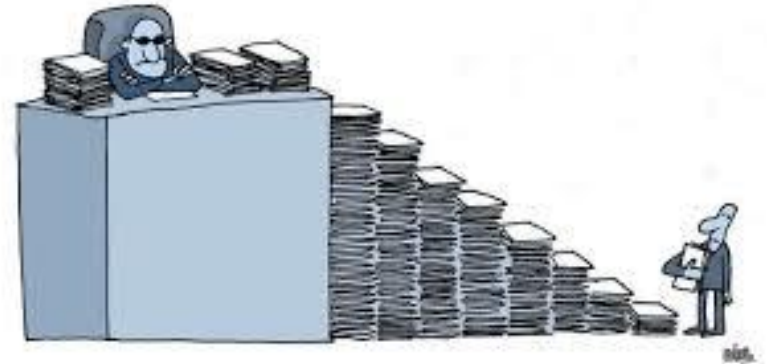


# Anti-byråkratiske profesjonsidentiteter blant norske, franske og britiske toppbyråkrater?

Marte Mangset

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, UiO

Innlegg på sommerseminar for Klima- og  
miljødepartementet 13.06.23



Har reformer i offentlig sektor ført til:

Farlig nytenkning i forvaltningen?

Urovekkende redefinering av forholdet mellom politikk og forvaltning?

Forholdet mellom forvaltning og politikk har fått ny aktualitet

- gjennom arbeidene til bl.a. Bo Rothstein, Francis Fukuyama, og Paul du Gay
- Rothstein mener statsvitenskapen har viet for mye tid til velgeratferd og partipolitikk, og for lite til
- **kvaliteten til de institusjonene som er sentrale i styringen**  
*(quality of government)*.
- Blant de aspektene som Rothstein og hans kolleger finner har **stor betydning** for **velferd og folks livskvalitet**, er fravær av korrupsjon.
- Det sikrer man best gjennom **meritokratisk rekruttering** til forvaltningen.
- Hvilke kunnskaper, ferdigheter og egenskaper verdsettes i forvaltningen?

# Betydningen av ulike profesjonsidentiteter

- Rothstein & co argumenterer med at det viktigste med meritokratisk rekruttering ikke er at byråkratene blir så flinke, men at de operer med **en annen profesjonslogikk** enn politikerne.
- For å sikre kvalitet i styringsapparatet, bør **byråkrater og politikere** utgjøre to klart **distinkte profesjonelle grupper**.
- Viktig for å **unngå sammenfallende interesse** av korrupsjon
- Hvordan definerer norske, franske og britiske toppbyråkrater sin **profesjonsidentitet**?

De kjennetegnene Rothstein, Fukuyama og du Gay tegner opp som sentrale for en distinkt og god forvaltning minner sterkt om de trekkene Max Weber tegnet opp som definerende for et idealtypisk byråkrati

<b>Webersk idealtipe</b>
Prosedyre-orientert
Upartisk, upersonlig
Regelbunden, lojal til politisk ledelse, avgrenset makt
Rutine-orientert
Hierarki
Forutsigbarhet

Du Gay mener at de siste tiårenes reformer i offentlig forvaltning har frontet et **nytt byråkratideal** som skiller seg klart fra den Weberske idealtypen: **entreprenør**-byråkraten

<b>Webersk idealtipe</b>	<b>Entreprenør-idealtipe</b>
Prosedyre-orientert	Resultatorientert, pragmatisk
Upartisk, upersonlig	Entusiastisk, personlig engasjert
Regelbunden, lojal til politisk ledelse, avgrenset makt	Autonomi, initiativ, skjønnsutøvelse og makt
Rutine-orientert	Handlingsorientert, <i>action</i>
Hierarki	Ikke-hierarkisk
Forutsigbarhet	Fleksibilitet og variasjon

Hvordan definerer norske, franske og britiske toppbyråkrater sine profesjonelle identiteter og normer?

- Mer i tråd med Max Webers idealtypiske byråkrat
- eller mer i tråd med et ideal om en entrepreneur-byråkrat

# Metode

- 81 kvalitative intervjuer på ca. 1 time i 2011 og 2012
- Toppbyråkrater i finans- og kulturdepartementene
- I Norge, Frankrike og Storbritannia
- Fra underdirektør og oppover
- Intervjuene er gjennomført av meg på norsk, fransk og engelsk og transkribert i sin helhet
- dokumenter og litteratur
- En kunnskapssosiologisk studie



# Intervjudata om diskurs og praksis

## Spørsmål på diskursivt nivå

- Hva kjennetegner en god toppbyråkrat? En god leder i sentralforvaltningen?
- Hva liker du og hva misliker du med å være i stillingen din?
- Hva slags kunnskaper og ferdigheter trenger du for å lykkes i jobben din?

