

Per Lægheid

Styring av personalressurser i statsforvaltningen

Artikkelen beskriver mulighetene for styring av personalressursene i offentlig forvaltning. Det tas utgangspunkt i at forvaltningen er et multifunksjonelt system hvor forestillingen om folkestyre og ansvarlig byråkrati blir supplert med ideer om representativt, institusjonspolitisk og markedsorientert byråkrati. Det fokuseres på de demografiske prosessene i formelle organisasjoner og kontroll gjennom sosialisering, disiplinering og formell struktur. De teoretiske perspektivene illustreres med data om norske departement som midt på 1970 tallet hadde sterke institusjonspolitiske trekk. I løpet av de 10 siste årene er disse blitt utfordret av kvoteringskrav og markedspress. Den fornyelsen som skjer er imidlertid mer et biprodukt av endringer i arbeidsmarkedet enn resultat av en bevisst personalpolitikk.

Innledning

Det fornyelsesarbeidet i offentlig sektor som pågår i flere land, er i stor grad konsentrert om organiserings- og personalspørsmål. Dette moderniseringsarbeidet kan knyttes til to sterke tradisjoner i organisasjonsteorien. Den ene retningen legger et strukturelt perspektiv på studiet av organisasjoner. Det blir fokusert på hvordan organisasjonsstrukturer blir påvirket av mål, oppgaver, teknologi og ytre føringer, og hvordan individuell atferd blir styrt av krav fra organisasjonen. Organisasjoner benytter arbeidsdeling, regler og styringshierarki for å koordinere ulike aktiviteter. Problemene oppstår når strukturene ikke passer til den situasjonen organisasjonene står overfor. I slike tilfelle er det nødvendig med reorganisering for å gjenopprette det manglende samsvaret (Mintzberg, 1979). Fornyelse gjennom reorganiseringstiltak foregår både innenfor institusjoner og sektorer og mellom sektorer og administrative nivå.

Det strukturelle perspektivet har lite å si om individets relasjon til organisasjonen. Denne tradisjonen er fanget av et mekanisk menneskesyn hvor den enkelte ansatte kan skiftes ut uten at det har innvirkning på hvordan organisasjonen fungerer. Posisjoner, roller og forholdet mellom dem er klart spesifiserte og definerte uavhengig av personlige egenskaper ved de individer som fyller posisjonene (Scott, 1981). Den klassiske byråkraten handler mer i samsvar med de kravene som stillingen setter enn ut fra personlige preferanser, selv når han blir utsatt for forventninger om å gjøre noe annet (Weber, 1947; Lægheid og Olsen, 1978; Thompson, 1980; March and Olsen, 1986).

I arbeidet med moderniseringsprogrammene blir det også lagt vekt på de menneskelige ressursene i forvaltningen. Det blir understreket at personalet er forvaltningens viktigste ressurs og at det i fornyelsesarbeidet er viktig å utvikle personalressursene. I motsetning til det strukturelle perspektivet hvor det blir mani-

Per Lægheid

Styring av personalressurser i statsforvaltningen

Artikkelen beskriver mulighetene for styring av personalressursene i offentlig forvaltning. Det tas utgangspunkt i at forvaltningen er et multifunksjonelt system hvor forestillingen om folkestyre og ansvarlig byråkrati blir supplert med ideer om representativt, institusjonspolitisk og markedsorientert byråkrati. Det fokuseres på de demografiske prosessene i formelle organisasjoner og kontroll gjennom sosialisering, disiplinering og formell struktur. De teoretiske perspektivene illustreres med data om norske departement som midt på 1970 tallet hadde sterke institusjonspolitiske trekk. I løpet av de 10 siste årene er disse blitt utfordret av kvoteringskrav og markedspress. Den fornyelsen som skjer er imidlertid mer et biprodukt av endringer i arbeidsmarkedet enn resultat av en bevisst personalpolitikk.

Innledning

Det fornyelsesarbeidet i offentlig sektor som pågår i flere land, er i stor grad konsentrert om organiserings- og personalspørsmål. Dette moderniseringsarbeidet kan knyttes til to sterke tradisjoner i organisasjonsteorien. Den ene retningen legger et strukturelt perspektiv på studiet av organisasjoner. Det blir fokusert på hvordan organisasjonsstrukturer blir påvirket av mål, oppgaver, teknologi og ytre føringer, og hvordan individuell atferd blir styrt av krav fra organisasjonen. Organisasjoner benytter arbeidsdeling, regler og styringshierarki for å koordinere ulike aktiviteter. Problemene oppstår når strukturene ikke passer til den situasjonen organisasjonene står overfor. I slike tilfelle er det nødvendig med reorganisering for å gjenopprette det manglende samsvaret (Mintzberg, 1979). Fornyelse gjennom reorganiseringstiltak foregår både innenfor institusjoner og sektorer og mellom sektorer og administrative nivå.

Det strukturelle perspektivet har lite å si om individets relasjon til organisasjonen. Denne tradisjonen er fanget av et mekanisk menneskesyn hvor den enkelte ansatte kan skiftes ut uten at det har innvirkning på hvordan organisasjonen fungerer. Posisjoner, roller og forholdet mellom dem er klart spesifiserte og definerte uavhengig av personlige egenskaper ved de individer som fyller posisjonene (Scott, 1981). Den klassiske byråkraten handler mer i samsvar med de kravene som stillingen setter enn ut fra personlige preferanser, selv når han blir utsatt for forventninger om å gjøre noe annet (Weber, 1947; Lægheid og Olsen, 1978; Thompson, 1980; March and Olsen, 1986).

I arbeidet med moderniseringsprogrammene blir det også lagt vekt på de menneskelige ressursene i forvaltningen. Det blir understreket at personalet er forvaltningens viktigste ressurs og at det i fornyelsesarbeidet er viktig å utvikle personalressursene. I motsetning til det strukturelle perspektivet hvor det blir mani-

pulert med formelle strukturer, er det her de menneskelige ressursene som varierer. I dette perspektivet blir det erkjent at personellens ferdigheter, innsikt, ideer, energi og lojaliteter kan forme eller bryte ned en organisasjon (Bolman and Deal, 1984). Egenskaper ved personer som til en hver tid innehar posisjoner og stillinger, vil ha en selvstendig innflytelse på hvordan organisasjonen fungerer. Det blir lagt mindre vekt på de strukturelle føringene og mer vekt på å få »rett mann på rett plass«. Organisasjonsmedlemmene har med andre ord stor innflytelse på organisasjonsprosessene.

Bak disse to tradisjonene ligger det klassiske spenningsforholdet mellom struktur og individ. På den ene side er det blitt påstått at man ikke kan forstå en organisasjon uten å fokusere på de individene som er i organisasjonen. Det er ikke organisasjoner som handler, men personer (Weick, 1969). På den andre siden har organisasjoner en rekke formelle og uformelle mekanismer som er med å forme personalet slik at det fungerer i samsvar med organisasjonens mål. Det er derfor viktig å ta hensyn til blandingsforholdet mellom organisasjonsfaktorer og individuelle trekk når vi skal forstå hvordan organisasjoner fungerer og endres (Lægreid og Olsen, 1978). Et sentralt spørsmål er hvor mye av variasjonene i organisasjonell aktivitet som kan føres tilbake til trekk ved organisasjonsstrukturen og hvor mye som er knyttet til individene i organisasjonen.

