

Omgivelser og organisasjoner i endring

Semesteroppgave i
OADM1001 ved UiO
Høsten 2010

Skrevet av

Hallvard Stavnes Mørck

Antall ord: 2955

Innholdsfortegnelse

1. Innledning og problemstilling	3
2. Organisasjonsendringsteori	3
3. Beskrivelse av endringer i Televerket/Telenor 1990-2000	6
4. Organisasjonsendring i praksis	
4.1 NPM fører til ny leder og ny selskapsform	7
4.2 EØS pålegger nye oppgaver	8
4.3 Globalisering og nye markeder	8
4.4 Endringer i tekniske omgivelser og nye satsingsområder	9
5. Konklusjon	10
Kildeliste	12

Omgivelser og organisasjoner i endring

1. Innledning og problemstilling

Rundt oss foregår det alltid endring. Det kan være i nærområdet, politikken, familien eller hvor som helst egentlig. Endringer rundt oss fører ofte til at vi må tilpasse oss. Dette gjelder ikke bare oss som enkeltmennesker, men også for hele organisasjoner. For at organisasjoner skal kunne utføre oppgavene sine på en effektiv måte, eller kanskje til og med for i det hele tatt å overleve, kreves det forandringer og tilpasninger. Det er det denne oppgaven vil handle om, nemlig hvordan organisasjoner endrer seg. Omgivelsene kan påvirke en organisasjon på mange måter, og dette vil jeg undersøke nærmere. Spørsmålet jeg vil forsøke å finne svar på er: På hvilke måter kan omgivelsene føre til at en organisasjon endrer seg?

For å finne svar på dette vil jeg undersøke et tilfelle av organisasjonsendringer over en tidsperiode tatt fra det virkelige liv. I dette tilfellet har jeg valgt å se på Televerket/Telenor i perioden 1990-2000. Dette er en relevant organisasjon og tidsperiode å se på, fordi organisasjonen gjennomgikk relativt store endringer i denne perioden. I tillegg er dette en høyprofilert organisasjon som er veldig offentlig, så man kan få god innsikt i hva som har hatt påvirkning.

Jeg vil ta en nærmere kikk på hvilke spesifikke endringer i en organisasjon som kan spores til at omgivelsene har endret seg, og også på hvilken måte omgivelsene igjen påvirker organisasjonen. Min tese er at vanligvis vil organisasjonsendringer direkte kunne spores til press fra omgivelsene, eller speile endringer i omgivelsene, enten normative, tekniske eller institusjonelle omgivelser.

2. Organisasjonsendringsteori

For å belyse denne problemstillingen vil jeg bruke noen av de teoretiske rammene som beskrives av Bolman og Deal. De fire rammene de beskriver er: Den strukturelle-, human resource-, den politiske- og den symbolske rammen. Disse rammene kan sees på som verktøy som skal kunne hjelpe en leder med å forstå ulike sider av organisasjonslivet. De beskriver organisasjoner og hvordan de virker på ulike måter. Jeg vil her kun beskrive den strukturelle- og den politiske rammen da det hovedsakelig er disse som er relevante for deg jeg vil fokusere på i denne oppgaven. Jeg vil i tillegg kort beskrive Leavitts diamant som beskriver hvordan deltakere, struktur, oppgave og arbeidsmåte henger sammen.

Bolman og Deals strukturelle ramme belyser hovedsakelig de formelle strukturene i en organisasjon. Bak denne rammen ligger det seks grunnantagelser. Den første antagelsen er at organisasjonen eksisterer for å nå fastsatte mål. For å gjøre dette på en effektiv måte må organisasjonen ha:

- Klar arbeidsdeling og spesialisering
- Hensiktsmessig samordning mellom enheter
- Personlige preferanser og press utenfra som holdes under kontroll ved rasjonell styring
- Struktur tilpasset organisasjonen

Den siste antagelsen er at problemer med yteevnen i organisasjonen skyldes noen av de 4 punktene nevnt ovenfor ikke er oppfylt, og dette løses ved hjelp av analyse og omstrukturering (jf Bolman og Deal 2007, 69). Med disse antagelsene i bakhodet kan vi anta at problemer som kan oppstå etter press utenfra, vil ifølge dette perspektivet kunne løses ved hjelp av strukturelle endringer innad i organisasjonen.

