

kusjoner og debatter. Taylors budskap er direkte og kan ikke mistolkes. Når det gjelder Taylors lærlinger, er Lillian Gilbreth og Frank Gilberths *Motion study* mest kjent. Wagner-Tsukamoto (2007) presenterer et mer positivt bilde av Taylor enn det som har vært vanlig. Dette kan være et interessant komplement til de kritiske bidragene.

Det Fayol skriver om administrasjon, er også en originaltekst som det er verd å se på. Til forskjell fra Taylor er Fayol mindre polemisk, men også mindre kontroversiell. Henry Fords arbeid har aldri fått den verdige sammenhengen det burde ha fått, når man tenker på hvilke enorm innflytelse han har hatt på det moderne samfunnet og hans utvikling av masseproduksjon. Intervjuboken *My philosophy of industry* kan for eksempel ses først og fremst som en samling memoarer og anekdoter.

Mary Parker Folletts samlede tekst i *Dynamic Administration* og Chester Barnards *The functions of the Executive* er klassiske tekster som kan anbefales. Michels *Political parties* (1962) er også en klassiker med en viss status. Den omfattende litteraturen om japansk industri inneholder letteste «management-tekster». Fucini og Fucinis samt Gramscis studier av japanske fabrikker i USA gir noen interessante innblikk i virkeligheten på verkstedsgolvet og vanskelighetene knyttet til å «flytte» den japanske modellen til andre land. Michel Cusumanos (1985) *The Japanese Automobile Industry* er et mesterverk og kan anbefales (tar for seg en studie av Toyota og Nissan). Liker (2004) presenterer en gjennomgang av Toyota og deres arbeidsmetoder. Denne anbefales det å lese om man vil ha innsyn i selskapets arbeidsmetoder.

Fra: Gilman - Etthøgvis mfl. (2014):
ORGANISASJONSFORMER

KAPITTEL 4

Den moderne organisasjonen: byråkratiet

Introduksjon

Begrepet byråkrati kommer fra det franske ordet *bureau* («kontor») og betegner først og fremst den statlige administrasjonen som vokste fram på midten av 1800-tallet. Dette kapitlet vil ta for seg byråkratets opprinnelse og utvikling og inneholder

- en presentasjon av den tyske sosiologen Max Webers (1864–1920) teorier om byråkratier som organisasjonsform
- en gjennomgang av noen klassiske studier fra 1950- og 1960-årene og hvordan byråkratiet fungerer i praksis
- en diskusjon om hvordan byråkratibegrepet brukes i dag

Formålet med kapitlet er først og fremst at leseren skal få kjennskap til hva som kjennetegner den byråkratiske organisasjonsformen, slik denne er beskrevet av Max Weber. I tillegg skal leseren få kjennskap til byråkratibegrepets betydning i dagens diskusjoner om og studier av organisasjoner, til tross for at begrepet ofte brukes med en negativ klang.

LÆRINGSMÅL

Etter å ha lest dette kapitlet skal kunne gjøre rede for hovedtrekkene i byråkratisk teori. Du skal kunne forklare hva Weber mente med begrepet rasjonalitet, og gjøre rede for de fire ulike typene for rasjonalitet. I tillegg skal du kunne gjøre rede for samt diskutere innholdet i prinsippene ved byråkratiet, som ifølge Weber gjør byråkratiet overlegent i forhold til andre organisasjonsformer. Du skal også lære om ulike klassiske studier av

byråkrati, og hvordan byråkratiet som organisasjonsform sprer seg til USA. Du skal også lære om det franske byråkratiet og kunne gjøre rede for både Croziers og Gouldiers studier av byråkrati. Her skal du kunne gjøre rede for et mer «kritisk» blikk på byråkrati som organisasjonsform. Du skal også forstå hvilke betydning de ulike studiene av byråkratiene har for dagens temaer innenfor organisasjonsteori, som for eksempel kultur, følelser og kommunikasjon. Sist, men ikke minst, skal du vise til dagens studier av byråkrati og forklare hvilke positive sider byråkratiet har.

Begrepet byråkrati

Selv om begrepet byråkrati er nært forbundet med det som kalles for modernitet – framveksten av den moderne stat, rettsstat, økonomi, vitenskap og nye kulturelle ytringer – fantes den byråkratiske organisasjonsformen allerede så langt tilbake i tid som i antikken og i det som tidligere ble kalt primitive samfunn eller stammesamfunn (Goody 1986). Også i krigersamfunn som Sparta ble det utviklet en tydelig sosial organisasjon, og antropologen Max Gluckman (1965) hevder at det fantes byråkratiserte samfunn i Afrika i de tidligste faser av kolonitiden som tjente store penger på effektivt å kunne assistere europeernes slavehandel. I det romerske statsapparatet fantes en politisk og administrativ organisering som gjorde Romerikeis ekstraordinære geopolitiske ekspansjon mulig. Til tross for at byråkratiet er og blir et kjennetegn på det moderne samfunnet, har det altså forløpere fra tidligere epoker.

Gjennom hele 1900-tallet ble organisasjonene stadig større, og små og mellomstore fabrikker ble kjøpt opp av store foretak. I tillegg ble små butikker kjøpt opp av større varehus. Det forelå en slags logikk som tilsa at bedrifter ble mer effektive dersom de hadde en høyere omsetning og kunne utvikle spesialiserte avdelinger. Samtidig ble behovet for å standardisere arbeidsmetoder og rutiner større. I likhet med Fredrick Taylors ønske om å rasjonalisere bort individuelle metoder, oppstod det i de store organisasjonene et behov for overordnede og felles instruksjoner samt en tydelig fordeling av ansvar og arbeidsoppgaver i organisasjonen.

Disse to tendensene, større enheter og mer regelstyring, er de to viktigste prinsippene i det som benevnes som byråkrati. I dagens språkbruk er begrepet negativt ladet – byråkrati oppfattes som noe innviklet, lite fleksibelt, vanskelig og lite produktivt. Når vi sier at noe er byråkratisk, mener vi ofte at det er ineffektivt. Denne oppfatningen av byråkratiet har vokst fram i den senere tid. Fra starten av var byråkrati et høyt moderne begrep som var knyttet til den

statlige administrasjonen som ble bygget opp i Europa, og som skulle støtte den moderne stat. Byråkratiet skulle motvirke bestikkelser, nepotisme og korrupsjon, som var vanlige elementer i den gamle styreform, gjennom å skille de administrative oppgavene fra makten. Det er flere grunner til å hevde at framveksten av byråkratiet som organisasjonsmodell var en viktig forutsetning for det moderne samfunnet og framveksten av demokratiet med de krav til en mer rettferdig fordeling av ressurser og muligheter dette førte til. Reed skriver:

By providing the administrative structure and culture mechanisms through which individual behavior could be automatically subjected to disciplined calculation and control, organizations established the technical apparatus and cognitive foundations on which modern life depends (Reed 1992: 16).

Kallinikos skriver følgende:

The emergence of the bureaucratic form of organizations was predicted on a major anthropological innovation (that is, a new way of conceiving humanity and institutionally embedding it) that we have tended to take for granted these days, namely, the clear and institutionally supported separation of work from the rest of the people's lives. The conception of work as a distinct sphere of social life, sufficiently demarcated vis-à-vis other social spheres has had a decisive significance for constitution of the modern workplace (Kallinikos 2003: 614).