Vi vil i denne artikkelen legge særlig vekt på de personellmessige sidene ved den fornyelsen som pågår i forvaltningsapparatet. Det tas utgangspunkt i fire ulike perspektiv på hvordan forvaltningsapparatet fungerer og endres. Disse perspektivene fokuserer på forskjellige sider ved de formelle strukturene og trekk ved organisasjonsmedlemmene. Vi vil først vise hovedtrekkene i de ulike perspektivene. Deretter knyttes forbindelsen til ulike kontroll- og styringsformer i organisasjoner, og til slutt vises det hvordan fornyelsen i det norske sentrale forvaltningsapparat kan knyttes til de ulike perspektivene. Slike endringer kan være et resultat av bevisste og planlagte beslutninger, men kan også fremstå som utilsiktede effekter av en rekke hendelser som ingen hadde forutsett.

Ansvarlig byråkrati

En dominerende tradisjon har oppfattet forvaltningsapparatet som et teknisk-nøytralt virkemiddel (Weber, 1968). Funksjonærene forbereder tiltak og iverksetter dem, men de har ikke noen selvstendig innflytelse på innholdet i politikken. De skal være like brukbare for ulike politiske konstellasjoner. Forvaltningens virkemåte kan styres og kontrolleres ved hjelp av direktiv og instruks som sikrer at organisasjonsmedlemmene opptrer ansvarlig og er lydhøre overfor politiske signal. I rendyrket form er dette en teori om organisasjon uten mennesker (Bennis, 1959). Individene som fyller posisjonene eller stillingene, kan skiftes ut uten at det påvirker organisasjonens virkemåte. Personlige holdninger og vurderinger er uinteressante fordi det er vanntette skott mellom de ansattes privatliv og deres forvaltningsroller. Funksjonærene utfører alle oppgaver like samvittighetsfullt enten de er enige eller uenige i innholdet (Olsen, 1978). Fornyelse i forvaltningen skjer som et resultat av bevisste rasjonelle valg i den politiske ledelsen med utgangspunkt i partiprogram, moderniseringsprogram og regjeringsvedtak.

Dette synet på tjenestemennenes rolle og hva som skaper endring i forvaltningen har stått sentralt i normativ demokratisk teori, klassisk administrasjonsteori og byråkratiteori. Forestillingen om det ansvarlige byråkrati har hatt en dominerende posisjon i den konstitusjonelle framstillingen av det politisk-administrative systemet i Norge. Men samtidig er det påvist at det stilles tvetydige forventninger til forvaltningsapparatet. Forvaltningen fungerer i et stadig spenningsfelt mellom behovet for styring og handlekraft, behovet for representativitet og deltaking og behovet for autonomi og fristilling. Det sentrale forvaltningsapparatet blir utsatt for krav om at det skal være et lojalt redskap for skiftende politisk ledelse, men også at det skal avspeile ulike grupper og behov i samfunnet, at det skal være markedsorientert, klientrettet og gi rom for politiske friområder og lokal autonomi samtidig som det skal ivareta overordnede normer om rettferdighet og likebehandling (Eisenstadt, 1958; Mosher, 1985; Levin and Hansen, 1985). Endringer i forvaltningssystemet skjer ved at blandingsforholdet mellom disse kravene skifter. I visse perioder kan man være opptatt av ekspertise eller lojalitet. I andre tidsrom kan oppmerksomheten være rettet inn mot deltakingsrettigheter, likebehandling og rettsikkerhet eller mot fristilling og autonomi (Kaufman, 1956; Jacobsen, 1960; Olsen, 1983; 1986).

Selv om disse tvetydige forventningene til forvaltningen er velkjente trekk ved det administrative apparatet, er det liten tvil om at det i løpet av de siste 10-årene er blitt stadig større utfordringer mot normene om det ansvarlige byråkrati. For å forstå hvordan forvaltningsapparatet faktisk fungerer og endres i dag er det nødvendig å ta hensyn til flere element enn det som er dominerende i ideene om flertallstyre, hvor forvaltningen blir styrt gjennom instruks og et skrevet lov- og regelverk som sikrer at tjenestemennene utfører politiske program på en lojal og nøytral måte.

Vi vil derfor supplere forestillingen om det ansvarlige byråkrati med tre alternativer oppfatninger av hvordan forvaltningsapparatet fungerer. For det første det *representative byråkrati* som er fortidsorientert og retter oppmerksomheten mot hvor personalet kommer fra. For det andre det *institusjonspolitiske byråkrati* som er nåtidsrettet og legger vekt på hvor funksjonærene er. For det tredje det *markedsstyrte byråkratiet* som er framtidsrettet og opptatt av hvor de ansatte har tenkt seg hen. Vårt utgangspunkt er at ingen av disse perspektivene finnes i rendyrket form, men at det er et blandingssystem hvor element fra de ulike perspektivene kommer klarere eller svakere til syne. Felles for disse tilnærmingmåtene er at de tillegger forvaltningsapparatet og de som arbeider der en selvstendig innflytelse på innholdet i den offentlige politikken. Vi vil særlig fokusere på ulike demografiske prosesser som blir framhevet i disse perspektivene, knyttet til rekruttering, karriere og avgang, og på deres betydning for fornyelse av den offentlige forvaltning.

Representativt byråkrati

En sentral ide i dette perspektivet er at forvaltningsstaben skal utgjøre et tverrsnitt av det folket den skal tjene. Utgangspunktet er at den sosiale bakgrunnen til den enkelte tjenestemannen har gjennomslagskraft overfor hans tenkemåte og handlemåte (Kingsley, 1944; Subramaniam, 1967; Krantz, 1976; Sheriff, 1976;

Krislov and Rosenbloom, 1981). Verdioppfatninger, situasjonsoppfatninger, sosiale identifikasjoner og samhandlingsmønster blir påvirket av sosial bakgrunn og erfaringsbakgrunn. Den plasseringen de ansatte har i den administrative organisasjonsstrukturen blir ikke tillagt noen vekt. Dette perspektivet representerer en teori om menneske uten administrativ organisasjon (Lægreid og Olsen, 1978).

Et representativt byråkrati blir oppnådd ved at rekruttering skjer gjennom kvotering. På denne måten kan man få en forvaltningstab som avspeiler det folket den skal tjene. Utgangspunktet er at det er en sterk og direkte sammenheng mellom passiv representasjon som legger vekt på den sosiale sammensetningen til tjenestemannskorpset, og aktiv representasjon hvor tjenestemennene ivaretar interessene til de som blir representert (Kingsley, 1944; Long, 1965; Krislov, 1974). Forestillingen om at forvaltningens rekrutteringsmønster påvirker funksjonærenes tankemodeller og samhandlingsmønster utgjør et perspektiv på hvordan den offentlige forvaltningen fungerer i det politiske systemet. Endring i rekruttering medfører gjennomslag for nye verdier som former premissene for de beslutninger som blir tatt. Det viktige for å forstå hvordan embetsverket fungerer er ikke å undersøke hvilke politiske direktiv de får, men å reise spørsmålet om hvor de kommer fra og hvilke erfaring de har. Slik fornyelse gjennom endring i rekrutteringsmønsteret kan være et resultat av bevisste politiske vedtak, for eksempel gjennom innføring av kjønnskoteringsregler. Men det kan og skje gjennom gradvis endring i utdanningsmønsteret eller arbeidsmarkedet uten noen overordnet plan.

Utgangspunktet for det representative byråkratiet er antakelsen om at den påvirkning som individ blir utsatt for i en periode av deres liv, vil legge føringer på framtidige holdninger og handlemåter. Dette gjelder tidlig sosialisering i form av den sosiale posisjonen en person blir født inn i og de påvirkningene han blir utsatt for i oppveksten, utdanningsnivå, profesjonstilknytning og yrkeserfaring.

