

Hanne Foss Hansen

Kun i mørke er alle katte grå. Refleksioner over copycat-praksis og dennes effekter

Vi kender eksempler på, at efterligningspraksis har præget udviklingen i det politisk-administrative system langt tilbage i historien. Indførelsen af ministerstyre i 1848 er blot et eksempel. Først i de senere år er samfundsforskerne imidlertid for alvor begyndt at interessere sig for fænomenet, måske fordi omfanget af efterligningspraksis er steget. Vi har dog fortsat langt fra en fyldestgørende forståelse for, hvorfor efterligningspraksis forekommer, og hvilken betydning og effekt denne form for praksis har. Efterligningspraksis kan både være rationel og symbolsk. Efterligningspraksis fremmes af en række faktorer, herunder organisatorisk afhængighed, opgave- og identitetsusikkerhed, ambitionsniveau, professionalisering samt netværksstruktur og -deltagelse. Det antages ofte i litteraturen, at efterligningspraksis fører til ensliggørelse. Nyere analyser viser imidlertid, at efterligningspraksis ofte resulterer i store variationer i lokal praksis. Snak om organisering og policy ensliggøres tilsyneladende lettere end handling.

Introduktion

Organisering af strukturer og processer i det politisk-administrative system kan følge forskellige former for praksis. En form for praksis er at organisere, som man plejer. Denne logik, som fører til opretholdelse af status quo, kan betegnes rutinepraksis. En anden form for praksis er at skabe noget nyt. Denne form kan betegnes innovationspraksis. En tredje form er at udvikle organisering ved at benytte sig af organisatoriske løsninger eller modeller, som andre har skabt. Denne form for praksis kan betegnes efterligningspraksis. Sidstnævnte form, efterligningspraksis, er til diskussion i denne artikel.

Organisationer og organisationsfelter i det politisk-administrative system efterligner hinanden. Efterligning sker direkte i form af imitation af forbilledlige organisationer, organisationsfelter eller policyløsninger, og efterligning sker indirekte via adaption af „opskrifter“ på god organisering og god policy. Opskrifter kan være generelle. Det kan være opskrifter på struktur, på styringsprincipper og styringssystemer, og det kan være proces- og procedurestandarder knyttet til for eksempel sagstilletælling, offentlighedsprincipper, evaluering, personaleledelse, regnskabsaflægning mv. Opskrifter kan også være specifikke for et policyområde eller en sektor. Her kan for eksempel være tale om organisatoriske modeller vedrørende struktur eller ledelsesform for bestemte typer af offentlige organisationer. Opskrifter im- og eksporteres over organisatoriske grænser. Efterligning sker fra land til land, fra sektor til sektor og/eller fra organisation til organisation.

Internationalt har der i en årrække i den organisationssociologiske og forvaltningsorienterede litteratur været en tiltagende interesse for refleksion over og analyse af efterligningspraksis. Et tidligt, og efterhånden klassisk bidrag er DiMaggio

Hanne Foss Hansen

Kun i mørke er alle katte grå. Refleksioner over copycat-praksis og dennes effekter

Vi kender eksempler på, at efterligningspraksis har præget udviklingen i det politisk-administrative system langt tilbage i historien. Indførelsen af ministerstyre i 1848 er blot et eksempel. Først i de senere år er samfundsforskerne imidlertid for alvor begyndt at interessere sig for fænomenet, måske fordi omfanget af efterligningspraksis er steget. Vi har dog fortsat langt fra en fyldestgørende forståelse for, hvorfor efterligningspraksis forekommer, og hvilken betydning og effekt denne form for praksis har. Efterligningspraksis kan både være rationel og symbolsk. Efterligningspraksis fremmes af en række faktorer, herunder organisatorisk afhængighed, opgave- og identitetsusikkerhed, ambitionsniveau, professionalisering samt netværksstruktur og -deltagelse. Det antages ofte i litteraturen, at efterligningspraksis fører til ensliggørelse. Nyere analyser viser imidlertid, at efterligningspraksis ofte resulterer i store variationer i lokal praksis. Snak om organisering og policy ensliggøres tilsyneladende lettere end handling.

Introduktion

Organisering af strukturer og processer i det politisk-administrative system kan følge forskellige former for praksis. En form for praksis er at organisere, som man plejer. Denne logik, som fører til opretholdelse af status quo, kan betegnes rutinepraksis. En anden form for praksis er at skabe noget nyt. Denne form kan betegnes innovationspraksis. En tredje form er at udvikle organisering ved at benytte sig af organisatoriske løsninger eller modeller, som andre har skabt. Denne form for praksis kan betegnes efterligningspraksis. Sidstnævnte form, efterligningspraksis, er til diskussion i denne artikel.

Organisationer og organisationsfelter i det politisk-administrative system efterligner hinanden. Efterligning sker direkte i form af imitation af forbilledlige organisationer, organisationsfelter eller policyløsninger, og efterligning sker indirekte via adaption af „opskrifter“ på god organisering og god policy. Opskrifter kan være generelle. Det kan være opskrifter på struktur, på styringsprincipper og styringssystemer, og det kan være proces- og procedurestandarder knyttet til for eksempel sagstilletælling, offentlighedsprincipper, evaluering, personaleledelse, regnskabsaflæggelse mv. Opskrifter kan også være specifikke for et policyområde eller en sektor. Her kan for eksempel være tale om organisatoriske modeller vedrørende struktur eller ledelsesform for bestemte typer af offentlige organisationer. Opskrifter im- og eksporteres over organisatoriske grænser. Efterligning sker fra land til land, fra sektor til sektor og/eller fra organisation til organisation.

Internationalt har der i en årrække i den organisationssociologiske og forvaltningsorienterede litteratur været en tiltagende interesse for refleksion over og analyse af efterligningspraksis. Et tidligt, og efterhånden klassisk bidrag er DiMaggio

og Powells artikel „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational fields“, publiceret første gang i 1983 og i en revideret og viderebearbejdet version i 1991. Den tidlige diskussion har udgjort en vigtig basis for betydelige skandinaviske bidrag, for eksempel Kjell Arne Røviks tanker om multistandardorganisationer (Røvik, 1992) og organisationsopskrifters spredning (Røvik, 1998) og svenske forskeres tænkning vedrørende betydningen af standarder (Brunsson og Jacobsson, 1998).

I Danmark har diskussionen af fænomenet hidtil været begrænset, og der er kun gennemført relativt få empiriske analyser. Fremtrædende eksempler er Ole Gregersens analyser af de kommunale socialforvaltningers udvikling (for eksempel Gregersen, 1995) og Eva Zeuthen Bentsens analyser af trojkaledelsesmodellen i sygehusvæsenet (Bentsen, 1997). Det er på denne baggrund positivt, at *Politicas* redaktion har taget initiativ til et temanummer om dette interessante fænomen.

I denne artikel diskuteres med udgangspunkt i litteraturen følgende tre problemstillinger:

- Hvorfor efterligner organisationer og organisationsfelter hinanden?
- Hvilke omstændigheder og kontekster synes i særlig grad at fremme efterligningspraksis?
- Hvilken betydning og effekt har organisatorisk efterligning?