Fabrikker, skoler, sykehus og andre organisasjoner som vi i dag tar for gitt, er mer eller mindre organisert etter en grunnleggende byråkratisk organisasjonsmodell. Det er vanskelig å forestille seg den samfunnsmessige utviklingen de siste hundre årene uten de generelle organisasjonsprinsippene som er hentet fra byråkratiske prinsipper, hvor administrative oppgaver blir behandlet systematisk og profesjonelt. Med profesjonelt menes at de som jobber i byråkratiet, har administrative byråkratiske oppgaver som yrke. Å være tjenestemann i byråkratiet er altså en egen profesjon. Denne profesjonaliseringen av administrative arbeidsoppgaver i byråkratiet er en viktig komponent i byråkrati modellen.

Weber og det moderne synet på byråkratiet

En av de mest betydningsfulle og innflytelsesrike samfunnsteoretikerne er den tyske sosiologen Max Weber (1864–1920). I løpet av sitt liv hadde Weber tre ulike professorater i disiplinene sosiologi (i Freiburg), nasjonaløkonomi (i Heidelberg) og filosofi (i München). Av språk behersket Weber tysk, engelsk, fransk, spansk, russisk og hebraisk. Hans akademiske karriere omfattet jus, historie,

nasjonaløkonomi, teologi og filosofi. Weber var ansett som svært intellektuell, og han var mest kjent som sosiolog. Hans samfunnsteori var sterkt påvirket av det som ble kalt for nykantianske strømninger i Tyskland i siste del av 1800-tallet. Weber var opptatt av sosiale systemer, og han mente at de skulle være mulig å forstå, selv om de ikke alltid var mulig å forklare. På den måten vendte Weber seg mot naturvitenskapen og dens søken etter årsakssammenhenger og andre forklaringsmodeller.

Webers rasjonalitetsbegrep

En grunnleggende idé i Webers samfunnsteori er at det moderne samfunnet representerer en spesiell form for rasjonalitet, en form som bryter med den tradisjonelle måten å tenke på (Weber 1947). Weber utviklet fire typer rasjonalitet:

- tradisjonell rasjonalitet
- målrasjonalitet
- verdirasjonalitet
- karisma

I det før-moderne bondesamfunnet dominerer det som Weber kaller for tradisjonell rasjonalitet. Det betyr at kunnskaper og folketro knyttet til tradisjoner overføres mellom generasjoner. I det moderne samfunnet erstattes den tradisjonelle rasjonaliteten med målrasjonalitet. Når det gjelder målrasjonalitet, handler menneskene ut fra ønsket om å oppnå visse mål. Denne rasjonaliteten kan sammenfattes i utsagnet «målet helliger midlet», altså at visse prinsipper brytes når man blir besatt av å oppnå mål.

Verdirasjonalitet går ut på at det alltid er visse normer og vurderinger vi må ta stilling til når vi handler. Et eksempel fra den norske rettsstaten er at en person må ha blitt kjent skyldig i noe for å bli satt i fengsel. Dersom det ikke foreligger tilstrekkelig bevis for at personen kan bli kjent skyldig, kan ikke vedkommende bli satt i fengsel, selv om han eller hun i virkeligheten er skyldig. I dette tilfellet vil verdirasjonaliteten om at ingen uskyldige må dømmes, stå over målrasjonaliteten om at alle kriminelle handlinger skal straffes.

I tillegg til disse tre typene for rasjonalitet har vi også det som Weber kaller for karisma. Denne formen for rasjonalitet er knyttet til at en person har en ekstraordinær mystisk egenskap som kan påvirke andre til å handle. Ifølge Weber bygger karisma på tradisjonell rasjonalitet, men er en motpol til verd- og målrasjonalitet. I det moderne samfunnet ser vi at mål- og verdirasjonalitet

erstatter den tradisjonelle rasjonaliteten. Gamle forestillinger om hva som er «sannhet», erstattes med andre ord av kritiske og analytiske tilnærminger, og vitenskap får en mer framtrædende rolle på bekostning av folketro og religion. Ifølge Weber går det moderne samfunnet gjennom en «avfortrylling» (tysk: *Entzauberung*): Livet blir mer begripelig når vitenskapelige prinsipper forklarer ulike fenomener, enn når «sannheten», som den gjorde tidligere, bygger på spekulasjoner og overtroiske forklaringsmodeller. For Weber er denne utviklingen problematisk. På den ene siden bidrar den til mer kritisk tenkning og dessuten samfunnsmessige framskritt og innovasjon. På den annen side mente Weber at folk vendte seg for raskt mot vitenskapen for å finne svar, og at vitenskapen fikk en for stor rolle i samfunnet.

I boken *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus* (1904–1905, norsk oversettelse 1973), analyserer Weber framveksten av den kapitalistiske økonomien. Her beskriver han det moderne samfunnet som et «jernbur» hvor det ikke er rom for kreativitet, fantasi og egen tenkning. Weber fremstår som en stor kulturpessimist idet han mener at modernisering av samfunnet har ført til at vi har mistet andre viktige kvaliteter. Ifølge Weber kjennetegnes det moderne samfunnet av kampen mellom spesialister og det kultiverte mennesket (Schroeder 1992: 116). Webers syn på moderniserings konsekvenser er altså ikke bare positiv, men han er seg samtidig bevisst de sosiale og teknologiske framskrittene som skjer i denne tiden.

Webers syn på byråkrati

Når det gjelder Webers syn på samfunnet, handler det mye om overgangen fra tradisjonell rasjonalitet til mål- og verdistryt rasjonalitet, med visse innslag av karismatiske ledere. For Weber representerer organisasjonsformen byråkrati denne rasjonaliseringen, og i sin analyse ble han påvirket først av det prøysiske og senere av det tyske statsapparatet, som ble stadig mer avansert på Webers tid. Byråkratiet er ifølge Weber andre organisasjonsformer teknisk overlegent ved at det er presist, forutsigbart, kontinuerlig og konfliktfritt.

Et av de viktigste prinsippene ved byråkratiet er at det innenfor denne organisasjonsformen blir ansatt tjenestemenn og embetsmenn som

1. følger den formelle, saklige embetsplikten og ikke har noen personlige interesser
2. inngår i et permanent embetshierarki

3. innehar spesielle kompetanseområder innenfor embetet
4. er ansatt på kontrakt
5. har formelle kvalifikasjoner
6. får lønn i penger
7. har embetet som hovedyrke (og som eneste yrke)
8. har karrieremuligheter og muligheter til å klatre opp i hierarkiet
9. skiller mellom person og embetsmann
10. opprettholder en streng og enhetlig arbeidsdisiplin og kontroll

(Weber 1978: 220–221)

I Webers byråkratimodell kommer en ny form for moderne rasjonalisering til uttrykk, og denne handler om å eliminere dysfunksjoner som de tidligere organisasjonsformene var preget av. I det moderne statsapparatet ble det krevd at arbeidsoppgavene ble gjennomført uten vrrede eller følelser. Brewis og Linstead (2000: 23) skriver følgende:

Weber's conceptualization of bureaucracy makes emotion its central organizing principle, given that it is constructed specifically to banish sentiment, passion, favoritism, coercion, violence, indiscipline, unpredictability and their resultant disorder from the operations of the organization.

Byråkratiet er altså – i den idealform som Weber snakker om – helt fritt for fordommer og personlige oppfatninger. Enkelt sagt er det upartisk. En typisk kritikk mot Weber er at han overdriver byråkratets effektivitet når han sammenligner det med andre organisasjonsformer. Byråkratiet er ikke nødvendigvis like effektivt og konfliktfritt som Weber skal ha det til. Weber diskuterer imidlertid de formelle kriteriene for et byråkrati. Et viktig prinsipp ved Webers byråkratimodell er å skille mellom administrasjon og eiere, og dette skillet fører til at de ansatte ikke har noen økonomiske interesser i arbeidet, utover det å få lønn. Denne separasjonen mellom administrasjonen og eierne er kanskje det største bidraget fra byråkratimodellen.

