

En situasjonsteori om organisasjoner

Henry Mintzbergs bidrag

Forelesningsnotat Svein 25-02-22 Til IN3220/IN4220

For en del år siden observerte jeg en liten firmabil tilhørende en håndverksbedrift som passerte i ei Oslogate. Den hadde firmaets motto skrevet med store bokstaver: Det sto **«Vårt rykte er vårt levebrød!»** Ethvert firma og enhver organisasjon kunne nok slutte seg til dette slagordet. Uansett om en henvender seg til kunder på et lokalt eller globalt marked eller utfører tjenesteyting basert på et politisk mandat er relasjonen til det som utgjør ens kunde- eller publikumsgrunnlag sentral.

Her skal jeg se nærmere på noen teoretiske perspektiver på hvordan organisasjoner forsøker å løse sine oppgaver og oppnå sine mål. Disse kan være langt mer komplekse og mangfoldige enn å bygge eller forsvare et godt rykte. Et fundamentalt mål for enhver organisasjon er å vise sin eksistensberettigelse og overleve. Helst skal de ekspandere, produsere mer, selge større mengder varer og tjenester og vinne markedsandeler. Dette forutsetter gjerne at de klarer å produsere mer effektivt, øke sin produktivitet og redusere unødvendige kostnader.

Organisasjoner som jobber for å øke sin oppslutning, som for eksempel politiske partier er verdibaserte og står i konstante forhandlinger både internt på ulike nivåer og eksternt overfor konkurrerende eller samarbeidende politiske partier. Offentlig tjenesteyting søker å effektivisere måtene de allokere ressurser og tilbyr sine tjenester på. Her er effektivitet også et stikkord, men målene for effektivitet kan være langt mer komplekse og tvetydige enn for markedsbasert produksjon og tjenesteyting.

Når vi snakker om moderne organisasjoners mål og visjoner er disse generelt mer sammensatte enn det som kan uttrykkes som målt overskudd i et resultatregnskap. Stilt overfor klimautfordringer vil blant annet hvordan bedriften bidrar til det mye omtalte «grønne skiftet», være et mål som delvis også utfordrer andre mål. Med dette som bakgrunn kan vi se nærmere på hva organisasjonsteorien sier om hvordan bedrifter og institusjoner søker å ordne seg på maksimalt hensiktsmessige måter.

Det kommer an på: Henry Mintzberg og situasjonsteorien

Every organized human activity – from the making of pots to the placing of a man on the moon – gives rise to two fundamental and opposing requirements: the division of labor into various tasks to be performed, and the coordination of these tasks to accomplish the activity. The structure of an organization can be defined simply as the sum total of the ways in which it divides its labor into distinct tasks and then achieves coordination among them. (Mintzberg 1979:2)

En av de mest sentrale og refererte organisasjonsteorier gjennom de siste femti årene er Henry Mintzbergs bidrag. Disse er deskriptive, men også utpreget analytiske og avspeiler godt

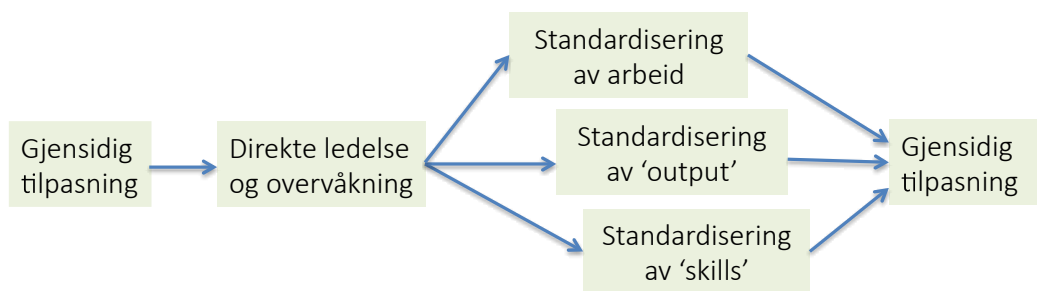
det mangfoldet av organiseringsmåter en finner i organisasjons- og foretaksliv. Mintzberg har et hovedfokus på formell organisering, hvordan organisasjoner i prinsippet strukturerer seg, hvordan dette varierer er betinget av organisasjonens mål, oppgaver og forholdet til sine omgivelser.

Som sitatet over indikerer er et helt sentralt stikkord for Mintzberg hvordan organisasjoner koordinerer sine aktiviteter. Han identifiserer fem grunnformer av for koordinering.

