



# RESEARCH PAPERS

from the Department of Social Sciences

*Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi*

**Research Paper no. 15/02**

**Sociologisk ny-institutionalisme,  
konflikt og forandring:  
Domstolsstyrelsen som illustration**

**Marianne Antonsen**

**Roskilde University, Denmark**

**Research Paper no. 15/02**

**Sociologisk ny-institutionalisme,  
konflikt og forandring:  
Domstolsstyrelsen som illustration**

**Marianne Antonsen**

**Roskilde University, Denmark**



**Research Papers from the Department of Social Sciences, Roskilde University, Denmark.**

**Working paper series**

The Department of Social Sciences is one of the largest at Roskilde University with 43 permanent scientific personnel together with several Ph.Ds, and other teaching staff. Most of the academic personnel have a background in economics, political science or sociology. It is a general goal of our department and the rest of Roskilde University to foster interdisciplinary teaching and research. The later can be seen from the four main research lines of the department, namely:

- ❖ Welfare State and welfare society
- ❖ Public organisation and poliy analysis
- ❖ Innovation and processes of change in service and industry
- ❖ Institutions, actors and institutionalisation
- ❖ Public sector economics, organisation and planning

The Research Papers from the Department of Social Sciences are edited by Associate Professor Sven R. Larson.

**Please note that:**

The papers are on a 'work in progress' form, which means that comments and criticisms in the form of feed-back are welcomed. For this purpose, the address(es) of the author(s) is specified on the title page. Readers must also be aware that the material of the working papers might be printed later in journals or other means of scientific publication in a revised version.

© The author(s)

All rights reserved. No part of this working paper may be reprinted or reproduced or utilised in any form or by any electronic, mechanical, or other means, now known or hereafter invented, including photocopying and recording, or in any information storage or retrieval system, without permission in writing from the author(s).

ISSN 1399-1396

## **Abstract**

I papiret fremlægges og diskuteres fire positioner inden for den sociologiske ny-institutionalisme i organisationsteorien. Formålet er at problematisere teoriernes bæreevne i forhold til at forstå dynamikken i organisatorisk konflikt og forandring. Det sker dels teoretisk, dels illustreret empirisk med Domstolsstyrelsen. I konklusionen påpeges det, at der teoretisk ofte ikke i tilstrækkelig grad inddrages konflikter, skønt der er udvikling i gang inden for dette forskningsområde. Det antydes afslutningsvist, hvilke teoretiske elementer, der kunne anvendes til bedre at opfange spørgsmål vedrørende konflikter i og omkring organisationer.

**Keywords: organisations sociologisk ny-institutionalisme, konflikt og forandring i organisationer**

**Address for correspondence: antonsen@ruc.dk**

# **Sociologisk ny-institutionalisme, konflikt og forandring: Domstolsstyrelsen som illustration<sup>i</sup>**

**By Marianne Antonsen, Roskilde University, Denmark**

## **Indholdsfortegnelse**

Indledning.....	6
Domstolsstyrelsen.....	8
Teoretiske positioner.....	10
Konsensus (March & Olsen) .....	11
Isomorfi og mulighed for dekobling.....	12
Translation (Røvik).....	14
Konflikt og interessevaretagelse (Friedland & Alford, Powell) .....	16
Teoretiske positioners styrker og svagheder – set i relation til Domstolsstyrelsen.....	19
Konklusion .....	26

## Indledning<sup>ii</sup>

Det har igennem mange år været et tilbagevendende spørgsmål, hvorvidt den sociologiske ny-institutionalisme magter at arbejde med modsætninger og konflikter. Således har forfatterne inden for denne skole haft tendens til at underspille, ignorere eller være uklare på dette punkt. Dette har tillige ført til, at konflikter eller modsætningsfyldte krav og forventninger til organisationer i relation til forandring står uklart. Det må i høj grad siges at være en mangel, at der ikke er mere klarhed om forståelsen af modstrid – særligt inden for den organisationssociologiske ny-institutionelle skole. Temaer som magt, interesser og konflikt er indarbejdet i mange andre organisationsteorier, men tendensen til at fokusere på entydighed og fælles forståelse har været ret fremherskende inden for den ny- institutionelle afart (fx March & Olsen 1989).

Der har dog været nogen teoriudvikling i gang nogle år, hvor man har søgt at råde bod på dette. Men kan man diskutere, i hvor høj grad det er lykkedes. Det har da også givet anledning til intern debat og forsøg på teoriudvikling (fx DiMaggio & Powell 1991<sup>iii</sup>). Under alle omstændigheder er der mangel på entydighed og dermed ret forskelligartede bud på banen. Fx introduceres aktørernes interesser, som noget der kan skabe grobund for uenighed. Men hvad er ”aktørernes interesser”? Hvis den sociologiske institutionalisme skal være tro mod sit udgangspunkt, kan det ikke forstås som i den økonomiske afart, hvor interesser (præferencer) er eksogene og egennytteteorierede. I hvert til fælde ikke kun. Nogle (fx Scott 1994:76-77) taler om, at man må søge at forene de forskellige tilgange, således at organisationen i nogle tilfælde er nødsaget til at give efter for eksternt institutionelt pres, men samtidig har muligheder for at handle strategisk – altså et bud på en syntese mellem adfærd på den ene side efter meningsmønstre (institutionelle forskrifter) og på den anden side efter rationalitet (instrumentel logik). Dette mener han vil være en støtte til også at imødegå den ofte fremførte kritik af de deterministiske tilbøjeligheder i den sociologiske ny-institutionalisme, hvor forståelse af forandringsprocesser heller ikke har været fremtrædende. Spørgsmålet om konflikt er knyttet til temaer som forskellighed, ændring af institutionelle meningsmønstre og generelt til forandring. For hvis alle aktører blindt efterlever deres institutionelt definerede roller, hvordan kan noget så ændres? Derfor bliver konflikt og forandring også set i sammenhæng i det følgende.

Der har dog – også tidligt – været inddraget spørgsmål om konflikt. Fx arbejdede Meyer & Rowan i deres ofte citerede artikel fra 1977 med modsætningen mellem de eksterne institutionelle krav, der stilles til organisationen, og de hensyn organisationen følte sig tvunget til at tage af hensyn til effektivitet. Der blev postuleret en modsætning mellem økonomisk effektivitet (”efficiency”) og legitimitet. Af flere grunde er dette ikke en tilfredsstillende måde at sætte emnet op på. Det skyldes ikke mindst, at det så må antages, at der findes en art objektiv organisatorisk effektivitet, hvilket ikke er i overensstemmelse med det ontologiske udgangspunkt inden for den sociologiske ny-institutionalisme, at sociale kategorier – såsom effektivitet eller eksterne krav – er socialt konstruerede. Desuden har tilhængere af dette synspunkt en tilbøjelighed til at fokusere på to ting. For det første at organisationer kommer til at ligne hinanden, fordi de stilles over for den samme type krav af omverdenen. For det andet antages det, at organisationerne er nødt til dekolle for at kunne håndtere modsætningen mellem effektivitet og

legitimitet. Det vil sige, at de kun ceremonielt efterlever de institutionelle omverdenskrav (typisk i ledelsen), mens de i øvrigt arbejder, som de plejer (typisk i produktionskernen). Men er der grund til at stille sig kritisk over for begge disse antagelser, fordi det er empirisk tvivlsomt, om de holder, særligt hvis man udfører længerevarende organisatoriske studier (Røvik 1998; Scott 1995:135). I nærværende sammenhæng fastholdes, at interesser og modsætninger skal ses i forbindelse med institutionelle meningsmønstre. Dvs. at jeg ikke lægger mig op ad hverken Scotts syntesebrud eller tilbøjeligheden hos Meyer & Rowan til implicit at forudsætte eksistensen af en teknisk defineret "effektivitet" e.l. I min tilgang vil jeg fastholde, at institutioner skal forstås som socialt skabte tanke sæt eller meningsmønstre og se bort fra eksogent skabte præferencer. Dermed fokuseres der på, hvordan ny-institutionelle teorier, hvori det antages, at præferencer og interesser er endogene, kan give forståelse for konflikt og forandring. Idet jeg beskæftiger mig med at se på enkeltorganisationer, ser jeg bort fra en analyse af det organisatoriske felt, som det blev defineret af DiMaggio & Powell i 1983. Jeg vil i stedet se Domstolsstyrelsen som en organisation i et "felt", der består af andre statslige styrelser, hvor Finansministeriet via forvaltningspolitikken spiller en væsentlig rolle for deres opbygning, virkemidler mv.

Formålet med dette papir er at diskutere ovennævnte problemer dels ud fra udvalgte teoretiske positioner, dels i forhold til teoriernes evne til at forstå konflikt og forandring i relation til Domstolsstyrelsen. Valget af empirisk illustration er faldet på Domstolsstyrelsen som en organisation, hvor man umiddelbart kan forvente konflikter mellem forskellige meningsmønstre og skismaer mellem forskellige hensyn. Dette indikeres fx af den måde organisationen har formuleret sin vision på:

"Danmarks domstole er en højt respekteret og tillidsskabende organisation, der løser sine opgaver med højeste kvalitet, service og effektivitet" (Domstolsstyrelsen 2001b:7).

På den ene side antydes hensyn til at være en "moderne" offentlig organisation i Danmark i starten af det 21. århundrede, som opfylder de forventninger, der stilles af Finansministeriet, af fortalere fra New Public Management (fx også lederudvikling, serviceorientering, mål- og rammestyling mv.) og på den anden side en organisation, der værner om retssikkerhed, om dommernes. Grundlovssikrede uafhængighed. Dette er to sider, som der meget ofte refereres til, dels i det skrevne materiale (fx Domstolsstyrelsen 2001a og 2001b), dels i de interview jeg har gennemført. Mere teoretisk kan det kan det formuleres som en potentiel modsætning mellem to forskellige og muligvis inkompatible institutionaliserede meningsmønstre – dvs. de socialt skabte betydninger af, hvad der er en "god" og velfungerende" statslig styrelse (service" og "effektivitet") i forhold til den virkelighedsforståelse, som må forventes afledt af dommerstandens institutionelle identitet ("kvalitet").

Dette formuleres indirekte således af bestyrelsen:

"Selvom domstolsområdet er præget af en række velbegrundede traditioner, må organisationen udvikle sig i takt med samfundets almindelige udvikling". (Domstolsstyrelsen 2001a:6)



Opleves denne potentielle modsætning som en konflikt i Domstolsstyrelsen? I givet fald på hvilken måde? Hvordan takler Domstolsstyrelsen den? Er der andre-og måske mere eller lige så relevante - eksempler på modsætninger i Domstolsstyrelsen? Det er nogle af de spørgsmål, der skal diskuteres ud fra forskellige teoretiske positioners forståelser inden for den sociologiske ny-institutionalisme i organisationsteorien for at belyse, hvorledes og i hvilket omfang, teorierne kan indfange sådanne temaer.

