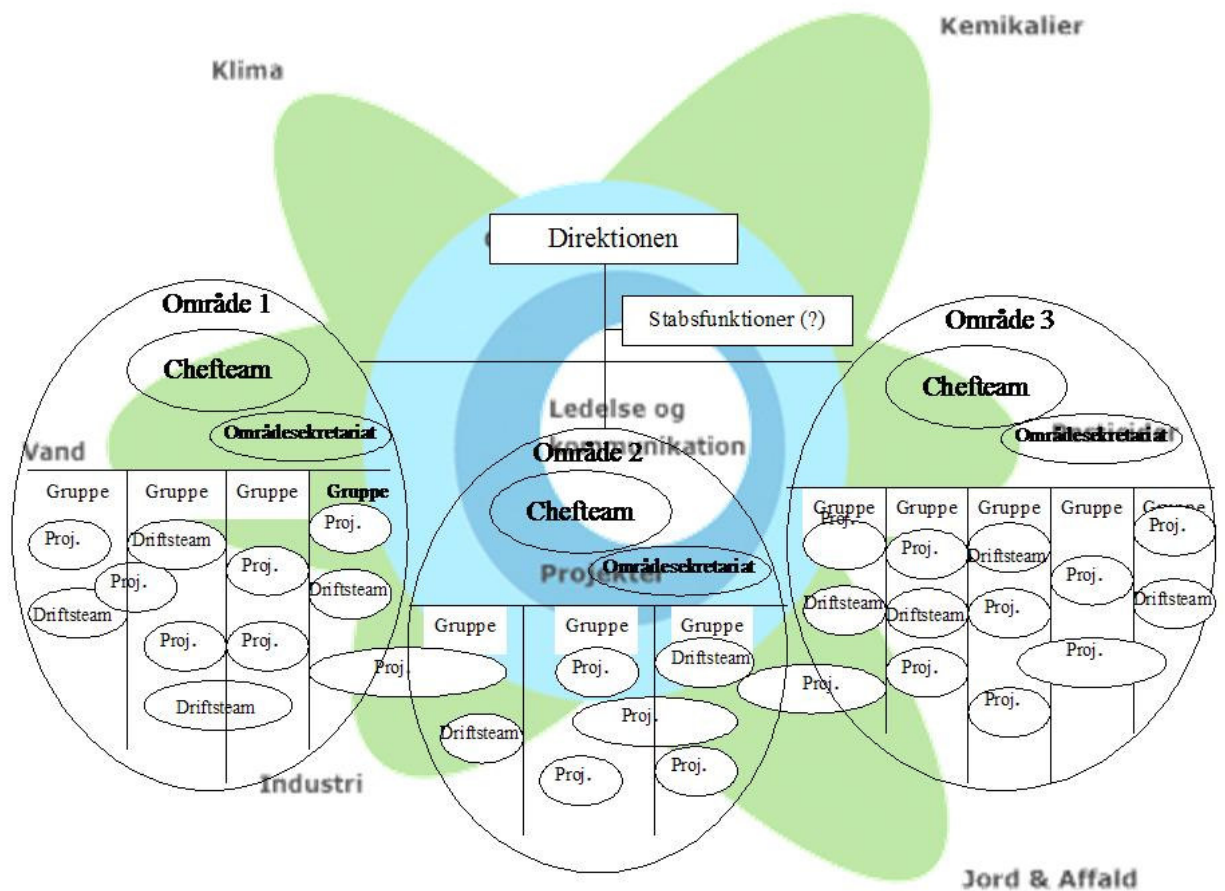


Når dem i Skoven og dem i Strandgade laver om.....

- analyser af baggrund og processen med indførelse af områdeorganisering i Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen



Masterafhandling
2007

Copenhagen Business School
MPA 2005

Henrik Vagner
Søren Korsholm
sen

Januar

Vejleder Jens Astrup Mad-
sen

Forord.....	3
1. English summery	5
2. Indledning	7
2.1. Præsentation af masteropgavens forfattere	7
2.2. Moderniseringen af den offentlige sektor	7
2.3. Formålet med vores master	9
2.4. Problemformulering	10
2.5. Tidsmæssig afgrænsning af opgaven	13
3. Metode og databehandling	14
3.1. Analyser af egen organisation.....	15
3.2. Gennemførelse af interviews	16
3.3. Behandling af det skriftlige materiale.....	19
4. Intro til casen - præsentation af de to styrelser	20
4.1. Skov- og Naturstyrelsen.....	21
4.2. Miljøstyrelsen	22
5. Organisationsændringerne i de to styrelser - et overblik over forløbet	24
5.1. Den indledende fase	25
5.2. Forløbet i Skov- og Naturstyrelsen	26
5.3. Forløbet i Miljøstyrelsen.....	30
5.4. Interessegruppernes deltagelse og indflydelsesmulighed	33
6. Legitimitet og isomorfi	35
6.1. Legitimitet - teori	36
6.2. Isomorfi - teori	39
6.3. Legitimitet og isomorfi - analyse.....	41
6.3.1. Legitimitet.....	41
6.3.2. Isomorfi.....	43
6.4. Opsummering.....	45
6.5. Kritik af vores analyse	46
7. Organisationskultur	47
7.1. Organisationskultur - teori	47
7.1.1. Tre niveauer i organisationskultur	51
7.1.2. En planlagt tilgang til forandringer.....	53
7.2. Organisationskultur - analyse	55
7.2.2. En planlagt tilgang til forandringer.....	58
7.3. Opsummering.....	59
7.4. Kritik af vores analyse	60
8. Magt	63
8.1. Magt - teori	63
8.2. Analyse af direktørernes anvendelse af magt	67
8.3. Analyse af direktørernes anvendelse af magtressourcer	69
8.4. Opsummering.....	73
8.4. Kritik af vores analyse	74
9. Storytelling.....	75
9.1. Storytelling - teori	75
9.1.1. Historiefortællingens 4 elementer.....	76
9.1.2. Sprog, ceremonier og rammer.....	79
9.2. Storytelling - analyse	80
9.2.1. Historiefortællingen 4 elementer - analyse	80

9.2.2. Sprog, ceremonier og rammer - analyse	84
9.3. Opsummering.....	85
9.4. Kritik af vores analyse	85
10. Leavitt-Ry modellen	87
10.1. Leavitt-Ry modellen - teori.....	87
10.2. Leavitt-Ry modellen - analyse	91
10.2.1. Historie.....	91
10.2.2. Omverdenen.....	92
10.2.3. Fysiske rammer.....	94
10.2.4. Vision/værdier/mål	96
10.2.5. Belønningssystemer	97
10.2.6. Organisationskultur.....	98
10.2.7. Opgaver.....	98
10.2.8. Struktur	99
10.2.9. Aktører	100
10.2.10. Teknologi	100
10.3. Opsummering.....	102
10.4. Kritik af vores analyse	103
11. Samlet konklusion.....	104
11.1. Hvorfor indfører begge styrelser organisationsmodellen med områdestruktur	104
11.2. Hvorfor tager indførelsen af områdestruktur knap 2 år længere i Skov- og Naturstyrelsen end i Miljøstyrelsen	105
12. Perspektivering	109
12. Litteraturliste.....	111
13. Bilagsoversigt	114

Forord

I denne masterafhandling sætter vi fokus på organisationsændringer i to styrelser under Miljøministeriet: Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen.

Vi vil nærmere se på, hvorfor to søster-organisationer vælger at indføre den samme organisationsmodel, og hvorfor indførelsen af den stort set identiske model indføres meget hurtigt i den ene organisation, Miljøstyrelsen, og relativt langsomt i den anden organisation, Skov- og Naturstyrelsen.

Overvejelserne om indførelse af ny organisation startede i foråret 2003, hvor den daværende direktion i Skov- og Naturstyrelsen besøgte Energistyrelsen for at høre om deres arbejde med implementering af en såkaldt områdestruktur, dvs. en fusionering af klassisk organiserede kontorer i større enheder, ledet af et chef-kollegium på 2-4 personer i fællesskab.

En af vicedirektørerne i Skov- og Naturstyrelsen blev få måneder efter direktør for søsterstyrelsen Miljøstyrelsen. Samme efterår blev der i begge styrelser arbejdet med tanker om at reorganisere til en område-model.

I august 2003 annoncerer direktøren for Miljøstyrelsen, at styrelsen skal have en ny struktur efter område-modellen. Strukturen indføres den 1. januar 2004.

I juni 2003 orienterer direktionen i Skov- og Naturstyrelsen om, at direktionen nærmere vil drøfte en omstrukturering af den centrale del af Skov- og Naturstyrelsen. Først 1. september 2005 indføres områdestruktur i Skov- og Naturstyrelsen, altså først knap 2 år efter indførelse af organisationsmodellen i Miljøstyrelsen.

Organisationsændringer sker hyppigt i den offentlige sektor, og enhver organisationsændringer er forbundet med et betydeligt ressourceforbrug. Dels i form af ressourcer der går til planlægningen af den nye organisation, dels til selve implementeringsarbejdet i opstart og konsolideringsfasen.

Vores masterafhandling er primært indenfor disciplinen organisationsteori, hvor der ofte arbejdes med 3 ”skoler”; den modernistiske, den symbolfortolkende og den postmoderne, som hver især tilbyder en forståelse af, hvordan organisationer fungerer.

Ifølge Mary Jo Hatch er det modernistiske perspektiv også kendt som det rationelle, som det åbne systemperspektiv med en positivistisk og kvantitativ fremgangsmåde. Det symbolfortolkende perspektiv har været kendt under betegnelser som den kvalitative tilgangsmåde, og er af og til ensbetydende med den retning, som fokuserer på

organisationskultur. Det postmoderne perspektiv har bl.a. forbindelse til kritisk organisationsteori (Hatch 2004, p. 7).

Vi arbejder i denne masterafhandling primært indenfor den modernistiske indgangsvinkel. Vi er i afhandlingen af den opfattelse, at organisationer i nogen grad kan sammenlignes - i hvert fald når de begge er indenfor samme organisationsfelt. Vi synes således, at det giver mening at foretage en komparativ analyse af de to styrelser.

Vi har som udgangspunkt ikke en forudindtaget mening om, hvorvidt hurtige eller mere langvarige organisationsændringer er at foretrække. Vi finder det dog interessant at analysere, hvorfor ændringerne tidsmæssigt har været så forskellige. Umiddelbart er der to yderpunkter - enten at hastigheden var tilsigtet/planlagt - dvs. at der var en bestemt filosofi bag ændringshastigheden, eller at hastigheden ikke var planlagt, og at denne således var styret/påvirket af alle de deltagende interessenter.

Vi har fået under arbejdet med masterafhandlingen fået mange input fra de to direktører i Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen, Hans Henrik Christensen og Ole Christiansen, der i forbindelse med interviewene har givet os værdifuld viden om målene og tankerne bag organisationsændringerne.

Endvidere har vi via de to direktører fået adgang til en lang række interne arbejdsdokumenter, referater fra chefmøder, møder i samarbejdsudvalg mv., der har givet os et rigtigt godt empirisk grundlag.

Endvidere en tak til Claus Torp, kontorchef i Miljøstyrelsen, og Peter Brostrøm, kontorchef i Skov- og Naturstyrelsen, for at dele deres viden med os i forbindelse med vores interviews med dem.

Og ikke mindst en stor tak til vores vejleder Jens Astrup Madsen, som vi har haft en rigtig god sparring med i hele processen - lige fra den indledende problemformulering og -afgrænsning til den endelige aflevering af opgaven.

1. English summery

In this CBS MPA master thesis we focus on organisational change in two agencies within the Danish Ministry of Environment. We take a closer look on why these two sister agencies chooses to implement the same organisational model. We also ask why the process in one agency, the Danish Forest and Nature Agency (DFNA), takes two years longer than the case in the other agency, the Danish Environmental Protection Agency (DEPA).

We take an analytic approach as contrary to a prescriptive approach. We do however subscribe to a primarily modernistic view; it makes sense to us to do organisational comparisons and from our point of view management does matter at least to some degree.

The actions and the explanations of the director generals of the two agencies are our main analytical focus. Our empirical material includes interviews with director general Ole Christiansen of the DEPA and director general Hans Henrik Christensen of the DFNA. We also conducted interviews with a head of division from each agency and were given access to a substantial number of internal documents regarding the organisational change processes.

The two agencies were until 2003 organised in a classic weberian, hierarchically of-fice structure. A new “unit structure” were proposed by the two director generals inspired by similar changes in the Danish Energy Agency. Basically the idea was to merge two or three divisions typically comprising 10-30 staff members into units with 50 – 70 staff members managed by a joint team of 2-3 former head of divisions becoming equally ranking as heads of a “unit”. The declared rational was to facilitate better resource allocation and prioritizing of tasks within a frame of increasing number of tasks and services and declining or fixed budgets.

Following a change of government both agencies faced budget cuts and were forced to fire staff members in 2002. The Ministry of Finance performed budget analysis on the two agencies in 2002-2003 suggesting fixed (DFNA) or further reduced (DEPA) appropriations.

The director of the DEPA took up office in August 2003. The former director resigned rather dramatically some months before protesting against the budget cuts. The new director of the DEPA implemented the new structure by January 2004. In the summer of 2003 the DFNA initiated a process where a working group with participation all different kinds of staff members and management debated on the criteria of success and how professional interaction should be in a new unit structure.

In order to suggest relevant answers to the questions put forward we perform a number of analyses.

Within the legitimacy framework of Suchmann (1995) we conclude that legitimacy considerations are central in understanding the rationale of implementing the new organisational structure. The DEPA needs to repair its legitimacy and is therefore more liable to isomorphic behaviour. Institutional isomorphism (*sensu* DiMaggio & Powell 1983) seems however to play a role also in the case of the DFNA.

Organisational culture and the change of culture is then discussed primarily on the basis of Schein (1993, 1994). We find that the culture in the DEPA is more open towards management. The culture in the DFNA is characterised by a tradition of debate on managerial initiatives. Both agencies work goal-directed with artefacts and values connected to the concept of the new organisational model. The advantage of the long process in the DFNA may be an easier refreezing (*sensu* Lewin 1947).

A power analysis does not in this thesis provide clear answers as regard impact on speed in the organisational change processes. The different power forms used by management in the two agencies seems to accommodate the different organisational cultures.

Fog et al. (2002) provides a framework to evaluate the storytelling of the organisational change process. The storytelling presented by the two directors is significantly different. The director of the DFNA presents a rather straightforward story of finding the best and optimal model of organising. The director of the DEPA refers to the organisational mental chock and paralysed condition following firing of staff, the resignation of the former director and the budget analysis of the Ministry of Finance. The DEPA was in need of direction and hope. A reorganising was the answer. We suggest that the different storytelling have had an impact on the speed of organisational change.

An account of critical factors in organisational change based on an elaborated Leavitt model (Nielsen & Ry 2002) confirms the importance of culture including organisational history. Furthermore different emphasis on physical lay-outs might explain a half year in the time difference of totally two years.

2. Indledning

2.1. Præsentation af masteropgavens forfattere

Vi er to forfattere til denne masterafhandling. Vi har hver især det meste af vores karriere arbejdet indenfor den offentlige sektor, og har hver især været involveret i mange organisationsændringer.

Søren Korsholm er ministersekretær for miljøministeren. Er oprindeligt uddannet forstkandidat, og har tidligere arbejdet i Skov- og Naturstyrelsen, Økonomikontoret samt i Miljøministeriets Departement, Ledelsessekretariatet.

Henrik Vagner er sekretariatschef i Københavns Kommune, Plan & Arkitektur. Er oprindeligt uddannet jurist, men har i flere år arbejdet som økonom i Arbejdsministeriets (nu Beskæftigelsesministeriets) departement samt i Banestyrelsen (nu Bane-Danmark). Kommer fra en stilling som sekretariatschef i Birkerød Kommune.

2.2. Moderniseringen af den offentlige sektor

En del af bagtæppet for denne opgave er moderniseringen af den offentlige sektor, hvor der især efter 2. verdenskrig løbende har været initiativer. Alene væksten i den offentlige sektor i 60'erne og 70'erne medførte et stigende behov for styring af sektorens økonomi og service.

Foruden den øgede fokus på styringen af de offentlige udgifter var et af hovedformålene med de offentlige reformer i højere grad at betragte borgerne som "kunder" eller brugere af de offentlige serviceydelser - lidt a la forholdet mellem en virksomhed og dens kunder.

Den overordnede ramme for reformerne i 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne var Moderniseringsprogrammet, der blev iværksat i 1983. Moderniseringsprogrammet indebar væsentlige initiativer med direkte betydning for centraladministrationen:

- En budgetreform i 1984, der decentraliserede en række beslutninger til de enkelte ministerområder og forvaltningsenheder, samt indførelse af totalrammestyring af ministeriernes nettoudgifter. Reformen indebar også en ændring af detailstyringen af ministeriernes personaleforbrug. Så længe ministerierne holdt sig inden for en ramme for det samlede personaleforbrug og lønsum, kunne ministeriet selv styre ansættelser (dog ikke chefstillinger).
- Lancering af en koncernstyringsmodel i 1986. Modellen indebar faste dialog- og samarbejdsformer mellem departement og styrelser.

- Fristyrelsesforsøget i 1992. Forsøget indebar, at der mellem en styrelse og et departement blev indført en kontraktstyring. Kontraktstyringen betød, at styrelserne fik udvidet frihed på en række områder, mod at der til gengæld blev opstillet resultatkrav for styrelsens aktiviteter i kontraktperioden (Finansministeriet 2001, p. 11-12).

Moderniseringen af den offentlige sektor i Danmark kan ikke betragtes isoleret. I 2001 udgav den britiske professor Christopher Hood sin berømte artikel om New Public Management (NPM) "A Public Management for All Seasons" (Greve 2003, p. 67).

I Hood artikel fremkom han med tre væsentlige pointer vedr. New Public Management:

1. For det første præsenterede han NPM som en ny tendens i den offentlige sektor, hvor der fandt en udvikling sted bl.a. med fokus på synlig professionel ledelse, eksplicite mål for performance, fokus på output, konkurrence og markedsføring, brug af ledelsespraksis fra den private sektor, f.eks. større fleksibilitet i ansættelsesforhold, effektiv ressourceudnyttelse mv.
2. For det andet blotlagde Hood NPM's teoretiske udgangspunkt, hvis hovedvægt er nyere økonomisk organisationsteori; transaktionsomkostningsteori og principal-agentteori.
3. Endelig italesatte Hood forskellige værdier i den offentlige sektor, bl.a. at "Holde den offentlige sektor strømlignet og målrettet", at sørge for "fairness og ærlighed" samt at gøre den offentlige sektor "robust og modstandsdygtig". (Greve 2003, p. 68-69)

New Public Management teorien har følgende hovedindhold:

- Effektivitet, markedsliggørelse, brugere. Med en markedsliggørelse skulle den offentlige sektor bringes til i højere grad at ligne den private sektor, hvor det i sidste ende er efterspørgslen, der regulerer udbuddet.
- Sektorrevolution, brugerindflydelse. Det typiske eksempel er opdelingen og i nogen grad privatiseringen af de store offentlige infrastrukturopgaver; f.eks. jernbanenettet, vejnettet, telefoni mv. Brugerindflydelse sker især gennem brugergrupper indenfor det sociale område (børneinstitutioner, skoler, plejecentre mv.)
- Management, autonomi og kontrakter. Langt de fleste topledere har i dag resultatkontrakter, hvis formål er at sikre en sammenhæng mellem performance/resultater og løn.

Moderniseringen af den offentlige sektor i Danmark er efter vores opfattelse inspireret af New Public management tankerne. Dette kan bl.a. aflæses i den øgede fokus på

privatisering, udlicitering, bestiller-udbyder modeller (BUM) samt økonomiske incitamentstrukturer. Ønsket kan helt overordnet siges at være at levere offentlige ydelser af høj kvalitet, der i videst muligt omfang imødekommer kundernes behov.

2.3. Formålet med vores master

Formålet med vores master er at få tilfredsstillet vores erkendelsesinteresse omkring hvorfor to organisationer under samme ministerområde vælger at indføre den samme organisationsmodel, og hvordan det kan være, at der er stor forskel på hastigheden i indførelsen.

Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen har begge indført en struktur, hvor man samler flere af de traditionelle kontorer i et større område/enhed med en ledelse bestående af et chefkollegium.

Vi finder det interessant at analysere, hvorfor to selvstændige styrelser vælger netop den samme organisationsmodel. Er det fordi at denne model er specielt velegnet til netop de to styrelsers opgaveportefølje, er det fordi at denne model er ”oppe i tiden” lige nu, eller er grunden en helt anden.

Endvidere er det interessant at analysere, hvorfor der er så stor tidsmæssig forskel i indførelsen af organisationsmodellen. Er det et bevidst valg fra beslutningstagerne, skyldes det manglende styring af processen, eller var konteksten for de to styrelser så forskellig, at implementeringshastigheden alt andet lige måtte blive markant forskellig.

Vi vil igennem vores videre karriere med al sandsynlighed selv komme til at medvirke i og implementere en række organisationsændringer.

Det er derfor særdeles relevant for os at få viden om, hvorfor bestemte organisationsmodeller ofte vælges frem for andre, samt at få viden om, hvilke forhold der har indflydelse på hastigheden af indførelsen af organisationsændringer, en viden som måske også kan anvendes i forhold til andre ændringer.

Vores empiriske grundlag er relativt begrænset - det består af de to styrelser. Det vil derfor nok være urealistisk at tro, at vi ud fra vores analyser vil få en generel viden om ovenstående spørgsmål. Vi håber dog, at vi ud fra vores case at kunne udlede nogle generelle betragtninger om organisationsændringer med fokus på ”hvorfor” organisationsændringerne besluttes/igangsættes og ”hvordan” den faktiske indførelse sker.

Det er ikke vores mål at komme med en vurdering af, hvilke organisationsmodeller der i en given kontekst er de mest hensigtsmæssige. Vi ser organisationsændringer som et redskab til at få organisationen til at arbejde på en anden måde, både med hen-

syn til den interne fordeling og prioritering af opgaverne, men lige så meget med hensyn til et evt. ændret blik på output.

Vores interesse er ikke knyttet til den bestemte organisationsmodel, men nærmere til, hvorfor nogle organisationsmodeller på nogle tidspunkter vælges frem for andre.

Det er vores vurdering, at organisationsændringer vil ske stadigt hyppigere i den offentlige sektor. Dette tema er også anført i Strukturkommissionens betænkning fra januar 2004, hvori det i de indledende afsnit bl.a. er anført at:

”Det er imidlertid også kommissionens samlede vurdering, at den nuværende struktur og opgavefordeling er forbundet med en række svagheder. Samtidig vurderer kommissionen, at den offentlige sektor – som den er indrettet i dag – ikke i tilstrækkeligt omfang vil være i stand til at håndtere fremtidens udfordringer.

.....

En række forhold indikerer således, at de nævnte svagheder – ikke mindst de, som er knyttet til størrelsen af forvaltningsenhederne – vil blive mere fremtrædende i årene fremover. Dette skyldes blandt andet den demografiske udvikling, den øgede mobilitet og de stigende pendlingsafstande samt den meget snævre makroøkonomiske ramme.” (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004, p. 13).

Som det kan ses af dette udpluk, er der en række forhold i det danske samfund, der gør, at der vil være stigende fokus på den offentlige opgavevaretagelse. En meget vigtig årsag er den demografiske udvikling - folk lever stadig længere, hvilket er dyrt set med offentlige økonomiske briller. Der bliver procentvis færre i den arbejdsduelige alder til at forsøge de, der står udenfor arbejdsmarkedet.

Og dette gør, at der er fokus på en fortsat effektivisering af hele produktionen i den offentlige sektor. Vi vil forsøge at supplere disse rationelle og instrumentelle forklaringer på effektiviseringstiltag.

2.4. Problemformulering

Som det fremgår ovenfor, har vi et todelt formål med vores masterafhandling - dels at afdække forklaringer på, hvorfor organisationsmodellen med områdestruktur bliver indført, samt at undersøge hvilke forhold, der har indflydelse på hastigheden for indførelse af en organisationsændring.

I overensstemmelse med dette, er vores problemformulering delt to i to dele:

- A. Hvorfor indføres organisationsmodellen med områdestruktur, og
- B. Hvorfor tager indførelsen af områdestruktur knap 2 år længere i Skov- og Naturstyrelsen end i Miljøstyrelsen

Hvorfor er det, at vi helt overordnet finder det interessant at analysere organisationsændringer? Dette skyldes, at vi grundlæggende anser strategiske (organisations)forandringer som reorganisering af det organisatoriske handlerum. Ved at organisere organisationen på en bestemt måde, kan man således få organisationen til at rette sin energi og arbejdsindsats mod bestemte mål.

Organisationsformen er efter vores opfattelse medvirkende til, hvilket output organisationen præsterer, men selve organiseringsprocessen rummer også en række ledelsesmæssige muligheder, der ikke kan henføres til et snævret fokus på output.

Vi er klar over, at det er ambitiøst at stille spørgsmålene ”hvorfor”. For forklaringerne er næppe enkle, og der er givet mange faktorer og mulige delforklaringer, som ikke er omfattet af vores analyser. Vores opgave giver således indrømmet ikke et fuldt svar på ”hvorfor”. Vi mener dog at kunne komme med en række hovedforklaringer på, dels hvorfor netop den specifikke model indføres i de to styrelser, dels hvorfor der er forskel i indførelshastigheden.

Med første del af analysen prøver vi primært at komme med et svar på, hvorfor en given organisationsmodel på et givent tidspunkt vælges frem for en anden. Er det en tilfældighed, er det fordi en bestemt organisationsmodel på et bestemt tidspunkt overordnet er mest hensigtsmæssig, eller er forklaringen en helt anden?

Med anden del af analysen fokuserer vi yderligere på den tidsmæssige forskel i implementeringshastigheden. Vi finder denne vinkel interessant og relevant af to overordnede grunde: en analytisk og en ledelsesmæssig erkendelsesinteresse.

Den ledelsesmæssige erkendelsesinteresse knytter sig til at der kan være fordele i at vælge enten den ene eller den anden model. Fordelene med den hurtige model kan være, at ”usikkerhedsperioden” for medarbejderne mindskes, arbejdsindsatsen med forberedelsen er ikke så lang, og organisationen er hurtigt ovre i sin nye struktur. Fordelen vil den længerevarende model kan være, at ændringen cementeres mere, opbakningen blandt medarbejderne er større hvis processen har været involverende mv. Endelig har (høj/lav) hastighed i processer muligvis en tendens til at blive tilskrevet en egen-værdi (f.eks. hurtige processer er bedre end langsomme).

Analytisk bliver interessen for hurtig/langsom et særligt blik at iagttage de to styrelser med, en rød tråd i sammenligningen af de to processer.

For at besvare vores problemstilling, har vi til hvert af hovedspørgsmålene valgt disse analytiske indgangsvinkler:

Ad A Vedrørende indførelse af organisationsmodellen med områdestruktur, dvs. *hvorfor* områdestruktur anvendes, har vi valgt denne analyse:

1. *Legitimitets- og isomorfianalyse*. I dette afsnit vil vi nærmere undersøge hvor inspirationen/ideen til at styrelserne vælger at indføre den konkrete organisationsmodel kommer fra. I denne del af masteropgaven vil vi analysere de ydre rammer for gennemførelsen af organisationsændringen. Denne del af masteropgaven kan anskues som et baggrundstæppe for 2. del af afhandlingen, hvor vi nærmere vil søge at belyse årsagerne til den tidsmæssige forskel i indførelsesshastigheden.

Ad B I relation til den tidsmæssige forskel i indførelsesshastigheden, dvs. *hvorfor* der er forskel i hastigheden, har vi valgt disse 4 analyser:

1. *Organisationskultur*. I dette afsnit vil vi nærmere se på, hvorvidt der kan være en forbindelse mellem organisationskulturen i henholdsvis Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen, og den hastighed som organisationsændringerne gennemføres med i de to organisationer.

Vi har en modernistisk tro på, at kulturen i en given organisation påvirker den måde organisationen arbejder på. Og dermed også hvordan - og med hvilken hastighed - organisationsændringer gennemføres. Vi håber at vores analyse kan vise, at de to organisationer generelt har en så forskellig kultur, og at denne kan siges at have indflydelse på, med hvilken hastighed organisationsændringen gennemføres.

2. *Magt*. I dette afsnit vil vi nærmere se på topledelsens dvs. de to direktører Hans Henrik Christensen (Skov- og Naturstyrelsen) og Ole Christiansen (Miljøstyrelsen) anvendelse af magt og magtressourcer i processen i de to styrelser, for at få organisationsændringen gennemført, og hvad denne anvendelse i givet fald har betydet for hastigheden.

I denne analyse vil vi anlægge et magtperspektiv og nærmere se på, hvilken type af magt de to direktører anvender. Her har interviewene afdækket, at de to direktører - tilsyneladende - har anvendt meget forskellig magt.

Direktørernes position i de to organisationer har endvidere været meget forskellig - den ene var helt nytiltrådt, og den anden havde haft sin position gennem en årrække.

3. *Storytelling*. I dette afsnit vil vi nærmere undersøge, hvad er det for en fortælling som topledelsen præsenterer organisationsændringen med, og om dette betyder noget for hastigheden i indførelsen.

Når vi anvender storytelling er det således for at analysere topledelsens tilgang til ændringerne. Hvad er det for en historie/fortælling de præsenterer for medarbejderne og omverdenen, og hvilken begrundelse er det de bruger for at sætte denne ændring i gang. Vi vil se på, om der er en forskel i historierne, der vil kunne bidrage til at forklare, hvorfor organisationsændringen i Miljøstyrelsen gennemføres på langt kortere tid end den tilsvarende ændring i Skov- og Naturstyrelsen.

4. *Leavitt-Ry*. I dette kapitel vi med udgangspunkt i Leavitt-Ry-modellen analysere, hvilke årsager der - foruden de ovennævnte årsager vedr. magt, storytelling og organisationskultur - kan medvirke til at forklare forskellen i hastigheden mellem implementeringen af organisationsændringen i de to styrelser.

Første del af masteropgaven udgør således grundlaget for anden del. Når vi har kommet med bud på, hvorfor netop den bestemte organisationsmodel vælges, vinkler vi resten af vores analyser på, hvorfor der er så stor forskel i implementeringshastigheden.

Den sidste del - analysen af tidsdimensionen - vægter mest.

2.5. Tidsmæssig afgrænsning af opgaven

Den tidsmæssige periode for vores afhandling er fra sommeren 2003 til efteråret 2005. Dette skyldes, at det var i sommeren 2003 den daværende direktion i Skov- og Naturstyrelsen satte processen om organisationsændringen i gang. En proces der resulterede i, at styrelsen fik ny organisation i september 2005.

Processen i Miljøstyrelsen fandt sted fra august 2003 til årsskiftet 2003/2004, dog med efterfølgende justeringer.

3. Metode og databehandling

I vores masterafhandling ønsker vi at få svar på, hvorfor den givne organisationsmodel overhovedet vælges, og hvorfor indførelsen af denne tager næsten to år længere i Skov- og Naturstyrelsen end i Miljøstyrelsen.

For at få belyst dette, har vi haft brug for at tale med de to centrale beslutningstagere og to involverede kontorchefer i de daværende processer. Vi har været meget privilegerede, og har haft mulighed for at gennemføre interviews med:

Direktør Hans Henrik Christensen, Skov- og Naturstyrelsen
Direktør Ole Christiansen, Miljøstyrelsen
Kontorchef Peter Brostrøm, Skov- og Naturstyrelsen
Kontorchef Claus Torp, Miljøstyrelsen.

Endvidere har vi fået fuld adgang til referater fra diverse interne møder, f.eks. referater fra chefmøder, fra samarbejdsudvalgsmøder mv. Materiale, der ellers ikke umiddelbart er tilgængeligt for offentligheden. Endvidere har vi fået adgang til at kontakte alle de involverede parter i processerne - et tilbud som vi dog ikke har gjort brug af.

Det empiriske materiale udgøres således af

- interviews med direktørerne for de to styrelser
- interviews med en kontorchef fra begge styrelser
- referater fra samarbejdsudvalg
- notater fra arbejdsgrupper nedsat i forbindelse med omorganiseringen
- andet skriftligt materiale fra styrelserne med relevans for opgaven
- budgetanalyser af de to styrelser udarbejdet af Finansministeriet, Miljøministeriet og styrelserne kort forinden omorganiseringerne

Det empiriske materiale - dvs. alle de interne dokumenter fra de to styrelser, de to budgetanalyser samt er vedlagt i bilagsmappe. Diktafonkassettebånd fra de 4 interviews eksisterer kun i én udgave, og er afleveret til MPA-sekretariatet.

Som ovenfor nævnt, er det vores ambition at komme med bud på, hvorfor organisationsmodellen indføres, og hvorfor indførelshastigheden er så forskellig i de to styrelser.

I den indledende fase af masterafhandlingen har vi naturligvis gjort os overvejelser om, hvilket datamateriale, der ville kunne være relevant og ønskeligt i vores analyser.

Al det skriftlige materiale vi er i besiddelse af kan primært karakteriseres som beslutningsreferater. Der er ikke skriftligt materiale, der indeholder overvejelser eller vur-

deringer af, hvorfor bestemte valg træffes. I dette materiale kan vi alene se, hvilke valg der træffes hvornår.

I de gennemførte interviews derimod har vi haft lejlighed til at stille spørgsmål vedr. processen. Og her har vi benyttet os af at kunne spørge nærmere ind til, hvorfor alene visse emner blev lagt op til drøftelse, hvad tankerne bag de forskellige procesvalg var mv. Det skriftlige og mundtlige empiriske materiale har således givet os forskellige tilgange/vinkler vedr. processerne i de to styrelser.