1. Direkte Ledelse (supervision) der en topleder og gjerne samtidig bedriftseier, leder og fordeler arbeidet og et mindre antall operatører utfører produksjonsoppgaver
2. Gjensidig tilpasning, der operatørene basert på sine erfaringer og kunnskap relativt autonomt utfører arbeidet
3. Standardisering av kunnskap og ferdigheter (input skills) i kraft av fagopplæring og/eller teoretisk utdanning koordinerer sine aktiviteter basert på en felles eller utfyllende fagkompetanse
4. Standardisering av arbeidsprosesser på grunnlag av skrevne og innøvde prosedyrer eller ved at produksjonsinstrukser er integrert i teknologi og maskiner slik at operatørene i stor grad reduseres til maskinpassere.
5. Standardisering av output. «*Outputs are standardized when the results of the work, for example the dimensions of the product or the performance, are specified.*» (Mintzberg 1979: 6) Hvis produksjonsmålene er tilstrekkelig avklart og spesifisert kan det tillate en hvis autonomi fra operatørens side.

Sett under ett kan det sammenfattes i en modell som både starter og slutter med koordineringsprosessen gjensidig tilpasning.

Koordineringsmekanismene: Et kontinuum av kompleksitet



Mintzberg har en fascinasjon for analytiske inndelinger og typologier og nesten en besettelse for fem-tall. Dette kommer godt fram i artikkelen master-studentene har på pensum – «Structure in 5's» I oppregningen av Koordineringsmekanismer har vi blitt kjent med den første femdelingen. Når det er seks elementer i figuren over skyldes det at Mintzberg betrakter gjensidig tilpasning som både den mest elementære måten som organisasjoner koordinerer seg på, men også den mest komplekse og avanserte slik den

forekommer i prosjektorganisasjonen som blant annet beskrevet av Strauss vi snakket om på forrige forelesning.

Hva organisasjoner består av: deres ulike deler

Vi skal nå se litt på en annen femmer: Det Mintzberg beskriver som organisasjonens grunnleggende deler:

1. Den operative kjerne der varer og tjenester produseres av operatører som utfører produktivt arbeid basert på instruksjoner, ferdigheter, samspill med teknologi og maskiner, kvalifisert skjønn osv.
2. Det strategiske 'apex' består av toppledelsen og deres personlige stab.
3. Mellomnivået ('the middle line') som er plassert på en vertikal linje fra toppledelsen og nedover i organisasjonen, altså mellomledere på ulike nivå fra de som er plassert rett under toppledelsen til arbeidsformenn.
4. Teknostrukturen består av analytikere som er skilt ut fra linjen. Det kan være personer som jobber med forskning og utvikling både av produktet og selve organisasjonen. Det er disse som har det faglige ansvaret for å vedlikeholde og utvikle organisasjonen, personer med ulike former for spesialkompetanse som markedsanalyse, personalpolitikk og kompetanseutvikling, teknologiutvikling osv.
5. Støttestaben ivaretar alt arbeid som holder den daglige drift gående, men som ikke direkte er relatert til kjerneoppgavene, som juridisk rådgivning, 'public relations', lønnsutbetalinger, kantinedrift, renhold, datastøtte osv.

Mintzberg peker på at det er to hoveddimensjoner i denne modellen. Den ene går ovenfra og ned og handler om aktiviteter knyttet til *linjen*. Den andre utgjøres av den horisontale dimensjonen *stab* der Mintzberg som nevnt skiller mellom teknostruktur på den ene siden og støttestab på den andre. Staber er i noen grad skilt fra den kommandostrukturen som følger linjen. Hvorvidt disse stabene nyter frihet og «får passe sine egne saker» vil variere fra organisasjon til organisasjon. Teknostrukturen har en sentral rolle når det gjelder å definere og operasjonalisere det vi har omtalt som koordinering av output. Samtidig må vi anta at det er relatert til output den sjøl blir bedømt. Begge stabsfunksjonene blir vurdert ut fra evne til å levere det de er forventet å bidra med. «Riset bak speilet» i moderne organisasjoner er at deler av stabsfunksjonene kan «outsources», settes ut til eksterne leverandører. Dette gjelder alt fra kantinetjenester og renhold til utvikling av teknoløsninger og organisasjonsutvikling.