Der lægges i forlængelse af sidstnævnte problemstilling særlig vægt på kritisk at reflektere over, hvorvidt forestillingen i den „klassiske“ teori (DiMaggio og Powell, 1983; 1991, jf. ovenfor) om, at efterligningspraksis fører til ensliggørelse af organisationer og organisationsfelter, holder vand.

Diskussionen i artiklen er primært teoretisk og begrebsmæssig, men empiriske eksempler trækkes ind undervejs til illustration af ræsonnementer og pointer. Det skal kraftigt understreges, at de empiriske eksempler udelukkende er illustrationer og ikke udgør nogen form for dokumentation. Der er i de fleste tilfælde tale om empiriske eksempler, som i sig selv burde være, og i nogle tilfælde har været, genstand for dybdegående og langt mere multifacetteret tolkning.

Kort om centrale begreber og det overordnede perspektiv

I den internationale litteratur er begrebet „isomorphism“ centralt. Isomorphism, eller på dansk isomorfisme, har traditionelt været defineret som „a constraining process that forces one unit in a population to resemble other units that face the same set of environmental conditions“ (DiMaggio og Powell, 1991: 66 med reference til Hawley, 1968). Begrebet efterligningspraksis anvendes i denne artikel i en lidt udvidet betydning af den traditionelle definition af begrebet „isomorphism“. Ud over „unit-to-unit“ efterligning inkluderer begrebet efterligningspraksis her også efterligning, der sker via adoption af opskrifter på organisering. Med opskrifter menes institutionaliserede standarder (Røvik, 1998: 11), dvs. standarder eller formelementer, der af mange opfattes som positive forbilleder for organisering. Institutionaliserede standarder opfattes som rigtige, hensigtsmæssige, effektive, moderne eller lignende.

I litteraturen anvendes også begreberne imitation og kopiering. Der er ingen grund til her at gennemføre en længere diskussion af nuancerne i definitionerne på disse begreber. Men det er vigtigt at understrege, at bevidstløs imitation eller kopiering, eller med en udenlandsk term „mimetic isomorphism“ (DiMaggio og Powell, 1991: 69) kun udgør en delmængde af det, der her betegnes efterligningspraksis.

I litteraturen skelnes således mellem flere forskellige former for efterligningspraksis. Efterligningspraksis kan være enten konkurrencepræget („competitive“) eller institutionel. Konkurrencepræget efterligningspraksis, der er udtryk for tilpasning til markedskonkurrence, er typisk knyttet til organisationer eller organisationsfelter, der er karakteriseret ved at have stærke tekniske omgivelser i form af kunder, leverandører og konkurrenter. Konkurrencepræget efterligningspraksis har særligt været diskuteret inden for det populationsøkologiske paradigme (for en god oversigt se for eksempel Morgan, 1986).

Institutionel efterligningspraksis, der er udtryk for tilpasning til værdier og normer, er typisk knyttet til organisationer eller organisationsfelter, der er karakteriseret ved at have stærke institutionelle omgivelser i form af veludviklede formelle og uformelle regelsystemer, normer mv. (for en uddybende diskussion af sondringen tekniske versus institutionelle omgivelser, se Scott, 1987: 126; Beck Jørgensen, 1999: 49; Foss Hansen, 1999b: 281). Institutionel efterligningspraksis kan antage flere forskellige processuelle former (DiMaggio og Powell, 1991: 67ff.). Den kan være tvangsbetonet, dvs. have baggrund i eksternt, autoritativt pres. Den kan være mimetisk, dvs. have karakter af det, der ovenfor betegnedes bevidstløs imitation eller kopiering, eller den kan være normativ, dvs. være et resultat af professionalisering. Det er karakteristisk for DiMaggio og Powells „klassiske“ artikel, at den ikke indeholder overvejelser over de adopterende organisationers og organisationsfelters motiver for efterligning. Efterligning ses som en kontekstuel drevet proces.

En betydelig del af litteraturen om efterligning har på denne baggrund taget udgangspunkt i et spredningsperspektiv, hvor analysens fokus har været på de institutionaliserede standarder, på opskrifterne, deres tilblivelse og udbredelse (for eksempel Røvik, 1998; Bentsen, 1997; Gregersen, 1995). I modsætning hertil er perspektivet i denne artikel primært et optagerperspektiv. Dette betyder, at analysens fokus er på den optagende, den adopterende, den efterlignende aktør, på dennes motiver og adfærd samt på konteksten omkring denne. Heri ligger også en kritik af DiMaggio og Powells fravalg i forhold til at inddrage mere mål-middel rationelle forklaringsmodeller som en del af den samlede forståelse af efterligningspraksis.

Ekskurs I: Efterligningspraksis er ikke noget nyt

Inden behandlingen af de tre problemstillinger, der blev præsenteret indledningsvist, er det imidlertid på sin plads at slå fast, at efterligningspraksis ikke er noget nyt empirisk fænomen. Eksemplet nedenfor, som vedrører et betydeligt formativt tidspunkt i dansk forvaltningshistorie, illustrerer dette. Der kunne uden tvivl trækkes endnu ældre eksempler frem, men næppe nogle der set med nutidens briller har haft så vidt- og langtrækkende betydning.

Illustrativt eksempel I:

I 1848 gennemførtes i Danmark en administrativ reform. Denne indførte ministerstyre samt understregede princippet om forvaltningens opbygning efter faglige, policyområdeorienterede kriterier. Kritikere af det hidtidige system, der havde været baseret på kollegiale og til dels geografiske principper, henviste blandt andet til de gode erfaringer med ministerstyre i Preussen, som havde indført det i 1808, og Norge, som havde indført det i 1814. Ministerstyret var skabt i Frankrig i slutningen af 1700-tallet. Den syvdelte områdeopdeling, baseret på et udenrigs-, et krigs-, et marine-, et justits-, et kultus-, et finans- og et indenrigsministerium, byggede også på udenlandske forbilleder. Sverige havde for eksempel etableret en tilsvarende syvdelte forvaltningsstruktur ved sin „departementalreform“ i 1840 (Knudsen, 2000; Foss Hansen, 1999a; Premfors, 1999; Christensen og Roness, 1999).

Ud over at illustrere, at efterligningspraksis har mange år på bagen, viser eksemplet også, at efterligningspraksis er vævet ind i andre former for forandringsprocesser. Den administrative reform i Danmark i 1848 var ikke alene en efterligning af „moderne“ principper benyttet i andre lande. Den var også udtryk for et forsøg på at bevæge udviklingen væk fra erkendte problemer, ligesom den var vævet ind i en politisk interessekamp. Det hidtidige forvaltningssystem var i mange år blevet kritiseret for at være uoversigtligt og omstændeligt. Finansforvaltningen havde været utilstrækkelig. Der havde været statsbankerot i 1813. Det skulle nødvendigvis ske igen. Den administrative reform havde mange fortalere, også fortalere uden for den politiske opposition, der i samme periode kæmpede for at få enevælden afløst af en fri forfatning. Formodentlig af samme grund iværksattes den administrative reform også før reformen af det politiske system, men samtidig først på det tidspunkt, hvor det stod temmelig klart, at også en politisk reform måtte komme. Denne gennemførtes med vedtagelsen af Grundloven i 1849.

Hvorfor efterligningspraksis?