Domstolsstyrelsen er tillige valgt, fordi den er et eksempel på en ny organisation – eller måske nærmere en organisation under forandring. Indtil 1999 blev dens opgaver varetaget af Domstolsafdelingen i Justitsministeriet. På dette tidspunkt blev Domstolsstyrelsen etableret som en selvstændig organisation. Som det vil fremgå senere, har denne selvstændiggørelse øjensynligt haft en del effekter for arbejdsformen, forholdet til domstolene mv.<sup>iv</sup>

Papiret er opbygget på følgende måde: I afsnit 2 beskrives Domstolsstyrelsen, og der gøres kort rede for datagrundlag og metode. Dernæst fremstilles de teoretiske argumenter i afsnit 3. Dette sker for det første generelt og for det andet med særlig fokus på konflikt. Desuden bliver spørgsmålet om organisatorisk forandring løbende berørt. Da den omtalte teori er mangeartet og alt for omfattende til at blive dækket i nærværende sammenhæng, afgrænses der til fire positioner, der hver for sig betoner: (1) konsensus (2) dekobling og isomorfi (ensretning); (3) translation (oversættelse); (4) konflikt som den centrale drivkraft. Herunder refereres der kort til, hvordan Domstolsstyrelsen generelt kan forstås ud fra de forskellige perspektiver. Herpå (i afsnit 4) diskuteres teoriernes muligheder og mangler, når man mere specifikt skal forstå dels institutionel kompleksitet og konflikt i Domstolsstyrelsen, dels Domstolsstyrelsens håndtering af sådanne situationer. Endelig afsluttes med en konklusion, hvor teoriernes potentialer og mangler i forhold til forståelse af især konflikt diskuteres.

## **Domstolsstyrelsen**

Domstolsstyrelsen blev etableret 1. juli 1999 på baggrund af anbefalinger til en domstolsreform, der blev forslået i Domstolsudvalget, hvor højesteretspræsident Niels Pontoppidan var formand (Domstolsudvalget, 1996). Dette skete ved lov 401 af 26.6 1998. Dermed overtog styrelsen de opgaver, der tidligere havde ligget i Domstolsafdelingen i Justitsministeriet. Baggrunden var ikke, at ministeriet blandede sig for meget i domstolenes arbejde. Vurderingen er, at der har været en ”konsensusadministration” (Lunn 2000: 460), hvor sagerne blev afstemt mellem Domstolsafdelingen i ministeriet og dommerne. Hovedargumentet for udskillelsen fra ministeriet (den udøvende magt) var i stedet at synliggøre den dømmende magts uafhængighed. Dette var en følge af dels en tilbagevendende debat om domstolenes uafhængighed, dels af internationale tendenser og påvirkninger (Christensen & Nilas 2001 samt interviewoplysninger). Det skal dog ikke glemmes, at uafhængigheden for Domstolsstyrelsen ikke er total. Fx har Rigsrevisionen sine almindelige beføjelser over for Domstolsstyrelsen, og styrelsen er ligeledes bundet af Finanslovens beslutninger samt tilkendegivelser fra Folketinget om, hvad nogle af bevillingerne skal anvendes til (fx nedsættelse af sagshandlingstid, udbygning af informationsteknologi e.a.).

I starten af styrelsens oprettelse søgte man fra ledelsens side at opnå enighed om og tilslutning til dens målsætninger. Der blev gennemført dels temadage internt i styrelsen (i foråret 2000), hvor de forskellige personalegrupper diskuterede målsætninger, dels arrangerede styrelsen seminarer for cirka 500 ansatte ved domstolene (hvor også Domstolsstyrelsens ledelse (dog ikke bestyrelsen) deltog). På denne baggrund fastsatte styrelsen en række målsætninger, værdier og en vision for dens virke, som derefter blev endeligt vedtaget i bestyrelsen (Domstolsstyrelsen 2000:11-12).

Domstolsstyrelsen er den administrative del af ”Danmarks Domstole”, som i øvrigt består af by-, lands- og højesteretterne, retsvæsnen i Grønland mv. Dens formål er at varetage budgetopgaver, bevillinger samt administration af personale, bygninger mv. for domstolene. Det er bestyrelsen i Domstolsstyrelsen, der har det overordnede ansvar. Ifølge loven skal den ”sørge for en forsvarlig og hensigtsmæssig drift af domstolene og tage de fornødne initiativer til sikring heraf.” (Lov nr. 401, paragraf 3, stk. 2)

Det er således bestyrelsen, der er den overordnede ledelse. Den består af 11 personer, hvoraf 8 er tilknyttet domstolene (overvejende dommere, men også fx administrativt personale ved retterne). Desuden sidder der en advokat, mens de sidste 2 medlemmer (”offentlighedsrepræsentanterne”) indstilles af Landsarbejdsrådet og Rektorkollegiet. I øvrigt er organisationen opbygget således: Det daglige arbejde ledes af direktøren. Lige under ham er der placeret en vicedirektør og en controller; endelig følger der fire kontorer som linjefunktioner, der varetager styrelsens løbende opgaver, dvs. personale, økonomi, administration og informationsteknologi (Domstolsstyrelsen 2001 b). Desuden indhenter Justitsministeriet bidrag fra styrelsen i forbindelse med besvarelse af folketingssspørgsmål, eller ministeriet beder om udtalelser i forbindelse med lovforberedende arbejde. Der er cirka 100 ansatte i organisationen. Heraf er omkring en tredjedel akademikere (størstedelen er jurister), mens resten typisk er kontoransatte eller arbejder med informationsteknologi.

Domstolsstyrelsen er på flere måder en offentlig organisation af speciel art. Selv om den har Justitsministeriet som ressortministerium, har ministeren ingen instruktionsbeføjelse, og styrelsens ”afgørelser kan ikke påklages til ministeren” (lov nr. 401, paragraf 2). I stedet ledes styrelsen af bestyrelsen, der også har bemyndigelse til at ansætte og afskedige direktøren. Desuden er Domstolsstyrelsen – i modsætning til andre styrelser – ikke en del af den udøvende magt. Dette understreges flere steder. Dels at styrelsen er en selvstændig statsinstitution (fx lov nr. 401, paragraf 2), dels at dommerne (styrelsens ”brugere”) er uafhængige (fx nævnes det ofte i bl.a. målsætningerne, at der skal tages ”hensyn til den judicielle uafhængighed”, fx Domstolsstyrelsen 2001a:27). Så muligheder for styring af retterne er begrænsede, men ikke fraværende. Således fastsætter Domstolsstyrelsen budgetter, giver instrukser vedrørende regler for den økonomistyring, der sker lokalt ved retterne mv.

Lidt om metoden: Jeg er startet med orientere mig via diverse dokumentmateriale (fx Domstolsstyrelsen 2001a og 2001b, Domstolsudvalget 1996) og har på baggrund af det haft et informantinterview med en jurist, der var medlem af Domstolsudvalget. Ud fra de teoretiske positioner og antagelser, som diskuteres i papiret, har jeg sammensat interviewguides. Der er i alt blevet interviewet seks personer fra Domstolsstyrelsen: formanden for bestyrelsen, en

offentlighedsrepræsentant i samme (indstillet af Landsarbejdsrådet), direktøren for styrelsen, controlleren samt to fuldmægtige fra dels Administrationskontoret, dels Personalekontoret. Interviewene er alle foregået i september og oktober 2002 og har haft en varighed af omkring 1 ½ time. De er blevet optaget på bånd og transkriberet. De anvendte citater er blevet godkendt af respondenterne.

## **Teoretiske positioner**

Jeg vil først give en kort introduktion til de overordnede standpunkter - herunder forandringer i organisationer - dernæst gå til kernen, nemlig tilgangen til og forståelsen af konflikter og modsætninger, samt hvordan dette kan ses i forhold til forandring. Til sidst relateres tilgangene generelt til Domstolsstyrelsen som optakt til diskussionen af det specifikke spørgsmål om konflikt i relation til Domstolsstyrelsen, hvilket behandles i afsnit 4.

Positionerne, der diskuteres i papiret, repræsenterer de fire syn på konflikter, som blev nævnt i indledningen. Når jeg anvender termen ”positioner”, skyldes det nødvendigheden af en vis forenkling, dvs. jeg sætter nogle forfattere i samme bås, selv om man ville kunne finde eksempler på uoverensstemmelser mellem dem.

Men inden dette gives en kortfattet præsentation af begrebet ”institution”. En helt generel definition er fx Scotts:

”Institutions consist of cognitive, normative and regulative structures and activities, that provide stability and meaning to social behavior”. (Scott 1995:33)

Blandt de mange tilgange inden for ny-institutionalismen har jeg valgt at afgrænse mig fra den økonomiske, jf. indledningen. I forhold til Scotts definition medfører dette, at der alle de fire nedenfor omtalte positioner betones institutioners normative (handlingsanvisende) og især kognitive (erkendelsesmæssige) indhold (modsat det regulative). Det vil sige, at fokus er institutioners meningskabende karakter og den deraf afledte aktøradfærd. I Scotts formulering betones således:

”..the cognitive framework stresses the importance of social identities; our conceptions of who we are and what ways of action make sense for us in a given situation.” (Scott 1995:44)

Jeg mener, det er vigtigt at sondre mellem begreberne ”institution” og ”organisation”. En institution er en socialt konstrueret konvention, der giver et bestemt billede af verdenen, af vores identitet, handlingsmuligheder- og begrænsninger. Den er et tankesæt, der skaber mening – og nogle gange er den så indarbejdet, at den tages for givet uden videre. Der kan være forskellige bærere af disse meningsmønstre, som jeg bruger som synonym for ”institution”. De kan være grupper af aktører (fx inden for en profession), eller de kan være organisationer, der har indlejret særlige meningsmønstre (”institutioner”) i deres virkelighedsforståelse og adfærd. En organisation er derfor at forstå som en social enhed, der tror på og efterlever et udvalg af institutioner.

## Konsensus (March & Olsen<sup>v</sup>)

Hos March & Olsen (1989) er institutioner helt overvejende noget, der samler individer og skaber stabilitet. I en analyse vil man med udgangspunkt i disse to forfattere søge at finde frem, hvordan organisationen er institutionaliseret via:

- en fælles mening om verdens beskaffenhed, om definition af den organisatoriske virkelighed, og hvilke identiteter medlemmerne har inden for denne virkelighed (det kognitive element), samt
- de deraf udledte spilleregler i organisationen, og hvad der er passende adfærd for den enkelte i givne situationer (det normative element).

Fx skriver March & Olsen typisk om begrebet:

”The proposition is that organizations follow rules, that much of the behavior in organizations is specified by standard operating procedures.... Much of the behavior we observe in political institutions reflect the routine way in which people do what they are supposed to do.” (March & Olsen 1989:21).

