

Avbyråkratisering i staten? Utfordringer ved prosjekt- og teamorganisering



NICOLAY MYDLAND OG TORSTEIN NESHEIM

Nøkkelord: byråkrati, teamorganisering, prosjektorganisering, fleksibilitet, ressurs- og oppgaveansvar

Keywords: bureaucracy, team organization, project organization, flexibility, resource- and task responsibility

1. INNLEDNING

Offentlig administrasjon er preget av organisasjoner med et stort innslag av byråkrati, dvs. styring gjennom standardiserte arbeidsprosesser, regler og prosedyrer, et tydelig hierarki av posisjoner, samt en fast arbeidsdeling og spesialisering mellom enheter og ansatte (Weber 1971). Det er en vanlig påstand at de siste tiårene har vært preget av avbyråkratisering (Røvik 2007). Andre peker på at det i skyggen av (eller som en uintendert følge av) reformene inspirert av New Public Management er mange drivkrefter som trekker i retning av økt byråkrati (Produktivitetskommissionen 2013). Dette er problemstillinger som bør studeres gjennom empiriske analyser forankret i presise konseptuelle dimensjoner ved byråkrati, som altså i hovedsak er definert gjennom strukturelle variabler¹ (Mintzberg 1979). Heller enn å forstå utviklingen i byråkratiet ut fra én 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 flere strukturelle dimensjoner og samspillet mellom disse*. En slik tilnærming gjør at vi unngår «overly truncated or hyperstylized notions of (organizational) design» (Miller, Greenwood & Prakash 2009).

I denne artikkelen *identifiserer vi på empirisk grunnlag utfordringer ved innslag av prosjekt- og teamorganisering i offentlig virksomhet*. Til tross for at bruk av slike strukturer i statlig virksomhet er dokumentert og beskrevet

(DIFI 2012), er det lite systematisk forskning på disse temaene. Problemstillingen knytter seg til fenomenet byråkrati (og avbyråkratisering) langs to dimensjoner. For det første er *rasjonalet* for slik «ny» organisering forbundet med hensynet til fleksibilitet mht. personell og kompetanse, samt å håndtere nye oppgaver. Vi er altså opptatt av en annen side ved fleksibilitet enn når fokus rettes mot tiltak for mindre regelstyring og mer bruk av faglig skjønn i oppgaveløsning og saksbehandling.² For det andre utfordres *to trekk* ved en byråkratisk struktur: et tydelig hierarki av over- og underordningsforhold og fast arbeidsdeling mellom enheter og stillinger. For å beskrive og analysere ikke-byråkratiske strukturer på en systematisk måte trekker vi inn fire designdimensjoner: innslag av prosjektorganisering, bruk av team, enhetlig ledelse og delegering.

Den empiriske studien tar for seg den interne organiseringen av avdelinger i to departementer i den norske statsadministrasjonen. Her har innslag av prosjekt- og teamorganisering dels erstattet organisering basert på faste seksjoner og enhetlig ledelse. Problemstillingen er: *Hva er utfordringene i de nye strukturene, sammenlignet med en situasjon med faste seksjoner?*

Artikkelen er disponert slik: I neste avsnitt gjør vi rede for noen sentrale bidrag i nyere analyser av byråkrati som organisasjonsform (1), og plasserer vårt bidrag i denne faglige sammenhengen (2). Deretter presenterer vi det analytiske rammeverket som ligger til grunn for analysen (3), data og metode (4) og empirisk analyse (5). En konklusjon med implikasjoner for videre forskning avslutter artikkelen (6).

2. NYERE FORSKNING OM AVBYRÅKRATISERING

New Public Management (NPM)

Et særtrekk ved norsk samfunnsvitenskap er den sterke koplingen mellom statsvitenskap, offentlig administrasjon og organisasjonsfag (Roness 2005). Mye av forskningen har rettet seg mot, eller er relatert til, innslag av byråkratiske trekk i offentlige (særlig statlige) organisasjoner. De siste 15 årene har studiet av ulike sider ved New Public Management-reformer stått sentralt. NPM kan nettopp føres tilbake til en kritikk av byråkratisk organisering i offentlig sektor, dels basert på økonomisk teori, og dels basert på politiske ideer om markedets foretreffelighet. En hovedidé bak dette konseptet er at organisatoriske verktøy og virkemidler fra privat sektor er forbilder for offentlig sektor. NPM omfatter et knippe av virkemidler, inkludert konkurranseutsetting, styring gjennom kontrakter, større handlefrihet for ledere, større vekt på resultater og evaluering av måloppnåelse, «en-oppgave»-organisasjoner, samt fristilling og økt autonomi for statlige virksomheter (Læg Reid 2011).

I forskningen har det vært lagt særlig vekt på å studere innføring av, utforming av og utfordringer ved mål- og resultatstyring i forbindelse med økt

autonomi for underliggende etater (Læg Reid, 2011; Askim mfl. 2014). Mål- og resultatstyring er blitt gradvis innført de siste 30-årene (Askim mfl. 2014). Man har også rettet oppmerksomheten mot utfordringer ved sektor- og organisasjonsoverskrivende «wicked problems» samt samordning mellom ulike nivåer i det politiske styringssystemet (Fimreite mfl. 2011; Læg Reid mfl. 2014). Her har man tatt for seg avhengigheter *mellom* organisasjoner og problematisert antakelsen om «en-oppgave»-organisasjoner som er sentral innen New Public Management. Man har imidlertid i liten grad sett på intraorganisatorisk avhengighet og forhold som utfordrer enhetlig organisering *internt* i virksomhetene, som reduksjon av antall hierarkiske nivåer, og innslag av team, prosjekter og matriselignende organisering. Disse utviklingstrekkene, som åpenbart er relevante ut fra antakelsen om avbyråkratisering, har typisk falt «under radaren» til NPM-forskerne.

Organisasjonsoppskrifter og managementtrender

Røvik (2007) favner bredere enn Læg Reid (2011) og Askim mfl. (2014) i sin analyse av managementtrender. Ut fra en studie av to store organisasjoner, en konsulentundersøkelse og en innholdsanalyse av Harvard Business Review identifiseres fem dominerende organisasjonsideer. En av disse tar for seg byråkratiets «skjebne» direkte (avbyråkratisering), mens tre andre ideer også er relevante for byråkratiet som organisasjonsform.³ Ideen om avbyråkratisering kan knyttes til fire utviklingstrekk ved moderne organisasjoner.

- Høy ombyggingstakt som utfordrer prinsippet om stabilitet og varighet i organisasjoner.
- Temporære organisasjonsformer hvor stabile og forutsigbare former «må vike for prosjekter, team og løse nettverk som kontinuerlig omdannes, nedlegges og erstattes med nye, alt etter hvilke utfordringer man til enhver tid oppfatter at organisasjonen står overfor» (Røvik 2007:129).
- Horisontal kontraksjon hvor antall sideordnede enheter reduseres, gjerne basert på ideer om konsentrasjon av kjernevirksomhet og påfølgende «outsourcing» og endring i organisatoriske grenser.
- Vertikal kontraksjon, dvs. at antall hierarkiske nivåer i organisasjonen blir redusert.