Med eksemplet er der også taget på hul på diskussionen af den første problemstilling, det vil sige diskussionen om, hvorfor organisationer og organisationsfelter efterligner hinanden. Det anførte eksempel må tolkes som udtryk for en bevidst, rationel adoption af en ny struktur, idet den nye struktur betragtedes som og blev et funktionelt redskab til løsning af erkendte problemer. Men der kan også være andre årsager til efterligningspraksis.

Illustrativt eksempel II:

Hovedstadens Sygehusselskab indførte i 1998 centerstruktur på Frederiksberg Hospital. Rigshospitalet, der synes at være et forbillede, havde indført en lignende struktur nogle år tidligere. Empiriske analyser gennemført på Medicinsk Center på Frederiksberg Hospital viser, at centerstrukturen ikke har ændret holdninger og adfærd på produktionsniveau, hvor læger og plejepersonale møder patienterne (Lindermann og Nielsen, 2000).

Hvordan skal vi tolke dette eksempel? Hovedstadens Sygehusselskab kan have adopteret centerstrukturen rationelt som et organisatorisk redskab. Men strukturen synes ikke i praksis at få en redskabsmæssig funktion. En anden tolkning er derfor, at strukturen er adopteret som et symbol, som en passende struktur for hospitalsorganisering ved årtusindskiftet. Organisationer og organisationsfelter adopterer ofte strukturer eller procedurer som symboler. I denne situation adopteres en opskrift, fordi det er passende, ud fra devisen „so ein Ding müssen wir auch haben“. Adoptering sker ikke, fordi den adopterede standard skal tjene som redskab til problemløsning, men fordi den formodes at være legitimitetsforøgende. Legitimitetsforøgelsen søges skabt ved, at symbolet spejler værdier, som (det opleves at) centrale aktører - ofte aktører i omverdenen, som man ønsker at stå sig godt med - betragter som væsentlige. I sådanne situationer kobles den adopterede standard ofte løst til organisationens andre formelementer og til organisationens kerneaktiviteter. Symbolet isoleres så at sige, således at det ikke forstyrrer kerneaktiviteterne (Meyer og Rowan, 1991; Røvik, 1998: 298ff.).

Sondringen mellem redskabsorienteret versus symbolsk adoption er analytisk. Empirisk kan det være svært klart at afdække om efterligningspraksis har den ene eller den anden karakter. For det første kan der foregå en interessekamp mellem forskellige aktører, der ønsker at adoptere på forskelligt grundlag. Og det kan meget vel være tilfældet i hospitaleksemplet. Her kan man tænke sig, at Hovedstadens Sygehusselskab efterligner med rationelle intentioner, mens medarbejdere ude i systemet ønsker status quo opretholdt og derfor forsøger at isolere den nye struktur som et symbol.

For det andet kan faktorer som tid og proces have en selvstændig betydning. Standarder, der er adopteret som symboler, kan over tid udvikle sig til funktionelle redskaber. Hovedstadens Sygehusselskab kan således have adopteret den nye struktur vel vidende, at den kun ville få en symbolsk betydning på kort sigt, men samtidig satsende på, at når den først var inden for murene, ville dens redskabsmæssige betydning udvikles over tid. Endelig for det tredje kan selve begrebet redskabsmæssig betydning tillægges varierende indhold. I klassisk forstand vil redskabsmæssig betydning knyttet til en centerstruktur være defineret som ændrede beslutningsprocedurer, kompetencefordeling og samarbejdsstrukturer. En anden og blødere form for redskabsmæssig betydning kan være meningsdannelse og udvikling af en ny form for organisatorisk identitet (Brunsson og Jacobsson, 1998: 153f.).

To andre årsager til efterligningspraksis er også tænkbare. Efterligning kan være tvunget, et resultat af regulering.

Illustrativt eksempel III:

I 1970'erne oprettedes det første ældreråd i Danmark. I begyndelsen af 1990'erne oprettede mange kommuner ældreråd. I 1992 toppede den frivillige spredning af dette formelement. I 1995 blev vedtaget en lov, der per 1. januar 1997 gjorde det lovpligtigt at have et ældreråd. De sidste kommuner blev så at sige tvunget med. Der findes andre tilsvarende eksempler, for eksempel indførelsen af beskæftigelsesgaranti relateret til ungdomsydelsesordninger i sidste halvdel af 1980'erne (Gregersen, 1999).

Eksemplet illustrerer, hvordan innovation efterfulgt af efterligningspraksis til sidst kan føre til policyudformning i form af lovgivning, der igen fører til tvungen adoption blandt dem, der ikke allerede har tilpasset sig frivilligt.

Endelig kan efterligningspraksis have karakter af retfærdiggørelse. Man kan tænke sig situationer, hvor en ny struktur eller procedure implementeres, og ville være blevet implementeret uanset forbillede, men hvor beslutningen retfærdiggøres med henvisning til succesfulde forbillede og et behov for efterligning.

Fremmede faktorer: Afhængighed

Den anden problemstilling vedrører spørgsmålet om, hvilke faktorer, omstændigheder og kontekster, der fremmer efterligningspraksis. Den „klassiske“ teori (DiMaggio og Powell, 1991: 74ff) lister en række faktorer, der formodes at fremme efterligningspraksis. De væsentligste diskuteres nedenfor, ligesom der suppleres med andre forfatteres tilføjelser. Den klassiske teori er generisk. Forestillingen er, at den skal gælde alle former for organisationer og organisationsfelter. Den er altså ikke specifikt formuleret med den offentlige sektor i tankerne. Derfor må den også på en del punkter modificeres og videreudvikles.

Den første faktor, der forventes at fremme efterligningspraksis, er afhængighed. Jo mere afhængig en organisation er af en anden organisation, jo mere formodes den at efterligne denne. Tilsvarende, jo større grad af afhængighed af en fælles ressourcekilde i et organisationsfelt, jo større grad af adaption af fælles formelementer, der matcher ønsker og værdier hos den aktør, der sidder på de kritiske ressourcer.

Illustrativt eksempel IV:

Økonomistyrelsen under Finansministeriet har gennemført kampagner for oprettelse af controllerfunktioner i departementer, der har ansvar for forvaltningsområder med tilskudsordninger. Mange departementer har fulgt opfordringen. Enkelte har valgt ikke-efterligning og i stedet etableret andre organisatoriske formelementer, for eksempel evalueringsrutiner, der tjener som substitutter for en controllerfunktion.

Eksemplet illustrerer en situation, hvor de fleste efterligner, selvom det ikke er obligatorisk. Dels opfattes opskriften måske som et funktionelt redskab, dels er det vigtigt at „tækkes“ Økonomistyrelsen og Finansministeriet, eller i hvert fald ikke risikere at blive opfattet som et uvornt barn. Eksemplet er i øvrigt ret illustrativt i relation til den danske forvaltningspolitiske tradition. Dansk forvaltningspolitik har i større omfang, end det er tilfældet i de lande vi ofte sammenligner os med, haft karakter af udvikling gennem kampagner og frivillig adoption under kærligt overopsyn.