En annen viktig komponent i byråkratimodellen er at byråkraten må profesjonaliseres. Det innebærer at byråkraten har et spesifikt ansvars- og kompetanseområde og en rekke operasjoner vedkommende må løse etter standardiserte rutiner og regler.

For å oppsummere kan vi si at Webers analyse av byråkratiet utgjør et sentralt og stadig aktuelt bidrag til organisasjonsteorien. Diskusjonene og analysene rundt styrker og svakheter ved byråkratiet ser ut til å fortsette hos både forskere og privatpersoner.

Klassiske studier av byråkratier

Byråkratiet sprer seg til USA

Max Webers tanker ble introdusert i USA av den amerikanske sosiologen Talcott Parsons, som studerte i Heidelberg. Senere fikk Parsons et professorat ved Harvard, og han fikk svært stor innflytelse blant de nordamerikanske sosiologene i 1950- og 1960-årene. Parson hadde en systemteoretisk og funksjonalistisk tilnærming til sosiologien. Også sosiologen Robert Merton var ved Harvard, og han har hatt stor innflytelse på organisasjonsteorien. Det blir ofte referert til Mertons essay fra 1949 (revidert 1957), der Merton skriver blant annet om byråkratets dysfunksjoner, for stor tiltro til regelverket og dessuten begrenset beslutningsansvar. Merton viser til den norskamerikanske sosiologen Thorstein Veblens begrep *trained incapacity* («innlært inkompetanse») for å beskrive hvordan en altfor regelsstyrt organisering kan føre til at organisasjonen blir mindre effektiv. Mertons engasjement i byråkratidebatten har hatt stor innflytelse på den senere forskningen.

Organisasjonsmennesket og byråkratiet

Organisasjonene og foretakene ble stadig større i USA etter krigen. Alle krigsforbrytelsene som ble oppdaget etter krigen, fikk folk til å gjøre seg mange refleksjoner. Blant annet begynte folk å undre seg over hvordan et kultivert folk som det tyske kunne bli delaktig i nazistenes jødeutryddelse og totalitære statsapparat. Folk begynte å lete etter rasjonaliteten til en slik organisasjonsmodell, og bøker som *Flukten fra frihet* av Erich Fromm og *The Authoritarian Personality* av Theodor Adorno med flere tok opp spørsmålet om hvorvidt det finnes en moderne rasjonalitet som støtter krigsforbrytelser og aggresjoner – altså om den byråkratiske måten å organisere på, kan skape en upersonlig forvaltningsmåte som kan medføre forbrytelser mot menneskerettighetene.

I 1950-årene kom sosiologen William H. Whyte ut med boken *The organization man*, hvor han beklaget seg over at entreprenøren, butikkeieren og den typiske handelsmannen nå ble erstattet med «organisasjonsmennesker» som ikke hadde noe engasjement utover å være ansatt og underordnet de store organisasjonenes behov. Ifølge Whyte er organisasjonsmennesket et idealtypisk moderne mål- eller verdirasjonelt individ som bare i begrenset omfang tar initiativ og viser kreative egenskaper. Whyte mener at denne utviklingen er problematisk da den undergraver den ånd av autonomt entreprenørskap som bygde det amerikanske samfunnet.

I en lignende studie presentert av sosiologen Charles Wright Mills i boken *White Collars* (1951), granskes tjenestemannklassen. De individer som framstår i Whytes og Mills' studier er representative for den byråkratiske organisasjonsmodell som Weber skisserer. De er ryddige, profesjonelle administratorer uten noe særlig engasjement i det de bedriver.

Ludwig von Mises' kritiske bok *Bureaucracy* (først publisert i 1944) har mange berøringpunkter med Whytes and Mills' bøker. Von Mises assosierer byråkratiet med et totalitært, rigid statsapparat og kontrasterer det mot den frie entreprenørielle bedriften. Von Mises er en av de fremste representanter for den såkalte *Austrian School of Economics*, kjent for sine markedsliberale teorier, hvor man ikke bør ha statlig innblanding i næringslivet. Han behandler i boken byråkratiet i høy grad som et politisert fenomen.

Von Mises er engasjert i debatten om byråkratiets funksjon. Han ser i motsetning til Weber at selve byråkratiformen er en irrasjonalitet i det vestlige samfunn. Von Mises meninger var sterkt påvirket av den rådende verdenspolitiske situasjonen i 1940-årene og framveksten av den italienske og tyske fascisme og nasjonalismen som von Mises foraktet. Han foregriper mange av diskusjonene som Whyte, Mills og Crozier berører. Det er viktig å ikke undervurdere den tiden det tok å introdusere den byråkratiske organisasjonsformen både i USA og andre steder. Jacoby (1985) påpeker at det i hele mellomkrigstiden foregikk et arbeid med å innføre personalavdelinger og systematiserte *human resource management*-aktiviteter i amerikanske bedrifter. På slutten av 1800-tallet og fram mot første verdenskrig var det formannen som bestemte over produksjonen i amerikanske produksjonsbedrifter. Nepotisme, vilkårlighet og bestikkelser var en del av den daglige rutinen. Formenn kunne gi ansatte sparken uten noe gode grunner som et ledd i å opprettholde respekten. I mellomkrigstiden ble dette forholdet forbedret ettersom personalfunksjonen ble utviklet. Som en effekt av dette ble formannen stadig mer marginalisert, men også samtidig mer profesjonalisert, ettersom de fikk nye arbeidsoppgaver.

Byråkrati som mønster eller prosess?

Hvordan fungerte byråkratiene i etterkrigsperioden? Minst tre klassiske empiriske studier fra 1950- og 1960-årene forsøkte å belyse dette spørsmålet.

I Alvin Gouldners *Patterns of Industrial Bureaucracy* fra 1954 studeres byråkratiseringsprosesser i en gipsfabrikk i USA. Gouldner innleder med å diskutere Webers syn på byråkratiet og argumenterer for at byråkrater kontinuerlig gjen-

nomgår forandringer og tilpasser seg rådende omstendigheter. Gipsfabrikken besto av to enheter, en gruvedel og en fabrikkdel. Disse to enhetene hadde utviklet to ulike bedriftskulturer og arbeidet med forskjellige oppgaver.

I gruvene var kulturen preget av at de ansatte hadde en sterk yrkesstolthet og var trygge i arbeidet sitt. Dette førte til at ansatte var mindre tilbøyelige til å akseptere nye retningslinjer fra ledelsen. I fabrikkdelen var det lite samhold mellom arbeiderne, og lederne bestemte i stor grad hvordan arbeidet skulle organiseres.

I starten av Gouldners studie fikk gipsfabrikken en ny sjef som het Vincent Peele. Tradisjonelt sett hadde ledelsen på fabrikkdelen hatt en ganske liberal og frisinnert holdning til arbeidernes måte å jobbe på. Det var for eksempel ingen streng kontroll av arbeidstiden, og om man misbrakte noen av disse frihetene fikk man som regel en ny sjanse. Det var også lett å bytte arbeidsoppgaver i fabrikkdelen. Man anså både blant medarbeidere og ledere at en autokratisk disiplin var upassende, og at man i stedet burde etterstrebe det som Gouldner kalte «a flexible application of rules». Da Vincent Peele tiltrådte stillingen og erstattet den forrige, godt likte sjefen, Doug, begynte han sakte, men sikkert å forandre det som etter hans mening var for slapp kontroll og styring over arbeiderne. For eksempel ble det mye vanskeligere å være borte fra jobb uten gyldig grunn, og prinsippet om en ny sjanse utgikk. Arbeidstiden ble i større grad kontrollert. Endringene ble møtt med motstand og misnøye blant arbeiderne. Ved et tilfelle gikk arbeiderne til ulovlig streik. En annen merkbart effekt som Gouldner noterte seg, var at det begynte å bre seg en følelse av nostalgi blant arbeiderne, spesielt de som jobbet ved fabrikkdelen, «the surface men», som gruvarbeiderne kalte dem for. Den generelle oppfatning var at det gamle regime hadde vært mer menneskelig og trivelig, og man så tilbake på den perioden med stort vemod. Gouldner (1954: 80) skriver:

Almost to a man, workers in the plant were in the spell of a backward looking reverie. They overflowed with stories which highlighted the differences between the two managers, the lenience of Doug and the strictness of Peele.