Den politiske rammen beskrevet av Bolman og Deal, fokuserer på den menneskelige siden ved organisasjoner, med fokus på makt og konflikter. Denne rammen sammenfattes også av noen antagelser. Organisasjonen består av koalisjoner mellom ulike interessegrupper. Disse koalisjonsgruppene vil ofte være i konflikt på grunn av to ting:

- Varige forskjeller mellom dem
- Knappe ressurser som skal fordeles

Disse to konfliktgrunnlagene fører til at makt er den viktigste ressursen, og mål og beslutninger i organisasjonen vokser frem gjennom kjøpslåing, forhandlinger og posisjonskamp mellom interessegruppene (jf Bolman og Deal 2007, 212). Denne rammen vil kunne gi et annet syn på hvordan og hvorfor organisasjonsendring oppstår. Her vil kjøpslåing og maktkamp være sentralt, omgivelsene kan sees på som en del av koalisjonene i organisasjonen. Ofte vil nok koalisjonene som omgivelsene inngår i forsøke å dra organisasjonene i forskjellige retninger. Endringer i omgivelsene utenfor organisasjonen vil derfor kunne indirekte påvirke organisasjonen.

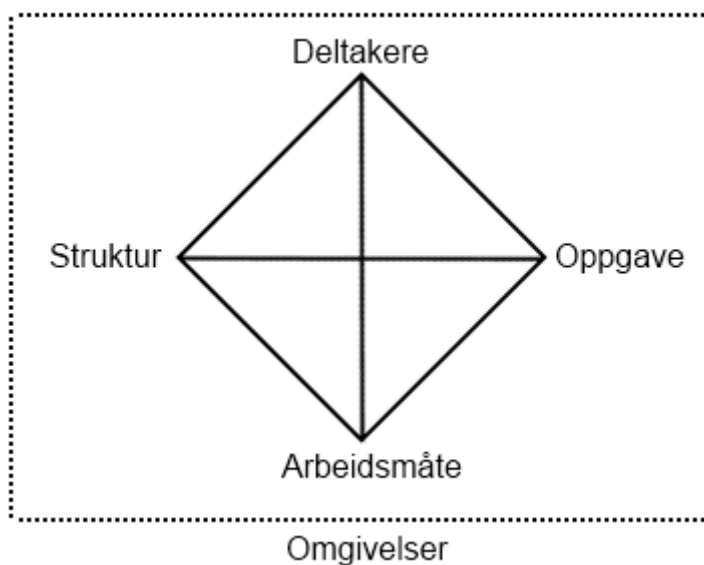
Hvorfor endrer så organisasjoner seg? Generelt kan man si at det er 4 grunner til at en organisasjon endrer seg. De fire grunnene er:

- Tidligere oppgave utført
- Endringer i maktkonstellasjoner
- Ny leder
- Endring i omgivelsene

(jf Kolltveit 2010a)

Jeg vil så klart fokusere mest på omgivelsene, og vil da skille mellom normative omgivelser og tekniske omgivelser.

I følgende diagram har vi Leavitts diamant, omkranset av omgivelsene. Denne diamanten illustrerer hvordan deltakere, oppgave, arbeidsmåte og struktur henger sammen i organisasjoner (jf Kolltveit 2010b):



Diamanten illustrerer at alle disse tingene henger sammen, og endringen innen en av dem vil føre til endringer i de andre. Om dette stemmer så vil endringer i omgivelsene vil kunne føre til endringer i opptil flere av kategoriene innad i organisasjonen. Hvis vi knytter Leavitts diamant til den politiske rammen, så ser vi at også omgivelsene vil kunne inngå som deltakere i organisasjonen, i tillegg til at de er det som omkranser organisasjonen, slik det er illustrert det på bildet ovenfor.