Forestillingen om det representative byråkratiet bygger på at det er en ubrutt effektkjede fra funksjonærenes bakgrunn til forvaltningsapparates virkemåte (Lægreid og Olsen, 1978). Tjenestemennene utøver skjønn, og skal skjønnsmessige beslutninger være i samsvar med hva folk mener, så må funksjonærstaben avspeile folket. Tjenestemennene må være talsmenn for oppfatninger som er representative i de gruppene de er utgått fra. Det kan reises mange innvendinger mot en slik forutsetning (Mosher, 1968; Meier, 1975; Rosenbloom, 1977). Sammenhengen mellom aktiv og passiv representasjon kan være svak. Sosialiseringen er dessuten livslang, og yrkesmessig sosialisering gjennom forvaltningsrollene kan forme de tilsatte like mye som den tidlige sosialiseringen (Meier and Nigro, 1976). Dermed er det også tvetydig hva som kan oppnås ved bruk av kvoteringsregler i forvaltningen.

Et viktig spørsmål er den relative betydningen av tilskrevne faktorer som kjønn og alder og oppnådde egenskaper som utdanning. Profesjonsbakgrunn er viktig fordi utdanningssystemet tilfører den enkelte lojaliteter og identifikasjoner i tillegg til tekniske kunnskaper og ferdigheter. Likevel er det sjelden blitt argumentert med krav om representativt byråkrati når nye profesjoner har fått innpass i forvaltningen. Derimot har krav om relevant faglig kompetanse stått sterkt og

ofte knyttet til den enkelte institusjonens tradisjon. Selv om profesjonstilhørighet er en egenskap som folk har tilegnet seg før de begynte i forvaltningen, kan slike kjennetegn også tolkes i et mer institusjonspolitisk perspektiv. En sentral hypotese er at i forvaltningsinstitusjonene er oppnådde egenskaper viktigere enn tilskrevne faktorer. Men det blir også viktig å etterspore den relative betydningen av ulike bakgrunnstrekk og å finne ut hvor mye bakgrunnsegenskapene betyr sammenlignet med organisasjonsforhold.

Institusjonspolitisk byråkrati

I dette perspektivet blir ideen om den nøytrale og lojale byråkraten supplert med oppfatningen av funksjonærene som institusjonsforsvarere (Lægreid og Olsen, 1978). Byråkratene er ikke først og fremst lydige og lojale tjenere for folkestyret og retter seg automatisk etter skiftende politisk direktiv og instruksjoner. Tenke- og handlemåten blir også påvirket av andre sider ved den organisasjonsmessige sammenhengen de fungerer innenfor.

De ulike delene av forvaltningsapparatet har sin egen identitet og misjon. De er bærere av interesser og verdier og ikke nøytrale instrumenter for den politiske ledelsen. Problemløsning skjer gjennom institusjonsbygging. Når et problem dukker opp som et offentlig ansvar og har kommet opp på den politiske dagsorden, vokser det opp administrative institusjoner rundt det som ivaretar interessene på en kontinuerlig og rutinemessig måte (Jacobsen, 1964). Forvaltningsapparatet kan ut fra et slikt perspektiv oppfattes som et additivt system sammensatt av lag på lag av institusjoner og organ som er blitt etablert på ulike tidspunkt for å løse saker som var aktuelle da (Østerud, 1979). Det vil framstå som lite enhetlig og homogent, men preget av fragmentering og konflikter mellom ulike deler av forvaltningsapparatet som forsvarer sine administrative domener. Internt i det enkelte forvaltningsorganet vil det bli etablert en lokalkultur som påvirker funksjonærens atferd, men mellom forvaltningsorganene vil det oppstå forhandlinger og kjøpslån mellom institusjoner med ulike problemoppfatninger, situasjonsoppfatninger og sosiale identifikasjoner.

Personalet er sosialisert inn i en etatskultur som sikrer kontinuitet. Et slikt system kan oppleves som rigid blant dem som ønsker hurtige forandringer, og det kan vanskelig fornyes raskt etter skiftende politiske majoriteter. Det er relativt robust mot kortsiktige styringsforsøk og må tilpasses over tid til endringer i konfliktlinjer og koalisjonsmønstre i samfunnet (March and Olsen, 1984).

Ved rekruttering blir det lagt vekt på institusjonell identifikasjon og lojalitet mot forvaltningsorganet. Avansement skal skje på grunnlag av normer om rimelige karrieremuligheter, hvor intern ansiennitet blir tillagt stor vekt. Belønninger i form av avansement og opprykk til høyere stillinger blir fordelt av overordnede tjenestemenn. Ved opprykk blir det lagt vekt på hvor integrerte de ansatte er overfor dominerende holdninger, oppfatninger og normer i institusjonen. Lojaliteten er i første rekke rettet mot den interne etatskulturen og ikke mot en felles forvaltningstradisjon eller mot overordnet politisk ledelse. Tjenestemenn blir rekruttert på bunnen av stillingspyramiden og avanserer gradvis i en livslang intern karriere. De ansatte er mer eller mindre effektivt beskyttet mot konkurranse

om stillingene utenfra og de får et institusjonsborgerskap med visse rettigheter knyttet til institusjonelle ordninger og etablerte normer (Weber, 1968; Doeringer and Piore, 1971; Sørensen and Kalleberg, 1981; Pfeffer and Cohen, 1986; Colbjørnsen, 1986). Institusjonen tilbyr jobbsikkerhet for de ansatte gjennom ansienitetsregler, og avgang skjer i første rekke ved at folk blir pensjonert eller på annen måte går ut av arbeidslivet.

Et slikt system kan motivere de ansatte slik at de arbeider for institusjonens mål (Stinchcombe, 1974). Direkte kontrollformer i form av direktiv, instruksjoner og kommando er mindre viktig enn mer indirekte, uformelle og usynlige, men likevel effektive styringsformer. For å oppnå belønninger i form av avansement må de ansatte være villige til å bli sosialisert slik at deres egne holdninger og oppfatninger blir i samsvar med det som er dominerte problemoppfatninger i institusjonen, eller disiplinere seg slik at de tilpasser sin atferd i organisasjonen til det som blir akseptert av etatskulturen (Lægreid og Olsen, 1978).

Funksjonærenes handlemåte kan påvirkes gjennom endring av organisasjonsfaktorene. Deres standpunkter blir formet av standplassen. Ved å endre på organisasjonsstrukturen eller personalets plassering i en organisasjonsstruktur, vil man også påvirke deres oppfatninger av hva som er viktig og hvordan oppgavene bør løses. I et slikt system vil tjenestemennenes sosiale biografi i form av sosial bakgrunn og tidligere yrkeserfaring bety mindre enn deres byråkratiske biografi slik den kommer til syne gjennom tjenestetid, avansement og intern karriere. Samspillet mellom byråkratisk biografi og organisasjonell plassering i form av stilling, arbeidsoppgaver og avdelingstilknytning blir spesielt viktig. Det er viktigere hvor folk kommer til enn hvor de kommer fra. Ut fra et slikt perspektiv vil fornyelse av forvaltningen skje gjennom en kontinuerlig og gradvis evolusjon. Resultater kan bare ventes på lang sikt etter en tålmodig tilpasning gjennom mange små skritt. Det er relativt lite som kan oppnås gjennom kortsiktige aksjoner og kampanjer.

Markedsorientert byråkrati

Et sentralt trekk ved dette perspektivet er at det ikke blir fokusert på organisasjonell plassering eller demografisk likhet og kvotering ut fra bakgrunnsfaktorer, men på ytre tilbud og slutteplaner hvor det blir lagt vekt på personalets markedsverdi og forventninger om framtidige arbeidsgivere og deres interesser. Det markedsorienterte perspektivet legger vekt på variasjoner i tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet for å forstå hvordan personellstrømmene går og hvordan holdninger og adferdsmønstre i forvaltningen varierer.