Som udgangspunkt har vi således et godt empirisk materiale. En svaghed er dog, at forløbet ligger op til 3 år tilbage i tiden, og centrale overvejelser og detaljer - primært vedr. de forskellige procesvalg - kan være gået tabt, eller står ikke længere klart i erindringen hos vores interviewpersoner.

3.1. Analyser af egen organisation

At skrive masterafhandling og analysere ens egen organisation har en række fordele. Dels er der fordelene ved at have stor information om en given problemstilling og umiddelbart at kunne vurdere, om der er ”kød” nok på problemstillingen. Dels er der den fordel - især hvis man er placeret centralt i organisationen - at man har adgang til en del informationer som en ekstern part ikke ville have adgang til, eller ikke engang ville vide eksisterede. Vi har haft den fordel, at Søren som ministersekretær har en bred kontakthorisont i hele Miljøministeriet, og at disse kontakter har været meget hjælpsomme med at skaffe os den information vi måtte ønske.

Man skal dog heller ikke være blind for, at der kan være en række ulemper ved at skrive om sin egen organisation.

En af farene er selektiv perception, dvs. faren ved at man bare ser det man forventer at se. Og her kan det være vanskeligt at studere ens egen virksomhed eller arbejdsplads, fordi ens perspektiv er begrænset og fastlåst på grund af en lang, grundig og ofte skjult socialisering.

Også Ry Nielsen og Pål Repstand (Nielsen & Repstand 1993, p. 28) opregner en række begrænsninger ved at studere sin egen organisation. De nævner bl.a., at man ofte alene er i stand til at anlægge et frøperspektiv på forholdene. Man kommer simpelt hen til at overtage de gængse lokalt herskende forklaringer på bestemte organisatoriske problemstillinger.

Og særligt når det drejer sig om interviewsituationer kan både den interviewede og interviewerens let komme til at tale forbi hinanden eller ikke uddybe problemstillinger nok. Dette fordi den interviewede regner med, at interviewerens allerede ved god besked, dels fordi interviewerens ikke vil udstille sin ”uvidenhed” overfor en nær samarbejdspartner.

Vi har i videst muligt omfang søgt at være meget opmærksomme på disse faldgrupper. Det har givet været en fordel, at vi ikke begge er ansat i Miljøministeriet. Dette har gjort, at Henrik legitimt har kunne stille nogle til tider meget grundlæggende spørgsmål, uden at dette har virket kunstigt. Og det har samtidig gjort, at interviewpersonerne har skulle svare på nogle meget fundamentale spørgsmål - spørgsmål der ellers ikke ofte bliver stillet internt i de to styrelser, idet ”sådan er det jo bare her”.

I forhold til vores samarbejde - både om den overordnede problemstilling, gennemførelse af interviewene og den efterfølgende bearbejdning af data - har det endvidere været en stor fordel at vi har kunne udfordre hinanden med vores ”uvidenhed” og ”forudfattede viden” om de forskellige problemstillinger i forhold til de to styrelser.

3.2. Gennemførelse af interviews

Vores arbejds-problemformulering har været eksplorativ. Vi har altså stillet spørgsmålet: ”Hvorfor indføres områdestruktur”. I anden del af analysen har vi fokuseret på hastigheden, og har stillet spørgsmålet: ”Hvorfor er der stor forskel i hastighed for gennemførelse af omorganisering i de to styrelser”.

At vores tilgang har været eksplorativ betyder, at vi ikke har haft en forudfattet normativ tese vi ville teste. Vi har således ikke udarbejdet denne afhandling med en hypotese om, at indførelsen af den konkrete organisationsmodel skyldes bestemte forhold, eller at hastighedsforskellen skyldes andre forhold.

Men naturligvis har vi haft nogle anelser eller antagelser om, hvor vi muligvis ville kunne finde en årsag eller forklaring – og dette afspejles jo i de analyser vi har valgt at gennemføre. Der er en grund til, at vi f.eks. vælger en legitimitets- og isomorfi analyse frem for f.eks. en garbage can analyse. Og det er jo fordi vi forventer, at legitimitets- og isomorfianalysen kan give nogle bedre svar end andre analyser.

Tilgangen til interviews og indsamlingen af det kvalitative datamateriale har vi holdt forholdsvis åbent.

Aftalerne om interviews er i første omgang lavet mundtligt. Der er derefter lavet kalenderreservationer med en kort introduktion til hvem vi er og hvad vores interesse i interviewene ville være. Altså hvad vi gerne ville tale om og have svar på (Bilag FORB 1).

En nedskrevet introduktion til interviewet (Bilag FORB 2) var indledningen ved alle interviews. Her fik vi respondenternes accept af, at interviewet blev optaget på bånd som intern dokumentation. Vi oplyste interviewpersonerne om, at båndene kun vil være tilgængelig for de interviewede, forfatterne af masteropgaven, vejleder og censor.

I forhold til, at processerne på direktørplan i de to styrelser tilsyneladende havde været noget forskellige, havde vi udarbejdet en interviewguide til hver af direktørerne. Hovedparten af spørgsmålene var sammenfaldende, men der var et par spørgsmål, vi særskilt ville stille til hver af direktørerne. (Bilag FORB 3 og 4)

Med hensyn til kontorcheferne udarbejdede vi alene én interviewguide (Bilag FORB 5). Vi har ikke ønsket at presse interviewene ind i minutiøst at skulle følge den udarbejdede ramme, men har i stedet anvendt den som checkliste og støtte gennem interviewet.

Vi har udarbejdet spørgsmålene således, at de i hvert fald dækkede de centrale elementer, vi gerne ville have belyst. Til direktørerne var det bl.a., hvilke udfordringer som deres styrelser stod overfor, da de besluttede sig for at iværksætte organisationsændringerne. Og endvidere ville vi gerne nærmere have afklaret, hvorfra de fik inspirationen til ændringen. Dette var bl.a. til brug i kapitlet om legitimitet og isomorfi.

Også kontorcheferne blev spurgt, hvor de troede ideen til organisationsændringen kom fra, og hvem der egentlig ønskede den nye organisation. Dette var bl.a. med henblik på at vi i kapitlet om storytelling kunne se "historien" fra flere perspektiver, dels fra topledelsen, dels fra mellemlædelsen.

Vi har bestræbt os på i vores spørgsmål at starte meget åbent, og så reagere med opfølgende mere specifikke spørgsmål hvis nødvendigt. Ideen har været, at den tilgang giver den mest afslappede atmosfære - og dermed de bedste og mest fyldestgørende svar fra den interviewede. Endvidere har vi været opmærksomme på det gode interviewprincip ikke at spørge om værdier og antagelser. Sådanne spørgsmål kan frembringe, hvad den interviewede opfatter som socialt ønskværdigt og acceptabelt. I stedet har vi som interviewere stillet spørgsmål, som vi håbede kunne fremkalde en naturlig historie med de detaljer, som den interviewede huskede bedst (Schein 1994, p. 168).

De udarbejdede spørgeguides fokuserer på to fokusområde:

- Rammer og bevæggrunde for omorganisering under overskriften "udfordringer".
- Forløb og aktører under overskriften "proces".

Endelig blev der spurgt til vurderinger af organisationernes omstillingsparathed og årsagerne til forskellen i hastighed for organisationsændringen.

Interviewene med de to kontorchefer blev aftalt efter at interviewene med de to direktører var gennemført. Ønsket om interviewene med de to kontorchefer havde afsat i to interesser:

1. Det var slående hvor forskelligt de to direktører talte om processen med indførelse af områdestruktur. Vi ville gerne have en indikation af, hvorvidt den fortælling var forankret i organisationen.
2. Begge direktører havde peget på kontorcheflaget som det vigtigste fokuspunkt for, om den nye struktur succesfuldt kunne indføres. Vi ville gerne have en indikation af graden hvormed den nye struktur er forankret i organisationens daglige liv.

En af fordelene ved interviewene var, alle parter - dvs. både den interviewede og de to interviewere - arbejder i den offentlige sektor tæt på en minister/borgmester. Vi arbejder således i samme kontekst, har samme sprog, samme "skoling" mv., og har i det hele taget en glimrende kommunikation, og umiddelbart en ens sprogkultur, hvilket ellers kan være et problem, især hvis enten den interviewede og interviewereren ikke er meget rutinerede i denne arbejdsform. (Borum 1998, p. 3)

En af ulemperne er til gengæld måske, at vi ikke udfordrer hinanden tilstrækkeligt i interviewene, idet vi i høj grad tager de samme emner for givet, og er fanget af en ens kontekst.

Borum (Borum 1998, p. 10) har udarbejdet en oversigt over fordele og ulemper ved hhv. interview og spørgeskemaundersøgelse som dataindsamling. Fordele og ulemper vedr. interview er:

Standardisering	Lav (som følge af bløde spørgsmål)
Overskulelighed	Dårlig (omfattende tekst)
Forarbejdningsniveau	Lavt (da der på dette tidspunkt højst er foretaget en redigeringsmæssig bearbejdning af data)
Incitament til kreativitet (teori-, model- og hypotesedannelse)	Stort (virkelighedsnært læsestof, der indeholder engagerede og ofte indsigtfulde udtalelser)
Egnethed til afprøvning af eksisterende teorier, modeller og hypoteser mv.	Dårlig (som følge af manglende standardisering og overskulelighed)
Forventet tidsforbrug i analysefasen	Stort (som følge af det lave forarbejdningsniveau i indsamlingsfasen)

Vi har taget såvel fordele som ulemper til efterretning, og har - så godt vi nu kunne - søgt at minimere nogle af ulemperne - f.eks. ved at bruge vores spørgeguide under interviewene, således at vi fik stillet mange af de samme spørgsmål til de interviewede.

3.3. Behandling af det skriftlige materiale

Det skriftlige materiale er forud for interviewene anvendt til at forstå og beskrive det tidsmæssige forløb i de to styrelser.

I de efterfølgende analyser er der konkret refereret til det skriftlige materiale/empiri på samme måde, som der er henvist til relevant litteratur mv.

4. Intro til casen - præsentation af de to styrelser

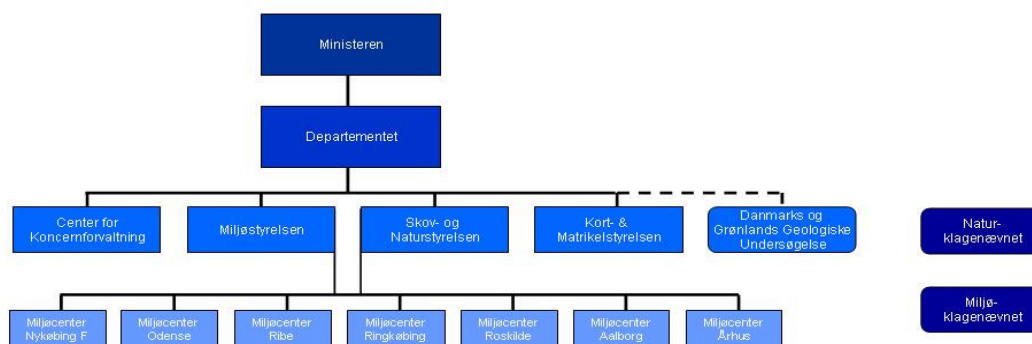
Beskrivelsen af de to styrelser som vi bruger som cases i denne masterafhandling tager afsæt i lignende beskrivelser og faktuelle oplysninger i budgetanalyserne fra 2003, styrelsernes resultatkontrakter og anmærkningstekst til finansloven for 2007.

Miljøområdet er et relativt nyt politikområde. I 1969 blev Forureningsrådet nedsat med henblik på at kortlægge miljøproblemerne i Danmark. I 1971 blev Ministeriet for Forureningsbekæmpelse oprettet og fik overført en række opgaver fra Indenrigsministeriet. I løbet af 1972-1973 blev Miljøstyrelsen oprettet. Skov- og Naturstyrelsen har historiske aner tilbage til 1806¹ med en lang historie som direktorat under Landbrugsministeriet (1911-1973). I 1987 blev Skov- og Naturstyrelsen oprettet ved en sammenlægning af Fredningsstyrelsen og Skovstyrelsen og senere Planstyrelsen.

Vi vurderer, at de to styrelser målt på politisk bevågenhed markant er de vigtigste enheder i Miljøministeriet, hvis organisationsdiagram pr. 1. januar 2007 kan ses i figuren nedenunder.

Miljøministeriets organisation

Miljøministeriet januar 2007



Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen har ansvaret for en væsentlig del af ministerbetjeningen, dvs. at styrelserne har ansvaret for rådgivning af miljøministeren på miljø- og naturområdet. Styrelserne udarbejder i forbindelse hermed udkast til ministerens besvarelser af spørgsmål og forespørgsler fra Folketinget, forslag til ny lovgivning og andre generelle forskrifter, redegørelser og handlingsplaner.

¹ Oprettelse af et særligt forstkontor i Rentekammeret

Som det fremgår af nedenstående oversigt fra finansloven for 2007, har Skov- og Naturstyrelsen ca. 3 gange så mange medarbejdere som Miljøstyrelsen. Dette skyldes, at Skov- og Naturstyrelsen foruden den centrale del af styrelsen har en række statskov-distrikter og landsdelscentre under sig, jf. nærmere nedenfor. Sammenlignes alene Skov- og Naturstyrelsen centralt med Miljøstyrelsen er forskellen i størrelse begrænset (Miljøstyrelsen er størst).

Tabel 1: Årsværksforbrug i Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen 2001-2009

Årsværk	R	R	R	R	R	FL06	FL07	FL07	FL07
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Miljøstyrelsen	410	389	343	297	263	289	295	296	295
Skov- og Naturstyrelsen	1.318	1.155	1.151	1.119	1.014	1.024	1.018	998	997

Også med hensyn til økonomien er der en forskel på de to styrelser, hvor Skov- og Naturstyrelsen bevillinger er ca. 100 mio. kr. højere end Miljøstyrelsens.

Tabel 2: Bevillinger til Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen i 2001-2009

Mio. kr. 2007-pl	R	R	R	R	R	FL06	FL07	FL07	FL07
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Miljøstyrelsen	323,0	344,1	315,5	250,2	218,3	212,6	229,3	227,4	223,7
Skov- og Naturstyrelsen	440,1	344,4	313,5	388,8	395,7	342,9	432,2	347,6	343,3

R = regnskabstal, FLxx = finanslovs budgettal

Begge styrelser er efter vores opfattelse fagbureaukratier i Mintzbergs forstand, hvor organisationerne er kendetegnet ved højt uddannede medarbejdere, beføjelserne til at træffe beslutninger er i høj grad delegeret, og støttfunktionerne er typisk ganske store for at støtte op om de højtuddannede medarbejdere (Mintzberg & Quinn 1992, p. 171-172).

4.1. Skov- og Naturstyrelsen

Skov- og Naturstyrelsen er national myndighed på skov- og naturområdet. Styrelsen varetager desuden driften af Miljøministeriets skov- og naturarealer, og er i forbindelse hermed den største producent af uforarbejdet råtræ i Danmark.

Skov- og Naturstyrelsen skal gennem varetagelse af såvel myndighedsopgaver som driftsopgaver spille en central rolle (både nationalt og internationalt) i arbejdet for en bæredygtigt balance mellem benyttelse og beskyttelse af skove, natur og kulturmiljø.

Skov- og Naturstyrelsen består af en central styrelse med en direktion, 2 kontorer og 4 områder i København. Fordelt over landet består Skov- og Naturstyrelsen desuden af 14 statsskovdistrikter og 6 landsdelscentre².

Vægten i den samlede arealdrift af de grønne aktiviteter er med tiden blevet stadig større og mere betydende. Hvor det primære fokus for Skov- og Naturstyrelsen ved dannelsen af virksomheden i 1987 var produktion af råtræ, har styrelsens fokus i arealdriften ændret sig i løbet af 1990'erne til i højere grad at være rettet mod produktion af velfærd og beskyttelse af naturen.

Skov- og Naturstyrelsens myndighedsopgaver består i administration og forvaltning af en lang række forskellige love på skov- og naturområdet, rådgivning og vejledning af amtskommuner, kommuner og andre myndigheder samt varetagelse af Danmarks internationale forpligtigelser på skov- og naturområdet. Endvidere forvalter styrelsen en række tilskudsordninger inden for skovbrug, naturforvaltning mv.

Hovedparten af Skov- og Naturstyrelsens opgaver varetages af styrelsens egne medarbejdere. Det gælder såvel myndighedsopgaverne som opgaverne i tilknytning til arealdriften. I forbindelse med sidstnævnte anvendes udlicitering dog i kombination med anvendelsen af styrelsens eget personale.

Skov- og Naturstyrelsens nettoudgiftsbevilling steg i perioden 1996-2001 fra 329,0 mio. kr. til 454,7 mio. kr. Stigningen i bevillingen skal blandt andet forstås på baggrund af et politisk ønske om at fastholde beskæftigelsen i en situation med faldende indtægter fra salg af træ. I perioden 2001-2009 falder Skov- og Naturstyrelsens nettoudgifter fra 440,1 mio. kr. i 2001 til budgetterede ca. 343 mio. kr. i 2009.

Den centrale styrelse er reduceret fra et årsværksforbrug på cirka 300 i 2001 til knap 230 årsværk i 2009.

4.2. Miljøstyrelsen

Siden oprettelsen af Miljøstyrelsen har styrelsen undergået en række ressortændringer. Den seneste større ressortændring i forhold til Miljøstyrelsen skete i forbindelse med regeringsskiftet i november 2001, hvor Energistyrelsens klimaområde blev overflyttet til Miljøstyrelsen, mens Miljøstyrelsens kontor for miljøbistand til udviklingslande (Danced) blev overflyttet til Udenrigsministeriet.

Miljøstyrelsen er national myndighed på miljøområdet og administrerer som sådan Miljøministeriets lovgivning på området. Hovedindsatsområder er bl.a. klima, luft, vand, jordforurening, kemikalier, affald, industri og støj

² Statsskovdistrikter med regionalt koordinerende opgaver i forhold til f.eks. tilskud til skovejere og større naturgenopretningsprojekter.

Miljøstyrelsen behandler også en række godkendelses- og klagesager og rådgiver kommunerne, dels i form af cirkulærer, vejledninger mv., dels direkte i forbindelse med konkrete sager. Endvidere deltager Miljøstyrelsen i et omfattende internationalt samarbejde på miljøområdet, bl.a. i EU, FN, OECD, WTO og i nordisk og arktisk regi, samt i en række regionale og globale konventioner. Miljøstyrelsen opgaveportefølje har således i altovervejende grad karakter af at være myndighedsopgaver.

Miljøstyrelsens medarbejderstab er sammensat af forskellige faggrupper. Faggrupperne er AC-teknikere, magistre, HK'ere og AC-generalister (DJØF'ere). Gruppen af AC-teknikere består af civilingeniører, akademiingeniører samt enkelte hortonomer, landinspektører, journalister, arkitekter og dyrlæger mv.

Miljøstyrelsens årsværksforbrug steg i perioden 1996-2001 fra 342 årsværk til 410 årsværk. I perioden 2001-2009 forventes Miljøstyrelsens årsværksforbrug at falde fra 406 årsværk til ca. 295 årsværk, jf. ovenstående tabel 1.

5. Organisationsændringerne i de to styrelser - et overblik over forløbet

I dette afsnit vil vi give et overblik over forløbet i organisationsændringerne i de to styrelser.

I beskrivelsen af forløbet i de to styrelser har vi lagt den skriftlige empiri til grund, og har ikke forholdt os selvstændigt til forløbet, eller foretaget vurderinger af de truffne beslutninger/valg mv. Dette har vi derimod gjort i afsnittets sidste sider om de enkelte interessegruppers deltagelse og indflydelsesmulighed. Disse sider bygger på vores vurderinger.

Den umiddelbart største forskel er naturligvis hastigheden hvormed organisationsændringen gennemføres. I Skov- og Naturstyrelsen tager ændringen næsten 2½ år - fra juni 2003 til september 2005, mens ændringen i Miljøstyrelsen umiddelbart tager under ½ år - fra august 2003 til januar 2004.

Hastigheden er dog ikke den eneste forskel i ændringerne i de to styrelser. I Skov- og Naturstyrelsen er det en bredt nedsat arbejdsgruppe, der udfører en stor del af arbejdet med ændringen, mens dette arbejde i Miljøstyrelsen er koncentreret omkring direktøren.

De indledende tanker om organisationsændringerne starter i foråret 2003, hvor både Hans Henrik Christensen og Ole Christiansen er ansat i Skov- og Naturstyrelsen, som hhv. direktør og vicedirektør. Ole Christiansen skifter til sit job som direktør i Miljøstyrelsen i august 2003.

Vores fremstilling af de centrale beslutninger og milepæle organisationsændringerne bygger primært på det skriftlige materiale vi har fra de to styrelser, dvs. referater fra møder i chefgrupperne, samarbejdsudvalgene, og de nedsatte arbejdsgrupper. Endvidere har vi arbejdsgruppernes oplæg samt andet materiale, der er blevet drøftet på møderne.

5.1. Den indledende fase

I foråret 2003 besøgte den daværende direktion i Skov- og Naturstyrelsen - som både den nuværende direktør i Skov- og Naturstyrelsen Hans Henrik Christensen og Miljøstyrelsens direktør Ole Christiansen på daværende tidspunkt var medlemmer af - Energistyrelsen, der havde indført en områdestruktur.

Organisationsændringen i Energistyrelsen skete på baggrund af de ændringer, der fulgte efter regeringsskiftet i november 2001. Et skifte der bl.a. betød ressortomlægning til Økonomi- og Erhvervsministeriet, en større omlægning i opgaveporteføljen og reduktioner i medarbejderstaben. Diskussionerne i foråret 2002 viste, at Energistyrelsen stod over for en række udfordringer og udviklingstræk i opgaver og omgivelser der måske bedst kunne løses ved også at ændre organisationen (Energistyrelsen 2002, p. 3)

Dette resulterede i foråret 2002 med et arbejde omkring omlægning til en organisationsmodel baseret på områder frem for kontorer ud fra tesen om, at dette kunne realisere ønsket om en mere fleksibel og dynamisk organisation.

Områdemodellen i Energistyrelsen var hovedtræk:

Organisering i områder med 2-4 chefer og op til ca. 50 medarbejdere

- Ved årets start tildeler direktionen Energistyrelsens områder en opgaveportefølje og en ressourceramme (årsværk/medarbejdere og driftsmidler).
- Der udarbejdes en *områdekontrakt* med hvert område om hvilke resultater der skal leveres igennem året.

Chefteamene fordeler og prioriterer medarbejdere og opgaver på:

- *Grupper* a 3-5 medarbejdere omkring et opgavefællesskab. Hver gruppe har én fagansvarlig chef.
- *Projektgrupper* omkring koncernprojekter, resultatmål og andre opgaver hvor projektformen er gavnlig.

Områderne aftaler spilleregler om:

- Chefteam-møder, informationsmøder, fagnetværk, statusopfølgning etc. Der aftales generelle spilleregler på tværs af huset for at sikre sammenhæng og koordination.
- Udvikling af nye værktøjer mv.

(Energistyrelsen 2002, p. 6-7).

Såvel Hans Henrik Christensen og Ole Christiansen var positive omkring Energistyrelsens organisationsomlægning, og ville arbejde videre med overvejelserne om indførelse af en lignende struktur i Skov- og Naturstyrelsen.

Kontorcheferne i Skov- og Naturstyrelsen får derfor Energistyrelsens rapport om deres fremtidige struktur til orientering. På mødet i samarbejdsudvalget i Skov- og Na-

turstyrelsen bliver der i juni 2003 orienteret om, at ledelsen nærmere vil drøfte organiseringen af styrelsens centrale del.

I juli 2003 får Ole Christiansen nyt job som direktør i Skov- og Naturstyrelsens søsterorganisation Miljøstyrelsen, og tiltræder dette i august måned.

5.2. Forløbet i Skov- og Naturstyrelsen

Juni 2003 På Skov- og Naturstyrelsens møde i samarbejdsudvalget (Bilag SNS 2, p. 7) orienterer direktøren om, at ledelsen vil drøfte en ny organisering af styrelsens centrale del. Overvejelserne er inspireret af Energistyrelsens nye organisering med områdeinddeling med et antal chefer og et antal medarbejdere, der bl.a. styrker det tværgående samarbejde.

På det efterfølgende møde i chefkredsen (Bilag SNS 3, p. 4) orienterede direktøren om, at der i styrelsen kunne igangsættes et projekt, hvor der vælges to områder, som ville blive organiseret med fælles ledelse, fælles arbejdsprogram og en højere grad af projektorganisering. Cheferne skulle hen over sommeren reflektere nærmere over disse tanker.

August 2003 En nedsat gruppe af kontorchefer havde udarbejdede et notat (Bilag SNS 4), hvori de drøfter målene med områdestrukturen, og kommer med anbefalinger og input til den videre proces.

Det var kontorchefernes vurdering at målene med den nye organisation var:

- At skabe en organisation, hvor ressourcerne kan prioriteres optimalt, og hvor ressourcerne fleksibelt kan flyttes mellem opgaver alt efter behov.
- At udvikle Skov- og Naturstyrelsen som arbejdsplads og gennem udfordrende arbejdsopgaver og arbejdsformer sikre medarbejdernes motivation og bevare styrelsens tiltrækningskraft.
- At skabe øget fokus på uddelegering, f.eks. gennem projektorganisering og organisering i selvstyrende grupper.
- At give chefgruppen mere rum til personaleledelse og bedre muligheder for sparring og samarbejde i egentlige chefteams.

På baggrund af de identificerede mål, var det kontorchefernes anbefalinger at:

- Kontorstrukturen bør afløses af en model, hvor styrelsen organiseres i områder.

- En områdemodel bør omfatte hele den centrale del af Skov- og Naturstyrelsen og bør indføres samtidigt i hele huset.
- I lyset af den turbulens der forventes i organisationen, er det tvivlsomt, om der på meget kort sigt kan skabes den fornødne forankring hos såvel medarbejdere som direktion. På den baggrund anbefales, at diskussionerne om ny struktur i fortsætter, og at der inden udgangen af 2003 udarbejdes et forslag til en områdemodel med henblik på implementering i løbet af 2004.
- En områdemodel skal også se på samspillet mellem direktion og områder.

November 2003 Med udgangspunkt i notatet fra gruppen af kontorchefer fra august orienterede direktøren om (Bilag SNS 5, p. 2) at han forestillede sig en proces mod en ny struktur skulle forløbe i to faser:

I første fase skal der ses på en nødvendig justering af opgavefordelingen mellem de eksisterende kontorer. Denne justering burde være på plads inden jul.

I anden fase afløses kontorstrukturen af en egentlig områdemodel. Direktionens oplæg til oprettelse af områder omfattede følgende: Naturbeskyttelse (4., 8. og 9.), plan (LPA og 11.), jordbrug (6. og 12.) samt drift (1., 2., 5. og 7.). Information og jura/internationalt holdes uden for områdestrukturen.

Med henblik på konkretisering af områdemodellen foreslog direktøren, at der nedsættes en arbejdsgruppe bestående af ressourcepersoner (både chefer og medarbejdere), som i foråret fremlægger et endeligt forslag til en områdemodel med henblik på implementering i løbet af sommeren.

På mødet i Skov- og Naturstyrelsens samarbejdsudvalg (Bilag SNS 6, p. 2) var der enighed om, at:

- Indførelse af en områdemodel kræver forarbejde og derfor nedsættes en arbejdsgruppe, som skal formulere et bud på, hvordan en områdemodel skal se ud. (Et udkast til kommissorium blev uddelt). Arbejdsgruppen skal udarbejde et beslutningsforslag til drøftelse i chefgruppen samt i SNS-Sam.
- Gruppen vil blive på ca. 15 medlemmer, udpeget af direktionen. Gruppen vil blive sammensat så bredt som muligt med deltagelse af kontorchefer, skovridere samt medarbejdere fra Haraldsgade. Medlemmerne forventes at deltage i deres kapacitet af ressourcepersoner og ikke som organisationsrepræsentanter.

ter. Tidsperspektivet er, at gruppens arbejde skal være endeligt afsluttet den 1. april 2004 med

- Definition af områder samt et konkret forslag til områdeinddeling.
- Hovedprincipper for ansvars- og rollefordeling mellem chefer og chefteams.
- Relationer og ansvarsfordeling mellem direktion, chefer og medarbejdere i en områdestruktur.
- Det sociale liv og holdidentitet i en områdestruktur.

Januar 2004

Ultimo januar var kommissoriet for arbejdsgruppen vedr. omorganisering klart. Arbejdsgruppen bestod af direktøren, 5 kontorchefer, 2 skovridere, 2 skovfogeder og 6 ACere/HKere.

Formålet med strukturændringen var i kommissoriet (bilag SNS 7, p. 1) defineret som:

- At opnå en mere fleksibel og rationel opgavetilrettelæggelse
- At skabe bedre mulighed for prioritering af opgaverne
- At skabe bedre rammer for ledelse
- At skabe bedre vilkår for videndeling og ”sparring”
- At skabe bedre muligheder for kompetenceudvikling
- At skabe fokus på udvikling af nye arbejdsformer – herunder projektorganisering.

Det var arbejdsgruppens opgave at:

- Udarbejde et konkret forslag til områdeinddeling, herunder bud på hvor mange områder og om alle kontorer skal indgå i områdestrukturen.
- Komme med forslag til hovedprincipper for ansvars- og rollefordeling mellem chefer i chefteams.
- Beskrive relationer mellem direktion, chefer og medarbejdere for såvidt angik ansvarsfordeling, herunder også uddelegering af ansvar med henblik på at sikre helhedsopfattelsen i styrelsen.
- Beskrive rammerne for hvorledes organisering i områder resulterer i effektivisering af arbejdsgange samt bevarer og udbygger de tætte samarbejdsrelationer mellem Haraldsgade og distrikterne.
- Beskrive rammerne for kontorenes ”sociale liv” i en områdestruktur.

Marts 2004

På samarbejdsudvalgets møde (Bilag SNS 8, p. 5) blev indførelsen af områdestruktur drøftet, og medarbejderrepræsentanterne tog forslaget til efterretning, og arbejdet med indførelse af områdestrukturen nu kunne begynde. Alle medarbejdere i Skov og Naturstyrelsen blev orienteret om dette pr. mail.

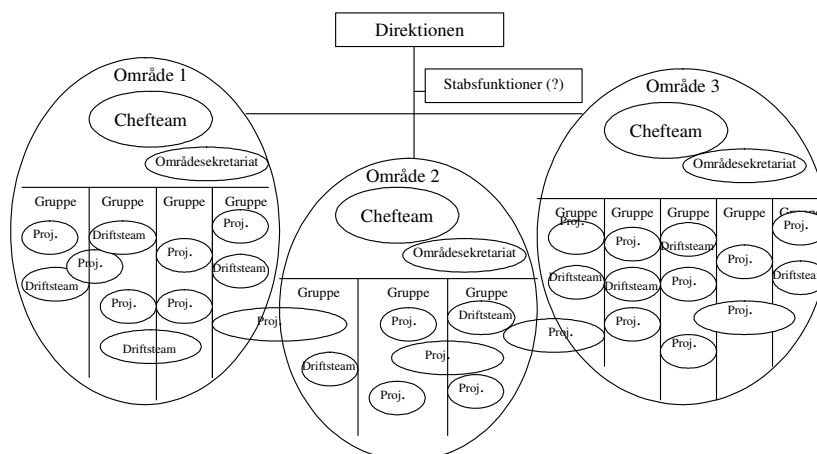
Nedsættelse af projektgruppe med deltagelse af repræsentanter for de to kommende områder og de to tilbageblevne kontorer. Projektgruppens rolle var at bistå med den praktiske implementering.

Direktionen beslutter at inddrage et konsulentfirma - Implement - til at understøtte forandringsprocessen. Den nærmere organisering planlægges af arbejdsgruppen med bistand fra Implement.

December 2004 Endelig rapport fra arbejdsgruppen om indførelse af områdestruktur i Skov- og Naturstyrelsens centrale del foreligger. Rapportens konklusion/anbefalinger (Bilag SNS 10, p. 6) var:

- Der indføres en områdestruktur i Haraldsgade, hvor kontorerne nedlægges, og i stedet oprettes 4-5 områder.
- Et område defineres som et fagligt sammenhængende afgrænset område, som ledes af et chefteam bestående af 2-4 chefer, og som har ca. 30-60 medarbejdere.
- Chefteamet fungerer som en enhed, hvorved cheferne i fællesskab er ansvarlige for den strategiske planlægning, prioritering og fordeling af opgaver. Dette foregår i løbende dialog med medarbejderne.
- Det faglige ansvar for opgaverne fordeles mellem cheferne således, at der til enhver tid er et entydigt chefansvar for alle opgaver.
- Personaleansvaret fordeles ligeledes mellem cheferne med udgangspunkt i medarbejdernes opgavesammensætning.
- I hvert område oprettes et områdesekretariat, som skal bistå såvel området som områdedledelsen og bl.a. løse de opgaver, som i dag ligger i forkontorerne.
- Hvert område inddeles i et antal faglige grupper. Der indgår typisk 5 – 10 medarbejdere i en gruppe, og grupperne nedsættes med fokus på løsningen af fagligt beslægtede opgaver.

Strukturen blev grafisk afbilledet således:



I overensstemmelse med rapportens konklusioner traf samarbejdsudvalget beslutning om at gå videre med indførelse af områdestruktur (Bilag SNS 9, p. 6).

- Februar 2005 Samarbejdsudvalget (Bilag SNS 11, p. 5-8) træffer endelig beslutning om indførelse af områdestruktur i overensstemmelse med arbejdsgruppens rapport.
- Februar 2005- Der afholdes flere chef- og områdeseminarer, hvor såvel den overordnede organisering samt områdernes egen opgavevaretagelse og organisering fastlægges.
- Juni/juli/
august 2005 Skov- og Naturstyrelsens domicil ombygges.
- September 2005 Den nye organisation træder i kraft, og styrelsen er opbygget med 6 faglige enheder: Driftsområdet, Landsområdet, Landsplanområdet, Naturområdet, Juridisk kontor samt Presse og Informationskontoret. Styrelsen ledes af en firemandsdirektion med direktør Hans Henrik Christensen i spidsen.