Der har været en del kritik af forfatternes vægt på konsensus, organisatorisk træghed mv. Typisk for dette konkluderer Thomsen i en kritisk gennemgang, at denne teoris hovedproblem er, at ”den fremstiller virkeligheden i et statisk og endimensionalt perspektiv” (1994:21). Denne vurdering er jeg enig i langt hen ad vejen. Men for fuldstændighedens skyld skal der nævnes områder, hvor de mere eksplicit kommer ind på forskellige interesser og potentielle konflikter – om end det sjældent sker i de mest centrale passager.<sup>vi</sup> For det første antager March & Olsen, at interesseforskelle og modsætninger reguleres institutionelt. Der skabes hensyn til det fælles bedste via fælles meningsopfattelse af værdier, verdenssyn og antagelser om virkelighedens beskaffenhed – særligt i ”homogene samfund” (March & Olsen 1995:34) – såsom Danmark. For det andet diskuterer de problemer for aktører, hvis de er i en situation, hvor de skal vælge mellem et repertoire af forskellige regelsystemer og passende adfærdsformer:

”.. individuals and collectivities interpret what rules and identities exist, which ones are relevant, and what different rules and identities demand in specific situations...” (ibid:32)

For det tredje nævner de, at der undtagelsesvist kan forekomme situationer, hvor der på grund af omfattende forandringer i omgivelsernes forventninger opstår konflikt mellem organisationen og omgivelserne (”eksternt chok”). Det medfører, at organisationen er tvunget til at ændre sig radikalt for at overleve:

”Radical transformations are associated with major performance crises resulting from substantial changes in the environment and a creeping obsolescence of stable systems.” (ibid:186)

Men de fremhæver samtidig, at når en større tilpasning har fundet sted, er organisationen igen i en stabil tilstand. Så på trods af disse argumenter om modsætninger, er det understregningen af institutionel entydighed, fælles forståelser

af verdenen, indarbejdede rutinehandlinger og gensidig tillid, der står tilbage som langt det stærkeste indtryk.

I en organisationsanalyse i forlængelse af March & Olsen vil der være vægt på kontinuitet, orden, stabilitet, inertie samt på entydighed i institutionelle mening og i adfærdsregler. Omvendt ville konflikter, interesser og forandring underspilles. En analyse vil derfor primært kunne vise noget om oplevelse af organisatorisk fællesskab, hvor aktørers handlinger kan forstås ud fra enighed om kognitiv mening om normative handlingsforskrifter. Men ikke desto mindre skal deres bud på konflikter ikke ignoreres.

Generelt set stemmer March & Olsens tilgang meget godt overens med, at der i Domstolsstyrelsen betones fælles forståelse af, hvad organisationen og dens primære opgaver er samt af legitim (passende) adfærd. De seminarer, der har været afholdt, er ligeledes en indikation på, at man både i organisationen og i forhold til dens "brugere" (ansatte ved domstolene) har søgt at skabe et fælles fundament for, hvad Domstolsstyrelsen er og bør være indadtil og udadtil.

Det betones også af mange, at forholdet til domstolene er forbedret, i forhold til da Domstolsstyrelsens opgaver lå i Domstolsafdelingen i Justitsministeriet. Holdningen er, at selvstændigheden – løsrivelsen fra den udøvende magt – har skabt øget fællesskab, og at det nu er muligt at gøre mange ting, som man ikke kunne komme igennem med fra ministeriets side. Det kan antages bl.a., at ses som et resultat af tillid mellem dommerne og Domstolsstyrelsen, idet der i organisationen har tendenser til at være præget af samme institutionelle mening: direktøren er tidligere dommer, 8 ud af 11 i bestyrelsen stammer fra domstolene, og den professionelle faglighed i organisationen er for størstedelen juridisk.

## **Isomorfi og mulighed for dekobling**

Denne tilgang har mange repræsentanter (fx Meyer & Rowan (1977), Brunsson (1989), DiMaggio & Powell (1983)), og trods visse forskelle i vægtning, er de sat sammen, fordi de deler to centrale temaer:

- organisationer inden for et felt kommer til at ligne hinanden (isomorfi), men
- denne ensartethed kan dog også ses som kun at være ceremoniel (typisk at man siger én ting og alligevel gør noget andet) – dette kan fx skyldes, at der er inkompatible institutionelle krav fra omverdenen, der rettes mod organisationen (dekobling).

DiMaggio & Powells artikel fra 1983 (der er blevet genoptrykt i 1990'erne) om isomorfi, er en tilgang, der har været refereret flittigt til – den står således centralt i teorier om spredning eller diffusion. Deres grundlæggende idé er, at organisationer - inden for et felt - kommer til at ligne hinanden mere og mere.

De mener at kunne identificere tre mekanismer, der fører til isomorfi. For det første en tvangsmæssig. Denne kan vise sig som formelle eller uformelle pres fra organisationer i omgivelserne, som den pågældende organisation er afhængig af (for støtte, legitimitet eller lignende). For det andet en mimitisk. Dette er især tilfældet,

hvis en organisation oplever usikkerhed og problemer. I så fald vil den modellere sig efter andre organisationer, som har succes og troværdighed. Efterligninger kan herunder finde sted via konsulentfirmaer, som anvendes af mange organisationer inden for et felt. For det tredje normative pres, der primært stammer fra professionalisme. Det frembringes fx ved en ensartet socialisering til fælles normer på højere læreanstalter; ved deltagelse i professionelle netværk (hvor ny viden hurtigt forplanter sig til mange aktører), eller ved at personalet ved jobskift tenderer til at fortsætte deres karriere inden for samme professionelle område og dermed reproducerer det samme tankesæt. Forandring sker, når organisationer presses (af de ovennævnte tre mekanismer), og forandring fører ikke til forskellighed, men til homogenisering.

I de to første eksempler på ny-institutionel teori blev der forudsat en sammenhæng mellem institutionelle forskrifter og handling (dvs. March & Olsen samt DiMaggio & Powell). Men det modsatte tilfældet kan også være tilfældet. De oprindelige eksponenter for dette er Meyer & Rowans i deres artikel fra 1977. Dette var (i hvert tilfælde for amerikanerne) startskuddet for ny-institutionalismen inden for organisationsteorien. Deres hovedargument er, at organisationer kun indoptager institutionaliserede regler for at legitimere sig i forhold til deres omgivers opfattelse af, hvad der ”godt”, ”nødvendigt”, for at leve op til Vestens forestilling om rationalitet og lignende. Men det er ”window-dressing” eller ren ceremoni. Der er med andre ord ingen kobling mellem, hvad der fremføres officielt, og hvad der sker i dagligdagen.

Brunsson satte i 1989 postulatet på spidsen i en bog med titlen ”The organization of Hypocrisy”. Ligesom Meyer & Rowan mener han ikke, at der er sammenhæng mellem, hvad i organisationer man siger, gør og beslutter (”talk”, ”action” og ”decisions”). Jeg skal ikke her gå i dybden med hans argumentation<sup>vii</sup>, men han antager overordnet, at organisationer er stillet over for modsatrettede institutionelle krav i omverdenen, og at denne uforenelighed leder til dekolpling.

Hvordan konflikter kan forstås her, er allerede mere end antydnet. For det første må isomorfi-processer siges at være baseret på konflikter et stykke hen ad vejen. Organisationer kan opleve en konflikt mellem, hvad andre organisationer presser den til at være, og hvad den er. For det andet er mimetisk isomorf et udtryk for, at der er potentielle konflikter i organisationerne – baggrunden for efterligning er, at de ikke tilfredse med deres situation; der er problemer. For det tredje kan der være modsætninger mellem, hvad organisationen siger, beslutter og gør, hvilket kan føre til konflikter enten internt i organisationen eller mellem organisationen og omgivelsernes forventninger. Konflikter mellem eksterne krav og de hensyn, organisationen selv fastsætter, løses kun på overfladen ved dekolpling. Man kan sige, at konflikten dermed stadig består, og at omgivelserne kan genformulere deres krav og forventninger.

Der er flest ændringspotentialer i DiMaggio & Powells tilgang, pga. vægten på spredning af nye måder at indrette organisationer på. Men de andre mere ser på tilsyneladende eller ceremonielle forandringer<sup>viii</sup>.

Som generel tilgang giver tesen om isomorfi genklang, når man ser på Domstolsstyrelsen, både i forhold til det skriftlige materiale og i interview. Der er mange eksempler på, at organisationen i sin adfærd har skelet til andre styrelser og til Finansministeriets anbefalinger à la New Public Management eller oplevet, at

sidstnævnte ministerium rettede særlige forventninger til styrelsen – fx forvaltningspolitisk eller med hensyn til økonomisk effektivisering. Nogle eksempler på isomorfi skal nævnes her. Domstolsstyrelsen benævner Danmarks Domstole (hvor af den jo er den del) som en ”koncern”, hvilket er tegn på en efterligning fra termer i den private sektor og New Public Management. Det fremføres også af respondenter i styrelsen, at man har ladet sig inspirere af andre styrelsers indretning og adfærd. Desuden har Domstolsstyrelsen været aktiv i at mødes med andre landes tilsvarende organisationer, fra hvem den både har lært og givet egne erfaringer videre. Også anvendelsen af konsulentfirmaer kan have givet afsmittende effekter i retning af, hvad der er den ”rigtige” måde at handle på som en ”moderne” offentlig organisation.

## Translation (Røvik)

Røvik kritiserer begge de ovenstående positioner. For det første det, han kalder ”det store ensretningsscenario”, som han tilskriver særligt Meyer & Rowan (1977) samt DiMaggio & Powell (1983). For det andet er han kritisk over for det manglende ændringspotentiale, som ligger i tesen om dekobling (med reference til igen Meyer & Rowan, DiMaggio & Powell samt også til Brunsson (1989)) eller i forestillingen om, at organisationer er så institutionaliserede, at de kun vanskelig forandrer sig (March & Olsen 1989) (Røvik 1998). Så ud over at afgrænse sig fra en rationel tilgang, er han også kritisk over for meget af den sociologiske ny-institutionalisme (som han kalder ”symbolperspektivet”). I stedet foreslår han tilgangen: ”identitetsforvaltning”

Hovedtankegangen består af:

- Der er institutionelle regler og normer, som sætter den kognitive dagsordenen for, hvad ”god organisering” er. Disse er delelementer (fx regnskabssystemer, lønsystemer eller styringsformer såsom mål- og rammestyring), som kaldes ”organisationsopskrifter”. Men de optages forskelligt i de enkelte organisationer. De oversættes, så de passer til den lokale sammenhæng (”translationsteorien”<sup>ix</sup>) – derfor ligner organisationer hinanden, men er langt fra ens.
- Organisationer kan ikke over en længere tid leve i en skizofren eller en uændret tilstand (dvs. dekolet). Med sin ”virusteori” mener Røvik, at nye institutionelle forskrifter med tiden ”inficerer” organisationens forskellige arbejdsrutiner og meningsmønstre, og dermed indarbejdes forskrifterne alligevel set i et længere tidsperspektiv (om end de ofte omformuleres noget, fx sprogligt).

Yderligere anfører han, at organisationer finder ud af, hvilke andre organisationer, de vil ligne og hvem, de vil lægge afstand til. Alene fordi, der er så mange organisationsopskrifter at vælge imellem, har man brug for en sorteringsmekanisme, og institutionel selvforståelse er netop en sådan (Røvik 1998:136). Røvik skriver bl.a. om begrebet:

”En *organisasjons identitet* vil komme til uttrykk i de mer og mer fælles oppfatninger som dannes blant medlemmerne om hvem man selv er som organisasjon, hvilke andre organisasjoner man likner på og ønsker å være lik, og hvem man ønsker å være forskjellig fra.” (ibid.:134, original kursivering).

Ved en organisationsoppskrift forstår Røvik: En socialt skabt konvention for hvad der er ”rigtig” organisering. Konventionen opfattes ikke som socialt skabt, men som et regellignende faktum, der får bred interesse og bliver en forbilledlig status for mange organisationer i en periode. (Efter Røvik 1998:13 og 19). Samtidig er disse opskrifter ofte ikke så præcise, de er ”halvfabrikata”, som han udtrykker det og dermed rummelige for fortolkning mv. Overordnet er hans projekt at teoretisere over, hvordan disse opskrifter spredtes, samt hvordan organisationerne motiveres til at bruge dem og endelig anvender dem i praksis.

