

STV1400

Høst 2006

(Offentlig politikk og administrasjon 1 (innføringsemne))

Gruppe 21

- Oppgave 4 -

(Drøft påstanden om at Webers byråkratimodell ikke lenger er relevant for å analysere forvaltningen)

Marius Lifvergren

1.0 Innledning:

I denne besvarelsen vil jeg innledningsvis se nærmere på Max Webers byråkratimodell, og forvaltningen i Norge i dag. Har man en grunnleggende forståelse for disse to aspektene, har man et bedre utgangspunkt for videre drøftelser.

Deretter kommer jeg mer inn på drøftelsene rundt tema i oppgaven, nemlig er Webers byråkratimodell lenger relevant for å analysere forvaltningen i dag.

2.0 Hva sier Max Webers byråkratimodell:

Rundt år nitten hundre, under den andre industrielle revolusjon, opplevde verden et alt økende behov for juridiske og forvaltningsmessige rammer som kunne sikre trygge vilkår og forutsigbarhet i et alt voksende kapitalistisk marked. Weber mente derfor at det moderne byråkrati, og alle samfunnsmessige institusjoner, trengte å gjennomføres av formell rasjonalitet. Det vil si at byråkratiet er bygd opp rundt et upersonlig regelverk som skulle gi byråkratene autoritet i kraft av sin stilling, og sikre en formell regelanvendelse. Dette skal bidra til økt rettsikkerhet og forutsigbarhet.

For å illustrere dette på en så oversiktlig måte som mulig blir ofte byråkratiet som organisasjonsmodell eller styringsform, sammenfattet i fem punkter. Nedenfor følger hovedelementene i Gudmund Hernes sin sammenfatning av Webers byråkrati organisering (Hernes 1983:213).

- Ansatte er spesialister på sine arbeidsoppgaver
- Arbeidsorganiseringen er hierarkisk
- Beslutninger fattes etter skrevne regler, som skal sikre forutberegnelighet¹
- Ansatte opptrer nøytralt slik at personlig skjønn ikke spiller inn i beslutningsprosessen.
- Ansettelse er organisert som karriere innenfor forvaltningen

Hensikten var å skape et effektivt hierarkisk oppbygd toppstyrt byråkrati. Beslutninger skulle fattes på øverste nivå for så å bli gjennomført av et embetsverk med klar arbeids og ansvarsfordeling, sammensatt av eksperter som pliktoppfølgende fulgte skrevne regler.

¹ Forutberegnelighet vil si at beslutninger fattes etter formelle lover og regler, samt at beslutningene blir forutsigbare og støtter opp under rettsikkerheten.

Målsettingen var at man på en så rask og effektiv måte som mulig skulle kunne iverksette politiske beslutninger, og det legalrasjonelle embetsverket ville sikre en nøytral saksbehandling som i sin tur gir forutsigbarhet og sikrer rettssikkerheten. Alt dette krever en tett og organisert rollefordeling innad i forvaltningen.

2.1 Forvaltningen i dag:

Det har vært et alt økende innslag av private aktører i den offentlige forvaltningen de siste årene, og skillet mellom privat og offentlig blir alt mer uklart. Den tradisjonelle hierarkiske strukturen i forvaltningen trues av at innslag av korporatisme der private og offentlige organer smelter sammen, og tekniske løsninger som e-post åpner for samhandling på tvers av institusjoner og hierarkiske strukturer. Begrepet den segmenterte stat gjør seg alt mer gjeldende og det har blitt en realitet at kommunikasjonen mellom institusjonene ikke lenger følger de gamle tradisjonelle strukturene. ”Segmentering betydde at linjene for samarbeid og konflikt ikke fulgte institusjonsgrensene” (Østerud 2002:72).

De nevnte trekkene ved forvaltningen i dag er helt klart trekk som bryter med Webers byråkratimodell, dette vil drøftes nærmere nedenfor.

3.0 Er Webers byråkratimodell lenger relevant for å analysere forvaltningen?

For å drøfte dette har jeg valgt to ulike innfallsvinkler til problemstillingen, der jeg skiller mellom interne og eksterne faktorer. Interne faktorer er forhold som har med selve byråkratimodellen og dens konstruksjon å gjøre, og hvilke utfordringer den har i form av å være et ideal.

Eksterne faktorer derimot tar for seg ytre forhold som særlig i senere tid har gjort seg gjeldende i norsk forvaltning, særlig korporatisme.

3.1 Interne faktorer:

Øyvind Østerud peker på tre sentrale poenger i forhold til byråkratimodellen og om den er ”...dekkende for administrasjon av moderne samfunn?” (Østerud 2002:67-68).