3. Beskrivelse av endringer i Televerket/Telenor 1990-2000

Som nevnt tidligere, vil jeg benytte et tilfelle av organisasjonsendring tatt fra den virkelige verden for å besvare spørsmålet mitt. Jeg vil se på litt av utviklingen Televerket gjennomgikk til å bli Telenor i perioden fra begynnelsen av 90-tallet, og til begynnelsen av 2000-tallet.

Samfunnet gjennomgikk mange spennende forandringer i dette tidsrommet, og det samme gjorde Televerket/Telenor. På 90-tallet begynner teoriene rundt New Public Management å få innpass i norsk politikk. Samtidig blir tidligere finansråd Tormod Hermansen ny sjef for Televerket og får oppgaven med å fristille bedriften fra regjeringens kontroll. Televerket undergår også noen få strukturelle endringer, blant annet oppretter de sammen med Posten en underbedrift kalt Telepost, som leverer innholdstjenester. Telenor oppretter også divisjonen Telenor Mobil. (jf From 2009, 227-242)

I 1992 blir fristillingen av Televerket fullført. Norge underskriver EØS-avtalen og EU får en del påvirkning på økonomisk styring i Norge. På dette tidspunktet begynner Televerket med sine investeringer i noen av de nye markedene i utlandet, hovedsakelig i Øst- og Vest-Europa. Disse investeringene fortsetter og øker gjennom hele 90-tallet (jf From 2009, 227-246).

Høsten 1994 blir Televerket omgjort til statsaksjeselskap. Året etter endres navnet til Telenor. Telenor kjøper ut Posten fra Telepost, navnet endres til Telenor Online og begynner satsning på internett. På dette tidspunktet begynner Telenor også med sine investeringer i Asia etter klarsignal fra politisk ledelse (jf From 2009, 227-244).

I 1996 trer EUs ONP-direktiv i kraft, som krever at operatører uten eget nettverk skal få tilgang til eksisterende nettverk. Dette gjøres for å legge til rette for konkurranse. Telenor oppretter divisjonen Telenor RNT som skal administrere tilretteleggelsen av nettutleie. Neste år blir Telenor RNT slått sammen med Telenor Nett, som skal administrere all drift av nettvirksomheten. Etter en avtale med Schibsted kvitter Telenor Online seg med innholdsbaserte nettjenester i bytte mot aksessnettverk. Telenor Online endres til Telenor Nextel og blir leverandør av internettilgang. Denne bedriften får stor frihet og vokser raskt. Telenor Installasjon blir også opprettet, for å beholde og videreutvikle installasjonsvirksomheten (jf From 2009, 234-246).

Gjennom hele denne perioden som er blitt beskrevet, er hovedinntekten til Televerket/Telenor fremdeles de tradisjonelle talebaserte tjenestene.

4. Omgivelser og endring i praksis

4.1 NPM fører til ny leder og ny selskapsform

Vi ser altså at Televerket/Telenor gjennomgikk svært mange endringer og det er ingen tvil om at omgivelsene må ha hatt stor påvirkning på mange av disse endringene, enten direkte eller indirekte. At regjeringen bestemmer at Televerket skal bli et statsforetak omtrent samtidig som at teoriene om New Public Management (forkortet NPM) får innpass er nok ingen tilfeldighet. Et av kjennetegnene på NPM-reformbølgen er liberalisering, mer fokus på fristilling og desintegrering av forvaltningsorganisasjoner. Et annet kjennetegn er større vekt på en profesjonell ledelse i offentlige organisasjoner, med mer frihet til å styre etter sine egne prinsipper (jf Christensen 2007, 99). Televerket/Telenor var ikke den eneste forvaltningsbedriften som ble fristilt på denne tiden, vi kan nevne blant annet Statkorn, Norsk Medisinaldepot, Arcus og Statoil som alle ble delprivatisert, børsnotert og statlige eierandeler redusert (jf From 2009, 104). Hvorfor blir slike bedrifter bli fristilt? I dette tilfellet er det regjeringen som sitter med den formelle makten over organisasjonene, makten regjeringen har over forvaltningsbedriftene er festet til lov. Når så disse nye verdiene som NPM bringer med seg får innpass hos de som sitter med makten over organisasjonen, er det forventet at makthaverne vil gjøre endringer som følge av de nye verdiene. I dette tilfellet førte altså normative endringer i omgivelsene, til relativt stor strukturell endring for organisasjonen, ved at det ble gjennomført en vertikal fristilling.

