



Forvaltningsskikk og byråkratisk håndverk i krisehåndtering. Offentlige virksomheter i vekslingen mellom kontroll og strategi

Administrative practices and bureaucratic craftsmanship in crisis management. Public organisations in the alteration between control and strategy

Jon Hovland Honerud

Førsteamanuensis, Institutt for industriell økonomi, strategi og statsvitenskap, Universitetet i Sørøst-Norge

jho@usn.no

Anders Fremming Anderssen

Divisjonsdirektør, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse

anders.fremming.anderssen@hkdir.no

Tale Kvalvaag

Seniorrådgiver, Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad)

tale.kvalvaag@norad.no

Gro Adsen Sokn

Fakultetsdirektør, Det teknisk-naturvitenskapelige fakultet, Universitetet i Stavanger

gro.sokn@uis.no

Knut Ueland

Avdelingsleder, Statens Pensjonskasse

knut.ueland@spk.no

Sammendrag

For offentlige virksomheter innebar krisen som inntraff med Covid-19 i mars 2020 en akutt, ikke-planlagt og inngripende virksomhetsomlegging uten kjent tidshorison. I denne artikkelen spør vi hva som skjer med statlig, administrativ styring når en hendelse som Covid-19 inntreffer. Datamaterialet består av deltakerbasert loggføring om temaer i ledergruppens diskusjoner, beslutninger og intern kommunikasjon i fire statlige virksomheter. En sentral del av analysen er ledernes retrospektive fortolkning av egen loggføring. Vi finner at krisen utløste et parallelt produktivetsproblem, ved at virksomhetenes evner til å levere ble usikre, samtidig som oppdragets grunnlag gjennom behovet i samfunnet, ble uforutsigbart. Vi introduserer begrepsparet god forvaltningsskikk og godt byråkratisk håndverk for å beskrive et skifte i meningskaping i administrativ ledelse underveis i krisen, et skifte fra kontroll og sikring mot feil, til strategiske diskusjoner om kjerneoppgaver og verdi. Funnene kan ha betydning både for teorier om institusjonell endring og kriser og praktisk kunnskap om hvordan forvaltningsskikk og håndverk kan håndtere store og kriselignende utfordringer.

Nøkkelord

Offentlige virksomheter, kriseledelse, policy, byråkratisk håndverk

Abstract

For public sector organisations, the crisis that occurred with Covid-19 in March 2020 implied an acute, unplanned, and intrusive business transformation without a known time horizon. In this article, we ask what happens to governmental, administrative control when an incident like Covid-19 occurs. The data consists of participant-based logging on topics of the management group's discussions, including decisions and internal communication in four state agencies. A core part of the analysis is the managers' retrospective interpretation of their own logging. We find that the crisis triggered a parallel productivity problem, in that the organisations' ability to deliver became uncertain, at the same time as the societal need that the agencies' role and activities was related to, became unpredictable. We introduce the concepts of administrative practice and bureaucratic craftsmanship, to describe a shift in sensemaking in administrative management during the crisis. This is described as a shift from control and safeguarding against mistakes, to strategic discussions about core tasks and value. The findings may have impact through both nuances of theories of institutional change and crises, and practical knowledge of how public administration can handle major and crisis-like challenges.

Keywords

Public administration, crisis management, policy, bureaucratic craftsmanship

Innledning

Den første fasen av Covid-19-pandemien var uten tvil en krise også for statlige forvaltningsvirksomheter, der overgangen fra normal drift til full omstilling skjedde på få dager. For slike virksomheter var krisen todelt; delvis var det en krise som rammet virksomhetens evne til å levere, og delvis en krise som rammet samfunnet og dermed virksomhetenes samfunnsoppdrag. Krisen rammet både produksjonen og målene for produksjonen. I denne artikkelen spør vi hva som skjer med statlig, administrativ styring når en hendelse som Covid-19 inntreffer.

Artikkelens viktigste bidrag er observasjonen av en todelt produktivitetskrise, samt hvordan krisen dannet bakteppe for et skifte: I kontekst av krisehåndteringen observerer vi en overgang fra idealet *god forvaltningsskikk*, som gjenspeiler sømmelighetslogikk, til *godt byråkratisk håndverk*, som er løsningsorientert styring med oppmerksomhet om rammer og forventninger. Vi diskuterer begrepsparet i lys av organisasjonsteori om *appropriateness* og *consequence logic* (March, 1978; March & Olsen, 2004) og finner at det snarere er snakk om en diffus dreining av rammene for hvordan beslutningstakere reflekterer over alternativer og beslutninger.

Vi argumenterer for at mekanismene bak skiftet kan ha generell overførbarhet til forvaltningsvirksomheter, mens innholdet og betydningen i endringen av *forvaltningsskikk* og *byråkratisk håndverk*, må antas å være sosialt og historisk betinget. Vi hevder at funnene har praktiske implikasjoner ved å vise hvordan motstandsdyktige og adaptive institusjoner kan kjennetegnes ved en evne til både god forvaltningsskikk, godt byråkratisk håndverk og en kapasitet til å skifte mellom disse idealene.

Kriser og policy

I dette kapitlet vil vi sette krisen knyttet til Covid-19 i sammenheng med generelle rammeverk for hva kriser er og trekker tråd mellom krisehåndtering og generelle samfunnsutfordringer. Vi trekker fram tidligere forskning om forholdet mellom kriser og policy-endringer og presenterer funn fra tidligere forskning i en nordisk forvaltningskontekst.

Krypene kriser

Faulkner (2001) definerer at kriser kjennetegnes ved en utløsende hendelse som utfordrer eksisterende strukturer, operasjoner og overlevelse; skaper en flytende, ustabil og dynamisk situasjon; har høyt trusselnivå og kort beslutningstid; gir en opplevelse av ikke-mestring og har et tydelig snu-punkt. For en mer sosiologisk betraktning over forholdet mellom kriser, språk og samfunn, se Bakken & Brinkmann (2022). I karakteriseringer av det moderne samfunnet er det utbredt å snakke om *wicked problems* (Head, 2008; Head & Alford, 2015), problemer som er komplekse, usikre og der verdien av ulike utfall er avhengig av perspektiv. Slike problemer har en mer uklar begynnelse, erkjennelse og slutt, og overført til kriselitteraturen betegnes de som «krypene» kriser, kriser der trusselpotensialet utvikles over tid, der enkelthendelser forespeiler mulige framtidige hendelser uten å være kriser i seg selv, der oppmerksomheten varierer over tid og mellom aktører, og der responsen mot trusselen ikke er tilfredsstillende (Boin et al., 2020).

Fra perspektivet til en norsk forvaltningsorganisasjon var Covid-19 både en krypene krise og en plutselig krise. På samfunnsnivå var det en krypene krise, med en langsomt økende erkjennelse av en global trussel som ikke ble håndtert, helt fram til perioden rett før nasjonal nedstengning eller lock-down, da krisen traff som en plutselig og brå omveltning. Også etter nedstengningen var det svært usikkert hvilke konsekvenser trusselen ville kunne ha for næringsliv, innbyggere og tjenester, og hvilken trussel både Covid og konsekvensene av nedstengning ville ha for offentlige virksomheters samfunnsoppdrag og evne til å levere.

Det er publisert mye forskning om Covid-pandemien (e.g. Eide et al., 2021; Mascio et al., 2020; O'Flynn, 2020; Steen & Brandsen, 2020), og vi er i ferd med å danne oss et bilde av hva slags krise det har vært, og i skrivende stund fortsatt er. I tillegg til å være en krypene krise, er det også blitt karakterisert som en grenseoverskridende krise ved at den krysset både geografiske, juridiske og sektorielle grenser, og ikke minst var den en solidaritetskrise, ved at den krevde massiv, kollektiv innsats samtidig som en stor majoritet ikke opplevde seg truet eller ønsket å ofre noe (Boin et al., 2021). Selv om det kan argumenteres for at dette er unikt, er det også grunn til å hevde at denne typen «turbulente problemer», det vil si overraskende, inkonsistente, uforutsigbare og usikre hendelser, er en del av de omgivelsene offentlig sektor har som oppdrag å håndtere (Ansell et al., 2020).

Forvaltning og policy

Public policy kan vi definere bredt som et institusjonalisert handlingsforslag for å løse relevante og virkelige problemer, ledet fram av et rammeverk (Lassance, 2020) og implementert, gjerne gjennom programmer (Rinfret et al., 2018), typisk gjennomført av myndighetene som svar på sosiale fenomener. Offentlig *policy* er med andre ord mer omfattende enn hva vi mener med enten politikk eller administrasjon og er en generell beskrivelse av hvordan forvaltningen løser problemer (Capano & Howlett, 2020).