Teamorganisering og «flat» struktur

Avbyråkratisering gjennom forsøk på å benytte flatere strukturer er også dokumentert i staten (DIFI 2012). En mye omtalt case når det gjelder «moderne» organisering i offentlig sektor, er Oljedirektoratet. Fra å være organisert i seksjoner basert på tradisjonelle forvaltningsmessige prinsipper ble Ressursdivisjonen i direktoratet reorganisert basert på ideen om selvstyrte team. Det

operative arbeidet skulle utføres i team med stor grad av autonomi. Samtidig var det ikke noe formelt ledernivå mellom teamet og toppledelsen, men medlemmene i direktoratets ledergruppe fordelte koordineringen knyttet til personal- og oppgaveansvar seg imellom. Bakgrunnen for endringen var mer fleksibel bruk personellressurser (for tidsbegrensede og varige oppgaver), bedre produkter og utvikling av medarbeiderne (Gundersen & Hillestad 2001; Mujic 2013). En rekke offentlige organisasjoner, inkludert departementene (DIFI 2012), har gjennomført endringer som går i samme retning som i OD. En konsekvens av mer fleksibel bruk av personell og kompetanse i team og prosjekter er at prinsippet om et enhetlig hierarki utfordres: Medarbeideren har en leder som ivaretar personalansvaret, samtidig som hun forholder seg til andre ledere som har ansvaret for en god faglig løsning på oppgavene (DIFI 2012:7). Det finnes imidlertid hverken systematiske casestudier eller oversikter i form av surveys om disse trekkene ved statlige organisasjoner.

3. ANALYTISK RAMMEVERK

Vi vil her gjøre rede for et faglig rammeverk som er egnet til å fange opp de skisserte «nye» og «fleksible» måtene å organisere seg på i staten. Fire designdimensjoner eller strukturelle trekk ved organisasjoner vil bli beskrevet. Fokus rettes mot kjennetegn som skiller seg fra det man finner i et rendyrket byråkrati.

Innslag av prosjekter i organisasjonen

Et viktig trekk ved en organisasjon er i hvilken grad arbeidet utføres som løpende oppgaver, eller om det består av midlertidige oppgaver med et klart start- og sluttidspunkt. Et byråkrati er kjennetegnet av stor stabilitet i oppgaver, som blir utført innen varige organisatoriske enheter. I en prosjektbasert organisasjon (Hobday 2000; Söderlund & Tell 2011), derimot, består kjernevirksomheten av tidsbegrensede oppgaver utført i midlertidige organisatoriske enheter – prosjekter. Et prosjekt organiserer en engangsoppgave eller et -tiltak som har et klart start- og sluttidspunkt. Slike tidsbegrensede oppgaver skiller seg fra rutinemessige og løpende oppgaver, og er ofte kjennetegnet av en viss unikhet og kompleksitet (Söderlund 2011). Prosjektet krever ofte bidrag fra flere fagområder og/eller fra flere enheter i en organisasjon. Prosjekter kan bygges inn i en organisasjon på flere måter; det kan bli utført innen fagspesialiserte enheter, via innslag av matriseorganisering (kombinerer fag og prosjekt) til rene prosjektorganisasjoner (Bobera 2008). Hvis man har en struktur der det rutinemessig opprettes prosjektenheter for nye oppgaver, gir dette virksomheten fleksibilitet.

Teamorganisering

Begrepet «team» viser til en måte å organisere arbeid på som skiller seg fra hvordan dette utføres i byråkratiske organisasjoner. Cohen og Bailey (1997) definerer team som «a collection of individuals who are interdependent in their tasks, who share responsibility for outcomes, who see themselves and are seen by others as an intact social entity embedded in one or more larger social systems, and who manage their relationships across organizational boundaries» (side 241). Det pekes på at team er en gruppe med utfyllende kompetanse og ferdigheter som har etablert mål og retning for arbeidet, og hvor deltakerne er gjensidig forpliktet mot hverandre til å utføre oppgavene (Katzenbach og Smith 1993; Assmann 2008). Hjertø (2000) legger vekt på at teamet er en arbeidsgruppe kjennetegnet ved funksjonsavhengighet (man må samarbeide for å nå et best mulig resultat) og ansvarsavhengighet (gruppen er solidarisk ansvarlig for utfallet). Team åpner for bedre kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen, gjennom bedre bruk av kompetanse og ressurser. Bruk av team bryter ned grensene mellom spesialiserte, adskilte roller i en organisasjon. Jo større innslaget av team er og jo mer selvstyrt disse er, desto mer utfordres en tradisjonell hierarkisk struktur (jf. Assmann 2008).

Det finnes ulike måter å definere begrepet «team» på, og man skiller mellom ulike former for team (f.eks. Cohen og Bailey 1997). Selv når det åpnes for variasjon innen kategorien team, vil denne arbeidsmåten skille seg fra det man finner på det operative nivået i en byråkratiske organisasjon. Her vil arbeidet bli ledet av en formell leder som står ansvarlig for resultatet, og medarbeiderne styres gjennom overvåkning og prosedyrer for arbeidsutførelse. En organisatorisk enhet i et byråkrati har liten tilgang på ressurser utenfor enheten, mens et team i større grad vil ha tilgang på ressurser og kompetanse ut fra de krav oppgaven stiller. Team kan benyttes i prosjektsammenheng (Cohen og Bailey 1997), for oppgaver av mer varig karakter og som en betegnelse på en ledergruppe (lederteam). Prosjekter på sin side vil variere etter innslag av hierarki og teamorganisering. Team- og prosjektorganisering er dermed uavhengige dimensjoner, jf. tabell 1.

Tabell 1. Team- og prosjektorganisering.

		Er arbeidet organisert i prosjekt?	
		Nei	Ja
Er arbeidet organisert i team?	Nei	Tradisjonelt byråkrati	Hierarkisk organisert prosjekt
	Ja	Varig team	Prosjektteam

Enhetlig ledelse vs. skille mellom ressurs- og oppgaveansvar

Prinsippet om enhetlig hierarki eller enhetlig ledelse («unity of command») innebærer at det finnes en (og bare én) leder for en gitt medarbeider i en organisasjon. Utviklingen i nyere organisasjoner, med et større innslag av teamarbeid, nettverk, prosjekter, flatere organisasjoner og samarbeid mellom virksomheter, utfordrer dette prinsippet (Sy & D'Annunzio 2005; Bredin & Söderlund 2011; Keegan & den Hartog 2013). Begrepene ressurs- og oppgaveansvar (Mjelde og Nesheim 2015) kan bidra til å klargjøre dette. Det førstnevnte viser til ansvar for bemanning, medarbeideroppfølging og kompetanseutvikling og tilligger 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 ressurser og oppgaveeier viser til de to grunnleggende sidene ved rollen som arbeidsgiver: a) håndtering av selve arbeidskontrakten – ansettelse, oppsigelse, lønn, stilling, kompetanseutvikling, og b) organisering og ledelse av arbeidet. I et enhetlig hierarki vil linjeleder ha ansvaret for begge disse oppgavene. Prosjekt- og teamorganisering vil *på hver sin måte* utfordre prinsippet om enhetlig ledelse. Prosjektorganisering håndterer engangsoppgaver gjennom midlertidige strukturer, hvor deltakerne kan hentes fra ulike enheter i organisasjonen. Rasjonalet for bruken av team vil ofte være å trekke på medarbeidere med ulik kompetanse og tilhørighet til ulike enheter. Ved bruk av disse arbeidsmåtene vil personal- og oppgaveansvar for en gitt leder ofte ikke dekke de samme medarbeiderne. Virksomhetens ansatte vil forholde seg til flere ledere, noe som åpner for større krav til samordning mellom ledere i ulike roller.

