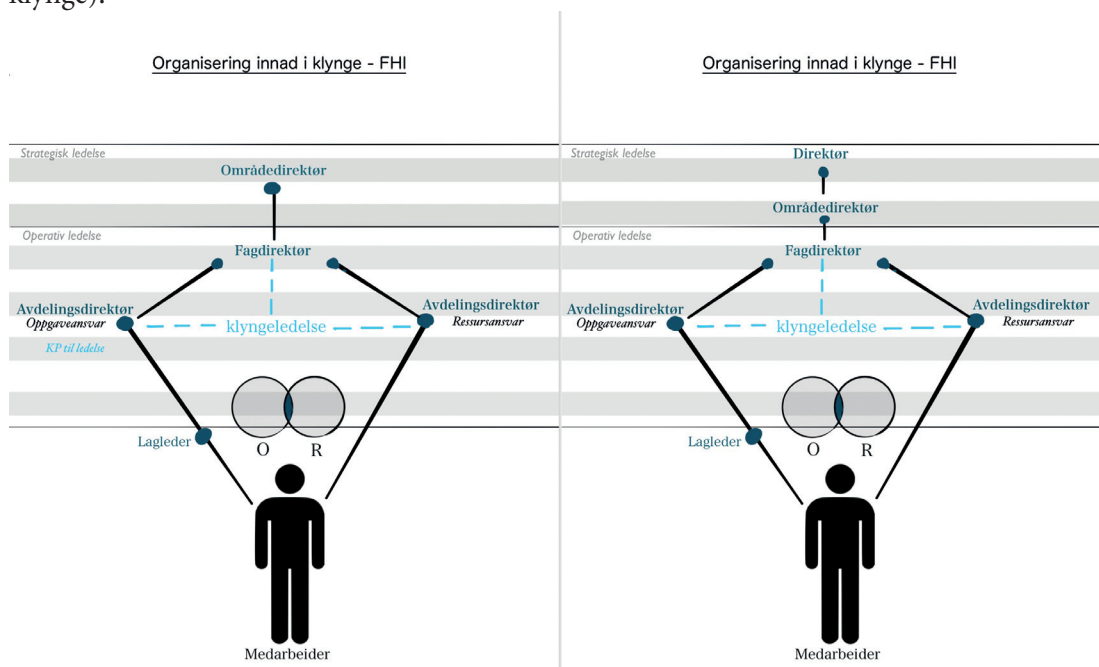
Den nye strukturen ble innført gradvis fra januar 2018. Området for helsetjenester består av enheter som beskrives som «klynger». Innen hver av disse finner man mellomlederroller (avdelingsleder) som tilsvarer de som er beskrevet ovenfor i SLV. Mellomlederen har et ressursansvar for ca. 15 medarbeidere knyttet til å ivareta bl.a. oppfølging og kompetanseutvikling. Avdelinger er ressursenhet og utgjør den primære tilhørigheten for medarbeiderne. Plassering av medarbeidere fant sted ved at man først ble inndelt etter «klynge», og deretter tilfeldig fordelt i ressursenheter. Disse enhetene er fullt randomisert, og tar ikke utgangspunkt i faglig disiplin eller tilhørighet i den strukturen man hadde før 2018. Dette var et tiltak for å få til bedre samarbeid mellom enhetene i hele området og fremme mer flek-

sibel allokering av personell. I tillegg til dette ressursansvaret har avdelingsleder også et oppgaveansvar. Dette medfører at man har et overordnet ansvar for flere lag. Denne rollen omtales som «lagets kontaktpunkt i ledelsen».

En medarbeider er med i et eller flere lag. Lagene kan være langsiktige eller av mer kortsiktig karakter. Et lag ledes av en lagleder og det er lagt til rette for stor selvstendighet for lagleder, i samspill med lagets kontaktperson i ledelsen. Allokeringen av ressurser finner sted gjennom utlysning av posisjoner på laget, og søknader til dette. Beslutningene blir tatt i et møteforum av avdelingsledere innen hver klynge.

Sammenligning av organisasjonsstruktur

I figur 1 (under) er det gitt en forenklet framstilling av ny struktur i de to etatene. Det er store likheter mellom de to organisasjonene, og begge er i stor grad blitt inspirert av Oljedirektoratet. De viktigste forskjellene er at randomisering er gjennomgående i det aktuelle området i FHI (mot halvparten av medarbeiderne i SLV), og at allokeringen av ressurser finner sted i et større forum av mellomledere i SLV (dekker hele organisasjonen) enn i FHI (innen hver klynge).



Figur 1.
Organisasjonsstruktur i Område for helsetjenester (FHI) og SLV.

Utfordringer i ny struktur

Vi vil nå gå inn på utfordringene i den nye strukturen i de to etatene, knyttet til randomisering, skillet mellom ressurs- og oppgaveansvar og allokering.