I et rendyrket markedsstyrt byråkrati vil forvaltningsorganene være underlagt markedets lover og må konkurrere i et fritt arbeidsmarked hvor prisen på human kapitalen blir fastsatt ut fra tilbud og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft. Det blir ikke operert med et lukket arbeidsmarked hvor folk avanserer i en trinnvis karriere gjennom et langt livsløp. Kontrollen og utvelgingen skjer ikke ved at overordnede fordeler belønninger i form av stillingsopptrykk ut fra vurderinger om lojalitet, effektivitet, dyktighet og innsats, men av konkurransen i et marked hvor funksjonærene er rasjonelle aktører som blir trukket mot de organisasjonene

som kan betale best for de ferdigheter de kan tilby. Humankapitalen vandrer fritt på tvers av organisasjonsgrensene dit avkastningen er størst. Stengsler i form av lojaliteter, identifikasjoner, hierarkiske kontrollformer og strukturelle bindinger gjennom standardprosedyrer er minimale. Privat sektor står sentralt som forbilde i fornyelsesarbeidet både når det gjelder organisasjonsdemografiske prosesser, verdioppfatninger og arbeidsformer. Slik omstilling kan skje som et biprodukt av utilsiktede endringer i omgivelsene, for eksempel gjennom endringer i arbeidsmarkedet for spesielle profesjonelle grupper. Men den kan også være resultat av bevisst tilpasning, for eksempel gjennom innføring av rotasjonsordninger, karriereplaner og åremålsstillinger.

Dette markedsorienterte perspektivet er avledet fra mer generelle teorier om frikonkurransemarked (Pfeffer, 1981; Siebert, 1985). I slike eksterne arbeidsmarkeder blir konkurransen om jobbene ikke påvirket av om en søker alt har en stilling i organisasjonen eller ikke. Det er viktig å kunne vise til egen suksess og være synlig i arbeidsmarkedet for at markedsverdien skal øke.

Slike forestillinger om et perfekt arbeidsmarked finnes imidlertid bare i teorien. I praksis vil tilfeldigheter, politiske faktorer og personlige relasjoner påvirke karrieremønsteret også i ekstern arbeidsmarked, og den verdien en tilsatt har utenfor organisasjonen kan være vanskelig å holde opp mot den verdien han har internt (Caplow and McGee, 1961; March and March, 1978; Pfeffer, 1981).

Et sentralt element i dette perspektivet er likevel at det er klare forskjeller mellom personell som har ytre jobbtillbud og slutteplaner og de som ikke har det. Organisasjonsmedlemmenes holdninger og beslutningsatferd blir påvirket av deres karriereforventninger og exitmuligheter (Torgersen, 1967; Hirschman, 1970). De gruppene en tjenestemann tar hensyn til, er ikke alltid de han er utgått fra. Det er viktigere å vite hva han ønsker å bli, enn hvordan han er kommet dit han er. Dette er i samsvar med en teori om politisk rekruttering basert på ambisjoner i forhold til hvilke muligheter folk har utenfor organisasjonen (Schlesinger, 1966). De som er i posisjoner hvor det er mange alternative karrieremuligheter vil ha andre ambisjoner og atferdsmønstre enn de som har få eller ingen alternativ.

Karriereforventningene til tjenestemennene påvirker holdninger og atferdsmønstre på den måten at de som har planer om å slutte, vil bygge opp et lager av goodwill overfor framtidige arbeidsgivere. Tjenestemennene har personlige karriereincentiv for å favorisere viktige brukergrupper fordi de vil bygge opp muligheter for å få jobb når de slutter i forvaltningen (Wilson, 1980; Mitnick, 1980; Quirk, 1981; Miles and Bahamri, 1983). Slike forestillinger er basert på at det er vanlig blant personell i forvaltningen å gå over til private arbeidsgivere innenfor segmentet og at bedrifter og private organisasjoner vil være mer velvillig innstilt til å ansette tjenestemenn som har vært relativt positive overfor selskapets interesser. Et slikt mobilitetsmønster vil altså påvirke relasjonene mellom forvaltningen og brukergrupper og klienter. Det vil foregå en presosialisering hvor forventninger om framtidige stillinger vil påvirke de ansatte til å behandle eventuelle nye arbeidsgivere på en mer positiv måte enn de ellers ville ha gjort.

Ut fra et markedsorientert perspektiv vil det stadig skje forandringer i forvaltningsapparatet, men dette er mindre resultat av planlegging og mer en nødvendig

tilpasning til endringer i samfunnet. Statens rolle som mønsterarbeidsgiver er blitt svekket, og prinsipper fra det private arbeidsliv smitter i stedet over i statens personalpolitikk.

Kontroll- og styringsformer

Disse perspektivene understreker i ulik grad betydningen av interne trekk ved organisasjonen, trekk ved organisasjonsmedlemmene og trekk ved omgivelsene for å forstå hvordan organisasjoner fungerer og endres (Etzioni, 1965; Pfeffer, 1982; Bolman and Deal, 1984). Perspektivene legger også ulik vekt på de forskjellige styrings- og kontrollformene som finnes i organisasjoner. Vi vil nå fokusere spesielt på styring gjennom demografi, sosialisering, disiplinering og formell struktur og på hvilken rolle disse faktorene spiller for mulighetene for fornyelse i den offentlige sektor.

Demografi

Det har vært en tendens i litteraturen til å undervurdere betydningen av styring gjennom kontroll over rekruttering og andre demografiske prosesser, selv om det erkjennes at karrierer er en belønningsstruktur og utgjør en form for strukturell makt (Etzioni, 1965; Hernes, 1975). Dersom organisasjoner kan rekruttere personell som automatisk oppfører seg i samsvar med det organisasjonen forventer, vil det ikke være behov for andre kontroll- og styringsformer. Dette vil aldri være tilfelle fullt ut, og organisasjoner kan ha sterkere eller svakere kontroll over de demografiske prosessene. Visse organisasjoner kan ha god kontroll både over inntaksiden og avgangside ved at tilgangen på kvalifiserte søkere er god samtidig som avgangen er på et tilfredsstillende nivå. Andre kan ha problemer enten med rekrutteringen, med avgangen eller med begge deler. Et representativt byråkrati vil legge vekt på inntaksprosessene eller rekruttering, et institusjonspolitisk perspektiv vil fokusere på gjennomstrømningsprosesser eller karrierer, mens et markedsorientert perspektiv vil rette oppmerksomheten mot avgangsprosesser eller turnover.

Organisasjonsdemografien er i mange sammenhenger en viktig forklaringsfaktor for å forstå det som skjer i organisasjoner (Stinchcombe, McDill and Walker, 1968; McNeil and Thompson, 1971; March, 1981). Demografiske faktorer medvirker til å forstå og styre organisasjoner, fordi likhet i bakgrunnstrekk, intern karriere eller karriereforventning er et av de viktigste grunnlagene for kommunikasjon mellom individ. Regenerasjonsprosesser og spesielt forholdet mellom nyansatte og veteraner i en organisasjon har store konsekvenser for organisasjonsresultatet, for kommunikasjon, sosialisering og innovasjon i formelle organisasjoner (McNeil and Thompson, 1971; Pfeffer, 1985). Personalutskiftning over organisasjonsgrensene er en viktig form for samordning og samhandling mellom organisasjoner (Baty et al., 1971). Fornyelse av stabene kan skje gjennom bevisst rekrutteringspolitikk, for eksempel gjennom inntak av nye profesjoner, eller som en sum av mange enkeltvedtak uten noen overordnet plan.