Jeg vil gøre mest ud af det sidste (”anvendelsen”), og blot kort omtale de to første forhold. Spredning sker fx ved, at idéer (som mentale forestillinger) bliver socialt autoriserede og dermed legitime organisationsopskrifter. Dette sker typisk ved, at de foreslås af autoritative centre, som organisationerne har tillid til. Disse kan fx være Finansministeriet, OECD, organisationskonsulenter mv. Et andet eksempel på en drivkraft er, at opskrifterne er ”harmoniserede”, dvs. at de fremstilles som universalmidler, der kan bruges i alle organisationer, og som noget, der er moderne og fremtidsorienteret (ibid.:83). Motivationen fremmes inden for Røviks perspektiv særligt af, at organisationer oplever problemer, hvis de ikke ligner dem, de gerne vil identificere sig med, eller omvendt hvis de er for lig andre, som de ønsker at distancere sig fra.

Som det sidste punkt fra Røvik vil jeg referere lidt fra anvendelsesfasen. Også her sker det med vægt på identitetsforvaltning i den enkelte organisation. Han opstiller (som teser) fire forskellige måder, hvorpå anvendelse kan foregå som translationsprocesser:

- Opskrifterne konkretiseres af organisationerne: Organisationerne fortolker de upræcise opskrifter ud fra de meningsmønstre, der er indeholdt i organisationernes identitet.
- Opskrifterne bliver delvis imiteret, idet ikke alle elementer anvendes. Fx indfører organisationerne de elementer, som deres forbilleder anvender, og de som er mest egnet i forhold til dens situation – som er lettest at overføre.
- Flere opskrifter kombineres. Dette kan fx betyde, at forskellige afdelinger i en organisation optager hver deres opskrift.
- Opskrifterne sammensmeltes. Det er den mest radikale translation, idet elementer fra forskellige opskrifter blandes til en helt ny variant.

Røvik mener selv, at der er behov for mere forskning og præcisering af disse processer. Under alle omstændigheder er det centrale budskab i denne sammenhæng: at organisationer er ens og dog forskellige. De er ens, fordi de i mange tilfælde er påvirkede af de samme opskrifter – men forskellige, fordi de translaterer dem forskelligt og har unikke identiteter. Det er også det, der betegnes som både en homogeniserende virkning og samtidig som en differentiering.



Organisationsforandringer står centralt hos Røvik. For det første ses det af ovenstående (der sker ændringer via optagelse af nye opskrifter.). Desuden påpeger han, at organisationer er hurtige til at anvende "det nye" og også evner at skille sig af med gamle opskrifter. De får legitimitet i omverdenen ved at vise evne til kontinuerlig fornyelse og udvikling (ibid.:319).

Men blikket for forandring siger i sig selv ikke noget om konflikt. Hvordan behandler Røvik så dette tema? I udgangspunktet er der lagt op til potentiel eller udtrykkelig konflikt mellem opskrifter og organisationernes selvforståelse. Det er jo netop derfor, at translation er nødvendig. Organisationen vil ikke ellers kunne forene opskrifterne med sin identitet. Desuden er der mulighed for at, organisationer – når de søger at lægge afstand til andre for at skabe deres identitet - oplever en konflikt, hvis de i for høj grad ligner nogen, de vil differentiere sig fra. Endelig taler han – på feltniveau – om at magt udøves af de autoritative centre, hvilket i nogle tilfælde sker i konkurrence. Således at der fx er forskellige oversættelser af et organisationskoncept inden for organisationsfeltet. Men det er uklart, hvorvidt dette er et forhold, der medfører åbenlyse konflikter. Fx anfører Røvik, at der er en hierarkisk orden mellem disse centre, og det kan bedst forstås som, at denne stratificering indkapsler modsætningerne. Men eftersom feltniveauet og skabelsen af organisationsopskrifter ligger uden for denne analyse, vil jeg særligt se på, om der i den fase, hvor en opskrift indføres, er mulige modsætninger, som må håndteres af organisationen.

På det generelle niveau kan der findes en del eksempler på, hvordan Domstolsstyrelsen kan ses inden for denne tilgang. Organisationen har forvaltet sin identitet ved at lægge afstand til sin forgænger (Domstolsafdelingen i Justitsministeriet) og i stedet indarbejdet en del opskrifter, der anvendes i andre statslige styrelser som fx IT-strategi, lederudvikling, serviceorientering, brugerundersøgelser mv. Det er "moderne" organisationsopskrifter, der antages at give legitimitet og troværdighed. Men samtidig bliver unikke træk som styrelsens selvstændighed i relation til ministeriet og dommernes uafhængighed betonet som en del af dens identitet. Derved er der ofte behov for translation, når opskrifterne tages i brug.

## **Konflikt og interessevaretagelse (Friedland & Alford, Powell)**

Friedland & Alford arbejder overvejende med institutioner på det samfundsmæssige plan, og diskuterer herunder hvordan disse påvirker organisationers situation. Et hovedbudskab hos forfatterne er, at grundlaget for de væsentligste politiske konflikter i samfundet er institutionelle modsætninger. De stiller fx om spørgsmålet om, hvorvidt det er institutioner forstået som familien, kirken eller staten, der skal være ansvarlige for opdragelse og socialisering af børn (Friedland & Alford 1991:256). Ved at have en indfaldsvinkel, der omhandler samfundet i sin helhed har de paralleller til March & Olsen, men ikke ud fra en normativ forestilling om at skabe demokratisk fællesskab (March & Olsen 1995).

I organisationsteoretisk sammenhæng vil der parallelt hermed stilles skarpt på modsætninger mellem institutionelle forskrifter for, hvordan organisationer skal forstå sig selv og deres omverden, samt hvordan de bør handle. Dette kan i et vist omfang siges at ligge i forlængelse af Brunssons vægt på inkonsistente

institutionelle omgivelser. Men med det store forskel, at det for Brunsson medfører dekobling, mens det for Friedland & Alford indebærer politisk kamp om skabelse af mening og praksisser i organisationer. Eller med andre ord: en kamp om den institutionelle dagsorden. Og når disse meningsmønstre brydes, skabes der nye ”sandheder”, nye modeller for forståelse af mening og ny adfærd (ibid.:254). Heri ligger så også roden til forandring.

De to forfattere tager – i tråd med mange andre – afstand fra en rationel tilgang med forståelse af individet som egennyttmaksimerende med eksogene præferencer. Men de er mere eksplicite, når de problematiserer begreber som ”interesser” og ”individ”, da dette er kategorier, som er institutionelt definerede. Fx skriver de:

”..interests are institutionally shaped. Utility maximization, satisficing, income maximization, profit maximization, risk, power, even interest itself are all institutional contingent” (ibid.:245).

På samme måde betoner de, hvordan skabelsen af kategorien “individ” er historisk ændret og institutionelt baseret (ibid.:238).<sup>x</sup> Forestillingen om individet som en person, der maksimerer nytte, indkomst osv. er en social konstruktion af Vestlig oprindelse. Når der er konflikter mellem forskellige institutionelle meningsmønstre, mobiliserer aktørerne deres kapabiliteter til et forsvar for det, som de tager for givet er i deres interesse, og som giver mening.

Lidt på linje med Røvik er de inde på, at aktører kan manipulere eller fortolke institutionelle symboler og praksisser (ibid.:254). Men modsat idéen om en ret fredelig sammensmeltning af organisatorisk identitet og organisationsopskrifter, er dette et led i en mobilisering af interesser – i form af at fremme og udbrede egne meningsmønstre.

Powell (1991) har mange lighedspunkter til Friedland & Alford. En pointe i forbindelse med eksistensen af konkurrerende institutionelle meningsmønstre er, at vi mangler en forståelse af, hvorfor nogle grupper (såsom eliter eller professioner) kan gennemtrumfe deres variant i nogle tilfælde, men ikke i andre (ibid:191). Hvorfor er fx et professionel meningsmønster i én organisation det dominerende, mens det herskende meningsmønster i en tilsvarende organisation defineres af ledelsen ud fra en logik, der har sin oprindelse i virksomheders ageren på et marked?

Med fokus på konflikter er vi nået frem til den centrale analyse, som tages op i afsnit 4.

Før det, og af hensyn til overblikket over de teoretiske elementer, der er vigtigst for diskussionen af teoretiske styrker og svagheder i forhold til en forståelse af Domstolsstyrelsen, er de forskellige positioner opsummeret i figur 1.

Figur 1 Oversigt over de centrale teoretiske pointer.

Centrale spørgsmål	Hvordan begrebsliggøres konflikter?	Hvordan antages det, at organisationen handler i tilfælde af konflikt?	Hvad medfører dette konfliktsyn?
De fire positioner			
Konsensus (March & Olsen)	Ikke meget- fællesskab og entydighed betones. Når konflikter forekommer, sker det fx i situationer, hvor aktører kan eller er nødt til at vælge mellem forskellige former for passende adfærd.	Aktører anvender det institutionelt kendte og søger at undgå konfrontation (ved at gøre det mest passende).	Stabilitet, orden og træghed. Men også mulighed for inkrementel udvikling og – sjældnere – ”choks”. I det sidste tilfælde åbnes der for mere radikale ændringer.
Isomorfi og dekobling (Meyer & Rowan, Brunsson, DiMaggio & Powell)	Eksterne, inkonsistente institutionelle krav stilles til organisationen, eller den oplever konflikt mellem, hvad den er, og hvad den burde være.	Organisationen indretter sig, så den rent faktisk kommer til komme til at ligne andre (fx de succesrige). Eller: Organisation dekobler – den overholder ceremonielt institutionelle krav, men fortsætter med ”business as usual” i produktionskernen. Samt eventuelt sekventielt efterlevelse af eksterne krav.	Opnåelse af legitimitet i omverdenen eller af sikkerhed for overlevelse.
Translation (Røvik)	Der stilles institutionelle krav til organisationen, som ikke umiddelbart kan imødegås, fordi de ikke passer med praksisser og institutionel identitet.	Translation er midlet. Institutionelle krav (eller organisationsopskrifter) er idéer, der skal oversættes, ændres, tilpasses lokalt i organisationen etc.	Mange ændringer – særligt på sigt. Og disse indebærer nærmere til forskellighed end isomorfi (pga. lokal translation). ”Ens men dog forskellig”.
Konflikt som drivkraft (Friedland & Alford, Powell)	Konflikt er udgangspunktet for deres tilgang. Der er kamp om den institutionelle dagsorden – om virkelighedsdefinitioner og handlemuligheder.	Aktører søger at udbrede deres meningsmønstre til egen fordel (forstået som fx at det giver mening at opfatte sig som individ eller organisation, der søger at maksimere profit, løn, karriere osv.)	Kampen om, hvad der er skal være de rådende meningsmønstre resulterer i institutionel transformation.

## **Teoretiske positioners styrker og svagheder – set i relation til Domstolsstyrelsen.**

I det følgende drøftes, hvordan man ud fra de teoretiske positioner kan forstå potentielle konflikter og håndteringen af disse i Domstolsstyrelsen, samt hvad det leder til af forandring og udvikling. Først vil de teoretiske potentialer vedrørende konflikt og forandring i relation til Domstolsstyrelsen blive illustreret i samme rækkefølge, som de teoretiske positioner blev det i afsnit 3. Efter hver af positionerne vil der være en kort sammenfatning. Det skal bemærkes, at der er tale om en *illustration*, da der er mange pointer i teorien samt adskillige mulige empiriske temaer, som kunne fremdrages – udover de nævnte.