Tidligere har det vært vanlig å se på *policy*-utvikling som en type syklus, der man beveger seg fra agendasetting til *policy*-formulering, videre til gjennomføring, implementering og evaluering (e.g. Knill & Tosun, 2008). Problemet er at *policy*utvikling som sosialt fenomen sjelden følger en slik syklus, og en slik syklus hjelper oss derfor i liten grad å forstå verken hvilke områder som blir gjenstand for ny *policy* eller hvorfor den formes som den gjør (Weible, 2018). I tråd med en slik erkjennelse har det det siste tiåret også vokst fram en tradisjon for *policy*-prosess-studier, der det utmales ulike teoretiske rammeverk for å forstå hvordan, og å kunne predikere om *policy* stabiliseres eller forandres (Weible, 2018).

Den filosofiske og statsvitenskapelige debatten om offentlig administrasjon og endring går langt tilbake. Woodrow Wilsons essay (1887) om forholdet mellom politikk og administ-

rasjon, gikk på mange måter foran som en praktikers løsningstilnærming til Webers (2000 [1921]) drøfting av byråkrati som fenomen. Det er i prinsippet den samme balanseringen mellom instrumentalisme og forutsigbarhet på den ene siden, og på den annen side betydningen av initiativ og selvstendighet for kvalitet i styring og gjennomføringsevne (Dimock, 1937; Rohr, 1985).

Gjennomgående er at dette er en dualisme; legitimitet og faglig profesjonalitet kan være både motstridende og innpasset på samme tid. Det å lede en forvaltningsvirksomhet forutsetter å forholde seg til virksomhetens legitimitet, enten legitimiteten er knyttet til hierarkier eller en sosialt betinget legitimitet. Samtidig innebærer faglighet og profesjonalitet ikke bare å gi råd, men også å lede vei og kanskje yte motstand for å bidra til løsninger som gir best mulig nytte eller verdi. Byråkratiets ekspertise har ofte, skjønt langt fra alltid, mer kunnskap enn både politikere og folk flest om sine fagområder, men denne ekspertisen er lite verdt uten legitimitet. Derfor er profesjonalitet og legitimitet størrelser som alltid er i en omskiftelig relasjon. Forholdet mellom hvilket oppdrag administrasjonen har, og hvilken verdi den skaper for sine omgivelser, er ikke nødvendigvis en statisk størrelse, men noe som krever gjennomtenkning. Oppdraget som er gitt gjennom eierskap og kontroll, er ikke nødvendigvis direkte overførbart til nytten, eller verdien som skapes fra et samfunnsperspektiv.

I den empiriske forskningen om policy-utvikling, er det mange studier som har sett på triggere for endring. Institusjonell hybriditet, i betydningen kapasitet til å ha parallelle og ulike virkemidler og styringsformer tilgjengelig, trekkes ofte fram for forståelse av tilpassingsevne og institusjonell krisehåndtering. Ikke minst er dette viktig i offentlig virksomhet, der prinsipper i offentlig forvaltning slik som hierarki og regelstyring kan stå i motstrid til god praksis for kriseledelse (Christensen et al., 2016; Rosenthal et al., 2001), praksis som ofte beskrives ut fra at fleksible interne prosesser og interaksjon med omgivelsene er mer egnet (Ansell et al., 2010). Derfor er nettopp kapasiteten til å skifte fra regel- og hierarkiorientering til fleksibilitet og involvering, en latent hybriditet, avgjørende for evnen til å håndtere kriser (Eckhard et al., 2021).

Kriseledelse og meningsskaping

Å være leder i en krisesituasjon er sammensatt og krevende. Clarke (1999) demonstrerer hvordan det er en risiko for å falle tilbake til planer og byråkratiske strukturer som en trygg havn i krisens dynamikk, særlig for uerfarne ledere. En lang rekke studier har bygget ut vår kunnskap om hvordan både organisatorisk og kognitiv kapasitet er avgjørende ressurser i å håndtere den fundamentale usikkerheten som kan oppstå fra kriser, og hvordan mange ledere strever med å fortolke situasjonen de står i (Ansell & Boin, 2019; Helsloot et al., 2012; Rosenthal et al., 1989). Vi ser altså her på ledelse ikke ut fra mål og intensjoner, men som en situert, temporær og kontekstuell praksis (Weick, 1979). Nettopp det situerte ved kriser setter på spissen betydningen av forholdet mellom organisasjoner og det å ikke vite (Bakken & Wiik, 2018). Denne pragmatiske, sosiologisk orienterte forståelsen av ledelse har dermed vist seg spesielt relevant i analyser av kriser (Weick, 1993), der vellykket og mislykket meningsskaping kan bidra til å forklare utfallet av kriser.

Ledelse som meningsskaping i en organisatorisk kontekst kan likevel ikke løsrives fra beslutninger. Innen ny-institusjonell teori har det vært vanlig å definere organisasjoner som en sum av beslutninger, beslutningstakere, problemer og løsninger (March, 1978; March & Olsen, 2010). Dette er en forståelse av institusjoner som i dag bør leses ut fra sin kontekst, det vil si en etablering av erkjennelsen om at rasjonalitet er begrenset og ikke alene kan forklare handling, og ut fra dette et ønske om å ikke anta rasjonalitet(er), men heller diskutere det som objektivt kan observeres uten ytterligere kunnskap. Dette gir også en inngang til å studere for-

holdet mellom meningsskapning, beslutninger og hvordan organisasjoner og samfunn konstitueres, nettopp gjennom kommunikasjoner og meningsskapning (Bakken, 2020).

Det er i ønsket om å observere beslutninger uten antakelser om beveggrunn at March introduserer begrepsparet *appropriateness* (sømmelighet) og *consequence* som alternative imperativer eller logikker (March & Olsen, 2004). En beslutning basert på konsekvenslogikk er rettet mot hva som er det beste utfallet, mens en beslutning basert på sømmelighet, er basert på hva som er riktig handling. Lover og regler er formelle uttrykk for hva som er sømmelig handling, men *sømmelighet* kan trekkes videre til generell rolleforståelse og forståelse av hva som er forventet. Byråkratier er følgelig preget av mye sømmelighet, også langt ut over hva lover og regler tilsier. Rammeverket om sømmelighets- og konsekvenslogikk brukes for å forklare organisasjoners atferd ut fra andre egenskaper enn problemet, og snarere se på egenskaper ved organisasjonen; hva som framstår som riktig og forventet handling. Dette bidrar til å forklare beslutninger som ut fra konsekvens ikke framstår rasjonelle og gir inkonsekvente dysfunksjoner, som på tross av dette kan bidra til institusjoners stabilitet, forutsigbarhet og rettferdighet.

Dette rammeverket har vært ett av fundamentene i ny-institusjonell teoriutvikling og forskning, men kan også kritiseres for å være statisk og lite operativt i sin todeling, for eksempel mindre egnet til å forklare samspill mellom konsekvenser og forventninger eller mellom ytre hendelser og intern kultur og norm. Vi kan for eksempel se for oss en virksomhetskultur der byråkrater ser det som del av sitt moralske ansvar å forvalte ressurser økonomisk og bidra til verdi i sine tjenester, og at dette dermed framstår som det sømmelige alternativet. Dette tror vi mange kan kjenne seg igjen i. Hvordan skal vi i en slik situasjon forstå begrepsparet *sømmelighet* og *konsekvens*? Det er viktig å understreke at begrepsparet sømmelighet og konsekvens ikke er tenkt som en kategorisering av virksomheter, men av enkeltbeslutninger. På denne måten kan en også se for seg grader på en skala. Konsekvenslogikk kan veksle mellom generell utilitarisme og organisatorisk kontekst og på den andre siden sømmelighetslogikk i et kontinuum fra generell formalisme der all form går foran innhold, til en organisatorisk kontekst av informerte forventninger. Vi ser derfor denne tilnærmingen til beslutninger ikke så mye som en dikotomi som et kontinuum av mulige tilnærminger til beslutninger mellom utilitarisme og formalisme.

Er norsk forvaltning en spesifikk kontekst?

Datainnsamlingen er gjennomført i norske forvaltningsorganer. Det er derfor relevant å diskutere om denne konteksten må regnes som internasjonalt særegen. Det er utbredt å snakke om en nordisk samfunnsmodell og forvaltningsmodell, gjerne kjennetegnet av vel-fungerende institusjoner og et stabilt, inkluderende og demokratisk byråkrati med svært lave nivåer av politisk korrupsjon (Christensen & Lægreid, 2009a; Jensen, 2018).

Det er grunn til å tenke at også forholdet mellom endringsprosesser og kriser kan påvirkes av slike forvaltningstradisjoner. I en studie fra 2016 (Lægreid & Rykkja) settes forholdet mellom policy og endringstriggere opp som dikotomier: planlagt eller krisedrevet endring, politikerdrevet eller drevet fram av byråkratiet, toppstyrt eller fra bunnen og så videre, og vi finner klare regionale forskjeller. Det mest utbredte i kontinentale og anglosaksiske regioner er krisedrevet politisk og toppstyrt endring. I de nordiske landene, og for en rekke variabler også særlig i Norge, er krise og toppstyring også utbredte forløpere for endring i policy, men tendensen er ikke på samme måte entydig.