Randomisering av ansatte til ressursenhet

Randomisering medførte en endring fra å tilhøre en vanlig avdeling (med felles ressurs- og oppgaveansvar) til en ny ressursenhet med tilfeldig sammensetning av medarbeidere. Tilfeldig fordeling av ansatte til ressursenhet er gjennomført fullt ut i det aktuelle området i FHI, og for ca. halvparten av de ansatte i SLV. Endringen var derfor mest gjennomgående i

førstnevnte virksomhet Flere respondenter i FHI peker på at dette har ført til mindre *sosial tilhørighet* enn man hadde tidligere.

«Det ene er sosial tilhørighet ... Vi blir randomisert til avdelinger hvor det er andre folk som ikke jobber med det samme som deg. Tenker at hvis jeg er borte er det ingen som legger merke til det en gang» (FHI 3).

Flere opplever at de sosiale møtepunktene er brutt opp. Ressursenhetene i FHI inngår riktignok i en enhet på et høyere nivå («klynge»), men dette oppleves ikke som et godt grunnlag for kontakt og informasjonsutveksling:

«Ingen tilhørighet, merker det nå, bursdager og feiringer, klyngene er litt for store, man kan ikke bruke det til sosiale feiringer og sammenkomster» (FHI 3).

Randomiseringen var en *stor endring*, og dette var man muligens ikke nok bevisst på ved starten. En av lederne ved FHI sier om dette:

«Den store utfordringen var at folk følte seg rotløse, de mistet sin faglige identitet, mange utsagn av 'jeg trenger jo ikke komme på jobben, det er ingen som ser meg, ingen merker jeg er borte osv.'. Det var en helt enorm omorganisering. Før hadde man en (felles) faglig leder og personallederden faglige rollen var veldig sterk.....til at dette ble kastet opp i været og spredd.... » (FHI 6).

Noen av respondentene uttrykker at det har vært tøft å bli tilfeldig plassert i avdelinger. Man opplever at dette har ført til *manglende aksept for endringene*, og i noen tilfeller motstand mot disse. En mellomleder sier:

«Den tilhørigheten vi hadde i gammel organisasjon, den er borte nå. Ser ikke medarbeiderne mine nå, er bare i møter (på andre arenaer) nå» (FHI 5).

Randomiseringen medfører at man har lite felles i den aktuelle personalgruppen.

«Den består egentlig av hummer og kanari....har møttes i den gruppen noen ganger for å diskutere HMS» (FHI 5).

En lignende skepsis til randomisering kommer også til uttrykk i SLV. Her la respondentene i tillegg vekt på at virkemiddelet ble bruk *selektivt*. Grunnen til dette var at noen oppgaver ikke ble sett på som egnet seg for tverrfaglig oppgaveløsning, og at randomisering derfor var lite hensiktsmessig. Denne interne ulikheten ble påpekt av flere respondenter:

«Altså selv om du tvinger gjennom en struktur så betyr ikke dette at organisasjonen jobber etter denne strukturen.....ulempen er at det skaper noen tydelige skiller, og følelse av urettferdighet i organisasjonen» (SLV 4).

Ressurs- og oppgaveansvaret er ikke sammenfallende

I den nye strukturen er mellomlederrollen (avdelingsdirektør i FHI og enhetsleder i SLV) endret slik at man ikke lenger har sammenfall mellom rollen som ressurs- og oppgaveleder. I praksis vil det være *variasjon* i grad av overlapping «mellom R og O», dvs. hvor mange av egne medarbeidere (i ressursdimensjonen) man møter i egenskap av å være oppgaveansvar-

lig for lagene. Når det gjelder de ansatte vil noen møte flere oppgaveansvarlige (og flere lagledere) i tillegg til egen ressursleder, mens andre bare forholder seg til en mellomleder.

Flere respondenter peker på at den gamle organiseringen førte til rigiditet, både mellom seksjoner og for ansatte som ville ha nye muligheter. På spørsmål om manglende sammenfall mellom ressurs- og oppgaveansvar er et problem, sier en respondent:

«Overhodet ikke. Altså det oppstår noen utfordringer. Men det er en holdning jeg har, at jeg finner løsninger, enten alene i samarbeid med medarbeidere eller i ledergruppen» (FHI 4).

En respondent trekker fram at utfallet ofte blir bedre i den nye organiseringen:

«Ting tar lengre tid Konsekvensene er at det kanskje blir en bedre beslutning ... er ikke så mange som tenker på. Føler da blir det mer forankret og kanskje bedre enn det var før» (SLV 3).

En annen peker på at mellomlederens «mindset» er viktig:

«De skjønner jo rollen sin, men de har store koordineringsutfordringer når medarbeiderne er spredd på ulike lag, og du skal koordinere med mange ledere Hvis du er veldig opptatt av to streker under svaret og tre desimaler etter kommastreken, blir det veldig oversiktlig. Hvis du er autonom som medarbeider eller leder som overhodet ikke trenger å detaljstyre, så går dette kjempes fint» (SLV 4).