Som det er nævnt i indledningen, ligger der en potentiel konflikt mellem mindst to meningsmønstre (konkurrerende institutioner): på den ene side dommerprofessionens og domstolenes institutionelle selvforståelse (såsom hensyn til retssikkerhed, uafhængighed, domsafgørelsernes kvalitet mv.) og på den anden side tankesættet bag modernisering af offentlige organisationer, rettet mod at gøre dem mere økonomisk effektive ved at anvende midler fra koncepterne i New Public Management.

Domstolsstyrelsen egner sig godt til at belyse dette tema, fordi begge meningsmønstre var centrale i forbindelse med dens etablering – og stadig er det. Dette kommer frem i de visioner og værdier, der blev formuleret i starten af styrelsens liv, og det er meningsmønstre, som mange respondenter indtænker. De målsætningsseminarer, der blev afholdt både for styrelsens ansatte og for repræsentanter for domstolene havde øjensynligt vigtige effekter - ikke mindst fordi at de nævnte visioner og værdier blev formuleret i denne proces.

### a) Konsensus.

Set fra en synsvinkel à la March & Olsen var seminarerne begivenheder, der førte til enighed og fælles forståelse for, hvilke værdier og målsætninger, der skulle præge domstolsområdet fremover. På den måde betød det, at Domstolsstyrelsen og dens ”brugere” (især dommerne, men også andre tilknyttet domstolene) kunne skabe konsensus om virkelighedsforståelse og indbyrdes tillid. Og den eventuelle modsætning mellem økonomisk effektivitet og værdier på retsområdet blev søgt bilagt:

”Vi sagde jo fra starten, da vi overvejede hvilken vej, vi skulle drive udviklingen, at vi måtte starte helt fra bunden og sætte en vision og nogle målsætninger op... Det brugte vi ganske mange kræfter på for at få medarbejderne ved retterne med. Vi havde 9 seminarer med i alt over 500 ansatte, hvor vi gennemdiskuterede nogle oplæg til både målsætninger, strategi samt vision. Her ad vejen fandt vi her værdier, som vi beskrev. Samtidig lagde vi afgørende vægt på, at dette ikke var et effektiviseringstiltag. Det var i høj grad et forsøg på at skabe fokus på de områder, vi mente, var essentielle for retsvæsnen. Her er retssikkerhed jo et nøgleord, så det er helt afgørende for os, at når vi snakker om effektivitet, så skal det ikke ske på bekostning af kvaliteten eller retssikkerheden.” (Direktør i Domstolsstyrelsen).

Til beskrivelsen af processen anvendes også begreber som ”bevidsthedsskabende” og ”samme verdensbillede at arbejde efter”. Udskillelsen fra ministeriet betegnes generelt som meget positiv:

”Men i dag - det i er i hvert tilfælde, det vi jævnligt hører – oplever domstolene, at de har fået deres eget organ, som varetager deres og kun deres interesser”. (Fuldmægtig i Administrationskontoret).

Dog er denne udvikling ikke gået helt smertefrit. Der kan også påpeges mulige konflikter. Træghed mod forandring kan meget vel ses som et udtryk for, at der er organisationsmedlemmer, der mener, at de eksisterende meningsmønstre og praksisser er bedre end det, der foreslås. Ligeledes er usikkerhed vedrørende valg af ”den mest passende adfærd” et potentielt konfliktfelt. Endelig skal nævnes ”eksterne chok”.

Nogle dommere har åbenbart været ret negativt indstillede og træge over for ændringer. Dette udtrykkes af flere fx på denne måde: ”Jeg har på fornemmelsen, at der var nogen, der var temmelig indifferente eller fremmedgjorte eller ligeglade med processen. Havde svært ved at se, at der overhovedet var noget af relevans.” (Medlem af bestyrelsen i Domstolsstyrelsen, indstillet af Landsarbejdsrådet).

Der har således været nogen inert, men den skønnes at være stærkt på retur – bl.a. af den grund, at mange af juristerne i den tidligere Domstolsafdeling ikke længere er ansat i styrelsen. Det kan udledes som, at styrelsen er blevet mere homogen, samt præget gensidige tillid og fælles forståelse.

Der kan også spores nogen usikkerhed i forhold til hvilke regler, der bør være styrende for beslutningstagen. Styrelsens dobbelte hensyn til typisk effektiv administration og dommernes uafhængighed kan siges at føre til, at medarbejderne står over for at vælge mellem forskellige former for ”passende adfærd”. Det kan illustreres ved følgende udtalelse:

”Hver gang, vi iværksætter et eller andet herinde, er vi nødt til at skele til, hvilken organisation, vi er. Hvad er vores opgave? Og hvad er domstolens opgave? Der har vi selvfølgelig nogle ting, vi ikke kan – i og med at den dømmende magt er uafhængig.” (Fuldmægtig i Administrationskontoret).

Men i langt de fleste tilfælde gives der udtryk for, at valget ikke er så vanskeligt – og ikke opleves konfliktfyldt. Indtrykket er, at adfærd ret naturligt følger den konkrete situation eller arbejdsopgave.

Hvad angår chok, dvs. konflikter mellem eksterne pres og den organisatoriske institutionelle forankring, er etableringen af Domstolsstyrelsen med nye og anderledes institutionelle regler og rutiner er i sig selv et eksempel på dette. Domstolsafdelingens placering inden for den udøvende magt – og nok også mangelfuld styringsevne i afdelingen (jf. Fx Lunn 2000:460) – er blevet opfattet som utidssvarende. Resultatet er, at ”der er rusket virkelig grundig op i det” (Fuldmægtig i Personalekontoret). De traditioner, der var i Domstolsafdelingen blev udfordret og afløst af mere ”moderne” forvaltningsteknikker og andre væsentlige ændringer – ikke mindst organisationens selvstændiggørelse i forhold til Justitsministeriet.

Men, hvis man skal følge March & Olsens argumentation videre, burde dette nu afløses af en længere periode, præget af stabilitet. Spørgsmålet er, om dette kommer til at ske, eller om fremtiden bliver mere turbulent. Dette tyder følgende vurdering ikke ganske på. På spørgsmålet om hvorvidt betydningen af, at domstolene har mistet det ”skjold”, som Justitsministeriet var, svarer højesteretspræsident Niels Pontoppidan:

”Det er jeg helt enig i. Reformen er jo ikke noget, man har gennemført for at glæde dommerne som stand. Enhver medalje har sin bagside, og her kan det være, at Domstolsstyrelsen og dens bestyrelse kan tænkes at komme direkte i skudlinjen.” (Christensen & Nilas 2001:2).

March & Olsens begrebsapparat synes ikke så velegnet til at få greb om konflikter i relation til Domstolsstyrelsen. Dog må der siges at være potentialer i ”chokeffekten”, idet nedlæggelsen af Domstolsafdelingen og oprettelsen af styrelsen i stedet vurderes til at have haft stor betydning. Her har der været tale om en konflikt mellem den før eksisterende placering af administrationen af domstolene og omgivelsernes synspunkter om og forventninger til at synliggøre den dømmende magts uafhængighed. Der skulle etableres ”rene linjer” (jf. Christensen & Nilas 2001:2).

#### b) Isomorfi og dekopling.

Spørgsmålet under denne overskrift er bl.a., i hvilken udtrækning af opstilling af visioner mv. er en alment forekommende måde skabe fællesskab i en offentlig organisation på (isomorfi), samt hvorvidt visionerne overhovedet effektueres i retternes arbejde (dekobling). At der er isomorfitendenser til stede bekræftes i mange andre tilfælde for Domstolsstyrelsen. At styrelsen ligner andre, hvad angår visioner mv., blev fx formuleret meget direkte således: ”Jamen, målsætninger og værdigrundlag – det er vel det, man har”, eller ”.. hele det her med at tale om målsætninger er oppe i tiden for offentlige virksomheder...Jamen, for Søren da, et offentligt ministerium eller en styrelse skal da også have en målsætning og nogle strategier for, hvordan man fører disse ud i livet”. Den mimetiske isomorfi synes ikke at have givet anledning til konflikt, når midlerne først er taget i brug. Til gengæld må man formode, at inspirationen fra andre offentlige organisationer haft baggrund i en potentiel konflikt. Hvis Domstolsstyrelsen ikke havde udviklet sig i retning af en mere ”moderne” og ”tidssvarende” organisation, ville den ikke have opnået legitimitet og troværdighed i omgivelserne – nok ikke mindst i Finansministeriet.

Men gennemføres ændringerne overhovedet i praksis, ville fortalere for dekopling spørge? Der er eksempler på, at der kan være noget om snakken:

”Det (visioner mv., red.) er er meget ambitiøst. Det er bygget op på den måde, at der er en overordnet vision, som er meget kortfattet. Så er der nogle målsætninger, som også er i overskriftsform og strategier og endelig konkrete handlingsplaner. Det bliver meget omfattende. Og jeg tror, man skal opfatte det som en ambition, man hele tiden skal arbejde med. Så kan man det ene år fokusere mere på nogle områder end andre, og det er også det, som i praksis er sket.” (Formand for bestyrelsen i Domstolsstyrelsen).

Dette er, hvad Brunsson ville betegne som ”en sekventiel dekopling” til overvindelse af den konflikt, en organisation står i, når den skal tilgodese meget

forskelligartede institutionelle hensyn, og ganske på linje med ham tilføjer samme respondent at det ville være ”uoverkommeligt, hvis man skulle nå gennem hele handlingsplanen hvert år og være specifik med alle punkter i løbet af ét år.” Begge er enige om, at det helt åbenlyst er umuligt at have fuldstændig sammenhæng mellem det, der skrives, og det, der gøres; det er simpelthen et generelt vilkår for organisationer.

Men ligesom tilfældet var i forbindelse med konsensuspositionen, er denne tilgang ikke karakteristisk for vurderingerne. Dette gælder såvel dekobling som oplevelsen af eventuelle problemer, når styrelsen sammenligner sig med andre. De fleste respondenter giver udtryk for, at der er en sammenhæng i både organisationen og i deres eget arbejde, samt at organisationen er inde i en positiv udvikling, bl.a. fordi den inspireres af andre. Men, hvis der er den ene eller den anden grund skulle sker en eskalering i konflikterende institutionelle hensyn, og dette løses ved hjælp af dekobling, risikerer man alvorlige troværdighedsproblemer.

#### c) Translation.

De potentielle konflikter, der ligger i de forskelligartede visioner, strategier mv. kan ifølge Røvik finde en løsning i en længere tidshorisont. En respondent formulerer faktisk i interviewet Røviks virushypotese: ”Der er i hvert tilfælde nogle personer, der er meget skeptiske over for at give styrelsen øget adgang til data (som er nødvendig for økonomistyring o.l., red.). De tilhører dommerprofessionen. Jeg opfatter det som et spørgsmål om tid... Man vender sig til tanken” (Controller). I denne sammenhæng taler andre om ”mental accept”, eller om at man iklæder begreberne ”en ny sprogragt” – også i tråd med Røvik.