Dette kan leses som et tegn på mer medbestemmelse og inkludering, men også at flere typer styring er virksomme på samme tid. Det er dette vi legger i institusjonell hybriditet, der ingen av de klassiske arketyperne for styring er enerådende. Greve et al. (2020) argumen-

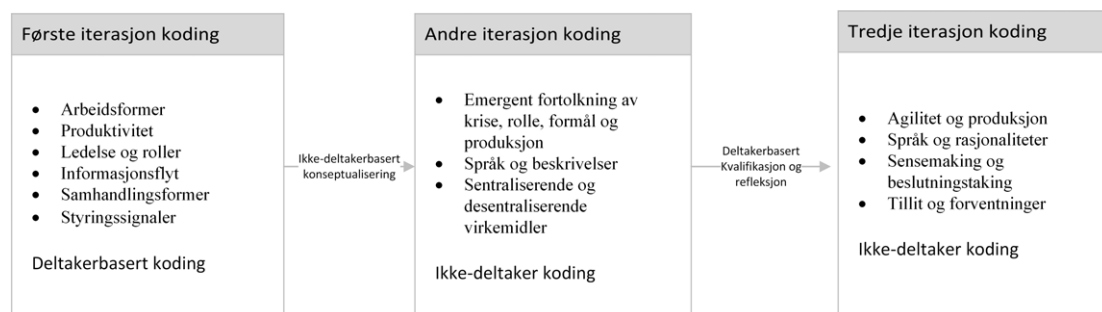
terer for at vi gjennom dette ser en form for synkretisme i nordiske forvaltningsreformer (Ansell et al., 2017), der ulike og motstridende endringselementer supplerer, snarere enn å erstatte hverandre (Mahoney & Thelen, 2010). Resultatet er multi-strukturelle administrative apparater og hybride organisatoriske løsninger (Christensen & Læg Reid, 2009b) som kan tenkes å bidra til smidighet og tilpasningsevne ved at virksomhetene opplever å ha et bredere spekter av verktøy å velge i. Også i sammenheng med Covid-håndtering i Norge, er offentlig kommunikasjon, felles meningsskaping og tillitsbygging sett opp mot kapasitet og legitimitet, trukket fram som sentralt for å forstå norsk pandemihåndtering i internasjonal sammenheng (Christensen & Læg Reid, 2020).

Studiene av forskjeller og ulikheter i forvaltningstradisjoner er empirisk omfattende og sier mye om hva som kan forventes og antas om offentlige virksomheter i ulike regioner. De sier likevel mindre om prosessene internt i forvaltningen, hva som skjer i den daglige samhandlingen. Sosiologiske studier fra norsk forvaltning har tidligere satt søkelyset på forholdet mellom eksperter (Hesstvedt, 2018), policyprofesjonelle (Steinsbekk, 2018) og utforming av policy, ikke minst rollen til byråkrater som ikke er underlagt politisk styring (Sataøen, 2018). Det er i mindre grad sosiologisk belyst hvordan meningsskaping skjer innenfor forvaltningsorganisasjonene. Det er derfor særlig interessant å se nærmere på mekanismene i hvordan en eventuell hybriditet eller tilpasningsevne i norsk forvaltning utspiller seg og å se dette i sammenheng med håndtering av krisen.

Metode

Datamaterialet i denne studien er basert på deltakerbasert loggføring. Fire senior-ledere i fire statlige virksomheter loggførte ukentlige notater om temaer og diskusjoner i virksomheten og i ledergruppen i perioden 2. mars til 9. mai 2020. De fire virksomhetene beskrives i neste kapittel. Instruksjonen for loggingen var temaer, diskusjoner og hendelser knyttet til blant annet organisering av arbeid, produktivitet og digitale løsninger. De fire møttes flere ganger underveis for å kalibrere format og innhold i loggingen.¹

Datamaterialet ble kodet i følgende sekvenser: Deltakerne gjennomførte første koding av materialet. Deretter ble temaene diskutert i plenum og det ble kollektivt utarbeidet nye kategorier for andre iterasjon. Andre iterasjons koding ble gjennomført av førsteforfatter uten deltakerne. Deretter ble andre iterasjon presentert og diskutert i plenum før utarbeidelse av tredje iterasjons begrepssett, som på nytt ble kodet og presentert. Det er tredje iterasjon som presenteres som funn.



Figur 1: Kodingsprosess

1. Datainnsamlingen ble først gjennomført i forbindelse med et studium, der undersøkelsen omhandlet i hvilken grad krisen ville bidra til økt grad av innovasjon og digitalisering. Funnet fra undersøkelsen var at det på kort sikt ikke bidro til innovasjon, men økte takten i planlagte prosjekter.

Første iterasjons koding ble gjennomført manuelt i skrivebordsverktøy, mens andre og tredje iterasjon ble gjennomført ved bruk av analyseverktøyet nVivo. Analysene ble gjennomført i perioden mars til november 2021. Et vesentlig moment i analysene var en retrospektiv tilnærming til konseptene. Vi var altså ikke bare opptatt av hva som blir registrert, men også hvordan det framsto ett år senere; hva som virker overraskende eller slående og i hvilken grad det har blitt stående igjen som vesentlig. Analyseprosessen og beskrivelsen av konseptene har med andre ord fortsatt etter den empiriske beskrivelsen av perioden og har tatt form av autoetnografisk analyse, som drøftes i neste avsnitt.

Etiske betraktninger og autoetnografi

Loggene inneholdt ingen persondata eller identifiserende referanser til kolleger. Gjennomføring og bruk av logger ble godkjent på ledernivå i de fire virksomhetene, under forutsetning av at publiseringen ikke medførte offentliggjøring av virksomhetssensitiv informasjon, men uten øvrig innblanding i analysene fra virksomhetene.

Artikkelens analyse kombinerer kvalitativ innholdsanalyse med autoetnografisk analyse. Den autoetnografiske analysen er i den grad vesentlig for sluttresultatet at de som i utgangspunktet er kilde for datamaterialet, er vurdert som medforfattere av studien. Dette er resultat av en rekke dilemmaer, og vi vil derfor drøfte både etiske og analytiske avveier ved dette.

Autoetnografisk analyse er en tilnærming til forskning og skriving som søker å analysere systematisk og beskrive personlig erfaring for å forstå kulturelle erfaringer (Ellis et al., 2011). Historisk er dette en metode som dels er knyttet til frigjøring fra positivistisk samfunnsforskning og delvis post-kolonialistisk forskning og identitetsforskning, men brukes også på andre områder. Et vesentlig moment er likevel anerkjennelsen av at et upersonlig og objektivt forskerståsted er umulig, og at man heller vil løfte perspektiv fram i lyset for en tydeligere analyse og lesning. Generelle vurderinger av metodisk kvalitet må derfor følge noe annerledes kriterier enn tradisjonelle kriterier som reliabilitet og overførbarhet. I autoetnografi hviler kredibiliteten på kildens koherens og muligheten for kildens opplevelse, og generaliserbarhet ikke kan oppnås ved enkeltbetraktninger, men ved lagvis sammenstilling av betraktninger (Ellis et al., 2011; Plummer, 2001).

Bruken av autoetnografisk analyse er derfor litt annerledes i vår studie enn i klassisk autoetnografi. For det første er det ikke identitetspolitikk eller kulturelle erfaringer som er studieobjektet, men snarere virksomhetsledelse i en krisesituasjon. Analyseobjektene er ikke emosjonelt eller empatisk drevet, framstillingen i analysen handler ikke om dyp innlevelse, men mer om klassiske observasjoner supplert av retrospektiv analyse. Sist, men ikke minst, er deltakerne ikke individer i en kultur, men ledere i organisasjoner, og det er all grunn til å være oppmerksom på mulige skjevframstillinger av egen virksomhet, gjennom enten en lojalitet til egen virksomhet eller et ønske om å framstå i et godt lys gjennom bestemte framstillinger.

Gjennom denne tilnærmingen har vi fått tilgang til nyanser i konteksten for vurdering og beslutninger fra innsiden, kombinert med en analytisk distanse. For å sikre at nærheten til erfaringene ikke påvirker negativt, har vi i analyseprosessen lagt vekt på å gå trinnvis gjennom iterasjoner fra de kontekstspesifikke observasjonene til generiske begreper som ledes tilbake gjennom kvalifisering. Konkret betyr dette at vi har flyttet oss fra for eksempel én beskrivelse eller hendelse, til å utvikle begreper om hva dette handler om, deretter kvalifisere beskrivelsen både gjennom å gå tilbake til beskrivelsene, samt gjennom ny refleksjon av dagens praksis og erfaringer. Dette har blitt gjennomført gjennom en lang rekke arbeidsmøter og iterasjoner i både analyse og tekstproduksjon, der hovedforfatteren, som ikke har rolle i virksomhetene, ledet analysearbeidet. Vi har også vært svært varsomme med direkte-

referanser til virksomhetene det er snakk om, slik at vinkling i presentasjonen ikke påvirkes av konkret forventning fra omgivelsene. Derfor er det heller ikke sitater og svært få praksishistorier i teksten; framstillingen av analysen hviler på begrepene og ikke eksemplene.