Det blir også lagt vekt på *ledergruppen av mellomledere*, altså i klyngen. Samspeillet her oppleves som viktig.

«Om man har en ledergruppe som fungerer, blir det enklere med en modell som nå Så vi har rett og slett fordelt arbeidet (i ledergruppen) slik at jeg og en annen bruker mer tid på medarbeider og relasjonsledelse, mens de andre tar det faglige, så derfor fungerer jeg som en ledergruppe og ikke bare som en gruppe av ledere» (FHI 4).

Mellomledere og ansatte peker i begge casene på at de nye rollene medfører *uklarhet* i organisasjonen. En av mellomlederne sier:

«Det er veldig utilfredsstillende å ikke ha ordentlig grep om oppgavene, hva rollen min er» (FHI 5).

En leder på et høyere nivå beskriver dette slik:

«(Før) hvor linjen falt sammen med oppgaveløsningen, så hadde du siloen din. Alt var klinkende klart ... (Nå) er det en opplevelse av at folk ikke forstår det helt Det har vi skjont fra bekymringer som kommer at folk opplever at alt er kaos...men vi får til en del ting vi ville med fleksibilitet, bevegelse i organisasjonen og de tingene» (SLV 8).

Mange opplever manglende oversikt og liten kontroll som følge av dette. Flere peker på at det var innslag av beslutningsvegring, og at man ikke tok ansvar fordi roller og myndighet var for løst definert. Man opplever også at det kan være uklart hvem man

skal gå til for å svar på beslutninger som må tas. Som en respondent i SLV uttrykker det:

«Beslutningslinjene er veldig uklare, jeg tror er klare i toppledelsens øyne, men det føles ikke sånn nedenfra. Nå er det sånn hvem som har ansvaret?» (SLV 2).

I FHI sier flere medarbeidere at formålet med de to rollene *ikke følges opp i praksis*. En grunn til dette er opplevelsen av at en av rollene dekker det meste av lederrollen uansett. Flere av respondentene trekker fram *grenseflaten mellom ressurseier og lagleder*. Et lagmedlem kan ofte ta en sak opp med stor relevans for ressurseier med sin lagleder. En lagleder beskriver dette slik:

«Det som har vært vanskelig er at man ikke har et personalansvar, men problemene som dukker opp er i grenseland. Du får jo informasjon som den personalansvarlige heller skulle hatt. Samtidig som personalansvarlig ikke kan det den faglige personen holder på med» (SLV 5).

En særlig utfordring er «*R uten O*», dvs. å være ressursansvarlig for medarbeidere man har liten eller ingen kontakt med i oppgavedimensjonen. En mellomleder i FHI beskriver forskjellen mellom gammel og ny organisering slik:

«Jeg hadde også en periode der jeg fungerte som seksjonsleder i gammel organisasjon. Da hadde du et overblikk hva de holder på med, du kunne styre dem i større grad selv om de var selvgående det å ha personalansvar for en medarbeider du strengt tatt ikke har peiling på hva jobber med det er krevende, særlig der vi har stor heterogenitet, det er ikke ålreit» (FHI 5).

Som mellomleder vet man ofte lite om hva noen av medarbeiderne faktisk jobber med, og hvor mye man jobber i ulike lag. En medarbeider sier om dette:

«Det er uvant å ha et statusmøte med en leder som ikke vet hva du jobber med. Det føltes ikke riktig. Statusmøte skal være min tid, den ene timen hvor jeg kan forklare min situasjon. Og da bruke den tiden på å forklare hva og hvor man jobbet i organisasjonen, det føltes veldig feil» (SLV 5).

«Jeg ser jo egentlig ikke noen fordel ved å ha personalansvar for noen man ikke har (oppgaveansvar) for da. ... Jeg har ikke helt troen på det Hvis du ikke kan sette deg i hva vedkommende gjør» (SLV 6).

For å følge opp sine medarbeidere er man avhengig av å ha informasjon om arbeidet disse utfører i lagene. Dette er ikke alltid enkelt å få til.

«Det er vanskelig å få tilbakemelding om hvordan det egentlig fungerer.Det er ingen som har lyst å «angi» medarbeiderne sine. Det er vanskelig å få og gi tilbakemeldinger. På statusmøtene blir det bare hva medarbeideren selv forteller» (SLV 3).

Disse utfordringene oppleves å bli forsterket når medarbeiderne er *selvstendige*. Som uttrykt av en mellomleder.

«Vi jobber jo med forskere som er superselvstendige, ingen av de føler at de trenger en leder egentlig. Jeg er bare et rusk i maskineriet som maser om økonomi, ressurs, du får ikke delta på den konferansen, beklager» (FHI 5).

Allokering av ressurser

I den nye strukturen blir det meste av arbeidet utført i lagene. Lagene er den operative grunnheten, og som ansatt jobber man typisk i flere lag samtidig. Respondentene er generelt positive til de mulighetene dette medfører. For å sikre fleksibel bruk av personell er allokeringen fra ressursenhet til lagene viktig. Et møteorgan av mellomledere er sentralt for allokeringen i begge organisasjonene. I intervjuene er det kommet fram en rekke utfordringer knyttet til hvordan denne allokeringen foregår i praksis.