Fremmede faktorer: Usikkerhed

Den anden faktor, der forventes at fremme efterligningspraksis, er opgaveusikkerhed. Jo større opgaveusikkerhed, der knytter sig til en organisations eller et organisationsfelts opgaver, jo større tendens til efterligning af tilsvarende eller

beslægtede organisationer/organisationsfelter, der betragtes som succesfulde. Eksempler, der kan tolkes som udtryk for dette, har allerede været nævnt, nemlig ældreråd og ungdomsydelsesordninger. Den sociale sektor, herunder kommunernes ansvar for opgaveløsning, er et eksempel på et område med stor opgaveusikkerhed. Her forsøges tacklet socialt og politisk komplicerede problemer, til tider kaldet „ondartede problemer“ (Harmon og Mayer, 1986).

Ligeledes må det formodes, at spredning af standarder via efterligning sker hurtigere i sektorer præget af ondartede problemer, idet de allerede anvendte løsninger på sådanne områder lettere delegitimeres, hvorved der skabes rum for afprøvning af nye løsninger. Ingen løsninger kan siges at være ideelle, når opgaverne er ondartede.

Nyere teoridannelser peger på, at andre former for usikkerhed end opgaveusikkerhed kan fremme efterligningspraksis. Brunsson og Jacobsson (1998: 154) nævner for eksempel identitetsusikkerhed. Organisationer, der for eksempel som følge af et skift i institutionel kontekst, har en usikker eller uklar identitet, kan vælge at efterligne organisationer i den nye kontekst med sigte på at udvikle en passende identitet. De to forfattere nævner to interessante eksempler. For det første tidligere statslige institutioner, der er blevet privatiseret i aktieselskabsform, og som derfor vil søge at efterligne andre aktieselskaber. Konkrete eksempler i den danske sammenhæng er den tidligere rederivirksomhed i de danske statsbaner, det nuværende Scandlines A/S, eller den over flere fusionsfaser pågående udvikling af postvæsenets tidligere postgiro til BG Bank.

De to forfatters andet eksempel er stater med en usikker identitet. Nye demokratier må således formodes at efterligne veletablerede demokratiske stater, herunder muligvis adoptere demokratiske idealer/standarder mere entydigt end tilfældet er i „gamle“ demokratiske stater. Et dansk eksempel, om end på et andet politisk regimenniveau, kan siges at være kommuner med liberalt politisk styre, der for eksempel med hensyn til udlicitering efterligner, hvad der opfattes som liberale foregangskommuner, for eksempel Brixtoftes Farum, med sigte på at udvikle en klar liberal identitet.

Det bør diskuteres og analyseres om andre typer usikkerhed, ud over opgaveusikkerhed og identitetsusikkerhed, fremmer efterligningspraksis. Hvilken påvirkning har for eksempel politisk usikkerhed på et policyområde? Man kan forestille sig, at politisk usikkerhed, eller måske blot fravær af politisk opmærksomhed, fremmer forvaltningsinitieret efterligningspraksis relateret til tilsvarende eller beslægtede policyområder i andre lande.

Man kan også fundere over, hvad den usikkerhed, der stammer fra et i forhold til tidligere generelt øget samfundsmæssigt forandringstempo, betyder for efterligningspraksis? Betyder det i sig selv, at der sjældnere gives rum til grundige analyser og diskussioner i det politisk-administrative system, og at man i forlængelse heraf hurtigere end tidligere griber til efterligningspraksis? Forskere, der har studeret politisk efterligningspraksis fra USA til UK, konkluderer i hvert fald, at regeringer (og her må det underforstået være den engelske regering, for analysen viser, at efterligningspraksis er envejs) i en stadig mere kompleks og hastigt forandret verden leder efter opskrifter („ready-made policy solutions“). Sprog-

ligt går de så langt som at bruge betegnelsen, at der er et stort pres for at søge efter „a quick fix“ (Dolowitz, Greenwold og Marsh, 1999: 729).

Fremmende faktorer: Ambitionsniveau

Faktor tre, der forventes at fremme efterligningspraksis, er ambitionsniveau. Jo mere ambitiøse målsætninger der kendetegner en organisation eller et organisationsfelt, jo større legitimeringsbehov og jo større tendens til at efterligne andre organisationer, organisationsfelter eller standarder, der betragtes som succesfulde.

Illustrativt eksempel V:

Ambitionerne i dansk ulandsbistand er store, for eksempel målt på den andel af BNP, der anvendes til formålet. Der er en relativt stor grad af politisk konsensus om det høje ambitionsniveau, men der er også en politisk opposition og en mediemæssig interesse for at afdække projekter og indsatser, der er fejlslagne eller blot ikke giver tilstrækkelige resultater. Den første evaluering med sigte på at kontrollere, dokumentere og indsamle erfaringer med indsatsen blev gennemført i 1968. Fra 1982 og fremefter er evaluering gennemført systematisk. Udviklingen i dansk evalueringspraksis har i høj grad fulgt udviklingen i de anbefalinger, som OECD-samarbejdet på området har resulteret i (Wad, 1994; Dabelstein, 1998; Hansen og Hansen, 2000).

Eksemplet illustrerer et forvaltningsområde, hvor ambitioner og derfor også kontrol- og legitimeringsbehov er høje. Samtidig er det et område, hvor nye evalueringsopskrifter hurtigt importeres fra den internationale scene.

Fremmende faktorer: Professionalisering og ideologi

Faktor fire, der forventes at fremme efterligningspraksis, er professionalisering. Jo større grad af professionalisering, herunder rekruttering af professionelle medbringende værdier og normer fra deres uddannelses- og socialiseringsforløb, jo større tendens til efterligningspraksis. Denne forestilling synes frugtbar, når der tænkes på fremvæksten af en profession over tid. Tænk for eksempel på den juridiske professions historiske påvirkning af centraladministrationens sags-tilrettelæggelse.

I dagens forvaltningssystem er forholdene de fleste steder imidlertid meget mere sammensatte. Den „klassiske“ teoris simple forestilling kalder derfor på nuancering. I den offentlige forvaltning arbejder flere professioner typisk sammen inden for de samme mure med de sammenstød af værdier og principper, som dette ofte indebærer. Diskussionen af DJØFisering indikerer for eksempel, at der mange steder foregår en professionskamp. I forlængelse af det tidligere hospitals-eksempel: Skal ledelsesstrukturer på hospitaler baseres på klassiske lægefaglige, meritokratiske normer, på flerfaglige, samarbejdsorienterede „trojka“-principper eller på økonomisk-ledelsesorienterede direktør- og centerkonstruktioner? Hospitalsområdet er et godt eksempel på et organisationsfelt, hvor forskellige professioner, der i deres bagage medbringer forskellige værdisæt, konkurrerer om at beherske udviklingen, udbredelsen og adopteringen af institutionaliserede standarder.

På det politiske niveau kan der peges på en parallel faktor, der fremmer efterligningspraksis, nemlig ideologi. Den tidligere omtalte analyse af politisk efterligningspraksis mellem USA og UK peger i hvert fald på, at ud over det fælles sprog, så har fælles ideologi været en vigtig faktor, der har fremmet efterligning (Dolowitz, Greenwold og Marsh, 1999: 726).

Fremmede faktorer: Netværk

Faktor fem, der forventes at fremme efterligningspraksis, er netværksdeltagelse. Jo mere indflydelsesrige aktører i en organisation eller et organisationsfelt, for eksempel politiske eller administrative ledere, deltager i faglige, professionelle netværk, jo større tendens til efterligningspraksis. Tilsvarende, jo mere veludviklede netværk i et organisationsfelt, jo bedre grobund for efterligningspraksis. Ræsonnementets kerne her er, at netværk udgør et forum for diffusion af opskrifter.