Virksomhetene og funn

I dette kapittelet presenterer vi kjennetegn fra de fire virksomhetene som er del av datainnsamlingen, før vi presenterer de generelle funnene fra undersøkelsen. I neste kapittel diskuterer vi funnene ut fra teori om beslutninger, meningsskaping og kriser.

Presentasjon av virksomhetene

De fire virksomhetene i studien er Kompetanse Norge (KN), Norad, Statens Pensjonskasse (SPK) og Universitetet i Stavanger (UiS). I analysen trekker vi fram forhold knyttet til autonomi og strategisk tenkning i virksomhetene. I det følgende gjennomgår vi særtrekk ved disse fire virksomhetene. Alle virksomhetene beskrives ut fra slik de var organisert og styrt under datainnsamlingen, det vil si våren 2020. Flere av dem er siden omorganisert. Med utgangspunkt i Bozemans variabler for offentlig virksomhet (Bozeman, 1987) vektlegger vi eierskap, kontroll/styring og finansiering. Alle fire virksomheter er statlige forvaltningsorgan direkte underlagt departementer, men det er viktige variasjoner mellom dem, som blant annet påvirker grad av autonomi. Bedriftsøkonomisk skiller vi i norsk forvaltning mellom tre typer forvaltningsorgan; *forvaltningsbedrifter* og *netto-* eller *bruttobudsjetterte forvaltningsorgan* (Difi, 2018). *Forvaltningsbedrifter* har større økonomisk handlingsrom til å forvalte tildelte budsjetter som en virksomhet og eier i større grad eget budsjett. *Forvaltningsorganer* er del av statsbudsjettet, og forskjellen er at *nettobudsjetterte* forvaltningsorgan får rammetildelinger og har mer utvidede fullmakter enn *bruttobudsjetterte* forvaltningsorgan, på den måten at sistnevntes budsjettposter styres av eierne. Dette har vesentlige implikasjoner for handlingsrom og autonomi både i hverdagen og i strategier. Det er også vesentlig hvilke verktøy som brukes for å styre virksomhetene, hvilken rolle ledelsen i virksomhetene har og hva som er praksis for styring og beslutninger både fra eiere og ledelse og grad av faglig samhandling mellom departementet og virksomheten.

Kompetanse Norge

Kompetanse Norge (KN) var² direktoratet for kompetansepolitikk. Virksomheten hadde oppgaver knyttet til befolkningens kompetanse og hvordan samfunnet utnytter kompetansen som grunnlag for velferd, verdiskaping og bærekraft. Viktige aktiviteter var blant annet utforming av kunnskapsgrunnlag, finansiering gjennom tilskudd og rådgivning i politikoutforming. Som en bruttobudsjettert virksomhet, var Kompetanse Norge for en stor del styrt av oppdrag gitt gjennom det årlige tildelingsbrevet fra Kunnskapsdepartementet. I tillegg til tildelingsbrev, styrte departementet direktoratet gjennom instruks og etatsstyringsmøter. Tildelingsbrev inneholdt mål, oppdrag, tildelinger og krav for årets virksomhet og anga hvilken myndighet direktoratet fikk delegert.

KN hadde i løpet av noen få år gått fra å være et fagorgan for livslang læring, til å bli direktoratet for kompetansepolitikk. Dette ga en større oppgaveportefølje og flere ansatte. KN fikk ny direktør i 2020 og var i forkant av krisen i ferd med å starte en ny strategiprosess.

2. Kompetanse Norge ble 1. juli 2021 slått sammen med Diku, Universell og deler av Unit og NSD til det nyopprettede Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

Kompetanse Norge hadde rundt 160 ansatte, hovedkontor i Oslo og var i tillegg lokalisert i Bergen og Tromsø.

Gjennom pandemien fikk KN nye oppgaver knyttet til kvalifisering av permitterte og arbeidsledige gjennom regjeringens «krisepakke», samt å håndtere gjennomføring av kompetanseheving i en situasjon med nedstengning.

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid, Norad, forvalter store deler av Norges bistandsmidler. Det overordnede målet for norsk utviklingspolitikk er å redusere fattigdom og skape bærekraft. En vesentlig del av arbeidshverdagen handler om planlegging og oppfølging av samarbeidspartnere. Koronakrisen påvirket virksomheten både ved at det var utfordrende å skape tillit hos nye partnere på digitale plattformer, samt at utviklingspolitikken ble endret i møte med pandemien.

Norad har to eiere. Eierbeslutninger og styringsdialog skjer i hovedsak gjennom Utenriksdepartementet (UD) og Klima- og miljødepartementet (KLD) for regjeringens klima- og skogsatsning. Norad har omtrent 270 ansatte med arbeidssted på samme hovedkontor. Norad er bruttobudsjettet, det vil si at budsjettfordeling besluttes i eierdepartementene, og strategisk og økonomisk styring skjer gjennom stående instruksjer og årlige tildelingsbrev. Norads instruks inneholder seks hovedoppgaver: Tilskuddsforvaltning, rådgivning, utvikling og drift av forvaltningssystemer, deling av norsk kompetanse med utviklingsland, evaluering og kommunikasjon.

Etatsstyringen skjer gjennom tildelingsbrev fra UD og KLD samt 2-3 etatsstyringsmøter per år med hvert departement. Tildelingsbrevene, som er notater som beskriver økonomisk tildeling og forventede aktiviteter og resultater, er i prinsippet årlige, men Norad mottar gjerne flere tildelingsbrev gjennom året. Det er hyppig, faglig samhandling på tvers av seksjoner og avdelinger i Norad med respektive fagenheter i departementene.

Norads ledergruppe er et rådgivende organ for Norads direktør. Avdelings- og underdirektører får disposisjon over egne driftsbudsjett og tilskuddsbudsjett for de som forvalter tilskudd, mens direktøren er beslutningstaker i alle vesentlige endringer eller strategiske spørsmål og er den som står ansvarlig i styringsdialogen.

Statens pensjonskasse

Statens pensjonskasse (SPK) har som hovedoppgave å forvalte den statlige tjenstepensjonsordningen, som er en lovfestet pensjonsordning for personer som er eller har vært ansatt i statlig sektor, virksomhet tilknyttet statlig sektor eller som undervisningspersonale i skolesektoren.

Kjerneprosessene benytter seg i stor grad av egenutviklede systemer, og disse systemene utvikles for å kunne håndtere store strukturelle endringer i pensjonssystemet i Norge og pågående digitalisering av samfunnet. Følgelig har det lenge vært høyt utviklingstempo i virksomheten, og 2020 var intet unntak ved at håndtering av beregning og utbetaling av pensjon i henhold til lovendringer skulle anvendes fra 2021 drev fram krav om store, tekniske endringer.

SPK er eid av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID, tidligere Arbeids- og sosialdepartementet) og er organisert som forvaltningsbedrift, som delvis finansieres over statsbudsjettet og delvis gjennom pensjonspremie som virksomhetene innbetaler. Eierstyringen foregår via årlig tildelingsbrev og tertialvise etatsstyringsmøter. I tillegg til styringsdialog, foregår det løpende fagdialog mellom AID og SPK knyttet til regelverksavklaring og -utvikling. Ettersom virksomheten har stort preg av å styres gjennom vedtatte lover og tekniske

løsninger for implementering, har eierdepartementet sjelden grunn til å gå direkte inn i operative beslutninger, eierrollen handler primært om avklaringer og formell styring.

Det arbeider ca. 450 personer i SPK, og alle har felles arbeidssted. Virksomheten er organisert etter ulike fagområder, og virksomhetsledelsen er sentral i å styre prioriteringer innen de ulike fagområdene.

Universitetet i Stavanger

UiS har som oppdrag å levere høyere utdanning, forskning og kunstnerisk utviklingsarbeid, formidling og innovasjon. Faglig aktivitet ved UiS er organisert under seks ulike fakultet og ett museum. De største fakultetene har organisert faglig aktivitet i institutter. Administrative ressurser er organisert på to nivå, med fellestjenester sentralt og utdannings- og forskningsadministrasjon på fakultetsnivå. Virksomheten hadde i 2020 samlet ca. 1600 ansatte og 12 000 studenter. Loggføringen i denne studien er basert på administrativt ledernivå ved det teknisk-naturvitenskapelige fakultet (TN), som i 2020 hadde rundt 400 ansatte og omtrent 3000 studenter.