Det krever *mye administrativt arbeid* for å opprette et nytt lag. Ofte finner bemanning av lagene sted parallelt med oppretting av lag, noe som ikke oppleves som ideelt:

«Ofte er oppdragene litt uklare, og vi må jobbe med dette før vi setter i gang selve prosjektet. Så det er viktig å komme i gang og holde interessenter varme og oppdatert» (FHI 1).

Når lagene er bemannet før selve oppdraget er på plass, kan dette altså føre til at lagene «går på tomgang».

Man opplever *varierende interesse* i å delta i nyopprettede lag. I disse tilfellene må mellomlederne jobbe aktivt mot medarbeiderne for å skaffe medarbeidere til et lag. I noen tilfeller kan det være aktuelt å flytte medarbeidere fra et lag til et annet, noen som kompliserer prosessen.

Et viktig motiv bak endringen var å svekke enhetenes *eierskap til ressurser*. Denne praksisen henger imidlertid delvis igjen ifølge våre respondenter. Når man mangler ressurser til å bemanne et lag eller har tidsfrister å overholde i «sine» lag, er noen mellomlederne tilbøyelige til å falle tilbake til gamle synder, og holder fast på egne ressurser. Som en mellomleder uttrykker det:

«Noen ganger er det fordi det kan bli vanskelig, bli byråkratisk...og det kan være at noen av mellomlederne har litt eierskap til enkelte medarbeidere, og sikrer seg disse på sine prosjekter først... I de tilfeller det er sterke bindinger mellom avdelingsleder og ansatt, så ønsker medarbeiderne det selv også» (FHI 1).

Det er en likeartet oppfatning hos respondentene at det er rom for forbedringer av *hvordan allokeringen* av personell finner sted. I SLV har man en stor og bredt sammensatt gruppe av alle enhetsledere i prioriteringsmøtet. Dette har sine utfordringer:

«Det er veldig høyt under taket, mange diskusjoner på godt og vondt. Det kan bli vanskelig å drive dette framover, vi kan sitte litt for lenge fast i en diskusjon (SLV 7).

En respondent trekker fram at det ikke er enkelt å prioritere mellom vidt forskjellige oppgaver innen SLV:

«De som sitter (i møtet) representerer hele Legemiddelverket, men det er ikke lett å legge fram en sak som er like forståelig for andre, fordi man jobber med helt forskjellige ting. Å veie opp to helt forskjellige fagområder mot hverandre, og si at det ene teller mer enn det andre, det er ikke enkelt. Det er ikke sammenlignbart på en måte» (SLV 1).

I FHI er ledergruppen i «klyngen» det viktigste møteorganet for allokering av medarbeidere til oppgaver. Det er dermed både færre deltakere og et smalere oppgave- og kompetansesmessig fokus enn i det aktuelle forumet i SLV. Dette gjør det lettere å håndtere allokeringen¹. En respondent peker imidlertid på at beslutningene kan være uklare:

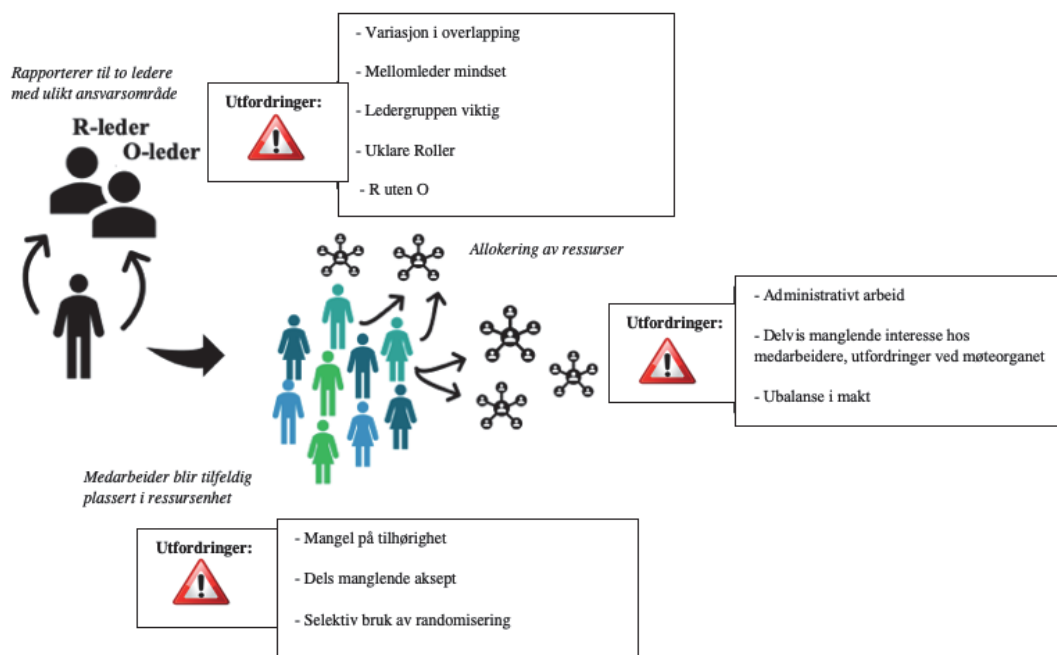
«Føler vi kan sitte på et klyngeledermøte og ta en beslutning, og vipps så har vi det på bordet neste uke også. Ja, men skulle ikke XX jobbe med det, ja men nå er det slik at XX ikke ville det. Litt lei av det» (FHI 5).