Tradisjonell organisasjonsdemografisk litteratur og turnover-teori er opptatt av å forklare variasjoner i rekruttering, karriere og avgangsmønstre (Vroom,

1964; Price, 1977; Mobley, 1982; Greve, 1986). Det er imidlertid like viktig å stille spørsmål om hvilke effekter regenerasjonssprosessene har. Effektene av demografiske trekk på formelle organisasjoner har fått lite oppmerksomhet både empirisk og teoretisk. Det finnes likevel en del litteratur som har påvist sammenhenger mellom demografiske trekk og effektivitet, produktivitet, innsats og yteevne; på konfliktmønster, innovasjon og tilpasningsevne; på moral, etatskultur, sosialisering, integrering og fellesskapsfølelse; på kommunikasjon og koordinering både internt og mellom organisasjoner; på formalisering, regelbruk og formell kontroll (Staw, 1980; Muchinsky and Morrow, 1980; Blutorn, 1982; McCain, O'Reilly and Pfeffer, 1983; Pfeffer, 1983). Det er imidlertid viktig å være klar over at årsaksretningen ikke alltid er entydig mellom demografiske trekk og atferdsmønster. Menneskelig atferd er ofte preget av gjensidig påvirkende prosesser (Schlesinger, 1966).

Sosialisering

Behovet for sosialisering øker jo svakere kontroll organisasjonen har over rekrutteringen, men samtidig vil sosialiseringsmulighetene bli påvirket av regenerasjonssprosessene. I et ansvarlig og et institusjonspolitisk byråkrati med livslange interne karrierer og liten turnover er sosialiseringsmulighetene gode. Jo lengre tjenestetid en ansatt har i en byråkratisk organisasjon, desto større er sjansene for at han identifiserer seg med de dominerende oppfatningene og holdningene i organisasjonen. Bevisste fornyelsestiltak vil være vanskelig å gjennomføre i organisasjoner med sterke sosialiseringsmekanismer, spesielt dersom endringene står i motsetning til de etablerte kulturene. I et ansvarlig byråkrati er slik sosialisering sterkere knyttet til normer om nøytralitet, lojalitet, disiplin og lydhørhet overfor politisk ledelse enn i et institusjonspolitisk byråkrati hvor identifikasjonene i større grad er rettet mot en lokal organisasjonskultur og en korpsånd som kan være mer eller mindre på linje med overordnede politiske signal. I representative og markedsstyrte byråkrati er de interne sosialiseringskreftene svakere. Tjenestemennene i et representativt byråkrati har i større grad lojaliteten rettet mot de sosiale gruppene de er utgått fra, mens de ansatte i et markedsorientert byråkrati identifiserer seg mer med framtidige arbeidsgivere.

Disiplinering og formell struktur

Organisasjoner kan også kontrollere atferden til organisasjonsmedlemmene ved hjelp av incentiv, disiplineringsmekanismer og spesifisering av roller gjennom formelle organisasjonsstrukturer. I motsetning til sosialiseringssprosesser tar slike kontrollformer sikte på å skille tjenestemennenes atferd i organisasjonen fra deres personlige verdioppfatninger og identifikasjoner. Byråkratiteorien legger vekt på at den viktigste motivasjonsfaktoren som skaper disiplin i tjenestemannskorpset, er utsiktene til livslang karriere og gradvise opprykk i et stillingshierarki hvor belønninger i form av avansement blir fordelt av overordnede og er nøye knyttet til prestasjoner (Weber, 1968; Stinchcombe, 1974). I tillegg kan deres personlige skjønn bli redusert ved spesifisering av roller gjennom regelverk, manualer, stillingsinstrukser, direktiv og kommandolinjer. Behovet for atferds-

kontroll gjennom disiplineringsprosesser og utforming av formell organisasjonsstruktur er mindre i organisasjoner som har stor kontroll over rekruttering og gode sosialiseringsmuligheter (Etzioni, 1965). Dersom organisasjonen har svake disiplineringsmekanismer, er mulighetene til bevisst endring av etablerte stabers atferdsmønster relativt begrenset. Behovet for fornyelse gjennom en systematisk rekrutteringspolitikk er tilsvarende større.

Disiplineringsmekanismene vil være relativt svake i et markedsstyrt byråkrati mot stort innslag av eksterne jobbmuligheter og hvor interne livslange karrierer er et unntaksfenomen. Heller ikke i et representativt byråkrati hvor avansementsmulighetene er styrt gjennom kvoteringsregler, vil det være sterke disiplineringsmuligheter.

I et ansvarlig og institusjonspolitisk byråkrati vil vi vente at den interne organisasjonsstrukturen er klar og velutviklet og blir tillagt stor vekt. I et ansvarlig byråkrati kan den politiske ledelsen fritt bruke organisasjonsstrukturen som et virkemiddel, og det er gode muligheter til fornyelse gjennom design av formell organisasjon. Kommandolinjer, instruksjoner og direktiv står sentralt, og formell organisasjonsstruktur blir brukt for å skille tjenestemennenes personlige meninger og oppfatninger fra deres atferd i forvaltningen. I et institusjonspolitisk byråkrati vil organisasjonsstrukturen avspeile maktforhold og interessefordeling og medvirke til å gi de ansatte klare beslutningspremisser. I slike situasjoner vil bevisste reorganiseringstiltak være vanskeligere å få akseptert og iverksatt. Jo mer tvetydig den formelle organisasjonsstrukturen er, desto større muligheter er det for at tjenestemennene kan utøve selvstendig politisk skjønn og at deres bakgrunnstrekk eller karriereforventninger kan påvirke den måten de fungerer på i organisasjonen.

Departementene i 1970-årene: Institusjonspolitisk byråkrati

Studier av hvordan det norske sentrale forvaltningssystemet fungerte midt i 1970-tallet viste at de demografiske prosessene hadde klare fellestrekk med et klassisk Weberiansk byråkrati. Det meriterende rekrutteringsprinsippet stod sterkt, og karrierene til tjenestemennene ble i stor grad kontrollert av embetsverket selv. Dette rekrutteringssystemet hadde skapt en forvaltningstab som skilte seg fra befolkningen langs de fleste dimensjoner (Lægreid og Olsen, 1978; Maktutredningen, 1982). Kjønnforskjellene var for eksempel bastante. Kvinnene utgjorde 15 prosent av forvaltningstabene. Karrieren var livslang for mange og ofte knyttet til det samme departement. Administrative toppstillinger kunne som regel bare fåes etter lang og tro tjeneste. Vi stod overfor et internt og lukket arbeidsmarked hvor departementene hadde gode muligheter for å belønne og påvirke sine ansatte. Det var liten utskiftning av personell med den private sektor. Tjenestemennene opplevde større karrieremuligheter innenfor departementene enn utenfor, og de fleste hadde ikke noe utbredt ønske om å slutte når introduksjonsfasen var over. I den grad de sluttet beveget de seg innenfor et statlig arbeidsmarked.

Denne demografiske profilen medvirket til at tjenestemannskorpset ikke kunne reduseres til et teknisk-nøytralt instrument for den politiske ledelsen slik det ansvarlige byråkratiet forutsetter eller til talerør for de sosiale gruppene de er

utgått fra slik det representative byråkratiet forutsetter. Derimot ble det avdekket en form for institusjonell pluralisme. Forvaltningen framstod som et løst koplet system av institusjoner hvor de ansatte i første rekke var opptatt av å forsvare de institusjonene de arbeidet i og de arbeidsoppgavene de var satt til å ivareta (Egeberg, 1978; Lægreid og Olsen, 1978). Personalet fungerte mer som institusjonsforvarere enn som nøytrale iverksettere eller ambassadører for sosiale grupper. Deres identifikasjoner og holdninger ble farget av den institusjonen de arbeidet i. Gjennom livslange karrierer og gradvise opprykk i stillingshierarkiet var de blitt utsatt for sosialisering- og disiplineringsmekanismer som virket integreerende og fikk personalet til å innordne seg etter det dominerende kulturmønsteret i institusjonen.