Delegering

Et viktig trekk ved organisasjoner er *graden av delegering*, dvs. hvor ansvar og myndighet plasseres i den hierarkiske strukturen. I en byråkratisk organisasjon vil man typisk ha stor grad av sentralisering og stor forutsigbarhet knyttet til formell myndighet på et gitt nivå. I «flatere» organisasjoner hvor team- og prosjektarbeid er framtreddende, vil man forvente et stort innslag av delegering (Hillestad 2003). Dette muliggjør raskere beslutninger, økt motivasjon og økt fleksibilitet (Colbjørnsen 2003). Forskningen har imidlertid i liten grad tatt inn over seg at strukturen ikke er et enhetlig hierarki, men at det er snakk om delegering i en situasjon hvor man har gitt *avkall* på et enhetlig hierarki. Man har heller ikke studert betydningen av kontekstuelle forhold, som hvordan særtrekk ved sentraladministrasjonen legger rammer for innarbeidelse av mer prosjekt- og teamorganisering. Det vil være viktig å avdekke hvordan delegering blir håndtert under slike rammevilkår.

Oppsummering

Det teoretiske rammeverket er oppsummert i tabell 2.

Tabell 2. Dimensjoner ved ikke-byråkratisk struktur

Rasjonale	Oppgavefleksibilitet	Ressursfleksibilitet
Strukturtrekk	Prosjektorganisering (Avvik fra byråkrati: ikke varige enheter)	Teamorganisering (Avvik fra byråkrati: mindre hierarki, felles ansvar, større gjensidig avhengighet)
Avledet strukturtrekk	Skille mellom ressurs- og oppgaveansvar (Avvik fra byråkrati: ikke-enhetlig hierarki)	
Avledet utfordring	Delegering: Utfordringer gitt ikke-enhetlig hierarki og kontekstuelle forhold	

Vi har her tatt utgangspunkt i bemanningsfleksibilitet heller enn fleksibilitet mht. hvordan oppgaver skal utføres og løses. I motsetning til andre som har vært opptatt av bemanningsfleksibilitet langs en dimensjon (numerisk fleksibilitet, jf. Atkinson 1984), skiller vi mellom to former: *oppgave-* og *ressursfleksibilitet*. Førstnevnte viser til ønsket om å tilpasse ressurser og kompetanse til *nye* oppgaver. Dette kan ivaretas hvis organisasjonen rutinemessig oppretter midlertidige enheter for å håndtere nye oppgaver, altså at prosjekter er bygget inn i organisasjonsstrukturen. Ressursfleksibilitet viser til evnen til å tilpasse ressurser og kompetanser til ulike utfordringer og ulike faser i et oppgaveforløp. Organisering i (flerfaglige og tverrdepartementale) team tillater mer fleksibel bruk av ressurser sammenlignet med en avdeling i et enhetlig byråkrati. Dette kan være aktuelt i ulike faser av et prosjekt eller i forbindelse med tilpasning av mengde personell og kompetanse i forløpet av utførelsen av mer varige oppgaver. Når arbeidet organiseres i team og/eller prosjekter, benyttes gjerne medarbeiderne i andre deler av organisasjonen enn der man har sin basistilhørighet, og man forholder seg til flere ledere. Avviket fra prinsippet om enhetlig ledelse er en viktig dimensjon ved avbyråkratisering, og vil typisk være en følge av økt innslag av team- og prosjektorganisering. En slik struktur medfører noen viktige utfordringer for delegering, og hypotesen om høy grad av desentralisering er trolig for enkel.

Rammeverket vil være det begrepsmessige grunnlaget for den empiriske analysen. I tillegg vil disponeringen av framstillingen langt på vei følge dette, ved at vi går inn på utfordringer ved team- og prosjektorganisering, skillet mellom ressurs- og oppgaveansvar og delegering i ny struktur.

4. DATA OG METODE

I denne artikkelen analyserer vi utfordringer knyttet til ikke-byråkratiske strukturer, med vekt på innslag av team- og prosjektorganisering. Ut fra at

dette er tema som er lite utforsket i statlig sektor, har vi valgt en eksplorativ tilnærming, med vekt på kvalitative data. Dette er metoder som er godt egnet når formålet er å få fram beskrivelser, motiver, meninger og formidlinger via bruk av ord.

Den empiriske konteksten for studien er to norske departementer. Her har man på avdelingsnivå dels gått bort fra underenheter i form av faste seksjoner og i større grad organisert virksomheten i team og prosjekter (omtalt i det følgende som «ny» organisering). Mens man i seksjonsenhetene i hovedsak benytter prinsippet om enhetlig ledelse, vil en medarbeider i de «nye» enhetene typisk forholde seg til *én* leder når det gjelder personalspørsmål, og *to eller flere* ledere når det gjelder det arbeidet man utfører og de teamene og prosjektene man deltar i.

Det ble først gjennomført samtaler med tre nøkkelinformanter på avdelingssjefsnivå (ekspedisjonssjefer). Dette ga, sammen med skriftlig materiale stilt til rådighet av departementene, en innledende forståelse av den empiriske konteksten. Deretter ble det gjennomført tolv intervjuer med mellomledere i avdelingene. Ni av disse arbeidet i avdelinger som var «teambaserte», mens tre arbeidet i seksjonsbaserte avdelinger. Av de syv avdelingene som ble dekket, hadde fem innført «ny» organisering, mens to organiserte arbeidet i seksjoner. Det ble lagt vekt på å gjennomføre intervjuer i enheter som hadde lang erfaring fra «nye» strukturer, for å sikre at vi fanget opp erfaringer utover oppstartfasen. Seksjonsbaserte enheter ble inkludert for å bidra til en referanseramme i analysen av de «nye» strukturene.

Dette undersøkelsesopplegget tillater ikke en systematisk, empirisk sammenligning mellom ansatte som jobber innenfor hhv. «tradisjonell» og «ny» organisering. Spørsmålene er imidlertid utformet slik at intervjuobjektene blir bedt om å reflektere over forskjellene mellom disse to, og knytte utfordringer til organisering som skiller seg fra enhetlig linjeorganisering og bruk av seksjoner.

Det ble utarbeidet en intervjuguide basert på aktuell tidligere forskning og bakgrunnsinformasjon fra departementene. Intervjuene ble gjennomført i oktober 2014. Intervjureferatene ble skrevet så raskt som mulig etter dette. I analysen av de transkriberte intervjuene ble dataene kategorisert, dvs. gruppert etter begreper som godt fanger opp meningsinnholdet. Deretter ble dataene sammenbundet gjennom fortolking og etablering av sammenhenger i materialet. Funn og sammenhenger ble deretter plassert under de fire kategoriene i det analytiske rammeverket. I framstillingen har vi benyttet sitater for å eksemplifisere funn og sammenhenger.