Selvom Domstolsstyrelsen er ladet sig inspirere af andre statslige styrelser, er den meget bevidst om sin egenartethed – eller med Røviks begreb: sin ”institutionelle identitet”. Styrelsen har på den ene side efterstræbt at ligne andre – de organisationer den gerne vil identificere sig med. Men på den anden side betones, hvordan den også er unik. Alene det, at ministeren ikke har instruktionsbeføjelse over for organisationen, at den ledes af en bestyrelse, og at Domstolsstyrelsen administrerer et område, der er sikret uafhængighed af Grundloven, er helt særligt. Det kan ses som, at hvis styrelsen ret ”automatisk” efterlignede andre, ville der opstå en konflikt i forhold til dens selvforståelse som en del af den dømmende magt. Denne opfattelse er baggrunden for mange af translationsprocesserne. Fx er ”dialog” et begreb, man meget ofte støder på frem for ”styring”:

”Vi har jo i flere sammenhænge ingen tvangsmidler. Vores styringsmidler er mere dialog og samarbejde. Så det er de finere midler. Og det gør egentlig bare ledelsesopgaven fra vores side så meget mere udfordrende og spændende” (Direktør i Domstolsstyrelsen).

Et konkret eksempel på translation i form af ”delvis imitation” – her af resultatkontrakter - formuleres således:

”Embedsregnskabet, som vi laver, kan godt sammenlignes med en resultatkontrakt, som andre styrelser har med deres institutioner. Det er et sted, hvor embedet præsenterer sine målsætninger for det kommende år, og det er et sted, hvor man gør op med, hvad der er præsteret i det år, som er gået. Sammenlignet med andre, efter hvad jeg har hørt om, hvordan andre laver kontraktstyring, så kommer vores tilgang mere nedefra og op. Vi

sætter ikke målene for domstolene – de sætter selv deres mål, og det er det gennemgående princip.” (Controller).

De eventuelle konflikter, der kunne være mellem styring og effektivitet versus retssikkerhed og uafhængighed for dommerne i deres arbejde, løses åbenbart langt hen ad vejen ved inddragelse af ”brugere” (dommerne), uden styrelsen dog undlader at finde midler til styring af retterne.

Dialogen kombineret med de mange jurister – herunder tidligere eller nuværende domstoltilknyttede – der er ansat i Domstolsstyrelsen er med til at give den legitimitet, skabe mulighed for ændringer og nedsætte risici for konflikter. På spørgsmålet, om hvorvidt det juridiske flertal i bestyrelsen, har øget legitimiteten svares: ”Det tror jeg, er helt rigtigt.” Og i sammenhæng hermed: ”Domstolsstyrelsen har iværksat meget mere inden for sin korte levetid, end Justitsministeriets Domstolsafdeling nogen sinde har turde gøre” (Formand for bestyrelsen i Domstolsstyrelsen).

Translationen som et løsning over for potentielle konflikter sker fx ved at søge at kombinere forskellige opskrifter for ”god organisering”, hvilket i nedenstående citat fx er økonomisering og responsivitet:

”Han (controlleren, red.) går altså meget bredt ind og får netop vores samlede målsætningsprojekt om at få balance mellem disse lidt modsatrettede hensyn til service, effektivitet og kvalitet til at hænge sammen på en fornuftig måde.” (Direktør i Domstolsstyrelsen).

Stillingsbetegnelsen: ”controller”, der er inspireret af andre offentlige organisationer, opleves som misvisende - jf. Røviks antagelse om at sproglige ændringer indgår i optagelse af organisationsopskrifter:

”Jeg er ikke selv vild med betegnelsen ”controller”, for en giver ikke det bedste forhåndsindtryk, når man kommer og siger: ”Jeg er controller, og jeg skal hjælpe jer”. Så i den seneste telefonbog hedder jeg vist bare chefkonsulent”. (Controller).

I forhold til at ligne andre og dog være forskellig er følgende en meget typisk holdning:

”Ja, jeg vil sige, at når vi sammenligner os selv med andre – det være sig departementer eller styrelser, som har et stort antal institutioner under sig – så har vi da nogen fælles problemstillinger som fx at skulle fordele midler og skulle følge med i, hvordan de klarer deres opgaver... Jeg tror da også, at vi er en form for grænseområde – hvis vi taler om mål- og resultatstyring, så må man sige, at domstolene er et yderområde for, hvor langt man gå med dette. Vi er i en særlig situation med uafhængighed osv. Vi vil aldrig kunne gå ned og måle på den enkelte person. Det kan man jo andre steder. At vi skulle måle, hvor produktiv den enkelte dommer var eller den enkelte dommers afgørelser, det kunne vi aldrig gøre.” (Controller).

Sammenfattende ser det ud til, at identiteten i Domstolsstyrelsen er meget præget af dels dommernes uafhængighed, dels styrelsens egen uafhængighed af ministeren,



som giver rum for at skabe og udvikle nye samarbejdsrelationer til dommerne. Og desuden at mange potentielle konflikter løses ved translation. Det betyder, at isomorfitendenserne (i position b) ) bliver nuancerede og udviklede. Men dette kan dog også ses som problematisk: kan alle konflikter opløses ved at tilpasse organisationsopskrifter eller institutionelle meningsmønstre? Dette ses der bl.a. på i det følgende.

d) Konflikt som drivkraft.

Indtil videre har man langt overvejende haft en fornemmelse af, at der fortrinsvis hersker harmoni i Domstolsstyrelsen og i dens relationer til domstolene. Hvor langt holder dette billede, hvis man tager eksplicit udgangspunkt i antagelsen om, at der er konflikt i forbindelse med alle organisationer?

Det at kombinere ”moderne” styringsformer, som fx anbefales eller dikteres af Finansministeriet, med dommernes uafhængighed, er ikke nødvendigvis så enkelt, som en del af ovenstående indikerer. Som alle stærke professioner har dommerne et særligt verdensbillede og nogle deraf afledte adfærdsmønstre, som kan komme til at stå i modsætning til andre konkurrerende institutionelle regler og normer. Dette problematiseres af flere:

”Der er ikke nogen tvivl om, at traditioner (dommernes, red.) er meget stærke, og at vi også har stor respekt for traditioner. Men omvendt er det også min opfattelse, at der med oprettelsen af Domstolsstyrelsen har været en forventning om, at vi går tættere på dommerne og spørger, om der er nogen grund til, at vi ikke udvikler os som andre, der underforstået har succes med det’... ”Så det er kunsten på den ene side at sikre 100 % garanti for den judicielle uafhængighed, at den fungerer og bliver respekteret, men på den anden side også samtidig sikre, at uafhængigheden ikke skal trækkes længere og ikke bruges – om jeg så må sige – som en undskyldning mod fornyelse.” (Direktør i Domstolsstyrelsen).

Et tilsvarende eksempel er:

”Det med den judicielle funktion; det er er noget, der rejser pigge hos dommerne, hvis de føler, at man går for tæt på dér.” (Formand for bestyrelsen i Domstolsstyrelsen). Eller: ”Det er da også klart, at hvis man understreger vigtigheden af domstolenes uafhængighed – altså den judicielle uafhængighed – så kan den drives ud i det ekstreme (særligt møntet på mindre retskredse, red.). Efterhånden kan det jo blive hvad som helst, der har noget at gøre med den judicielle uafhængighed. Det er en risiko, der ligger i alle faggrupper, at de kan definere sig selv som – skal vi sige – og i virkeligheden være omnipotente.” (Bestyrelsesmedlem i Domstolsstyrelsen, indstillet af Landsarbejdsrådet)

Selvom der ovenfor er omtalt flere eksempler på integration af forskellige meningsmønstre, er der åbenbart ikke skabt et rigtigt ”fælles fodslag”. Og dette refererer ikke kun til nogle enkelte personer, der er træge til at ændre sig, men til mere generelle beskrivelser. I det hele taget virker det som om, at dommerprofessionen og uafhængigheden er baggrunden for de fleste sammenstød og mulige konflikter.

Et andet konflikttema tegner sig tillige i forhold til Finansministeriet og den lovgivende magt.

Skønt Domstolsstyrelsen er uafhængig af justitsministeren, er den ikke uafhængig af Finansministeriet og Finansloven. Selv om styrelsen er inspireret af forvaltningspolitikken, er der også konflikter. Dette udtrykkes fx sådan:

”Finansministeriet stikker jo næsen lige så langt ned i Domstolsstyrelsens regnskaber og budgetter, som de gør i andre i andre statsinstitutioner.”  
(Bestyrelsesmedlem i Domstolsstyrelsen, indstillet af Landsarbejdsrådet).

Men styrelsen har visse muligheder for at stå imod forslag til nedskæringer. Bestyrelsen i Domstolsstyrelsen reagerede således meget skarpt på bebudede besparelser, der blev fremlagt via Finansministeriet:

”Bestyrelsen vurderer de udmeldte besparelseskraav som så omfattende, at de i sidste ende næppe vil gøre det muligt for bestyrelsen at sikre en forsvarlig og hensigtsmæssig drift af domstolene...Dette (de deraf følgende længere sagsbehandlingstider, red.) vil efter bestyrelsens opfattelse ikke være acceptabelt for hverken samfundet eller retterne.” (Domstolsstyrelsen 2001a:6)

En sådan reaktion mener man ikke kunne være sket, før styrelsen blev oprettet. ”Den formulering ville du aldrig have fået ud til offentligheden, hvis Domstolsstyrelsen havde været en del af Justitsministeriet stadigvæk.” (Bestyrelsesmedlem i Domstolsstyrelsen, indstillet af Landsarbejdsrådet). Uafhængigheden af ministeriet viser sig igen at have haft en betydning. Hvis de samme argumenter var kommet, mens området var i Justitsministeriets regi, ville det have fremstået som om, regeringens to ministerier var dybt uenige. Men med udskillelsen fra Justitsministeriet er en sådant problem ikke aktuelt længere. Dette formuleres også som, at man har fået en ”mere lige kamp” i forhold til Finansministeriet og til regeringens nedskæringsforslag. Friedland & Alford ville nok formulere dette som, at der er sket en forskydning i kampen om at kunne stille den institutionelle dagsorden, og at Domstolsstyrelsen i noget omfang har kunnet sætte betingelserne.

De to forfatters forestilling om, at der via konflikt sker en institutionel transformation, er måske bedst illustreret ved sammenligningen med Domstolsafdelingen i Justitsministeriet. Den tøvende holdning for ikke at sige manglende tillid, der fra dommerside har været mod Domstolsafdelingen, kan siges at være baseret på en modsætning mellem dommerprofessionens selvforståelse og en selvforståelse, der bygger på administrative procedurer og på et være en del af den udøvende magt. Med etableringen af Domstolsstyrelsen er fronterne blødt op. De er ikke forsvundet, men der er delvist skabt et nyt meningsmønster, som deles såvel af styrelse som af mange dommere. Det, der nu hedder Danmarks Domstole, består af både styrelse og retter, og man har gennemgået en fælles meningskabelse via seminarer. På trods af dette er der stadig uenigheder og konflikter, men karakteren af dem er ændret. Mest betydningsfuldt er det nok, at styrelsen sætter mange forsøg i gang via styring og dialog, dvs. at de når længere end Domstolsafdelingen kunne. Og skønt dommerne stadig påberåber sig uafhængighed, er det noget, der (af god grund: Grundlovssikring) er accepteret i styrelsen. Nu er spørgsmålet mere, hvor langt Domstolsstyrelsen kan lykkes med sin mangfoldige administrationstiltag, og hvilke nye argumenter dommerne og retterne kan mobilisere.