5.3. Forløbet i Miljøstyrelsen

- August 2003 Direktør Ole Christiansen tiltræder 25. august, og orienterer i sin tiltrædelsestale om, at der vil ske en større organisationsændring i Miljøstyrelsen.
- September 2003 Samarbejdsudvalgs-seminar hvor der blev orienteret om, at direktionen arbejder på at tegne et overordnet billede af strukturen af den nye organisation i begyndelsen af november (Bilag MST 2, p. 3). Der lægges vægt på, at der er tid nok til at føre kvalificerede drøftel-

ser om den nye struktur. Det vil indgå i drøftelserne om den nye struktur, at opgaver er og vil blive flyttet ud af Miljøstyrelsen. Der sættes ikke en endelig dato på, hvornår den nye struktur kan forventes at være færdigdrøftet. Direktionen bestræber sig på, at processen kommer til at køre så hurtigt som muligt, hvilket betyder, at implementeringen kunne ske først i det nye år.

- Oktober 2003 På et ekstraordinært møde i Samarbejdsudvalget bliver udkast til ”grundlagsnotat” præsenteret (Bilag MST 3, p. 2). Formålet med notatet er løbende at udvikle det endelige beslutningsgrundlag for Miljøstyrelsens organisationsændringer og arbejdsprogram for 2004. Notatet er en udløber af aftalerne på efterårets SU-seminar måneden forinden. Notatet skal i den kommende tid udbygges i takt med drøftelserne i ledelsen, Samarbejdsudvalget og i følgegruppen.
- November 2003 Endeligt udkast til grundlagsnotat drøftes i SU (Bilag MST 4, p. 1). I notatet er formålet med den nye struktur beskrevet som:
- At sikre den bedst mulige koordinering af logisk sammenhængende og beslægtede områder - og forbedre det tætte, daglige samarbejde. Det skal bl.a. ske ved at nedbryde grænserne imellem kontorerne og udnytte den synergi, der herved kan opstå imellem fagområderne og de enkelte medarbejdere.
 - At sikre, at Miljøstyrelsen fortsat er en attraktiv, fremtidssikret arbejdsplads, hvor der bl.a. er mulighed for kompetenceudvikling for den enkelte medarbejder.
 - At Miljøstyrelsen bliver bedre til løbende at fokusere sine ressourcer, prioritere sine opgaver og nå sine målsætninger.
 - At større enheder øger fleksibiliteten og kvaliteten i opgaveløsningen - og i ledelsen.
 - At større enheder medfører større robusthed og smidigere samarbejdsformer og rutiner.
- Endvidere var det i rapporten fremhævet at:
- Større enheder giver større fleksibilitet og højere reaktionshastighed i forhold til det løbende prioriteringsarbejde – både opgave- og medarbejdermæssigt. Større enheder mindsker sårbarheden i forhold til behovet for og udnyttelsen af nødvendige spidskompetencer og sikrer mulighed for udvikling af medarbejderkompetencerne.
 - Større enheder kombineret med etablering af en målrettet projektorganisation giver de nødvendige ledelsesmæssige muligheder for på tilsvarende vis at lede og prioritere styrelsens større udviklingsrelaterede opgaver effektivt og resultatorienteret på et strategisk grundlag.

- En organisering af styrelsen i større enheder vil således ligesom projektorganiseringen - udover nye samarbejdsformer - medføre en større fokusering på den løbende prioritering og ressourceforbrug ved udførelsen af styrelsens opgaver.
- Direktionens ledelseskapacitet skal i større omfang anvendes strategisk i forhold til opgaver og arbejdsprocesser

Drøftelse i den af SU nedsatte følgegruppe. Gruppens opgave er - indenfor de rammer, der er fastlagt med grovstrukturen - at bidrage til at udvikle en områdestruktur, der passer til Miljøstyrelsens behov - herunder opgaver, samarbejdsflader, nyorientering mv. Gruppen ”kører i to spor”. Det ene skal drøfte de opgavemæssige finjusteringer af strukturen og den overordnede ledelsesstruktur. Det andet skal drøfte rammer og spilleregler for organiseringen i områderne samt personalepolitiske spørgsmål.

December 2003 Afsluttende drøftelse i Samarbejdsudvalget af organisationsændringen (Bilag MST 5, p. 2 ff.). Fra ledelsens side blev det understreget, at formålet med den nye struktur er at skabe gode rammer for tværgående arbejde: At skabe en dynamisk, flad struktur, der understøtter det tværgående samarbejde og løbende prioriteringer.

Enhederne er forskellige og strukturen i den enkelte enhed skal videre drøftes mellem ledelsen og personalet i enhederne. Dette sker frem til omkring 1. april, hvilket giver en ”overgangsperiode” på ca. 3 måneder.

Januar 2004 Den nye organisation træder i kraft, og styrelsen er opbygget med 7 faglige enheder: Kemikalier, Vand, Industri, Klima, Pesticider, Organisation og Jura samt Affald og Jord. Styrelsen ledes af en tre-mandsdirektion med direktør Ole Christiansen i spidsen.

5.4. Interessegruppernes deltagelse og indflydelsesmulighed

Som ovenstående tidsplaner viser, har der været stor forskel på implementeringshastigheden i de to styrelser.

Vi har også fundet det interessant at se på, hvordan forskellige "interessegrupper" har været inddraget og dermed haft indflydelsesmulighed i processerne. Vi ser alene på interne interessegrupper, dvs. ansatte/grupperinger af ansatte i de to styrelser.

Vi har identificeret 3 (overordnede) interessegrupper på tværs af de to styrelser, som vi mener har de største i organisationsændringerne:

Kontorcheferne

Kontorcheferne blev af begge direktører udpeget som en kritisk faktor, idet de ikke - hverken i Skov- og Naturstyrelsen eller i Miljøstyrelsen - havde prøvet at arbejde i teams før. Ændringen i deres opgaver og måde at arbejde på er betydelig; opgaver skal delegeres, bl.a. som følge af mere fokus på projektarbejdsformen, og de skal i samarbejde lede en større gruppe medarbejdere.

Medarbejderne

Også medarbejderne udgør en kritisk faktor. De skal arbejde sammen i større enheder, skal arbejde mere projektorienteret, hvilket i praksis kan føles som om man har flere chefer; dels projektlederen, dels den daglige basischef. Endvidere skal flere administrative funktioner samles i de såkaldte område- eller enhedssekretariater (sekretariaterne, der skal betjene de enkelte områder/enheder).

Samarbejdsudvalget

Også samarbejdsudvalget har betydelig interesse, idet de bredt skal varetage de forskellige medarbejdergruppers interesser. Endvidere har samarbejdsudvalget selvstændigt en rolle i organisationsændringen, idet udvalget ifølge de gældende samarbejdsaftaler altid skal inddrages i forbindelse med større ændringer.

Nedenfor har vi i skemaform søgt at fremstille, i hvilket omfang de 3 interessegrupper har været inddraget og har haft indflydelsesmulighed i processen.

	Skov- og Naturstyrelsen (SNS)	Miljøstyrelsen (MST)
Kontorcheferne	<p style="text-align: center;">STOR</p> <p>Kontorcheferne i SNS har været inddraget i processen fra starten, og har haft relativ stor indflydelse. Bl.a. har de meget tidligt i processen ("Theklubben" august 2003) forholdt sig til tankerne om organisationsændringerne, og kommet med input hertil. Ændringerne drøftes og behandles løbende i chefkredsen.</p>	<p style="text-align: center;">MELLEEM</p> <p>Kontorcheferne i MST har ikke nær så stor indflydelsesmulighed som i SNS. Kontorcheferne inddrages i arbejdet efter SU-seminaret i september, men udformningen af den ny organisation var fastlagt allerede i september. Kontorcheferne deltager i arbejdet om at endeligt at fastlægge den nye organisation, men alene det hastige tidsforløb gør, at deres indflydelsesmulighed mindskes.</p>
Medarbejderne	<p style="text-align: center;">MELLEEM</p> <p>Medarbejderne har efter vores opfattelse haft mellemstor indflydelsesmulighed på den nye organisation. Ifølge direktør Hans Henrik Christensen var det bl.a. hos medarbejderne at planerne om den nye organisering først blev plantet.</p>	<p style="text-align: center;">LILLE</p> <p>Medarbejderne i MST har ikke været inddraget særligt meget i processerne omkring den nye struktur, og vi har derfor anset deres indflydelsesmulighed som værende lille.</p>
Samarbejdsudvalget	<p style="text-align: center;">LILLE</p> <p>Samarbejdsudvalget har løbende været orienteret om og har drøftet organisationsændringsarbejdet. Men den såkaldte arbejdsgruppe vedr. ændringen var dog ikke nedsat i regi af SU (som det ellers er typisk). Personer med "særlig" kompetence for disse processer blev udvalgt af direktionen. I SU har der generelt været en positiv holdning til om organiseringen.</p>	<p style="text-align: center;">LILLE</p> <p>Samarbejdsudvalget har været inddraget i overensstemmelse med de almindelige regler mv., men har i øvrigt ikke haft nogen selvstændig rolle i forløbet. Ligesom anført ovenfor vedr. kontorcheferne har den tidsmæssige dimension ikke fremmet udvalgets indflydelsesmulighed.</p>

6. Legitimitet og isomorfi

I dette afsnit vil vi analysere, hvad baggrunden kan være for indførelse af præcis den samme organisationsform i de to selvstændige styrelser.

Legitimitets- og isomorfiperspektivet giver umiddelbart som vi ser det de bedste muligheder for at forstå, hvorfor områdeorganiseringen indføres. Tilfældigheder (f.eks. skraldespandsmodellen, jf. note 12) synes ikke at være udslagsgivende al den stund, at en række organisationer i centraladministrationen kort forinden eller i samme periode arbejder med denne organisationsform.

Vi er søgende på forklaringer og ikke normative vurderinger af hensigtsmæssigheden af den valgte organisationsmodel. Derfor mener vi også med rimelighed at kunne fravælge teori-vinkler hvor områdeorganiseringen testes mod hypoteser om ”naturlig” evolutionær organisationsform (f.eks. kobling af et teknologiperspektiv med en strukturalist a’ la Mintzberg).

Med udgangspunkt i Suchmans (1995) beskrivelse af legitimitet vil vi se på, om indførelse af områdestrukturen i de to styrelser kan siges at være båret af - eller i hvert fald påvirket af - legitimitetshensyn. Vi vælger Suchman (ibid.), fordi han favner både institutionelle og mere strategiske/instrumentelle vinkler på legitimitet.

Endvidere vil vi med hjælp af DiMaggio & Powell (1983) nærmere analysere, om indførelse af organisationsmodellerne kan siges at være et udtryk for isomorfi, altså at organisationer ”efterligner” hinanden. En efterligning der både kan være vedr. måden at organisere sig på, at arbejde på, at betragte sin omverden på mv.

Det vil vi sammenholde med Røviks (1998) fremstilling af ”multistandardorganisationen”³. Dels hævder Røvik, at det er sandsynligt, at to organisationer der har de samme kendetegn også forholder sig til samme sæt af organisationsopskrifter og dels beskriver han en række - hvad vi vil kalde - isomorfi-drivere som kan være relevante at sammenkæde med en mere generel isomorfi-teori.

Når håndtering af legitimitetsspørgsmål drøftes, kan det måske nogle gange have en vis negativ klang - som at organisationerne prøver at ”fuske” sig til et positivt image eller i sidste ende en fortsat overlevelse. Det er ikke vores udgangspunkt. Tværtimod er vi af den opfattelse, at det er en sund proces for enhver organisation at se på sin

³ Multistandardorganisationen er en idealtipe, der tilbyder en forklaringsmodel for: ”Udfordringen for moderne organisationer drejer sig ikke bare om at skulle inkorporere så mange og måske inkonsistente institutionaliserede opskrifter. Den består i at skulle forholde sig til en stadig strøm af nye populære opskrifter hvis tid er kommet, og ikke mindst at skulle håndtere bølger på retur, dvs. opskrifter man har adopteret tidligere, men som er afpopulariseret og har haft sin tid.”

egen legitimitet - hvorfor mener omverdenen at vi er her, er det bare taget for givet, og hvad forventer samfundet at vi står for og leverer?

Legitimitet er således efter vores opfattelse en meget relevant faktor for alle offentlige organisationer⁴. Det er næppe mange organisationer, der i dag oplever, at deres eksistensberettigelse - eller legitimitet - ikke med mellemrum bliver udfordret. Aktuelt er amternes og de mindre kommuners manglende legitimitet hos beslutningstagere på nationalt niveau og i befolkningen efter vores vurdering en væsentlig forklaring for de gennemførte kommunesammenlægninger, og omdannelsen af de 14 amter til 5 regioner med en indsnævret opgaveportefølje.

Også enkeltorganisationer kan med mellemrum opleve, at deres legitimitet udfordres. Et klart eksempel på dette er Fødevarerstyrelsen, hvis virke i den grad kom til offentlig debat med afsløringerne af den manglende kontrol med levnedsmiddelbranchen i foråret 2006.

6.1. Legitimitet - teori

Vi kigger i dette afsnit nærmere på legitimitetsbegrebet.

Suchman (1995, p. 574) trækker på flere teoretikere når han definerer, at:
“Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs and definitions.”

Og hvorfor er det så, at organisationer ønsker legitimitet? Suchman (ibid.) anfører bl.a., at legitimitet ikke alene påvirker den måde hvorpå omverdenen handler i forhold til organisationen, men også i forhold til den måde omverdenen faktisk forstår organisationen. Altså det billede, som omverdenen danner sig af organisationen.

Og organisationer, der har denne legitimitet har langt nemmere ved at forsvare deres eksistensberettigelse. Maurer (1971 cf. Suchman, ibid) har i 1971 defineret legitimitet som: *“Legitimation is the process whereby an organization justifies to a peer or super ordinate system its right to exist.”* Meyer & Scott (1983 cf. Suchman, ibid.) har omkring organisationer og legitimitet anført at: *“Organizational legitimacy refers to... the extent to which the array of established cultural accounts provide explanations for [the organizations] existence.”*

Sammenhængen mellem legitimitet og organisationsform gøres dog mest tydelig hos Pfeffer & Salancik (1978), da de beskriver vurderingen af en organisations effektivitet

⁴ Kurt Klaudi Klausen (Skulle det være noget særligt, 2001, p. 23) har direkte anført:
“at det man i sidste ende ”lever af” i det offentlige er legitimitet”

tet som et sociopolitisk spørgsmål⁵. Pfeffer & Salancik (ibid.) understreger nemlig, at vurderingen af en organisations effektivitet beror på eksterne standarder fra omverdenen for hvor godt krav og forventninger imødekommes. Vi finder med støtte heri, at det i særlig grad må gælde for offentlige organisationer, hvor produkterne i overvejende grad er intellektuelle/uhåndgribelige, at vurderingen af effektivitet også indbefatter den nærmere organisering af produktionen.

Suchman (ibid.) skelner overordnet mellem to perspektiver på legitimitet; et strategisk og et institutionelt.

I det strategiske perspektiv opfattes legitimitet som en operationel ressource, som organisationer henter fra omverdenen og anvender aktivt for at nå organisationens givne mål. Legitimitet bliver her et anliggende for lederen, der forsøger at kontrollere legitimitet og anvender legitimitet som et instrument.

I det institutionelle perspektiv⁶ anses legitimitet ikke som en operationel ressource, men som en række grundlæggende opfattelser (constitutive beliefs), der påvirker organisationen udefra og som bestemmer, hvordan organisationen organiseres, ledes mv. Endvidere er denne påvirkning afgørende for, hvordan organisationen opfattes og bedømmes.

Suchmann (ibid.) opererer med tre forskellige former for organisationslegitimitet:

- Pragmatisk legitimitet
- Moralsk legitimitet og
- Kognitiv legitimitet

Til brug for den videre analyse beskriver her kort de to førstnævnte. Kognitiv legitimitet hviler på en opfattelse i omverdenen af, at organisationen er nødvendig eller uundgåelig ud fra en kulturelt skabt forestilling (taget-for-givet-legitimitet). Vi udfolder ikke her beskrivelsen af den kognitive legitimitet yderligere, idet vi ikke mener, at de to styrelser er organisationer, som bredt anses som nødvendige eller uundgåelige - som f.eks. brandvæsenet, domstolene eller lignende.

Pragmatisk legitimitet

Den pragmatiske legitimitet hviler på en beregning af egen-interesse for organisationen og dens nærmeste publikum⁷. Interessen kan have mange facetter,

⁵I modsætning til en (relativ) værdifri vurdering af organisationers *efficiens*.

⁶Det kan diskuteres om alle inden det institutionelle perspektiv tildeler ledelsen en så passiv rolle. I en gennemgang af institutionel teori skriver Strandgaard (2005) for eksempel om "virksomhedernes jagt på at opnå legitimitet", altså hvad vi forstår som en bevidst tilvalgt handling for at øge legitimiteten.

⁷Suchmann anvender ordet "audiences". Dette begreb forstår vi bredt som organisationens omverden, dvs. opdragsgiver, samarbejdspartnere, interessenter, kunder mv. alt efter hvilke situationer, der er tale om.

både politik, økonomisk, social mv. Pragmatisk legitimitet kan give sig udslag i tre former:

- Transaktionel legitimitet - hvor organisationen mod at varetage nogle bestemte interesser/politikker får støtte fra bestemte interessenter.
- Indflydelses-legitimitet - hvor organisationen inkorporerer andres standarder som værende organisationens egne.
- Dispositional legitimitet - hvor organisationen bedømmes som var den en selvstændig person eller individ med egen "personlighed".

Moralsk legitimitet

Den moralske legitimitetstype hviler på omverdenens opfattelse af, hvad der er "rigtig". Moralsk legitimitet kan antage 4 former:

- Effekt legitimitet - hvor der er fokus på hvad organisationen opnår - dvs. organisationens output/outcome.
- Procedure legitimitet - hvor der fokuseres på måden hvorpå organisationen opererer/arbejder. Der fokuseres som ovenfor ikke direkte på output/outcome.
- Strukturel legitimitet - hvor omverdenen og interessenterne har positiv fokus på organisationen, fordi den er organiseret på en for interessenterne prisværdig måde. Her er Suchman (ibid.) i samklang med Pfeffer og Salanciks (op.cit.) effektivitets-begreb.
- Personlig legitimitet - hvor legitimiteten skyldes lederens (ledernes) personlige karisma.

Suchman (ibid.) foretager også en anden opdeling eller kategorisering af legitimitet; nemlig at erhverve, opretholde eller reparere sin legitimitet.

At skulle *opretholde* legitimitet beskrives ofte som lettere end at erhverve eller reparere legitimiteten. Suchman identificerer to strategier for opretholdelse af legitimitet:

1. At forstå/imødegå fremtidige forandringer. Dette er den offensive strategi, hvor kunsten for organisationen er at monitorere den omverden den befinder sig i, og identificere de kommende forandringer.
2. At beskytte/værne om tidligere resultater. Dette er en mere passiv strategi, hvor organisationen for at beskytte sig mod fremtidige udfordringer eller forandringer bruger sine tidligere resultater som støttepiller.

At skulle *reparere* legitimitet er nok det sværeste. Suchman anfører direkte, at: "*In many ways, the task of repairing legitimacy resembles the task of gaining legitimacy. Unlike legitimacy creation, however, legitimacy repair generally represents a reactive response to an unforeseen crisis of meaning.*" (Suchman 1995, p. 597). At reparere sin legitimitet er således ikke let, og ofte vil en strategi bestå i at benægte, undskylde, retfærdiggøre eller forklare den givne handling eller situation.

Skematisk⁸ kan de her anvendte Suchman legitimitetsopdelinger opsættes således med bud på tilhørende handlemåder :

	Pragmatisk (Transaktionel, indflydelse)	Moralsk (Effekt, procedure, strukturel, personlige)
Erhverve	"Tilpas til efterspørgsel!"	"Tilpas til idealer!"
Opretholde	Forudse "markedet", dvs. monitor interessenter (opinionsdannere). Bevare tillid.	Moniter "etikken", dvs. konsulter eksperter, opfølgning på at der leveres. Bevare anseelse
Reparere	Benægt. Opbyg (nye) overvågningsmekanismer.	Undskyld & retfærdiggør Disassociering, dvs. udskift medarbejdere, ændre praksis, rekonfigurer organisation.

Vi synes at Suchmans opdelinger langt hen af vejen er nyttige i den forstand at de udfolder legitimitetsbegrebet. Modsat er de analytisk problematiske, fordi de i praksis i nogen grad er integrerede størrelser.

6.2. Isomorfi - teori

I det foregående afsnit beskrev vi legitimitetsbegrebet nærmere. Afslutningsvis antydede vi med ovenstående skema, hvad fokus på legitimitet som vigtig ressource betyder for organisationers ageren. Det er denne ageren - erhvervelse, opretholdelse eller reparation af legitimitet - vi vil prøve at udfolde nærmere i dette afsnit om isomorfi.

Hawley (1968 cf. DiMaggio & Powell 1983) har beskrevet isomorfisme således: *"Isomorphism is a constraining process that forces one unit in population to resemble other units that face the same set of environmental conditions."*

Overordnet er der to former for isomorfi:

1. Konkurrerende isomorfi. Denne type isomorfi opstår især i områder/markeder, hvor der er fri og åben konkurrence
2. Institutionel isomorfi. Denne type isomorfi finder især sted i områder/markeder, hvor organisationerne ikke blot kæmper om ressourcer, men om politisk magt og institutionel legitimitet. Aldrich (1979, cf. DiMaggio & Powell 1983) har skrevet at: *"the major factors that organizations must take into account are other organizations."*

DiMaggio & Powell (1983) har identificeret tre mekanismer der udløser isomorfi:

⁸ Skemaet er lavet på baggrund af en bearbejdning af overhead fra i faget "Strategi og Ændringer" den 1. februar 2006.

1. *Tvangs-isomorfi*. Denne type isomorfi kommer bl.a. af det formelle og uformelle pres fra andre organisationer, som den givne organisation er afhængig af eller samhørende med - enten kulturelt eller socialt.
2. *Mimisk isomorfi*. Denne isomorfitype kan bl.a. opstå, hvis en organisation befinder sig i en usikker situation. Dette kan enten være fordi målene er for ambitiøse eller uklare, eller fordi udviklingen i omverdenen gør, at organisationens eksistensberettigelse bliver uklar. I denne situation kan organisationer have en tendens til at organisere sig som lignede organisationer, for derigennem at fremstå som værende mere legitime eller succesfulde.
3. *Normativ isomorfi*. Normativ isomorfi er især begrundet i professionalisering. Dels en professionalisering som kan skyldes teknologiske og metodemæssige udviklinger. Men også en professionalisering der kan siges at bunde i, at mange organisationer rekrutterer deres ledere og medarbejdere indenfor det samme område/marked.

DiMaggio & Powells (ibid.) mekanismer kan synes meget overordnede. Vi finder derfor Røviks (1998) beskrivelse af multistandardorganisationer nyttig. En multistandardorganisation beskriver Røvik som idealtipe af en organisation, der har særlig stor kapacitet til at inkorporere og håndtere mange inkonsistente, overlappende og flygtige opskrifter fra institutionelle omgivelser (Røvik ibid., p. 281).

Røvik ser den typiske multistandardorganisation som en større og moderne virksomhed, f.eks. et sygehus, en kommune, et flyselskab eller lignende. En vigtig forudsætning for denne type organisations kendetegn⁹ er at den er stærkt præget af en forandringsideologi byggende på 3 sammenhængende trossætninger:

1. Omgivelserne ændrer sig kontinuerligt og i nogen grad uforudsigeligt,
2. Hastigheden af forandringsprocesserne i omgivelserne har aldrig været så høj som nu, og
3. Organisationen må tilpasse sig til de hurtige forandringer og denne forandring sker ikke af sig selv.

Multistandardorganisationens kendetegn og forudsætninger, som vi lidt frisk samlet vil kalde isomorfdrivere, giver et godt bud på de organisationsmæssige egenskaber, der er i spil ved især den mimiske isomorfi. Med det mener vi, at organisationerne positivt er i stand til - både ressourcemæssigt og kompetencemæssigt - at inkorporere

-
- ⁹ *Høj indtagkapacitet*, dvs. en stor evne til at søge, opdage og hente mange forskellige opskrifter fra forskellige dele af de institutionelle omgivelser
 - *Høj dekoblingskapacitet*, dvs. stor evne til at holde de forskellige opskrifter adskilt, således at inkonsistens eller overlappning ikke forstyrrer billedet
 - *Høj oversættelseskapacitet*, dvs. stor evne til at transformere opskrifterne til en form, der passer organisationen
 - *Høj udskildningskapacitet*, dvs. stor evne til at aflive ideer og opskrifter, der ikke længere er populære
 - *Høj lagrings- og reaktiveringskapacitet*, dvs. stor evne til at lagre ideer og opskrifter som har mistet sin popularitet, men som kan hentes frem ved en given lejlighed, og blive populære igen.

organisationsformer og arbejdsmetoder. Det vil efter vores opfattelse være organisationsformer og metoder, der er ”oppe i tiden”, idet multistandardorganisationerne har deres fokus rettet ud mod omverdenen.

Det er vores vurdering, at såvel Skov- og Naturstyrelsen som Miljøstyrelsen – og nok også mange andre større styrelser – vil kunne betegnes som multistandardorganisationer, idet de har kapaciteten i bred forstand til at håndtere de forskellige organisationsopskrifter.

6.3. Legitimitet og isomorfi - analyse

6.3.1. Legitimitet

I et legitimitetsperspektiv synes det oplagt, at de to styrelser umiddelbart var i en meget forskellig situation, da beslutningerne om omorganiseringen blev besluttet.

Direktøren for Skov- og Naturstyrelsen Hans Henrik Christensen, beskriver, at styrelsen befandt sig - som så mange andre organisationer - i en situation hvor omverdens krav hastigt ændre sig. Styrelsens oplevede oftere og oftere, at de politiske problemstillinger skiftede på tværs af de faglige områder i styrelsen.

Hans Henrik Christensen fortæller videre at dette gjorde, at ressourcetrækket periodevis kunne være forskelligt på de enkelte faglige kontorer, og at personaleressourcerne ikke løbende blev kanaliseret hen, hvor der var mest brug for dem. Dette medførte, at den daglige sagsbehandling og politiske betjening af ministeren kunne have meget forskellig kvalitet. Og arbejdspresset var generelt øget som følge af, at der i forbindelse med budgetanalysen var afskediget over 30 medarbejdere.

Skov- og Naturstyrelsen havde samtidig med indførelsen af områdeorganisering prøvet at imødegå en del af dette problem ved at projektorganisere en række større opgaver. Direktionens filosofi heri er, at de bedst egnede personer til løsningen af en bestemt opgave skulle dedikeres til denne uden hensyntagen til, hvor i organisationen disse organisatorisk hørte til.

Projektorganiseringen er dog ikke i tilstrækkeligt til at løse opgaven i sig selv, bl.a. fordi det tager en vis tid at søsætte den enkelte projektorganisation. Kontorchef Peter Brostrøm, Skov- og Naturstyrelsen, gentager denne beskrivelse af områdeorganisering i sammenhæng med øget projektorganisering og lægger samtidig vægt på, at den mere professionelle projektorganisering er udtryk for stærk inspiration fra måder, hvorpå der arbejdes i det private erhvervsliv.

Ifølge Miljøstyrelsens direktør Ole Christiansen, stod Miljøstyrelsen i en noget andet situation. Den tidligere direktør for styrelsen, Steen Gade, forlod denne i foråret 2004. Og der var tale om en temmelig voldsom afsked, hvor direktørens melding var, at ”Nu kunne det ikke længere hænge sammen”.

Bl.a. som følge af budgetanalysen var der netop blevet afskediget 42 medarbejdere, og for at kunne få budgetterne til at hænge sammen, var der behov for en yderligere afskedigelsesrunde. Ole Christiansen fortalte under vores interview, at han oplevede en organisation, der i den grad var ”gået i sort” over den aktuelle situation, og som ikke umiddelbart kunne se noget lys forude - nærmest tværtimod, nu hvor endnu en afskedigelsesrunde var på tale.

Organisationen var endvidere præget af, at dens grundstruktur med tre overordnede faglige afdelinger havde været gældende lige siden styrelsens oprettelse, og at styrelsen derfor på mange måder de facto var ”tre styrelser i én”, og at der ikke var tilstrækkelig koordinering eller samarbejde mellem de tre afdelinger.

Fælles for begge styrelser var, at de havde fået foretaget en budgetanalyse fra Finansministeriet. Budgetanalysernes anbefalinger var i begge tilfælde at der skulle ske en tilpasning af styrelsernes organisering.

I budgetanalysen for Skov- og Naturstyrelsen var anbefalingen at ” ... en større og central enhed en nødvendighed for at opretholde og videreudvikle brede og faglige miljøer, som er nødvendige for styrelsens opgavevaretagelse.” (Bilag SNS 1, p 105). Bemærkningerne skal efter vores vurdering ikke ses i relation til den centrale styrelses interne organisering, men mere som et forsvar/argument for en central styrelse af en vis kritisk størrelse.

Hans Henrik Christensen fortalte under interviewet, at budgetanalysen og afskedigelserne i grunden var en meget aktuel anledning til at igangsætte en forandringsproces. Som Hans Henrik Christensen udtrykte det: ”Hvis der ikke havde været det pres på os, så havde nogle nok tænkt, at det bare er direktionen der vil lave om. De syntes det er sjovt at lave om bare for at lave om. Så (uden budgetanalysen, red.) er det ikke sikkert, at det var gået så let”.

I forhold til Suchmans ovenfor skitserede opdeling i at erhverve, vedligeholde og reparere legitimitet er det vores vurdering, at omorganiseringen i Skov- og Naturstyrelsen kan anses som en vedligeholdelse af legitimitet. Styrelsen er - trods presset udefra og de over 30 afskedigelser - i en relativ legitimitetsmæssig stabil fase. Det taler endvidere for at legitimitetshensyn ikke alene kan forklare omorganiseringen i Skov- og Naturstyrelsen.

Der er dog trods dette næppe tvivl om, at budgetanalysen har sat sine spor. Dels har opdragsgiver - dvs. departementet - en interesse i, at styrelsen løbende trimmer og optimerer sin organisation, hvilket alt andet lige vil resultere i en bedre opgaveløsning, herunder ministerbetjening. Afskedigelsesrunden har naturligvis også sat sine spor i forhold til medarbejderne. En sådan proces skaber altid usikkerhed, også selv om antallet af afskedigelser er langt lavere i den centrale del af Skov- og Naturstyrel-

sen frem for Miljøstyrelsen. Fra medarbejdersiden er der således også alt andet lige en interesse i at ”der sker noget”, således at en lignende situation i videst muligt omfang kan undgås.

I Miljøstyrelsens tilfælde er der i langt højere grad tale om at reparere sin legitimitet. Styrelsen stod i en situation, hvor den tidligere direktør offentligt havde udtrykt stærk tvivl om, hvorvidt styrelsen med de igangværende reduktioner kunne varetage sine opgaver.

Styrelsens legitimitet - her forstået som tilliden til varetagelsen af opgaverne - må alt andet lige have været betragteligt svækket hos såvel opdragsgiver, medarbejderne og øvrige interessenter. Ole Christiansen søger at reparere Miljøstyrelsens legitimitet ved straks at handle.

Allerede i forbindelse med hans tiltræden meldte han ud, at styrelsen skulle have ny organisation. En noget markant melding allerede første arbejdsdag, en melding som han begrundede med, at styrelsen i den situation havde behov for en topchef med en fremtidsvision, og en vej til, hvordan organisationen kunne blive velkørende igen.

Sammenfattende er flere typer legitimitet på spil på samme tid, både pragmatisk (indflydelse) og moralsk (processuel og strukturel) legitimitet. Skov- og Naturstyrelsen vurderes at skulle vedligeholde legitimitet og Miljøstyrelsen at skulle reparere legitimitet.

6.3.2. Isomorfi

Skov- og Naturstyrelsen har indført områdestruktur, og Miljøstyrelsen har indført en enhedsstruktur. Uanset forskellen i betegnelsen, er der tale om den samme grundstruktur; en organisation bestående af en række større områder frem for mindre kontorer med fælles ledelse: 2-3 chefer pr. område/enhed.

Som begrundelser for at indføre områdestruktur anfører begge direktører, at en omorganisering var nødvendig for at organisationerne kunne varetage deres opgaver - bl.a. i forhold til betjeningen af ministeren.

Vi befinder os således inden for sfæren af institutionel isomorfi. Isomorf adfærd kan være en af måderne, hvorpå en organisation bibeholder eller skaber sin legitimitet.

Tvangsisomorfi er ikke til stede i en ”ren” form, men budgetanalyserne peger på at noget skulle gøres i forhold til organisering

Det var da begge direktører var ansat i Skov- og Naturstyrelsen at de første ideer om omorganisering blev italesat. Dette skete ved en dialog med Energistyrelsen, der forinden havde været igennem en omorganisering fra en mere klassisk organisation til en organisation med områder frem for kontorer.

Det var netop denne model, der blev arbejdet videre med i Skov- og Naturstyrelsen, og også denne model, som blev taget med i Miljøstyrelsen da direktøren skiftede her-til. Altså en indikation af mimisk isomorfi (i forhold til Energistyrelsen).

Som ovenfor nævnt, er normativ isomorfi ofte begrundet i, at organisationer rekrutterer deres ledere/medarbejdere inden for samme område eller uddannelsesmæssig baggrund.