Selv om Peele lyktes i å byråkratisere fabrikkdelen ved å innføre regler og rutiner gikk det dårligere da han ville forandre gruvarbeidernes arbeidsmetoder. Gruvarbeiderne hadde et sterkt samhold, sterk bevissthet rundt de fysiske aspektene ved arbeidet og en sterk kultur. Derfor ble Peeles skrivebordsinstruks i større grad ignorert av gruvarbeiderne enn av fabrikkarbeiderne. Gouldner peker på ulike problem med å byråkratisere en arbeidsprosess. En tett

overvåking av arbeidsprosessen kan ofte føre til en «ond sirkel» der arbeideren forholder seg apatisk til sitt arbeid som en protest mot at overvåkeren implisitt antar at arbeideren ikke er motivert for å arbeide, noe som i neste omgang fører til en desto tettere overvåking. Overvåkingstenkningen, som Peele innførte, brøt med den likhetskulturen det var tradisjon for på fabrikken.

Gouldner konkluderer med at en byråkratiseringsprosess ikke på noen måte er en lineær og enkel prosess. Minst tre forskjellige byråkratiske mønstre utviklet seg på gipsfabrikken. For det første det som Gouldner kaller for *mock bureaucracy* (pseudobyråkrati), et juksebyråkrati hvor man har innført regler som neglisjeres av alle. Gouldner trekker fram røykeforbudet som ble innført, og som så å si alle arbeidere og sjefen ignorerte eller argumenterte mot. I juksebyråkratiet er reglene mer eller mindre uten virkning, men de har fortsatt status som formelle regler.

Det andre byråkratiske mønsteret kaller Gouldner for *representative bureaucracy* (representativt byråkrati). Dette er de byråkratiseringsprosessene som medarbeiderne har gitt full støtte til og som er forankret i lokal kultur og institusjoner. De byråkratiske reglene som ble innført for å forbedre sikkerhetsarbeidet i fabrikken, ble overholdt av alle medarbeiderne i fabrikken. Det var stor bevissthet blant de ansatte når det gjaldt risiko på fabrikken, derfor aksepterte og fulgte man disse reglene. I dette tilfellet er det byråkratiske regelsystemet tydelig forankret i medarbeidernes oppfatninger og meninger – byråkratiet er representativt.

Det siste mønsteret er det som Gouldner kaller for *punishment centered bureaucracy* (straffeorientert byråkrati), og innebærer at de byråkratiske regler på forskjellige måter legitimerer straff av de ansatte som ikke følger de fastsatte reglene. Et eksempel er fraværstrengementet som Peele innførte, og som raskt ble akseptert av alle sjefene og dermed ga dem legitimitet til å straffe ansatte som ikke fulgte reglementet.

I den avsluttende diskusjonen sammenligner Gouldner sine byråkratiomtrentyper med Webers byråkratimodell. Ifølge Gouldner er det to sentrale elementer i Webers byråkratimodell. For det første er det ideen om at det er den overordnede som har beslutningsmyndighet. For det andre ideen om at byråkratier bygger på ekspertise. Gouldner mener at det representative byråkratiet bygger på Webers ide om ekspertise, og at det straffeorienterte byråkratiet bygger på det som Weber kaller for myndighet. Det straffeorienterte byråkratiet legger vekt på at det er sjefen som tar beslutninger når det gjelder hvilke regler som gjelder, mens det representative byråkratiet bygger på en allmenn aksept blant medarbeiderne når det gjaldt sjefenes kunnskap og erfaringer. Gouldner

mener derfor at hans studie på gipsfabrikken gir støtte til Webers byråkratiomtdell og videreutvikler noen av ideene fra Weber.

Fransk byråkrati og dets problemer med å tilpasse seg omverdenen

Michel Croziers studie av en offentlig etat og en statlig tobakksfabrikk, begge i Frankrike, *The Bureaucratic Phenomenon* (1964), er et annet klassisk bidrag. I motsetning til Gouldner, som har et ganske nøytralt forhold til begrepet byråkrati, kjennetegnes Croziers tekst av en større skepsis til denne organisasjonsformen. Gouldner interesserte seg for byråkratiseringen av en fabrikk, mens Crozier er mer interessert i hvordan den byråkratiske organisasjonsformen påvirker de ansatte. Crozier siterer sosiologen Robert Merton, som mener at det finnes klare dysfunksjoner i byråkratiet, og at disse må analyseres. Videre refererer Crozier til den såkalte *human relations*-skolen (se kapittel 5) og stiller spørsmål om hvordan en byråkratisk organisasjonsform kan gi et meningsfullt og utviklende arbeidsmiljø. I hans første studie av en offentlig etat i Paris samlet Crozier en mengde empirisk materiale som viser at mange ansatte opplever arbeidet sitt som problematisk, og peker spesielt på lav arbeidstilfredsstillelse, lav sosial status, lav arbeidsmoral, svakt utviklede sosiale relasjoner mellom de ansatte, svak identifikasjon med arbeidsgiveren og misnøye med ledelsen.

De ansatte på tobakksfabrikken opplevde ikke arbeidet like negativt, men her var det mer snakk om flere politiske og sosiale konflikter mellom ulike aktører og grupper. For Crozier er det dermed vanskelig å analysere byråkratier uten at man bringer inn begrepet makt som et sentralt element når man studerer organisasjoner. Crozier (1964: 156) skriver:

Each group fights to preserve and enlarge the area upon which it has some discretion, attempts to limit its dependence upon other groups and to accept interdependence only insofar as it is a safeguard against another and more feared one, and finally prefers retreatism if there is no other choice but submission.

Med referanse til Gouldners studie snakker Crozier om *vicious circles*, onde sirkler, i byråkratier: snevert definerede arbeidsoppgaver, arbeidsdeling og spesialisering som gir monotone arbeidsoppgaver. I tillegg trekkes det fram mangel på kommunikasjon mellom individer og grupper og omverdenen. Alle disse er identifisert som noe som leder til onde sirkler. Organisasjonen eger seg heller ikke til å forhindre maktkamp og konflikter og klarer dermed ikke å endre seg

eller tilpasse seg omgivelsene. Resultatet er at byråkratiet blir hengende fast i en likevekt som reproducerer seg selv (self-reinforcing equilibrium).

Crozier's bidrag er dermed mer kritisk enn for eksempel Gouldners: Byråkrati er en organisasjonsform som ikke klarer å tilpasse seg indre og ytre omgivelser eller gi meningsfulle arbeidsoppgaver. Crozier vektlegger på samme måte som Charles Wright Mills og William Foote Whyte det som kalles for den «byråkratiske personligheten», som kjennetegnes av vektlegging av ritualer, fastlagte regler og konservative idealer: «He (*sic*) is a legislator ... rather than a discoverer» (Crozier 1964: 201). Byråkratiet framholdes her, som så mange ganger i senere organisasjonslitteratur, som entreprenørens motpol.