Illustrativt eksempel VI:

I Danmark overlader Folketinget det normalt til de enkelte kommuner at bestemme, hvordan de vil organisere arbejdet med at føre den sociale lovgivning ud i livet. Med relativt hyppigt tilbagevendende lovændringer, et organisationsfelt bestående af blandt andet 277 kommuner og stærke netværk knyttet til for eksempel Kommunernes Landsforening, Den Kommunale Højskole og Forvaltningshøjskolen, konstitueres et rum for efterligningspraksis. Undersøgelser viser, at der har været stærke afsmitningseffekter kommunerne imellem for eksempel med hensyn til etablering af hjemmepleje, etablering af døgnhjemmepleje, sammenlægninger af hjemmepleje og plejehjem, indførelse af mål- og rammestyrt, gennemførelse af forvaltningssammenlægninger mv. De store kommuner er oftest innovatører. Afsmitningseffekten er stærkest mellem kommuner i samme amt, formodentlig fordi de mest betydningsfulde netværk er bundet til det amtslige niveau (Gregersen, 1999).

Eksemplet indikerer, at analyser af efterligningspraksis må arbejde mere dybdegående med netværksbegrebet, end det hidtil har været tilfældet. Måske bør der sondres mellem nære og fjerne aktører i netværk eller mellem intensive versus mere ekstensive netværksstrukturer? Eksemplet indikerer, at efterligningspraksis er mest forekommende i nære netværk. Tages de tidligere nævnte eksempler knyttet til identitetsudvikling også i betragtning, må forestillingen om det nære netværks primat imidlertid problematiseres. I hvert fald indikerer eksemplet med nydemokratiske stater, at efterligningspraksis i nogle situationer vil være stærkere i periferien af et netværk end i kernen. Der er således fortsat stort behov for analyser og udvikling af teori vedrørende sammenhængen mellem forskellige typer af netværksstrukturer og efterligningspraksis.

Fremmede faktorer: Sammenfatning og kritik

Som det er fremgået, tilbyder den klassiske litteratur om efterligningspraksis en række væsentlige forestillinger om, hvilke faktorer der fremmer efterligningspraksis. Der er imidlertid, som det også i et vist omfang er blevet forsøgt, behov for

videreudvikling og nuancering af ræsonnementerne knyttet til nogle af faktorerne. Herudover er det en svaghed, at der i litteraturen ingen diskussion er af, om nogle faktorer er mere væsentlige end andre. Og ej heller nogen diskussion af, hvordan de forskellige dimensioner må formodes at spille sammen. Selvom nyere teori-dannelser, som det også har været omtalt, supplerer og nuancerer den klassiske teori, gives der heller ikke her et mere samlet bud.

Der savnes også en diskussion af, hvilken betydning det, der kan kaldes "det kognitive rums beskaffenhed", har for efterligningspraksis. Med det kognitive rums beskaffenhed menes her, hvorvidt adoptorer står over for en situation, hvor kun en autoriseret standard tilbyder sig for efterligningspraksis eller en situation, hvor flere konkurrerende standarder tilbyder sig og er til diskussion. En forventning kunne være, at eksisterer der på et område inden for et givent tidsrum kun en autoriseret standard, vil niveauet for efterligningspraksis i forhold til denne være højt. Eksisterer der derimod flere autoriserede standarder, er der med andre ord refleksion om og konkurrence mellem standarder, vil omfanget af efterligningspraksis være mere begrænset eller i hvert fald mere selektivt og komplekst.

Endelig, og i forlængelse af diskussionen af det kognitive rums beskaffenhed, bør det analyseres langt mere indgående, hvordan den forøgede internationalisering påvirker efterligningspraksis. Fører internationalisering til forøget efterligningspraksis? Fører internationalisering til mere selektiv efterligningspraksis, fordi alternative nationale modeller, og derved et slags efterlignings-handlingsrum, synliggøres? Internationaliseringen synes i hvert fald at føre til fremvækst af stadigt flere standardproducerende organisationer (Sahlin-Andersson, 1998). Eksempler er OECD's komiteer, som for eksempel DAC og PUMA, FN, Verdensbanken, EU, professionelle foreninger knyttet til visse typer af fag og uddannelsesinstitutioner etc. Hvilken betydning har væksten i antallet af standardudbydere? Og hvilken betydning har den nationale organisering af gatekeeper-rollen ind i de internationale netværk for den nationale efterligningspraksis? Til sidst kunne man pege på fravær af overvejelser vedrørende betydningen af entreprenører. Spørgsmål er der således nok af.

Effekt: Ensliggørelse?

Hermed er vi nået til den tredje problemstilling, spørgsmålet om betydningen og effekten af efterligningspraksis. Den "klassiske" teori (DiMaggio og Powell, 1991) tager helt ukritisk udgangspunkt i, at efterligningspraksis fører til homogenisering, med et dansk udtryk, at organisationer og organisationsfelter ensliggøres. Men fører efterligningspraksis nødvendigvis til ensliggørelse? Eller mere specifikt i hvilke situationer, i hvilket omfang og på hvilken måde kan efterligningspraksis føre til ensliggørelse? Lad os starte med et par illustrerende eksempler.

Illustrativt eksempel VII:

En ny forvaltningspolitik, ofte kaldet New Public Management (NPM), har alt efter holdning og synspunkt bredt sig som en virus eller et effektivt behandlingsmiddel ud over de offentlige sektorer i Europa fra begyndelsen af 1980'erne. Margaret Thatchers England var en tidlig starter. Her har virke-

midler som for eksempel resultatstyring, kontraktstyring og udlicitering vundet meget betydelig udbredelse. Danmark kom lidt senere med. Det er i dansk sammenhæng værd at notere sig, at processen startede i en socialdemokratisk ledet regering, for derefter med moderniseringsprogrammet for den offentlige sektor fra 1983 at blive overtaget af skiftende Schlüter-regeringer for igen i fra 1993 og frem at blive overtaget af socialdemokratisk ledede regeringer. Den danske udgave af NPM har været "blødere" end den engelske. Omfanget af udlicitering har for eksempel været langt mere begrænset og adoption af NPM-opskrifterne i større udstrækning frivillig. Andre lande er kommet til endnu senere end Danmark. Dette gælder for eksempel Finland, som i forbindelse med økonomiske kriseår i starten af 1990'erne har lagt stor vægt på indførelsen af NPM-opskrifter i alle dele af den offentlige sektor (Foss Hansen, 2000; Temmes, 2000; Klausen og Ståhlberg, 1998).

Eksemplet illustrerer en ny opskrift på forvaltningspolitik, der spreder sig over landegrænser. Den fælles overordnede terminologi udvikles over tid parallelt med enkeltelementerne i politikken. Den fælles overordnede terminologi danner rammen om, hvad der kan benævnes en værktøjskasse indeholdende en række organisatoriske, ledelsesmæssige delopskrifter. Hvornår og hvordan de enkelte lande griber ned i værktøjskassen, hvilke delopskrifter de adopterer, i hvilket omfang og hvilke kombinationer, påvirkes i høj grad af lokale økonomiske og politiske forhold samt af forvaltningspolitiske traditioner. Der sker lokal tilpasning. Et utal af NPM landeprofiler udvikles.