## Spørsmål om praksis

- Kan du beskrive en vanlig dag på jobb?
- Kan du beskrive dine mest sentrale arbeidsoppgaver?
- Dersom du tar del i rekrutteringsprosesser, kan du beskrive hvordan de foregår?

# Anti-byråkratiske selvpresentasjoner

“When I came [to the Treasury] it was sort of at the end of financial crisis [in 2008], it was still in sort of crisis mode and things just happened quickly. You didn't have time for bureaucracy. (...)

I don't want to be a bureaucrat, I don't want to learn how to operate in a bureaucracy, I'd rather just be good at what I do and get things done.”

(Britain, Finance 10)



# resultatorientering

“[Being a good senior civil servant is about being] able to arrive at an outcome that reflects your policy priorities. And this is very much a knowledge, well, an understanding of *how to make things happen*. It’s very intangible, but I think that this is one of your main criteria for being a good a civil servant, is how to *make things happen*.” (Britain, Finance 5)

“The thing that the organisation looks for in its senior civil servants is (...) the ability to get things done, (...) how you are going to be able to - without manipulating the situation - get the outcomes that you need (...) The most successful senior civil servants are, they’re players, they’re people who know the system, they know how the system works, they can navigate the system.” (Britain, Finance 3)



# Autonomi og skjønnsutøvelse

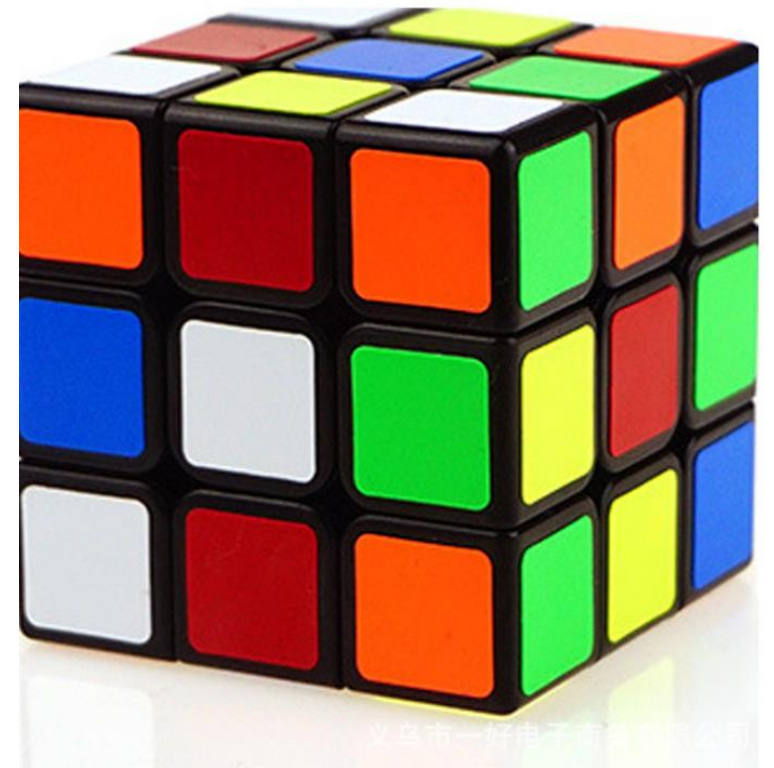
---

“That is also what the *adjoint* takes pride in, that he’s handed a big, complicated problem, a big bag of knots, and it’s up to him to untangle the knots and come up with a solution.”

(France, Finance 9)

“Oh, the advantages [of the job]... There’s a certain freedom, work autonomy. (...) most people are deeply interested in what they do, and they are not the caricature of a bureaucrat.”

(France, Culture 3)



# Et ikke-hierarkisk arbeidsmiljø

“We don’t have much hierarchy. You know, we have a director, and his right hand, but they don’t necessarily intervene on all subjects treated. And then there’s the deputy directors, such as me, and then the *chefs de bureau*, who each has a team of four or five people. So it’s a rather flat structure, and I would say that we have a way of operating which is nearly collegial”

(France, Finance 14)



# Makt

---

Jeg valgte denne [jobben framfor en i et direktorat] fordi i Finansdepartementet er det mye mer spennende. Det er nærmere makta. Det er mye makt her! (...) jeg har [makt].