Dette er poenger jeg velger å kalle interne faktorer, men det betyr ikke at disse tre poengene ikke har nært slektskap til de eksterne faktorene. Men for ordens skyld omtales de i denne oppgaven i to bolker.

Det første poenget Østerud trekker frem er at forvaltningen neppe vil kunne renses for egeninteresse, delvis av personlige målsetninger hos de som jobber der og delvis på grunn av etatsinteresser. Forvaltningen vil dermed ikke fungere som en nøytral administrasjon, noe som bryter med Webers ideal.

Det andre poenget påpeker dilemmaet mellom strikt regelanvendelse på den ene siden og effektiv og fleksibel saksbehandling på den andre. Når en saksbehandlingsprosess avhenger av en strikt regelanvendelse og saksbehandleren har få muligheter til individuell vurdering, gjør dette at ulike saker kan bli behandlet likt. Men på den andre siden vil mer frihet til saksbehandlerene gi mulighet for vilkårlige beslutninger og systematisk forskjellsbehandling.

”Det tredje poenget er at byråkratisk rasjonalitet nødvendigvis er begrenset rasjonalitet” (Østerud 2002:67). Det vil si at det er umulig for noen som jobber i forvaltningen å ha fullstendig oversikt over og ha innsikt i, alle alternativer som må vurderes når en beslutning skal fattes. Dette kan medføre at vedtak blir fattet på manglende eller feil grunnlag.

Beslutningsteoretikeren Herbert Simon hevdet at det var organiseringens anatomi, altså premissene og atmosfæren rundt grunnlaget for beslutninger, som er avgjørende for hva utfallet blir. Måten byråkratiet er bygget opp og hvordan det er ment å fungere er hovedfaktoren for den begrensede rasjonaliteten saksbehandlerne utøver. Dette perspektivet på hvordan den rasjonelle begrensningen foreligger i forvaltningen, har vært det sentrale utgangspunktet for hvordan man analyserer den moderne forvaltningen.

Det er to hovedledd for hvordan forvaltningen skal analyseres: Første ledd er en tese som beskriver hvordan den begrensede rasjonalitet forholder seg til organisatoriske aspekter ved forvaltningen. Den påpeker problemene med at ”et byråkrati er ingen enhetlig aktør” (Østerud 2002:68). Byråkratiet har begrensede ressurser og tid til å utrede saker godt nok og beslutninger blir påvirket av tradisjonelle historiske oppfatninger og vaner dypt forankret i forvaltningen.

Andre ledd går inn på hvordan rasjonaliteten er begrenset. Hvilken betydning har det hvem man ansetter i forvaltningen, og hvilken innvirkning har arbeidsfordelingen av en saksbehandlingsprosess å si for utfallet av et vedtak.

Empirisk forskning har vist at sosial og geografisk bakgrunn har lite å si for hvordan byråkrater utfører jobben sin, noe som forteller at idealet om en representativ forvaltning er lite sannsynlig. Det kan derfor virke som et paradoks at byråkratiets idealer setter en stopper for et annet ideal, nemlig idealet om at byråkratiet skal være representativt.

Det mest i øynefalne problemet Webers byråkratimodell står ovenfor når det gjelder dagens forvaltning er det faktum, som både Simon og Østerud trekker frem, nemlig at forvaltningen ikke lenger er noen enhetlig aktør og derfor heller ikke fritt for motstridende interesser innad i organisasjonen.

Min første delkonklusjon:

Problemen som er belyst i forhold til interne faktorer er kritikk rettet mot selve idealet til Weber. Særlig det faktum at saksbehandlerprosesser kan være uriktige på grunn av begrenset tid og få ressurser, samt at det er umulig for en saksbehandler å ha fullstendig oversikt over alle alternativ og konsekvenser av beslutninger, er eksempel på slik kritikk.

Rettsikkerheten er et fremtredende prinsipp i den offentlige forvaltningen i Norge i dag, og likeledes er det viktig når man vurderer relevansen til Webers modell at det tas hensyn til dette prinsippet. Eksempelet øverst i dette avsnittet illustrerer nettopp dette. Til dagens forvaltning stilles det strengere krav til korrekt saksbehandling og dette innvirker indirekte på modellens relevans ovenfor forvaltningen i dag.

I avsnittet over har jeg påpekt aspekter ved Weber byråkratimodell som taler for at relevansen har blitt mindre ovenfor forvaltningen i dag. Men det betyr ikke at byråkratimodellen skal fraskrives av den grunn. De interne faktorene, der kritikken rettes mot idealet på et universelt plan, har en viktig rolle i form av å belyse de historiske utviklingslinjene av forvaltningen. For å kunne gjøre en analyse av forvaltningen i dag, og kunne forstå hvorfor den er blitt slik, forutsetter det kunnskap om idealet og dens svakheter.