I begge organisasjonene er det en fare for at *særinteressene* vinner fram:

«Det blir umulig for de som sitter (i møtet) å kunne nok om alle områdene, og det kan bli den som hyler høyest eller argumenterer best som vinner diskusjonen» (SLV 4).

En respondent (FHI) trekker fram en mulig *ubalanse* i allokeringen av ressurser, til gode for de mellomlederne med størst sammenfall mellom ressurs- og oppgaveansvar. Disse vil typisk ha best oversikt over både personell og oppgaver, kunne framføre bedre argumenter og dermed få best gjennomslag.

Funnene fra de to organisasjonene sammenfattet i figur 2 nedenfor.



Figur 2.
Sammenfatting av funn

1. De viktigste møteorganene ligger altså på ulike nivåer i FHI og SLV. En implikasjon av dette er at allokering av personell mellom klynger i FHI må håndteres i andre organer. I SLV blir alle saker som dette behandlet i et møteorgan.

Drøfting

Ønsket om fleksibel bruk av personell (basert på virksomhetens prioriteringer og til gode for utvikling av de ansatte) har ligget til grunn for endringene i organisering. Dette funnet samsvarer med det rasjonalet som lå til grunn for endringene i Oljedirektoratet (Gundersen og Hillestad, 2001; Nesheim, 2017a) og den justerte organiseringen i noen avdelinger i departementene i Norge (Difi, 2012; Mydland og Nesheim, 2017). Vektleggingen av skillet mellom ressurs- og oppgaveansvar og utfordringene ved å få til gode mekanismer for allokering av ansatte er også lett å kjenne igjen fra tidligere undersøkelser (Nesheim og Mydland, 2017; Nesheim 2018a).

På et punkt skiller imidlertid tiltakene i det aktuelle området i Folkehelseinstituttet og Statens legemiddelverk (to av fire områder) seg fra det som er avdekket i tidligere studier. Plassering av ansatte i ressursenheter har typisk bygget på en videreføring av de som tidligere jobbet sammen i en vanlig seksjon (Mydland og Nesheim, 2017), likhet i fag eller likhet i oppgavetyper (Nesheim, 2018b). I studiet av prosjektbaserte organisasjoner der ressurs- og oppgaveansvaret utøves av to spesialiserte roller, er også fag eller spesialisert kompetanse grunnlaget for ressursenhetene (Bredin og Søderlund, 2011). I motsetning til dette er de ansatte i det aktuelle området i FHI (alle) og SLV (halvparten) *tilfeldig fordelt til ressursenheter*. Rasjonalet for dette er å etablere ressursenheter som er frikoplet fra faglige nettverk og etablerte strukturer. Vår tolking er at dette i neste omgang er ment å bidra til allokering av ansatte til oppgaver, ut fra hva som er hensiktsmessig for virksomheten, som samtidig kan medføre nye teamkonstellasjoner og støtte utvikling for medarbeiderne. Denne måten å gruppere ansatte på er, oss bekjent, ikke tidligere identifisert i faglitteraturen.

Hver av de tre elementene i denne studien – randomisering, skillet ressurs- og oppgaveansvar og ressursallokering – medfører muligheter og utfordringer for organisasjon, ledere og medarbeidere. Med utgangspunkt i at dette er etablerte statlige enheter, tolker vi randomisering til ressursenheter som en følge av at ledelsen bevisst påfører organisasjonen et «sjokk»: Man sender et tydelig signal om hva som må endres; kulturelt, holdningsmessig og i egen arbeidspraksis. En annen innfallsvinkel er å se tilordning til ressursenheter som en avveining. Her kan hensynet til å «røske opp» for å sende et signal om endring, avveies mot fordelene ved å ha en varig primærtilhørighet til en ressursenhet for de ansatte.

Funnene når det gjelder utfordringer med skillet mellom ressurs- og oppgaveansvar supplerer (særlig) analysen i Mydland og Nesheim (2017). Når man går fra sammenfall til delvis overlapping mellom R og O, er det særlig utfordrende for mellomleder å utøve ressursansvaret for de medarbeiderne man ikke møter i oppgavedimensjonen. Et viktig spørsmål for ledelsen er hvordan man kan legge til rette for utøvelse av denne rollen overfor «kunnskap-sarbeidere» som er orientert mot stor grad av autonomi. Hvilke konsekvenser har dette for utvalg og utvikling av mellomledere? Hvordan kan det bygges inn mekanismer for å bidra til at ressursansvarlig får relevant informasjon om medarbeidernes arbeid og prestasjoner i de lagene man jobber?