Et annet viktig poeng når det gjelder stabers rolle i organisasjoner er at det kommer inn når det gjelder hvordan organisasjoner designer sine beslutningsprosesser, grader av sentralisering og desentralisering. *Vertikal* desentralisering refererer til i hvilken grad formell beslutningsmakt er delegert nedover til ansatte på lavere nivå i organisasjonen. *Horisontal* delegering handler om i hvilken grad makt flyter uformelt uavhengig av den formelle kommandolinjen.

Designparametre

Mintzberg omtaler spørsmålet om sentralisering og desentralisering som det siste av elementet i det han kaller design-parametere: *a number of mechanisms organizations are able to use to design their structures – in effect the levers they can turn to effect the division of labor and coordination.* (Mintzberg 1980: 325)

Her skal jeg bare liste opp det Mintzberg nevner uten å forklare dette nærmere.

- Jobbspesialisering
- Adferdsformalisering
- Opplæring og indoktrinering
- Gruppering av oppgaver i ulike enheter
- Enhetsstørrelse også omtalt som «kontrollspenn», hvor mange personer en leder har ansvar for
- Planlegging og kontrollsystemer
- «The liaison devices», «the means of which the organization encourages mutual adjustment across units» (Mintzberg, 1980: 326)

Sistnevnte designparameter er interessant fordi det minner om noe Strauss løftet fram i sin analyse av prosjektorganisasjoner, 'the articulation process' og 'articulation work'. Mintzberg synes å anta at artikuleringsarbeid primært kan ivaretas gjennom en egen funksjon ('Liasion devices'). Andre organisasjonsperspektiver betrakter artikuleringsarbeid som noe som gjennomsyrrer organisasjonen i den daglige drift. Uansett velfungerende strukturer er behov for et slags reparerende meta-arbeid som handler om å gjøre det mulig å få arbeid gjort. Dette har også karakter av sisyfos-arbeid, det er tilbakevendende og kan aldri gjøres en gang for alle. Det er nærmest som arbeidet å rydde kontor eller arbeidsbenk når det roter seg til. Det er et nødvendig arbeid som oppstår på nytt og på nytt.

Mintzbergs teori betraktes (jfr overskriften foran) som et bidrag innenfor situasjonsteorien ('contingency theory'): *The thrust of research on organizational structuring in the last twenty years has been toward assessing the effects of various so-called **contingency factors** on these design parameters. This research has been based on what might be called the **congruence hypothesis**, that effective structuring requires a close fit between contingency factor and design parameter, more specifically, that structure must reflect situation.*

(Mintzberg, 1980 327) Kort sagt organisasjoner bør utformes slik at de representerer et passende svar på de krav som stilles fra omgivelsene og den situasjonen de befinner seg i.

Posisjonen over utfordrer antakelsen om at det finnes en ideell organisasjonsform som passer under enhver omstendighet. En slik antakelse synes delvis å ligge under den ny-liberale modellen som anbefaler at organisasjoner i størst mulig grad bør tenkes som aktører som konkurrerer på et marked og i stor grad gjør bruk av materielle insentiver både på institusjons- og individnivå. Dette er en modell for organisasjonslivet Mintzberg ved flere anledninger har kritisert for å ikke ivareta den egenart og de særegne mål ulike organisasjoner forfølger under høyst ulike omstendigheter.

De betingelsesbaktorene legger vekt på er organisasjonens alder og størrelse. En annen er teknisk system. Mintzberg viser til Woodward og framholder at «*the more regulating the technical system – in other words, the more it controls the work of the operators – the more formalized is their work and the more bureaucratic is the structure of the operating core.*» (Mintzberg 1980:327). Et interessant spørsmål i forlengelsen av dette er hvordan dette fortøner seg når en betrakter operatører som utfører arbeidet ved hjelp av individualisert it-verktøy (datamaskiner og terminaler). Et mulig svar på dette kan være å videreføre observasjonen «*how the automation of the work of the operating core tends to transform a bureaucratic administrative structure into an organic one*» (s.327) Kanskje kunne en også tilføye at slikt arbeid vil ha en tendens til å muliggjøre mer autonom arbeidsutførelse. Mye slikt arbeid kan gjøres like bra og effektivt uavhengig av sted og tid og på den måten gi operatørene større frihet og selvbestemmelse, men ikke dermed lette arbeidspress eller dempe kravene fra arbeidsorganisasjonen.