Acker og Van Houten (1974) har kommentert Crozier's studie ut fra et feministisk perspektiv. De to franske byråkratiene som Crozier undersøkte, hadde begge en overvekt av kvinnelige ansatte, men Crozier selv mente kjønnsaspektet var irrelevant. Byråkratiene var for øvrig sterkt kjønnssegregerte da formenn, sjefer og fagforeningsrepresentanter alle var menn. Dette ga opphav til problemer da de kvinnelige ansatte mente at verken formenn eller fagrepresentanter visste hvordan de skulle prate med eller håndtere kvinner. Crozier's mente at ettersom byråkratiet var sentralisert og ikke-personlig, førte dette til ikke-effektivitet. Kjønnsforskjellene kom til uttrykk i at kvinnene som ble rekruttert, i motsetning til mennene, ofte kom fra landet og hadde lav utdanning og dermed ble sosialisert på en annen måte enn mennene.

Kvinnenes og mennenes ulike arbeidsoppgaver, hvor kvinner jobbet med produksjon og menn med vedlikehold av maskinene, førte til at mannen hadde en høyere posisjon i hierarkiet. Dette i sin tur skapte ulike mønstre når det gjaldt kontroll av organiseringen. Ettersom bedriften hadde store problemer med å holde maskinene i gang til enhver tid, og ettersom det var mennene som hadde ansvar for å få maskinene til å fungere, ble kvinnene prisgitt den jobben mennene gjorde for å få gjort sin egen jobb. På denne måten fikk mennene makt over kvinnenes arbeidssituasjon.

At kjønnsforskjeller som har med sosialisering, selektiv rekruttering og ulike mønstre på kontroll og innflytelse å gjøre, kan forsterke byråkratets effekt, var likevel ikke noe Crozier var opptatt av.

Det dynamiske byråkratiet

Om Crozier gir et svartmalt bilde av byråkratets måte å fungere på, er Peter Blaus *The dynamics of Bureaucracy* fra 1963 betydelig mer positiv til denne

organisasjonsformen. Blau refererer til sin professor Robert Merton og til Talcott Parsons strukturfunksjonalistiske sosiologi som viktige innflytelser for sin egen studie i tillegg til den mest kjente studien til Weber. På samme måte som Crozier vektlegger Blau Mertons idé om dysfunksjoner i byråkrater, men til forskjell fra sin franske kollega Blau viser han hvordan byråkratiet kan håndtere disse dysfunksjonelle sidene – heller enn å bli offer for dem. Blau anfører to studier for å vise hvordan byråkratets dynamikk er den ene studien handler om en arbeidsformidlingsorganisasjon i en stat i USA og den andre om en føderal tilsynsmyndighet i Washington, DC.

I den første studien viser Blau hvordan virksomheten er organisert ut fra en rekke byråkratiske mekanismer som regler, prosedyrer og evalueringsystemer. Blau viser også til en rekke dysfunksjoner som noen av disse fører til. Evalueringen av hvor mange arbeid/stillinger som hver enkelt ansatt formidler, oppfattes som negativt og omtales i kritiske ordelag. Et annet fenomen som Blau peker på, er det som senere er blitt kalt *emotional management*. Et eksempel på hvordan følelser påvirker opplevelsen av arbeidet, er at mesteparten av personalet fortalte om at arbeidstilfredsstillelsen er størst når de opplever at de kan hjelpe andre med å finne arbeid. På den annen side er konflikter med brukere/klienter den største kilden til problemer på arbeidsplassen. Blau omtaler disse konfliktene som *social costs*, som uro, irritasjon osv. For å minke slike sosiale kostnader finnes det en rekke ikke-byråkratiske metoder som brukes av medarbeiderne, for eksempel å spøke og le av klientene og arbeidssituasjonen.

I den andre studien, av en føderal tilsynsmyndighet, identifiserte Blau noen komplementerende mekanismer. Innenfor myndigheten har sosial status og sosiale relasjoner stor betydning for arbeidet. Blau identifiserer på bakgrunn av dette et sett med uformelle normer og verdier som deles av medarbeiderne, og som muliggjør gode sosiale relasjoner, både innenfor myndighetens fire vegger, men også overfor omverdenen.

For det første var det begrensninger for hva som var ansett som en normal «produksjonsmengde», altså hvor mange saker som bør håndteres hver måned av den enkelte ansatte. Medarbeiderne burde ikke avvike for mye, verken oppover eller nedover, når det gjelder antall saker som ble produsert. At *output* (produksjonsstakten) ble regulert av uoffisielle normer, viste blant annet en studie i produksjonsindustrien før Blau (se for eksempel Hawthorne-studien i kapittel 5), men Blau har vist at disse forholdene også gjelder for tjenestemannsyrkene.

For det andre arbeider man ikke overtid uten å få kompensasjon for det, noe som kan ses på som en variant av den første normen. Medarbeiderne er opptatt

av å opprettholde sin status, og er dermed negativt innstilt til å arbeide overtid uten å få noe igjen for det.

For det tredje finnes det en sterk norm som handler om at man ikke skal rapportere bestikkelser. Selv om det anses som feil å ta imot bestikkelser, vil ikke medarbeiderne at det skal virke som om deres arbeid er utsatt for den slags påvirkningsforsøk, og det er derfor, ifølge Blau, tabu å rapportere forsøk på bestikkelser.

Videre kjennetegnes tilsynsmyndigheten ved at virksomheten overvåkes med hensyn til både resultat og hvordan man oppnår resultatet. Så lenge en ansatt anses som samarbeidsvillig, så vil overordnede overse mindre forseelser og brudd med de offisielle og de uoffisielle regler og normer. Men om relasjonene ikke fungerer godt nok, vil disse reglene være en måte å utøve myndighet på. Dette forklarer hvorfor store regelbrudd kan neglisjeres, mens små regelbrudd kan påtales.

Gjennom Blaus to studier identifiseres et antall mekanismer som medfører at den byråkratiske organisasjonsformen er betydelig mer dynamisk og fleksibel enn det kritikerne vil ha det til. For Blau er ikke et byråkrati et monolitisk og lukket system, uten gode og fungerende relasjoner til omverdenen. I stedet er byråkratiet en rasjonell organisering av en regelstyrt, men samtidig foranderlig organisasjon. Byråkratiet som organisasjonsform gir muligheter for både overblikk og kontroll samtidig som det evner å tilpasse seg de rådende omstendigheter.

Blau konstanterer at den byråkratiske organisasjonsformen har som formål å realisere de prinsipper som et moderne demokrati bygger på. Et byråkrati er en effektiv og funksjonell måte å organisere ulike samfunnsaktiviteter og forpliktelser på. Mens Gouldner var forholdsvis nøytral til byråkratiet som organisasjonsform, og først og fremst interessert i byråkratiseringsprosessen i seg selv, og Crozier eksplisitt var mer skeptisk til det franske byråkratiet, så innlar Blau en mer positiv posisjon. Gouldner kommer ikke med så mange normative standpunkter, og Crozier er mer direkte bekymret for hvordan man skal få til meningsfulle arbeidsoppgaver i byråkratiske virksomheter, mens Blaus strukturelfunksjonalistiske og systemteoretiske analyser av byråkratiet bygger på en tiltit til samfunnets institusjoner og myndigheter.

