

# **Struktur, demografi og kontaktmønster i departementene 1976-2006**

*En kvantitativ analyse av departementenes utvikling over tid*

**Kristine Helene Langhoff**



Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap

**UNIVERSITETET I OSLO**

Høsten 2007



## **Forord**

En stor takk rettes til Tom Christensen som var min veileder vår og høst 2007. Takk for konstruktive tilbakemeldinger og konkrete ideer og forslag.

Takk til Knut Andreas Christophersen som har tatt seg tid til å svare på mine metodespørsmål. Jeg vil også takke Amund Lie for gode råd og innspill. Takk til venner og familie for støtte og oppmuntring. En spesiell takk rettes til min samboer Andreas som alltid har stilt opp og støttet meg.

Oppgaven inneholder 36907 ord.

Kristine Helene Langhoff

Oslo, 3.12.2007

# Innhold

Forord.....	3
Kapittel 1 Innledning.....	7
1.1 Tema.....	7
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Hvorfor er problemstillingene interessante å studere.....	11
1.4 Videre disposisjon.....	13
Kapittel 2 Teoretisk rammeverk.....	14
2.1 Innledning.....	14
2.2 Ansvarlig og representativt byråkrati.....	14
2.3 Instrumentelt perspektiv.....	15
2.4 Egebergs virkemiddelmodell.....	16
2.4.1 Introduksjon.....	16
2.4.2 Faktisk beslutningsatferd.....	17
2.4.3 Formell normativ struktur.....	17
2.4.4 Organisasjonsdemografi.....	18
2.5 Organisasjonskulturelle faktorer.....	19
2.6 Tidligere forskning.....	20
2.6.1 Forvaltningspolitikk og reformer.....	20
2.6.2 Betydningen av struktur og demografi.....	23
2.7 Oppgavens analysemodell.....	24
2.7.1 Innledning.....	24
2.7.2 Avhengige variabler: kontaktmønster.....	26
2.7.3 Uavhengige variabler og hypoteser.....	27
2.7.4 Oppsummering av hypoteser.....	36
Kapittel 3 Metode.....	38
3.1 Innledning.....	38
3.2 Hvordan analysere endring over tid.....	38
3.3 Datamateriale.....	39
3.3.1 Muligheter for slutninger om endring over tid.....	39

3.3.2 Operasjonalisering av de teoretiske variablene.....	40
3.4 Metodebruk.....	47
3.4.1 Kontekstuell analyse.....	47
3.4.2 Statistiske mål for endring over tid og beregning av endringsprofil.....	48
3.4.3 Multippel regresjonsanalyse.....	49
3.5 Intern og ekstern validitet.....	51
Kapittel 4 Utviklingen i strukturell og demografisk organisering .....	53
4.1 Innledning.....	53
4.2 Utviklingen i departementene samlet og enkeltvis.....	53
4.2.1 Endringer i hovedfunksjon.....	53
4.2.2 Endringer i stillingshierarkiet.....	58
4.2.3 Endringer i deltakelse i kollegiale organer.....	62
4.2.4 Endringer i kvinneandel.....	65
4.2.5 Endringer i utdanningsbakgrunn .....	67
4.2.6 Endringer i gjennomsnittlig tjenestetid.....	72
4.3 Departementenes endringsprofil.....	74
4.3.1 Framgangsmåte.....	74
4.3.2 Strukturell endringsprofil.....	74
4.3.3 Demografisk endringsprofil.....	76
4.3.4 Oversikt over enkeltvariablers endringsprofiler og strukturelle og demografiske endringsprofiler.....	78
4.3.5 Oppsummering.....	80
Kapittel 5 Analyse av utviklingen i departementenes organisering.....	83
5.1 Innledning.....	83
5.2 Forventet og faktisk organisatorisk utvikling.....	83
5.2.1 Strukturell organisering.....	83
5.2.2 Demografisk organisering.....	85
5.3 Organisatorisk endring eller stabilitet.....	87
5.3.1 Endring eller stabilitet for departementene samlet.....	87
5.3.2 Grad av endring i de ulike variablene.....	90
5.3.3 Forskjeller mellom departementenes endringsgrad.....	92