I tillegg til de nevnte omgivelsesfaktorene nevner Mintzberg 'environment', nærmere bestemt om omgivelsene er stabile og forutsigbare eller i kontinuerlig endring. I dynamiske omgivelser vil det stilles krav om kontinuerlig endring fra organisasjonens side. Den siste faktoren Mintzberg nevner er *maktforhold* og særlig det press omgivelsene kan sette organisasjoner under og de krav som reises og som det må svares på. I tilfelle med det som gjerne omtales som teknologi-gigantene er denne problemstillingen i en viss grad snudd på hodet i og med at selskap som Apple, Google, Facebook, Microsoft og Amazon har en så overlegen markedsrett til å diktere omgivelsene, ikke omvendt. Dette kan gjelde forhold som lokalisering, skattebestemmelser og fritak fra nasjonale regelverk. Dette er firmaer og organisasjoner som i kraft av sin størrelse og sin attraktive produktportefølje besitter en makt uten sidestykke i organisasjonshistorien.

Organisasjonstyper

Vi har kommet så langt at vi kan beskrive det de fleste forbinder med Mintzbergs organisasjonsteori, nemlig hans organisasjonstyper eller «strukturelle konfigurasjoner», som det offisielt heter. Definisjonen på konfigurasjon er '*an arrangement of elements in a particular form, figure or combination*'. Skulle jeg si det kort ville kanskje 'sammenstilling' duge. For de som er fortrolig med ordet 'gestalt' kunne det være en annen assosiasjon. La oss se nærmere på organisasjonstypene i tur og orden.

Enkel struktur

Den organisatorisk aller enkleste måten å produsere på er enkeltmannsforetaket. Det kan være en kunstner, oversetter, forfatter eller håndverker «som driver for seg selv» Dette kan innebære at ulike typer oppgaver må utføres, men siden det ikke er noen arbeidsdeling velger vi å se bort fra denne formen her. Det Mintzberg kaller enkel struktur er framfor alt ikke særlig avansert eller raffinert. En slik organisasjon har gjerne ikke en egen teknostruktur, minimal differensiering mellom sine ulike enheter og har en lite aksentuert kommandolinje. Det er typisk at denne type organisasjon drives av en leder som samtidig er entreprenør,

kanskje også oppfinner. For å realisere hans gode ide trengs et enkelt arbeidslokale eller verksted noen få ansatte og en teknologi tilpasset oppgavene.

Koordineringen skjer gjennom direkte overvåking eller ledelse. Den typiske konstellasjonen er «*a one-person strategic apex and an organic operating core.*» (s. 331) Organisasjoner av denne typen organisasjoner er typisk preget av uformelle praksiser. Mintzberg hevder at de gjerne er unge organisasjoner som ikke har hatt tid til eller funnet det hensiktsmessig å utvikle sterkere innslag av byråkrati. Det kan også tenkes at noen slike foretak basert på enkel struktur er veletablert i en nisje og at de holder stand i årtier takket være gode ledere, lojale medarbeidere og kunder. Kanskje er de organisasjoner at en er mest lykkelig som liten.

Maskinbyråkratiet

Maskinbyråkratiet er den organisasjonsform de fleste ser på som den idealtypiske organisasjon under det klassiske industrisamfunnets regime. Det er en organisasjon med tydelig oppgavedeling og sentralisert makt. Mintzberg hevder at maskinbyråkratier drives av en kontrollbesettelse: *Rules and regulations – an obsession with control – permeate the entire structure; formal communication is favored at all levels: decision making tends to follow the formal chain of authority.* (Mintzberg 1980:332)

Vi forbinder maskinbyråkratiet med omgivelser som er enkle og stabile. De kan klare seg greit ved å produsere kjente ting, på kjente måter til kjente kunder. Vi finner maskinbyråkratier blant de store masseprodusentene i industrien, i prosessindustrien så vel som produsenter av forbruksvarer som mat, klær, biler og elektronikk. Maskinbyråkratier er også utbredt innen privat og offentlig tjenesteyting som postverk, telefonselskaper, etater som innkrever skatt eller utbetaler trygd. En åpenbar svakhet ved maskinbyråkratier er at de gjerne tilbyr arbeid som ikke i seg selv oppleves som interessant og utviklende, det er gjerne repetetivt og kan forårsake stress, kjedsomhet eller følelse av fremmedgjøring. (Se for dere Charlie Chaplin og filmen 'modern times')