I et slikt system var det mulig å slippe av på behovet for direkte overordnet styring og kontroll og åpne for større innslag av skjønn og utvidede fullmakter fordi sosialisering- og disiplineringspotensialet kunne kompensere for manglende programmering. Samtidig er det vanskelig å få gjennomslag for planlagte fornyelsestiltak i et slikt forvaltningssystem. Det er problematisk på kort sikt å få til store endringer i etablerte institusjoner. Endringer skjer oftere på en pragmatisk måte gjennom knoppskyting og institusjonsbygging ved at det etableres nye organ, enn gjennom total overhaling av det administrative apparatet ut fra en overordnet plan.

Departementene i 1980-årene: Kvoteringskrav og markedspress

Utover mot midten av 1980-årene har det institusjonspolitiske byråkratiet blitt utsatt fra angrep fra to hold. For det første med krav om et mer representativt forvaltningsapparat hvor kvinnerepresentasjonen er blitt forsøkt øket gjennom ulike kvoterings tiltak. Ideer om representative byråkrati og kvoteordninger har tradisjonelt ikke stått sterkt i Norge. Men de fikk en oppblomstring i forbindelse med framveksten av likestillingsdebatten og endringer i normativ struktur på dette området i 1970-årene. Utover i 1970-årene kom det stadig flere politiske signaler fra regjering og Storting om at statsforvaltningen i prinsippet burde gjenspeile samfunnet, og etter hvert ble oppmerksomheten konsentrert om kjønnsdimensjonen. Kvoteringsordninger ble muliggjort gjennom lovverk og avtaleregulering, og i sentraladministrasjonen ble det innført ordninger med moderat kjønnskvoteering (Klokkeide, 1986).¹

For det andre ble det institusjonspolitiske byråkratiet utsatt for press fra markedet. Fra slutten av 1970-årene økte etterspørselen etter spesielle grupper akademisk arbeidskraft. Lønnsforskjellene mellom statlig og privat sektor økte, og det ble vanskeligere for deler av det statlige forvaltningsapparatet å rekruttere og beholde kvalifisert personell (Ellingsen, 1982; Jensen, 1984; Høgenes, 1987). Det lukkede interne arbeidsmarkedet ble etter hvert mer åpent. Denne utviklingen var særlig synlig innenfor petroleumsforvaltningen som vokste fram mot slutten av 1970-årene. Men den ble også legitimert gjennom myndighetenes reformarbeid i forvaltningen hvor slagord om deregulering, privatisering og markedsorienterte enheter bidro til å bryte ned forskjellene mellom offentlig og privat sektor.

Vi skal nå vise hvordan disse tendensene kommer til uttrykk i Olje- og energidepartementet som ble etablert i 1978.² Sammenlignet med departementenes profil i 1976 har dette departementet en ung stab med avvikende profesjonssammensetning. Gjennomsnittsalderen i 1985 var 36 år og over halvparten var under 33 år (Stokkeland, 1985; Lægneid, 1987). Siviløkonomene har blitt en like stor profesjonsgruppe i departementet som juristene. Den typiske rekrutten er en ung mann som kommer rett fra utdanningsinstitusjonene. 22 prosent av de ansatte er kvinner. Svært få av disse er blitt rekruttert gjennom kvotering. Selv om departementet siden 1981 har oppfordret kvinner om å søke ledige stillinger og siden 1983 har hatt en likestillingsavtale som fastsetter moderat kvotering, er det så godt som ikke påvist bruk av kvoteringsargument (Jensen, 1984; Skjeie, 1986). De viktigste rekrutteringskriteriene er faglig dyktighet og ansiennitet, og blant seks oppgitte kriterier rangerer de ansattes kjønn som det klart minst viktige (Lægneid, 1987).

Den organisasjonsdemografiske profilen i Olje- og energidepartementet viser at forsøk på å få en mer representativ kjønnsfordeling gjennom bruk av kvoteringsordninger har vært lite vellykket. På den annen side har departementet fått sterke fellestrekk med et markedsorientert byråkrati.

Den sterkeste forskjellen fra de tradisjonelle demografiske prosessene i forvaltningsapparatet er på avgangssiden. Mange ansatte bruker arbeidet i departementet som et springbrett eller en mellomstasjon for karrierer som er planlagt andre steder. Livslange karrierer er blitt unntaket mer enn regelen. Hver fjerde ansatt har under to års tjenestetid. Bare 34 prosent av de saksbehandlere som arbeidet i departementet i 1978, var fremdeles ansatt der fire år senere (Dyrstad, 1984). Både omfanget og retningen på flyttestrømmene skiller seg fra det som er vanlig i annen sentraladministrasjon. Petroleumsbyråkratene går i stor grad over i oljeselskap eller annen privat næringsdrift. Jevnt over blir avansementsmulighetene vurdert som bedre utenfor departementet enn innenfor, noe som henger sammen med at 39 prosent av de ansatte i løpet av et år får tilbud utenfra om ledige stillinger. En konsekvens av dette er at 42 prosent av de ansatte i 1985 gav uttrykk for at det var lite sannsynlig at de arbeidet i departementet om to år (Stokkeland, 1985).

I Olje- og energidepartementet har det utviklet seg et mobilitetsmønster hvor mange ansatte ser på tjenesten der som en opplæringstid, som skal øke deres markedspris og gjøre dem mer egnet til å ta jobb utenfor forvaltningen. Vi har fått et mønster som er kjent fra USA hvor ansatte i statlige reguleringsorgan går over til de enhetene som de før var satt til å kontrollere (Mitnick, 1980).

Mulighetene for intern styring gjennom de demografiske prosessene er dermed blitt svekket. Departementet har relativt få kvalifiserte søkere til ledige stillinger. Samtidig har kort tjenestetid og gode eksterne karrieremuligheter svekket sosialisering- og disiplineringsmulighetene. Disse betydelige endringene i den demografiske profilen illustrerer imidlertid hvor vanskelig det er å få til fornyelse gjennom en bevisst rekrutteringspolitikk. Forandringene i personalsammensetningen synes i større grad å være et biprodukt av endringer i arbeidsmarkedet.

En mulighet til å sikre kontroll og styringsmuligheter overfor personalet i slike situasjoner ville være å satse mer på programmering gjennom klare regler. I petroleumsforvaltningen er imidlertid slike virkemidler i liten grad tatt i bruk. Vi står overfor et nytt forvaltningsområde som ikke har fått tid ut å utvikle klare rutiner og en etablert praksis. Feltet er i utpreget grad regulert av fullmaktslovgivning som overlater betydelig skjønn til de ansatte (Thorsvik, 1987). Hele 57 prosent av de ansatte i departementet sier at de selv må foreta stort skjønn når de utøver arbeidsoppgavene. Dette er langt større skjønnsutøvelse enn det som kom til uttrykk blant departementsfunksjonærene midt på 1970-tallet. Vi står her overfor en situasjon hvor det blir praktisert en fullmaktslovgivning under forutsetning at andre tradisjonelle byråkratiske styringsmuligheter er til stede. Men en grunnpiller i sosialiseringsmekanismene – den livslange karrieren – mangler, og dermed kan det oppstå ikke-intenderte konsekvenser av en slik praksis.