Studienees betydning i dag

Gouldner, så vel som Crozier og Blau, siterer og refererer til Weber og sosiologene Talcott Parson og Robert Merton. I dagens organisasjonsteori ser man på Gouldner, Crozier og Blau som klassikere innen området byråkratistudier, og det finnes derfor en klar linje mellom Weber og dagens byråkratiforskere. I tillegg til at Gouldner, Crozier og Blau alle gir god støtte til Webers tanker, løfter de også fram noen sosialpsykologiske og emosjonelle aspekter ved byråkratiet. I Gouldners studie diskuteres det hvordan nostalgien over svunne tider blant ansatte gjøre det vanskelig for ledere å reformere virksomheter. Croziers studie legger vekt på begrep som makt og kultur som viktige parametere når byråkrater analyseres. I Blaus studie gis medarbeidernes følelser og forhold til sine klienter en viktig rolle. Disse tre studiene av byråkratiet viser at byråkratiet ikke ene og alene er betinget av målrasjonelle regler og styringsprinsipper, men at medarbeiderne har et behov for sosial og følelsesmessig utvikling. Oppsummert kan man si at 1950- og 60-årenes studier av byråkratiet i noen grad foregriper temaer som man finner igjen i organisasjonsteorien i 1980- og 90-årene: kultur, følelser og kommunikasjon.

Byråkrati studier fram til i dag

Byråkrati studier i 1980-årene

Selv om interessen for byråkratiets måte å fungere på, og effekten byråkratiet har på medlemmene, var stor i 1950- og 60-årene, så er disse spørsmålene fortsatt veldig aktuelle i dag. Vi søker stadig å finne svar på hva som er styrker og svakheter ved byråkratiet. Særlig «post-byråkratiske organisasjoner» har vært av stor interesse for forskere (Harris og Wegg-Prosser 2007; Kellogg, Orlikowski og Yates 2006; McSweeney 2006). Begrepet post-byråkratiske organisasjoner er noe man begynner å bruke i 1970-årene blant annet av Bennis (1970). Studier av byråkrater er stadig mer omfattende, og man åpner opp for flere tilnærminger og perspektiv. Rosabeth Moss Kanter (1977) studerte *Men and Women of the Corporation* var for eksempel en studie som vektla kjønnsperspektivet i organisasjoner. Kanter viser hvordan forestillinger om menns og kvinners styrker og svakheter ser ut til å gjennomsyre det daglige arbeidet i amerikanske foretak. Kanter var en av de første til å påvise og argumentere for at byråkrati modellen ikke er verdinøytral og uten ideologi, slik Weber foreslo. I stedet foreligger det en systematisk og institusjonalisert undertrykking av kvinnelige medarbei-

dere som gjenopprettes og reproduseres innenfor den organisatoriske rammen. Kanters perspektiv videreutvikles i Kathy E. Fergusons bok *The Feminist Case Against Bureaucracy* (1984). Denne boken er, som tittelen sier, en anklage mot byråkratiet ut fra feministisk teori.

I Fergusons bok representerer byråkratiet en kapitalistisk organisasjonsform der det først og fremst er formelle og formaliserte relasjoner som har betydning. Byråkratiet er derfor et verktøy som skal sikre at de underordnede skal inngå som tannhjul i et større organisatorisk maskineri. Ferguson skriver i innledningen til boken:

This book aims to present a radical argument, identifying the power structures of bureaucratic capitalist society as a primary source of the oppression of women and men, and advocating the elimination of such structures rather than their amelioration (Ferguson 1984: ix).

Hun fortsetter: «Put simply, bureaucracies have a tremendous capacity to hurt people, to manipulate, twist and damage human possibility» (Ferguson 1984: xii). Det som bekymrer Ferguson, er at en byråkratisk organisasjonsform tenderer å trenge gjennom i flere sfærer i menneskers liv. Hun skriver:

Not just the punishment of criminals and the organization of military activity, but the organization of work, of education, of medical care, of nature, of leisure, of intimacy – all are increasingly defined within the terms of bureaucratic discourse and performed within the structure of bureaucracies (Ferguson 1984: 39).

Ferguson benytter seg av feministisk teori i tilnærmingen av en alternativ modell til byråkratiet, en modell som bygger på nære relasjoner, åpen kommunikasjon og tillit mellom medarbeidere, kunder og klienter. Byråkrati som idé gjenspeiler en maskulin opptattelse av mennesker som anses å være universell. På tilsvarende måte framstår hierarkiet som uunngåelig og kontroll som en forutsetning for å kunne styre disse organisasjonene. Ferguson mener at kvinner gjennom sin annerledes erfaring med omsorg og barnefødsler, underminerer bildet av det universelle, maskuline mennesker. I en byråkratisk organisasjon gjennomgår mennesker, kvinner så vel som menn, en «feminisering». De må oppføre seg på en måte som gjør at de er medgjørige og føyelige, se bort fra egne interesser og være med på å videreføre eksisterende ulikstilte strukturer. Dette er noe kvinner allerede er velkjent med fra sine daglige liv.

Ferguson stiller en feministisk teori og en feministisk tankegang opp mot byråkratisk ideologi, og hun vektlegger andre verdier som regelstyring, tydelig rollefordeling og klare hierarkier. Et feministisk tankesett kan skape forutset-

ninger for at mennesker kan gjennomskue de negative konsekvensene byråkratiet kan ha for enkeltmennesker. Ifølge Ferguson handler den hierarkiske kontrollen først og fremst om å øke organisasjonens gevinster, ikke om å forbedre organisasjonsprosessen. Hvis man tar med menneskelige og miljømessige kostnader i kalkylen, vil gevinsten være noe annet i forhold til hva som er effektivt. Den hierarkiske kontrollen i byråkratiet kan unngås hvis de ansatte selv kontrollerer og anvender såkalte selvstyrte grupper. Erfaringer man har fra organisering av feministiske grupperinger kan overføres slik at organisering generelt kan gjøres bedre. For eksempel hvis beslutningstaking blir en tidskonsumerende og frustrerende handling, kan roterende ledelse eller integrering av sosiale og organisatoriske aktiviteter gjøre at man løser problemet på andre måter. Når det gjelder hvordan man kan koordinere aktiviteter (som byråkratiet løser gjennom hierarki og kontroll), kan det løses gjennom frivillig samarbeid og delegering.

Ferguson følger Croziers mørke tanker om byråkratiet i sitt resonnement. Byråkratibegrepet anvendes her som et abstrakt og generelt organiseringsprinsipp, og Ferguson presenterer ikke noen casestudie, men gir en rekke sitater som støtter hennes argumenter og synspunkter. Byråkratiet som organisasjonsform får derfor ikke seg rollen som syndebukk for det kapitalistiske samfunnet. Selv om Ferguson lar flere ubesvarte spørsmål stå igjen, gir hun i alle fall en rekke argumenter for at man bør ha en mer feministisk orientert analyse av byråkratiet som organisasjonsform (se for eksempel Ashcraft 2001).

En annen kjent studie av byråkratier er Robert Jackalls bok *Moral Mazes* (1988), der etiske og moralske aspekter av byråkratiet blir belyst. Jackall viser hvordan sjefer og medarbeidere i en organisasjon systematisk forsøker å omgå de regler, rutiner og prosedyrer som er fastsatt. Jackalls bok kan ses på som et bidrag både hva gjelder hvordan organisasjoner de facto fungerer i det daglige arbeidet, og til det voksende forskningsområdet organisasjon og etikk. Et byråkrati er ikke mer etisk en andre organisasjonsformer, men har et stort behov for å klare å etterleve etiske og moralske retningslinjer. Henry Mintzberg utviklet byråkratibegrepet i boken *Structures in Fives* (1983) og han gjorde et skille mellom to idealtypiske byråkratiformer:

- maskinbyråkratier
- profesjonelle byråkratier

Begrepet maskinbyråkratier bygger på Webers prinsipper om definerte arbeidsoppgaver, tydelige kommunikasjons- og ordreveier og klare ansvarsområder.