Av forannevnte grunn og fordi maskinbyråkratiet anses for å være for rigid og dårlig til å omstille seg er det noen ganger betraktet som en avleggs og utdøende organisasjonsform. George Ritzer har i sine analyser problematisert denne antakelsen. Han har gjort interessante organisasjonssosiologiske analyser av McDonaldsrestauranten og pekt på at dens maskinbyråkratiske måte å strukturere seg på vinner fram til tross for at det er nærliggende å kritisere denne matkjedens produkter, dens måte å organisere seg på og dens behandling av sine ansatte. Ritzer hevder at til tross for åpenbare ankepunkter kan en peke på overraskende tilfeller av helt andre organisasjoner som tar i bruk driftsformer og prinsipper som minner om de vi finner i en McDonaldsrestaurant. For eksempel peker han på at moderne universitet over hele verden kan beskrives som «moderat McDonaldisert» (Ritzer 2009)

Profesjonelt byråkrati (fagbyråkratiet)

I likhet med maskinbyråkratier er fagbyråkratier ofte store organisasjoner som i høy grad baserer seg på fastlagte byråkratier, nokså rigide systemer for kontroll og i noen grad også rutinisering av arbeidsflyt og prosedyrer. Til forskjell fra Maskinbyråkratier er fagbyråkratier langt mindre sentralisert og tilbyr sine ansatte langt høyere grad av selvbestemmelse enkeltvis og på gruppenivå: *Not only do the professionals control their own work, but they also*

tend to maintain collective control of the administrative apparatus of the organization.
(Mintzberg 1980: 334)

Påpekningen av at de profesjonelle er ikke bare ønsker å kontrollere sin egen arbeids-situasjon, men også øve en kontroll med det administrative apparatet i organisasjonen, er interessant. I de seinere årene har det i fagbyråkratier som universiteter og sykehus blitt reist sterke anklager om at de administrative funksjonene i økende grad forsøker å etablere kontroll over de ansatte, godt hjulpet av diverse digitale styringsverktøy som er egnet til å instruere, styre og kontrollere jobbutførelsen til de profesjonelle. De klager over at de bruker unødig lang tid på rapportering og selvadministrasjon og at dette går på bekostning av deres faglige, individuelle autonomi. Ideelt sett er fagbyråkratier basert på «standardization of skills», men mye av den nevnte kritikken handler om hvordan dette i økende grad framstår som «standardization of work og output».

I og med at fagbyråkratier og kunnskapsorganisasjoner blir mer teknologiintensive skjer det også viktige endringer. Mintzberg hevder om fagbyråkratier at «*Technical system (is) not of importance in this configuration only for what it is not – neither regulating, or sophisticated, nor automated*» (Mintzberg 1989: 335) Denne artikkelen ble skrevet i 1980 og drøyt 40 år seinere er fagbyråkratier i økende grad teknologiintensive. Dette lager tettere, mer komplekse og også potensielt mer konfliktfylte bånd mellom organisasjonsstaber og den operative kjerne av profesjonelle ansatte.

Mintzberg er opptatt av at hvordan organisasjoner velger å organisere seg, eller i hvert fall hvordan de presenterer sin organisasjon, er preget av motesvingninger. Organisasjoner kan forsøke «å skryte på seg» at de er mer kunnskapsintensive, demokratiske, dynamiske og verdibaserte enn det de faktisk er. Han skriver at «Professional bureaucracy is a highly fashionable structure today. (Mintzberg 1989: 335) Dette henger sammen med at utdanning og kompetanse oppfattes som en verdi i seg selv og det å kunne vise til at en organisasjon består av høykompetente medarbeidere kan være med på å løfte dens anseelse både med tanke på rekruttering av nye medarbeidere og utad mot samfunn og marked.

Den divisjonaliserte form

Skal jeg bare behandle kort. Store foretak med et komplekst og vidtfaende produktspekter kan velge å dele virksomheten opp i flere divisjoner med uavhengig resultatansvar. De enkelte divisjoner er gitt en betydelig grad av autonomi, men pålegges til gjengjeld tilsvarende resultatansvar. Den divisjonaliserte form representerer en utfordring når det gjelder koordinering mellom de ulike divisjoner. Denne organisasjonsformen må finne en god balanse mellom å gi de ulike divisjonene frihet, men samtidig beholde nok koordinerende mekanismer til at organisasjonen utad framstår som en helhet med et felles navn. Når det gjelder valg av organisasjonsstruktur vil den divisjonaliserte form gjerne framstå som flere, mindre sidestilte maskinbyråkratier som jobber under en felles overbygning.