Vi må derfor stille spørsmål om hvilke type hensyn tjenestemennene tar når de utøver skjønn. Tar deres identifikasjoner farge av deres tidligere tilhørigheter, deres institusjonelle plassering eller deres framtidige karriereforventninger. Det generelle inntrykket av de ansattes identifikasjonsmønster er økt orientering i retning av det private næringslivet. Den mest utbredte rolleidentifikasjonen er forhandler- og meglerrollen. Det er like mange som opplever fellestrekk med rollene som bedriftsleder eller entreprenør som med den tradisjonelle dommerrollen. Den markedsidologien som vokser fram, har imidlertid lite til felles med forestillingen om frikonkurranse, men er mer preget av blandingsøkonomi med klare korporative innslag. Det nye ved de korporative elementene i petroleumssektoren er at samhandlingen går direkte mellom staten og storforetak og ikke via interesseorganisasjoner slik det ellers er kjent fra litteraturen om den korporativ-funksjonelle kanalen i Norge (Egeberg, 1981; Olsen, 1983). Den store gjennomtrekken av personell gjør at det er vanskelig å integrere de ansatte i en felles departementskultur. Det oppstår problem med intern ledelse og samordning noe som også henger sammen med at de interne konfliktene er relativt store. Samtidig medfører sammenligningene med oljeselskapene frustrasjon og misnøye med belønningene (Lægneid, 1987).

Variasjonene i de ansattes identifikasjoner kan ikke ensidig føres tilbake til ett sett av forklaringsfaktorer. Det må tas hensyn til hvor de ansatte kommer fra, hvor de er plassert og hvor de har tenkt seg hen. To faktorer skiller seg imidlertid ut som spesielt viktige. Det er deres institusjonelle plassering i form av avdelings-tilknytning og deres faglige eller profesjonelle bakgrunn. Mens de organisasjonsdemografiske prosessene skiller seg klart fra det tradisjonelle mønsteret i sentral-administrasjonen, ser det ikke ut som om det blir tilsvarende store skifte i hvilke faktorer som påvirker variasjonene i tjenestemennenes identifikasjoner. Det er særlig siviløkonomene som representerer en dreining i retning av identifikasjon med det private næringsliv, mens juristene ligger nærmere de tradisjonelle departementale normene. Samtidig er det klare skiller mellom de som arbeider i Energiavdelingen, Oljeavdelingen og Administrasjonsavdelingen.

Karriereforventning betyr mindre enn sosialisering gjennom utdanningsinstitusjonene og betydning av plassering i organisasjonsstrukturen. At oljebyråkra-

tene i stor grad går til oljenæringen når de slutter, betyr ikke nødvendigvis at deres identifikasjoner som departementsansatte bestemmes på grunnlag av slike framtidige karriereaspirasjoner. Deres markedsverdi vil også bli påvirket av hvor godt de klarer den nåværende jobben på dens egne premisser. Forestillingen om presosialisering undervurderer trolig betydningen av organisasjonsfaktorene. Tjenestemennene blir påvirket av deres status som stillingsinnehavere i departementet, og sentralforvaltningens virkemåte kan ikke reduseres til antipert sosialisering blant de enkelte ansatte. Det er klare grenser for hvor langt det markedsorienterte perspektivet kan strekkes. Kulturen på dette forvaltningsområdet aksepterer en institusjonell pluralisme ved at personell i ulike organ forsvare forskjellige interesser, men det er samtidig klare felles normer om arbeidsform og beslutningsstil som funksjonærene må fungere innenfor.

Avslutning

Den sentrale forvaltningen har endret seg fra 1970-årene til 1980-årene. Men forsøk på bevisst styring gjennom innføring av kvoteringsregler har hatt liten suksess, noe som henger sammen med at det tar tid å endre veletablerte institusjonelle normer. Derimot har ytre hendelser i større grad slått inn i forvaltningen gjennom endringer i arbeidsmarkedet og fått store konsekvenser for hvordan de ulike personalstabene er sammensatt. Markedsorienteringen er i ferd med å smitte over fra de private delene av petroleumsvirksomheten til de offentlige institusjonene. I lønnspolitikken gir dette seg for eksempel utslag i at stillingsbasert lønnsfastsetting er i ferd med å bli supplert med individuell avlønning og et administrativ lønnsfastsetting blir supplert med et markedsregulert. Det er også tegn som tyder på at oljeforvaltningen er katalysator for en spredning av slike tendenser til andre deler av forvaltningsapparatet (Nebben, 1987).

For å forstå hvordan forvaltningsapparatet fungerer og endres må det tas hensyn til at det utgjør et multifunksjonelt system som skal ivareta mange hensyn samtidig. Forestillingen om flertallstyre hvor overordnet politisk ledelse kan styre gjennom direktiv og kommando må suppleres av perspektiv som tar hensyn til at de ansatte i forvaltningen utøver betydelig selvstendig skjøn. Dette skjønn blir påvirket både av trekk ved stillingsinnehaverne og ved den formelle strukturen de er plassert innenfor. De interne sosialiserings- og disiplineringsmulighetene er imidlertid blitt svekket gjennom endringer i personellstrømmene samtidig som skjønnsutøvelsen er blitt større. Likvel ser det ut som om faglige vurderinger og formell struktur legger klare føringer på hvor langt tjenestemennene kan tøyne dette skjønn.

Vi har i denne artikkelen vist at forvaltningen fornyes og endres, men at dette ikke nødvendigvis skjer på en styrt og planlagt måte. Endringer i personalsammensetningen og effekter av dette kan ikke ensidig forstås som resultat av en bevisst forvaltningspolitikk. Inngrep i forvaltningens virkemåte gjennom aktive moderniseringstiltak skjer i et system preget av tvetydighet hvor flertallsstyrets ideer må suppleres med forestillinger om institusjonelle bindinger, ytre markedskrefter og personalets identifikasjoner med faglige normer.

Noter

1. Kjønnskvotering ble muliggjort gjennom Likestillingsloven (1979) og Avtale om personalpolitiske retningslinjer i staten (1981) hvor det ble avtalet at kvinnelige søkere kunne kvoterer til ledige stillinger dersom de ellers var likt kvalifisert med mannlige søkere.
2. Datagrunnlaget er hovedsaklig hentet fra en spørreundersøkelse blant ansatte i Olje- og energidepartementet i 1984. 80 prosent av de ansatte på saksbehandlernivå og over svart på undersøkelsen (Stokkeland, 1985).

Litteratur

- Baty, Gordon B., William M. Evan and Terry W. Rothermel (1971). »Personnell Flows as Interorganizational Relations«, *Administrative Science Quarterly*, vol. 16.
- Bennis, Warren G. (1959). »Leadership Theory and Administrative Behavior«, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 4, pp. 259-301.
- Bludorn, Allen C. (1982). »The Theories of Turnover: Causes, Effects and Meaning«, pp. 75-128 in Bacharach (ed.), *Research in the Sociology of Organizations*, Vol. 1, JAI Press.
- Bolman, Lee G. and Terrence E. Deal (1984). *Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*, London: Jossey-Bass.
- Caplow, Theodore and Reece J. McGee (1961). *The Academic Marketplace*, New York: Basic Books.
- Colbjørnsen, Tom (1986). *Dividers in the Labour Market*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Doeringer, Thomas N. and Michael Piore (1971). *Internal Labour Markets and Manpower Policy*, Lexington, Mass.: Heath.
- Dyrstad, Terje (1984). »Farvel statsråd«, *Administrasjonsnytt*, vol. 29, nr. 4, pp. 15-19.
- Egeberg, Morten (1978). »Institusjonell pluralisme som interesseartikulerende system«, *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, Vol. 19, pp. 42-54.
- Egeberg, Morten (1981). *Stat og organisasjoner*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Eisenstadt, S.N. (1958). »Bureaucracy and Bureaucratization«, *Current Sociology*, vol. 7, pp. 99-164.
- Elleingsen, Per M. (1982). *Personellsituasjonen i Oljedirektoratet*, Hovedoppgave, Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Etzioni, Amitai (1965). »Organizational Control Structure«, in March, J. G. (ed.), *Handbook of Organizations*, Chicago: Rand McNally.
- Greve, Arnt (1986). *Turnover and Career Mobility*, Bergen: Norges Handelshøyskole.
- Hernes, Gudmund (1975). *Makt og avmakt*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*, Boston: Harvard Univ. Press.
- Høgenes, Geir (1987). *Relativ lønnsutvikling i Norge 1973-1985*, Rapport, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Jacobsen, Knut Dahl (1960). »Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen«, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol. 1, pp. 231-248.
- Jacobsen, Knut Dahl (1964). *Teknisk hjelp og politisk struktur*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Jensen, Anne Grethe (1984). *Personellstrømmer i oljesektoren*, Hovedoppgave, Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Kaufman, Herbert (1956). »Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration«, *American Political Science Review*, vol. 4, pp. 1057-1073.
- Kingsley, Donald (1944). *Representative Bureaucracy*, Yellow Spring, Ohio: Antioch Press.
- Klokkeide, Lise (1986). *Likestillingsavtaler i arbeidslivet - søkelys på en iverksettelsesprosess*, Hovedoppgave, Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Krantz, Harry (1976). *The Participatory Bureaucracy*, Toronto: Lexington.
- Krislov, Samuel (1974). *Representative Bureaucracy*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc.
- Krislov, Samuel and David H. Rosenbloom (1981). *Representative Bureaucracy and the American Political System*, New York: Praeger.