3.2 Eksterne faktorer:

I en historisk kontekst er Webers modell et ideal som skal oppnås for å stagge de kapitalistiske kreftene som vokste frem rundt år nitten hundre. Mye har forandret seg på hundre år og kapitalismen er kanskje ikke et like stort spøkelse i dag som det var den gang. I

dag samarbeider det offentlige med det private markedet, på flere områder, for å få gjennomført sine oppgaver på best mulig måte.

Korporativisering er et nøkkelbegrep i denne sammenhengen. Det at organisasjoner har alt mer å si når beslutninger skal treffes, som f.eks. inntektspolitikken i Norge med LO og NHO som forhandlingsparter, er et tegn på at skillet mellom det offentlige og private blir alt mer uklart. Makten blir dermed forskjøvet fra staten og over i samfunnet der det finnes en rekke forbund som er slått sammen til organisasjoner, for at på den måten bli store nok til å fungere som et pressmiddel for å oppnå ønsket politikk.

Korporativiseringen gjør kanskje Webers byråkratimodell mindre relevant pga. at forvaltningen ser ut til å bevege seg bort fra Webers opprinnelige ideal, og mot en mellom løsning. Det faktum at byråkratiet på ingen måte ser ut til å forsvinne, men har fått en viktigere rolle som tilrettelegger i samfunnet, viser at modellen sannsynligvis har en tidløs og universell funksjon. For å analysere forvaltningen i dag kan det være nyttig å ha en forståelse for hvordan den opprinnelige målsetningen var, slik at man lettere kan forklare aspekter ved forvaltningen som kanskje ikke er så lette å forstå.

Forhandlingsøkonomien er som korporatismen men i en snevrere forstand, og er rettet mot markedet spesifikt. I dag er det svært vanlig at offentlige oppgaver og tjenester blir lagt ut på anbud som private kan kjempe om. Dermed kan forvaltningen kvitte seg med oppgaver de kanskje ikke har kompetanse eller ressurser til, som kan være en direkte konsekvens av at forvaltningen har vokst seg så stor. Problemene her i forhold til byråkratimodellen til Weber er flere. Siden forvaltningen er blitt så stor og at det finnes en rekke spesialiserte områder å ta seg av, er det ikke lenger mulig å ha fagkyndig personale i deler i forvaltningen.

Dette medfører at den hierarkiske strukturen, som er sentral i modellen, blir alt mer uklar. Innad i forvaltningen kan dette gi en segmentert stat. Det vil si at de klassiske linjene for kommunikasjonen mellom institusjonene ikke lenger er like lett å identifisere. Dermed er et viktig prinsipp, i Webers modell, om arbeidsorganiseringen skal være hierarkisk ikke særlig lett å etterfølge.

Min andre delkonklusjon:

I min første delkonklusjon i kapitlet over slår jeg fast at de interne faktorene fortsatt er relevante på grunn deres universelle karakter. Dette gjelder ikke de eksterne faktorene.

Slik jeg definerer de eksterne faktorene i denne teksten, altså som ytre aspekter som er karakteristiske ovenfor forvaltningen i dag, mener jeg at relevansen blir betydelig mindre. Det faktum at forvaltningen ikke lengre oppfattes som en enhetlig aktør underbygger nettopp

dette. Webers ideal virker å være bygd opp rundt en forvaltning som skal være enhetlig og totalt dominerende, og derfor er kontrasten stor i forhold til forvaltningen i dag.

4.0 **Konklusjon:**

Webers byråkratimodell må forstås ut ifra et historisk perspektiv. I dag er det fort gjort å ta mange elementer ved forvaltningen for gitt og som en selvfølge.

De interne faktorene jeg viser til i oppgaven er generelle problemstillinger som setter spørsmålstegn ved modellen og dens universelle relevans. Selv om det her blir påpekt en rekke svakheter ved modellen, betyr det ikke at den ikke kan brukes for å analysere dagens forvaltning. Det å poengtere svakheter ved idealet, og sette problemstillinger på spissen, kan være nyttig i forståelsen av forvaltningen i dag.

Litteraturliste:

Østerud, Øyvind 2002. *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hernes, Gudmund 1983. *Det moderne Norge. Bind 5, Makt og styring*. Redaktører Hans Fredrik Dahl og Arne Martin Klausen. Oslo: Gyldendal.