Især i et mindre land som Danmark, og hvor meget af den offentlige forvaltning er koncentreret i hovedstadsområdet, er den potentielle "masse" til et toplederjob relativt lille, og lederne skifter med jævne mellemrum stilling til andre toplederposter - en udvikling som bl.a. åremålsansættelser er medvirkende til.

Miljøstyrelsens direktør havde fra sin tidligere karriere i Skov- og Naturstyrelsen tanker om områdeorganisering med sig.

Lederne i de forskellige statslige organisationer har i øvrigt også relationer i form af netværk - netværk som VL-grupper, uddannelsesmæssige netværk. De er typisk mænd over 50 år med meget lille spredning på den uddannelsesmæssige baggrund (Forum for offentlig Topleddelse 2003, p. 1). Altså et grundlag for mimisk og normativ isomorfi. Som et mere pudsigt og tilfældigt element kan det nævnes, at direktør Ib Larsen fra Energistyrelsen faktisk er skolekammerat med Ole Christiansen.

DiMaggio & Powell (1983) har opstillet flere hypoteser for isomorf adfærd på organisationsniveau.

Den ene hypotese går på, at jo mere afhængig en organisation er af en anden organisation, des mere vil organisationen efterligne den anden organisations struktur, indstilling og adfærd. De to styrelser er begge afhængige af ressourcefordeling fra Miljøministeriet (og Finansministeriet), og i den forbindelse kan omstruktureringen ses som en tilnærmelse eller efterligning af den departementale måde at arbejde på.

En anden hypotese er lidt i samme retning og forudsiger, at jo større centralisering af organisationens ressourcefordeling, jo mere vil organisationen gennemgå en isomorf transformation og ligne den organisation, der har ressourcerne.

Omstruktureringen i større områder/enheder var som anført foran af begge organisationer begrundet i et ønske om større fleksibilitet om en hurtig kanalisering af ressourcer til presserende opgaver. Akkurat som i et typisk departement.

En sidste af de hypoteser vi har fundet det relevant at se på postulerer, at jo større lighed i den akademiske profil ved rekruttering af ledere og medarbejdere, jo mere vil organisationen strække sig for at ligne andre organisationer indenfor det samme felt.

Her har vi defineret ”samme felt” som styrelser under ministerier. Indenfor de offentlige forvaltninger er der ikke store forskelle i lønforholdene, og organisationerne må derfor konkurrere på andre parametre end penge. Og ét af disse parametre kunne netop være måden der arbejdes på - at fremstå ”moderne”.

Det er vores vurdering, at både Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen kan karakteriseres som en multistandardorganisation i Røviks (op.cit) forstand.

Begge styrelser befinder sig i den samme politiske kontekst, hvor kravene til organisationerne produktion opleves eller beskrives som stigende. Og kravene til organisationsudvikling kommer ikke altid kun udefra. Også internt i organisationerne er der ofte et krav fra medarbejderne om udvikling af deres arbejdsplads. Direktøren i Skov- og Naturstyrelsen Hans Henrik Christensen oplyste i interviewet, at omstillingsparathed hos især de yngre medarbejdere er øget.

At begge styrelser kan karakteriseres som multistandardorganisation betyder, at de alt andet lige forholder sig til de samme organisationsopskrifter, nemlig dem, der af en eller anden grund er populære eller oppe i tiden på et givent tidspunkt.

Baseret på kulturanalysen kan der være belæg for at sige at Miljøstyrelsen er stærkere præget af den forandringsideologi som Røvik beskriver, hvilket alt andet lige vil føre til mindre friktion / større villighed overfor nye initiativer.

Baseret på kulturanalysen kan der også være belæg for at sige at Skov- og Naturstyrelsen er stærkere præget af en rationalitetsnorm (drøfte initiativer mere grundigt, hvad taler for, hvad taler imod), hvilket alt andet lige vil føre til en øget friktion overfor nyt.

6.4. Opsummering

Af vores analyse mener vi at kunne udlede, at legitimitet er en central faktor i de to styrelses årsager til at indføre organisationsmodellen med områdestruktur.

De to styrelser befandt sig tilsyneladende i en forskellig situation i sommeren 2003, hvilket efter vores opfattelse er en grund til, at der er forskel på, hvilken legitimitet de to styrelser ønsker at opnå.

Skov- og Naturstyrelsen befandt sig i en relativ stabil fase, og ønsker derfor at bibeholde eller at vedligeholde den legitimitet, som styrelsen i forvejen har. Miljøstyrelsen står derimod i en noget svækket situation med en direktørs pludselige og noget voldsomme afgang, og styrelsen har behov for at reparere sin legitimitet.

Vi finder endvidere, at der er tegn på isomorfi ved indførelsen af hhv. område- og enhedsstruktur i Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen. Denne isomorfe adfærd kan konkret henføres til da begge direktører var ansat i Skov- og Naturstyrelsen, hvor de hentede inspiration til den nye struktur via kontakter til Energistyrelsen.

Endvidere kan det forhold at Miljøstyrelsen i højere grad skal reparere legitimitet og dermed vil udvise stærkere handlingsvilje, øge tilbøjeligheden til isomorf adfærd. Det er derfor rimeligt især for Miljøstyrelsens vedkommende at tillægge legitimitetshen-syn stor vægt i forståelsen af arbejdet med den nye struktur. Det kan sammen med en kulturmæssig stærk forankret forandringsideologi udgøre et delelement i forklaringen på en meget hurtig proces i Miljøstyrelsen.

6.5. Kritik af vores analyse

De forskellige former for legitimitet er i praksis integrerede størrelser, og en kritik kunne derfor være, om det overhovedet giver mening med denne opdeling, eller om vi ved at følge denne opdeling kommer med nogle fortolkninger, som vi måske ikke har et tilstrækkelig empirisk grundlag til at kunne komme foretage.

Vi synes vi at kunne underbygge, at de to styrelser legitimitetsmæssigt befandt sig i forskellige situationer.

Omkring isomorfi kunne kritikken gå på, om vores data til konklusionen ikke er for spinkle. Er det virkelig isomorfisk adfærd, at to styrelser indfører en organisations-model, som en anden styrelse har? Eller er det blot fordi, at denne model nu engang tilbyder en løsning på et problem/udfordring som de har til fælles? Der er nok ikke et entydigt svar på dette, men sammenholdt med legitimitetsbetragtningen ovenfor mener vi, at der er tegn på isomorfi. Vi argumenterer på baggrund af kronologi og inter-aktion (Energistyrelsen først, besøg/erfaringsudveksling) og kobler de teoretiske for-udsætninger for isomorfi med de to styrelsers aktuelle situation (afhængighedsfor-hold, omverdens pres).

7. Organisationskultur

7.1. Organisationskultur - teori

I dette afsnit vil vi analysere, hvorvidt der kan være en forbindelse mellem organisationskulturen i henholdsvis Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen, og den hastighed som organisationsændringerne gennemføres med i de to organisationer.

Som det bl.a. fremgår af indledningen er vores afsæt overvejende modernistisk med en positivistisk tro på årsags-virknings sammenhænge. I denne konkrete analyse af organisationskulturen antager vi, at kulturen i en given organisation påvirker den måde organisationen arbejder på. Og dermed også hvordan - og med hvilken hastighed - organisationsændringer gennemføres. Vores afsæt indebærer også en tro på, at man (instrumentelt) kan gøre noget med kulturen i en organisation.

Vi regner ikke med, at vores analyse præcis kan vise, at ganske bestemte elementer i kulturen i de to organisationer er bestemmende for, om organisationsændringer gennemføres hurtigere eller langsommere. Derimod håber vi at vores analyse kan vise, at de to organisationer generelt har en så forskellig kultur, og at det kan siges at have indflydelse på, med hvilken hastighed organisationsændringen gennemføres.

Organisationskultur er et begreb, som alle der arbejder med organisationsudvikling¹⁰ nok har en mere eller mindre eksplicit formuleret opfattelse af og holdning til. Dette gør emnet meget centralt og spændende at arbejde med, men også besværligt, idet der er så mange mere eller mindre forskellige opfattelser af begrebet.

Og hvor kommer kulturen overhovedet fra? Schein (1994, p. 197) har anført, at kulturen grundlæggende kommer fra tre kilder:

1. Organisationsgrundlæggerens overbevisninger, værdier og antagelser
2. De erfaringer, som gruppedlemmerne lærer af efterhånden som deres organisation udvikler sig
3. Nye overbevisninger, værdier og antagelser, som tilføres af nye medlemmer og ledere i en gruppe.

Dette er dog alene én udlægning af hvor kulturen kommer fra, og vi kunne hurtigt udfordre den på to punkter:

Dels om antagelserne om ”grundlæggeren” overhovedet er relevant indenfor organisationer i den offentlige sektor. Her er der som sådan typisk ingen markant grundlæg-

¹⁰ Organisationsudvikling er også en teoriretning, men her tænkes blot organisationsudvikling bredt og populært som et ledelses-interesseområde

ger som indenfor det private erhvervsliv, hvor vi kunne nævne Mærsk Mc-Kinney Møller (Mærsk), Dagmar Andreasen (Rynkeby) mv.

Endvidere mangler vi samspillet mellem kulturen i den nærmeste omverden og organisationskulturen. Således er det vores antagelse, at der er stor forskel på at være embedsmand i den offentlige sektor i Danmark og Italien, idet der er stor forskel på kulturen i disse lande, f.eks. mht. uddannelse, ligestilling mv.

Det generelle kulturbegreb blev først formuleret af den engelske antropolog Edward B. Tylor: *"Den komplekse helhed, der omfatter viden, tro, kunst, moral, lov skik og brug og alle andre former for evner og vaner, som et menneske tilegner sig som medlem af samfundet."* (Tylor cf. Bakka & Fivelsdal 2002, p. 136)

Denne definition blev banebrydende for antropologiske og sociologiske kulturanalyser, og har i hvert fald 3 vigtige aspekter jf. Bakka & Fivelsdal (ibid);

1. At kulturen er en kompleks helhed, hvor delene hænger sammen. Senere har man ofte talt om et kulturmønster eller et kultursystem
2. At centrale elementer i kulturen er værdier, normer og institutioner
3. At kultur ikke er medfødt/iboende, men tilegnes af hver ny generation - en proces der benævnes socialisering

Også indenfor feltet organisationsudvikling, har der været fokuseret meget på begrebet organisationskultur. Her har der bl.a. været fokuseret på synlige og skjulte aspekter - billedligt illustreret som et isbjerg.

De umiddelbart synlige og formelle aspekter i form af:

- Organisationsplaner
- Teknologi
- Ressourcer
- Mål

er alene er lille del af det, der foregår i organisationen i dagligdagen.

De usynlige og uformelle aspekter i form af:

- Holdninger
- Værdier
- Følelser
- Sociale kontakter
- Gruppenormer

spiller en afgørende rolle, og kan betragtes som en del af virksomhedens fundament (Bakka & Fivelsdal 2002, p. 137).

Mary Jo Hatch bemærker, at organisationskultur på mange måder er nært sammenknyttet med generelle kulturelle processer i organisationens omgivelser, og understre-

ger, at den mest umiddelbare kilde til påvirkning af organisationskulturen befinder sig inde i selve organisationen - nemlig de ansatte (Hatch 2004, p. 225).

Det er derfor efter Hatch opfattelse vanskeligt at adskille organisationskultur fra den mere generelle kultur i samfundet.

Og vanskeligheden bliver ikke mindsket af, at der ofte indenfor organisationer er subkulturer. Nogle subkulturer synes at kunne genfindes med ens karakteristika på fleste arbejdspladser, f.eks. subkulturer tilhørende støttefunktioner, der har været på samtlige organisationer vi har arbejdet i: IT-afdelingen med deres meget tekniske tilgang/sproglige verden, og bogholderiet hvor alt enten er "plus eller minus" i forhold til en kontostreng og nærmere konteringsregler.

Endvidere er der ifølge Hatch også nationale organisationskulturforskelle, hvilket bl.a. er blevet synliggjort Hatch i en større undersøgelse vedr. IBM (Hatch 2004, p. 232).

Der er mange teoretikere, der har defineret begrebet organisationskultur, og nogle af de betegnelser der er sat på er bl.a.: "*Kulturbærende miljøer*" (Meryl Reis Louis 1983, cf. Hatch 2004, p. 231), "*System af offentligt og kollektivt accepterede meninger*" (Andrew Pettigrew 1979, cf. Hatch 2004, p. 231) og "*Kundskaber som medlemmerne i en given gruppe mere eller mindre anses at dele*" (John van Maanen 1988, cf. Hatch 2004, p. 231).

Som vi nærmere redegør for nedenfor, har vi valgt at anvende Edgar H. Schein som hovedteoretiker i vores organisationskulturanalyse. Vi har derfor valgt at anvende hans definition af organisationskultur som er:

"A pattern of shared basic assumptions that the group learned as it solved its problems of external adaptation and internal integration, that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be thought to new members as the correct way to perceive, thin, and feel in relation to those problems." (Schein 1993, p. 364).

I Scheins definition er der to kernelementer:

1. At der er tale om en gruppeproces, hvor overleveringen af kultur sker fra gruppen til de nye medlemmer af gruppen.
2. At der er tale om en lærerproces, hvor gruppen lærer nogle måder at løse sine problemer på, og at disse måder - hvis de rent faktisk løser problemerne - bliver en del af den "korrekte/rigtige" måde at handle på.

I Scheins definition ligger således, at enhver gruppe må lære, hvordan den bliver en gruppe. Processen forløber ikke automatisk og er kompleks og mangesidet.

Den kultur, der med tiden opstår i en bestemt organisation, er således et komplekst resultat af et eksternt pres, interne potentialer, reaktioner på kritiske begivenheder,

samt (sandsynligvis i en ukendt grad) tilfældige faktorer, som ikke kunne forudsiges ud fra viden om omgivelserne og/eller medlemmerne (Schein 1994, p. 93)

Ved brug af Schein vil vi se på de tre niveauer i en given organisationskultur:

1. Artefakter
2. Normer og værdier
3. De grundliggende antagelser/overbevisninger

Vi har valgt at bruge Schein af flere årsager. Dels er han en af de førende teoretikere indenfor organisationskultur, og han er derfor svær ikke at forholde sig til. Og mange andre teoretikere arbejder videre med hans begrebsapparat, og knytter det sammen med andre teoretikere, som f.eks. Lewins organisationsændringsmodel med Unfreezing, Change og Refreezing (Burnes 2004, p. 274).

Endelig er Scheins model tilsyneladende relativ enkel og operationel at arbejde med, hvilket især er en fordel indenfor et emne, som kan være meget diffust at arbejde med. Vi vælger i hvertfald at bruge modellen som en ramme for en diskussion af de artefakter og værdier som der arbejdes med i forbindelse med indførelsen af områdeorganisering.

Enkeltheden skal dog tages med et vist forbehold. For det kan være svært i praksis at afkode de tre niveauer korrekt. Især når man som os, alene har haft kort tid til at opfange disse. Er det så de rigtige elementer i niveauerne vi har fat i, eller er det blot de mest synlige. Især vedr. de grundlæggende antagelser/overbevisninger er det meget vanskeligt, hvilket også fremgår nedenfor i vores analyse.

Det kan naturligvis diskuteres, hvorvidt Scheins tre-delte opdeling er hensigtsmæssig, eller hvorvidt man kunne opdele/beskrive organisationskultur med nogle andre elementer. I forbindelse med vores brug af Schein kan vi i hvert fald stille spørgsmål ved, om de grundlæggende antagelser egentlig er en del af organisationskulturen, eller om de egentlig ikke nærmere udspringer af - eller er en del af - den givne kultur i de omgivelser (f.eks. land eller landsdel) som organisationen befinder sig i.

Vi oplevede i vores analyse, at det ikke var muligt at finde nogle grundlæggende antagelser, der var forskellige fra samfundets generelle og grundlæggende antagelser. Ikke dermed sagt at de ikke kan være der, men så skal man måske over i nogle organisationer, der så at sige er i "opposition" til det omkringliggende samfund, f.eks. terrororganisationer.

Vi vil desuden se på Kurt Lewins tretrinsmodel for organisationsændringer og andre forandringsprocesser. I denne model skal man først tømme organisationen op (unfreeze), derefter skal man ændre den (change), og endelig skal den genindfryses (refreeze).

I forlængelse af Lewins model vil vi se på John P. Kotters 8-trins proces for at skabe større forandringer. Kotters 8-trinsproces kan bruges som en "tjekliste" for, om grundlaget for en succesfuld forandring er til stede.

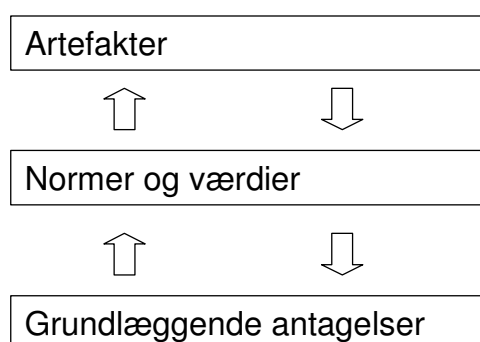
Både Lewin og Kotter arbejder - i hvert fald på papiret - meget simple og overskuelige organisationsændringsmodeller. Som anført ovenfor, er organisationskultur være et vanskeligt og flertydigt begreb at arbejde med, hvilket er grunden til, at vi har valgt at arbejde videre med modeller, der synes enkle at arbejde med.

7.1.1. Tre niveauer i organisationskultur

Som ovenfor kort nævnt, opererer Schein med tre kulturniveauer:

- *Artefakter*, der er synlige organisatoriske strukturer og processer. De kan observeres, men er ikke altid lette at tyde. Virksomhedens kultur kommer synligt til udtryk på mange forskellige måder. Dette kan være gennem de fysiske forhold i bygningen og dens indretning. Er der masser af lys, glas og transparens? Sidder de ansatte i åbne kontormiljøer, eller der enkeltmandskontorer? Endvidere kan artefakterne komme til udtryk via firmaets brevpapir, logo, hjemmeside, produkternes design, køretøjer mv.
- *Normer og værdier*, der er meninger om virkeligheden, og hvordan denne kan/bør håndteres. Normerne og værdierne testes i forhold til omgivelserne og godkendes gennem social accept. Der kan være tale om formulerede strategier, mål, planer, missioner og visioner, der er organisationens begrundelse for at handle som den gør.
- *Grundlæggende antagelser*, som er antagelser, der i organisationen "tages for givet". Dette kan være relationer i forhold til omgivelserne - hvordan ser verden ud (både i tid og rum). Ofte er disse usynlige og underbevidste. Grundlæggende antagelser er så grundlæggende, at vi hverken udfordrer eller debatterer dem, og der er derfor meget vanskelige at ændre.

Scheins kulturniveauer og deres indbyrdes sammenhæng kan illustreres således:



Vores bearbejdning af fremstillingen i Nielsen og Ry (2004).

Figurens sigte er at fremstille kulturlagens indbyrdes sammenhæng. De grundlæggende antagelser er organisationskulturens fundament. Når først disse er skabt, kan de

være meget permanente, og svære at ændre. De er - på godt og ondt - de varige og stabile byggeklodser i organisationens liv.

Værdierne bliver i højere grad til i en proces. Hvis den rettesnor der ligger i værdierne viser sig at virke i praksis, så starter der en læreproces hos aktørerne - via deres oplevelse af resultaterne - som bliver til en erkendelse af værdiernes betydning. Værdierne kan over tid gå hen og blive en del af de grundlæggende antagelser, hvilket er vist med de i figuren indsatte pile. På denne måde er der et samspil, en gensidig vekselvirkning mellem niveauerne i modellen. (Bakka & Fivelsdal 2002, p. 141).

Schein ser kulturen som havende to formål:

1. For det første at sørge for gruppens integration
2. For det andet for at kunne tilpasse sig de eksterne omgivelser

Gruppens integration anser Schein for at være udformningen af fælles sprog og begreber, definition af gruppegrænser, fordeling af magt og status, udvikling af sociale normer, kriterier for belønning/straf mv. (Schein 1994, p. 72-73)

Tilpasningen til de eksterne omgivelser ser Schein som fælles forståelse for mission, strategier, mål, midler, målesystemer mv. (Schein 1994, p. 56).

Til kulturens begge formål kan det anføres, at fælles værdier og normer understøtter en fornemmelse af enhed, fælles mål og gensidig forpligtelse. Desuden kan en følelse af samme skæbne bevirke, at ledere og medarbejdere får en fornemmelse af at være i samme båd. Derved kan organisationskultur være en måde at bygge bro på mellem ledere og medarbejdere (Nielsen og Ry 2004, p. 48).

I forhold til vores case er det interessant at bemærke, hvordan der er overensstemmelse mellem direktørernes og kontorchefernes opfattelse af kulturen - både i deres egen styrelse, men også i søsterstyrelsen. Så de er både bevidste om deres egen organisationskultur, og den forskel der er i forhold til en anden organisations kultur.

Alle organisationer har kulturer, men de fleste kulturer udvikles ubevidst, fremkommer ”automatisk” uden særskilte ledelsesmæssige påvirkninger (Schein 1994, p. 14). Jo stærkere og længerevarende kulturen er, jo lettere er det for udenforstående at spotte de særlige karakteristika, når man besøger en organisation.

Vi kan tilslutte os opfattelsen af, at mange kulturer er fremkommet mere eller mindre ubevidst / uplanlagt. Omvendt er det vores vurdering, at mange virksomheder arbejder målrettet på at fremelske en bestemt kultur. Det synes f.eks. at være tilfældet med flere luftfartsselskaber, der konkurrer særdeles meget på begrebet ”service”, og dermed målrettet går efter at opbygge en kultur, hvor det for de ansatte er en norm / værdi at være serviceorienteret. Med det formål, at kunderne vender tilbage.

I mange kommuner oprettes der borgerservicer og kvik-skranker, hvor det er meningen, at borgerne hurtigt og kompetent skal få løst hovedparten af deres henvendelser. Kun hvis borgeren forespørgsel er mere speciel bliver vedkommende ”sendt videre” i organisationen. Sådanne initiativer kan i et kulturperspektiv forstås som en måde at ændre relationen borger / kommunal embedsmand i retning mod relationen kunde / servicemedarbejder, og dermed også de kommunale ansattes opfattelse af sig selv og dermed den fremherskende kultur.

Mange både private og offentlige organisationer arbejder således helt bevidst med åbne kontormiljøer for netop at fremme kommunikation, videndeling og synlighed. De åbne kulturmiljøer kan opfattes som fysisk faciliterende dette, men også som artefakter der skal signalere disse - i hvert fald på overfladen - værdier i organisationen.

7.1.2. En planlagt tilgang til forandringer

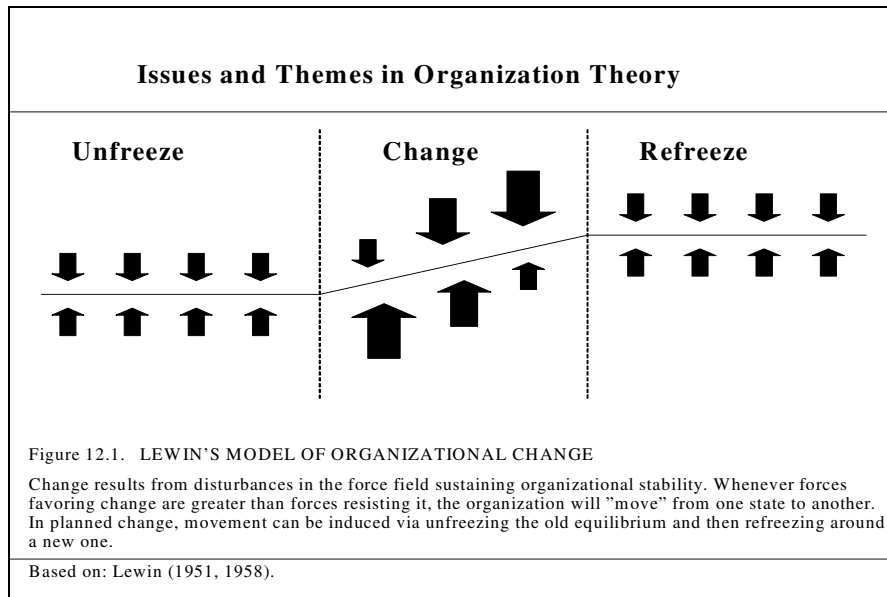
“Planned change is a term first coined by Kurt Lewin to distinguish change that was consciously embarked upon and planned by an organisation, to averse to types of change that might come about by accident, by impulse or that might be forced on an organisation.” (Burnes 2004, p. 267).

Som det fremgår af ovenstående, var Lewin var en af de første teoretikere, der beskæftigede sig med den planlagte/bevidste organisationsændring.

Lewin arbejder med en tre-fase model for organisationsændringer og forandringsprocesser, hvor de tre faser er:

1. *Optøning*. I denne fase skabes motivation og parathed til ændringer gennem manglende forventede resultater, skabelse af skyld eller ængstelse, sikring og tryghed mv.
2. *Forandring*. I denne fase sker forandringen via restrukturering. Organisationen skal se, bedømme og føle ting på en anden måde - baseret på en ny synsvinkel, som f.eks. er opnået ved at identificere sig med et nyt forbillede. Omverdenen afsøges for ny relevant information.
3. *Genfrysning*. I denne fase integrerer organisationen de nye synspunkter / synsvinkler så de bliver en grundlæggende del af organisationens måde at arbejde på (Nielsen og Ry 2004, p. 77).

Lewins tretrinmodel kan illustreres således:



Fra handouts til MPA Organisation den 3. juni 2005.

Der er dog rettet en del kritik mod denne noget enkle tilgang til organisationsændringer. Kritikken drejer sig primært om tre forhold:

1. At denne tilgang alene fokuserer på top-down ændringer i organisationer, der arbejder på et forudsigeligt og kontrollerbart marked.
2. At denne tilgang alene lægger vægt på inkrementelle og isolerede ændringer, og ikke tager højde for mere ukontrollerbare tværgående ændringer.
3. At denne tilgang er baseret på en formodning om, at der er tilslutning til ændringen, og at alle interessenter har den samme opbakning og villighed til gennemførelse af forandringen (Burnes 2004, p. 280).

Vi kan sagtens se pointerne i denne kritik. Anden kritik af modellen, fx at den er lineær (se fx Nielsen & Ry 2004), vurderer vi i højere grad har baggrund i misforstået brug af Lewins model. Burnes (2004) understreger, at Lewins teori om planlagte ændringer udover 3 trins modellen skal ses i sammenhæng med Lewins tanker om felt-teori (Field Theory), gruppedynamik og "Action Research", - der er tale om iterative processer med diagnose, handling og evaluering.

Særligt felt-teori konceptet synes vi er brugbart i vores sammenligning af de to styrelser. Feltet er Lewins ord for miljøet/omgivelserne/omverden. Lewin brugte det ganske vist i gruppesammenhæng, men vi vælger her at betragte det på organisationsniveau. Organisationen holdes fast i et bestemt "stade" af eksterne og interne kræfter (illustreret i vores blik af pilene i figuren ovenover). Forandringer af organisationen sker når der er ændringer i kraftfeltet omkring organisationen. Det kan ske bevidst (planlagt) ved at øge/løse kræfter omkring organisationen, fx ved at skabe integration af enheder indenfor organisationen eller målrettet arbejde med (nye) værdier.

Vi erkender fuldt ud, at ændringer kan være ikke-planlagte, eller med et engelsk begreb ”emergent”.

Spørgsmålet er, om det overhovedet giver værdi at tale sort-hvidt om planlagte og ikke-planlagte ændringer? Efter vores opfattelse vil der nok oftest være tale om situationer, hvor ændringen ligger i et grænseland mellem planlagt og ikke-planlagt. En ændring som planlægges kan jo sagtens være en reaktion på en uplanlagt eller uforudset ændring i organisationens omverden, og selvom organisationen planlægger ændringen, igangsættes den af forhold udenfor organisationens kontrol.

Uanset at man kan rejse denne kritik af det teoretiske apparat har vi alligevel fundet det brugbart i vores analyse nedenfor.

Beslægtet med og formodentlig inspireret af Lewin har John P. Kotter på baggrund af en omfattende analyse gennem to dekader har opstillet en 8-trinsproces til at skabe større forandringer.

De otte trin i processen er:

1. Etablering af en oplevelse af nødvendighed
2. Oprettelse af en styrende koalition
3. Udvikling af en vision og en strategi
4. Formidling af forandringsvisionen
5. Skabe grundlag for handling på bred basis
6. Generering af kortsigtede gevinster
7. Konsolidering af resultater og produktion af mere forandring
8. Forankring af nye arbejdsmåder i kulturen

Er de otte trin efterlevet, er grundlaget for en succesfuld forandring til stede (Burnes 2004, p. 308).

8-trinsprocessen kan betragtes som en uddybning af Lewins tretrinsmodel, hvor man først skal tømme - unfreeze - (Kotters trin 1-4), så skal man ændre - change - (Kotters trin 5-7) og endelig skal man genfryse - freeze - (Kotter trin 8).

7.2. Organisationskultur - analyse

7.2.1. Tre niveauer i organisationskultur - analyse

De organisationsændringer Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen har gennemgået, kan på mange punkter betragtes som kulturændringer.

Formålene med ændringerne i begge styrelser var at skabe organisationer, der i højere grad var i stand til at flytte ressourcer til de områder/opgaver, hvor der mest er brug for dem på et givent tidspunkt, dels at få såvel ledelse som medarbejdere til at arbejde mere sammen, bl.a. for at sikre videndeling.

Følges Scheins opdeling i kulturniveauer, kan vi af interviewene med Skov- og Naturstyrelsens direktør Hans Henrik Christensen og Miljøstyrelsens direktør Ole Christiansen se, at der er sat ind på flere niveauer - i hvert fald vedr. artefakter og normer og værdier, jf. nedenstående skema.

	Skov- og Naturstyrelsen	Miljøstyrelsen
Artefakter	<ul style="list-style-type: none"> • Etablering af områdestruktur (sammenlægning af flere kontorer) • Ombygninger: Der etableres fælles områdesekretariater/forkontorer • Der etableres café-områder 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablering af enhedsstruktur (sammenlægning af flere kontorer, nedlæggelse af afdelinger) • Ombygninger: Der etableres fælles områdesekretariater/forkontorer • Vægge rives ned og erstattes med glas og åbne områder
Normer og værdier	<ul style="list-style-type: none"> • Frugtordninger (fokus på sundhed/velvære) • Ny mødestruktur i chefgruppen - bl.a. to seminarer af 2 dages varighed • Indførelse af projektorganisation • Stående møder m. kaffe hver fredag morgen 	<ul style="list-style-type: none"> • Nye permanente jobfunktioner, f.eks. funktionsledere og projektledere • Indførelse af projektorganisation • Indførelse af eksterne brugerundersøgelser
Grundlæggende antagelser	<ul style="list-style-type: none"> • Påvirkes først over tid 	<ul style="list-style-type: none"> • Påvirkes først over tid

Som det fremgår af skemaet, er der tale om mange forskellige indsatser, der som vi ser det, kan relateres til at forandre kulturen.

De ”grundlæggende antagelser” ændres først langsomt over tid. De grundlæggende antagelser ændrer sig i kraft af indsatserne vedr. normer og værdier, jf. også Bakka og Fiveldals (2004) pointe ovenfor omkring, at der er en gensidig vekselvirkning mellem niveauerne i modellen. Ved at gå ind og påvirke normer og værdier er der en god chance for, at disse normer og værdier - hvis de ”holder vand” i dagligdagen - bliver en del af organisationens grundlæggende antagelser.

Ovenstående giver dog ikke umiddelbart forklaring på, hvorfor implementeringen af områdestrukturen i Skov- og Naturstyrelsen tog knap 2 år længere end i Miljøstyrelsen.

I begge styrelser søger man at påvirke niveauerne ”artefakter” og ”normer/værdier”. Og stort set med de samme initiativer - især vedr. ”artefakter”. Så set isoleret ud fra denne vinkel, burde ændringerne i de to styrelser have været gennemført på nogenlunde samme måde.

Dette kunne indikere, at den kultur i de to styrelser der søges påvirket er så forskellig, at det kan forklare, at de samme kulturpåvirkninger alligevel giver et tidsmæssigt forskelligt forløb.

Netop sammenkoblingen af ”tid” og ”kultur” dukkede dog tydeligt op i vores interview med de to kontorchefer Peter Brostrøm, Skov- og Naturstyrelsen, og Claus Torp, Miljøstyrelsen.

Begge kontorchefer var meget bevidste om organisationskulturen i egen organisation, men var også meget opmærksomme på kulturen i deres søsterorganisation. En opmærksomhed, der bl.a. er kommet som følge af samarbejdet mellem de to styrelser.

Peter Brostrøm indledte interviewet med en tilkendegivelse om, at organisationsændringsforløb altid er afhængige af virksomhedskulturen. Og så udtalte han om søsterstyrelsen: *”Det skal ikke være nogen hemmelighed, at Miljøstyrelsen altid har haft den der relativt barske virksomhedskultur. Når ledelsen har truffet en beslutning så rykker de.”* Og som han videre bemærker om Skov- og Naturstyrelsen: *”Vi er meget mere snakkende og fløende. Vi er i hvert fald meget mere forhandlende.”*

Også Claus Torp fra Miljøstyrelsen havde nogle bud på, hvorfor organisationsændringen i denne styrelse var gået så relativt hurtigt: *”Miljøstyrelsen er ret handlingsorienteret. Ret naturvidenskabelig. Vores faglige fundament er ret naturvidenskabeligt.”* Claus Torp understreger dog også, at der allerede var lagt et spor ud til en ny struktur da direktør Ole Christiansen tiltrådte. Så på den måde kan man jo sige, at styrelsen allerede havde taget hul på processen.