Sammenfattende mener jeg, at denne position er egnet til at belyse nogle af de skismaer, Domstolsstyrelsen er i. I og omkring organisationen er der som nævnt konkurrerende meningsmønstre. Fx kan disse tre nævnes: dommernes traditioner og uafhængighed; styrelsens forestilling om hvad der bør indføres af nye styringsværktøjer og dens generelle holdning til, at fornyelse er nødvendig; Finansministeriets opfattelse af hvad dens rolle er i forhold til forvaltningspolitik og især økonomisk effektivisering. Desuden virker det plausibelt, at konflikter – fx mellem dommerne og administrationen af domstolene – blev nedsat efter styrelsens oprettelse, men muligvis kun temporært.

## Konklusion

Via de fire tilgange er der antydnet ret forskellige billeder af potentielle konflikter i Domstolsstyrelsen og organisationens håndtering af disse. I det følgende vil jeg sammenfatte dette og give et bud på en vurdering af teoretiske potentialer og mangler.

For det første er der en tilgang, der betoner høj grad af enighed, tillid og institutionel samordning af, hvad der kunne være modsætninger (March & Olsen). I forhold til casen er der sket en radikal ændring (oprettelsen af Domstolsstyrelsen) på baggrund af konflikt om institutionelt tilhørsforhold. I forlængelse af denne tilgang ville det forventes, at der skabes stabilitet via nye institutionelle verdensbilleder og normer for adfærd (March & Olsen). Men spørgsmålet er, om det er det mest sandsynlige udfald.

For det andet er der tilgangen, der typisk peger på det naturlige i at lade sig inspirere af andre tilsvarende organisationer (isomorfi). Man har i Domstolsstyrelsen villet undgå de problemer, Domstolsafdelingen i Justitsministeriet havde haft, og har dermed i stedet lagt sig op ad andre statslige styrelser og styrelsens tilsvarende organisationer i udlandet. Dette kan ses som en indikator på mimetisk isomorfi, pga. usikre mål (styrelsen var en ny organisation) eller normativ isomorfi (styrelsens og retternes professionalisme er tæt forbundet). Dette kan også formuleres som, at man har oplevet en konflikt mellem hvad, man er (eller rettere var i Domstolsafdelingen), og hvad man bør være. Dekobling ser imidlertid ikke ud til at være fremherskende. Oplevelsen af, at man ikke kan tilfredsstille alle parter hele tiden, er nærværende i casen – men det opleves nærmest som et ret banalt vilkår. Men konflikterende krav fra omverdenen kan og vil sikkert ændre sig. Fx kan kritikken af dommernes biindtægter skærpes. Og skønt dette område ikke indgår i styrelsens arbejdsopgaver, er det et emne, der kan påvirke dommernes og generelt set den dømmende magts image. Men det afgørende spørgsmål er, om styrelsen med dekolpling kan undgå konfrontation. Det mener jeg ikke er sandsynligt, for hvis der er tale om stærke modsætninger, der fremføres ofte og af mange, er denne ”løsningsmodel” ikke tilstrækkelig i længden.

For det tredje har vi virusteorien. Også den har problemer med hensyn til at belyse modsætninger. Det er således også et ret uomgængeligt faktum, at ændringer nødvendigvis må have en vis indkøringsperiode. Translation af organisationsopskrifter er der, som nævnt, en del af. Men igen kan man anføre, at dette i og for sig ikke er særligt overraskende. Ingen organisationer har de helt samme omstændigheder, og Domstolsstyrelsen er underlagt specielle betingelser, når den skal administrere den dømmende magt. Dette nødvendiggør tilpasning via translation for at undvige konflikter. De konflikter, der måtte være mellem

forskellige hensyn bliver godt nok fremdraget af Røvik, da de kan betegnes som årsagerne til translation. Men effekten bliver en indkapsling af modsætningerne, de bliver så at sige opløst i oversættelsesprocesserne. Potentialet i denne tilgang er, at man i højere grad fokuserer på translation som en fortløbende proces, hvad Røvik da også gør. Nye opskrifter kommer til, nye oversættelser finder sted, og gamle opskrifter kasseres. Men man må stadig påpege, at det ligner en forståelse af fredelig sameksistens mellem modsætninger. Det minder en del om March & Olsens tilgang, om end Røvik har meget mere blik for potentielle modsætninger og især forandringer; de er centrale i alle organisationer, og de forekommer hele tiden. Desuden fokuserer Røvik i sin tilgang mest på løsning af konflikter.

Endelig – med den fjerde tilgang – åbnes der for eksistensen af konflikter som et centralt vilkår i alle organisationer. Her fokuseres der på, at der mellem Domstolsstyrelsen og særligt dommerne samt Finansministeriet er tale om, at forskellige meningsmønstre brydes – om end på meget forskellig vis. Og det må vurderes til at være væsentligt for at forstå Domstolsstyrelsen og dens situation. Styrelsens forsøg på at kombinere de mange hensyn (judiciel uafhængighed, økonomisk effektivitet, åbenhed, kvalitet, service osv.), kan ses som et led i en transformationsproces. Dvs. nye institutionelle positioner skabes, men den generelle pointe er, at det ikke fører til stabilitet, men snarere til nye konfliktlinjer. Fx skal man ikke glemme, at der er nogen kritik i omverdenen – fx vedrørende sagsbehandlingstider eller retsafgifternes størrelse. Eventuelle tiltag i relation til disse kritiske forhold kan meget vel blive nogle af de nye temaer for fremtidige modsætninger. Også spørgsmålet om relationen til Finansministeriet er interessant. Kan Domstolsstyrelsen skabe en mere ”lige kamp” på flere områder? Ikke kun i forhold til eksemplet med direkte indblanding, men også til en mere indirekte påvirkning – nemlig den, Finansministeriets udøver ved at være en meget dominerende part i at sætte den forvaltningspolitiske dagsorden.

March & Olsens formål med deres forskning er at fokusere på sammenhold og fællesskab, fordi de skriver sig op imod individuelt baseret kosekvenslogik som i fx Public Choice. Og det er formodentlig netop derfor de behandler konflikter noget stedmoderligt. Inden for rammerne af en meningsbaseret institutionel organisationsteori giver isomorfi- og dekoblingstanker bud på løsninger af konflikter ved at lægge låg på dem (ved ensretning eller handling som ceremoni). Det gælder også for Røvik. Oversættelser modererer eller hindrer konflikter på sigt. Friedland & Alford ser derimod konflikter som drivkraften i udviklingen, og mener, at der kun findes midlertidige løsninger, inden nye modsætninger manifesterer sig.

En af årsagerne til de teoretiske afvigelser kan være forskellige måder at opfatte begreberne ”organisation” og ”institution” på. March & Olsen er fx ofte ikke klare i deres skelnen. Man får indtrykket af, at de to begreber stort set dækker det samme. Dette kan meget vel være medvirkende til at forklare, hvorfor de ikke behandler konflikt og forandring ret meget. Fastholder man en skelnen man kan sige, at institutioner er mere stabile og konfliktfri end organisationer, fordi disse trækker på forskellige og ofte modstridende institutionelle tankesæt. I modsætning til dette kan fx nævnes Røvik, der sonderer klart mellem de to begreber. Han ser på institutioner (”organisationsopskrifter”), der ”rejser ind i” organisationer, udfordrer deres identitet (konflikt) og translateres (forandring). Også Friedland & Alford holder de to begreber adskilt. Fx ved at påpege hvordan institutionelle meningsmønstre eller logikker skaber mening og baggrund for handling i organisationer (Friedland & Alford 1991:253).

Man kan med Morgan (1986) sige, at der er opstillet et antal forskellige billeder af organisationen ("images of organizations"). Dette er ikke ensbetydende med, at nogle nødvendigvis er mere "rigtige" end andre. Teorierne stiller skarpt på hver deres forhold, såsom fællesskab, overvindelse af konflikter, lighed med andre organisationer eller institutionel konflikt. At bredden kan give empirisk forståelse, har jeg vist med begrebernes anvendelse i forhold til Domstolsstyrelsen. Virkeligheden i organisationer er kompleks, og alt efter de teoretiske "briller", man har på, ser man bestemte forhold og undlader andre<sup>xi</sup>.

Men, hvis man fastholder udgangspunktet – hvilken position er da bedst til at belyse konflikter, håndtering af disse samt forandringer i en organisation som Domstolsstyrelsen? Jeg vil mene, at det mest egnede – og dermed det bedste udgangspunkt for videre teoriudvikling – er en art kombination af Røvik og Friedland & Alford. Røviks styrke er, at han kommer med gode og inspirerende teser om, hvordan organisationer reagerer, når de skal indarbejde nye institutionaliserede opskrifter og samtidig bevare deres identitet. Til gengæld er han ikke stærk, hvad konflikt eksplicit angår. En indikator på det er bl.a., at der i hans bog på over 300 sider kun to steder er mindre henvisninger til konflikter i referencelisten. Translation er mest forstået som en indkapsling af konflikter, og spørgsmålet om magtspelet i forbindelse med, hvordan det skal ske, berøres ikke meget. Desuden må man formode, at nogle modsætninger er så store, at man ikke blot kan overvinde dem via forskellige former for translation. Friedland & Alford er så til gengæld meget eksplicitte, hvad disse kritikpunkter af Røvik angår. De lægger vægt på at se de fundamentale konfliktlinjer, der ikke opløses nemt, og som erstattes af nye konflikter mellem meningsmønstre (transformation) samt på at diskutere magt til at sætte den institutionelle dagsorden. Men man kan indvende, at de forbigår, at mange organisationer har ret fredelige betingelser i lange perioder. Det store spørgsmål er selvfølgelig, hvordan man ud fra disse to positioner kan finde en tredje, der indeholder det bedste fra dem, og jeg skal ikke foregive at ligge inde med det endelige svar. Men det forekommer at være en vej frem.