5. EMPIRISK ANALYSE

Fra seksjoner til «ny» og mer «fleksibel» avdelingsorganisering

I norsk sammenheng har hver statsråd et konstitusjonelt ansvar. Et departement er en hierarkisk organisasjon med statsråden som politisk leder, og departementsråden som øverste administrative leder. Departementene er delt inn i *avdelinger* (ledet av ekspedisjonssjef), som fram til begynnelsen av 2000-tallet typisk var delt inn i *seksjoner* (ledet av avdelingsdirektør). I seksjonsbaserte enheter har lederen både ressurs- og oppgaveansvar⁴ for en fast gruppe ansatte. Enhetene har klart definerte ansvarsområder og myndighet, og de styres gjennom linjen, hvor medarbeiderne rapporterer til avdelingsjef. En rekke departementer har fra 2001 benyttet alternativer til seksjonsorganisering. Man har dermed benyttet seg av den handlefrihet som ligger i reglementet for departementenes organisasjon og saksbehandling, hvor det blant annet heter:

«Departementet inndeles i avdelinger og avdelingene kan inndeles i kontorer' [...] Departements-sjefen og de øvrige ledere skal sørge for at alle sider av en sak blir utredet, og at det, når nødvendig, blir samarbeidet mellom kontorer og avdelinger, og med andre departementer. Når det er formålstjenlig, kan departementets tjenestemenn pålegges å arbeide i spesielt organiserte grupper eller med spesielle oppgaver, uavhengig av avdelings- eller kontorinndelingen, eller uavhengig av arbeidsfordelingen mellom departementene» (basert på DIFI 2012:3).

Slik «ny» organisering omfattet i november 2011 totalt 20 av 104 departementsavdelinger (DIFI 2012). 5 av disse 20 avdelingene inngår i vår analyse.

For å forstå bakgrunnen for endringene trekker vi på intervjuene og Difi (2012). Et viktig motiv var at man oppfattet at organisering i seksjoner var rigid og lite egnet til å håndtere oppgaver som gikk på tvers av disse enhetene. Man hadde i liten grad mulighet for å tilpasse ressurser til de oppgavene man skulle løse. DIFI (2012) peker på at det var vanskelig for avdelingsdirektører å avgi ressurser, noe som medførte en treghet i tilpasning til nye oppgaver og politiske prioriteringer. Gjennom 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.

Den nye organiseringen kan beskrives slik:⁵ På avdelingsnivå ble det lagt større vekt på at ledergruppen skulle fungere som et lag, gjennom å arbeide tettere sammen, ta større ansvar for hverandres ansvarsområder og ha søkelyset på de strategiske spørsmålene. På nivået under brytes prinsippet om enhetlig

ledelse ved at arbeidet i større grad organiseres i tverrfaglige team og prosjekter, der ansatte forholder seg til flere ledere. En medarbeider jobber typisk i flere enn ett team. Avdelingsdirektøren har oppgaveansvar for ett eller to team, og kan også være ansvarlig for prosjekter, i tillegg til å ha ressursansvar for en gruppe av ansatte. Det er ikke 100 % sammenfall mellom de ansatte man har ressurs- og oppgaveansvar for.

Den nye organiseringen beskrives på noe forskjellig måte i de to departementene vi har studert. I den aktuelle avdelingen i departement B brukes betegnelsen «team» på den interne organiseringen. I departement A benyttes begrepet «grupper». Her blir betegnelsen «team» kun brukt om tverrgående arbeidsgrupper. Ut fra begrepsapparatet vi har gjort rede for i teoridelen, har man i større grad enn tidligere benyttet seg av *team på tvers av seksjoner og avdelinger*. Noen av teamene jobber med midlertidige oppgaver og kan dermed forstås som *prosjektteam*, mens andre team arbeider med mer *varige oppgaver* på tvers av interne organisatoriske enheter.

Våre intervjuobjekter trekker fram en rekke positive trekk ved den nye strukturen, inkludert økt trivsel, god informasjonsflyt, godt samarbeid, mer tverrfaglighet og bedre utnyttelse av personalet på tvers av enheter i avdelingene. Noen sitater kan eksemplifisere dette:

«Mobilitet [av personell] fremmer produktivitet, gjør organisasjonen mindre sårbar og du får nytenking» (R4) ... «Det reduserer sårbarhet ved at det er personer som kan 'svitsje' over til hele min enhets arbeidsområde fordi de kjenner så godt til det som skjer» (R3) ... «Det har blitt mer avdelingstenking og noe mindre fokus på den enkelte seksjon, nå team» (R4) ... «må ha respekt for hverandre, være villig til å lytte, må være åpen for å kunne se ulike perspektiver [...]. Jeg mener at vi har kommet litt lengre, fått (faggruppe A) og (faggruppe B) til å samhandle» (R1).

Hovedinntrykket fra intervjuene er at man opplever at noen av gevinstene knyttet til oppgave- og ressursfleksibilitet, samt utvikling av medarbeiderne, langt på vei er realisert gjennom den nye organiseringen. Samtidig er det noen utfordringer og ulemper ved å gå bort fra faste seksjoner. I det følgende vil dette bli analysert nærmere.

Utfordring: Jobbe tverrfaglig på tvers av enheter (team)

En ulempe ved å jobbe tverrfaglig og med mange personer fra ulike enheter er at man bruker *mye tid i møter*. Flere opplever at antall involverte personer er for høyt og at dette fører til mye ineffektivt arbeid. Mye av tidsbruken oppleves som delvis bortkastet av våre respondenter. En avdelingsdirektør uttrykker det slik:

«Det blir mange møter ... det er mange som er 'på ballen' i enhver sak. Litt for mange. Vi opplever at vi har det veldig travelt, og det kan være at en annen struktur kunne vært mer effektiv» (R5).

En følge av teamorganiseringen er *uklare ansvars- og rapporteringsforhold mellom avdelingsdirektør og ekspedisjonssjef*. Ved seksjonsorganisering forholdt ekspedisjonssjefen seg i hovedsak bare til lederne for seksjonene på det underliggende nivået. I den nye strukturen beholder mellomlederne betegnelsen «avdelingsdirektør». Man har imidlertid ikke klart definerte og formaliserte arbeidsområder, noe som skaper usikkerhet hos dem som innehar disse posisjonene. Flere pekte på at det kunne være uklart om ekspedisjonssjefen skulle involveres i en gitt sak, eller om man skulle håndtere saksbehandlingen selv. Følgende sitat kan illustrere denne utfordringen:

«Det er ikke klart når ekspedisjonssjefen kan gå inn i en sak som er nede i en av gruppene jeg har ansvar for, og når han ikke kan dette [...]. Det er ikke åpenbart her. Og hvis vi da har ulike vurderinger av hvordan man håndterer det, kan det bli litt uklart» (R5).

Ønske om en fleksibel ressursallokering mellom oppgaver og enheter var en viktig drivkraft for endringen, men dette er ikke alltid like lett å realisere. Den nye strukturen åpner for *forhandlinger om ressursallokeringen*. En leder uttaler om dette:

«Det skyldes jo at det er et veldig trykk og knappe ressurser. Og fordi noen medarbeidere produserer mer enn andre [...]. Det er jo ikke utypisk at de høyt presterende medarbeiderne er ettertraktet og i flere prosesser. Og om dem blir det jo gjerne en sånn diskusjon» (R6).

Mellomlederne har ulike oppgaver som skal gjennomføres, samt ulike krav og prioriteringer. Det oppstår en rekke situasjoner hvor man må forhandle seg imellom om hvordan man skal benytte medarbeiderne i de ulike teamene. I noen tilfeller har ledere et ønske om å beholde medarbeidere fra andre enheter i lengre perioder enn det var tiltenkt, eller man har et ønske om å «låne» flere ansatte. Samtidig kunne lederne for de utlånte medarbeiderne ha et ønske om å hente disse tilbake til sin egen enhet.