Illustrativt eksempel VIII:

I 1993 iværksatte Handelshøjskolen i København forskningsevaluering i form af institutevaluering. I 5 år havde interne kræfter på højskolen foreslået initiativer, men forslagene havde mødt modstand. Det var blevet ved snakken. En kritik af højskolens forskningsindsats, fremsat i forbindelse med en ministeriel besøgsrunde, der tidsmæssigt faldt sammen med tildelingen af ressourcer i en særlig såkaldt ledelsespulje, betød at snak fra 1993 og fremefter blev omsat til praksis. En standard for institutevaluering blev konstrueret. Konstruktionen var baseret på adoption af den internationalt almindeligt accepterede og anvendte peer review standard. Paneler sammensat af internationalt anerkendte forskere blev fløjet ind for at evaluere institutterne. Peer review er en rummelig standard. Evalueringernes proces, fokus, afrapportering og betydning viste sig at blive meget varierede institutterne imellem. Evalueringerne påvirkedes stærkt af de konkrete evaluators erfaring og faglighed samt af de enkelte institutters lokale udfordringer (Borum og Foss Hansen, 2000).

Eksemplet illustrerer en proces, der starter med, at et nyt formelement, her forskningsevaluering, adopteres som snak. Der er langt fra snak til handling. For overhovedet at få handling accepteret, må der adopteres og konstrueres en rummelig standard. Den rummelige standard fører til, at der udvikles betydelige

variationer både i praksis og i effekt. Rummelige standarder muliggør flere tolkninger og lokal innovationspraksis inden for den etablerede ramme.

Faktorer der fremmer variation

De to eksempler ovenfor illustrerer, at det absolut ikke er sikkert, at efterligningspraksis fører til ensliggørelse. Flere faktorer kan betyde, at efterligningspraksis modsat fører til differentiering og variationsrigdom. For det første kan der ske lokal tilpasning. Den adopterede opskrift tilpasses den lokale "smag". Den oversættes til de lokale udfordringer. Efterligningspraksis kombineres eventuelt med innovationspraksis.

For det andet kan selve det, der adopteres, være en rummelig standard. Sådanne muliggør alternative tolkninger. De ligefrem inspirerer til variation.

For det tredje kan implementeringsfejl betyde, at efterligning, der egentlig havde som intention at ensliggøre, som resultat får status quo, rutinepraksis, eller måske endog øget variation. Det tidligere omtalte eksempel med centerstrukturer på Frederiksberg Hospital (illustrativt eksempel II) kan tolkes som en illustration af en sådan proces.

Hertil kommer, at det kan problematiseres, hvad der ensliggøres. Der kan, som eksemplet fra Handelshøjskolen viser, godt være en ensliggørelse af retorik, mens der parallelt på handlingsplanet er stor variation. Det må således konkluderes, at efterligningspraksis lige såvel kan føre til markering af variation og forskel som til ensliggørelse. Eksemplerne illustrerer som nævnt, at det er frugtbart at sondre mellem ensliggørelse af retorik/snak og ensliggørelse af handling.

Eksemplerne synes samlet at vise, at snak lettere ensliggøres end praksis. Når man graver ind under snakkeoverfladen, finder man stor variation i lokal praksis. Kun i mørke er alle katte grå. I dagslys er nuancerne betydelige.

Ekskurs II: Afvisning af efterligningspraksis

Ønskes en dybdegående forståelse af efterligningspraksis bør processer, hvor efterligning sættes på dagordenen men afvises, også analyseres. Det er ikke tilstrækkeligt at analysere „positive“ efterligningsprocesser. Også ikke-beslutninger må i fokus.

Illustrativt eksempel IX:

Dansk (diskurs om) forvaltningens organisering har gennem tiden været præget af forskellige ministerielle organisationsmodeller. Det tidlige ministerstyre var præget af fuldstændig departementsinddeling. Denne afløstes normativt (men kun glidende og ikke fuldstændigt i praksis) af faglig enhedsledelse. Op gennem 1900-tallet formuleredes skiftende principper for direktoratstilknytning. I 1920'erne anbefaledes det, at direktorater fik direkte referat til ministeren, i 1940'erne at de blev underlagt et departement. I praksis fandtes i hele perioden både direktorater med og uden ministerreferat. I praksis udformedes på traditionel dansk pragmatisk facon en konkret løsning i den konkrete situation. I 1960'erne og 1970'erne anbefaledes departements-direktoratsmodellen med små departementer og fuldstændig direktoratsdækning. Nogle

ministerier, men ikke alle, adopterede modellen. De fleste, der adopterede modellen, gjorde det ikke i dens rene form. Fra begyndelsen af 1980'erne og fremefter blev selve intentionen om ensliggørelse af ministeriernes organisation forladt (Foss Hansen, 1999a).

Eksemplet illustrerer, hvordan det i dansk forvaltningspolitik i mange år har været forsøgt at kanonisere én institutionel standard (om end der i forskellige perioder har været tale om forskellige standarder). Der har imidlertid i alle perioder været „afstand“ mellem den institutionaliserede standard og praksis. Eksemplet illustrerer derved et organisationsfelt, der i høj grad er afvisende over for adoption af de konstruerede standarder. Immunitet (Brunsson, 1998: 163) kan man nok ikke helt tale om. Men karakteristisk er det, at pragmatisk, ad hoc baseret beslutningspraksis synes at vinde over efterligningspraksis med basis i autoriserede standarder.

Illustrativt eksempel X:

I juni 1995 fremlagde Undervisningsministeriet en principskitse, der foreslog, at Danmark skulle efterligne England i relation til principper for ressourcefordeling til forskning i universitetssektoren. Det ratingsystem, der var konstrueret og i brug i England, skulle fremover være forbillede for fordelingen af basismidler til forskning i Danmark. Der var en lang forhistorie bag det fremsatte forslag. Kernen i historien var, at uddannelsespolitiske beslutninger havde skabt et behov for udvikling af et ressourcefordelingssystem relateret til bevillingerne til forskning. Forslaget om at efterligne den praksis, der var etableret i England, var blot et forslag i en længere række af forslag. Forslaget mødte stor modstand. Ministeriet måtte tage det af bordet. Flere arbejdsgrupper formulerede efterfølgende nye løsningsforslag. Egentlige principper for ressourcefordeling eksisterer fortsat ikke (Foss Hansen og Jørgensen, 1995; Foss Hansen, 2000).

Eksemplet illustrerer, hvordan et efterligningspres helt kan afvises, når betydningsfulde aktører i et konsensussøgende system er modstandere af den foreslåede ændring. Eksemplet illustrerer også, at der kan sættes spørgsmålstegn ved nogle af de tidligere omtalte teoretiske forestillinger om hvilke faktorer, der fremmer efterligningspraksis. De danske universiteter er i vidt omfang afhængige af ministerielle forskningsressourcer. Følges teoriens forestillinger, burde afhængighed og centraliserede ressourcetilførselssystemer være en frugtbar kontekst for efterligningspraksis. Eksemplet illustrerer, at dette ikke altid er tilfældet. Endelig illustrerer eksemplet, at åbne refleksioner om alternative standarder kan begrænse efterligningspraksis. Et kognitivt rum med flere autoriserede standarder kan resultere i, at visse standarder afvises, også selvom de har stærke fortalere.