## Litteratur

- Brunsson, Nils (1989): *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Action in Organizations*, New York: John Wiley
- Christensen, Jens Peter & Claes Nilas (2001): "Domstolene i skudlinjen." Interview med højesteretspræsident Niels Pontoppidan. *Administrativ Debat*. Nr. 1, april, pp. 1-5.
- Czarinawska. B. & G. Sevón (eds.) (1996): *Travel of Ideas*, New York: Walter de Gruyter.
- Domstolsstyrelsen (2001a): *Beretning 2001*, Holbæk: CenterTryk.
- Domstolsstyrelsen (2001b): *Danmarks Domstole. Virksomhedsregnskab 2001*, Holbæk: CenterTryk.
- Domstolsstyrelsen (2000): *Beretning 1999-2000*, Holbæk: CenterTryk.
- Domstolsudvalget (1996): *Domstolsudvalgets Betænkning - Betænkning nr. 1319*, København.
- DiMaggio, Poul J. & Walter W. Powell (1991): "Introduction", in Powell, Walter W. & P. J. DiMaggio (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.
- DiMaggio, P.J. & W.W. Powell (1983): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48, pp. 147-160.
- Friedland, Roger & Robert R. Alford (1991): "Bringing Society Back in: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions", in Powell, Walter W. & Poul J. & DiMaggio (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Hansen, Karin (1991): "Det institutionelle perspektiv inden for den politiske videnskab", *Politica*, nr.2, pp. 136-153.
- Lov nr. 401 (1998): Lov om Domstolsstyrelsen af 26.6.1998.
- Lunn, Michael (2000): "Justitsministeriets syn på dommerstanden", in Gade, Peter, Claus Larsen & Bjarne Pedersen (red.): *Dommeren i det 20. århundrede*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Meyer J. W. & B. Rowan (1997): "Institutional Organizations: Formal structure as myth and ceremony", *American Journal of Sociology*, 83, pp. 340-363.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1995): *Democratic Governance*, New York: The Free Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.
- Morgan, Gareth (1986): *Images of Organization*, London: Sage.
- Powell, W.W. (1991): "Expanding the Scope of Institutional Analysis", in Powell, Walter W. & P. J. DiMaggio (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved årtusindskiftet*, Oslo: Fagboklaget.
- Scott, W: Richard (1995): *Institutions and Organizations*, London: Sage Publications.
- Scott, W: Richard (1994): "Institutions and Organizations. Toward a Theoretical Synthesis", in Scott. W.R., John W. Meyer and Associates: *Institutional Environments and Organizations*, London: Sage Publications.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (1994): "Ny-institutionalismen", *Grus*, nr. 43, pp. 5-21

**RESEARCH PAPERS from the Department of Social Science**

**To obtain a copy:**

**The papers can be downloaded free from the following address:**

<http://www.ssc.ruc.dk/>

**Paper-ready copies can also be obtained at a price of 40 DKK**

**Request and order for paper-ready copies can be made to the following address:**

**Secretary Janni Villadsen**

**Department of Social Sciences**

**Roskilde University**

**P.O box 260**

**4000 Roskilde**

**Phone +45 4674 2597**

**Fax + 45 4674 3080**

**Research Paper no. 1/00**

Birgit Jæger  
SCOT in Action

**Research Paper no. 2/00**

Leopold Galicki  
Det Sociologiske Værksted

**Research Paper no. 3/00**

Anders Mathiesen  
Nyliberalismen – og de ‘stærke’ ledere

**Research Paper no. 4/00**

Eva Sørensen & Jacob Torfing  
Kompetenceudvikling i Danmark

**Research Paper no. 5/00**

Susana Borrás  
Science, technology and innovation in European Politics

**Research Paper no. 6/00**

Lars A. Engberg  
Social housing in Denmark

**Research Paper no. 7/00**

John Andersen  
Køn, klasse og ligestilling

**Research Paper no. 8/00**

Anne Reff Pedersen, Svend Bayer og Nina Middelboe  
En præsentation af KIT  
- At arbejde med kvalitative interview via lyd

**Research Paper no. 9/00**

Povl A. Hansen och Göran Serin  
Industrins teknologistruktur i  
Öresundsregionen

**Research Paper no 10/00**

Jesper Jespersen  
ØMUéns politiske økonomi

**Research Paper no 11/00**

Jesper Jespersen  
Makroøkonomisk teori og ØMUén

**Research Paper no 12/00**

Lars Fuglsang  
Three perspectives in science,  
technology and society studies (STS)  
in the policy context

**Research Paper no 13/00**

Jacob Torfing  
Velfærdsstatens diskursivitet

**Research Paper no 14/00**

Christel Stormhøj  
Feminist politics after  
poststructuralism

**Research Paper no 15/00**

Anders Chr. Hansen  
Critical Assumptions in Estimation  
of Non-Renewable Resource Capital  
Consumption

**Research Paper no 16/00**

Anders Chr. Hansen  
Environmental Kuznets Curves  
and some Danish Experiences

**Research Paper no 17/00**

Ada Scupola  
Marketing In the Electronic  
Marketplace: A Complementarity  
Approach

**Research Paper no 18/00**

Povl A. Hansen & Göran Serin  
Lavteknologiske produktioner,  
materialer, innovationer og  
konkurrenceevne.  
- eksempler fra den danske  
metalemballageindustri

**Research Paper no 1/01**

Karina Sehested  
Investigating urban governance -  
from the perspectives of policy  
networks, democracy and planning

**Research Paper no 2/01**

Sven R. Larsson  
Price stickiness and consumption  
hedging

**Research Paper no 3/01**

Helle S. Andersen  
What role does trust play in networks  
steering?

**Research Paper no 4/01**

John Andersen  
From Urban Movement to  
negotiated  
Entrepreneurialism.

**Research Paper no 5/01**

Hans Aage  
Transition til Demokrati og velstand



**Research Paper no 6/01**

John Andersen & Lars Bohn  
Kgs. Enghave - by, beboere og trafik

**Research Paper no 7/01**

Bent Greve  
Labour Market Issues in the  
European Community

**Research Paper no 8/01**

Anders Chr. Hansen  
Den grønne budgetreform i  
Danmark

**Research Paper no 9/01**

Torben Bech Dyrberg  
Foucault's overarching  
Concept of power as governmentality

**Research Paper no 10/01**

Jesper Jespersen  
John Maynard Keynes (1883-1946)  
Århundredets makroøkonom

**Research Paper no 11/01**

Susana Borrás & Michael Kluth  
Integration in times of instability:  
Exchange rate and monetary co-  
operation in Mercosur and the EU

**Research Paper no 12/01**

Ada Scupola  
The Impact of Electronic Commerce  
on Industry Structure-The Case of  
Scientific, Technical and Medical  
Publishing

**Research Paper no 13/01**

Udgået

**Research Paper no 14/01**

Jacob Alsted  
Models of human motivation in  
sociology

**Research Paper no 15/01**

Lars Bohn  
Magt og demokrati

**Research Paper no 16/01**

Søren H. Jensen & John Andersen  
The Orestadproject – urban  
revitalisation?

**Research Paper no 17/01**

Anders Chr. Hansen  
Den grønne budgetreform i Europa

**Research Paper no 18/01**

Birgit Jæger  
Strengths and Weaknesses of  
Constructivistic Studies of  
Technology

**Research Paper no 19/01**

Torben Bech Dyrberg  
Racist, nationalist and populist trends  
in recent danish politics

**Research Paper no 01/02**

Anders Chr. Hansen  
Overforbrug og bæredygtig udvikling

**Research Paper no 2/02**

Eva Sørensen  
Netværksdemokratiet i byen

### **Research Paper no 3/02**

John Andersen & Trine Nordgaard  
Kampen om rummet  
- om trafikpolitik og kvarterløft i  
Kgs. Enghave

### **Research Paper no 4/02**

Lars Bohn & John Andersen  
Levevilkår og trafik i Kgs. Enghave  
- resultater af en spørgeskema-  
undersøgelse

### **Research Paper no 5/02**

Sven R. Larson  
Consumption Hedging as a  
Means of Uncertainty Management

### **Research Paper no 6/02**

Prof. Bent Greve  
Is a supranational strategy  
for social inclusion possible?

### **Research Paper no 7/02**

Trine Nordgaard  
Rum, magt og mobilitet

### **Research Paper no 8/02**

Anders Mathiesen  
Sociologiske feltanalyser

### **Research Paper no 9/02**

Anders Mathiesen  
Rapport fra Feltanalysespeciale-  
workshopén på Socialvidenslab

### **Research Paper no 10/02**

Lektor Peter Høilund & Lektor  
Søren Juul  
Udkast til en kritisk normativ teori  
for socialt arbejde

### **Research Paper no 11/02**

Gunnar Gjelstrup  
Beslutningsprocesser og netværk i en  
lille landkommune

### **Research Paper no 12/02**

Bodil Bjerg Nielsen  
Et diskursanalytisk perspektiv på en  
policy proces eksemplificeret med  
sagen om Marstal Nav

### **Research Paper no 13/02**

John Andersen  
Between community empowerment  
and elitist corporatism  
- the struggles about urban policy in  
Copenhagen

### **Research Paper no 14/02**

Gunnar Gjelstrup  
Forandringsprocesser i tre nordiske  
bydele

---

<sup>i</sup> Jeg vil rette en tak til de personer i Domstolsstyrelsen, som har hjulpet mig – både praksis og ved at bruge deres tid på at blive interviewet.

<sup>ii</sup> Dette papir er et forarbejde til en artikel, der publiceres i 2003.

<sup>iii</sup> For at opklare eventuelle misforståelser af nogle af forfatterens argumentationer, skal det siges, at DiMaggio & Powells artikel fra 1983 er væsensforskellig fra, hvad de senere har publiceret. Jeg refererer fx til DiMaggio & Powell (1991) samt til Powell (1991). Begge referencer er eksempler på en udvikling i deres teoretiske tilgang siden deres fælles artikel fra 1983.

<sup>iv</sup> Det er vigtigt at understrege, at dette er en organisationsanalyse, der ikke er baseret på en juridiske tilgang. Særlige forhold ved organisationen – som fx dens professionalisme eller placering inden for staten – bliver der selvfølgelig taget højde for som i tilsvarende analyser.

<sup>v</sup> Selv om March & Olsen ikke udelukkende har en organisationsteoretisk tilgang, idet den lige så vel eller overvejende er politologisk, er der mange elementer, som også er blevet brugt i organisationsteoretiske studier. Desuden er de set både med skandinaviske og amerikanske øjne centrale forfattere på området, som det ville være misvisende at forbigå.

<sup>vi</sup> March & Olsens forfatterskab har givet anledning til omfattende kommentarer – alle skal og kan ikke omtales her. Men nok et eksempel på tematisering af potentiel konflikt ligger i, at de på trods af deres afstandtagen til rational choice teorier alligevel antyder flere steder, at såvel integration ("det passende logik") som aggregering ("konsekvenslogik") er til stede. Således åbnes der lidt op for, at aktører kan forfølge deres egeninteresser ud fra eksogene præferencer. De vil både "blæse og have mel i munden", uden dog at tage en diskussion af, hvordan disse to tilgange skal forbindes i praksis (jf. Hansen 1991:142).

<sup>vii</sup> Bl.a. fremfører han også, at organisationer er stillet over for modsatrettede typer af krav: For det første skal de være entydige, forudsigelige, producere ensartet, have en enig kultur og lignende ("handlingsorganisationen"). For det andet skal organisationen efterleve inkonsistente krav fra de institutionaliserede omgivelser, og dermed afspejle flertydighed, forskellige holdninger og kulturer, producere forskelligartet output mv. ("den politiske organisation"). Og organisationen kan ikke efterleve disse to idealtyper samtidigt.

<sup>viii</sup> Her kan man dog som Scott (1995:129) tilslutte sig det argument, at symbolsk forandring ikke kun er blålys. Symboler er således væsentlige led i den socialt skabte mening.

<sup>ix</sup> Der bør nævnes, at andre beskæftiger sig med translation af institutionelle forskrifter, se fx Czarniawska & Sevón (1996 eds.)

<sup>x</sup> Dette er meget parallelt til Scott (1995:42), hvor han understreger at man som aktør tager for givet, at man er borger, ansat etc., men at disse typer af aktører er sociale konstruktioner, der vedligeholdes og ændres gennem social interaktion.

<sup>xi</sup> Dette er påpeget af flere. En af de mere fremherskende er Morgan (1986).