Universitetet er et nettobudsjettert forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, direkte underlagt Kunnskapsdepartementet (KD). Økonomistyringen er knyttet til hvert av fakultetene, som tildeles et rammebudsjett. Universitetet skiller seg fra andre forvaltningsorgan i andre sider av styringen også. Vesentlige deler av aktiviteten, særlig knyttet til undervisningen, er lovregulert, i tillegg stadfester lov om universiteter og høyskoler at institusjonen har rett til å utforme «eget faglige og verdimeslige grunnlag» (uhl § 1-5(2) av 01-08-2021).

Universitetet har et styre som er øverste organ og som representerer institusjonen overfor offentlige myndigheter og i eierdialogen, der styreleder er utpekt av KD. Styret har ansvaret for resultater og at virksomheten drives iht. lover og regler. Tildelingsbrevet fra KD er årlig styringsdokument som angir forventninger, prioriteringer og målsetting, samt økonomisk ramme. Det gjennomføres årlig etatsstyringsdialog mellom styret, institusjonens ledelse og KD; institusjonene gir innspill til mål og KD fastsetter. Styret, gjennom rektor, gir underliggende enheter, ved dekan og leder av fakultet, tilsvarende årlig styrings- og tildelingsbrev. Rektor gjennomfører et årlig styringsdialogmøte med dekan og fakultetets øvrige ledelse, normalt i forkant av rektors og styrets etatsstyringsdialog med KD.

Alle sentrale beslutninger ved institusjonen skjer basert på delegasjon fra styret. Styret fastsetter interne instruksjer, fører tilsyn med daglig ledelse av virksomheten og den interne organiseringen av virksomheten på alle nivå. Rektor er daglig leder for institusjonens faglige og administrative virksomhet og sekretær for styret.

En todelt produktivitetskrise

De fire virksomhetene har vesentlige fellestrekk ved å være store forvaltningsorgan direkte underlagt statlig styring, med oppdrag knyttet til viktige samfunnsfunksjoner og verdi for både samfunn og enkeltindivid, men det er også viktige forskjeller.

Tabell 1: Oversikt over virksomhetenes organisasjonsform, styring og kjerneaktiviteter

	KN	Norad	SPK	UiS
Eierskap/ Økonomi	Bruttobudsjettet forvaltningsorgan	Bruttobudsjettet forvaltningsorgan	Forvaltningsbedrift	Nettobudsjettet forvaltningsorgan
Styringsdialog	Tildelingsbrev og etatsstyringsmøter. Løpende faglig dialog.	Instruks, tildelingsbrev og etatsstyringsmøter. Løpende faglig dialog.	Tildelingsbrev og etatsstyringsmøter. Løpende avklaringer.	Lovregulering, årlig, formell styringsdialog og tildelingsbrev.
Intern styring	Både økonomisk og faglig disponering internt, ledergruppen er strategisk organ.	Direktøren beslutter, ledergruppen er rådgivende. Intern budsjett disponering.	Både økonomisk og faglig disponering internt, ledergruppen er strategisk organ.	Styret tar beslutninger gjennom instruks, operativ ledelse i fakultetene.
Rolle og aktualitet	Moderat politisk eksponering, nytte for personer, bedrifter og samfunn.	Høy politisk eksponering og global møteaktivitet. Nytte knyttet til bistand.	Lav direkte politisk eksponering, høy politisk aktualitet om regelverk. Nytte gjennom tjenester, samt rolle i statlig digitalt og økonomisk samarbeid.	Moderat politisk eksponering, men høy politisk interesse for regulering. Nytte gjennom forskning, næringsliv og utdanning.

På et strukturelt nivå er det forskjeller i handlingsrom for strategisk tilnærming til egne ressurser, og det er forskjeller i hvor dypt inn i virksomhetens aktiviteter den er lovregulert. Ikke minst er det forskjeller i grad av politisk oppmerksomhet om det operative nivået, og gjennom det hvor hyppig og detaljert eiernes styringsdialog er. Likevel er observasjonene vi trekker fram gjennom funn og analyse gjennomgående og gjenkjennelige i alle fire virksomheter, tross ulikheter i samfunnsoppdrag og struktur. Vi etablerer fire kategorier av temaer som blir stående sentralt i forståelsen av hvordan vi observerer at krisen påvirket ledelsen og virksomheten.

Tabell 2: Temaer i koding av loggført materiale

Tema	Koder / begreper	Beskrivelse
<i>Smidighet/agilitet og produktivitet</i>	Oversikt, krisefinansiering, økonomisk bekymring, alternative løsninger blir permanente.	Temaer som omhandler å skaffe oversikt over situasjonen, over prosesser og løsninger.
<i>Språk og rasjonaliteter</i>	Å være «on track», prioriteringer, intern informasjon, rettferdighet, grenseganger normalt og unormalt.	Temaer knyttet til hvordan kommunikasjon innen og i relasjon til ledelsen framstår, samt kommunikasjons-utfordringer.
<i>Meningskaping og beslutningstaking</i>	Improvisasjon, mikroledelse i toppledelsen, intuitiv opplevelse av kort tidshorison, hierarkisk kriseledelse.	Framvekst av nye ledelses- og styringspraksiser i samspillet mellom vurdering og handling.
<i>Tillit og forventninger</i>	Nye interessenter, ledelse av medarbeidere og oppgaver.	Observasjon av tillit og forventninger overfor medarbeidere og omgivelser.

Vi finner både i loggingen og i vektleggingen i den retrospektive analysen at produktivitet er sentralt i fortolkningen. Vi forstår her produktivitet som evnen til å avklare, prioritere og gjennomføre leveranser. I dette ligger altså ikke å gjøre alt som er planlagt, men å ha kontroll på hva som bør gjennomføres, og gjennomføre det. I de første ukene av krisen var produktiviteten den sentrale bekymringen og driveren for aktiviteter; hvordan sikre at man får gjort det som er nødvendig.

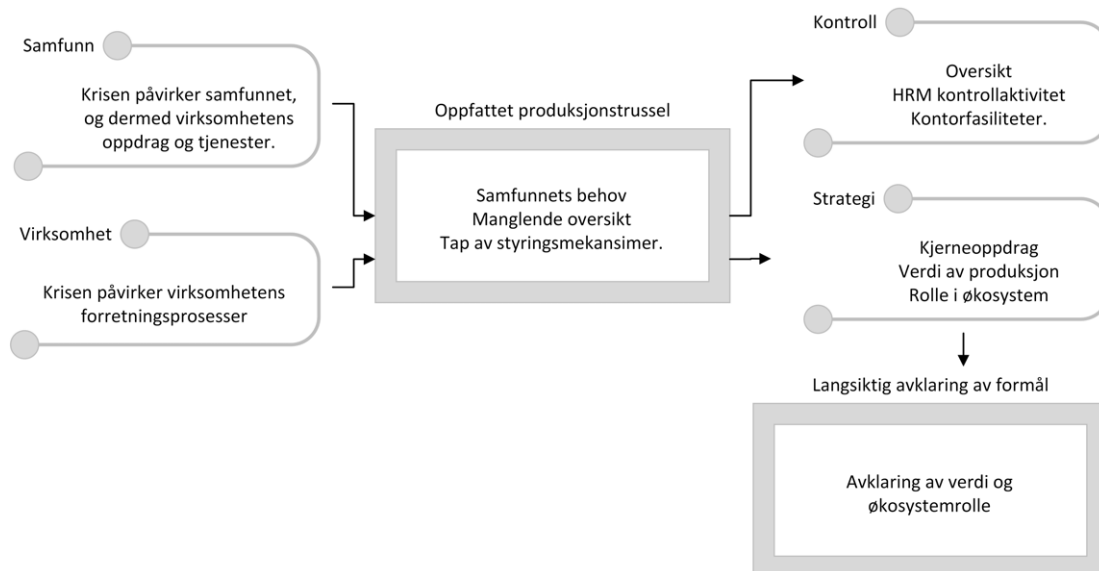
Alle fire virksomheter initierte raskt kriseprosedyrer og kriseledelse, men det var ulikt hvor konkrete disse var. Satt på spissen kan man si at beredskapsplaner er noe man har for å kunne handle på autopilot når alt annet svikter, ut fra beslutninger som er tatt mens hodet var kaldt. Dette gjenspeiler også opplevelsen av de første ukene. Noen av virksomhetene hadde beredskapsplaner som trådte i kraft umiddelbart, andre hadde planer som ikke fungerte like godt, men i begge tilfeller var det en opplevelse av å handle på automatikk: Enten gjennom å gå rett inn i et planverk og jobbe etter det mens en forsøkte å skape mening av situasjonen, eller ved at man gikk fra beslutning til beslutning i et løp som fulgte sin egen logikk; en opplevelse av å måtte gjøre det man kunne for å unngå at man gjorde noe feil, i en situasjon der mye kunne gå galt.