Måske kan også organisationernes konkrete arbejdsområde/arbejdsopgaver have en betydning for, hvor hurtigt ændringer gennemføres. Således fortalte Peter Brostrøm følgende om Miljøstyrelsen: *”Man har altid været kendetegnet i Miljøstyrelsen af, at man skulle forvente det drastisk - den organisation har været vant til det. ... De har politisk været mere i ilden. Pludselig fik de store opgaver - Øststøtte - og så var de politisk væk den næste dag.”*

Det var videre interessant for os at afdække, at de to kontorchefer faktisk rent professionelt havde en noget forskellig opfattelse af, hvorvidt organisationsforandringer af meget hastig karakter eller det modsatte er at foretrække.

Claus Torp var af den opfattelse, at der ikke måtte gå for lang tid mellem overvejelser og beslutning: *"Så tror jeg automatisk der vil komme et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug i forhold til gennemførelsen af den pågældende organisationsændring. Det skal være en ret målrettet proces."* Peter Brostrøm pointerede derimod at han var uenig i, at organisationsændringer absolut skal gå hurtigt. Han var af den opfattelse, at det er meget vigtigt at flest muligt har ejerskab til ændringen, og at en hurtig ledelsesmæssig proces kan vise sig at blive en fiasko, også selvom alle de formelle spilleregler om inddragelse af samarbejdsudvalg mv. er overholdt.

De to kontorcheferes umiddelbare opfattelse af, hvilken tidsmæssig proces, der er den mest optimale stemmer overens med den faktiske proces, der er gennemført i de to styrelser. Dette har vi valgt at se som et tegn på, at topledelsens normer og værdier nok meget præger organisationerne, og at medarbejderne vil være tilbøjelige til at adoptere eller i det mindste acceptere disse værdier.

7.2.2. En planlagt tilgang til forandringer

Som ovenfor beskrevet, er en meget simpel lineær tilgang til organisationsændringer at man optør organisationen, ændre den, og fryser den. Og så har man en ny organisation. Med denne tilgang er der ikke umiddelbart nogen grund til, at organisationsændringen i Skov- og Naturstyrelsen tager betydeligt længere end i Miljøstyrelsen.

Som det fremgår af afsnit 7.1.2 vil det efter vores opfattelse være forkert at bruge Lewins model så forsimplet og den har næppe været tænkt sådan.

Som det fremgik af vores interview med de to direktører og de to kontorchefer, var de to organisationer i en noget forskellig situation, da ændringstiltagene blev igangsat. Ændringerne i de kræfter som påvirkede de to styrelse var meget forskellige.

Skov- og Naturstyrelsen var i en proces, hvor ændringerne i omgivelserne - primært hos opdragsgiveren - gjorde, at en ændring måtte overvejes. Men, som det tydeligt fremgik af interviewet med direktør Hans Henrik Christensen, igangsatte styrelsen overvejelserne på et frivilligt grundlag. De ydre pres eller forventninger var efter direktørens opfattelse ikke så store, at en ændring var decideret påtvunget.

Miljøstyrelsen var derimod inde i en situation, hvor besparelserne i medfør finansloven for 2002 var meget kraftigere og hvor budgetanalysen fra Finansministeriet og Miljøministeriet pegede på yderligere afskedigelser, den tidligere direktør havde dramatisk forladt en synkende skude (vores metafor for det billede som Steen Gades exit-bemærkninger om at "det ikke kan lade sig gøre" kan have efterladt hos medarbejderne).

På sin vis kan man derfor argumentere for, at Miljøstyrelsen ved igangsættelsen af ændringsprocessen ved direktør Ole Christiansens tiltrædelse i august 2003 faktisk

allerede mere hastigt og stærkere kom ind i optøningsfasen, og dermed ”blot” skulle ændres og genfryses.

I forhold til Kotters 8-trins proces var trin 1 (etablering af en oplevelse af nødvendighed) i hvert fald til stede ved Ole Christiansens tiltrædelse. Og faktisk allerede ved sin tiltrædelse blev de øvrige tre trin i optøningsfasen gennemført:

Trin 2: Oprettelse af den styrende koalition: Direktøren med koncernledelsen i ryggen, om ikke andet så symbolsk med ministeren som lytter til omorganiseringsplanerne fremlagt overfor medarbejderne.

Trin 3: Udvikling af en strategi og vision for styrelsen. Denne blev formuleret umiddelbart efter hans tiltræden, for som Ole Christiansen udtalte under interviewet var det hans ledelsesmæssige hovedfilosofi, at styrelsen skulle have en fremtidsvision for at komme ud af den negative spiral.

Trin 4: Formidlingen af forandringsvisionen, hvilket allerede skete i forbindelse med hans tiltrædelsestale, bl.a. nedlæggelsen af de tre afdelinger styrelsen var delt op i.

Skov- og Naturstyrelsen skulle derimod først i gang med denne optøningsproces - startende med oplevelsen af en nødvendighed ved ændringen.

En vinkel vi finder interessant at se på er, hvor de to styrelser er i forhold til genfrysningsfasen.

Det er nemlig til gengæld vores vurdering, at frysningsfasen i Skov- og Naturstyrelsen vil forløbe meget hurtigere end i Miljøstyrelsen. Det skyldes, at de havde arbejdet langt mere med processen, med snitfladerne mellem de enkelte områder mv., så da organisationen skulle til at bestå sin prøve var den noget mere kampklar, end da den nye organisation i Miljøstyrelsen gik i luften. Som en del af implementeringsfasen har man i Skov- og Naturstyrelsen arbejdet målrettet med læringsprocesser ned på (fag)-gruppeniveau (Bilag SNS 11, p. 7), hvor dette i Miljøstyrelsen efterfølgende kun synes at være sket på område-niveau.

Dette underbygges også af, at de tre første måneder med Miljøstyrelsens nye organisation blev betragtet som en form for overgangsperiode, hvor de nye enheder nærme-re kunne drøfte, hvordan de ønskede at strukturere sig (Bilag MST, p. 5).

Set med disse briller - unfreeze, change og refreeze - vil der måske ikke være den store forskel i den tidsmæssige implementering i de to styrelser fordi Skov- og Naturstyrelsen måske hurtigere reelt arbejder som intenderet med omorganiseringen.

7.3. Opsummering

I forhold til Scheins opdeling af organisationskultur er det vores vurdering, at direktørerne søger at påvirke kulturen fra flere niveauer. Dels via artefakter, hvor strukturen (sammenlægningen af de tidligere kontorer), ombygningerne, de fælles sekretariater

mv., der er ganske synlige/til at observere. Dels via normer og værdier, hvor projektorganiseringen, nye mødestrukturer, nye jobfunktioner o. lign. fremtræder som synlige begrundelser.

I de to styrelser er der endvidere blandt kontorcheferne en klar - og samstemmende - opfattelse af, ikke bare hvordan kulturen er i egen styrelse, men også hvad kulturen er i den anden styrelse. Begge kontorchefer har en opfattelse af, at Skov- og Naturstyrelsen er mere debatterende i sin tilgang til ændringer, og at disse derfor alt andet lige tager længere tid end i Miljøstyrelsen, hvor organisationen følger ledelsens beslutninger uden megen diskussion.

Organisationskulturen i de to styrelser er altså umiddelbart så forskellig, at ændringer gennemføres langt hurtigere i Miljøstyrelsen end i Skov- og Naturstyrelsen.

For så vidt at angår den planlagte ændring af organisationerne vurderes Miljøstyrelsen at have haft et godt medløb – mere effektiv optøning – på grund af ekstern påvirkning og direktørens udnyttelse heraf. Til gengæld øger den inddragende proces frem mod beslutning og større fokus på læringsprocesser ned på gruppeniveau i implementeringsfasen mulighederne i Skov- og Naturstyrelsen for at fastholde forandringen / omorganiseringen effektiv.

7.4. Kritik af vores analyse

Ligesom analysen vedr. storytelling, er organisationskulturanalysen vanskelig i den forstand, at analysens genstand - kulturen - kan være vanskelig at forholde sig til. Mary Jo Hatch anfører direkte at "*Organisasjonskultur er troligt det vanskeligste av alle organisasjonsbegerper å definere.*" (Hatch 2004, p. 227).

Som det også fremgår ovenfor, er der mange opfattelser af hvad organisationskultur er, og vel også på, hvilken adfærd, der overhovedet falder indenfor dette begreb. Og - som det ligeledes fremgår ovenfor - er der efter Mary Jo Hatch opfattelse nationale forskellige i organisationskulturen.

Vi har søgt at analysere en kulturforskel i to organisationer, der arbejder indenfor samme faglige område, organisatorisk ligger under samme ministerområde, er begge med domicil i København mv. Med andre ord: To organisationer, der tilsyneladende er meget ens, og hvor der derfor alt andet lige ikke ville være de store forskelle i organisationskulturen.

Vores analyse bygger på interview med de to direktører for de to styrelser, og to kontorchefer. Og det indledende spørgsmål er, om det giver os et tilstrækkeligt empirisk materiale til at kunne afdække eventuelle kulturforskelle, jf. at vi bl.a. ovenfor understreger, at organisationskultur er et vanskeligt begreb at arbejde med.

Vi mener, at vores empiriske materiale faktisk giver os et godt grundlag for at afdække organisationskulturen. Og vi er af den opfattelse, at Schein faktisk er enige med os heri - i hvert fald på det niveau, hvor vi i denne afhandling afdækker kulturen. Schein anfører således at: *"For en outsider er den mest effektive og muligvis valide metode til fortolkning af kulturantagelser et direkte samarbejde med en gruppe af motiverede insiders...."* (Schein 1994, p. 159). Videre anfører Schein, at den traditionelle metode til afdækning af organisationskultur er at være deltagende observatør, og at fortsætte som etnograf. Schein anfører selv, at dette er tidkrævende, og nok ikke er nødvendigt, med mindre man ønsker at afdække organisationskulturen meget detaljeret. *"Et alternativ er at forsøge at være hjælpsom over for organisationen og udføre en række interviews med enkeltpersoner og grupper rettet mod at opdage fælles underliggende antagelser."* (Schein 1994, p. 161).

Vi er dog omvendt helt klar over, at vi ved at gennemføre flere interviews - dels et yderligere interviews med de to direktører og de to kontorchefer, og/eller evt. med yderligere en kontorchef fra hver af styrelserne, ville vores datamateriale have været bedre, og vi ville have haft mulighed for at gå mere i dybden med visse problemstillinger.

Vores analyse bygger endvidere alene på interview med personer, der er ansat i de to styrelser. Og det er deres udsagn og vores fortolkninger vedr. organisationskulturen der står centralt i analysen.

En af de potentielle svagheder i analysen er således, at vores empiri består af udsagn fra personer, der er en del af den organisationskultur, de udtaler sig om. Og det kan muligvis være svært at forholde sig objektivt til den organisation man arbejder og færdes i til daglig. Og selvom vi ikke er i tvivl om, at interviewpersonerne har bestræbt sig på at være ganske objektive omkring forholdene i deres respektive organisationer kan de - for at bruge Scheins begreber - have nogle grundlæggende antagelser der gør, at de end ikke reflekterer over visse dele af organisationskulturen. De kan have en række "blinde vinkler".

Omvendt har de en masse interne information og viden der gør, at deres oplysninger er meget detaljerede og har mange nuancer. Og i vores anvendelse af disse interviewpersoner har dette vejet tungest.

Og videre er der det forhold, at en af masteropgavens forfattere - Søren Korsholm - selv har arbejdet i Skov- og Naturstyrelsen. Og ligesom med interviewpersonerne kan det være vanskeligt at forholde sig helt objektivt til en organisation som man selv har været ansat i.

En svaghed ved analysen kunne også være, at vi alene har interview med personer fra topledelsen og mellemlidelsen. Og som det fremgår ovenfor, er der ofte flere subkulturer indenfor en given organisation. Ved at vi i vores empiri alene har fokuseret på

ledelsen, er der muligvis centrale dele af organisationskulturen, som vi helt kan have overset.

8. Magt

8.1. Magt - teori

I dette afsnit vil vi analysere, om der kan antages at være en forbindelse mellem den måde som direktørerne bruger magt på i Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen, og den hastighed som organisationsændringerne gennemføres med. Endvidere vil vi se på, hvilke magtressourcer de to direktører gør brug af.

Såvel som organisationskultur, kan magt være et vanskeligt begreb at arbejde med. Dette skyldes, at magt og magtudøvelse altid er afhængig af den konkrete situation og de konkrete omgivelser. Magt udøves efter vores opfattelse ikke i et vakuum, hvor man isoleret kan betragte begrebet. Magten er i samspil med de konkrete personer der udøver magt, eller bliver påvirket af magt. Endvidere er magten typisk i samspil med f.eks. økonomi, organisationskultur mv.

Som det fremgår af indledningen, kan de teorier, vi har valgt i opgaven, rubriceres indenfor en modernistisk organisationsforståelse. Det er altså teorier med en rationalitetstænkning som bygger på et positivistisk tro på årsagsvirkningssammenhænge. Dermed røber vi også vores forståelse, at vi har altså en vis tro på, at vi som ledere kan påvirke og ændre organisationer, og at organisationer kan sammenlignes. Vi er beviste om, at den sammenligning af de to styrelser som vi opstiller, langt hen af vejen i et andet (grund-)perspektiv (f.eks. et symbolfortolkende eller postmodernistisk) ikke ville give mening.

Vores fokus er topledelsen, dvs. de to direktører Hans Henrik Christensens (Skov- og Naturstyrelsen) og Ole Christiansens (Miljøstyrelsen) anvendelse af magt og magtressourcer, jf. nærmere nedenfor, for at få organisationsændringen gennemført.

Det er blevet meget almindeligt at definere ledelse som påvirkning af mennesker eller at løse opgaver gennem andre mennesker (Bakka & Fivelsdal 2002, p. 229). Generelt er der nok alment en vis negativ klang over ordet magt, og i dagligsproget trækkes skel mellem magt og indflydelse, hvor magt opfattes negativt, mens indflydelse opfattes positivt.

Teoretikere bruger derfor generelt noget energi på at beskrive, hvad de mener med magt. Således også er det også i en af publikationerne fra Magtudredningen¹¹ anført at: ”Med begrebet magt angives en påvirkningsrelation mellem to aktører, således at én aktør forårsager ændringer i en anden aktørs adfærd” (Lukes 1974 cf. Frølund 2000, p. 11), der er en udvidelse eller opblødning i forhold til Dahls klassiske og strengt positivistiske: ”A has power over B to the extent that he can get B to do something’s that B would not otherwise do.” (Dahl 1957 cf. Frølund op.cit.).

Andre fremfører mere bredt, at magt handler om påvirkning af andre (bestemte aktører) eller beslutninger (mere ubestemt gruppe af aktører), fx Burnes, der i sin ordforklaring definerer magt med: ”An individual’s capacity to influence decisions, to exert their will and achieve outcomes consistent with their goals and priorities.” (Burnes 2004, p. 603).

Det er vores mål at afdække, hvilke(n) former for magt de to direktører anvender, og om denne anvendelse kan antages at have indflydelse på hastigheden af implementeringen af organisationsændringen i de to styrelser.

Endvidere vil vi ved hjælp af Bakka & Fivelsdal (2002 cf. 2004) søge at komme med en karakteristik af de magtressourcer, de to direktører anvender. Bakka og Fivelsdal oplister i alt 7 forskellige magtressourcer, som vi vil søge at kategorisere de to direktørers udøvelse af magt efter.

Daugaard & Christensen (2001, p. 16) skelner mellem 4 forskellige former for magt:

1. *Direkte magt*, som er den magt, der udøves (direkte) i beslutningsprocessen, f.eks. i forbindelse med sager på en bestyrelses dagsorden.
2. *Indirekte magt*, der er den magt, som finder sted i forbindelse med bestemmelsen af en dagsordens indhold og ved gennemførelsen af de beslutninger, der vedtages. Det forudsættes her, at ikke alle sager har direkte adgang til beslutningsprocessen. Således kan f.eks. magtfulde interessegrupper søge at holde sager borte fra dagsordenen som de ikke slutter op om, eller de kan søge at sagerne beslutes på en sådan måde, at de får andre konsekvenser end tilsigtet.
3. *Bevidsthedskontrollerende magt*, der er den magt, der kommer til udtryk ved, at nogle aktører påvirker andre aktørers forestillinger om, hvad deres interesser er, og hvordan disse interesser legitimt kan søges fremmet. Der er altså tale om bevidsthedspåvirkning, som har til formål at forhindre at besværlige problemer bliver erkendt eller formuleret.

¹¹ Magtudredningen er et forskningsprojekt, der er sat i gang på foranledning af Folketinget og som har til formål at analysere det danske folkestyres situation ved overgangen til det 21. århundrede. Magtudredningens formål er at belyse folkestyrets funktion i bred forstand, herunder organisationers, bevægelsers og økonomiske magtstrukturers indflydelse i samfundet samt internationaliseringens konsekvenser for gennemsigtighed og synliggørelse af beslutninger, indflydelse og magt i samfundslivet.

4. *Institutionel magt*, som er den magt, der ligger i en ureflekteret accept af institutionelle rammer for adfærd og dermed forbundne rutiner, vaner og normer. En sådan accept indebærer, at der ikke kan sættes spørgsmålstegn ved den opfattelse af virkeligheden, som disse institutionelle rammer har været med til at skabe og er udtryk for.

De tre første former for magt har det fællestræk, at magten udøves i relationer mellem aktører, mens dette ikke er tilfældet for den institutionelle magt.

De 4 former for magt kan kort sammenfattes således:

- Direkte magt: A har magt over B
- Indirekte magt: A sætter præmissen for B
- Bevidsthedskontrollerende magt: A styrer B's erkendelse
- Institutionel magt: De strukturer som bestemmer relationerne mellem A og B

Man kunne dog sagtens forestille os, at disse 4 magtbegreber blev suppleret med andre magtbegreber. Frølund Thomsen (op.cit) beskriver i hans gennemgang af magtbegrebet en femte form for magt inspireret af diskursanalytikere som Foucault og Laclau, hvor der fokuseres på sproget som magtstrategi/disciplineringsmekanisme. Empirien i nærværende opgave gør det dog efter vores vurdering ikke relevant at udfolde dette perspektiv her.

Magt kan altså beskrives og sættes i rammer på flere måder. Vi valgt at holde fast i Daugaard & Christensens (op.cit) 4 opdelinger, det er for os nogle relativt enkle kategorier at arbejde med, og kan forhåbentligt give os et brugbart billede af, hvilke former for magt de to direktører anvender.

Topledelsens mulighed for at udøve direkte magt - f.eks. ved overhovedet at tage spørgsmålet om en ny struktur på dagsordenen er hele tiden på spil.

Vedr. en indirekte magt forudsættes det, at ikke alle sager eller emner har lige adgang til beslutningsprocessen. Således kan grupper, der på et givent tidspunkt har magten sætte sager på dagsordenen eller udelukke/fjerne sager. Vi konditionerer altså den indirekte magt i denne opgave som en afgrænsningsmagt¹².

¹²Men betyder det så, at vi ikke mener, at sager kan komme på dagsordenen "ved et tilfælde"? Hertil må vi svare nej. March (cf. Daugaard og Christensen 2001) har den såkaldte "Garbage Can"-teori. Beslutningsprocessen - og dermed også magtrelationerne - anses i denne sammenhæng som en skraldespand bestående af 4 forskellige strømme/skrald:

- Beslutningsanledninger
- Problemer
- Løsninger
- Deltagere

Ovenfor er fremstillet en række former for magt. Noget andet er, hvordan man så anvender den magt man nu engang er i besiddelse af. Hvilke værktøjer tager man i brug ved anvendelsen af magt.

Bakka & Fivelsdal (op.cit.) karakteriserer en række magtressourcer, som de beskriver som de midler, der kommer i anvendelse ved udøvelsen af og kampen om magt og indflydelse. De opdeler magtressourcerne i 7 kategorier (vi knytter i parenteser magtressourcerne til de 4 magtformer):

1. Belønninger. Kontrol over forskellige slags belønninger, f.eks. løn, arbejdstid, frynsegoder mv. (Direkte magt).
2. Tvangsmidler. Kontrol over tvangsmidler eller straffemidler (Direkte magt).
3. Tiltrækning. Forskellige personlige egenskaber, der kan virke gunstige på omgivelserne (Direkte - indirekte magt).
4. Legitimitet. Den ret til at påvirke, der er knyttet til en bestemt stilling. Retten til at lede og fordele arbejdet (Direkte - indirekte magt).
5. Ekspertise. Den magt og indflydelse, der kan ligge i specialistviden på forskellige områder, f.eks. lægens indflydelse over patienten (Direkte - indirekte magt).
6. Information. Den viden man kan opnå ved at deltage i forskellige sociale samspil eller netværk, og som kan danne grundlag for indflydelse. (Indirekte magt - bevidsthedskontrollerende magt).
7. Politisk dygtighed. Evnen til at indgå på en attraktiv måde i de politiske processer i organisationen. (Primært indirekte magt).

Ligesom ved de 4 magtformer, kunne vi sagtens forestille os andre magtressourcer. Dette kunne f.eks. være manipulation som magtressource. Både ved direkte, indirekte og bevidsthedskontrollerende magt kunne man anvende manipulation som ressource med henblik på at opnå en given ting. Manipulationen kunne ske via usandheder (ville nok primært være direkte magt), via at fortie centrale oplysninger (er mere noget i retning af indirekte magt) eller via bedrageri fremkalder en vildfarelse (ligger nok i kategorien bevidsthedskontrollerende magt).

Man kan også diskutere, om en anden kategori med "Karismatisk ledelse" som magtressource var relevant eller om en sådan ledelsesstil kan henføres til den 3. kategori "tiltrækning". Vi har nok alle i vores karriere mødt den karismatiske leder - den person, som andre nærmest automatisk følger og lader sig lede af, fordi vedkommende har "det der ekstra tillidsvækkende eller overbevisende element".

Opdelingen ovenfor i de 7 magtressourcer er således ikke den eneste måde at opdele magtressourcer på, men alligevel en god systematisk tilgang, som vi vil anvende i vores analyse.

8.2. Analyse af direktørernes anvendelse af magt

Som ovenfor nævnt, opererer Daugaard & Christensen (2001) med 4 forskellige former for magt, direkte magt, indirekte magt, bevidsthedskontrollerende magt og institutionel magt.

Der er tydeligt, at de to direktører meget forskelligt arbejder med processen omkring indførelsen af en ny organisation. I Skov- og Naturstyrelsen har Hans Henrik Christensen en proces, hvor der nedsættes en række arbejdsgrupper og hvor tidligere forventninger til tidsplaner tillades løbende justeret.

I Miljøstyrelsen derimod var organisationsmodellen så at sige klar til præsentation af Ole Christiansen den dag han tiltrådte. Naturligvis blev organisationsændringen drøftet i de formelle kanaler, men strategien her var efter vores opfattelse ikke at starte med at skabe en forankring bredt i medarbejderkredsen, men derimod at gennemføre en hurtig og handlekraftig proces. Ole Christiansen udtalte da også i forbindelse med interviewet, at han allerede den første dag var nogenlunde klar over, hvordan den nye struktur skulle være, og at han oplevede at der i styrelsen var et behov for, at han skulle handle hurtigt.

Det er vores opfattelse, at den måde de to direktører igangsætter og forvalter processerne på afspejler den måde, hvori de udøver magt. Magt er svært observerbart. Vi er imidlertid selv over i en modernistisk forforståelse hvor vi antager at ledelse gør en forskel. Analytisk gør vi altså det kunstgreb at vi sætter lighedstegn mellem karakteristika ved de gennemførte processer og de bagved intenderede magtformer.

Indledningsvist skal det dog tydeliggøres, at der efter vores opfattelse er en meget glidende overgang mellem de forskellige former for magt - i hvert fald de tre første former for magt, hvor det netop er magtrelationer mellem aktører, der er analysens genstand. Det er således efter vores opfattelse ikke helt enkelt at kategorisere, hvorvidt en given magtudfoldelse er i feltet ”direkte/indirekte magt” eller i feltet ”indirekte/bevidsthedskontrollerende magt”.

Hans Henrik Christensen italesætter drøftelsen om den nye struktur som en drøftelse af hvad det er, der skal opnås med en organisationsændring. Og ikke en drøftelse af grænsedragningen mellem de nye områder, hvilket efter hans opfattelse meget hurtigt ville kunne have blevet til en diskussion af, hvilke kontorer der skulle slås sammen, splittes op mv. Hans Henrik Christensen fortalte, at han valgte denne strategi for i de indledende faser at ”undgå disse til tider meget ukonstruktive debatter”.

Det er vores vurdering, at Hans Henrik Christensen primært befinder sig i feltet ”indirekte / bevidsthedskontrollerende magt”, idet han klart opstiller præmisserne for, hvad der skal drøftes. Han sætter således præmisserne for cheferne og medarbejderne.

Endvidere søger han at påvirke medarbejdernes erkendelse/opfattelse af det positive i den nye organisation. Og dette bl.a. for via dem også at påvirke kontorchefkredsen.

Hans Henrik Christensens oplyste under interviewet, at et valg fra hans side havde været at skabe en opbakning i medarbejderkredsen for den nye struktur. Han anså den største forandring ville ske for kontorchefflaget, der ikke tidligere havde prøvet at arbejde i teams. Han vurderede derfor også at den største tilbageholdenhed for den nye struktur ville være i kontorchefflaget. Opbakningen i medarbejderkredsen kunne således hjælpe med at lægge pres på kontorcheferne for den forestående forandring.

Vi vil på den anden side ikke udelukke at ideen om at søge medarbejder-opbakning er en efterrationalisering. For det første er der ikke empiri som understøtter særlige initiativer for at opnå bred medarbejder-opbakning forud for beslutningen om den nye struktur. For det andet kan den lange ”dialog”-proces i et magtperspektiv også tolkes som en ”udmatningsstrategi” hvor ”opbakningen” fra medarbejderne mere er til stede som negativt pres på kontorcheferne, dvs. ikke pres via et specifikt ønske om en bestemt struktur men pres via et ønske om vished / afklaring.

Nedsættelsen af en relativ stor arbejdsgruppe beskrives også som et initiativ for bredt at skabe opbakning og ejerskab til strukturarbejdet. Og ikke blot de umiddelbart berørte deltog i arbejdsgruppen. Også fra de decentrale led - de enkelte skovdistrikter i landet - blev der udpeget en repræsentant. På denne måde kunne de også komme med input til, hvordan den centrale styrelse kunne optimeres til at hjælpe dem mest mulig i det daglige.

Hans Henrik Christensen fortalte under interviewet, at arbejdsgruppen var sammensat af personer, der var vurderet at have interesse og evner for en organisationsændringsproces som styrelsen nu skulle i gang med. Med magtbriller er den indirekte magtform dog kraftigt i spil: Direktøren udvælger arbejdsgruppens medlemmer. Gruppens medlemmer udgjordes dog samtidig af repræsentanter for de fleste typer af styrelsens ansatte, hvilket kraftigt øgede legitimiteten forud for den formelle drøftelse i samarbejdssystemet (SU). Drøftelserne var foregået i andre fora (indirekte magt, afgrænsning), og drøftelserne i SU var derfor i mere eller mindre grad formalia.

Ole Christiansen havde derimod en anden tilgang til organisationsændringen. Allerede første arbejdsdag offentliggjorde han, at de daværende tre afdelinger som Miljøstyrelsen igennem en lang årrække havde været opdelt i, skulle nedlægges.

Endvidere læste han ikke det oplæg til en ny organisationsstruktur, som de tre underdirektører havde udarbejdet i forbindelse med hans tiltræden. Ved ikke at forholde sig til dette oplæg var han af den opfattelse, at han havde de frieste hænder til at reorganisere organisationen.

Under en måned efter Ole Christiansens tiltrædelse får samarbejdsudvalget at vide, at direktionen er i gang med at arbejde på en model for den nye organisation, og at dette vil blive præsenteret for SU i oktober.

Ole Christiansen sætter sig efter vores vurdering meget tungt på organisationsændringen. Det skal understreges, at vi ikke værdilægger, hvorvidt det er ”godt” eller ”skidt” at direktøren meget selvstændigt tilrettelægger og får gennemført organisationsændringen. Alt efter omstændighederne kan dette være meget hensigtsmæssigt - hvilket også kan være tilfældet her, hvor Miljøstyrelsen kunne siges at være i et vakuum efter den tidligere direktørs pludselige fratræden.

Efter vores opfattelse befinder Ole Christiansen sig primært i feltet ”direkte/indirekte magt”. Den direkte magtanvendelse kommer til udtryk flere gange, f.eks. ved beslutningen om nedlæggelsen af de tre afdelinger eller ved beslutningen om, at det er direktionen der er hovedforfatter til den nye enhedsstruktur.

Endvidere lægger Ole Christiansen det ikke op til drøftelse, hvorvidt der overhovedet skal indføres en ny struktur. Han har således allerede sat dagsordenen ved sin tiltrædelse i styrelsen: En ny struktur er nødvendig.

Spørgsmålet er, om den direkte magttilgang som kan tolkes som konflikteskalierende i forhold til den konflikt eller krisesituation, som både Ole Christiansen og Claus Torp giver udtryk for, at styrelsen befandt sig i. På den anden side kan den meget tydelige udmelding om en ny struktur også tolkes som en god taktik til på sigt at sænke konfliktniveauet i Miljøstyrelsen ved at skabe integration, fjerne opdelinger hvor imellem ressourcekampe ellers udkæmpes. Under alle omstændigheder må vi konkludere, at magttilgangen tilsyneladende fik styrelsen ud af den fastlåste situation som organisationen befandt sig i.

Som det fremgår ovenfor af Daugaard & Christensen (ibid.), er et kendetegn ved indirekte magt at holde visse dagsordenen borte fra beslutningsprocessen. Og det er vel netop denne indirekte magt som Ole Christiansen udøver, da han vælger ikke at læse / debattere den øvrige direktions oplæg til en ny struktur. Deres oplæg bliver ikke en del af dagsordenen.

8.3. Analyse af direktørernes anvendelse af magtressourcer

Som ovenfor nævnt, arbejder Bakka & Fivelsdal (op.cit) med 7 forskellige magtressourcer; belønninger, tvangsmidler, tiltrækning, legitimitet, ekspertise, information og politisk dygtighed.

Ovenfor har vi anført, at de to direktører efter vores vurdering benytter sig af forskellige former for magt. Det vil derfor være interessant at se på, hvorvidt de også benyt-

ter sig af forskellige magtressourcer, altså de redskaber/værktøjer der kommer i anvendelse ved udøvelse af magt eller ved kamp om magt.

Til at fremstille dette har vi udarbejdet nedenstående skema, hvor vi opstiller de to direktørers handlinger/agern i forhold til hver af de 7 magtressourcer.