5.3.4 Konklusjon.....	95
Kapittel 6 Regresjonsanalyse med struktur, demografi og kontaktmønster.....	97
6.1 Innledning.....	97
6.2 Utviklingen i kontaktmønster.....	97
6.3 Forventninger til hvordan effekten av de uavhengige variablene endres over tid .....	98
6.4 Resultater fra regresjonsanalysene.....	103
6.4.1 Kontakt med politisk ledelse som avhengig variabel.....	103
6.4.2 Kontakt med andre departementer som avhengig variabel.....	107
6.4.3 Kontakt med interesseorganisasjoner som avhengig variabel.....	111
6.4.4 Oppsummering.....	114
Kapittel 7 Analyse av sammenhengene mellom struktur, demografi og kontaktmønster.....	116
7.1 Innledning.....	116
7.2 Betydningen av strukturelle og demografiske variabler for kontaktmønsteret. 116	
7.2.1 Oppsummering og konklusjon.....	130
7.3 Struktur og demografi som virkemidler.....	132
7.3.1 Forvaltningspolitiske målsettinger.....	132
7.3.2 Strukturelle endringer som virkemiddel.....	133
7.3.3 Rekruttering som virkemiddel.....	137
7.3.4 Oppsummering og konklusjon.....	141
7.4 Avslutning.....	142
Litteraturliste.....	144
Vedlegg 1: Krav til regresjonsanalyse.....	149
Vedlegg 2: Tabeller for utviklingen i demografiske og strukturelle variabler, etter departement. ....	150
Vedlegg 3: Regresjonsanalyse.....	154

# Kapittel 1 Innledning

## 1.1 Tema

Departementene er øverste nivå i den offentlige administrasjonen og er sentrale aktører i politiske beslutningsprosesser (Zuna 1998:5). Politikerne har ikke anledning til å forberede, utforme og iverksette alle offentlige oppgaver og tiltak, og dette overføres derfor til administrasjonen (deriblant departementene) (Jacobsen 1997:15). Administrasjonens selvstendige politiske rolle er knyttet til at politikerne forventer at administrasjonen i større grad skal utøve skjønn og være en politisk aktør. Samtidig kan det sies at administratorene utøver mer skjønn enn hva politikerne hadde tenkt (Jacobsen 1997:60). Konsekvensen av at departementene spiller en politisk rolle, er at organiseringen og virkemåten til departementene ikke bare blir et internt anliggende, men også får en betydning for den offentlige politikken. Dersom det skjer endringer i departementenes virkemåte (tjenestemennenes beslutningsatferd<sup>1</sup>), kan dette derfor få ringvirkninger for det politiske innholdet og til syvende og sist for samfunnet. Departementenes organisering har en betydning for beslutningsatferden til tjenestemennene (Christensen m.fl. 2004; Egeberg 1989a) og dermed også for den offentlige politikken. Organisering vil si både den strukturelle oppbygningen av departementene og den demografiske sammensetningen av departementsstaben.

Organisatoriske endringer i departementene kan foregå kontinuerlig og rutinemessig, eller gjennom kraftige og plutselige omveltninger. Endringer kan skyldes forvaltningspolitiske reformer, men trenger ikke ha bakgrunn i reformer. Det må derfor skilles mellom reformer og endringer (Christensen m.fl. 2004:130). Forvaltningsreformer er bevisste forsøk på å endre organisasjonsstruktur, prosesser, prosedyrer og personale for å påvirke organisasjonens virkemåte. Men reformforsøk fører ikke alltid til faktiske endringer (Brunsson og Olsen 1990:11, 12, 14; Lægreid og Roness 1997:2). Forvaltningspolitikkenes formål er å gjøre administrasjonen til et bedre redskap for utforming og iverksetting av politikk (Grønlie 1999a:ix). Fra 1980-tallet har forvaltningspolitikken vært preget av New Public Management-reformer, mens det

---

<sup>1</sup> Tjenestemennene vil si de ansatte i departementene på konsulentnivå eller høyere.

fra år 2000 har kommet indikasjoner på en ny reformbølge, post-NPM (Christensen 2006). Offentlige organisasjoner er ikke bare i endring, de er også stabile og robuste (Christensen m.fl. 2004:130). Organiserisering i seg selv innebærer en viss treghet fordi det innføres rutiner, standardprogrammer og arbeidsdeling. Dette gjør at organisasjoner har en viss motstandskraft mot endringer i omgivelser og indre styringsforsøk (Olsen 1988:142, 143).

Fokus i denne oppgaven er hvordan utvalgte trekk ved departementenes organisering har endret seg over tid og hvordan tjenestemennenes kontaktmønster kan ha blitt påvirket av disse organisatoriske endringene. Tjenestemennenes kontaktmønster vil si hvor hyppig kontakt tjenestemennene har med ulike aktører (Egeberg 1989c:140). Dette er et avgrenset aspekt av tjenestemennenes beslutningsatferd. Beslutningsatferd vil si de handlinger som utføres i prosessen fram til en beslutning, selve beslutningstakingen, iverksetting og evaluering (Egeberg 1989a:16). Kontaktmønsteret har betydning for det politiske innholdet fordi det er med på å forme tjenestemennenes informasjonsgrunnlag og beslutningspremisser (Stigen 1989:118). Oppgaven er en kvantitativ analyse av Departementsundersøkelsene fra 1976, 1986, 1996 og 2006<sup>2</sup>. Dette er et omfattende datamateriale som kan gi verdifull informasjon om de norske departementenes organisering og virkemåte sett fra tjenestemennenes synsvinkel, og gir et bilde av utviklingen over tid.