Som navnet tilsier, er et maskinbyråkrati noe som ligner en motor eller en mekanisk konstruksjon, hvor ulike komponenter er knyttet sammen til en velfungerende enhet. Maskinbyråkratiet er derfor arketypen på det klassiske byråkratiet som ifølge blant annet Crozier var usklippet til å gi medarbeiderne meningsfulle arbeidsoppgaver eller å kommunisere med omverdenen. Maskinbyråkratiet passer derfor best når eksterne omgivelser er stabile, forutsigbare og bare endrer seg langsomt. Ulike typer av embetsverk, myndigheter og rettsvesen bruker å være organisert i overensstemmelse med maskinbyråkratets logikk. Dette omtales noen ganger som et problem, men mest av alt tenker man at det sikrer en effektiv håndtering av ulike administrative og juridiske tjenester. Maskinbyråkratiet bygger på en strikt hierarkisk modell hvor autoriteten er samlet på toppen av organisasjonen. I et *profesjonelt byråkrati* er ikke denne fordelingen like klar. Her er det medarbeiderne som besitter den kompetansen og ekspertisen som gjør organisasjonen konkurransekraftig. Et eksempel på et profesjonelt byråkrati er et sykehus, hvor legene, sykepleierne og øvrig personal har sakkunnskap, mens lederne først og fremst har oppgaver av administrativ karakter.

Selv om personalet har «autoriteten», forblir en byråkratisk organisasjonsform en effektiv måte å organisere virksomheten på. Sykehuse er på mange måter lik militære organisasjoner. I Gouldners studie av to enheter i en gipsfabrikk, fabrikkensheten og gruveneheten, kan fabrikkensheten sies å være et maskinbyråkrati, mens gruveneheten kan sies å være et profesjonelt byråkrati. I gruveen fantes en større selvbevissthet, og gruvearbeiderne la vekt på at det var dem selv som fattet beslutninger og bestemte hvilke regler de fulgte. I fabrikk-enheten fulgte medarbeiderne de regler som den nye sjefen hadde utviklet. Uøvelse av myndighet var en mye enklere sak i fabrikkensheten sammenlignet med gruveneheten, ettersom man her manglet den sterke profesjonalismen som preget gruvearbeiderne.

Generelt sett har profesjonelle grupper og deres rolle i byråkratiet oppnådd en stor forskningsinteresse i de siste tjue årene (Jedema 2003; Farrell og Morris 2003). Ifølge noen forskere er den byråkratiske organisasjonsformen konstruert for å beskytte ulike profesjoner og deres interesser (Britsoe 2007; Hall 1968). I mange tilfeller er det blitt påstått av man utvikler hybride former, såkalte «myke» (soft) byråkrater, for å kunne balansere profesjonenes kompetanse og tydelige styrings- og kontrollformer (Stryhre og Lind 2010; Robertson og Swan 2004).

Gjenoppdagelsen av byråkratiet i 1990-årene

I løpet av 1990-årene ble studier av byråkratiet aktualisert igjen. Flere forhold muliggjorde nye organisasjonsformer, blant annet forhold knyttet til den tekniske utviklingen innenfor kommunikasjon og dataeknologi samt utviklingen av Internett. I denne perioden dukket begreper som e-handel, virtuelle organisasjoner og organisatoriske nettverk opp, i tillegg til en rekke andre begreper og engelske termer som alle konseptualiserte nye organisasjonsformer. Felles for disse organisasjonsformene var at de på ulike måter brøt med den idealtypiske, byråkratiske organisasjonsformen. I stedet for å sjematisere organisasjonen som et hierarki med tydelige, oppdelte ansvarsområder og klare kommunikasjons- og ordreveier, utviklet man organisasjonsformer som var fleksible, flate og ikke-hierarkiske og på ulike måter dynamiske. Man har tatt i bruk et felles navn på disse organisasjonsformene: *post-byråkratiske organisasjonsformer* (se for eksempel Heckscher og Donnellon 1994).

En post-byråkratisk organisasjon er ikke et lukket system, men derimot et åpent system hvor individene kanskje arbeider i kortere perioder, på deltid eller er hyrt inn av et bemanningselskap eller er konsulenter. I det idealtypiske byråkratiet er samtlige medarbeidere ansatt i bedriften eller organisasjonen. I det post-byråkratiske foretaket pågår en evig endring da nye individer er aktive og virksomme i ulike prosjekter til forskjellige tider. Christina Garsten (1999, 2002) har gjort en studie i Sverige av personal utleid fra Proffice og Manpower og hvordan disse medarbeiderne har forholdt seg til stadig nye arbeidsgivere. Det at selskap kan skaffe seg midlertidige medarbeidere via utleiebyråer, har sine fordeler og ulemper, både for arbeidsgivere og arbeidstakere. Vi har nok ikke sett slutten på denne utviklingen heller:

- Andelen vikarer og midlertidig personale økte kraftig mellom 1989 og 1999 (se tabell 4.1).
- Dette forskningsområdet kommer til å bli en interessant fornyelse av 1950- og 60-årenes byråkrati studier.

Tabell 4.1 Del av arbeidskraften som har tidsbegrenset ansettelse (prosent). Midlertidige ansettelser omfatter tre grupper: vikariater, prosjektstillinger og behovsansatte (prøveansettelser, sesongarbeidere, med flere mindre grupper). Kilde: Wikman (2002: 12).

	1989	1991	1993	1995	1997	1999
Menn	4,4	5,5	7,7	9,0	9,8	9,8
Kvinner	10,4	11,4	11,6	13,6	15,1	16,4

En annen post-byråkratisk organisasjonsform som har blitt studert i skandinaviske organisasjonsforskning, er prosjektorganisasjoner, det vil si midlertidige organisasjoner. I boken *Prosjektledning og kompetens* redigert av Jonas Söderlund (2005) for dette forskningsområdet og dets utvikling i Skandinavia. Han argumenterer for at de første artiklene som ble skrevet om prosjektledelse i USA, ble publisert på slutten av 1950-årene og i løpet av 1960-årene. I Sverige begynte forskning på prosjektledelse langt senere. Historisk sett har det vært bygginndustri og forskning ved tekniske høyskolene som har vært opptatt av å utvikle kurs i prosjektledelse. Dette fordi byggeindustrien både av tradisjon og nødvendighet har vært basert på prosjektorganisasjon. I 1974 ga Gunnar Selin ut boken *Praktisk prosjektledning*. Selin var professor ved Kungliga Tekniska Högskolan fra 1983 til 1991. Det var ikke før mot midten av 1990-årene at man fikk til en mer systematisk forskning på feltet prosjektledelse. Suksessivt har forskningen på prosjektledelse blitt mer institusjonalisert, og den skandinaviske prosjektledertforskningen har vist til sterke band mellom bedrifter og interesseorganisasjoner.

I dag gir de fleste høyskoler og universiteter kurs i prosjektledelse, og det finnes en rekke lærebøker og forskningsmonografier på området.

Kjernen i prosjektledelsesforskningen er at til skille fra mer «regulære» organisasjoner er prosjektet per definisjon tidsbegrenset, noe som gir en rekke implikasjoner. Ofte snakker man om prosjekt som noe som er organisert ut fra noen satte rammer, som for eksempel tid, penger og kvalitet. Og det er prosjektlederen som gis mandat til å lede prosjektet slik at rammebetingelsene oppfylles. Empiriske studier viser at dette ofte er problematisk i praksis, og at det derfor er viktig at prosjektlederen har satt ned ulike deadlines for prosjektet. Videre innebærer prosjektarbeid at det er en tverrfunksjonell organisering, som gjør at det er kunnskapsmessige, kommunikasjonsmessige, følelsesmessige og statusmessige implikasjoner i prosjektarbeidet. Blant annet har studier vist at læring innad i en prosjektorganisasjon har vært vanskelig (Bresnen mfl. 2004). Generelt kan man si at prosjektarbeidet stadig blir mer rutinepreget. Det handler ikke lenger bare om spektakulære høyrisikoprojekter, men stadig flere organiserer både produktutvikling og andre aktiviteter på denne måten.