I andre situationer kan efterligningspraksis blive afvist på sigt, fordi den etablerede praksis i sig selv sætter fart i problemerkendelse.

Illustrativt eksempel XI:

I slutningen af 1990'erne har sale-and-lease-back arrangementer relateret

til offentlige bygninger (skoler, rådhus, svømmehaller etc.) spredt sig i den kommunale sektor i Danmark efter at blandt andet Farum Kommune indførte modellen. De kommuner, der adopterer opskriften, frigør her og nu økonomiske ressourcer, der giver dem mulighed for at igangsætte nye initiativer, herunder for eksempel at modernisere eksisterende bygninger eller bygge nye. Udviklingen har fået Kommunernes Landsforening (KL) til at råbe vagt i gevær. KL vurderer arrangementerne som for risikofyldte. KL har opfordret regeringen til at gribe ind, og indenrigsministeren forventes at lukke for muligheden for at etablere sådanne arrangementer fremover.

Eksemplet illustrerer en proces, hvor en omsiggribende efterligningspraksis søges stoppet via indførelse af regler, der ulovliggør fortsat efterligning. Den etablerede efterligningspraksis kan siges at være udtryk for nye normer knyttet til virksomhedsorienteret drift af den offentlige sektor (NPM). De nye normer støder imidlertid mod klassiske, grundlæggende normer og værdier baseret på princippet, at det ikke er legitimt at gennemføre økonomisk risikofyldte aktiviteter med skatteborgerfinansiering. Eksemplet kan tolkes som udtryk for en situation med værdisammenstød og som et forsøg på at deinstitutionalisere/afvise en „ung“ og omdiskuteret standard.

Konklusion

Det er nu blevet tid til at vende tilbage til de indledningsvist formulerede problemstillinger og konkludere. Der blev rejst tre problemstillinger: 1) Hvorfor efterligner organisationer og organisationsfelter hinanden? 2) Hvilke omstændigheder og kontekster fremmer efterligningspraksis? 3) Hvilken betydning og effekt har efterligningspraksis?

Der er tale om problemstillinger, som det ikke har været muligt at behandle fyldestgørende inden for rammerne af en artikel. Nogle konklusioner kan der dog med forsigtighed drages. For det første er det oplagt, at der kan ligge en række årsager bag efterligningspraksis. Efterligningspraksis kan være et resultat af mere eller mindre frivillig tvang, en „constraining process“. Men efterligningspraksis kan ex ante også være motiveret både mål-middel rationelt og symbolsk. Undervejs i en og samme efterligningsproces kan der endvidere foregå en kamp mellem forskellige aktører om, hvorvidt det, der adopteres over tid, skal gives en redskabsmæssig eller mere symbolsk betydning. Blandt andet derfor er der også behov for ex post forklaringsmodeller, der åbner for muligheden af over tid, rum og aktører at kombinere rationelle og institutionelle forklaringer. Den „klassiske“ nyinstitutionelle teoris forklaringsramme må karakteriseres som for snæver. Der synes at være et behov for at udvide motiv-, proces- og aktørforståelsen i forhold til det, jeg har benævnt den „klassiske“ teori på området.

For det andet kan der peges på en række faktorer, der fremmer efterligningspraksis. Afhængighed organisationer imellem, usikkerhed knyttet til opgaver, identitet og politisk kontekst, ambitionsniveau, professionaliseringsprocesser samt netværksstruktur og netværksdeltagelse synes alle at være væsentlige faktorer. Der synes herudover at være et behov for, at det, jeg har tidligere benævnt det

kognitive rums beskaffenhed, fremover i højere grad kommer i fokus i analyserne. Der må formodes at være forskel på omfang og karakter af efterligningspraksis i henholdsvis organisationsfelter, hvor der er en ringe grad af refleksion over og diskussion af standarder, og i felter hvor refleksion og diskussion er mere intens.

Endelig for det tredje har det været diskuteret, hvilken effekt efterligningspraksis har, specielt om efterligningspraksis fører til ensliggørelse, som det forudsættes i den „klassiske“ teori. Konklusionen er, at det er et empirisk spørgsmål, der bør forfølges nærmere, hvorvidt efterligningspraksis fører til ensliggørelse eller variation. Begge muligheder står åbne. Der er dog flere indikationer på, at efterligningspraksis ofte synes at føre til variation, idet der i processen konstrueres lokale varianter over en given institutionel standard.

Dette rejser igen en diskussion af hensigtsmæssigheden af alene at anvende begrebet adoption, som det har været anvendt i artiklen her. En sondring mellem henholdsvis adoption, konstruktion og praktisering synes mere frugtbar. Adoption kan da defineres som opmærksomhed i en organisation eller et organisationsfelt mod en institutionel standard; konstruktion som den konkrete proces, hvori den pågældende standard tilpasses til den nye organisatoriske kontekst og praktisering som den konstruerede standards anvendelse (se Foss Hansen og Borum, 1999, samt Hansen og Hansen, 2000, for eksempler på empiriske analyser hvor denne sondring er forsøgt anvendt).

Endelig kan det tilføjes, at flere af de anførte eksempler illustrerer, hvordan det valgte analyseniveau sætter rammen for tolkningen af praksis. Billedet af efterligningsprocesserne skifter med den valgte optik. Lad os se på eksemplet med de ministerielle organisationsmodeller igen. Definerer vi det organisatoriske felt som det danske ministerielle system, må vi karakterisere konstruktionen af departements-/direktoratsmodellen som udtryk for innovationspraksis. Definerer vi i stedet de forskellige ministerområder som forskellige organisatoriske felter, bliver adopteringen af departements-/direktoratsmodellen udtryk for efterligningspraksis. Fokuserer vi på den lokale konkrete udformning af departements-/direktoratsmodellen på et givent ministerområde, ser vi måske en innovativ udgave af den efterlignede standard. Lokalt konstruerede standarder, konstrueret med inspiration i adopterede, måske mere generelle, standarder, slører således forskellen mellem efterlignings- og innovationspraksis.

Litteratur

- Beck Jørgensen, Torben (1999). „Politik og produktion“, pp. 45-63 i Torben Beck Jørgensen og Preben Melander (red.), *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bentsen, Eva Zeuthen (1997). *Sygehusledelse i et institutionelt perspektiv*, København: Handelshøjskolen i København. Ph.D.serie 7.97.
- Borum, Finn og Hanne Foss Hansen (2000). „The Local Construction and Enactment of Standards for Research Evaluation. The Case of Copenhagen Business School“. Artikel accepteret for publicering i *Evaluation*.

kognitive rums beskaffenhed, fremover i højere grad kommer i fokus i analyserne. Der må formodes at være forskel på omfang og karakter af efterligningspraksis i henholdsvis organisationsfelter, hvor der er en ringe grad af refleksion over og diskussion af standarder, og i felter hvor refleksion og diskussion er mere intens.