## **1.2 Problemstillinger**

Første del av oppgaven studerer utviklingen i de norske departementene i perioden 1976-2006. Analysen avgrenses til utvalgte aspekter ved departementenes strukturelle og demografiske organisering. Den strukturelle organiseringen beskriver tjenestemennenes plassering i den formelle strukturen (vertikal og horisontal arbeidsdeling) og den demografiske organiseringen beskriver sammensetningen av departementsstaben (ulike kjennetegn ved tjenestemennene som individer) (Christensen og Lægreid 1998:19, 20). Problemstillingene for første del av oppgaven (kapittel 4 og 5) er:

*”Hvordan har departementenes strukturelle og demografiske organisering*

---

2 Departementsundersøkelsene er ledd i Adminstrasjonsundersøkelsene/Sentralforvaltningsundersøkelsene.



*utviklet seg i perioden 1976-2006? I hvilken grad har departementenes organisering vært preget av endring eller stabilitet?”*

Oppgaven gir med dette et bredt oversiktsbilde av hvordan utviklingen har vært for departementene samlet og for hvert enkelt departement. Det fokuseres særlig på utviklingen i 2006 siden datamaterialet fra 2006 er relativt nytt. Den strukturelle organiseringen avgrenses til andel tjenestemenn med ulike hovedfunksjoner, andel tjenestemenn på de ulike stillingsnivåene og andel tjenestemenn som har deltatt i kollegiale organer. Tjenestemennenes hovedfunksjon vil si arbeidsoppgaven de bruker mesteparten av arbeidstiden på. Kollegiale organer avgrenses til prosjekt- og arbeidsgrupper innad i departementene og på tvers av departementene. Offentlige utvalg og ulike internasjonale arbeidsgrupper og komiteer utelukkes. Den demografiske organiseringen avgrenses til andel kvinner, utdanningstype (andel jurister, økonomer og samfunnsvitere) og gjennomsnittlig tjenestetid. Utviklingen skal ikke bare beskrives, det skal også drøftes i hvilken grad departementenes organisering har vært preget av endring eller stabilitet. Grad av endring eller stabilitet vurderes ut fra hvor store et departements endringer er sammenliknet med det departementet som har hatt størst endringer. Det er altså departementet med størst endringer som setter målestokken for om de øvrige departementene har hatt store eller små endringer. Utviklingen og grad av endring skal også ses i lys av den forvaltningspolitiske utviklingen.

Ut fra et instrumentelt perspektiv og en virkemiddelmodell kan utviklingen i departementenes organisering ha betydning for tjenestemennenes beslutningsatferd, deriblant kontaktmønsteret (Christensen m.fl. 2004; Egeberg 1989a). Departementenes organisering kan brukes som et virkemiddel for å oppnå forvaltningspolitiske målsettinger. Det kan tenkes at den politiske og administrative ledelsen i departementene, regjeringen eller Stortinget ønsker å påvirke departementenes virkemåte og tjenestemennenes atferd. I henhold til et instrumentelt perspektiv kan struktur og demografi brukes som virkemidler for å oppnå dette. I realiteten er det mange andre forhold som spiller inn når departementenes organisering har endret seg, endringer kan ikke alene skyldes bevisst manipulering (Lægveid 1989a). Oppgaven bygger på en tanke om at det er interessant å drøfte mulige effekter

av endringer uavhengig av om de faktiske endringene skyldes forvaltningspolitikk eller ikke.

Andre del av oppgaven (kapittel 6 og 7) skal analysere hvordan endringene i departementenes strukturelle og demografiske organisering kan ha påvirket tjenestemennenes kontaktmønster. Problemstillingene som skal drøftes er:

*”Hvilken betydning har tjenestemennenes strukturelle og demografiske kjennetegn og departementenes demografiske organisering for tjenestemennenes kontaktmønster? Hvordan har dette endret seg over tid?”*

Problemstillingene bygger på et ønske om å undersøke hvilken betydning strukturelle og demografiske endringer i departementene har for tjenestemennenes kontaktmønster. Det er tre kontaktflater som skal studeres: kontakt med politisk ledelse i eget departement, andre departementer<sup>3</sup> og interesseorganisasjoner (organisasjoner i arbeids- og næringsliv, ikke tjenestemannsorganisasjonene). Kontakt med politisk ledelse er vertikal koordinering, kontakt med andre departementer er horisontal koordinering og kontakt med interesseorganisasjoner er samfunnskontakt som er en form for horisontal koordinering (Christensen og Læg Reid 2007:8). Koordinering (og samordning) innebærer avveining og prioritering av ulike verdier og interesser. Det kan også være en mer teknisk tilpasning (tidsrekkefølge, form og metode) (Svardal 1997:54).