	Hans Henrik Christensen (HHC) Skov- og Naturstyrelsen	Ole Christiansen (OC) Miljøstyrelsen
Belønninger	I forhold til belønninger vedr. løn, arbejdstid mv. er dette en af de magtressourcer, hvor offentlige lederes spillerum nok er mindre end lederne i den private sektor, idet det offentlige arbejdsmarked er reguleret i stor stil, bl.a. i overenskomster. Denne magtressource spiller for den konkrete case efter vores vurdering en minimal betydning.	Tilsvarende gør sig gældende for OC, idet begge styrelser handler under samme overordnede betingelser.
Tvangsmidler	Som det fremgik af interviewet med HHC var han meget opmærksom på at få lagt et pres på kontorcheferne, idet de i høj grad var en kritisk faktor i hele organisationsændringen. Dette pres blev bl.a. tilvejebragt via medarbejderne, således at presset på kontorcheferne for at indføre den nye organisationsmodel både kom ovenfra (fra direktionen) og nedefra (fra medarbejderne).	I Miljøstyrelsen anvendte OC en mere direkte strategi, idet det ikke var lagt op til drøftelse, hvorvidt der skulle indføres en ny struktur, og heller ikke hvilken ny struktur der skulle indføres. OC anvender dermed en mere direkte tvang i kraft af, at han ikke indbyder til større drøftelser om ændringen.
Tiltrækning	Som det fremgår af kapitlet vedr. organisationskultur, er der i Skov- og Naturstyrelsen generelt en debatterende tradition. HHC bruger i sin lederstil nogle egenskaber, der harmonerer godt med denne tradition. Om HHC har tillagt sig disse egenskaber netop i Skov- og Naturstyrelsen finder vi ikke så interessant. Det centrale er, at der er overensstemmelse mellem hans lederstil i den konkrete proces og med styrelsens	Det fremgik af såvel interviewet med OC og kontorchef Claus Torp, at der i styrelsen var en tradition for, at medarbejderne uden meget debat følger deres øverste chefs beslutninger, også vedr. større beslutninger om organisationsændringer og andre forandringer. Og generelt har medarbejderne i Miljøstyrelsen oplevet større/ flere organisationsændringer. OC's personlige egenskab med at

	tradition på dette område.	træffe hurtigere beslutninger passer godt til styrelsens tradition.
Legitimitet	<p>I denne betydning af legitimitet (den påvirkningsret, der ligger i stillingen og dermed retten til at lede og fordele arbejde) er de to direktører ligestillede.</p> <p>Dog vil påvirkningsretten nok være afhængig af, hvordan direktørens normalt agerer eller handler i bestemte situationer. Det er vores opfattelse, at den enkelte leder indenfor visse rammer selv kan medvirke til at definere rummet for påvirkningsretten. Hvis man ikke udnytter denne ret kan rummet langsomt blive mindre, idet enten andre tiltager sig denne kompetence, eller at rummet for at udnytte kompetencen blot bliver mindre.</p> <p>HHC har i denne sag respekteret den tradition for debat, der er i Skov- og Naturstyrelsen. Om dette skyldes et frivilligt valg, eller at handlerummet af andre årsager skulle være blevet mindre, har vi ikke belæg for at udtale os om.</p>	<p>For OC som nytiltrådt er der ikke denne ”plejer” i forhold til påvirknings eller beslutningsretten.</p> <p>Det er i øvrigt vores erfaring, at der ofte ved personskift i topledelsesposter er en generelt tendens til, at den ny topleder får ”ekstra rum” til at definere sig selv. Direktøren er ikke bundet af en historie, og har større frihed til at tegne den nye organisation. Måske er der ligefrem en forventning om, at en ny direktør selvfølgelig ændrer en del.</p> <p>Dette ekstra handlerum har OC selv været meget bevidst om, og fortalte da også under vores interview, at han benyttede dette rum fuldt ud. Og også, at han benyttede det så hurtigt som muligt - dvs. der hvor handlerummet var størst muligt.</p>
Ekspertise	<p>HHC kan siges at være have specialerfaring indenfor styrelsens område, idet han har været direktør i Skov- og Naturstyrelsen igennem mere end 6 år.</p> <p>Det er vores vurdering, at HHC i organisationsomlægningen har benyttet sin specialviden om styrelsen til at tilrettelægge en proces, hvor igennem han bl.a. via motivation af medarbejderne fik lagt et pres på kontorcheferne.</p>	<p>OC havde ved sin tiltrædelse ikke ekspertise indenfor Miljøstyrelsen. I forbindelse med tilrettelæggelsen af ændringen søgte heller ikke ekspertviden fra andre. F.eks. læste han ikke de tre underdirektørers oplæg til ny struktur.</p> <p>OC handlede netop ud fra ikke at være ekspert indenfor styrelsens område, og kunne derfor handle mere frit.</p>

	<p>Endvidere havde han også erfaring til at kunne nedsætte arbejdsgrupper bestående af medarbejdere der arbejdede positivt med i disse omstruktureringsdrøftelser.</p>	<p>Efter vores opfattelse kunne man måske næsten tale om, at OC har haft et udvidet handlerum. Dels i kraft af at han er ny topleder, jf. ovenfor, dels i kraft af, at han ikke er "hæmmet" af detaljeret viden om styrelsen.</p> <p>OD udtalte da også i forbindelse med interviewet: <i>"Jeg kunne ikke have gjort det i et hus jeg havde siddet i længe. Meget lettere at komme udefra med nye øjne... Jeg havde været for saglig...Jeg er sikker på, at jeg ikke kunne have gennemføre det i et hus med detailkendskab til. Så har man for meget med i bagagen."</i></p>
Information	<p>Som direktør på 6. år har HHC en række sociale samspil/netværk, der an danne grundlag for indflydelse.</p> <p>Men disse netværk kan - jf. den parallelle problemstilling ovenfor vedr. legitimitet - også vise sig at være mindskende for handlerummet, således at netværkene faktisk mindsker denne magtressource.</p> <p>Dette kunne for eksempel være, at man lod sig binde af personlige relationer, frem for at finde den mere "objektivt hensigtsmæssige løsning".</p> <p>Vi har ikke nogen empiri, der nærmere kan belyse denne magtressource.</p>	<p>OC havde trods sin tidligere ansættelse i Skov- og Naturstyrelsen ikke samarbejdet med Miljøstyrelsen tidligere.</p> <p>Men han kendte Miljøstyrelsens måde at arbejde på og træffe beslutninger på relativt godt som "observatør" indenfor ministeriet. Og denne viden har han kunne bruge fra sin første ansættelsesdag.</p> <p>På den måde kan man gisne om, at OC måske er gået ind i organisationen med en mere eller mindre udfattet idé om, hvordan man udøver magt i netop denne organisation.</p> <p>Vi har heller ikke her nogen empiri, der nærmere kan belyse denne magtressource.</p>
Politisk dygtighed	<p>Ligesom ovenfor vedr. tiltrækning kan vi anføre, at de to direktører handler "attraktivt" forstået på den</p>	<p>Også OC handler som det tilsyneladende forventes af en direktør i Miljøstyrelsen: med en betydelig be-</p>

	<p>måde, at de handler som det nok umiddelbart forventes af dem i forhold til organisationskulturen eller traditionen. HHC handler med respekt for organisationens tradition for debat om nye tiltag mv., men spiller også på et eksternt pres (budgetanalyse, kommunalreform)</p>	<p>slutningskraftigt, og uden en meget omfattende debat omkring beslutningerne.</p> <p>Planer delagtiggøres foran ministeren (ministeren som alliancepartner overfor øvrig direktion/chefer) som et yderligere element i udnyttelse af det eksterne pres (især budgetanalysen).</p>
--	--	---

8.4. Opsummering

Vedrørende de to direktørers anvendelse af magt er det vores opfattelse, at Hans Henrik Christensen primært befinder sig i feltet ”indirekte/bevidsthedskontrollerende magt”, mens Ole Christiansen primært er i feltet ”direkte/indirekte magt”.

Set i relation til hastigheden af organisationsændringerne mener vi ikke isoleret at kunne udlede, at de forskellige typer af anvendelse af magt har haft betydning.

Spørgsmålet er, om man heraf kan udlede, at organisationsændringer og andre ændringer generelt gennemføres hurtigere ved udøvelse af den mere direkte magt frem for indirekte magt. Hertil må vi svare nej – generelt. Som vi indleder kapitlet med er det vores opfattelse, at magt ikke udøves i et vakuum, og er typisk i samspil med økonomi, organisationskultur mv. Endvidere kan direkte magt i nogle situationer virke konflikteskalerende og øge den organisationsmæssige friktion. I de konkrete organisationsprocesser i styrelserne synes magtudøvelsen at stemme overens med den fremherskende kultur.

Vi er af den opfattelse, at magtanvendelsen skal tilpasses den konkrete situation, for i videst muligt omfang at sikre det ønskede resultat. I visse tilfælde er direkte magt således at foretrække, mens indirekte eller bevidsthedskontrollerende magt i andre tilfælde i højere grad vil give det ønskede resultat. Dette er ikke ensbetydende med at vi mener, at magtanvendelsen absolut skal stemme overens organisationskulturen, som det er tilfælde i de to styrelser. Magtanvendelse skal måske netop i nogle tilfælde netop ikke stemme overens med kulturen for derigennem at få en kraftigere påvirkning af de tre kulturniveauer.

Vedrørende de to direktørers anvendelse af magtressourcer kan vi ikke umiddelbart se, at de to direktører har benyttet sig af utraditionelle eller bemærkelsesværdige magtressourcer. I hvert fald ikke når der henses til, hvordan man ”plejer” at udøve ledelse i de pågældende organisationer. De benytter sig af de magtressourcer, der nu engang er til stede for dem i den situation de befinder sig.

8.4. Kritik af vores analyse

Som det fremgår ovenfor, er magt og magtudøvelse altid er afhængig af den konkrete situation og de konkrete omgivelser. Dette gør, at vores konklusioner kan angribes for ikke at være tilstrækkeligt underbyggede. Og det må vi erkende er en svaghed. Vi har alene gennemført ét interview med hver af direktørerne og hver af kontorcheferne hvilket gør, at vores empiriske materiale ikke er omfattende. Trods dette mener vi nu, at de to direktører handler så forskelligt, at vi i kraft heraf kan foretage en vurdering af, at de anvender forskellige former for magt.

Vedrørende de to direktørers anvendelse af magtressourcer kan det indvendes, at analyserne bygger for meget på vores egne fortolkninger frem for på konkret/specifik empiri. Og det er en kritik, som vi må acceptere, idet vi vedr. nogle af magtressourcerne, f.eks. belønninger og politisk dygtighed, ikke direkte har et empirisk grundlag, men mere bygger vores analyse på vores generelle viden og vurderinger.

9. Storytelling

9.1. Storytelling - teori

I dette afsnit vil vi analysere, om der er en sammenhæng mellem den historie eller fortælling, der i de to styrelser ligger til grund for organisationsændringen, og den hastighed som organisationsændringen gennemføres med.

Overordnet handler storytelling om at bruge historier til at kommunikere sine budskaber, således at de får en given ønsket effekt på modtagerne. Effekten kan både være at fremstille organisationen i et lys som en af de mest effektive, innovative, miljøbevidste eller lignende.

Indledningsvis skal vi tydeliggøre, at vi i denne afhandling alene bruger begrebet storytelling som en betegnelse for de historier, der bliver fortalt omkring organisationsændringerne. Når vi anvender storytelling er det således for at analysere topledelsens tilgang til ændringerne. Hvad er det for en historie/fortælling de præsenterer for medarbejderne og omverdenen. Hvilken begrundelse er det de bruger for at sætte denne ændring i gang. Og er der en forskel i historierne, der vil kunne bidrage til at forklare, hvorfor organisationsændringen i Miljøstyrelsen gennemføres på langt kortere tid end den tilsvarende ændring i Skov- og Naturstyrelsen.

Det er vores opfattelse, at fortællinger udgør en større del af vores hverdag end man umiddelbart forestiller os, hvilket er meget rammende beskrevet af Peter Brook:

”Vores liv er uophørligt vævet sammen med fortællinger, med de historier som vi fortæller og hører fortalt, dem vi drømmer eller forestiller os eller gerne vil fortælle, alle bliver de bearbejdet i fortællingen om vores liv, som vi fortæller til os selv i episodiske, nogle gange halvt bevidste, men næsten uafbrudte monologer. Vi lever fordybet i fortællinger, vi genfortæller og revurderer meningen med vores tidligere handlinger, vi forudsiger resultaterne af fremtidige projekter, placerer os selv i skæringspunktet mellem endnu ufuldendte fortællinger.” (Pedersen 2005, p. 236)

Med udgangspunkt i Fog, Budtz og Yakaboylo (2002) indleder vi med at se på begrebet ”storytelling” og historiefortællingens 4 elementer. De tre forfattere beskriver storytelling som et middel for virksomheder til branding. Vi har ikke en decideret branding-tilgang til fortællingerne i de to styrelser, men ser absolut fortællingerne som en måde at sælge organisationsændringerne på. Og det er vel også en form for branding, både internt i forhold til medarbejderne, og udadtil i forhold til interessenterne.

Vi har valgt Fog, Budtz og Yakaboylo, idet deres opdeling i de 4 elementer ”Budskabet”, ”Konflikten”, ”Rollefordelingen” og ”Handlingen” er meget operationelle elementer, der giver en godt overblik og overskuelighed i en storytellinganalyse.

Derefter vil vi inspireret af Pfeffer (1992) se på hvilket sprog - altså italesættelsen af organisationsændringen - der har været omkring organisationsændringerne. Pfeffer fokuserer på sprogets (følelsesmæssige) virkning.

Pfeffer (op.cit) arbejder også med ceremonier og rammer (ceremonies and settings), hvor ceremonier kan strække sig fra måden man hilser på hinanden, til hvordan man formelt holder møder, og hvor rammerne er organisationens fysiske rammer - den måde lokalerne er indrettet på mv. Vi vil dog ikke komme nærmere ind på disse elementer, idet vi har valgt at koncentrere vores analyse om det italesættelsen – primært via de fire interviews vi har gennemført.

En generel svaghed eller vanskelighed ved vores storytellinganalyse er, at begivenhederne i de to styrelser ligger op til 3½ år tilbage i tiden. Det har selvfølgelig været en stor fordel, at de personer vi interviewer, var enten igangsættere af ændringerne (de to direktører) eller aktive deltagere heri (de to kontorchefer). Dette ændrer dog ikke ved, at begivenhederne ligger flere år tilbage i tiden, og detaljerede oplysninger om processer og handlemåder mv. som vi i vores analyse havde haft glæde af at have kendskab til, ofte er gået tabt, eller i bagklogskabens lys er blevet vinklet på en anden måde.

9.1.1. Historiefortællingens 4 elementer

Fog, Budtz og Yakoboylo (Fog et al. 2004, p. 30) opererer med historiefortællingens 4 elementer:

- Budskabet
- Konflikten
- Rollefordelingen
- Handlingen

Disse elementer får efter de tre forfatteres opfattelse igen i alle historier - lige fra Aristoteles til H. C. Andersen. (Fog et al. ibid., p. 30). Der er ingen universel formel for vægtningen af de tre elementer, og elementerne kan vægtes alt efter hvilken historie eller budskab som fortælleren ønsker at få frem.

Der kan naturligvis stilles spørgsmål til, hvorvidt netop disse 4 elementer er de mest centrale i enhver historie. Vi kan pege på andre elementer, som også går igen i alle historier, og som også er meget centrale. F.eks. er der læringen. Vi har svært ved at forestille os en historie uden en læring - for hvis denne ikke er til stede, hvorfor er det så man vælger at fortælle historien. Er der så overhovedet noget interessant at videreformidle? Muligvis er der et overlap over til "budskabet", der jo som anført nedenfor bl.a. kan være den moralske påstand. Trods det er muligt at rejse en sådan kritik af teorien, finder vi den meget brugbar til at give et godt overblik.

Budskabet

Fog, Budtz og Yakaboylo (op. cit) anfører, at blandt historiefortællere kaldes det centrale budskab for historiens præmis. ”Præmissen er en ideologisk eller moralsk påstand, som igennem historien søges fremsat som en kendsgerning.” (Fog et al. *ibid.*, p. 32).

Forudsætningen for strategisk og tydelig kommunikation er, at der er et klart budskab at formidle. Det gælder således om at indkredse det budskab, som man ønsker at videbringe til modtagerne.

Konflikten

Det er konflikten der driver plottet i den gode historie. Uden en konflikt er der simpelt hen ingen historie (Fog et al. *ibid.*, p. 33). De tre forfattere begrundet dette med, at det ligger i den menneskelige natur at søge harmoni og balance i vores tilværelse. Når vi således står overfor en udfordring eller konflikt, pirres vi instinktivt til at finde en løsning. Konflikten tvinger os således til at handle. Og denne tvang findes ikke, hvis vi er i harmoni og balance med omgivelserne.

Forandring

Fog, Budtz og Yakaboylo anfører videre, at enhver historie bliver sat i gang af en forandring, der griber ind og forstyrrer harmonien. Og når harmonien er i fare skabes grundlaget for konflikten og udfordringen om hvordan harmonien genoprettes. Hovedreglen er således, at den gode fortælling altid handler om kampen for at opnå, forsvare eller genvinde harmonien. Historierne ligger således i spændingsfeltet mellem de to statiske yderpunkter - det uforudsigelige kaos og den forudsigelige harmoni.

En konflikt er ikke noget negativt, når der tales om storytelling. Konflikten er forudsætningen for historien, og for at fortælleren kan kommunikere sin holdning til rigtigt/forkert, godt/ondt mv. Det er således via konflikten og måden som denne løses på, at fortælleren kan tilkendegive sit budskab.

Jo større konflikten er, jo mere dramatisk vil historien/fortællingen blive. (Fog et al. *ibid.*, p. 35)

Rollefordelingen

Det tredje element i storytellingen er de personer, der indgår i historien. Som ovenfor nævnt er konflikten historiens omdrejningspunkt, men for at konflikten kan udspille sig, kræver det nogle personer, der handler i forhold til hinanden.

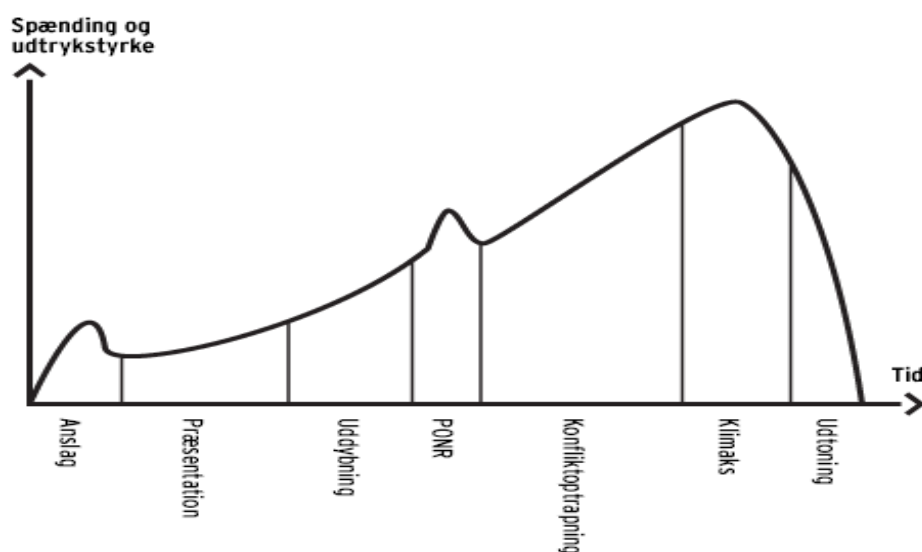
En historie har typisk en hovedperson som forfølger et mål. Der er oftest også en modstander, der forsøger at modarbejde hovedpersonen. Og netop heri består konflikten.

Handlingen

En historie kan lidt forenklet deles op i tre; en start, en midte og en slutning. Er der tale om lidt længere historier, er der dette ”standardforløb”:

- Et anslag der har til formål at fange opmærksomheden. Der skal være noget der fanger vores opmærksomhed - vi har umiddelbart lyst til at høre/læse historien.
- En præsentation af konflikten. Rammerne trækkes op, og problemerne præsenteres. Der er tale om en yderligere appetitvækker.
- En uddybning af problemerne/konteksten. Historien bliver beskrevet nærmere. Problemerne nuanceres og bliver flerdimensionelle.
- ”Point of no return”. Her er konflikten blevet så omfattende, at den ikke bare kan gå over af sig selv. Noget må der gøres.
- Optrapning af konflikten. Nu er der masser af spænding.
- Et klimaks. Historien kulminerer, og der findes en løsning - som ikke behøver at være lykkelig, men som dog sætter en stopper for konflikten.
- Udtoning af historien. Harmonien/stabiliteten er genoprettet. Der er nu en ny normalsituation.

Grafisk kan standardforløbet illustreres således:



Fra hand-outs ”Strategi og Ændringer” den 3. februar 2006

Modellens inddeling i faser passer godt til vores empiri, hvor vi har valgt at betragte anslaget som budgetanalyserne af de to styrelser. Dette sætter en udvikling/konflikt i gang, hvor det måske især i Miljøstyrelsens tilfælde er tydeligt, at de nærmer sig et point of no return med den tidligere direktørs afgang.

Konfliktoptrapningen – som også er forskellig i de to styrelser – er præsentationen fra topledelsen af, at der skal arbejdes med en omorganisering til område/enhedsstruktur.

Hvis grafen skulle vise niveauet af konflikt i de to organisationer, ville graferne nok – i hvert fald hvis vi følger Ole Christiansens udlægning – være noget forskellig, men en højere kurve i Miljøstyrelsens tilfælde.

9.1.2. Sprog, ceremonier og rammer

Pfeffers (1992) hovedbudskab er, at sproget, ceremonierne og rammerne er særdeles vigtige elementer i enhver forandringsproces. Pfeffer (ibid.) anfører bl.a. at:

“symbolic management operates fundamentally on the principle of illusion, in that using political language, settings, and ceremonies effectively elicits powerful emotions in people...” (Pfeffer 1992, p. 279)

Der er ifølge Pfeffer (ibid.) endnu en grund til at sætte yderligere fokus på sprog, ceremonier og rammer - og der er faktisk fordi, at vi i dagligdagen ofte ikke er tilstrækkeligt opmærksomme på deres effekt på vores hverdag.

Rationalitet og følelser hænger ifølge Pfeffer (ibid.) sammen, for som han anfører; *”Mennesker er ikke computere, og følelser er en vigtig del af vores valg og aktiviteter.”* (Pfeffer 1992, p. 281).

Efter vores opfattelse er netop dette citat ganske interessant. For Pfeffers budskab er her, at mennesker ikke altid er rationelle (som computere jo alt andet lige er). Sproget kan vække følelser alt efter hvordan man bruger det, og denne brug af sproget kan have ganske stor betydning for udfaldet af den konkrete sag eller problemstilling.

Omkring sproget anfører Pfeffer (ibid.) endvidere:

Language is important in exercising influence, and it is the job of leaders and managers in organizations to get things done. (Pfeffer 1992, p. 284). Pfeffer ser altså sproget som en vigtig del af det at udøve indflydelse.

Italesættelsen af en ændring eller et problem kan således have afgørende betydning for, hvordan ændringen eller problemet håndteres. Præsentationen af en ændring som planlagt strategisk velovervejet beslutning er således meget forskellig fra præsentation af en ændring som ”krisestyring”.

Pfeffer finder sproget som så afgørende for f.eks. indflydelse, at han ofte råder til en analyse af sproget i organisationer, der af en eller anden grund befinder sig i en vanskelig situation.

Vi finder, at de to direktører i vores interviews har italesat organisationsændringerne meget forskelligt. Ole Christiansen fremlagte ændringerne som nødvendige for at styrelsen kom ud af den efter hans opfattelse meget fastlåste situation, mens Hans Hen-

rik Christensen pointerede, at omorganiseringen var et valg, om end der fra omverdenen nok var et vist pres til en mere fleksibel organisation.

Med udgangspunkt i ovenstående to teorier vil vi nu foretage en analyse af, hvorvidt vi via storytelling kan få en forklaring på, hvorfor implementeringen af organisationsmodellen tager næsten 2 år længere i Skov- og Naturstyrelsen end i Miljøstyrelsen.

9.2. Storytelling - analyse

9.2.1. Historiefortællingen 4 elementer - analyse

Vi har som tidligere nævnt gennemført i alt fire interviews. Dels et interview med hver af de to direktører, der var ankermænd i organisationsændringsprocessen. I forhold til denne storytellinganalyse var vores fokus rettet mod, hvad de fortalte om baggrunden for organisationsændringerne, om implementeringsprocessen mv. Med andre ord: hvad er budskabet eller konflikten.

Efter at have talt med de to direktører gennemførte vi et interview med en kontorchef i hver styrelse. Ideen med interviewene med kontorcheferne var bl.a. været at undersøge, i hvilken grad direktørens fortælling genfortælles, og dermed vurdere, om der er høj eller lav grad af tilslutning/forståelse til topledelsens fortælling.

Som nævnt ovenfor, handler den gode fortælling oftest om kampen for at opnå, forsvare eller genvinde harmonien. Det er også dette udgangspunkt vi vil tage i denne analyse af organisationsændringerne. Begge styrelser står i en situation hvor de i større eller mindre grad er i disharmoni, og ønsket er at genoprette harmonien.

Budskabet

Skov- og Naturstyrelsen	Miljøstyrelsen
Direktøren begrundede organisationsændringen med, at fokus på styrelsens opgaver løbende - og hastigt - ændre sig, og at det er vanskeligt at flytte ressourcer mellem fagkontorerne til det sted, hvor der er størst fokus, og dermed også et største ressourcebehov. Endvidere er der tendens til suboptimering mellem de 16 kontorer. Det blev meldt ud, at der skulle være tid til grundige overvejelser om den nye struktur.	I Miljøstyrelsen havde den tidligere direktør forladt styrelsen med en bemærkning om, at det nu ikke længere kunne hænge sammen. "Huset var i sort, der var behov for at der skulle ske noget" - som den nuværende direktør udtrykker det. Budskabet var, at ændringen skulle ske hurtigt. Styrelsen skulle have en fremtidsvision.

Som det fremgår af skemaet, er det to meget forskellige budskaber eller præmisser, der ligger bag direktørernes beslutning om at igangsætte en organisationsændring.

Set med vores øjne, er den indholdsmæssige del af ændringen dog ikke meget forskellig. Begge styrelser har en mere eller mindre klassisk opbygning, og begge direktører ønsker en organisation, hvor det er lettere at flytte ressourcer til de områder der har størst behov. Endvidere begrundet de begge bl.a. ønsket med, at den politiske agenda hurtigt skifter, og dermed skiftende belaster forskellige dele af organisationerne.

I Skov- og Naturstyrelsen var ændringen af direktøren begrundet med, at den skulle ske for at fremtidssikre organisationen og gøre den i stand til at levere det ønskede output. Til meget langt hen i processen lod direktionen det være op til arbejdsgruppen og samarbejdsudvalget at beslutte, om der overhovedet skulle være en organisationsændring. Direktionen arbejdede dog meget på at italesætte behovet eller det ønskværdige i en organisationsændring, men valgmuligheden var italesat.

I Miljøstyrelsen var budskabet fra direktøren - og som han så det, også ønsket fra medarbejderne - at der *skulle* ske noget. At den tidligere direktør havde forladt styrelsen med den klare udmelding, at styrelsen ikke ville kunne varetage dens opgaver med de afsatte ressourcer, var med til bredt at forstærke dette synspunkt.

Omvendt skal det dog bemærkes, at direktøren for Skov- og Naturstyrelsen under vores interview bemærkede, at der måske i grunden ikke var så stor forskel på den situation, de to styrelsen befandt sig i.

De to kontorchefer genfortæller budskabet om organisationsændringerne meget lig deres respektive direktører.

Kontorchef Peter Brostrøm fra Skov- og Naturstyrelsen fortæller, at der efter hans opfattelse var to hovedårsager til organisationsændringen:

1. Dels blev det forventet, at styrelsen fortsat ville få reduceret sine bevillinger. Dette var en konsekvens af budgetanalysen.
2. Dels var den tidligere struktur ufleksibel i sin måde at arbejde på. Alle kontorer værnede om netop deres ressourcer, og var ikke gode til at dele på tværs af fagområder.

Kontorchef Claus Torp fra Miljøstyrelsen fortalte under interviewet, at han også så to hovedbegrundelser for organisationsændringen:

1. For det første var der behov for en organisation, der i højere grad modsvarede de konkrete opgaver i styrelsen.
2. For det andet var der et udtrykt behov for at "der skete noget" ovenpå den tidligere direktørs pludselige afgang og den gennemførte afskedigelsesrunde.

Konflikten

Skov- og Naturstyrelsen	Miljøstyrelsen
I skov- og Naturstyrelsen var der efter direktørens vurdering ikke umiddelbart en stor konflikt. Styrelsen havde dog været igennem en afskedigelsesrunde med mere end 30 fyringer centralt. Budgetanalysen udarbejdet af Finansministeriet, Miljøministeriet og Skov- og Naturstyrelsen lagde ikke op til yderligere personalereduktioner i administrationen.	I Miljøstyrelsen var konflikten efter direktørens vurdering ganske betragtelig. Der var for ganske nylig afskediget 42 medarbejdere, og budgetanalyserne udarbejdet af Finansministeriet, Miljøministeriet og Miljøstyrelsen viste, at der var behov for en yderligere personalereduktion af tilsvarende størrelse (det faktiske antal afskedigelser blev 11 personer).

Som det fremgår af skemaet ovenfor, er der umiddelbart ganske stor forskel på vurderingen og fremstillingen af niveauet af konflikt i de to organisationer. Og som det fremgår i fremstillingen af teorien: Jo større konflikten er, jo mere dramatisk vil historien/fortællingen blive.

Og det er to meget forskellige fortællinger, vi blev præsenteret for af de to direktører. I Skov- og Naturstyrelsen er der et pres udefra som direktionen ønsker at imødegå. Og budgetanalysen og afskedigelserne blev set som en "god" anledning til at igangsætte ændringsprocessen. Og vel at mærke en proces som direktionen var klar til at stoppe i 11. time, hvis der ikke var bred opbakning til denne. Og samtidig var direktionen meget klar omkring, at forandringen skulle ske samtidig med at styrelsen varetog sine driftsopgaver.

I Miljøstyrelsen var fortællingen en helt anden. Styrelsen var i krise efter den tidligere direktørs afgang, og endnu en afskedigelsesrunde ventede forude. Der var behov for at der skulle ske noget, og i den forbindelse er en organisationsændring jo umiddelbart de meget synlige eksempler på, at ledelsen handler. Og som Ole Christiansen udtalte under interviewet: *"Strukturændringer har et formål i sig selv; De flytter på magtbalancer, de frigøre energier, udfordrer vores vanetænkning"*.

Vi kan generelt være enige i denne betragtning. Organisationsændringer medfører, at processer, arbejdsgange mv. må re-tænkes. "Vi plejer" sløjfes. Men samtidig med at dette giver en masse ny energi, skal man dog heller ikke være blind for, at det at opbygge en ny organisation også er meget energikrævende.

Rollefordelingen

Skov- og Naturstyrelsen	Miljøstyrelsen
I Skov- og Naturstyrelsen stod direktøren i spidsen for ændringen. Der var dog også andre grupper, der arbejdede med ændringen: <ul style="list-style-type: none">• En indledende arbejdsgruppe bestående af kontorchefer• En arbejdsgruppe på 15 personer• Samarbejdsudvalget	I Miljøstyrelsen stod direktøren i spidsen for ændringen. Der var ikke nedsat arbejdsgrupper omkring ændringen, idet direktøren faktisk havde tegnet grovstrukturen i forbindelse med sin tiltræden. Samarbejdsudvalget var inddraget i den endelige beslutning.

Som det fremgår af skemaet, er der stor forskel på rollefordelingen - altså hvor mange aktører der er inde i processen, og med hvilken rolle.

Alene de to direktører spiller hver deres rolle. De er begge to meget markant i spidsen for ændringen, men på hver deres måde.

I Skov- og Naturstyrelsen gik direktøren ind i arbejdet med den holdning, at forankringen er vigtig. Cheferne havde ikke prøvet at arbejde i teams før, og medarbejderne skulle motiveres til organisationsændringen således at de også ville presse cheferne i denne retning. Først meget sent i processen blev der talt om, hvilke kontorer der skulle lægges sammen, og da arbejdsgruppen og samarbejdsudvalget ikke kunne blive helt enige om dette, blev det lagt op til direktøren endeligt at beslutte den konkrete organisation.

I Miljøstyrelsen kom direktøren ind og havde fra dag ét en plan for styrelsens fremtidige arbejde og organisering, og gik til opgaven med den ledelsesmæssige hovedfilosofi, at det var vigtigt at få udarbejdet en fremtidsvision for styrelsen. Direktøren havde selv planen og ideerne, og undgik meget bevidst at inddrage de tre underdirektører i arbejdet. Som Ole Christiansen udtrykker det: *"De havde den ulempe at have siddet 22, 18 og 10 år i dette hus - så er det jo svært at nytænke."*

Handlingen

Skov- og Naturstyrelsen	Miljøstyrelsen
I Skov- og Naturstyrelsen vælger direktøren at arbejde med en ny struktur, og vælger positivt at inddrage medarbejderne gennem arbejdsgruppe mv.	I Miljøstyrelsen starter vores historie ved "point of no return". Der skulle ifølge direktøren ske noget straks.

Handlingen - og tempoet - er meget forskellig i de to styrelser. Ændringen i Skov og Naturstyrelsen kører nogenlunde stabilt og i overensstemmelse med forventningerne, og forskellige varianter af områdemodellen bliver drøftet. Det skal dog bemærkes, at Hans Henrik Christensen under afslutningen af interviewet udtalte, at processen havde taget ca. dobbelt så lang tid som han oprindeligt havde forventet.

I Miljøstyrelsen er konflikten eller dramaet nærmest på sit højeste, at direktøren tiltræder. Handlingen er allerede i fuld gang, og der er et behov for en person, der kan udtone historien - altså at genoprette harmonien.

9.2.2. Sprog, ceremonier og rammer - analyse

Som det fremgår ovenfor, er Pfeffer (1992) af den opfattelse, at sproget, ceremonierne og rammerne er særdeles vigtige elementer - bl.a. i en forandringsproces. I denne analyse behandler vi alene sproget.

Der er stor forskel på, hvordan de to direktører beskriver organisationens kontekst og nødvendigheden af organisationsændringen.

I Skov- og Naturstyrelsen anser direktionen ikke organisationsændringen som værende tvingende nødvendig - faktisk lader direktionen det i høj grad være op til samarbejdsudvalget at træffe endelig beslutning om ændringen.

Således er kommissoriet for arbejdet med organisationsændringen også tydelig omkring omfanget/dybden af arbejdet. Det var anført, at arbejdsgruppens rolle var at udarbejde et forslag til områdemodel for den centrale del af Skov- og Naturstyrelsen, og at forslaget som minimum skulle indeholde:

- Definition af hvad der forstås ved områder
- Et konkret forslag til områdeinddeling, herunder bud på hvor mange områder og om alle kontorer skal indgå i områdestrukturen.
- Hovedprincipper for ansvars- og rollefordeling mellem chefer i chefteams.
- Relationer mellem direktion, chefer og medarbejdere for såvidt angår ansvarsfordeling, herunder også uddelegering af ansvar med henblik på at sikre helhedsopfattelsen i styrelsen.
- Rammerne for hvorledes organisering i områder resulterer i effektivisering af arbejdsgange samt bevarer og udbygger de tætte samarbejdsrelationer mellem Haraldsgade og distrikterne.
- Rammerne for kontorerne "sociale liv" i en områdestruktur, dvs. møde- og kommunikationsstrukturer, fysisk indretning mv.

I Miljøstyrelsen derimod var der intet kommissorium for arbejdet. Den nytiltrådte direktør havde tegnet modellen, og arbejdet gik i alene med den konkrete implementering.

Og det blev ikke sat til debat, hvorvidt modellen var den mest hensigtsmæssige, eller om der var alternative muligheder. Den hurtige ændring blev italesat som en nødvendighed, og direktøren fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen blev inviteret til at fortælle lederne om, hvordan de med stor succes havde implementeret områdestruktur i denne styrelse.

9.3. Opsummering

Det er vores vurdering, at der er ganske stor forskel på den situation de to styrelser befinder sig i, og at denne forskel kan medvirke til at forklare hvorfor indførelsen af områdestruktur tager næsten 2 år længere i Skov- og Naturstyrelsen end i Miljøstyrelsen.

Skov- og Naturstyrelsen var inde i en stabil periode. Der blev oplevet stigende krav fra omverdenen, og den tidligere struktur var ikke tilstrækkelig fleksibel. Men der var ikke efter Hans Henrik Christensens opfattelse et meget presserende behov for en organisationsændring. Miljøstyrelsen var derimod efter såvel Ole Christiansen som Claus Torps opfattelse inde i en meget turbulent situation, hvor der fra såvel ledere som medarbejdere var en opfattelse af, at ”der måtte ske noget”.