Det var jo imidlertid ikke slik at fristillingen ble gjennomført med umiddelbar virkning. I Televerkets tilfelle så førte endringen hovedsakelig til ansettelse av ny leder i første omgang. Tormod Hermansen ble ansatt for å lede fristillingen av bedriften. Om vi ser tilbake på Leavitts diamant gir det mening at ikke bare ett av elementene ble endret. Strukturen til organisasjonen ble endret, og med dette fulgte det også med en ny oppgave, nemlig fokus på å tjene penger i stedet for bred dekning av teletjenester for befolkningen. Med denne nye oppgaven trengte man også ny leder som kunne ivareta organisasjonens nye oppgave på en bedre måte. Dette viser altså at Leavitts diamant kan gi et godt bilde av organisasjonsendring, og viser også at press fra omgivelsene på ett område vil påvirke de andre områdene.

4.2 EØS pålegger nye oppgaver

At Norge underskrev EØS-avtalen, hadde en indirekte effekt på Telenor. EU utformet som nevnt tidligere ONP-direktivet, som påla tilrettelegging for konkurranse ved at teleoperatører skulle få tilgang til eksisterende nettverk. Telenor var en av to nettverkseiere i Norge, og måtte derfor gjøre det mulig å leie ut nettverket til andre operatører. For å administrere dette opprettet de som nevnt en egen divisjon kalt Telenor RNT. Sett gjennom Bolman og Deals politiske ramme er det altså her krefter utenfor organisasjonen som ønsker tilrettelegging av konkurranse. Det er tvilsomt at Telenor ville lagt til rette for dette frivillig, både fordi det sikkert hadde relativt stor kostnad for dem, i tillegg til at de har et konkurransefortrinn om de har monopol på sine egne nettverk. Hadde ikke EU hatt det maktgrunnlaget de hadde, gjennom at Norge underskrev EØS-avtalen, hadde de ikke kunnet pålegge Telenor å gjøre noe som dette. Både nasjonale politiske beslutninger, og overnasjonale politiske beslutninger, kan altså direkte eller indirekte ha innvirkning på en organisasjon.

I tillegg ser vi at disse endringene i regler for hva organisasjonen kan (og må) drive med, førte til strukturelle endringer. Disse endringene var ikke igangsatt utenfra, men innad i organisasjonen, for enklere å kunne administrere arbeidet med det de var blitt pålagt å gjøre, i dette tilfellet utleie av nettverket. Denne endringen hadde også ringvirkninger, senere ble jo Telenor RNT slått sammen med Telenor Nett, for å samle all nettvirksomhet i ett selskap.

Vi ser i tillegg at oppgaver som blir mer nærliggende hverandre førte til sammensmeltning av ulike deler av organisasjonen, senere. En endring i formelle regler ”utenfor” organisasjonen, men som organisasjonen likevel er bundet av, førte til relativt store strukturelle endringer, ikke bare i umiddelbar tid etter endringen i regler ble gjennomført, men til ringvirkninger senere i tid også. Igjen ser vi tilbake til Leavitts diamant og at den gir et godt bilde på hvordan oppgaver og struktur kan henge sammen, og hvordan påvirkning fra omgivelsene påvirker ulike deler.