(Norway, Finance 15)



# Being where the action is

“Det beste med jobben er at det er så... det er så levende, så tett på hva som skjer ute i samfunnet. Det er sakene som er øverst på den politiske agendaen. Det er aldri kjedelig. Det skjer noe hele tida! Det er kanskje det beste med det.”

(Norway, Culture 13)



# Fleksibilitet, variasjon og uforutsigbarhet

“[What we do at work] is really very, very varied. It might be working with the *Banque de France*, it might be the OECD ... **My days are never alike**. And that’s why it is so difficult to describe the job and that’s just what makes it so great.”

(France, Finance 11)

“Du kan bli skikkelig fascinert av det spillet mellom politikk og forvaltning. (...) Så... folk som tror at vi sitter bare og flytter papir fra den ene siden av skrivebordet til den andre, de skjønner det bare ikke. Fordi **alt forandrer seg jo hele tida!** Ingen ting er likt, på en måte (...) jeg syns jeg gjør **noe nytt hele tida**. Det *skjer noe* hele tida!”

(Norway, Culture 6)





Selvpresentasjon lite i tråd med webers idealtypiske byråkrat, og mer i tråd med entreprenør-idealet

- Klassisk byråkrati framstilles som lite attraktivt
- Resultatorientering, pragmatisme
- Autonomi, skjønnsutøvelse
- Ikke-hierarkisk arbeidsmiljø
- Makt
- Være der det skjer
- Variasjon og uforutsigbarhet

Men hva forteller intervjuene om  
toppbyråkratenes *praksis*?

Hva slags profesjonsidentitet og -normer  
kommer til uttrykk i beskrivelsene av det  
daglige arbeidet?

# Rutiner, prosedyrer og forutsigbarhet

“Managing e-mails [is the task that takes most of my time]. If there is one task which... it’s managing mails. It takes three hours every day, or more, I don’t know. I don’t even realize... At least three hours a day.” (France, Finance 4)

“Jeg vil nok si at 70, 80 prosent av arbeidet vårt er knyttet til å skrive notater (...) det er på en måte det livet her handler om, å produsere de notatene.” (Norway, Finance, 14)

Justis- og beredskapsministeren

FORTROLIG  
NOTAT TIL REGJERINGSKONFERANSE

UTKAST

11. november 2020

Regjeringens medlemmer

Testittel

## 1. Innledning

Formålet med notatet er å få regjeringens tilslutning til å sende på høring et forslag om ... I oktober 2020 avga utvalget for å ... sin innstilling ... (Her redegjøres det for de politiske spørsmålene regjeringen skal ta stilling til.)

## 2. Bakgrunn

(Kort omtale av saken, inkludert eventuelle tidligere behandling av saken i regjering eller Stortinget. Disposisjonen nedenfor må tilpasses den enkelte sak.)

## 3. Alternative løsninger

Jeg har vurdert alternative måter å løse saken på. Det ene alternativet kan være .....

## 4. Vurderinger

Etter en avveining av de kryssende hensyn i saken har jeg kommet til å ville anbefale alternativ ... Jeg har da lagt avgjørende vekt på .....

## 5. Økonomiske og administrative konsekvenser

## 6. Foreleggelse

Regjeringsnotatet har vært forelagt finansministeren, klima- og miljøministeren, samferdselsministeren og utenriksministeren.

## Utenriksministerens merknad:

«I denne saken.....»  
(Eventuell alternativ konklusjon:)

«.....»

Øvrige statsråder hadde ingen merknader.

## Konklusjon

1. Forslag om ..... sendes på alminnelig høring.
2. I høringsnotatet foreslås det:
  - a. Det forbyes...
  - b. Det gis unntak for...
  - c. Endringene gjennomføres...
3. Etter høringen kommer justis- og beredskapsministeren tilbake til regjeringen med en nærmere vurdering av hvordan forslaget eventuelt bør følges opp.
4. Eventuelle merutgifter dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets eksisterende budsjettammer.

“Det jeg gjør, er (...) å signere alle utgående brev. Det er **kvalitetssikring** (...) all post som kommer inn til enheten, kommer via meg, så jeg fordeler den posten. Og når det kommer til oppgaver pleier jeg å (...) snakke med vedkommende som skal ta saken i starten.

Og så **kvalitetssikrer** jeg når det kommer tilbake til meg igjen, tar språkkorrektur, og sjekker om det er fornuftig det som står der. Om det er riktig. Om det er sånn som vi ble enige om at det skulle være (...)

Det er alltid bra å ha et annet... et blick nummer to på en sak. Det er en sånn **byråkratisk dyd**, ikke sant? Dobbeltarbeid. **Totrinns saksarbeid** skal det liksom være da. Så **det tror jeg på**. Det tror jeg er fornuftig.”