Risikovurdering var sentralt og tok opp mye tid. Både krisens natur som pågående krise uten tydelig tidshorisont og usikkerhet både om krisens videre utvikling og konsekvenser, innebar at mange elementer av virksomheten kunne være truet. Dermed fikk risikoanalyser mer preg av å skaffe generell oversikt over aktiviteter i virksomheten enn tradisjonell risikoanalyse. Denne aktiviteten skapte et press for beslutninger både ovenfra og nedenfra om hva som skulle prioriteres og gjennomføres. I hvilken grad det resulterte i sterkere detaljstyring eller kontrollerende aktivitet, varierte mellom virksomheter. Ved universitetet observerte vi høy etterspørsel etter beslutninger, ettersom det operative nivået og det strategiske nivået i virksomheten normalt ikke er tett sammenkoblet. På den ene siden skapte dette en del frustrasjon og ukoordinert improvisasjon, men også et stort og varig trykk på mikrostyring fra toppnivået. I virksomheter med en mer aktiv og integrert styringslinje observerte vi den samme tendensen, men langt mer kortvarig.

I tillegg til risikoanalyser, ser vi oppmerksomheten om produktivitet gjennom oppfølging og styring på detaljnivå, og en intern kommunikasjon med stor vekt på å være «on track». Oppmerksomhet om produktivitet ledet altså til et ønske om oversikt og et ønske om å raskt fange opp eventuelle fall i virksomhetens produktivitet. Dette ledet som vi ser til en første fase preget av kontroll, prosedyrer og oversikt. Midtveis i perioden er det store bildet at produktiviteten framstår mer tilbake til normalt nivå. I retrospekt viste det seg at bekymringen for fall i produktivitet ikke slo til, og observasjonen var at man var tilbake til normal eller til dels også høyere produktivitet etter relativt kort tid. Dette ble opplevd som en tydelig overgang, et skifte. Kombinasjonen av omfattende analyse og kartlegging, samt bekymring for produktivitet, ble avløst av en observasjon av at produktiviteten stabiliserte seg, altså forstått som evnen til å avklare, prioritere og gjennomføre leveranser. Dette førte diskusjonen i stor grad over i en strategisk diskusjon om hva som er produktet, eller hvilken verdi virksomheten leverer.

Dette opplevde deltakerne som en endring i hvordan diskusjoner og beslutninger forløp, et skifte der nye spørsmål og problemstillinger fikk betydning. Det kunne handle om et skifte fra å følge opp at ansatte gjennomførte oppgaver uten å være på kontoret, til å følge opp hvordan ansatte som strategisk ressurs kunne styrkes for å oppnå resultater, og ikke minst en vektlegging av samhandling med andre virksomheter som har aktiviteter og oppgaver som bidrar til verdien virksomheten selv har som mål å skape; virksomheter som har overlappende eller tilstøtende tjeneste- eller forvaltningsoppgaver.

Et eksempel på dette: Fire uker inn i loggperioden ble det observert at en spøk sirkulerte i en av virksomhetene om at sentrale it-utviklere skulle overføres til NAV. Tre uker senere var det omtrent dette som skjedde: Virksomheten opplevde å ha akseptabel kontroll på egen operasjon, men observerte at NAV, som var underlagt samme departement, hadde kritisk mangel på kapasitet på grunn av nye pandemiltak. Utlån av ressurser for å øke kapasiteten til NAV ble den beste måten å skape verdi for eierdepartementet.



Figur 2: Krisemekanismer i offentlige virksomheter og produktivitet som kontroll og strategi.

Forvaltningsskikk og byråkratisk håndverk

Fra langt tilbake i tid finner vi en allmenn forståelse av at kriser kan skape nytenkning og verdi, at nødvendighet er opphav til oppfinnelser og innovasjon. Dette finner vi også i litteraturen om policy-utvikling. Funnene om at risiko og usikkerhet ble møtt med umiddelbare tiltak for å skaffe oversikt passer godt overens med tidligere forskning som framhever meningskaping som sentral komponent i å forstå kriseledelse. Derimot finner vi at krisen ikke direkte skapte nye løsninger eller ny policy, men skapte et rom der ny policy og nye løsninger var mer tilgjengelig, ved at sentrale spørsmål om produktivitet forstått ikke som evne til å gjennomføre oppgaver, men til å skape verdi, ble aktualisert. Dette er en mekanisme som også er observert i private virksomheter. En ny studie av digitalisering som konsekvens av pandemien for norske, private virksomheter, viser at ikke bare har virksomhetene gjennomført digitalisering i møte med nytt marked, men de har også gått inn i virksomhetens kjerneprosesser i sammenheng med dette (Eide et al., 2021). Det er heller ikke nytt at en oppmerksomhet om forholdet mellom virksomhetens produktivitet og verdi leder til verdi i samspill med omgivelsene, ettersom verdi i offentlige virksomheter ofte oppstår i et samspill med andre virksomheter, både offentlige og private (Bekkers & Tummers, 2018).

Det er flere trekk ved den første fasen som gir grunn til å peke mot *appropriateness* – eller sømmelighetslogikk. Arbeidshverdagen i den første fasen handlet om prosedyrer som måtte enten implementeres eller konstrueres og problemer som måtte løses løpende. Dette kunne oppleves som å gå på autopilot, ikke fordi hver enkelt beslutning var automatisk, men snarere fordi hverdagen ble styrt av hva som umiddelbart måtte håndteres. Et begrep som ble brukt var å sikre *god forvaltningsskikk*, som vi her forstår som det å sikre at prosessene gikk som de skulle og at man unngikk å gjøre noe galt. God forvaltningsskikk er altså noe annet enn formalisme, hensikten er å sikre forutsigbarhet og stabilitet, noe som er en mer sammensatt ambisjon enn å begrense seg til å følge instruksjoner etter bokstaven. Alt dette peker likevel mot et institusjonelt handlingsmønster, der en bærende logikk

bak beslutninger er hvordan institusjonen videreføres, er forutsigbar og stabil; en motsats til konsekvenslogikk; å maksimere effekten av ressursbruken ved å ta beslutninger ut fra konsekvenser.

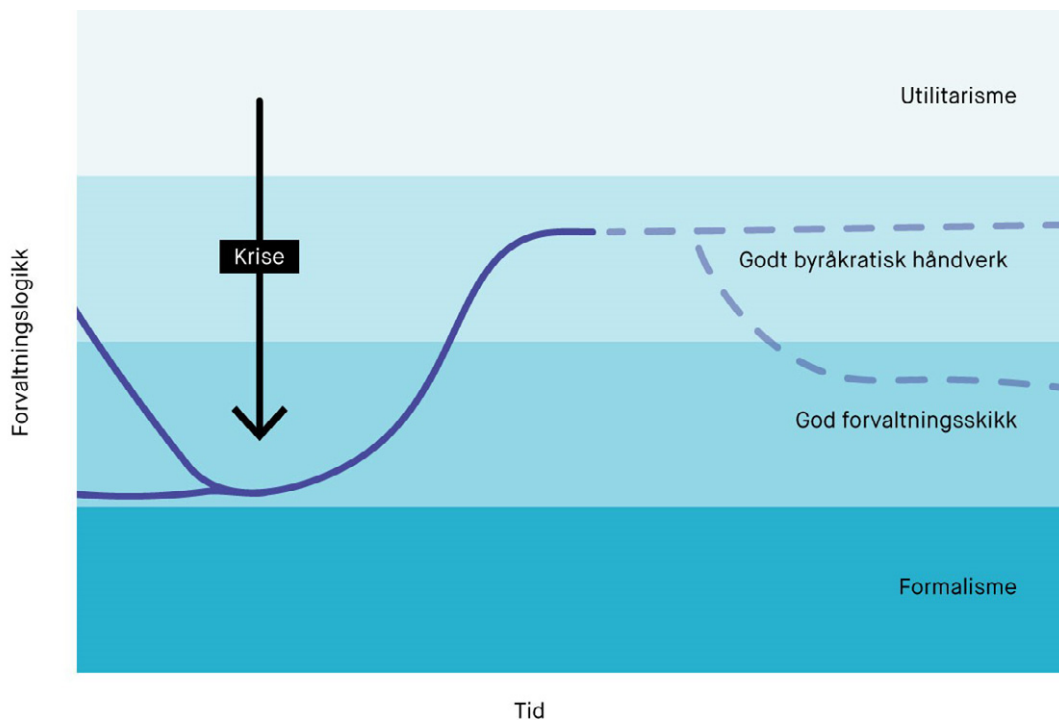
Midtveis i perioden opplevde deltakerne et skifte, som i retrospekt ble knyttet til en opplevelse der og da i ledelsen om at virksomhetene klarte seg greit og holdt produktiviteten oppe. Innholdet i skiftet, hva som konkret kom opp som nye områder, varierte også med virksomhetenes aktiviteter. Statens Pensjonskasse og Kompetanse Norge yter tjenester der verdien som oppstår er tett integrert med andre tjenester og aktiviteter, slik at en dreining i stor grad handlet om økt fokus på økosystem-tenkning og dypere samarbeidsrelasjoner. Det samme kan sies om universitetet, samtidig er dette en virksomhet som er mer autonom både som virksomhet og for ansatte, og her ga dreiningen seg i større grad uttrykk gjennom nye diskusjoner om læringskvalitet, rammebetingelser for forskning, men også fornyet oppmerksomhet om universitetets regionale rolle. I Norad, der verdier oppstår i tett samspill med prosjekter som finansieres ute, skapte vendingen et diskusjonsklima som handlet om nye former for tillit og relasjonsbygging.