4.3 Globalisering og nye markeder

Økonomisk utvikling i mange land førte til at mange nye markeder for mobiltjenester åpnet seg. I Øst-Europa var store mobilmarkeder utappet og store muligheter for fortjenester åpenbarte seg. Globaliseringen gjør at bedrifter lettere kan bre seg utover landegrensene. Friere flyt av kapital, varer, tjenester og informasjon gjør at en bedrift ikke trenger å holde seg til områdene de tradisjonelt har operert i. Med Televerket/Telenors nye selskapsform var de også friere til å kunne ta satsninger i utlandet. Tidlig var det nok ikke mange som tenkte at

Televerket/Telenor noen gang kom til å vokse seg så stort som selskapet gjorde, kanskje ikke så rart med tanke på den litt trauste fortiden til Televerket som hadde et relativt snevert satsningsområde. Når så organisasjonen fikk frie tøyler til å styre sin egen drift er det ikke rart at den får vokseverk når store muligheter viser seg, slik som skjedde når de nye markedene i Øst-Europa åpnet seg første halvdel av 90-tallet. Televerket/Telenor begynte sin satsning på mobilnett og tjenester i utlandet, og for å greie å utføre denne oppgaven måtte det en strukturendring til. Strukturendringen som skjedde i dette tilfellet var opprettelse av regionale avdelinger. Dette førte videre til at Telenor ble en stor global teleaktør som nå strekker seg over flere kontinenter.

I dette tilfellet med Televerket/Telenor ser vi altså at en kombinasjon av ny selskapsform, ny leder og muligheter som åpner seg i omgivelsene, fører til en stor endring for organisasjonen. Sett gjennom Bolman og Deals politiske ramme kan vi tenke oss utenlandske makthavere over markedene kan ha en del kontroll over hvordan politikk utformes innenfor sitt domene. Disse makthaverne vil også kunne inngå som en del av koalisjon av deltakere i organisasjonen på en indirekte måte ved at de legger til tilpasning av organisasjonen i for eksempel nye markeder.

4.4 Endringer i tekniske omgivelser og nye satsingsområder

Ikke bare er de ”menneskelige” omgivelsene i konstant forandring, i nyere tid har også den teknologiske utviklingen skutt fart. De tekniske omgivelsene har endret seg. Dette har påvirkning på de fleste organisasjoner, men i enda større grad på en teknisk-basert bedrift som Televerket/Telenor.

Telepost ble utviklet sammen med Posten for å møte en etterspørsel etter teletjenester. Når så internettjenester fikk større etterspørsel kjøpte Telenor ut Posten fra bedriften, og endret navnet til Telenor Online. Senere ble så disse internettjenestene byttet mot aksessnettverkene til Schibsted og Telenor online ble en ren internettleverandør. I dette tilfellet ser vi at ettersom etterspørselen etter ulike tjenester endret seg, så endret også oppgavene seg. Etter hvert utviklet også teknologien seg slik at det ble hensiktsmessig å slå sammen divisjoner som jobbet med delvis de samme tingene. Når teknologi tilnærmer seg de samme bruksområdene så fører det altså til tilnærming mellom oppgavene til teknisk-baserte bedrifter også.

Vi ser altså at struktur kan speile tekniske omgivelser. Om oppgaver og teknologier i de tekniske omgivelsene blir likere hverandre vil ofte strukturendring være hensiktsmessig. Da

kan sammenslåing av divisjoner være hensiktsmessig. I motsatte tilfeller, når oppgavene trekker seg fra hverandre på grunn av tekniske endringer vil det være hensiktsmessig å dele opp divisjoner, eller kvitte seg fullstendig med oppgaver som bedriften finner det lite hensiktsmessig å fortsette med. Dette kan være av både økonomiske og praktiske årsaker. De tekniske omgivelsene kan inngå i både oppgave og arbeidsmåte i en teknisk-basert organisasjon som Televerket/Telenor og har derfor stor påvirkningskraft på struktur, slik vi ser i Leavitts diamant.