Virkemidler for ressursallokering er en nøkkelfaktor for å bevege organisasjoner mot større fleksibilitet (Huemann, Keegan og Turner, 2017; Nesheim, 2018b). I de to casene studert her (og i Oljedirektoratet, Nesheim, 2018b) er et felles møteorgan av mellomledere sentralt. Vi har avdekket at de to møteorganene dekker hele (SLV) vs deler av organisasjonen (området i FHI), noe som påvirker kompleksitet og antall deltakere i beslutningsprosessen. Et viktig spørsmål er hvilken betydning allokeringen i de aktuelle møteorganene har sammenlignet med uformell kontakt hvor medarbeiderne også kan delta aktivt. Og: Gitt at deltakelse i team og prosjekter er grunnlaget for kompetanse- og karriereutvikling, hvordan kan medarbeidere påvirke dette?

Ved å se de tre elementene vi har studert her i sammenheng, kan vi også trekke fram to mer grunnleggende organisasjonsfaglige spørsmål. For det første kan man ut fra litteraturen peke på tre *ulike måter å allokere personell* på i en organisasjon (Martela, 2019; Fjeldstad m.fl, 2012; Bredin og Søderlund); 1) hierarkisk innen en avdeling, 2), mellom adskilte ressurs- og oppgavenheter som man ofte finner i prosjektbaserte organisasjoner og 3) selvallokering, hvor man selv bestemmer hvilke oppgaver og prosjekter man vil jobbe på, inkludert dem som man selv har tatt initiativ til.

Denne studien og tidligere undersøkelser (Mydland og Nesheim, 2017, Nesheim 2018a) kan sees i lys av denne modellen fordi de

- analyserer organisasjoner som beveger som *bort fra* den rendyrkede hierarkiske modellen (1),
- der det skilles mellom ressurs- og oppgaveansvar *uten* at dette ligger til grunn for to separate roller (som i modell 2) og
- hvor det legges opp til en mer *aktiv* påvirkning fra medarbeiderne, altså en viss bevegelse mot modell 3.

Med økt innslag av prosjekter (Schoper m.fl. 2018), stor endringstakt og innslag av multiple team-medlemskap i organisasjoner kan det forventes økt innslag av lignende *hybrider* av de tre modellene. Dette er et godt konseptuelt utgangspunkt for å studere avbyråkratisering gjennom mer fleksibel bemanning: Hva er drivkreftene for endringer, hvilke dilemmaer og avveininger mellom ulike logikker oppstår og hvordan kan disse håndteres?

Det andre spørsmålet handler om graden av *standardisering i ikke-byråkratiske organisasjoner* (jf. Nesheim, 2018b). Som vi har vært inne på bidrar en hierarkisk organisasjon til oversikt og klare roller. Samtidig er slike organisasjoner standardisert på tvers av enheter og avdelinger, noe som bidrar til forutsigbarhet for samhandling internt og i relasjon til eksterne brukere og samarbeidspartnere. Når man «løser opp» hierarkiet åpnes det for andre avhengigheter mellom enheter og roller, større kompleksitet og mer vekt på samspill og dialog. Et viktig spørsmål er om det er hensiktsmessig at *denne fleksibiliteten skal være standardisert, eller ikke*. Dette aktualiseres i skillet mellom randomiserte og ikke-randomiserte ressursenheter i SLV, og i variasjon i graden av sammenfall mellom ressurs- og oppgaveansvaret blant mellomlederne i begge organisasjoner. På den siden er det argumenter for å standardisere enheter og roller i slike organisasjoner, knyttet til utvikling av felles kultur, samt likeartede og gjenkjennbare enheter og roller for interne og eksterne samarbeidspartnere. På den andre siden kan de observerte forskjellene oppfattes som *nettopp* et uttrykk for fleksibilitet i praksis: Man tar hensyn til lokal variasjon og tilpasser seg viktige forskjeller i trekk ved oppgaver og kompetanse i virksomheten.

Et siste aspekt er knyttet til sammenhengen mellom typer av oppgaver og nedbryting av den byråkratiske strukturen. En aktuell hypotese er at organisasjoner der det er lite innslag av regelstyring og kontroll, er best egnet for fleksibel organisering. Dette stemmer godt for det aktuelle området i Folkehelseinstituttet. Imidlertid er denne strukturen også innført i Statens legemiddelverk, hvor det er et større innslag av regelstyring og kontroll. Her legger den nye strukturen opp til sameksistens mellom innslag av et byråkratiske element (regelstyring) og ikke-byråkratiske elementer (randomisering, ikke samsvar R og O og teamarbeid). Samtidig viser analysen at man har benyttet randomisering selektivt i SLV, noe som kan føres tilbake til variasjon i betydningen av flerfaglig oppgaveløsning. Dette er mulige spenninger som kan utforskes i framtidige studier.