Innholdet er altså ulikt, knyttet til samfunnsoppdraget, men dreiningen av klimaet for diskusjon og handling, oppleves likt. Skiftet ble satt på spissen i spørsmålet: «*Dette gikk greit. Hva gjør vi nå?*». Dette var ikke en endring som ble valgt eller besluttet, og var heller ikke synlig for omgivelsene. Det er snarere et skifte i hvordan ledelsen i virksomhetene reflekterte om virksomhetens rolle og aktiviteter: Tyngdepunktet gikk fra å sikre kontroll med alle operasjoner og unngå feil, til å diskutere hva som nå vil være riktig å gjøre. Vi velger å knytte dette til et annet begrep som var i bruk i virksomhetene, *byråkratisk håndverk*.

Vi forstår her byråkratisk håndverk som et sett av ferdigheter og teknikker som er basert på både faktakunnskap, erfaring og øvelse. Det er en tilnærming til administrativ styring der muligheter, ressurser og formål står sentralt. Det er en langt på vei entreprenøriell tilnærming til å få ting til å skje, men skiller seg fra utilitaristisk entreprenørskap ved at godt byråkratisk håndverk også må omfatte en årvåkenhet for politiske og administrative styringssignaler og forventninger, en trygghet på hvilke grenser som kan utfordres og hvilke grenser som ikke kan eller bør utfordres i et fungerende, demokratisk basert byråkrati.

Forvaltningsskikk gjenspeiler tydelig *appropriateness logic*, mens byråkratisk håndverk altså er noe annet enn konsekvensbasert logikk. Byråkratisk håndverk må nødvendigvis omfatte årvåkenhet om resultater og teft for mulige løsninger som vil kunne få politisk tilslutning og slik omfatte både forventninger og sømmelighet. Det kan dermed ikke entydig kategoriseres som verken konsekvens- eller sømmelighetslogikk. I dette ligger det ingen avvisning av begrepene om sømmelighet og konsekvens, ettersom hver enkelt beslutning fortsatt kan sorteres ut fra om det avgjørende argumentet tenderte mot sømmelighet eller konsekvens. Det vi observerer er en endring i rammene for meningsskapning i vurderinger og beslutninger.

I mangel av bedre begrep, kaller vi denne modusen av meningsskapning i beslutninger for forvaltningslogikk. Det vi har observert kan altså sees som en utvikling over tid, der virksomheter med varierende typer forvaltningslogikk, presses i en retning mot god forvaltningsskikk, før dette utløser en forvaltningslogikk om godt byråkratisk håndverk. Dette kan illustreres gjennom en figur med en tidsakse, der utilitarisme og formalisme definerer yttergrensene for god forvaltningsskikk og godt byråkratisk håndverk.



Figur 3: Forvaltningslogikk og krise. Vi observerte at krisen skapte et umiddelbart behov for god forvaltningsskikk, som over tid gikk over til byråkratisk håndverk som ideal.

Denne overgangen kan nærmest sees som en form for eksistenskrise. Meningsskaping knyttet til krisen leder over til spørsmål om meningsskaping knyttet til virksomheten som sådan. Det er lett å tenke seg at et slikt skifte kan ha vesentlig betydning for langsiktig utvikling og policy. Mens sømmelighetslogikk er konserverende og stabiliserende ved sin institusjonelle logikk, vil byråkratisk håndverk gi et større rom for innovasjon og ny policy ved en reorientering mot økosystem og verdiskaping. Det er altså ikke krisen i seg selv som skaper grobunn for ny policy, men et skifte i ståsted.

Det varierte hvor tydelig dette ble opplevd som skifte, fra svært markert til en mer vag overgang, men for alle inntraff det omtrent fem uker inn i loggperioden. Selv om overgangen fra meningsskaping i krisen til meningsskaping i virksomheten framstår som logisk, så er den ikke gitt. Et interessant spørsmål i denne sammenhengen er hvorfor «dette gikk greit» følges opp av et nytt spørsmål – «hva gjør vi nå?». Om vi skal peke tilbake til studier i offentlig administrasjon, vil begrepet latent hybriditet (Eckhard et al., 2021) være nærliggende, altså at et slikt skifte kan tenkes å være enklere i en administrativ tradisjon der ulike typer paradigmer og policy-tradisjoner ligger lagvis og er parallelt tilgjengelig. Dette kan samsvare med tidlige observasjoner av pandemihåndtering i Norge (Christensen & Lægred, 2020) og tidligere studier av sammenhengen mellom hybriditet og krisehåndtering. På den annen side, kan en slik endring også anees å gi større spillerom for aktører som jobber med policyutvikling i skjæringsfeltet mellom virksomheter (Møen, 2018; Steinsbekk, 2018).

Godt byråkratisk håndverk er, i likhet med god forvaltningsskikk, et begrep som er ukjent i forskningslitteraturen, men som er utbredt i forvaltningens dagligtale. Vi har kalt det et skifte i forvaltningslogikk, men mer presist et skifte av tyngdepunkt i meningsskaping i beslutningsprosesser og forholdet mellom legitimitet og profesjonalitet i administrativ

ledelse. På denne måten kan også observasjonene settes i sammenheng med konstitueringen av institusjoner og samfunn og samspillet mellom kommunikasjon og meningsskapning (Bakken, 2020; Bakken & Hernes, 2006).

Vi har sett på prosessene i virksomhetens ledelse, det kan godt tenkes at skiftet også handler om et skifte i rammebetingelser og objektivt handlingsrom gjennom endring av styringssignaler eller krisen som samfunnsfenomen, og derfor er vi varsomme med å peke mot årsakssammenhenger. Dette påvirker likevel ikke observasjonen av et skifte, og vi tror begrepsparet god forvaltningsskikk og godt byråkratisk håndverk kan bidra til å forstå meningsdanning både i kriser og i rommet mellom legitimitet og profesjonalitet i administrativ ledelse.

Konklusjoner og videre forskning

En samfunnskrise kan framstå som et dobbelt produktivetsproblem for offentlige virksomheter, både ved konsekvenser for samfunnets behov og virksomhetens operasjon. Vi har sett hvordan krisehåndtering kan skifte fra *forvaltningsskikk* til *byråkratisk håndverk* for å konseptualisere et skifte i administrativ ledelse. Vi mener dette skiller seg fra handlingsregler eller beslutningsformer, men snarere betegner ulike typer meningsskapning om legitimitet og profesjonalitet i administrativ ledelse.

Disse innsiktene kan bidra til å forstå mekanismer i nordisk forvaltningstradisjon som tidligere er beskrevet på et overordnet nivå. De kan også bidra til kunnskap om samspillet mellom aktivitet som handler om å skape mening og overblikk og strategisk handling i kriseledelse. En praktisk konsekvens er at ledere i krisesituasjoner bør ta aktivt stilling til når i et kriseforløp det er hensiktsmessig å håndtere meningsskapning gjennom kontroll, og når i kriseforløpet det er hensiktsmessig å håndtere det som strategi.

Artikkelen diskuterer diffuse fenomen som vi ikke kunne fått tilgang til uten en data- og analysestrategi som kommer tett på meningsskapning i ledelse ved å involvere ledere i analyseprosessen. Strategien er uortodoks ved at kildene til datamaterialet også er sentrale i analysen, slik at deltakernes rolle er vesentlig mer enn en validering; ved medforfatterskap eies analysen, og dette innebærer også at både analysen og framstillingen er sårbar for skjevframstillinger. Vi tror likevel dette er en metode som kan ha potensiale for å skape innsikt om sosiale prosesser i virksomheter.

Vi har lagt vekt på å løfte fram strukturelle egenskaper ved virksomhetene for bedre innsikt i analysen. Interessante spørsmål kan knyttes til hvorvidt overordnet nasjonal kommunikasjon eller endring i oppgaver i forvaltningen har påvirket i en slik retning at mekanismene som beskrives her framstår som organisatoriske mekanismer, men i realiteten er uttrykk for styring, ettersom sentral styring av underliggende virksomheter som sådan ikke har vært vårt studieobjekt. Det er også grunn til å anta at forvaltningen som sosialt fenomen er preget av egen historie og kontekst, og sosiale mekanismer som de vi observerer her kan være særpreget av dette. I videre forskning vil det være relevant å studere om kontroll og strategi er parallelle og/eller sekvensielle mekanismer i kriser; om forvaltningsskikk og byråkratisk håndverk fungerer som begrepspar i andre forvaltningskontekster; og å studere om slike skifter som de som er beskrevet her reelt fører til langsiktige endringer og policyendring, eller ikke.