Utfordringer knyttet til midlertidige oppgaver (prosjekt)

Våre intervjuobjekter har en felles oppfatning av prosjekter som noe man gjennomfører for å håndtere tidsavgrensede oppgaver i departementene. Samtidig benyttes også betegnelsene «utvalg» og «arbeidsgruppe» for å beskrive slike oppgaver. Noen pekte på at «arbeidsgruppe» skilte seg fra «prosjekter» ved at førstnevnte var rettet mot mindre omfattende oppgaver. Uavhengig av de

betegnelsene som ble benyttet, håndterer man tidsavgrensede oppgaver både på tvers av organisatoriske enheter og innen hver avdeling.

Det var *stor variasjon i praksis for organisering og gjennomføring*. Noen store prosjekter bar preg av sterk formalisering og lederforankring, mens andre ble utført basert på ledernes skjønn. Dette gjaldt både ved utvelgelse av ledere og medarbeidere og mht. hvordan selve gjennomføringen skjedde. Mange prosjekter ble startet opp uten en formell utlysning av lederrollen eller roller for de øvrige deltakerne. Et eksempel er et prosjekt der lederrollen tillegges avdelingsdirektør, som deretter fritt velger ut medlemmer. Dette kan medføre at potensielt egnede ledere og medarbeidere går glipp av muligheten til å delta ettersom utvelgelsen blir gjort uten forutgående annonsering. Et intervjuobjekt uttrykker dette slik:

«I noen prosjekter i departementet lyser man ut et prosjekt, og har en egen stilling som prosjektleder osv. Men det er ikke nødvendigvis sånn. Så det er ikke noen veldig faste retningslinjer for det, men her i avdelingen diskuterer vi oppdrag for oppdrag» (R5).

Det er altså ulik praksis for gjennomføring av det som reelt sett er prosjekter (altså: tidsbegrensede oppgaver), i de avdelingene vi har studert. Mangelen på formelle retningslinjer oppleves som utfordrende av medarbeiderne. At slike retningslinjer mangler, kan tolkes ut fra den store variasjonen mellom prosjekter, med flere typer av tidsbegrensede oppgaver, kjennetegnet av ulik tidshorison, omfang, antall deltakere og saksområder.

Prosjekter handler altså om tidsbegrensede oppgaver som blir utført i midlertidige strukturer. Et viktig spørsmål er hvordan slike oppgaver er bygget inn i organisasjonens permanente struktur. Et funn i vår undersøkelse er at det typisk *ikke* blir opprettet styringsgrupper eller andre strukturer som kunne knyttes til prosjekter. Prosjekt som supplerende organisering har ofte en ad hoc-karakter, hvor *rapporteringen finner sted i den hierarkiske linjen* fra avdelingsdirektør via ekspedisjonssjef til departementsråd og politisk ledelse. Dette gjelder nærmest uansett hvem som deltar i selve prosjektet eller hvordan dette er organisert. Som en av intervjuobjektene uttrykker det:

«Linjen trumfer alltid prosjektorganisering her. I departementene er det spesielle forhold knyttet til statsrådsansvaret. Så det må på en måte være et veldig ansvar på hvert (hierarkisk) nivå for at ting er skikkelige. Men det gjør jo også at det å være prosjektleder her ikke nødvendigvis er så enkelt» (R5).

Når ressurs- og oppgaveansvar ikke er sammenfallende

Ved seksjonsorganisering forholder en medarbeider i hovedsak seg til én leder, som ivaretar ressurs- og oppgaveansvaret. I den nye organiseringen brytes prinsippet om enhetlig ledelse. Som medarbeider er man typisk del av en basisenhet, og jobber i ett eller flere team eller prosjekter i tillegg. I basisenheten forholder medarbeideren seg til en ressursleder som også samordner et sett med oppgaver. I tillegg har man relasjoner til andre ledere som leder og koordinerer andre oppgaver. Våre intervjuobjekter pekte på at det kan være utfordrende å forholde seg til flere ledere. Man kommer lett i en situasjon der det er *motstridende forventninger knyttet til ledere og oppgaver i ulike team og prosjekter*. Medarbeideren har som regel oppgaver i to eller flere grupper/team, i tillegg til å delta i ulike prosjekter. Mange opplever at de ikke har tilstrekkelig tid til å jobbe med sine daglige oppgaver i «basis» og samtidig ivareta på en god måte det ansvaret man har i prosjekter. En respondent beskriver dette slik:

«Det kan også være at du har mange oppgaver og havner i 'skvis' [...] mellom prosjekter og andre oppgaver. Enkelte medarbeidere kan oppleve frustrasjon knyttet til det. At du rives, slites, her og der. Og lederen det samme» (R11).

Sett fra mellomlederens side er *skillet mellom ressursansvar og oppgaveansvar en utfordring*. Avdelingsdirektøren har typisk ansvar for flere team, i tillegg til å lede enkelte prosjekter. I basisenheten leder man i hovedsak ansatte som man også har et ressursansvar for. I de øvrige teamene og i prosjektene leder man derimot ansatte som har en annen ressursleder. En respondent beskrev dette slik:

«Jeg har personalansvar for ni personer. Og så har jeg vel fire eller fem personer som jeg har faglig ansvar for, støtteansvar da [...]. De fleste jeg har personalansvar for har også oppgaver i andre team» (R11).

En annen informant peker på at man må skifte mellom ulike roller:

«Noen ganger møter jeg en person som personalleder, noen ganger som fagleder, og noen ganger begge deler. Så disse rolleskiftene er ganske dynamiske. Så det er veldig vekslende, og det betyr at jeg forholder meg til mange flere mennesker enn om vi hadde vært rent seksjonsorganisert» (R5).

Vi kan skille mellom to situasjoner når prinsippet om enhetlig ledelse brytes: a) leder har ressursansvar, men ikke oppgaveansvar (R uten O), og b) leder har oppgaveansvar, men ikke ressursansvar (O uten R). I det første tilfellet (R uten O) «lånes» medarbeiderne ut til andre team/prosjekter. Man har her

i liten grad mulighet til å observere «egne» ansattes arbeidsinnsats og bidrag til oppgaveløsning:

«Den som har personalansvaret for dem, ser ikke mye av jobben de gjør og vet ikke hvor godt de jobber. Man har lite relevant kunnskap, og kan [derfor] ha en dårlig diskusjon i medarbeidersamtaler» (R2).

Medarbeiderne kan dermed oppleve usikkerhet om forholdet mellom innsats og belønning. Man frykter at lønn og tilbakemelding for øvrig ikke reflekterer den arbeidsinnsatsen som blir gjort, i og med at ressursleder ofte mangler god informasjon om det arbeidet som blir utført i andre enheter. Det ble pekt på at dette kan føre til redusert motivasjon og innsats over tid.

I det andre tilfellet (*O uten R*) opplever noen av avdelingsdirektørene at det er utfordrende å gi gode tilbakemeldinger på oppgaveutførelse til den enkelte medarbeider. Dette gjelder spesielt i situasjoner hvor lederen skulle korrigere de ansattes arbeid. Her var det ikke klart om det tilligger ressurs- eller oppgaveleder å gi tilbakemelding. Dette beskrives slik av en personalleder:

«Personalansvaret ligger hos meg, men hvis en ansatt gjør en dårlig jobb, så må en jo på et tidspunkt justere det, og da er det jo ikke mitt ansvar å fortelle at du må gjøre sånn og sånn, for det er jo arbeidsoppgaver som ligger utenfor mitt team. Det er en grenseang som kan være litt uklar» (R10).