Konklusjon

En rendyrket hierarkisk organisasjon har fordeler ved enkle rapporteringslinjer, forutsigbarhet og klare karriereveier. Ulempene er knyttet til barrierer mellom enheter, manglende samarbeid på tvers og lite fleksibel bruk av personell. For å bøte på svakhetene ved eksisterende struktur har noen etater (og noen avdelinger i departementene) endret organisering ved å skille mellom ressurs- og oppgaveansvaret, og å legge til rette for mekanismer for allokering av personell mellom enheter. Dette åpner for tverrfaglig oppgaveløsning, mer hensiktsmessig bruk av knapp kompetanse og muligheter for utvikling blant de ansatte. Som vi har vist i denne og andre analyser (Nesheim og Mydland, 2017; Nesheim 2018b) medfører denne avbyråkratiseringen imidlertid en rekke utfordringer, for mellomledere og medarbeidere.

Et viktig bidrag fra denne undersøkelsen er beskrivelse og analyse av randomisering til ressursenheter, et virkemiddel som ikke tidligere er kjent fra faglitteraturen. I tillegg kommer analysen av skillet mellom ressurs- og oppgaveansvaret og mekanismer for ressursallokering hvor vi utfyller tidligere studier (Mydland og Nesheim, 2017; Nesheim, 2018a). De metodiske begrensningene ligger dels i antall respondenter i de to etatene, noe som gjør at vi ikke kan generalisere statistisk fra oppfatning og situasjonsforståelse hos de aktuelle respondenterne til alle mellomledere/ansatte. I og med at intervjuene er utført på *ett* tidspunkt, *kan* svarene preges av hendelser eller saker som fikk stor oppmerksomhet på det aktuelle tidspunktet. Vi har imidlertid ingen konkrete indikasjoner på at dette er tilfelle. Studien er videre avgrenset til de to-tre første årene etter iverksetting av en radikal strukturendring.

Ut fra vår undersøkelse kan vi peke på flere forslag til videreføring. For det første vil det være interessant å gå mer i dybden når det gjelder fleksibel organisering i de to etatene. Her kan det være aktuelt både med spørreskjemaundersøkelser av ansatte og mellomledere, og å studere forløp og tilpasninger over lengre tid. Som helseetater har den aktuelle koronasituasjonen hatt oppgavemessige konsekvenser for begge etatene. Her åpnes det en mulighet for to «ekstremcaser» når det gjelder endret prioritering av oppgaver, flytting av ressurser og justering av arbeidsmåter i en krise.

Når det gjelder populasjonen av norske departementer og etater er flere mulige problemstillinger aktuelle: Hva ligger til grunn for endringer i retning av avbyråkratisering og mer fleksibel organisering? Hvilke trekk ved struktur og lederrolle berøres? Hvordan spres ideer og modeller om fleksibel organisering, og hvordan påvirker erfaringer fra en etat eventuelt tiltak og prosesser i andre etater? I hvilken grad og på hvilken måte aktiviseres motkrefter til avbyråkratisering; knyttet f.eks. til karrieresystem, interne maktforhold og eksterne interessenter? Hva kjennetegner prosessene knyttet til initiativ, aktivisering, beslutninger og iverksetting av endringer? Hvordan påvirkes utforming og iverksetting av politikk av at strukturene blir mindre hierarkiske og mer fleksible? Er etater der kontroll og regelbasert myndighetsutøvelse er sentralt, mindre «mottakelige» for nedbygging av hierarkier enn etater som primært arbeider med sammenfatning av kunnskap, råd og veiledning? Hva er konsekvensene, sett fra organisasjonen og fra de ansatte sin side? For å belyse disse spørsmålene kan ulike forskningsdesign og metoder være aktuelle.