- Levin, C.H. and G. Hansen (1985). *The Centralization-Decentralization Tug-of-War in the New Executive Branch*, Paris, Unpublished paper.
- Lægreid, Per (1987). *Oljebyråkratiet*, Rapport, Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Lægreid, Per og Johan P. Olsen (1978). *Byråkrati og beslutninger*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Long, Norton (1965). »Power and Administration«, pp. 14-23 in Rourke, F. (ed.), *Bureaucratic Power in National Politics*, pp. 14-23, Boston: Little, Brown.
- Maktutredningen (1982). *Sluttrapport*, NOU 1982:3.
- March, James G. (1981). »Footnotes to Organizational Change«, *Administrative Science Quarterly*, vol. 26, pp. 563-577.
- March, James C. and James G. March (1978). »Performance Sampling in Social Matches«, *Administrative Science Quarterly*, vol. 23, pp. 434-453.
- March, James G. and Johan P. Olsen (1984). »The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life«, *American Political Science Review*, vol. 78, pp. 734-749.
- March, James G. and Johan P. Olsen (1986). *Popular Sovereignty and the Search for Appropriate Institutions*, Bergen: Upublisert manuskript.
- McCain, B.E., C. O'Reilly and J. Pfeffer (1983). »The Effects of Departemental Demography on Turnover: The Case of a University«, *Academy of Management Journal*, vol. 26, pp. 626-641.
- McNeil, K. and J.D. Thompson (1971). »The Regeneration of Social Organizations«, *American Sociological Review*, vol. 36, pp. 624-637.
- Meier, Kenneth (1975). »Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis«, *American Political Science Review*, vol. 69, pp. 526-542.
- Meier, Kenneth and Lloyd Nigro (1976). »Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A Study in the Attitudes of Federal Executives«, *Public Administration Review*, vol. 26, pp. 458-468.
- Miles, Robert H. and Arvind Bhambri (1983). *The Regulatory Executives*, London: Sage.
- Mintzberg, Henry (1979). *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Mitnick, Barry M. (1980). *The Political Economy of Regulation*, New York: Colombia University Press.
- Mobley, W.H. (1982). *Employee Turnover: Causes, Consequences, and Control*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Mosher, Frederick (1968). *Democracy and the Public Service*, New York: Oxford University Press.
- Mosher, Frederick (1985). *A Tale of Two Agencies*, London: Louisiana State University.
- Muchinsky, Paul M. and Paula C. Morrow (1980). »A Multidisciplinary Model of Voluntary Employee Turnover«, *Journal of Vocational Behavior*, vol. 17, pp. 263-290.
- Nebben, Eivor (1987). *Statens lønnspolitikk ved et veyskille?*, Hovedoppgave, Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Olsen, Johan P. (1978). *Politisk organisering*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1983). *Organized Democracy*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1986). »Statsstyre og reformforslag«, pp. 496-514 i festskrift til Torstein Eckhoff: *Samfunn - Rett - Rettferdighet*, Oslo: Tano.
- Pfeffer, Jeffery (1981). *Power in Organizations*, London: Pitman.
- Pfeffer, Jeffery (1982). *Organizations and Organization Theory*, London: Pitman.
- Pfeffer, Jeffery (1983). »Organizational Demography«, pp. 299-357 in Cummings, L.L. and B.M. Staw (eds.), *Research in Organizational Behavior*, vol. 5, JAI Press.
- Pfeffer, Jeffery (1985). »Organizational Demography: Implications for Management«, *California Management Review*, vol. 28, nr. 1, pp. 67-81.
- Pfeffer, Jeffery and Yion Cohen (1986). »Determinants of Internal Labour Markets in Organizations«, *Administrative Science Quarterly*, vol. 31, pp. 1-25.
- Price, J.L. (1977). *The Study of Turnover*, Iowa University Press.
- Quirk, Paul J. (1981). *Industrial Influence in Federal Regulatory Agencies*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rosenbloom, David H. (1977). *Federal Equal Employment Opportunity*, New York: Praeger.
- Schlesinger, Joseph A. (1966). *Ambition and Politics*, Chicago: Rand McNally.

- Scott, W. Richard (1981). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Sheriff, Peter (1976). »The Sociology of Public Bureaucracies«, *Current Sociology*, vol. 24, pp. 1-175.
- Siebert, W. Stanley (1985). »Development in the Economics of Human Capital«, in Carline, Derek et al., *Labour Economics*, London: Longman.
- Skjeie, Hege (1986). »Likestillingspolitikk som personalpolitikk – om kvotering ved ansettelser i staten«, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol. 27, pp. 52-76.
- Staw, Barry M. (1980). »The Consequences of Turnover«, *Journal of Occupational Behavior*, vol. 1, pp. 253-273.
- Stinchcombe, Arthur (1974). *Creating Efficient Industrial Organizations*, London: Academic Press.
- Stinchcombe, Arthur L., Mary Sexton McDill and Dollie R. Walker (1968). »Demography of Organizations«, *The American Journal of Sociology*, vol. 74, pp. 221-229.
- Stokkeland, Rita (1985). *Personellavgang og organisasjonsatferd*, Hovedoppgave, Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Subramaniam, V. (1967). »Representative Bureaucracy: A Reassessment«, *American Political Science Review*, vol. 61, pp. 1010-1019.
- Sørensen, Aage B. and Arne L. Kalleberg (1981). »An Outline of a Theory of the Matching of Persons to Jobs«, pp. 49-74 in Ivar Berg (ed.) *Sociological Perspectives on Labour Markets*, New York: Academic Press.
- Torgersen, Ulf (1967). *The Market of Professional Manpower in Norway*, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Thompson, P.F. (1980). »Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands«, *American Political Science Review*, vol. 74, pp. 905-916.
- Thorsvik, Jan (1987). *Politikk og marked*, Rapport, Oslo: Fondet for Markeds- og Distribusjonsforskning.
- Vroom, V.H. (1964). *Work and Motivation*, New York: Wiley.
- Weber, Max (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*, New York: Academic Press.
- Weber, Max (1968). *Economy and Society*, New York: Yale University Press.
- Weick, Karl E. (1969). *The Social Psychology of Organizing*, Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Wilson, James Q. (1980). *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books.
- Østerud, Øyvind (1979). *Det planlagte samfunn*, Oslo: Universitetsforlaget.