Denne utfordringen (*O uten R*) kommer også til uttrykk i prosjektsammenheng. Noen respondenter pekte på at rollen som prosjektleder kunne være krevende. Man leder og håndterer ansatte fra andre enheter som jobber i prosjektet på deltid, samtidig som man mangler tilgang til personalvirkemidlene som en personalleder i et team / en seksjon har. Rollen krever at man evner å motivere medarbeidere til å løse oppgaver som kommer i tillegg til deres daglige arbeid. En av informantene beskriver dette slik:

«Jeg synes prosjektlederrollen fordrer mer en type 'fingerspitzgefühl' for utøvelsen av ledelse. Nettopp fordi du ikke eier ressursen. Så folk må ha lyst å levere, ikke sant. Når de har sine andre jobber i tillegg, eller andre oppgaver. Og det er ikke alltid lett å få framdrift i et prosjekt når du ikke er personalleder, ja det utfordrer deg mye mer» (R7).

Delegering i «ny» struktur

En viktig intensjon bak endringene i retning av team- og prosjektorganisering var å ansvarliggjøre medarbeiderne. For å benytte folks kompetanse er det lagt opp til at man skal jobbe mer selvstendig og ta et større ansvar for resultatet (DIFI 2012). Dette impliserer mer reell delegering av utførelsen av myndighet i en «flater» struktur. Det er imidlertid noen utfordringer når

dette skal gjennomføres i sentraladministrasjonen. Vi har identifisert to dilemmaer knyttet til delegering. Et første poeng er at ønsket om reell delegering støter an mot *statsrådets konstitusjonelle ansvar* for alt arbeid som blir utført i departementet. Dette gir seg, ifølge våre intervjuobjekter, utslag i et sterkt *ønske om kontroll* på alle nivåer. Når det blir lagt så stor vekt på å kontrollere arbeidet som utføres nedover i organisasjonen, settes det klare begrensninger for graden av reell delegering av myndighet. To av respondentene uttrykker dette slik:

«Alt arbeidet delegeres jo til medarbeiderne, men beslutningsmyndigheten delegeres ikke. Det er jo på mange måter forskjellen mellom et politisk system og mange andre systemer, all myndighet ligger hos statsråden. For da er det alltid statsråden som tar beslutningen. Statsråden er alltid ansvarlig» (R6).

Mellomlederne opplever møtet med denne kontrollen direkte. Man får oppgaver som berører flere nivåer i organisasjonen, og vil gjerne ha mulighet til å bringe en sak opp til departementsråden (øverste administrative leder i departementet) om nødvendig. Man opplever et stort ansvar for å sikre at oppgavene blir løst på en god måte, noe som kan bidra til at man er forsiktig med å delegerer arbeidet:

«Som mellomleder opplever jeg at vi må kunne ta saker helt opp. Vi kan da ikke uten videre delegerer det til noen medarbeidere i teamet. Vi kan prøve å gjøre det altså, men da føler vi veldig på det ansvaret at det blir kvalitet hele veien» (R8).

Det andre dilemmaet handler om *motstridende forventninger i rollen som mellomleder*. På den ene siden blir det sett på som positivt å delegerer oppgaver til medarbeiderne. Dette bidrar til motivasjon og trivsel, man får utnyttet medarbeidernes kompetanse, og kan langt på vei møte forventningene hos disse «kunnskapsarbeiderne». På den annen side er det forventninger om at mellomlederne tar raske beslutninger og viser handlekraft, uten for sterk involvering av medarbeiderne. En mellomleder beskriver dette som et «dilemma mellom «hands-on» og «hands-off» ledelse:

«Du får kritikk hvis du ikke er tydelig, synlig, flink til å bestille og etterspørre, men du kan også bli en pest og plage hvis du er for tett etterspørrende ... det er en evig balansegang» (R11).

Man opplever også en forventning om å være tett på sakene og ha detaljkunnskap, noe som kan stå i motsetning til å gi medarbeiderne større handlingsrom. En av respondentene beskriver dette slik:

«Ledere blir ofte vurdert på hvor mye de kan selv, så når jeg sitter i møte med mine ledere og ikke kan svare fordi jeg delegerer så mye at jeg ikke kan alle detaljene selv ... så er det en ulempe for meg og min karriere ... Ledere som kan alt og kan svare direkte på alle finurlige spørsmål ovenfra, klart de får visse fordeler. Dessverre er det fortsatt slik. Selv om vi har en kultur for at vi skal delegere» (R2).

Mellomlederne møter dermed forventninger om både nærhet og distanse til det operative arbeidet. Hvis man legger for stor vekt på hensynet til involvering og delegering av oppgaver, kan det gå på bekostning av overordnedes vurdering og mellomledernes karriereutsikter.

6. DRØFTING AV FUNN

I den empiriske analysen har vi analysert «ny» organisering i sentraladministrasjonen ut fra fire dimensjoner ved organisasjonsstruktur. Resultatene i den empiriske analysen er oppsummert i tabell 3 nedenfor. Det er tidligere pekt på at det er lite systematisk forskning på innslag av prosjekt- og teamarbeid i offentlig sektor. Vi vil trekke fram noen funn som framstår som særlig interessante, ved at de utfordrer konvensjonell visdom, eller åpner for nye spørsmål som er lite utforsket.

Tabell 3. Hovedfunn i den empiriske analysen

Trekk ved struktur	Hovedfunn
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
Ikke 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

For det første er det *ikke* slik at å bygge inn prosjekt- og teamorganisering i staten nødvendigvis fører til *færre hierarkiske nivåer*. Vi har vist hvordan

man beholder den formelle stillingsbenevnelsen «avdelingsdirektør» når man går bort fra seksjonene. Innhold og reell myndighet i denne rollen varierer, men det er tydelig at dette i stor grad er en mellomlederrolle, som innebærer både ressursansvar og oppgaveansvar. Det er også forventninger om kontroll og oversikt rettet mot denne rollen, selv om seksjonene som organisatoriske enheter ikke finnes lenger.

For det andre er det *begrensninger i reell delegering* av myndighet til medarbeidere, team og prosjekter. Vi har sannsynliggjort at statsrådets konstitusjonelle ansvar og tvetydige krav til mellomlederne bidrar til en «reetablering» av linjen og press i retning sentralisering. Departementene er en arena hvor dilemmaet mellom sentralisert kontroll og lokal ansvarliggjøring kan utforskes nærmere.

Flere av funnene er knyttet til mellomledere og ulike lederroller. Dette kan utforskes på en presis måte ut fra begrepsparet *ressurs- og oppgaveansvar*. I de tradisjonelle seksjonene var prinsippet om enhetlig ledelse rådende og ressurs- og oppgaveansvar sammenfallende. I de nye strukturene møter enhetslederne nye utfordringer. Mens man tidligere hadde et visst antall medarbeidere til disposisjon, åpnes det nå for forhandlinger om *ressursallokering*. På den ene siden ønsker man selv (i egenskap av oppgaveeier) å disponere medarbeiderne og/eller (i egenskap av ressurser) å bidra til at disse får utvikle seg og unngå for store belastninger. På den andre siden møter man ønsker fra andre oppgaveeiere (på team og prosjekter) om å «avstå» kompetanse, noe som vil være særlig utfordrende for medarbeidere som er ettertraktet pga. erfaring og kompetanse. Slike utfordringer krever evne tilpasninger og evne til å forhandle med andre mellomledere om allokering av medarbeiderne til ulike oppgaver.