Referanser

- Albrow, M. (1970) *Bureaucracy*. London: Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-00916-9>.
- Assmann, R (2008) Teamorganisering. Veien til mer fleksible organisasjoner. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bredin, K. og Söderlund, J. (2011) *Human Resource Management in a project-based organization*. New York: Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230297517>.
- Byrkjeflot, H. og Du Guy (2012) «Bureaucracy: An Idea Whose Time has Come (Again)?», s. 85-109 in Diefenbach, T. and Todnem By, R. (Ed.) *Reinventing Hierarchy and Bureaucracy – from the Bureau to Network Organizations (Research in the Sociology of Organizations, Vol. 35)*. DOI: [https://doi.org/10.1108/s0733-558x\(2012\)35](https://doi.org/10.1108/s0733-558x(2012)35).
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2007) «Regulatory Agencies—The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control», *Governance*, Vol. 20, No. 3: 499-520. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00368.x>.
- Corley, Kevin G., og Dennis Gioia. (2004) «Identity Ambiguity and Change in the Wake of a Corporate Spin-Off.» *Administrative Science Quarterly*, Vol. 49: 173-208. DOI: <http://www.jstor.org/stable/4131471>.
- DIFI (2012) Et fleksibelt hierarki? Alternativ organisering av departementsavdelinger. Oslo: Rapport 2012: 4.
- Fimreite, A.L. (2003) «Velferdsstat og lokaldemokrati – uforenelige størrelser?», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, Volum 19, Nr. 3: 334-359.
- Fjeldstad, Ø., Snow, C., Miles, R., Lettl, C. (2012) «The architecture of collaboration», *Strategic Management Journal*, 33(6), 734-750. DOI: <https://doi.org/10.1002/smj.1968>.
- Gundersen, B.H. og Hillestad, T. (2001) Fra hierarki til selvstyrte team, *Magma*, nr. 1. <http://www.magma.no/fra-hierarki-til-selvstyrte-team>.
- Hjertø, K.B. (2000) Tid for effektive team: Veien fra klisje til realiteter, *Magma*, nr 5. <http://magma.no/tid-for-effektive-team-veien-fra-klisj-til-realiteter>.
- Huemann, M., Keegan, A. & Turner, JR. (2007) Human resource management in the project oriented company: A review, *International Journal of Project Management*, 25 (3),s.315-323. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2006.10.001>.
- Lindberg, O., Lotsberg, D. og Nesheim, T. (2020) Fra regionale kongedømmer til sentralisert stat? Radikal strukturendring i en digital tid, *Beta*, årgang 34, nr 2: 183-206. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3134-2020-02-03>.
- Lægreid, P. (2011) «New Public Management». In Badie, B., D. Berg-Schlossen and L. Morlino, eds. *International Encyclopedia of Political Science*. London: Sage. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781412959636.n391>.
- Lægreid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L.H., Sarapuu, K. (2014) «Introduction: Emerging coordination practices in European Public Management,» i Lægreid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L.H. og Randma-Liiv, T.: *Organizing for Coordination in the Public Sector*. Basingstoke (UK): Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/9781137359636>.
- Martela, J. (2019) «What makes self-managing organizations novel? Comparing how Weberian bureaucracy, Mintzberg's adhocracy, and self-organizing solve six fundamental problems of organizing», *Journal of Organization Design*, Vol. 8, No. 1: 1-23. DOI: <https://doi.org/10.1186/s41469-019-0062-9>.
- Miller, D., Greenwood, R. og Prakesh, (2009) «What Happened to Organization Theory?» *Journal of Management Inquiry*, Vol. 18 (4): 273-279. DOI: <https://doi.org/10.1177/1056492609344672>.
- Mintzberg, H. (1979) *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Mujic, M. (2013) *Ledere og ansattes oppfattelse av flat struktur og lederrollen*. Masteroppgave, Institutt for adm.org, Universitetet i Bergen.

- Mydland, N. og Nesheim, T. (2017). «Avbyråkratisering i staten? utfordringer ved prosjekt- og teamorganisering», *Nordiske organisasjonsstudier*, nr. 2: 3-24.
- Nesheim, T.(2015): Enhetlig styring i mangfoldig stat. En kunnskapsoversikt over betingelser for ledelse, styring og samordning i staten. SNF rapport nr. 13/15.
- Nesheim, T. (2018a). «Flat og fleksibel organisasjon i staten», *Stat og styring*, 28 (2): 40-43.
- Nesheim, T. (2018b). *Hva kjennetegner Oljedirektoratets organisasjon*. Bergen: SNF-rapport 02/18.
- O’Leary, M.B., Mortensen, M. and Whooley, A.W. (2013) Multiple team membership: A theoretical model of its effect on productivity and learning for individuals and teams, *Academy of Management Review*, Vol. 36, No. 3, pp. 461-478. DOI: <https://doi.org/10.5465/amr.2009.0275>.
- Peters, B. G. (2009) *The Politics of Bureaucracy*, 6th ed. London: Routledge, 2009.
- Røvik, K.A. (2007) *Trender og translasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schoper, Y., Wald A., Ingason, H.T. and Friðgeirsson, T. (2018) Projectification in Western Economies: A Comparative Study of Germany, Norway and Iceland. *International Journal of Project Management*, 36 (1), 71-82. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2017.07.008>.
- Sy, T. & D’Annunzio, L.S. (2005) Challenges and Strategies of Matrix Organization, *Human Resource Planning*, 28 (1): 39-48.
- Volberda, H. W. (1996) «Toward the Flexible Form: How to Remain Vital in Hypercompetitive Environments», *Organization Science*, Vol. 7, No. 4: 359-386. DOI: <https://doi.org/10.1287/orsc.7.4.359>.
- Weber, M. (1979) *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Yin, R.K. (2014) *Case studies reserach – design and methods*. Sage Publications.

Kilder

- FHI: Interne dokumenter
 SLV: Interne dokumenter