Referanser

- Ansell, C. & Boin, A. (2019). Taming Deep Uncertainty: The Potential of Pragmatist Principles for Understanding and Improving Strategic Crisis Management. *Administration & Society*, 51(7). <https://doi.org/10.1177%2F0095399717747655>
- Ansell, C., Boin, A. & Keller, A. (2010). Managing transboundary crises: Identifying the building blocks of an effective response system. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), 195–207.
- Ansell, C., Sørensen, E. & Torfing, J. (2017). Improving policy implementation through collaborative policymaking. *Policy & Politics*, 45(3), 467–486. <https://doi.org/10.1332/030557317X14972799760260>
- Ansell, C., Sørensen, E. & Torfing, J. (2020). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 1–12.
- Bakken, T. (2020). *Samfunnets konstitusjon : Searle versus Luhmann*. Novus forlag.
- Bakken, T. & Brinkmann, J. (2022). *Krise, risiko og uvisshet : sosiologiske refleksjoner*. Cappelen Damm akademisk.
- Bakken, T. & Hernes, T. (2006). Organizing is Both a Verb and a Noun: Weick Meets Whitehead. *Organization Studies*, 27(11), 1599–1616. <https://doi.org/10.1177%2F0170840606068335>
- Bakken, T. & Wiik, E. L. (2018). Ignorance and Organization Studies. *Organization Studies*, 39(8), 1109–1120. <https://doi.org/10.1177%2F0170840617709312>
- Bekkers, V. & Tummers, L. G. (2018). Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 209–213. <https://doi.org/10.1177%2F0020852318761797>
- Boin, A., Ekengren, M. & Rhinard, M. (2020). Hiding in plain sight: Conceptualizing the creeping crisis. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 11(2), 116–138. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12193>
- Boin, A., McConnell, A. & Hart, P. (2021). *Governing the Pandemic: The Politics of Navigating a Mega-Crisis*. Springer Nature.
- Bozeman, B. (1987). *All Organizations are Public: Comparing Public and Private Organizations*. Beard Books.
- Capano, G. & Howlett, M. (2020). *A Modern Guide to Public Policy*. Edward Elgar Publishing.
- Christensen, T., Danielsen, O. A., Laegreid, P. & Rykkja, L. H. (2016). Comparing coordination structures for crisis management in six countries. *Public Administration*, 94(2), 316–332. <https://doi.org/10.1111/padm.12186>
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2009a). Living in the past? Change and continuity in the Norwegian central civil service. *Public Administration Review*, 69(5), 951–961.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2009b). Public management reform in Norway: reluctance and tensions. I S. F. Goldfinch & J. L. Wallis (Red.), *International handbook of public management reform*. Edward Elgar Publishing.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2020). Balancing governance capacity and legitimacy: how the Norwegian government handled the COVID-19 crisis as a high performer. *Public Administration Review*, 80(5), 774–779. <https://doi.org/10.1111/puar.13241>
- Clarke, L. (1999). *Mission improbable: using fantasy documents to tame disaster*. University of Chicago Press.
- Difi (2018). *Organisasjonsformer i offentlig sektor. En kartlegging* (Difi-rapport 2018:8). Direktoratet for forvaltning og ikt. https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/difi-rapport_2018-8_organisasjonsformer_i_offentlig_sektor_en_kartlegging.pdf

- Dimock, M. E. (1937). The Study of Administration. *American Political Science Review* 31(1), 28–40. <https://doi.org/10.2307/1948041>
- Eckhard, S., Lenz, A., Seibel, W., Roth, F. & Fatke, M. (2021). Latent hybridity in administrative crisis management: The German refugee crisis of 2015/16. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(2), 416–433. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa039>
- Eide, E. E., Solheim, M. C. W. & Alsos, G. A. (2021). Sjøkkdigitalisering i krisetider. Digitalisering i norske verksemder i lys av covid-19. *Magma*, (6).
- Ellis, C., Adams, T. E. & Bochner, A. P. (2011). Autoethnography: an overview. *Historical social research/Historische sozialforschung*, 12(1), 273–290.
- Faulkner, B. (2001). Towards a framework for tourism disaster management. *Tourism management*, 22(2), 135–147.
- Greve, C., Ejersbo, N., Lægred, P. & Rykkja, L. H. (2020). Unpacking Nordic Administrative Reforms: Agile and Adaptive Governments. *International Journal of Public Administration*, 43(8), 697–710. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1645688>
- Head, B. W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public policy*, 3(2), 101–118.
- Head, B. W. & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739. <http://dx.doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Helsloot, I., Boin, A., Jacobs, B. & Comfort, L. K. (2012). *Mega-crises: Understanding the prospects, nature, characteristics, and the effects of cataclysmic events*. Charles C Thomas Publisher.
- Herweg, N., Zahariadis, N. & Zohlhöfer, R. (2017). The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications. I C. M. Weible & P. A. Sabatier (Red.), *Theories of the Policy Process, fourth edition* (s. 17–53). Routledge.
- Hesstvedt, S. (2018). 'Ekspertifisering' av offentlige utvalg? En studie av akademikerens deltakelse i NOU-utvalg fra 1972 og til i dag. *Norsk Sosiologisk Tidsskrift*, 2(5), 381–400.
- Jensen, M. F. (2018). The Building of the Scandinavian States: Establishing Weberian Bureaucracy and Curbing Corruption from the Mid-Seventeenth to the End of the Nineteenth Century. In H. Byrkjeflot & F. Engelstad (Red.), *Bureaucracy and Society in Transition* (s. 179-203). Emerald Publishing Limited.
- Knill, C. & Tosun, J. (2008). Policy making (Working paper 2008:1). *Department of Politics and Management, University of Konstanz*. https://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/3885/WorkingPaper2008_01.pdf
- Lassance, A. (2020). What Is a Policy and What Is a Government Program? A Simple Question With No Clear Answer, Until Now. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3727996>
- Lægred, P. & Rykkja, L.H. (2016). Administrative reform: Processes, trends, and content. I C. Greve, P. Lægred & L. H. Rykkja, *Nordic Administrative Reforms* (s. 105–128). Springer.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. I J. Mahoney & K. Thelen, *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power* (1-37). Cambridge University Press.
- March, J. G. (1978). Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice. *The Bell journal of economics*, 9(2), 587–608. <https://doi.org/10.2307/3003600>
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2004). The logic of appropriateness. I R. E. Godin, *The Oxford handbook of political science*. Oxford University Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2010). *Rediscovering institutions*. Simon and Schuster.
- Mascio, F. D., Natalini, A. & Cacciatore, F. (2020). Public administration and creeping crises: Insights from COVID-19 pandemic in Italy. *The American Review of Public Administration*, 50(6-7), 621–627. <https://doi.org/10.1177%2F0275074020941735>
- Møen, A. (2018). Demokratiske fellesskap og individuelle rettår. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, (1), 26–40. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-01-03>

- O'Flynn, J. (2020). Confronting the big challenges of our time: making a difference during and after COVID-19. *Public Management Review*, 23(7), 1–20. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820273>
- Plummer, K. (2001). The call of life stories in ethnographic research. I P. Atkinson, A. Coffey, S. Delamont, J. Lofland & L. Lofland (Red). *The Handbook of Ethnography*. Sage
- Rinfret, S.R., Scheberle, D. & Pautz, M.C. (2018). *Public policy: A concise introduction*. CQ Press.
- Rohr, J. A. (1985). Professionalism, legitimacy, and the constitution. *Public Administration Quarterly*, 401–418.
- Rosenthal, U., Boin, A. & Comfort, L. K. (2001). *Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities*. Charles C Thomas Publisher.
- Rosenthal, U., Charles, M. T. & Hart, P. (1989). *Coping with crises: The management of disasters, riots, and terrorism*. Charles C Thomas Pub Limited.
- Sataøen, H.L. (2018). Regulkokratene: Den nye styringsprofesjonen? 2(6), 481–499. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-06-03>
- Steen, T. & Brandsen, T. (2020). Coproduction during and after the COVID-19 Pandemic: Will It Last? *Public Administration Review*, 80(5), 851–855. <https://doi.org/10.1111/puar.13258>
- Steinsbekk, G. (2018). Policyprofesjonelle i Norge. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(5), 401–420. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-05-04>
- Weber, M., Fivelsdal, E. & Østerberg, D. (2000). *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (3. utg.). Gyldendal.
- Weible, C.M. (2018). Introduction: The Scope and Focus of Policy Process Research and Theory. I C.M. Weible & P.A. Sabatier (Red.), *Theories of the Policy Process, Fourth edition* (s. 1–13). Routledge.
- Weick, K.E. (1979). *The Social Psychology of Organizing*. Addison Wesley.
- Weick, K.E. (1993). The collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38(4), 628–652. <https://psycnet.apa.org/doi/10.2307/2393339>
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political science quarterly*, 2(2), 197–222. <https://doi.org/10.2307/2139277>