5. Konklusjon

Jeg har nå sett på noen av de endringene som Televerket/Telenor gjennomgikk i perioden 1990-2000, og jeg har sett flere ulike måter organisasjonen ble påvirket av omgivelsene. For det første kan omgivelsene kan yte press mot organisasjonen, for å tilpasse den etter sine ønsker. Vi har sett to eksempler på dette i tilfellet med Televerket/Telenor. Regjeringen benyttet seg av sin formelle makt for å fristille Televerket fra sin kontroll. Vi så også at EUs ONP-direktiv endret arbeidsoppgavene til Telenor, den påla Telenor arbeidet med å leie ut nettet de eide. Denne endringen i arbeidsoppgaven førte indirekte til at Telenor valgte å opprette en egen divisjon for å gjennomføre arbeidet med dette. Omgivelsene kan altså både indirekte og direkte påvirke både arbeidsoppgaver og struktur i en organisasjon. Leavitts diamant er altså en relativt god beskrivelse på hvordan en organisasjon kan endre seg, omgivelser, struktur og arbeidsoppgaver henger nøye sammen.

Hva kan så få omgivelsene til å begynne å yte press mot en organisasjon? I denne oppgaven har vi sett at det var liberalistiske strømninger rundt NPM som hadde størst påvirkninger i omgivelsene som førte til nye tanker rundt fristilling og direktiver for konkurransetilrettelegging. Normative omgivelser har altså også påvirkning på en organisasjon, spesielt om de med institusjonell makt er de som blir påvirket av disse verdiene.

Vi kan også se på det motsatt, at omgivelsene kan komme med nye muligheter som organisasjonen kan benytte seg av, uten å benytte press. Dette så vi da Televerket/Telenor valgte å gå inn det Østeuropeiske mobilmarkedet. For å gjennomføre dette tilpasset de strukturen sin ved å opprette regionale avdelinger. Vi ser altså at valgfrie muligheter som åpner seg i omgivelsene kan føre til at en organisasjon må tilpasse strukturen sin for at det skal være gjennomførbart. Disse nye markedene åpnet seg også på grunn av endring i tekniske omgivelser, og vi ser enda en måte endringer i samfunnet kan indirekte føre til en organisasjonsendring.

Men det viktigste poenget er at omgivelsene kan sette i gang endringer som fører til ringvirkninger lang tid senere. Privatisering av Televerket førte til at organisasjonen fikk mulighet til å vokse seg langt ut over landegrensene. Dette kom ikke bare av friheten den hadde fått, men også fordi det åpnet seg muligheter i omgivelsene som organisasjonen benyttet seg av. Det kan i mange av tilfellene her se ut som om omgivelsene satte i gang en relativt tydelig endring, med uklare konsekvenser senere. Denne første endringen får ringvirkninger som fører til mange endringer, ofte lang tid i framtiden.

For å oppsummere og konkludere hovedpoengene jeg har kommet fram til: Tekniske omgivelser endrer arbeidsoppgaver og gir nye markeder som organisasjoner må tilpasse arbeidsoppgaver og struktur etter. Normative verdier endrer verdigrunnlaget til de som sitter med formell makt og kan føre til endringer, slik som ansettelse av ny ledelse eller endrede strukturer for organisasjonen. Dette er de umiddelbare endringene som kan skje etter press fra, eller muligheter som åpner seg i omgivelsene. I tillegg til dette vil endringer som følge av dette ha ringvirkninger senere i organisasjonen.

Kildeliste

Bolman, Lee G. og Terrence E. Deal (2007) *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Christensen Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid og Paul G. Roness (2007) *forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

From, Johan (2009) *Fristilling og fornyelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Kolltveit, Kristoffer (2010a) Forelesning i OADM1001. Bachelor i offentlig administrasjon og ledelse, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 05.10.2010.

Kolltveit, Kristoffer (2010b) Forelesning i OADM1001. Bachelor i offentlig administrasjon og ledelse, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 07.09.2010.

Thue, Lars (2005) *Nye forbindelser 1970-2005*. Oslo: Gyldendal Fakta.