Vi har også avdekket utfordringer knyttet til *grensene mellom ulike mellomlederes domener og arbeidsområder*. «R uten O» medfører at det kan være vanskelig for ressurser å observere og evaluere prestasjon og innsats når andre personer er ansvarlige for oppgaveutførelse og resultater. Her vil det være fornuftig å innhente informasjon fra oppgaveeier for å sikre god personalloppfølging. Når det gjelder «O uten R», oppleves det ofte som uklart hvem som har ansvaret for å motivere og styre medarbeideren – den som «eier» ressursen, eller den som «eier» oppgavene. Dette vil være særlig utfordrende når det må utøves ledelse i forbindelse med endringer og korreksjoner i arbeidet.

Endelig har vi i denne studien avdekket et *dilemma for mellomlederne* knyttet til delegering og kontroll. Ved å delegerer oppgaver til medarbeiderne kan man bidra til motivasjon og trivsel, og man evner å ta i bruk deres kompetanse. Samtidig forventes det at man har god oversikt, kan ta raske beslutninger og vise handlekraft, uten for sterk involvering av medarbeiderne. Hvordan man håndterer dette dilemmaet, kan ha konsekvenser for karriere og framtidsutsikter for lederne.

7. KONKLUSJON

I denne artikkelen har vi satt søkelyset på innslag av prosjekt- og teamorganisering i den norske sentraladministrasjonen. Dette er aspekter ved avbyråkratisering som langt på vei er blitt neglisjert i forskningen, trass i at det har vært omfattende studier på organisering og styring av staten. En begrensning ved denne undersøkelsen er at den har tatt for seg et mindre utvalg av avdelinger og seksjoner der ny organisering er gjennomført. Dette gjør at man må være forsiktig med å trekke generelle konklusjoner basert på det empiriske materialet vi har hatt tilgang til. En annen begrensning er at vi i hovedsak trekker på intervjuer og ikke har hatt tilgang til relevante dokumenter som kunne kastet utfyllende lys over organisering, styring og ledelse og hvordan dette har utviklet seg over tid.

De vitenskapelige bidrag fra artikkelen er knyttet til:

1. Det teoretiske rammeverket som er utviklet (jf. tabell 1 og 2), som plasserer team- og prosjektorganisering og tilhørende utfordringer i forhold til byråkrati som organisasjonsform. Rammeverket utgjør en ny faglig syntese og er særlig egnet til å studere organisering av arbeid på det operative nivået i organisasjoner.
2. Funnene fra den empiriske analysen (jf. tabell 3). Dette er funn som gir ny kunnskap om trekk ved sentraladministrasjonen som er lite utforsket, og som kan være et grunnlag for videre forskning. Et aktuelt tema er de nye lederrollene og hvordan samspeillet mellom ulike mellomledere kan håndteres.

Videre forskning kan således ta utgangspunkt både i vårt begrepsskjema og de utfordringene som er beskrevet og analysert i den empiriske delen. Framtidige studier kan gå mer i detalj på organisatoriske enheter-, team- og prosjektnivå, inkludert å beskrive variasjon og mangfold i team og prosjekter på tvers av interne organisatoriske enheter. Man kan også gå i bredden for å fange opp flere enheter i sentraladministrasjonen. En tredje innfallsvinkel er å studere direktorater og ytre etater, og legge opp til sammenligninger mellom statlige organisasjoner av ulik karakter, med ulike oppgaver og av ulik størrelse.

I tillegg til funn og implikasjoner om arbeidsmåter, organisering og ledelse innen enheter og underenheter kan vi ut fra studien peke på en utfordring for sentraladministrasjonen som en helhet. I noen departementer finner man altså avdelinger med innslag av prosjekt- og teamorganisering, mens andre holder fast på seksjonsorganiseringen. Det er variasjon mellom departementer og mellom avdelinger i samme departement. Man finner også forskjeller på detaljnivå når det gjelder hvordan en avdeling faktisk er organisert. Dette mønsteret er et resultat av at departementene selv, innen visse rammer, har myndighet til å bestemme organisasjonsutforming. Bruken av denne hand-

lefriheten kan forstås ut fra tilpasning til oppgavetyper og lokale vilkår for øvrig på departements- og avdelingsnivå.

Implikasjonen er at *roller, ansvar og myndighet ikke er standardisert* mellom avdelinger og departementer. Her vil det oppstå noen utfordringer for saker og oppgaver som krever samordning og samarbeid på «tvers». Likhet i roller og ansvar bidrar til forutsigbarhet og forenkling av kommunikasjonen når enheter skal samarbeide. Ulikheter i benevnelser av titler og arbeidsformer, kombinert med ulikt innhold i stillinger med lik betegnelse (eksempel: avdelingsdirektør), kan medføre at forventninger blir uklare og at det brukes mye tid på avklaringer og møter. Dette standardiseringsdilemmaet i utformingen av organisatoriske enheter og roller – mellom hensynet til lokal handlefrihet og hensynet til enkel og forutsigbar horisontal samordning – er lite studert og er et relevant forskningstema i statlig sektor.

NOTER

- 1 Byråkrati i offentlig sektor blir knyttet til a) strukturelle trekk, b) ansettelser og karriere, samt c) verdier som likebehandling, rettssikkerhet, åpenhet og effektivitet. I denne artikkelen rettes fokus altså mot (utvalgte) strukturelle trekk.
- 2 Organisasjoner kan altså være fleksible langs flere dimensjoner: a) kunne håndtere nye oppgaver og tilpasse personell og ressurser til oppgavene, b) arbeidsutførelsen er preget av utøvelse av faglig skjønn tilpasset lokale forhold heller enn ren etterlevelse av standardiserte prosedyrer og regler.
- 3 Idé 2, *fra ledelse til styring*, omfatter bl.a. rehierarkisering gjennom bruk av mer formaliserte styringssystemer. *Forvaltingslogikkens seier over forvaltning og forretning* (idé 3) utfordrer verdiene knyttet til offentlig virksomhet. *Prosessbasert organisering* (idé 4) kan sees på som en reaksjon på spesialiseringssvikt i byråkratiet, samtidig som det kan være en kilde til standardisering av arbeidsprosesser.
- 4 Omtales som henholdsvis personal- og fagansvar i DIFI 2012 og av våre intervjuobjekter.
- 5 Denne beskrivelsen bygger på DIFI (2012) og informasjon framkommet i våre intervjuer.

REFERANSER

- Askim, J., Eltun, R. og Fremstad, E. (2014). Riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen? I: H. Baldersheim, H. og Ø. Østerud (red.): *Det norske demokratiet i det 21. århundre*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Assmann, R. (2008). *Teamorganisering. Veien til mer fleksible organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Atkinson, J.G. (1984). *The Flexible Firm and the Shape of Jobs to Come*. Labour market issue No. 5. Oxford: Ruskin College Oxford.
- Bobera, D. (2008). Project management organization. *Management Information Systems* 3(1), 3–9.
- Bredin, K. og Söderlund, J. (2011). *Human Resource Management in a project-based organization*. New York: Palgrave Macmillan.
- Cohen, S.G., & Bailey, D.E. (1997). What makes teams work: Group effectiveness research from the shop floor to the executive suite. *Journal of Management* 23(3), 239–290.