I takt med at arbeidslivet stadig har blitt mer og mer prosjektorientert og man er mer fleksibel og endringsorientert, har man fått en diskusjon rundt fordelene ved byråkratiet sammenlignet med alle de nye organisasjonsformene som har oppstått i det siste tiåret. Som nevnt i innledningen, gir begrepet byråkrati negative assosiasjoner for de fleste.

Et forsvar for byråkratiet

Til tross for kritikken det utsettes for, kan det pekes på en rekke fordeler og styrker ved byråkratiet. Den eskalerende mistilliten til byråkratiet har fått sosiologen Paul du Gay (2000) til å skrive boken *In Praise of Bureaucracy*, der han forsvaret byråkratiet mot kritikk fra blant andre Zygmunt Bauman (1991). Ifølge Gay tar Bauman feil i sin påstand om at det tyske byråkratiet var en av de faktorene som muliggjorde Holocaust. For det første var ikke det tyske byråkratiet så effektivt som man har hevdet. For det andre var mange av de ansatte i embedsmannspostene amatører og ikke profesjonelle tjenestemenn. Nazitysklands administrative apparat kan derfor ikke sammenlignes med en byråkrati modell etter Webers oppskrift.

Videre mener Gay at kritikere av byråkratiet er overdrevent positive til de nye organisasjonsmodellene som har blitt introdusert. Byråkratiet skaper stabile og nok så forutsigbare arbeidsoppgaver og er forholdsvis effektiv som organisasjonsform på grunn av at stordriftsfordeler gir lave kostnader. De nye organisasjonsformene er derimot i stadig endring, og det kan derfor være vanskelig for medarbeiderne å makte arbeidet i en slik uforutsigbar organisasjon på sikt. Ifølge du Gay er det ofte slik at byråkratets fordeler og styrker neglisjeres, og at dette er viktig i diskusjonen rundt byråkrati formens framtid.

De amerikanske forskerne Adler og Borys (1996) kan også sies å være aktive i den tradisjonen som forsøker å rekonstruere tilliten til den byråkratiske organisasjonsformen. Adler og Borys mener at den mest distinktive kvaliteten til et byråkrati er evnen til å *formalisere* arbeidsprosesser. Med formalisering menes her «skrevne regler, prosedyrer og instruksjoner» som det forventes at medarbeiderne følger. Adler og Borys mener at det finnes en tendens til at byråkrater fokuserer på de «dårlige» formaliseringene, men glemmer de «bra». «Dårlige formaliseringer», som skaper konflikter og uønskede effekter, bidrar til det som Adler og Borys kaller for *coercive bureaucracies*, «tvangsbyråkrater», som gir medarbeiderne en følelse av håpløshet og fremmedgjøring. På den annen side kan byråkratiet med en passende mengde formalisering gi støtte til både de ansatte og det arbeidet som skal gjøres.

Adler og Borys mener at byråkratets kritikere tenderer til å gjøre begrepet til det som nettopp er det de kaller for «coercive bureaucracy». Adlers og Borys artikkel er dermed ansett som en artikkel som forsvaret byråkratiet som organisasjonsform. Leser man den amerikanske sosiologen Richard Sennetts (1998) velformulerte kritikk av moderne (amerikanske) organisasjoners manglende evne til å gi de ansatte jobbtrygghet og anstendig økonomisk belønning for

arbeidsinnsatsen samt manglende evne til å ha langsiktige relasjoner med sine ansatte, framstår Adlers og Borys forsvaret av den byråkratiske organisasjonsformen som desto mer velbegrunnet.

Byråkratiets fordeler og ulemper forblir sannsynligvis et område for forskning og diskusjon i framtiden.

Selv om byråkratibegrepet har vært diskutert i mange settinger, så finnes det organisasjoner hvor byråkratiske prinsipper er helt avgjørende for virksomheten. Innen virksomheter som er avhengige av forutsigbarhet og sikkerhet, som for eksempel flytrafikkledelse eller kjernekraftverk, er den byråkratiske modellen viktig.

Sammenheng

Byråkratiet er uten tvil den vanligste organisasjonsformen. Det moderne samfunnet er umulig å forestille seg uten en rekke administrative funksjoner som er i samsvar med byråkratimodellen. I etterkrigstiden begynte organisasjonsforskere å bli mer interessert i å studere byråkratets måte å fungere på, og i 1990-årene våknet den gamle byråkratidiskusjonen opp igjen da en rekke nye organisasjonsformer ble introdusert (for eksempel virtuelle organisasjoner og nettverksorganisasjoner).

Byråkratiet synliggjør mange av de rasjonaliseringsprinsippene vi etterstreber i moderniseringen av samfunnet. Samtidig rommer byråkratimodellen egenskaper som forutsigbarhet og regelstyring. Kritikken mot byråkratimodellen kan sies å komme fra to hold. For det første fra Michel Crozier, Kathy Ferguson og andre som hevder at byråkratiet først og fremst kan karakteriseres som en arbeidsplass hvor medarbeiderne ikke trives og er umotiverte. Denne typen kritikk har blitt møtt av blant andre Richard Sennett og Paul du Gay, som mener at en byråkratisk arbeidsplass faktisk skaper en trygghet og stabilitet som mange mennesker verdsetter. For det andre har byråkratiet vært kritisert for sin manglende dynamikk og entreprenørskap av blant andre Ludwig von Mises og William H. Whyte og en rekke andre forfattere. I dette perspektivet er byråkratisering av næringslivet og menneskers arbeidsliv et tegn på dårlig fungerende næringsliv og samfunn generelt. Denne mer økonomisk orienterte kritikken blir møtt av blant andre Peter Blau, som mener at byråkratiet de facto har en rekke mekanismer som ivaretar fleksibilitet.

Forslag til videre lesning

I prinsippet diskuteres byråkratibegrepet og Max Webers syn på byråkrati i alle bøker i organisasjonsteori. En mer personlig diskusjon presenteres av Charles Perrow i *Complex Organizations*. Om man vil lese den originale Weber, er den amerikanske utgaven, *The theory of Social and Economic Organization*, fortsatt den beste teksten.

For dem som interesserer seg for byråkrater som et kulturelt fenomen, er Whytes *The organization man* vanskelig å forbigå. Av de studiene som er gjort i 1950- og 60-årene og som er diskutert i dette kapitlet, er det Croziers tekst som er den mest refererte.

Den mer samtidsmessige diskusjonen om byråkratets fordeler og ulemper, finnes i blant annet Paul du Gays *In Praise of Bureaucracy*, som man i sin tur kanskje best forstår om man leser Zygmunt Baumanns *Auschwitz og det moderne samfunnet*. I denne sjangeren – hvor byråkratiet framstår som modernismens fremste garantist og mest undervurderte sosiale innovasjon, kan Richard Sennetts bestseller, *The Corrosion of Character*, leses. Ifølge Sennett er dagens fleksible arbeidsliv direkte negativt for både individet og for familielivet, og derfor bør vi rekonstruere det byråkratiske arbeidslivet for på nytt å skape faste arbeidsforhold og mer langsiktige relasjoner.

Feministisk inspirert kritikk mot byråkratiet finner vi i Rosabeth Moss Kanter's *Men and Women in the Corporation* og i Kathy Fergusons *A Feminist Case Against Bureaucracy*.