(Norway, Culture 5)

# Hierarkiske strukturer manifestert i praksis

«Vi har jo vårt system websak som sender rundt de ulike versjonene av et dokument. Så der legges jo **saksbehandlerens versjon**, og så har **underdirektør** kanskje gjort endringer og hatt spørsmål og innspill der, så kommer den versjonen der (...)

Og **så kommer den også til meg**. Og så kan jeg gjøre endringer inn der, eller jeg kan gjøre endringer på papirversjonen som senere blir scannet og lagt inn. Men det vil hele tiden fremgå hvilke endringer som er gjort. Det kan være så enkelt som småkorrektur, det kan være komma. Litt sånn formelle greier. Det kan være substansielle endringer i argumentasjonen, det kan være vinkling, det kan være selvfølgelig at jeg er uenig... at "nei her har han misforstått"... og så tar vi en endring på det...

**Jeg har siste ordet**, eller siste hånd på verket da, før vi enten legger brevet til utsendelse, eller vi legger det **til politisk ledelse**.»

(Norway, Finance 8)

# Avgrenset autonomi og makt

“...someone tells me in the morning: do this, it’s urgent, it must be done by 17.00. It’s a sort of... sure, there’s stress, but... There is stress, but at the same time there is a **kind of intellectual simplicity**... that someone tells us what to do, and that it’s urgent, and then.... We are very closely supervised (...) we have the **comfort of being closely supervised.**”

(France, Finance 4)

# Upersonlig, upartisk, lojal til politisk ledelse

“Så, du må på en måte, du må være i stand til å **tilpasse deg**. Det kan være et problem for noen. Ikke alle klarer forstå settingen de jobber i. Du må ha full kontroll på det, ellers kan du ikke være her.”

(Norway, Culture 6)

“And, you know, implementing decisions which you personally don't think are a particularly good idea. So that can be frustrating **but, you know, that's the job.**”

(Britain, Culture 4)

Når toppbyråkratene beskriver hva de faktisk gjør, da kommer mer **klassiske byråkratiske dyder** i tråd med Webers idealtypiske byråkrati til syne

- Rutiner, prosedyrer og forutsigbarhet
- Hierarki
- Avgrenset autonomi og makt
- Upersonlig, upartisk, lojal til politisk ledelse

Fordi disse profesjonelle normene og denne profesjonsidentiteten kommer til uttrykk når informantene beskriver *praksisen*, er det rimelig å anta at disse er virksomme i praksis, og dermed preger forvaltningen sterkt.



# Konklusjon

- På det **diskursive** nivået, vil også toppbyråkrater framstå som selvstendige, initiativtakere, pragmatiske, løsningsorienterte og målrettede,
  - Dette er i tråd med moderne forståelser av selvet i vår tid, en identitet som har gjenklang og **verdi i storsamfunnet** i vesten
  - Identitetsmarkører man kanskje forbinder mer med politikere enn med byråkrater
- Men i sin profesjonelle **praksis** omfavner de større grad **byråkratiske dyder** som prosedyrer, kvalitetssikring, det å være en liten brikke i et stort maskineri, upersonlighet, upartiskhet, likebehandling, forutsigbarhet.
  - **Innad i organisasjonen** har disse normene og denne identiteten større verdi
- Men det er jo ikke sikkert praksisnivået er immunt mot påvirkning fra diskursnivået, eller at forvaltningen som profesjon er immun mot bredere samfunnsidealene, i det lange løp.

# Publikasjoner:

## Artikler:

- «The bureaucratic power in note-writing», med Kristin Asdal, *British Journal of Sociology* (2018)
- «Anti-bureaucratic identities among top bureaucrats?» i *Comparative Social Research* (2018)
- «How knowledge converts to power» i *Journal of Education and Work* (2017)
- «La variation des identités élitaires des hauts fonctionnaires» i *Année sociologique*, (2016)
- «What does it mean to be part of the elite?» i *Comparative sociology*, (2015)

## Bokkapitler:

- «Varying elite identities among British, French and Norwegian top bureaucrats. A study of the role of the higher education», i *Elite Education*, Routledge (2018)
- «Contextually bound authoritative knowledge», i *World Yearbook of Education 2015*, Taylor and Francis, (2015)
- «Hva er det toppbyråkrater er så flinke til?», i *Grunnlovas borgar. Politisk kompetanse 1814-2014*, Pax, (2014)
- «Forvaltningseliten definerer forvaltningseliten», i *Eliter og klasse i et egalitært samfunn*, Universitetsforlaget, (2014)