Der er to forhold, som vi umiddelbart mener spiller mest ind på den tidsmæssige forskel; konflikten omfang og rollefordelingen. Alt andet lige er det vores opfattelse, at Skov- og Naturstyrelsen mere stabile situation giver bedre muligheder for mere detaljerede drøftelser omkring organisationsmodellen. I Miljøstyrelsen er der derimod et stort ønske at komme væk fra krisesituationen, og dette ønske giver ikke umiddelbart mulighed for mere længerevarende analyser og overvejelser. Og måske er der heller ikke det store ”overskud” i organisationen til disse drøftelser.

Som det fremgår, er der betydelig forskel i sproget - altså italesættelsen - af organisationsændringerne i de to styrelser. Og spørgsmålet er, om dette har indflydelse på den tidsmæssige gennemførelse af organisationsændringen.

Det er vores vurdering, at italesættelsen har stor betydning for hastigheden. I Skov- og Naturstyrelsen giver direktionen indtryk af, at der er god tid til at arbejde med organisationsmodellen, og at det var vigtigt, at den daglige drift bibeholdes på et højt fagligt niveau. Og dette medfører, at der tilrettelægges en længere proces, og at der arbejdes med mange forskellige aspekter af organisationsændringen.

9.4. Kritik af vores analyse

Trods at storytelling siden 1980'erne har fået større plads i samfundsvidenskabelige diskussioner og analyser (Pedersen 2005, p. 236), har denne måde at anskue en given genstand på nogle indbyggede svagheder.

En af de mest oplagte svagheder er selvfølgelig historiefortællerens kredibilitet. Er det en ”sand” historie han eller hun fortæller. Hvad er vedkommendes formål med at fortælle netop denne historie, eller at give den netop disse vinkler?

Denne svaghed har vi også stået overfor i forbindelse med vores analyse.

De to direktører vidste hvad formålet med vores masterafhandling var - at afdække forandringsprocessen i de to styrelser. En forandringsproces som direktørerne begge sad for bordenden af. Forandringsprocesserne ligger endvidere et par år tilbage i tiden, hvilket vil sige, at nogle vigtige pointer eller problemstillinger kan være glemt, vanskeligheder kan retrospektivt syntes mindre, og succeser træder måske lidt tydeligere frem.

Endvidere er der det generelle problem med interview, hvor det er den interviewedes egne handlinger der spørges ind til, at den interviewede kan være "blind" for sine egne handlinger. Der kan være en naturlig - og måske oven i købet ubevidst - tendens til at fremstille sig selv i et lidt mere flatterende lys. Det har denne afhandlings forfattere i hvert fald selv oplevet mere end én gang.

Endvidere er der i enhver form for kommunikation et spørgsmål om fortolkning. Og vi har da også i forbindelse med interviewene efterfølgende drøftet, hvilken mening eller betoning, der lå bag bestemte sætninger eller vinklinger af historierne. Og her kan det blive vores nogle gange umiddelbare forudfattede opfattelse der bliver afgørende for, hvorvidt vi fortolker et udsagn i den ene retning eller i den anden retning.

Alle de citater/udsagn der er gengivet ovenfor stammer fra båndoptagelsen af de fire interviews, så vi mener til gengæld ikke at der kan rettes kritik om, at citaterne er taget ud af en sammenhæng, der ikke fremgår af masteropgaven. Dette har vi meget bevidst arbejdet på at undgå.

10. Leavitt-Ry modellen

I dette kapitel vil vi analysere, hvilke årsager der - foruden de tidligere analyser vedr. organisationskultur, magt og storytelling - kan medvirke til at belyse, hvorfor der er forskel i den hastighed som organisationsændringerne gennemføres med i henholdsvis Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen.

At afslutte vores analyser med en Leavitt-Ry analyse finder vi hensigtsmæssig ud fra den betragtning, at systematikken i denne analyse kan give en god opsamling på årsager/påvirkninger til ændringshastigheden, som vi ikke har fundet i de øvrige tre analyser af magt, storytelling og organisationskultur.

Systematikken eller grundtanken i Leavitt-Ry-modellen er netop, at ændringsprocesser er komplicerede, og bliver påvirket af mange faktorer. Modellen er på en gang meget simpel og overskuelig at arbejde med, men er samtidig meget kompleks. De ti faktorer/variable i modellen vil vi arbejde med én for én - dette er den teoretisk simple del. Men i praksis er modellen særdeles kompleks, idet de enkelte variable hænger sammen - ændres der i den ene variable, vil det have betydning for de øvrige variable.

Én af faktorerne/de variable - organisationskultur - har vi arbejdet selvstændigt med i et andet kapitel, og dette vil vi ikke arbejde nærmere med her. Men bortset fra dette er det vores ambition at søge efter forklaringer på ændringshastigheden ud fra de øvrige 9 variable.

Årsagerne eller forklaringerne på, hvorfor der er forskel i indførelshastigheden i de to styrelser kan være nærmest uendelige. Og her er Leavitt-Ry-modellen efter vores opfattelse god til at skabe en ramme for, hvilken pallet af årsager/forklaringer, der fokuseres på. Så dermed ikke sagt, at vi ikke anerkender, at der kan have været andre årsager, men modellen er efter vores opfattelse så dækkende, at vi sammen med de tre analyser af magt, storytelling og organisationskultur har fået et godt overblik over, hvilke mulige årsager til indførelshastigheden, der kan være tale om.

10.1. Leavitt-Ry modellen - teori

H.J. Leavitt havde i 1965 udarbejdet et oversigtskapitel om organisationsændringer i James March bog: *Handbook of Organizations*. Leavitts oprindelige formål var at samle de forskellige teorier om organisationsændringer til en enkelt model. Men samtidig en model, der var mere kompleks end de forestillinger organisationsteoretikere på daværende tidspunkt gjorde sig om organisationsændringer (Nielsen & Ry 2002).

I 1960'erne talte organisationsteoretikere primært om:

- *Strukturændringer* - som var de mest omtalte, og nærmest synonym med ændringer i det hele taget
- *Teknologiændringer* - som var overladt til ingeniører, og som kom næsten af sig selv
- ”*Menneskeændringer*” - som primært handlede om magtudligning.

Det nye ved Leavitt var, at han så de forskellige variable i et dynamisk og systemorienteret perspektiv (Nielsen & Ry 2004, p. 43). Leavitt var således af den opfattelse, at man ikke blot kan lave strukturændringer. Strukturændringer har konsekvenser for opgavevaretagelse, og stiller krav til aktørerne, teknologien og vice versa.

Leavitt-modellen bestod tilbage i midten af 60'erne oprindeligt af 4 variable:

- *Strukturen*: Som Leavitt definerer som kommunikationssystemer, autoritetssystemer, arbejdsdeling (system of work flow). Det kan f.eks. være adfærd i en bestemt aktørgruppe, f.eks. ledergruppen, eller den hierarkiske eller anden arbejdsdeling der finder sted i organisationen
- *Aktører*: Her forstås primært mennesker. Aktørgruppen kan betragtes ud fra forskellige parametre, f.eks. antallet af aktører, kønsfordelingen, uddannelsesniveaue, chefer og medarbejdere mv.
- *Opgaver*: Her forstås organisationens eksistensgrundlag i form af produktionen af varer og tjenesteydelser. Opgaverne er organisationens samlede opgavepotefølge, og omfatter både kerneopgaver og de mere administrative støtteopgaver.
- *Teknologi*: Leavitt definerer teknologi bredt, som omfattende både maskiner, metoder og programmer - både hardware og software. Teknologi er således de praktiske (hjælpe)midler man tager i anvendelse for at løse en stillet opgave. Også et møde, måden at kommunikere på mv. er i Leavitts forståelse teknologier.

I slutningen af 70'erne tager Leavitt en 5. variabel med, og imødegik dermed en del af den kritik, der var rejst af hans simple model (Nielsen & Ry 2002, p. 16):

- *Omverdenen*: Leavitt anfører direkte at: ”Ingen organisation er en ø og sig selv nok”. Organisationens skal ses i et samspil med omverdenen, og ændringer i omverdenen vil - alt andet lige - medføre ændringer i organisationen og omvendt. (Nielsen & Ry 2004, p. 45). Ifølge Leavitt har omverdenen fået stadig stigende betydning i løbet af de sidste 50 år. Graden af afhængighed og kompleksitet er steget betydeligt som følge af udviklingen i den offentlige regulering, globalisering og teknologi (Nielsen & Ry 2002, p. 16).

Leavitt-modellen kan dels bruges til at forstå sammenhængen internt i organisationen, Men modellen kan i høj grad også bruges til at analysere organisationsændringer. Det centrale i Leavitt-modellen er nemlig, at ”alt afhænger af alt”. Hvis man ændre på en af de 4 variable, f.eks. strukturen, skal man være opmærksom på, hvilken betydning dette vil have for opgaverne, teknologien og aktørerne.

I et organisationsændringsperspektiv betyder dette, at hvis man f.eks. ønsker at ændre strukturen kan man gøre det direkte - altså ved at omforme organisationen. Men man kan også gøre det mere indirekte, f.eks. ved at indføre en ny teknologi.

Dette svarer også til, at mange organisationer ser indførelsen af et nyt grundlæggende IT-system mere som en organisationsændring/udvikling end et IT-projekt. Således har f.eks. Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen, følgende begrundelser for at indføre et esdh-system:

- Bedre borgerbetjening
 - Effektivisering og forenkling vores arbejdsgange
 - Minimere dobbeltarbejde
 - Overholdelse af journalpligten
 - Leve op til de krav, der i stigende grad bliver stillet til, at vi som offentlig instans skal kunne betjene borgerne elektronisk
 - Mulighed for større vidensdeling på tværs af forvaltningen
 - Fælles elektronisk arkiv
 - Det gør vores hverdag lettere
 - Vi får lettere ved at finde sagerne/vi kan finde sagerne
 - Del af arbejdet mod en enhedsforvaltning
- esdh er kort sagt "Elektronisk Sags- og Dokumenthåndtering", og er en måde at arbejde på. (vores fremhævelse).

Nielsen og Ry har udbygget Leavitt-modellen til en "Leavitt-Ry"-model, ved at tilføje yderligere 5 variable (Nielsen & Ry 2004 p. 48-52)

- *Fysiske rammer:* Nielsen og Ry er inspireret af Mary Jo Hatch, der arbejder med den fysiske struktur, og betragter den som et kernebegreb. Hatch har opdelt den fysiske struktur i tre komponenter, geografi, lay out og design/decor.
 - "Geografi" drejer sig om lokalisering i by, landsdel eller land. Er man samlet eller spredt. Er der et hovedkontor samt filialer mv. Samling eller ikke-samling har betydning for kommunikation, rekruttering og transport
 - "Lay out" drejer sig om bygningens indretning. Hvem sidder hvor, kontorernes størrelse og til hvem, kontorlandskaber mv. Dette har betydning for interaktion, koordinering, konflikt og kontrol.
 - "design/decor" har at gøre med stil. Hvordan ser bygningen ud - både indenfra og udefra. Lys, udsmykning, kontormøbler mv. afspejler status, image og identitet. (Nielsen & Ry 2004, p. 48)
- *Organisationskultur:* Siden begyndelsen af 80'erne har der været stor interesse for dette begreb, og Nielsen og Ry er primært optagede af Scheins funktionelle kulturbegreb. Schein ser kulturen som havene to formål; For det første at sørge for gruppens integration, for det andet at kunne tilpasse sig eksterne omgivelser. For at opnå dette indoktrinerer man ansatte og ledere. Fælles værdier og

normer understøtter en fornemmelse af enhed, fælles mål og gensidig forpligtelse. Desuden kan en følelse af samme skæbne bevirke at ledere og medarbejdere får en fornemmelse af at være i samme båd. (Nielsen & Ry 2004, p. 48)

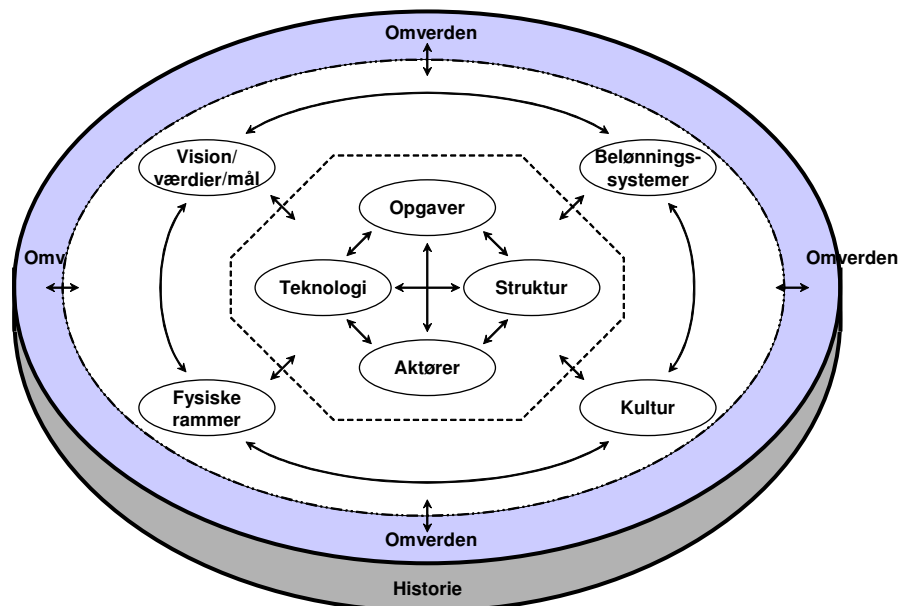
Generelt karakteriserer Nielsen og Ry organisationskultur som handlende om noget fælles for en gruppe. Noget der får den til at hænge sammen (fra uniformer til slogans, værdier, normer mv.) samt til at overleve.

- *Belønningssystemer:* Nielsen og Ry har her oprindeligt hentet inspiration i Kirrs klassiker der drejer sig om, at organisationer ofte belønner A mens man håber på B. En anden inspirationskilde har ligget i den måde, man i den offentlige sektor har diskuteret "Ny Løn" som noget der spiller en vigtig rolle for opgavevaretagelsen, deltagernes motivation mv. Belønningssystemer handler ikke kun om løn og lønforskelle, men også vigtige ting som indflydelse, deltagelse i attraktive fora, videre- og efteruddannelse mv. (Nielsen & Ry 2004, p. 50)
- *Historien:* Nielsen & Ry (2004, p. 50) fremhæver, at organisationer ud fra en læringsbetragtning ofte reagerer "sporafhængigt". I en diagnose af organisation vil det derfor være nødvendigt at se på organisationens erfaringer og de kritiske hændelser, som organisationen har måttet gennemgå. Der kan også anlægges en Leavitt-betragtning på organisationens fortid: Organisationen kan have haft store skift i opgaveporteføljen, den kan have skiftet struktur, har udskiftet IT-udstyr og programmer samt ændret i de ansattes sammensætning.

Nielsen & Ry (ibid.) præciserer ikke hvad de nærmere forstår med sporafhængighed. Vi vælger her at forstå sporafhængighed, som det forhold at organisationens erfaringer bliver retningsgivende for hvordan det næste lignende projekt håndteres, altså om der kan siges at være etableret handlingsmønstre i den enkelte organisation skabt af tidligere begivenheder der specifikt har påvirket eller påvirker den enkelte organisations måde at agere på.

- *Vision/værdier/mål:* En vision er en organisations drøm, en forestilling om, hvor organisationen vil hen. Nielsen og Rys grundsynspunkt er meget pragmatisk, nemlig at værdien af visionen skal findes i de handlinger, visionen motiverer til. Værdier som ændringsvariabel er tillagt stor betydning disse år. Alle skal formulere deres værdigrundlag. Som ved visioner bygger ideerne på en forestilling om, at mål kommer før handling (Nielsen & Ry 2004, p. 52).

Leavitt-Ry-modellen



Leavitt-Ry modellen er i vores opfattelse ikke en teori på den måde at den siger ikke noget om hvordan de forskellige faktorer påvirker hinanden. Den konstaterer bare at elementerne er sammenhængende og ikke kan håndteres isoleret.

Vi vil nedenunder vurdere de forskellige faktorer med særlig henblik på mulige holdepunkter for årsager med betydning for forskellen i implementeringshastighed.

10.2. Leavitt-Ry modellen - analyse

Leavitt-Ry arbejder med følgende 10 faktorer:

10.2.1. Historie

Vi kan konstatere at Miljøstyrelsen sammenlignet med (dele af) Skov- og Naturstyrelsen er en relativ ung organisation.

Vi har flere udsagn der understøtte en opfattelse af Miljøstyrelsen som en organisation, der sammenlignet med Skov- og Naturstyrelsen har haft en mere omtumlet tilværelse med hensyn til opgaveportefølje mv.

Med hensyn til sporafhængighed kunne vi – ud fra den ene forfatters eget kendskab til organisationen - pege på det forhold, at Skov- og Naturstyrelsen ved to processer vedrørende distriktssammenlægninger og decentral bemanding i starten af 1990'erne og i

1999 havde den erfaring at direktions igangsatte initiativer mødte kraftig modstand (såvel internt og eksternt) og ikke eller kun delvist blev gennemført. Alt andet lige må dette antages at kunne have ført til større forsigtighed i Skov- og Naturstyrelsen i forhold til topledelses initierede / drevne organisationsprojekter.

Samlet er der erfaringer i og egenskaber ved de to styrelser som peger på forhold, der generelt tilsiger langsommere processer i Skov- og Naturstyrelsen og hurtigere i Miljøstyrelsen. Vores empiri er dog meget begrænset, og vurderingerne bygger mere på egne erfaringer.

10.2.2. Omverdenen

Spørgsmålet er, om de to styrelses omverden kan siges at være så forskellig, at det vil kunne bidrage til at forklare, hvorfor organisationsændringen i Skov- og Naturstyrelsen tager længere tid end den tilsvarende ændring i Miljøstyrelsen.

Som ovenfor nævnt er Leavitt af den opfattelse, at de enkelte organisationers afhængighed af hinanden og deres kompleksitet er steget betydeligt i de seneste 50 år.

De offentlige myndigheder spiller en væsentlig rolle på miljøområdet, hvilket skyldes, at det er centraladministrationen – herunder Miljøministeriet som øverste myndighed på miljøområdet – der fastsætter reguleringen på miljøområdet. På visse områder er det de statslige myndigheder, der udfører opgaverne, men miljøområdet er generelt kendetegnet ved, at stort set alle konkrete opgaver er lagt ud til kommuner – det gælder såvel administrative som mere driftsorienterede opgaver, f.eks. hele forsyningsområdet.

En række andre ministerier end Miljøministeriet varetager opgaver på miljøområdet: Fødevareministeriet, Familie- og Forbrugerministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Transport- og Energiministeriet, Skatteministeriet, Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet.

Kommunerne er myndighed på væsentlige dele af miljøområdet. Kommunerne er bl.a. godkendelses/tilladelsesmyndighed samt tilsynsmyndighed mv. for hovedparten af virksomheder og forsyningsanlæg. Herudover har kommunerne det overordnede ansvar for vandforsyningen, er vandløbsmyndighed for mindre vandløb, forestår spildevandsplanlægning samt affaldsplanlægning mv. Opgaverne er dels myndighedsopgaver, dels driver kommunerne forsyningsvirksomhed på miljøområdet i form af affaldsindsamling og affaldsbehandling, kloakering og spildevandsrensning og vandforsyning. Samtidig har kommunerne ansvaret for udarbejdelse af lokal- og kommuneplaner, hvor miljøhensynene indgår.

Regionerne er ansvarlige på jordforureningsområdet og koordinerende på dele af planområdet.

Miljøområdet er i stort omfang præget af virksomhedernes, erhvervsorganisationernes og øvrige interesseorganisationers – herunder især miljøorganisationernes – forskellige interesser.

Af andre væsentlige aktører/interesseorganisationer på miljøområdet kan nævnes:

- *Kommunernes Landsforening* er blandt de vigtigste interesseorganisationer på miljøområdet, og er kontinuerligt inddraget i udformningen af nye regler på miljøområdet.
- *Dansk Industri (DI)* samler mange af erhvervsinteresserne på miljøområdet. Inden for visse sektorer vil nogle virksomheder være så dominerende, at de får en direkte adgang til forhandling med de nationale myndigheder.
- *Dansk Landbrug*, som er en fusion mellem De Danske Landboforeninger og Dansk Familielandbrug, er Danmarks største medlemsforening for landmænd. Foreningen varetager danske landmænds erhvervsøkonomiske interesser i forhold til Folketinget, Regeringen, centraladministrationen, kommunerne, sektorforskningsinstitutionerne og andre organisationer i ind- og udland.

Endvidere findes der en række miljøorganisationer, bl.a.:

- *Danmarks Naturfredningsforening* varetager både mere snævre naturinteresser, men har siden begyndelsen af 1980'erne også arbejdet bredere med miljøinteresser. Foreningen arbejder både med at sætte den politiske dagsorden på miljøområdet og med at påvirke udformningen af miljøreguleringen gennem deltagelse i udvalgsarbejder.
- *Det Økologiske Råd* arbejder for en økologisk bæredygtig udvikling med social retfærdighed og menneskelig trivsel. Rådet gennemfører oplysningsarbejde, dokumentation og debat indenfor højt prioriterede miljøområder mv.
- *Verdensnaturfonden (WWF)* arbejder for at bevare natur og miljø – især på det globale plan.

Omverdenen for Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen er således ganske kompleks.

Det er dog vores opfattelse, at vilkårene om en kompleks omverden - og en omverden, hvor de enkelte interessenter ikke nødvendigvis er enige om den politiske dagsordenen - er ens for begge styrelser. Der er således efter vores vurdering ikke den store forskel i den omverden de to styrelser befinder sig i, og slet ikke en forskel som ville kunne medvirke til at forklare, hvorfor organisationsændringerne gennemføres så forskelligt.

Som det fremgår af indledningen, består Skov- og Naturstyrelsen - foruden den centrale del af styrelsen - af 14 skovdistrikter og 6 landsdelscentre (Bilag SNS 7, p. 2). Miljøstyrelsen derimod har ingen decentrale enheder.

Og spørgsmålet er, om Skov- og Naturstyrelsens decentrale organisation kan siges at have spillet en rolle i relation til den længere implementeringshastighed.

Efter vores opfattelse har dette ikke haft betydning. I arbejdsgruppen omkring organisationsændringerne i Skov- og Naturstyrelsen deltog to repræsentanter for skovdistrikterne, og de havde i processen ikke umiddelbart forbehold eller lignende vedr. ændringerne som gjorde, at arbejdet tog længere tid.

10.2.3. Fysiske rammer

Som det fremgår ovenfor har den fysiske struktur betydning for ændringsprocesser. Forskellige rammer omkring geografi, lay out og design kan betyde, at organisationerne forholder sig forskelligt til ændringsprocesser.

Nielsen & Ry (2004, p. 48) understreger med reference til Hatch at forskellig fysik i bred forstand kan have betydning for organisationens tilgang til ændringer. Det er derfor interessant at se på, om de to organisationers beliggenhed og fysiske indretning er så forskellig, at dette kunne antages at have betydning for implementeringshastigheden.

Begge styrelser var op til organisationsændringerne beliggende i typiske kontordomiciler i København.

Skov og Naturstyrelsen er beliggende på Haraldsgade 53 (græsen mellem Østerbro og København NV) i en nyere ejendom fra 1980'erne, som oprindeligt er en fabriksbygning ombygget til kontorformål.

Miljøstyrelsen er beliggende på Strandgade 29 i en ejendom fra 1970'erne på Christianshavn.

Begge ejendomme var forinden organisationsændringen indrettet meget "klassisk" for kontorejendomme, med mindre enkeltmandskontorer, og nogle lokaler, hvor flere sad sammen.

Beliggenhedsmæssigt vurderer vi at Miljøstyrelsen samlet er bedst placeret (nærhed til offentlig transport, nærhed til øvrige centraladministration, prestigefuld havneplacering). Skov- og Naturstyrelsen er særlig attraktiv for bilpendlere, der kommer fra det nordlige Sjælland.

Møbleringen af lokalerne var også typisk indenfor staten. Lyse møbler, der generelt er af en god kvalitet. Der var ingen central møbleringsplan i nogle af de to styrelser - dvs. de enkelte kontorlokaler og fællesarealer var ofte indrettet med inventar, der var "medbragt" af de enkelte medarbejdere.

I forbindelse med organisationsændringerne i de to styrelser, blev der dog bevidst arbejdet meget med de fysiske forhold. De forhold man begge steder ønskede var:

- Mindskning af antallet af enkeltmandskontorer ud fra en betragtning om, at kommunikation og videndeling har bedre vilkår når flere personer deler et lokale.
- Nedtagning af gipsvægge og opsætning af glasvægge ud fra en ideen om, at dette giver mere lys, og næsten i bogstaveligste forstand giver en mere transparent samarbejdsform.
- Etablering af cafeer og uformelle mødezoner, igen ud fra en ide om, at dette fremmer kommunikation og samarbejde.
- Etablering af åbne sekretariater til de enkelte områder og enheder ud fra en betragtning om, at dette internt i området/enheden ville styrke integrationen af lederne og medarbejderne.

Grundfilosofien i indretningen af de to styrelses domiciler var således meget ens.

Men i holdningen til, hvornår i processen ombygningerne skulle være tilendebragt var der en markant forskel.

Direktøren for Skov- og Naturstyrelsen Hans Henrik Christensen fortalte under interviewet, at direktionen bl.a. brugte meget energi på at drøfte, hvilke ændringer i fysikken der skulle ske, og som skulle bidrage til at sikre, at organisationen ikke utilsigtet gled tilbage til sin tidligere arbejdsform. Den fysiske indretning spillede således en vigtig rolle i den nye måde at arbejde på, og direktionen prioriterede derfor, at færdiggørelsen af ombygningerne faldt sammen med opstarten af den nye struktur.

På den anden side vurderer vi også, at den øgede fokus på decor kan skyldes at dårlig indretning i sammenhæng med ringere beliggenhed har givet et øget pres for i Skov- og Naturstyrelsen at prioriterer indretningsspørgsmål, og at omorganiseringen har blot været anledningen.

I Miljøstyrelsen prioriterede direktøren Ole Christiansen den ny indretning anderledes, eller tillagde det ikke så afgørende vægt som i Skov- og Naturstyrelsen. Han fandt det vigtigst at den nye organisation hurtigst blev implementeret, og de konkrete ombygninger - og i nogle tilfælde også omflytninger af medarbejdere - blev derfor først foretaget efter opstarten af den nye struktur. Dette betød også, at de første tre måneder af den nye organisationsperiode blev betragtet lidt som en ”overgangsperiode”, idet de enkelte enheder så havde tre måneder til nærmere at overveje, hvordan de ville strukturere sig (Bilag MST 5, p. 4).

Efter vores opfattelse kan fysikken således bidrage med at forklare, hvorfor implementeringen af organisationsændringen tager længere tid i Skov- og Naturstyrelsen end i Miljøstyrelsen. I Skov- og Naturstyrelsen prioriterede ledelsen at have de fysiske rammer på plads i forbindelse med opstarten af den nye organisation, mens ledel-

sen i Miljøstyrelsen valgte at lade den nye organisation starte op forinden de fysiske ændringer blev foretaget.

Forskellene i de to direktørers tilgang til dette emne kan ikke forklare hastighedsforskellen på knap 2 år, men måske en forskel på op til et ½ år.

10.2.4. Vision/værdier/mål

Som det fremgår ovenfor er Nielsen og Ry af den opfattelse, at en organisations vision/værdier/mål har en betydning for, hvordan organisationen forholder sig til ændringer. Nielsen og Ry uddyber ikke, på hvilken måde at disse faktorer har betydning for tilgangen til ændringer.

Det er derfor vores fortolkning og opfattelse, at en organisation hvis vision (og dette tænkte eksempel er alene forfattet af os) er: ”At være førende indenfor udvikling og tilgængelighed af den danske natur” og en organisation, hvis vision det er at: ”Sikre et velfungerende tilsyn med udledningen af spildevand”, alt andet lige har forskellige tilgange til ændringer.

Den første organisation vil umiddelbart befinde sig i en situation, hvor visionen om at være ”førerne” forudsætter, at organisationen løbende er i stand til at adoptere og implementere de nyeste arbejdsformer, værktøjer mv., mens organisationen med fokus på tilsyn/drift måske i højere grad skal baserer sig på veletablerede rutiner og procedurer mv. Og igen kunne dette betyde, at førstnævnte organisation ville have lettere ved at forholde sig til ændringer.

Ovenstående vurderingen kan dog sagtens betragtes blot som postulater - og dette til trods for, at visionernes fokus er meget forskellig i eksemplet.

Skov- og Naturstyrelsens vision er i dag:

”Vi sætter naturen og fremtidens Danmarkskort på dagsordenen”

mens Miljøstyrelsens vision er:

”Vi vil øge beskyttelsen af mennesker, miljø og natur - nationalt og internationalt - ved at:

- *Navigere og kommunikere målrettet i en foranderlig verden – på et højt, fagligt niveau*
- *Samarbejde åbent, engageret og fordomsfrit – udadtil og indadtil*
- *Være troværdige, fremsynede og nytænkende*
- *Være en attraktiv og familievenlig arbejdsplads, hvor alle bidrager og gør en forskel”.*

Visioners fokus er langt mere ens for de to styrelser, end det er i vores eksempel ovenfor. Vi har derfor ikke kunne finde grundlag for at foretage en vurdering af, hvorvidt den ene organisations vision kunne indikere, at organisationen er mere proaktiv i sin tilgang til ændringer end den anden organisation.

10.2.5. Belønningssystemer

Som det fremgår ovenfor, skal belønningssystemer forstås bredt, og omfatter såvel løn, arbejdsvilkår, arbejdsindhold- og tilrettelæggelse, mulighed for deltagelse i attraktive fora, efteruddannelsesmuligheder mv.

Som udgangspunkt må det overordnet anføres, at der ikke er nævneværdige forskelle i de belønningssystemer, der er i de to styrelser, idet de begge er underlagt de centrale regler fra Personalestyrelsen/Finansministeriet mv. om løn, stillingsoprettelse etc. De to styrelser er endvidere i samme ministerområde, og er derved også omfattet af Miljøministeriets overordnede løn- og ansættelsespolitik og øvrige personalepolitikker.

I forbindelse med organisationsændringerne var der dog to belønningsmæssige eller personalepolitiske forhold, hvor de to organisationer valgte forskellige løsninger:

1. Organisatoriske ledelseslag

I Skov- og Naturstyrelsen blev det besluttet, at der alene er to ledelseslag: Direktionen og kontorchefer. Dette ud fra betragtningen om, at organisationen skulle være så flad som mulig.

I Miljøstyrelsen derimod blev der valgt en løsning, hvor der er tre ledelseslag: Direktion, kontorchefer og funktionschefer, hvor sidstnævnte er faglige chefer, der ikke har direkte personaleansvar.

Vi kunne være tilbøjelige til at tolke det således, at de faglige chefposter er oprettet/forstærket som et kompromis i forbindelse med en hurtig implementering af den nye organisation. Miljøstyrelsens direktør argumenterer for løsningen med kun to kontorchefer med lettere og hurtigere koordinering. Men hvis der seriøst arbejdes med et funktionschefslag i enhederne / områderne kan man hævde at der reelt skal koordineres i en enhedsledelse der er større end modellen i Skov- og Naturstyrelsen med 3 kontorchefer og ingen mellemlidende.

Miljøstyrelsens løsning har således måske medvirket til at muliggøre en hurtig implementering af den nye organisationsmodel, uden at vi dog empirisk kan understøtte dette yderligere.

2. Projektledernes referenceforhold

I begge styrelser blev der i forbindelse med organisationsændringerne sat yderligere fokus på projektarbejdsformen, og denne arbejdsform blev af begge direktører anset for at være af stor betydning for, om organisationsændringen fik den tilsligtede effekt.

I Skov- og Naturstyrelsen besluttede direktionen, at direktionen altid er projekt-ejer på de store projekter, og at projektlederne refererer direkte til dem. Dette gav anledning til en kraftig kritik fra kontorchefkredsen, der ellers havde

været vant til at være projektejere, og at projektlederne derfor refererede til dem.

Interviewene med Hans Henrik Christensen og Peter Brostrøm fra Skov- og Naturstyrelsen antyder, at disse drøftelser mellem direktion og kontorchefgruppen var så grundlæggende, at de muligvis har medført, at implementeringsprocessen blev forlænget nogle måneder mens de to parter argumenterede med hver deres synspunkter.

Det skal dog understreges, at dette alene er vores tolkning, og at det ikke fremgår direkte af interviewene.

I Miljøstyrelsen valgte direktionen at holde fast ved styrelsens eksisterende projektmodel, hvor kontorcheferne som udgangspunkt er projektejer, og at det er dem der orienterer direktionen om projekternes fremdrift mv.

For så vidt angår Miljøstyrelsen vurderer vi derfor ikke, at den yderligere fokus på projekter har haft betydning for implementeringshastigheden.

10.2.6. Organisationskultur

Som anført ovenfor, karakteriserer Nielsen og Ry organisationskultur som handlende om noget fælles for en gruppe. Organisationskultur får gruppen (organisationen) til at hænge sammen samt til at overleve.

Vi er enige heri, og som det fremgår foran i analysen vedr. organisationskultur, har vi en tro på, at kulturen i en given organisation påvirker den måde, som organisationen arbejder på. Vi vil ikke gå nærmere ind i organisationskulturen her, men vil henvise til det tidligere afsnit om emnet.

10.2.7. Opgaver

En organisations opgaveportefølje kan i Leavitt-Ry modellens terminologi have betydning for, hvordan organisationen forholder sig til ændringer. Nielsen og Ry opdeler opgaverne i strategiske, driftsmæssige, interne, eksterne og personalemæssige (Nielsen og Ry 2002, p. 12).