Adhocratiet

Kalles noen ganger også for en prosjektorganisasjon. Mintzberg hevder at dette er en organisasjonsform som skiller seg fra konvensjonelle organisasjonsformer på flere måter, blant annet når det gjelder håndtering av ledelse i klassisk forstand: *Of all the configurations, Adhocracy shows the least reverence for the classical principles of management. It gives quasi-formal authority to staff personnel, thereby blurring the line-staff distinction, and it relies extensively on matrix structure. (Mintzberg 1980:337)*

Mintzberg skiller mellom «operating adhocracy» der innovasjon utføres direkte som et resultat av et samarbeide med klienter eller kunder slik det er tilfelle når det gjelder konsultentselskaper, arkitektkontorer eller reklamefirmaer. På den annen side finnes det «Administrative adhocracy» der prosjektarbeidet retter seg mot ens egen organisasjon og der utviklingsarbeid og innovasjon er skilt ut som en prosjektorganisasjon, men fortsatt en del av en større organisatorisk helhet.

En utfordring for adhokratiske organisasjoner er å opprettholde sin evne til kontinuerlig nyskaping og innovasjon og ikke forfalle til standardløsninger som de forsøker å selge som skreddersydde og kreative. Det er fristende å ty til standardløsninger enten fordi den kreative energien «tørker ut» eller fordi det er enklere å billigere å tilby noe som ligner på noe en har laget før.

Mintzberg framstiller adhocratier som spennende og inspirerende steder å jobbe, men også sårbare: *because Operating Adhocracies in particular are such vulnerable structures – they can never be sure where their next project will come from – they tend to be very young on average: many of them either die early or else shift to bureaucratic configurations to escape the uncertainty. (Mintzberg 1980: 338)*

Jeg leste et intervju med Mintzberg der han uttalte at prosjektorganisasjoner er fascinerende i sin vitalitet, men at han som universitetsmann antakelig aldri kunne tenke seg å jobbe i en slik organisasjon. Til tross for dette runder Mintzberg av omtalen av adhocratiet slik: *Adhocracy seems clearly to be the structure of our age. (Mintzberg 1980: 338)*

Hinsides femtall?

Leseren kan ikke unngå å merke seg Mintzbers fascinasjon for femtall. Formidlingsmessig utgjør dette en forenkling og en pedagogisk vri. For forfatteren sjøl tillegges femtallet også noen mytiske egenskaper som «*the symbol of manlikewise of the univers*» (s.323) I avslutningsavsnittet moderer han seg og innrømmer at det representerer en overdrivelse og forenkling å si at alt deler seg i fem. I realiteten finnes det ulike hybrider, mellomformer og mer tvetydige former som ikke så enkelt lar seg plassere. For eksempel finnes det eksempler på «*Would-be Professional bureaucracies (that) become Machine Bureacrats, to the regret of the operator and client alike*» (Mintzberg 1980:339)

Mintzberg spør om det muligens kan finnes en sjettede strukturell konfigurasjon. Han tviler og skriver «*Well, the rainbow still has only five colors*» (s.339) Internett gir ulike svar på

hvor mange farger regnbuen har. På skolen lærte jeg regla ROGBIF og at regnbuens farger regnet utenfra og inn var rødt, orange, gult, grønt, blått, indigo og fiolett. I en fotnote medgir Mintzberg at folk opererer med alt fra fire til sju farger i regnbuen. Og for Mintzberg tar tvilen og trangen til å forkaste kjærligheten til femtall siste stikk. Han antyder at det finnes en sjette organisasjonstype som han kaller **missionary organizations**. Dens dominerende drivkraft og koordineringsmekanisme er ideologi. Vi kan vel si at ettertiden har gitt Mintzberg rett i at dette er en god kandidat om vi skal ha et kartverk for ulike typer organisasjoner som er i samsvar med organisasjonslandskapet.

Referanser

Mintzberg, H. (1979): The structuring of organizations. Prentice-Hall International. London

Mintzberg, H. (1980): Structure in 5's: A synthesis of the research on Organization Design, I *Management Science*, Mar. 1980, Vol 26, No 3 pp 322-341

Ritzer, George (2009). The McDonaldization of Society. Los Angeles: Pine Forge Press