Endelig for det tredje har det været diskuteret, hvilken effekt efterligningspraksis har, specielt om efterligningspraksis fører til ensliggørelse, som det forudsættes i den „klassiske“ teori. Konklusionen er, at det er et empirisk spørgsmål, der bør forfølges nærmere, hvorvidt efterligningspraksis fører til ensliggørelse eller variation. Begge muligheder står åbne. Der er dog flere indikationer på, at efterligningspraksis ofte synes at føre til variation, idet der i processen konstrueres lokale varianter over en given institutionel standard.

Dette rejser igen en diskussion af hensigtsmæssigheden af alene at anvende begrebet adoption, som det har været anvendt i artiklen her. En sondring mellem henholdsvis adoption, konstruktion og praktisering synes mere frugtbar. Adoption kan da defineres som opmærksomhed i en organisation eller et organisationsfelt mod en institutionel standard; konstruktion som den konkrete proces, hvori den pågældende standard tilpasses til den nye organisatoriske kontekst og praktisering som den konstruerede standards anvendelse (se Foss Hansen og Borum, 1999, samt Hansen og Hansen, 2000, for eksempler på empiriske analyser hvor denne sondring er forsøgt anvendt).

Endelig kan det tilføjes, at flere af de anførte eksempler illustrerer, hvordan det valgte analyseniveau sætter rammen for tolkningen af praksis. Billedet af efterligningsprocesserne skifter med den valgte optik. Lad os se på eksemplet med de ministerielle organisationsmodeller igen. Definerer vi det organisatoriske felt som det danske ministerielle system, må vi karakterisere konstruktionen af departements-/direktoratsmodellen som udtryk for innovationspraksis. Definerer vi i stedet de forskellige ministerområder som forskellige organisatoriske felter, bliver adopteringen af departements-/direktoratsmodellen udtryk for efterligningspraksis. Fokuserer vi på den lokale konkrete udformning af departements-/direktoratsmodellen på et givent ministerområde, ser vi måske en innovativ udgave af den efterlignede standard. Lokalt konstruerede standarder, konstrueret med inspiration i adopterede, måske mere generelle, standarder, slører således forskellen mellem efterlignings- og innovationspraksis.

Litteratur

- Beck Jørgensen, Torben (1999). „Politik og produktion“, pp. 45-63 i Torben Beck Jørgensen og Preben Melander (red.), *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bentsen, Eva Zeuthen (1997). *Sygehusledelse i et institutionelt perspektiv*, København: Handelshøjskolen i København. Ph.D.serie 7.97.
- Borum, Finn og Hanne Foss Hansen (2000). „The Local Construction and Enactment of Standards for Research Evaluation. The Case of Copenhagen Business School“. Artikel accepteret for publicering i *Evaluation*.

- Brunsson, Nils og Bengt Jacobsson (1998). „Att följa standarder“, pp. 147-159 i Nils Brunsson og Bengt Jacobsson (red.), *Standardisering*, Stockholm: Nerenius og Santérus Förlag.
- Brunsson, Nils og Bengt Jacobsson (red.) (1998). *Standardisering*, Stockholm: Nerenius og Santérus Förlag.
- Christensen, Tom og Paul G. Roness (1999). „Den historiske arven - Norge“, i Per Læg Reid og Ove K. Pedersen (red.), *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Dabelstein, Niels (1998). „Danidas evalueringspolitik og -praksis“, *Den Ny Verden*, 1 pp. 154-166.
- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1983). „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields“, *American Sociological Review*, 48, pp. 147-160.
- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1991). „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields“, pp. 63-82 i Walter W. Powell og Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Dolowitz, David, Stephen Greenwood og David Marsh (1999). „Policy Transfer: Something Old, Something New, Something Borrowed, But Why Red, White And Blue?“, *Parliamentary Affairs*, No. 4, pp. 719-730.
- Foss Hansen, Hanne (1999a). „Den historiske arv - Danmark“, pp. 69-104 i Per Læg Reid og Ove K. Pedersen (red.), *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Foss Hansen, Hanne (1999b). „Organisatorisk effektivitet“, pp. 277-313 i Torben Beck Jørgensen og Preben Melander (red.), *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Foss Hansen, Hanne (2000). „Dynamisk inert. Universitetssektoren gennem 35 år“, i Marianne Antonsen og Torben Beck Jørgensen, *Forandringer i teori og praksis. Skiftende billeder af den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag (under publicering).
- Foss Hansen, Hanne og Finn Borum (1999). „The Construction and Standardization of Evaluation. The Case of the Danish University Sector“, *Evaluation*, No. 3, pp. 303-329.
- Foss Hansen, Hanne og Birte Holst Jørgensen (1995). *Styring af forskning: Kan forskningsindikatorer anvendes?* København: Samfundslitteratur.
- Gregersen, Ole (1995). *Forandring i socialforvaltningernes organisering*, København: Socialforskningsinstituttet og Handelshøjskolen i København. Ph.D. afhandling.
- Gregersen, Ole (1999). *Kommuner i front - organisationsudvikling blandt kommunale socialforvaltninger*, København: Socialforskningsinstituttet 99: 13.
- Hansen, Anja og Hanne Foss Hansen (2000). „Evaluering i Danmark“, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 2, pp. 157-178.
- Harmon, M. og R. Mayer (1986). *Organization Theory for Public Organizations*, Boston: Little Brown Co.
- Hawley, Amos (1968). „Human Ecology“, pp. 328-337 i David L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York: Macmillan.
- Klausen, Kurt Klaudi og Krister Ståhlberg (1998). *New Public Management i Norden*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Knudsen, Tim (2000). „Ministerialsystemet“, pp. 465-552 i Tim Knudsen og Ditlev Tamm (red.), *Dansk forvaltningshistorie I. Stat, forvaltning og samfund. Fra middelalderen til 1901*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Lindermann, Gitte og Camilla Palmhøj Nielsen (2000). „Medicinsk centerdannelse i hovedstadens Sygehusfællesskab - dansen mellem rationalitet og selvhævdende kongeriger“, i Marianne Antonsen og Torben Beck Jørgensen, *Forandringer i teori og praksis. Skiftende billeder af den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag (under publicering).
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1991). „Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony“, pp. 41-62 i Walter W. Powell og Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Morgan, Gareth (1986). *Images of Organization*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Premfors, Rune (1999). „Det historiska arvet - Sverige“, pp. 43-68 i Per Lægroid og Ove K. Pedersen (red.), *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Røvik, Kjell Arne (1992). „Institutionaliserede standarder og multistandardorganisationer“, *Norsk Statsvetenskapelig Tidsskrift*, 8. årgang, nr. 4, pp. 261-284.
- Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*, Bergen-Sandviken: Fakkbokforlaget.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (1998). „Mötesplatser som standardiserare“, pp. 117-132 i Nils Brunsson og Bengt Jacobsson (red.), *Standardisering*, Stockholm: Nerenius og Santérus Förlag.
- Scott, W. R. (1987). *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Temmes, Markku (2000). „Evalueringsverksamhet inom statsförvaltningen i Finland“, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr. 2, pp. 149-156.
- Wad, Peter (1994). „Den videnskabelige fortrængning - om forskning og evalueringsarbejde i dansk udviklingsbistand“, pp. 337-353 i Allan Madsen m.fl. (red.), *Den kultursociologiske omtanke*, København: Akademisk Forlag.