Nielsen og Ry uddyber ikke denne opdeling nærmere, og det er derfor vores fortolkning, tilsvarende ovenfor vedr. vision/værdier/mål, at organisationer med en overvægt af strategiske og eksterne opgaver, har lettere ved at forholde sig til ændringer end organisationer, hvis opgaveportefølje er mere indadrettet. Dette skyldes, at førstnævnte organisationer efter vores opfattelse interagerer mere med omverdenen, og derfor - alt andet lige - har større øvelse eller kompetence i forhold til at reagere på omskiftninger.

De to kontorchefer, Claus Torp fra Miljøstyrelsen og Peter Brostrøm fra Skov- og Naturstyrelsen fortalte under interviewet, at én af forskellene på de to styrelser var, at opgaveporteføljen i Miljøstyrelsen havde været langt mere skiftene end porteføljen i Skov- og naturstyrelsen. Peter Brostrøm fortalte således: *"Man har altid været kendetegnet i Miljøstyrelsen af, at man skulle forvente det drastiske - den organisation har været vant til det. ... De har politisk været mere i ilden. Pludselig fik de store opgaver - Øststøtte - og så var de politisk væk den næste dag"*.

Også Claus Torp er inde på dette, for som han fortalte: *"Man [Skov- og Naturstyrelsen, red] er mere vant til proces, vi er mere vant til at der er et mål, og så må vi tilrettelægge en proces så vi er sikre på at nå frem til vores mål"*.

Det er vores vurdering, at der sandsynligvis har været flere ændringer i opgaveporteføljen i Miljøstyrelsen end i opgaveporteføljen i Skov- og Naturstyrelsen. Og man kunne argumentere for, at disse skift gør, at organisationen ikke er fremmed for ændringer på samme måde som en organisation, hvis opgaveportefølje har været mere stabil.

Omvendt har vi ingen konkrete holdepunkter for at antage, at skiftene i Miljøstyrelsens opgaver skulle have gjort organisationen i stand til hurtigere at reagere på ændringer.

Vores opsummering er således, at vi ikke med den foreliggende empiri kan udtale os nærmere om, hvorvidt der er sammenhæng mellem hastigheden i organisationsindførelsen og de to organisationers mere eller mindre skiftende opgaveporteføljer.

10.2.8. Struktur

I vores optik er der et stort sammenfald mellem det Leavitt/Nielsen og Ry definerer som struktur (kommunikationssystemer, autoritetssystemer, arbejdsdeling) og organisationskultur. Forskellen er muligvis, at der vedr. struktur lægges vægt på, at det er etablerede og mere formelle systemer, frem for systematikker mv. der har udviklet sig noget mere evolutionært.

Med vores empiri er det ikke muligt at gå ind i en nærmere analyse af, hvorvidt kommunikation, arbejdsdeling mv. er mere strukturbetinget eller kulturbetinget.

Med hensyn til begrebet autoritet lader der dog til at være en forskel mellem de to styrelser.

Direktør Ole Christiansen fortalte, at medarbejderne i Miljøstyrelsen generelt er meget loyale mod den til enhver tid værende øverste ledelse. Måske kan noget af dette forklares med den uddannelsesmæssige baggrund i medarbejderstaben i de to styrelser. Ole Christiansen begrundede det således: *"Skov- og Naturstyrelsen er mere humanistiske i anslaget - det er lidt mere uldent. Miljøstyrelsen er mere ingeniørorien-*

teret - skemaer og faste beslutningsprocesser. I Skov- og Naturstyrelsen er der flere naturhistorikere, som er sværere at styre”.

Eksempler på denne autoritetstro er også anført ovenfor i kapitlet vedr. organisationskultur, hvor kontorchefen i Skov- og Naturstyrelsen Peter Brostrøm udtaler: *”Det skal ikke være nogen hemmelighed, at Miljøstyrelsen altid har haft den der relativt barske virksomhedskultur. Når ledelsen har truffet en beslutning så rykker de.”* Og som han videre bemærker om Skov- og Naturstyrelsen: *”Vi er meget mere snakkende og følelende. Vi er i hvert fald meget mere forhandlende.”*

Det er vores umiddelbare vurdering, at den større autoritetstro i Miljøstyrelsen har betydning for, at denne styrelse kan foretage ændringer med større hastighed end i Skov- og Naturstyrelsen, hvor der er en tradition for, at man er mere i dialog med ledelsen omkring ændringer.

Vi kunne dog samtidig påpege, at tidspunktet hvor ændringen for alvor slår igennem måske ikke altid er sammenfaldende med den formelle ændringsdato, jf. f.eks. ovenfor vedr. den fysiske indretning, hvor der er et praktisk ”efterslæb” i forhold til den formelle ikrafttrædelsesdato.

10.2.9. Aktører

Den centrale del af Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen har cirka det samme antal medarbejdere. Andelen af klassiske generalistbaggrunde er større i Miljøstyrelsen end i Skov- og Naturstyrelsen.

Den væsentlige forskel findes dog i sammensætningen af AC-tekniker gruppen. I Miljøstyrelsen dominerer ingeniørgruppen. I Skov- og Naturstyrelsen domineres gruppen af biologer, arkitekter og forstkandidater.

Blandt de interviewede er der et fælles billede af Skov- og Naturstyrelsen som haven- de blødere arkitekt/biolog ”kultur”, med en mere debatterende tilgang til forandringer/opgaver. Og at Miljøstyrelsen er karakteriseret ved en ingeniør ”kultur”, der er mere ledelsesvenlig. Uanset at der nok ikke er så meget videnskabelig hold i dette, er det i hvert fald interessant at beskrivelsen tilsyneladende dækker en ens forståelse i de to styrelser. Og denne opfattelse kan ikke udelukkes at få sin egen skabende betydning, dvs. have betydning for, hvordan organisationsprocesser tænkes.

10.2.10. Teknologi

Teknologi kan betragtes som de praktiske (hjælpe)midler man tager i anvendelse for at løse en stillet opgave - f.eks. en regnemaskine, en pc, afholdelse af et møde eller en konference mv. Teknologi skal således forstås meget bredt.

Frem for at stille det ellers ofte formulerede spørgsmål: ”Hvad kan vi gøre ved hjælp af teknologien?” er spørgsmålet her, hvad de to styrelser teknologier gør ved organi-

sationerne. Hvordan påvirker de anvendte teknologier f.eks. måden der arbejdes på, der ledes på, og træffes beslutninger på.

Som eksempler på teknologier, eller styringsværktøjer som Åkerstrøm & Thygesen benævner dem, kan nævnes (Åkerstrøm & Thygesen 2004, p. 33):

- Værdibaseret ledelse
- Kvalitetsstyring
- Kvalitetsudvikling
- BUM-model
- Kontraktsyring
- Benchmarking
- Målstyring

Det er vores opfattelse, at de to styrelser overordnet har de samme teknologier stillet til rådighed. Dette f.eks. i form af:

- *Økonomisk råderum*. Begge styrelser er på finansloven, og må anvende deres midler i overensstemmelse med statens bevillings- og regnskabsregler.
- *IT*. De to styrelser er begge teknologisk godt funderede, og bruger IT som en naturlig del af deres opgaveløsning).
- *Ledelsens handlerum*. Styrelserne er underlagt de samme personalepolitiske regler og rammer, og har ens muligheder for at udøve ledelse i overensstemmelse med disse.
- *Regler*. Styrelserne er begge offentlige myndigheder, og skal udøve deres virksomhed under hensyntagen til den samme lovgivning - f.eks. forvaltningsloven, offentlighedsloven mv.
- *Værdier*. Begge styrelser har et værdigrundlag/et sæt værdier: Skov- og Naturstyrelsens værdier er troværdighed, handlekraft, samarbejde, arbejdsglæde og imødekommenhed, og Miljøstyrelsens er åbenhed, troværdighed, engagement, kreativitet og omtanke. Værdierne er efter vores opfattelse så sammenfaldende, at der ikke kan siges at være en nævneværdig forskel i denne teknologi.

Efter vores vurdering er der således ikke en markant forskel i de to styrelses teknologianvendelse, der kan bidrage til at forklare, hvorfor implementeringen af organisationsændringerne forløber med markant forskellig hastighed.

10.3. Opsummering

Opsummeringen af vores Leavitt-Ry analyse fremgår af nedenstående skema.

Faktor/variabel	Betydning for forskellig hastighed
Historie	Tendens til hurtigere processer i Miljøstyrelsen og mere inert i ved organisationsprocesser i Skov- og Naturstyrelsen.
Omverdenen	Vurderes ikke at have haft betydning.
Fysiske rammer	Højere prioritet af sammenfaldet mellem de fysiske rammer og den nye organisation i Skov- og Naturstyrelsen kan muligvis forklare op til et ½ års længere tidsforbrug.
Vision/værdier/mål	Vurderes ikke at have haft betydning.
Belønningssystemer	<p>Fokus i Skov- og Naturstyrelsen på implementeringssucces, herunder særligt at beskrive og skabe opbakning til nye chefrøller, vurderes at have forlænget processen. Særligt de nye projektlederes roller skabte modstand i kontorchefgruppen og vurderes i sig selv at have resulteret i et par måneders "forsinkelse".</p> <p>Fokus i Miljøstyrelsen synes at have været at få skabt ændringen hurtig. Projektorganiseringen har ikke ændret på etablerede referenceforhold og dermed ikke medført friktion.</p>
Organisationskultur	Miljøstyrelsens kultur vurderes at være mere autoritetstro. Skov- og Naturstyrelsens kultur er mere debatterende. Initiativer fra topledelsen har bedre medløb i Miljøstyrelsen i kraft af organisationens kultur.
Opgaver	Ikke empirisk grundlag for at vurdere betydningen.
Struktur	Sammenfaldende med kulturanalysen.
Aktører	Sammenfaldende med kulturanalysen.
Teknologi	Vurderes ikke at have haft betydning.

Flere faktorer synes at underbygge et billede af Skov- og Naturstyrelsen som en organisation, hvor organisationsprocesser tager længere tid end i Miljøstyrelsen. De stærkeste faktorer heri er historie og organisationskultur – to emner der i øvrigt efter vores opfattelse er meget tæt forbundne. For en organisations historie er en del af organisations kultur, især hvis man som os vælger at anvende Scheins organisationskulturbegreb, som netop har det historiske element, idet det refererer til hændelser i fortiden, som gruppen har draget læring af.

Også de fysiske rammer kan have spillet ind. Og tilgangen til, hvorvidt rammerne skulle være i orden samtidig med overgangen til ny organisation, kan måske også siges at referere tilbage til organisationskulturen. For måske er det kulturelt betinget, hvorvidt organisationen først starter en ny organisation op når de fysiske rammer er klar, eller om organisationen ser dette som værende af sekundær betydning.

10.4. Kritik af vores analyse

Som det fremgår af indledningen til dette afsnit, har vi betragtet Leavitt-Ry modellen som en form for ”opsamling” i forhold til de øvrige analyser.

Og som det fremgår af nogle af del-analyserne i modellen, har vi ikke tilstrækkeligt empirisk grundlag for at kunne drage nogle konklusioner, jf. f.eks. vedr. opgaver.

En væsentlig kritik er endvidere, at det er ganske overordnede analyser vi foretager af komplekse sammenhænge. F.eks. konkluderer vi, at der efter vores opfattelse ikke umiddelbart er så forskellig teknologianvendelse i de to styrelser, at det kan begrunde den tidsmæssige forskel i gennemførelsen af organisationsændringen.

Netop teknologi er i sig selv meget kompleks, og vi kunne sagtens forestille os en meget omfattende analyse, hvor man gik i dybden med teknologien. F.eks. hvordan anvendes dokumenthåndteringssystemer? Underbygger de videndeling – eller er der slet ikke disse systemer, og hvilken indflydelse har dette evt. på aktørernes generelle omstillingsparathed.

Alene dette spørgsmål er ganske vanskeligt at besvare, og det er derfor noget forsimplet når vores vurdering er, at der ikke nævneværdigt er forskel på teknologien.

Trods dette syntes vi nu at Leavitt-Ry analysen giver et godt overblik – også selvom der males med den brede pensel.

11. Samlet konklusion

I dette afsnit vil vi samle op på vores problemformulering, der var delt i to: Dels hvorfor begge styrelser indfører organisationsmodellen med områdestruktur, og dels hvorfor tager indførelsen af områdestruktur knap 2 år længere i Skov- og Naturstyrelsen end i Miljøstyrelsen.

Vores samlede konklusion bygger på opsummeringerne i hver af de 5 analyseafsnit.

11.1. Hvorfor indfører begge styrelser organisationsmodellen med områdestruktur

Af vores analyse om legitimitet og isomorfi mener vi at kunne udlede, at legitimitet er en central faktor i de to styrelses årsager til at indføre organisationsmodellen med områdestruktur.

De to styrelser befandt sig tilsyneladende i en forskellig situation i sommeren 2003, hvilket efter vores opfattelse er en grund til, at der er forskel på, hvilken legitimitet de to styrelser ønsker at opnå i forhold til Suchmans kategorisering om erhvervelse, opretholdelse og reparation af legitimitet

Skov- og Naturstyrelsen befandt sig i en relativ stabil fase, og ønsker derfor at opretholde den legitimitet, som styrelsen i forvejen var i besiddelse af. Miljøstyrelsen stod derimod i en helt anden ustabil situation med en direktørs pludselige og noget voldsomme afgang, og styrelsen havde behov for at reparere sin legitimitet.

Vi konstaterer endvidere, at der er tydelige tegn på isomorfi ved indførelsen af hhv. område- og enhedsstruktur i Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen. Denne isomorfe adfærd stammer tilbage til da begge direktører var ansat i Skov- og Naturstyrelsen, hvor de hentede inspiration til den nye struktur via kontakter til Energistyrelsen.

Endvidere kan det forhold at Miljøstyrelsen i højere grad skal reparere legitimitet og dermed vil udvise stærkere handlingsvilje, øge tilbøjeligheden til isomorf adfærd. Det er derfor rimeligt især for Miljøstyrelsens vedkommende at tillægge legitimitetshen-syn stor vægt i forståelsen af arbejdet med den nye struktur.

11.2. Hvorfor tager indførelsen af områdestruktur knap 2 år længere i Skov- og Naturstyrelsen end i Miljøstyrelsen

Som det fremgår af afhandlingen ovenfor, så vi nærmere på forskellen i hastigheden via 4 analyser; organisationskultur, magt, storytelling og Leavitt-Ry modellen. Hver af disse analyser gav mere eller mindre klare svar på, hvorfor indførelsen af områdestruktur i Skov- og Naturstyrelsen tager knap 2 år længere end i Miljøstyrelsen.

Organisationskultur

Det forhold at Miljøstyrelsen i højere grad skal reparere legitimitet og dermed vil udvise stærkere handlingsvilje, øger tilbøjeligheden til isomorf adfærd. Det kan sammen med en kultur-mæssig stærk forankret forandringsideologi udgøre et delelement i forklaringen på en meget hurtig proces i Miljøstyrelsen.

Det er vores vurdering, at ledelserne i de to styrelser søger at påvirke kulturen ud fra samme to niveauer; artefakter og normer/værdier. Trods de nogenlunde ens påvirkninger af samme kulturniveauer, er der betydelig forskel i ændringshastigheden.

I de to styrelser var der blandt direktører og kontorcheferne en klar og samstemmende opfattelse af, ikke bare hvordan kulturen er i egen styrelse, men også hvad kulturen er i den anden styrelse. Begge kontorchefer har en opfattelse af, at Skov- og Naturstyrelsen er mere debatterende i sin tilgang til ændringer, og at disse derfor alt andet lige tager længere tid end i Miljøstyrelsen, hvor organisationen følger ledelsens beslutninger uden megen diskussion.

Organisationskulturen i de to styrelser er altså umiddelbart så forskellig, at ændringer gennemføres langt hurtigere i Miljøstyrelsen end i Skov- og Naturstyrelsen - også selvom kulturen søges påvirket på en nogenlunde ens måde.

For så vidt at angår den planlagte ændring af organisationerne vurderes Miljøstyrelsen at have haft et godt medløb – mere effektiv optøning – på grund af ekstern påvirkning og direktørens udnyttelse heraf. Til gengæld øger den inddragende proces frem mod beslutning og større fokus på læringsprocesser ned på gruppeniveau i implementeringsfasen mulighederne i Skov- og Naturstyrelsen for at fastholde forandringen / omorganiseringen effektiv.

Magt

Vi har ikke de konkrete cases kunnet udlede om anvendelsen af henholdsvis ”direkte/indirekte magt” og ”indirekte / bevidsthedskontrollerende magt” har betydning for, at organisationsændringen går hurtigere i Miljøstyrelsen end i Skov- og Naturstyrelsen.

Vi har således i disse cases ikke kunne udlede, om organisationsændringer og andre ændringer gennemføres hurtigere ved udøvelse af den mere direkte magt frem for

indirekte magt. Som vi indledte magt-afsnittet med er det vores opfattelse, at magt ikke udøves i et vakuum, og er typisk i samspil med økonomi, organisationskultur mv.

Vi er således af den opfattelse, at magtanvendelsen skal tilpasses den konkrete situation, for i videst muligt omfang at sikre det ønskede resultat. I visse tilfælde er direkte magt således at foretrække, mens indirekte eller bevidsthedskontrollerende magt i andre tilfælde i højere grad vil give det ønskede resultat. Dette er ikke ensbetydende med at vi mener, at magtanvendelsen absolut skal stemme overens organisationskulturen, som det er tilfælde i de to styrelser. Magtanvendelse skal måske netop i nogle tilfælde netop ikke stemme overens med kulturen for derigennem at få en kraftigere påvirkning af de tre kulturniveauer.

Vedrørende de to direktørers anvendelse af magtressourcer kan vi ikke umiddelbart se, at de to direktører har benyttet sig af utraditionelle eller bemærkelsesværdige magtressourcer. De benytter sig af de magtressourcer, der nu engang er til stede for dem i den situation de befinder sig.

Storytelling

Der er forskel på den situation, som de to styrelser befinder sig i sommeren 2003, og denne forskel kan medvirke til at forklare, hvorfor indførelsen af områdestruktur tager næsten 2 år længere i Skov- og Naturstyrelsen end i Miljøstyrelsen.

Skov- og Naturstyrelsen kan beskrives som værende inde i en relativ stabil periode, og der var ikke umiddelbart et meget presserende behov for en organisationsændring. Italesættelsen i Skov- og Naturstyrelsen var at der var god tid til at forberede organisationsændringen grundigt.

Miljøstyrelsen var derimod inde i en meget ustabil situation, hvor der fra såvel ledere som medarbejdere var en opfattelse af, at ”der måtte ske noget”.

Der er to forhold, som vi umiddelbart mener spiller mest ind på den tidsmæssige forskel; konflikten omfang og rollefordelingen. Skov- og Naturstyrelsen mere stabile situation giver bedre muligheder for mere detaljerede drøftelser omkring organisationsmodellen, men Miljøstyrelsens mere ustabile situation ikke umiddelbart giver mulighed for mere længerevarende analyser og overvejelser.

Der betydelig forskel i sproget - altså italesættelsen - af organisationsændringerne i de to styrelser, og det er vores vurdering, at italesættelsen har stor betydning for hastigheden. I Skov- og Naturstyrelsen giver direktionen indtryk af, at der er god tid til at arbejde med organisationsmodellen, mens direktøren i Miljøstyrelsen giver indtryk af, at styrelsen hurtigst skulle bringes ud af sin ustabile situation.

Leavitt-Ry modellen

Som nævnt ovenfor i beskrivelsen af Leavitt-Ry modellen, er den en god opsamling på årsager/forklaringer til den tidsmæssige forskel.

Flere faktorer synes at spille ind på forskellen i hastigheden af indførelsen i de to styrelser. De to styrelser historie antyder et billede af, at Skov- og Naturstyrelsen som en organisation, hvor organisationsprocesser tager længere tid end i Miljøstyrelsen. Denne faktor er tæt forbundet med organisationskulturen, jf. ovenfor, og i på det niveau vi gennemfører analyser kan det være vanskeligt konkret at kategorisere, hvorvidt der er tale om historie eller organisationskultur, idet en organisations historie er en del af organisations kultur.

Også de fysiske rammer kan have spillet ind, idet der i de to styrelser har været en forskellig prioritering af, hvorvidt de fysiske rammer skulle være klar inden overgangen til den nye organisation. Denne prioritering kunne man måske også kategorisere som kulturelt betinget. Aktører og struktur er to andre variable vi har valgt at kategorisere som sammenfaldende med organisationskulturen.

Faktorer som omverdenen, vision/værdier/mål og teknologi har vi vurderet ikke har haft betydning for forskellen i hastigheden.

Samlet opsummering

Vi havde ambitionen om at svare på, *hvorfor* organisationsændringen i Skov- og Naturstyrelsen tager betydeligt længere end den tilsvarende ændring i Miljøstyrelsen.

Vi syntes ikke, at vi har fået et klart svar herpå, men vi har fået en del indikationer af, hvilke faktorer, der kan spille ind på hastigheden.

Først og fremmest syntes organisationskulturen at spille en rolle. Det lader i hvert fald til at have været tilfældet med vores to cases, hvor der tilsyneladende er store forskelle i organisationskulturen når det drejer sig om forholdet til ledelsens beslutninger om ændringer.

Vi kan ikke ud fra vores analyser kunnet konkludere, hvorvidt anvendelsen af hhv. direkte magt og indirekte magt har haft betydning for ændringshastigheden. Men vi vurderer, at de to direktørers magtanvendelse har været samstemmende med den organisationskultur, der er i de to styrelser.

Storrtelling-analysen giver os en indikation af, at jo mere dramatisk italesættelse af trussel/konflikt i organisationen, jo hurtigere kan ændringen ske. Om det gælder generelt kan vi ikke konkludere.

Og endelig kan vi af Leavitt-Ry analysen se, at en række andre forhold kan spille ind på hastigheden, f.eks. prioriteringen af de fysiske rammer. Og Leavitt-Ry analysen

viste efter vores opfattelse også, at tæt sammenfald/sammenhæng mellem en række variable som aktører, struktur og organisationskultur.

Samlet i forhold til forskellen hurtig/langsom proces i de to styrelser får et samspil mellem behov for reparation af legitimitet, stærkere forandringsideologi (kultur) og mulighed for dramatisk italesættelse betydning for at Miljøstyrelsen kan indføre den nye organisationsmodel hurtigt.

12. Perspektivering

Vi har fået meget læring ud af arbejdet med vores masterafhandling. Vores bud på svar på vores stillede problemformulering kan ikke ekstrapoleres. Vores opgave bekræfter at forandringsprocesser er situationsbetingede. Men de gennemførte analyser og anvendte vinkler vil være relevante i forhold til mange større forandringsprocesser.

Som det fremgår af indledningen, vil vi i vores videre karriere med selv komme til at lede eller medvirke aktivt i større organisationsændringer. Og det er netop i disse situationer vi kan trække på den læring vi har fået i kraft af vores afhandling.

Grundlæggende bør man ved enhver ændring begynde med at spørge hvorfor ændringen skal ske. Hvad er det, man ønsker at opnå. Dette for selv at stille skarp på årsagerne, dels for at kunne formidle budskaberne til både interne og eksterne interessenter. Og årsagerne til at man ønsker ændringer kan være mange. Det kan være begrundet i, at omverdenen har ændret sig, og at organisationen må tilpasse sig den nye situation. Eller det kan være for at opnå legitimitet og anerkendelse, hvilket jo også er en vigtig ressourcebase for enhver organisation.

Og når dette så er tydeligt for beslutningstageren er så spørgsmålet, hvordan ændringen gennemføres. Hvilke tilgange/værktøjer mv. kan så bruges til at få gennemført ændringen.

En oplagt mulighed er at se på organisationskulturen. Kan denne påvirkes, stimuleres eller motiveres således at ændringen rent faktisk slår igennem. Og kultur er en kompleks størrelse, så der er flere mulige veje til at påvirke denne. Det kan dels være gennem synlige fysiske forhold såsom lokaler, indretning, design mv., men også via visioner/mål mv.

Også selve italesættelsen kan have stor betydning for gennemførelsen af en forandringsproces. Men ikke kun det der tales om - som vi har analyseret i vores cases - har betydning. Også det der ikke tales om kan spille ind. Der kan være skyggedagsordner eller udtalte begrundelser for ændringer. det kan være ønsket om at reducere i medarbejderstaben, flytte på magtbalancer mv. Det har vi stort set ikke berørt.

Et forhold som også spiller ind, og som vi ikke har behandlet i vores masteropgave er, hvorledes topledelsen ser på organisationen. Ser topledelsen på organisationen med en konfliktopfattelse (altså at en organisation altid er i forandring, altid rummer uenighed og konflikt mv.) eller med harmoniopfattelse (at organisationen er en stabil struktur, der er opbygget af velintegrerede elementer), eller med en helt tredje opfattelse (Borum 1993, p. 134-141).

Dette har grundlæggende en betydning for, hvornår og hvordan ledelsen opfatter organisationen som velkørende. Og for hvilke ændringsstrategier der vælges.

I vores afhandling har vi ikke forholdt os til spørgsmålet om eller hvornår ændringer er hensigtsmæssige og hvornår de evt. er mindre hensigtsmæssige. Og det vil vi heller ikke her.

Men det er vores - og nok de flestes - erfaring, at organisationsændringer lægger beslag på mange ressourcer. Der skal derfor være en god begrundelse for ændringen - ellers kan den efter en ren ressourcemæssig betragtning ikke betale sig. Og ikke dermed sagt, at der kan opstilles en bruttoliste for, hvad der er gode grunde, og hvad der ikke er gode grunde. Dette kommer helt an på den situation og kontekst som organisationen befinder sig i. Det der er en god grund til at ændre i en organisation, behøver ikke at være en god grund til at gennemføre en ændring i en anden organisation.

Og dette giver da os anledning til at reflektere over vores rolle i fremtidige ændringsprocesser. Der er mange faktorer på spil i forbindelse med større forandringsprocesser. Det er vigtigt for os som "forandringsagenter" at forholde os til andet end det strengt rationelle. Manglende fokus på omverden, kultur og iscenesættelse kan føre til skibsbrud for et nok så instrumentelt rigtigt tænkt forandringsprojekt. Det gælder i særlig grad i de offentlige forvaltninger som vi begge arbejder i.

12. Litteraturliste

Bakka, Jørgen Frode og Fivelsdal, Egil (2004): Organisationsteori. Struktur. Kultur. Processer.

Borum, Finn (1993): "Strategier for ændring af organisationer" i Ledelse & Erhvervsøkonomi, juli 1993.

Borum, Finn (1998): Det kvalitative interview som metode til organisationsanalyse. MPA working paper no. 9.

Burnes, Bernhard (2004): Managing Changes.

Daugaard Jensen, Poul-Erik og Christensen, Søren (2001): Kontrol i det stille.

DiMaggio & Powell (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.

Energistyrelsen: Rapport om Energistyrelsens fremtidige struktur (2002).

Finansministeriet: Organisation og ledelse i centraladministrationen (2001).

Forum for Offentlig Topleddelse (2003): E-survey 1: Den offentlige topleder - et billede af profil, karriere, arbejdsområder og ledelsesudfordringer.

Fog, Bydtz og Yakaboylu (2003): Storytelling, branding i praksis.

Frølund Thomsen, Jens Peter (2000): "Magt og indflydelse". Århus: Magtudredningen

Greve, Carsten (2003): Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv.

Hatch, Mary Jo (2004): Organisationsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004). Strukturkommissionens betænkning (nr. 1434) - Sammenfatning.

Klausen, Kurt Klaudi (2001): Skulle det være noget særligt?

Kotter, J. L. (1996): Leading Change.

Lewin, K. (1947): *Frontiers in group dynamics.*

Louis, Meryl Reis (1993): *Organizations as culture-bearing milieux.*

Mintzberg, Henry og Quinn, James Brian (1992). *The Strategy Process. Concepts and Contexts.*

Nielsen, Jens Carl Ry og Repstad, Pål (1993): "Fra nærhet til distanse og tilbake igjen. Om å analysere sin egen organisasjon" i Nielsen, J. C. Ry: *Anderledes tanker om livet i organisasjoner.*

Nielsen, Jens Carl Ry og Ry, Morten (2004): *Tanker om organisationsendringer - brikker til mange ukendte puslespil.*

Nielsen, Jens Carl Ry og Ry, Morten (2002): *Anderledes tanker om Leavitt - en klassiker i ny belysning.*

Pedersen, Anne Reff (2005): "Fortællinger som analysestrategi - en polyfonisk tilgang" i Esmark, Anders, C. Bagge Laustsen & Niels Å. Andersen (red): *Socialkonstruktivistiske analysestrategier.*

Pettigrew, Andrew (1979): *On studying organizational culture.*

Pfeffer, Jeffery og Salancik, Gerald R. (1978): "External Control og Organizations: A Ressource Dependence Perspective" i Shafrits, Jay M, Ott, J. Steven og Jang, Yong Suk: *Classics of Organization Theory* (2005).

Pfeffer, Jeffery (1981): *Understanding the Role of Power in Decision Making. Power in Organizations.*

Pfeffer, Jeffery (1992): "Chpt. 15 Symbolic Action: Language, Ceremonies, and Settings. Managing with Power - Politics and Influence in Organizations.

Rieneckker, Lotte og Stray Jørgensen, Peter (2004): *Den gode opgave - opgaveskrivning på videregående uddannelser.*

Røvik, Kjell Arne (2004): *Moderne organisasjoner. Tendenser i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet.*

Schein, Edgar H. (1993): *Defining Organizational Culture* i Shafrits, Jay M, Ott, J. Steven og Jang, Yong Suk: *Classics of Organization Theory* (2005).

Schein, Edgar H. (1994): *Organisationskultur og ledelse.*

Schein, Edgar H. (2004): *Organizational Culture and Leadership.*

Strandgaard Pedersen, Jesper (2004): *Teori om virksomhedens institutioner*. Kapitel 6 i *Erhvervsøkonomisk teori*. Friis, Lorenzen og Vamosi (red.).

Suchman, Mark C (1995): Managing Legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review* 1995, vol. 20, no. 3, p. 571-610.

Van Maaren, John (1998): Tales of the field: On writing ethnography.

Åkerstrøm, Niels Andersen og Thygesen, Niels Thyge (2004): Styring af styringsværktøjer. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 1/2004, p. 28-37.

13. Bilagsoversigt

Dokumenter fra Skov- og Naturstyrelsen (kronologisk)

- Bilag SNS 1: Budgetanalyse af Skov- og Naturstyrelsens organisering og ressourceforbrug, marts 2003
- Bilag SNS 2: SNS-SAM, 11. juni 2003
- Bilag SNS 3: Referat fra chefmøde, 18. juni 2003
- Bilag SNS 4: Hovedtræk af ”Theklubbens” diskussioner om fremtidig struktur i Haraldsgade, 14. august 2003
- Bilag SNS 5: Referat fra chefmøde, 5. november 2003
- Bilag SNS 6: SNS-SAM, 21. november 2003
- Bilag SNS 7: Kommissorium for arbejdsgruppe vedr. omorganisering i Haraldsgade, 25. januar 2004 (notatet er ved en fejl påført årstallet 2003)
- Bilag SNS 8: SNS-SAM, 12. marts 2004
- Bilag SNS 9: SNS-SAM, 10. december 2004
- Bilag SNS 10: Rapport: Områdestruktur i Haraldsgade, ultimo 2004
- Bilag SNS 11: Ekstraordinært SNS-SAM, 10. februar 2005
- Bilag SNS 12: E-mail til samtlige medarbejdere i Skov- og Naturstyrelsen om områdestruktur i Haraldsgade, 10. februar 2005

Dokumenter fra Miljøstyrelsen (kronologisk)

- Bilag MST 1: Budgetanalyse af Miljøstyrelsens organisering og ressourceforbrug, maj 2003
- Bilag MST 2: Resumé af SU seminaret den 10. september 2003
- Bilag MST 3: Referat af ekstraordinært SU-møde den 31. oktober 2003
- Bilag MST 4: Referat af ekstraordinært SU-møde den 6. november 2003
- Bilag MST 5: Referat af SU-møde den 17. december 2003 med notaterne:
a. Miljøstyrelsens ledelse
b. Information, kommunikation og sociale strukturer
c. Sekretariatet for enhederne
- Bilag MST 6: Miljøstyrelsens grundlag for arbejdsprogrammet for 2004, 4. marts 2004
- Bilag MST 7: Enhedernes ledelse. Succeskriterier for enhedsledelse 2005, 17. december 2005.

Forberedelse af interviews

- Bilag FORB 1: Kalenderreservation - eksempel for direktør Hans Henrik Christensen, Skov- og Naturstyrelsen
- Bilag FORB 2: Introduktion til interview
- Bilag FORB 3: Interviewguide direktør Hans Henrik Christensen, Skov- og Naturstyrelsen
- Bilag FORB 4: Interviewguide direktør Ole Christiansen, Miljøstyrelsen

Bilag FORB 5: Interviewguide kontorcheferne Peter Brostrøm, Skov- og Naturstyrelsen, og Claus Torp, Miljøstyrelsen.

Båndoptagelser af interviews

Bilag INTERV 1: Interview (kassettebånd) med direktør Hans Henrik Christensen, Skov- og Naturstyrelsen den 25. oktober 2006

Bilag INTERV 2: Interview (kassettebånd) med direktør Ole Christiansen, Miljøstyrelsen, den 25. oktober 2006

Bilag INTERV 3: Interview (kassettebånd) med kontorchef Claus Torp, Miljøstyrelsen, den 27. november 2006

Bilag INTERV 4: Interview (kassettebånd) med kontorchef Peter Brostrøm, Skov- og Naturstyrelsen, den 27. november 2006.