- Colbjørnsen, T. (2003). *Fleksibilitet og forutsigbarhet. Arbeid og organisasjoner i endring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- DIFI (2012). *Et fleksibelt hierarki? Alternativ organisering av departementsavdelinger*. Oslo: Rapport 2012: 4.
- Fimreite, A.L., Lango, P., Læg Reid, P. og Rykkja, L.H. (2011). *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gundersen, B.H. og Hillestad, T. (2001). Fra hierarki til selvstyrte team. *Magma* 1. [Lest 1.6.2017] <http://www.magma.no/fra-hierarki-til-selvstyrte-team>
- Hillestad, T. (2003). Lederskapets dilemma når hierarkiene faller. *Magma* 2. [Lest 1.6.2017] <http://www.magma.no/lederskapets-dilemma-naar-hierarkiene-faller>
- Hjertø, K.B. (2000). Tid for effektive team: Veien fra klisjé til realiteter. *Magma* 5. [Lest 1.6.2017] <http://magma.no/tid-for-effektive-team-veien-fra-klisje-til-realiteter>
- Hobday, M. (2000). The project-based organisation: an ideal form for managing complex products and systems? *Science and Technology Policy Research* 29(7), 871–893.
- Katzenbach, J. og Smith, D.K. (1993). *The wisdom of teams. Creating high-performance organizations*. Boston: Harvard Business School Press.
- Keegan, A. og den Hartog, D. (2013). *Breaking the chain. An evaluation of HRM and Performance Theory from the Perspective of Project Based Organizations*. Paper, INROP, June 2013, Oslo.
- Læg Reid, P. (2011). New Public Management. I: B. Badie, D. Berg-Schlossen og K. Morlino (red.), *International Encyclopedia of Political Science*, (s. 1699–1704). London: Sage.
- Læg Reid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L.H. og Sarapuu, K. (2014). Introduction: Emerging coordination practices in European Public Management. I: P. Læg Reid, K. Sarapuu, L.H. Rykkja og T. Randma-Liiv, *Organizing for Coordination in the Public Sector*, (s. 1–17). Basingstoke (UK): Palgrave Macmillan.
- Miller, D., Greenwood, R. og Prakash, R. (2009). What Happened to Organization Theory? *Journal of Management Inquiry* 18(4): 273–279.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Mjelde, M.E. og Nesheim, T. (2015). Ledelse i ulike kontekster: Utfordringer i «møtet» mellom matriseorganisering og distribuerte organisasjoner. *Magma* 2, 62–72.
- Mujic, M. (2013). *Ledere og ansattes oppfattelse av flat struktur og lederrollen*. Masteroppgave. Universitetet i Bergen, Institutt for adm.org.
- Produktivitetskommissionen (2013). *Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor*. Analyserapport 3 fra produktivitetskommissionen i Danmark. København.
- Roness, P.G. (2005). Statsvitarfaget og organisasjonsutforming. I: E. Døving og Å. Johnsen (red.), *Organisasjonsteori på norsk* (s. 229–250). Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K-A. (2007). *Trender og translasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sy, T. & D'Annunzio, L.S. (2005). Challenges and Strategies of Matrix Organization, *Human Resource Planning* 28(1): 39–48.
- Söderlund, J. (2011). Theoretical Foundations of Project Management: Suggestions for a Pluralistic Understanding. I: P.W. Morris, J. Pinto og J. Söderlund (red.), *The Oxford Handbook of Project Management* (s. 37–64). New York: Oxford University Press.
- Söderlund, J. og Tell, F. (2011). The P-form Corporation: Contingencies, characteristics and challenges. I: P.W. Morris, J. Pinto og J. Söderlund (red.), *The Oxford Handbook of Project Management* (s. 201–223). New York: Oxford University Press.
- Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.

SAMMENDRAG

Artikkelen tar for seg prosjekt- og teamorganisering i den norske sentraladministrasjonen. Det utvikles et analytisk rammeverk som er egnet til å analysere ikke-byråkratiske trekk ved organisasjoner. Sentrale elementer er skillet mellom oppgave- og ressursfleksibilitet, prosjekt- og teamorganisering som uavhengige dimensjoner, skillet mellom ressurs- og oppgaveansvar, samt delegering. En femtedel av avdelingene i departementene hadde i 2011 innført alternativer til rendyrket linjeorganisering. Analysene bygger primært på 12 intervjuer med mellomledere i to departementer i 2014.

Informasjonen fra intervjuene indikerer at noen av gevinstene ved endringen – som mer fleksibel bruk av personell – er realisert. Samtidig avdekkes viktige utfordringer:

- 1) Teamorganisering på tvers av enheter medfører at man bruker mye tid i møter, at det blir til dels uklare ansvars- og rapporteringsforhold og innslag av forhandlinger om allokering av personell.
- 2) Prosjektorganisering møter utfordringer mht. stor variasjon i faktisk gjennomføring, og tendens til at den hierarkiske linjen «trumfer» prosjektene.
- 3) Ny struktur medfører at det ikke blir sammenfall mellom mellomledernes ressurs- og oppgaveansvar. Dette kan medføre innslag av motstridende forventninger og uklare grenseflater ved personaloppfølging og ledelse av arbeidet.
- 4) Delegering møter utfordringer knyttet til a) ønsket om kontroll ut fra statsrådets konstitusjonelle ansvar, og b) det opplevde styringsdilemmaet for mellomlederne.

ABSTRACT

The article studies project and team organization in the Norwegian state administration. A theoretical framework that is appropriate for analyzing non-bureaucratic aspects of organizations is developed. Core elements are task and resource flexibility, project and team organization as independent dimensions, the differentiation between resource and task responsibility, as well as delegation. One fifth of the units in the Norwegian ministries had implemented alternatives to a pure line organization in 2011. The empirical analysis is primarily based on interviews with 12 middle managers in two ministries in 2014.

The information from the interviews indicates that some of the intentions behind the change – such as more flexible use of personnel – have been realized. At the same time, a number of challenges have been identified:

1. Team organization across organizational units has led to more use of time in meetings, partly unclear lines of responsibility and authority and more negotiations regarding the allocation of personnel resources.
2. Project organization has challenges due to large variation in how the work is actually done as well the tendency for the hierarchical line to «triumph» projects.
3. The new structure implies that the resource responsibility and task responsibility do not overlap. Two consequences are conflicting expectations and unclear boundaries when it comes to feedback to employees and leadership of the actual work.
4. Delegation is difficult to achieve due to a) the level of control that the ministerial responsibility in the Norwegian state administration implies, and b) the dilemma of control experienced by the middle managers.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Torstein Nesheim er seniorforsker ved Samfunns- og næringslivsforskning (SNF). Han har dr.-grad fra NHH og professorkompetanse. Nesheim arbeider særlig med organisasjonsstruktur, samordning mellom statlige etater, tilknytningsformer for arbeid og kunnskapsdeling i organisasjoner.

Torstein Nesheim
SNF
Helleveien 30
5045 Bergen
Torstein.Nesheim@snf.no

Nicolay Mydland er siviløkonom fra Norges handelshøyskole (NHH). Han jobber nå som seniorkonsulent i Deloitte innenfor teknologi og ERP-systemer.

Nicolay Mydland
Dronning Eufemias gate 14
0191 Oslo
Postboks 221
0103 Oslo
nico_myd@hotmail.com