Tjenestemennenes kontaktmønster forventes å bli påvirket av deres strukturelle og demografiske kjennetegn (kjønn, utdanningstype, stillingsnivå osv.). Strukturelle kjennetegn påvirker tjenestemennenes atferd fordi deres formelle posisjon innebærer bestemte verdier, oppfatninger og identifikasjoner som legger føringer på tjenestemennene gjennom den sosialisering de møter i departementene. Demografiske kjennetegn gir tjenestemennene bestemte verdier, oppfatninger og identifikasjoner som kan påvirke deres atferd (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001; Læg Reid og Olsen 1978). I tillegg kan departementets demografiske organisering (f.eks. andel kvinner) forventes å påvirke tjenestemennenes kontaktmønster. Det er altså ikke bare kjennetegn på individnivå som kan påvirke kontaktmønsteret, men også kjennetegn ved departementene (kontekstuell nivå). Det er derfor en kontekstuell analyse

<sup>3</sup> Kontakt med andre departementer inkluderer både kontakt med andre departementers politiske ledelse og tjenestemenn.

(Hellevik 2002:430). Departementenes kjennetegn er variabler på kontekstuell nivå fordi det beskriver trekk ved tjenestemennenes organisatoriske omgivelser. Det er også interessant å se hvordan departementenes grad av strukturelle og demografiske endringer kan ha hatt en selvstendig effekt på kontaktmønsteret. Andre del av oppgaven tar for seg hvordan struktur og demografi påvirker tjenestemennenes kontaktmønster, og hvordan dette har endret seg over tid.

Departementsundersøkelsene har ikke har samme utvalg av respondenter på hvert målingstidspunkt. Dette gjør at det ikke er mulig å studere endringer for individer, kun endringer for departementene samlet eller undergrupper (Menard 1991:27). Siden det er et intervall på ti år mellom departementsundersøkelsene er det bare mulig å se hovedtrendene i utviklingen. Dette diskuteres nærmere i metodekapittelet (kapittel 3). Både det faktum at det ikke er mulig å se på endringer på individnivå, og at det er lange intervaller mellom målingstidspunktene bidrar til at det er umulig å trekke sikre kausale slutninger<sup>4</sup>. Det er imidlertid mulig å få et inntrykk av hvordan kontaktmønsteret varierer med de ulike demografiske og strukturelle trekkene. Ut fra dette kan det gjøres tanker om hvordan struktur og demografi kan påvirke tjenestemennenes kontaktmønster.

### **1.3 Hvorfor er problemstillingene interessante å studere**

Utviklingen i den demografiske og strukturelle organiseringen av departementene er interessant å studere fordi det gir et bredt bilde av hvordan departementene har forandret seg over tid. Tidligere studier har tatt for seg utviklingen i utvalgte variabler i perioden 1976-1996, eller deler av perioden (bl.a. Christensen og Egeberg 1989; Christensen og Egeberg 1997a; Christensen, Lægroid og Zuna 2001). Det mangler imidlertid en bred kartlegging av utviklingen i departementene samlet og i hvert enkelt departement for hele perioden 1976-2006. Analysen av oppgavens utvalgte variabler vil bidra til å øke innsikten i departementenes utvikling over tid. Det er særlig utviklingen i 2006 som er av interesse, siden Departementsundersøkelsen i 2006 er et relativt nytt datamateriale.

Tjenestemennenes kontaktmønster er interessant å studere fordi det kan ha

---

<sup>4</sup> Kausale slutninger sier noe om at endring i verdien på årsaksvariabelen fører til endring i verdien på effektvariabelen (Hellevik 2002:59).

betydning for innholdet i de substansielle beslutningene som tas og dermed indirekte betydning for samfunnet. Kontaktmønsteret gir et innblikk i hvilken grad ulike aktører blir involvert i departementenes beslutningsprosesser (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001:84). Oppgaven tar kun for seg tjenestemennenes kontakt med politisk ledelse i departementet, andre departementer og interesseorganisasjonene. Tjenestemennenes kontakt med politisk ledelse er interessant å studere fordi dette er tjenestemennenes nærmeste ”kontaktpunkt” i det politiske systemet. Kontakt med andre departementer er interessant fordi det forteller noe om hvor mye samhandling og kontakt det er på tvers av saksområder. Kontakt med interesseorganisasjoner er av interesse fordi det sier noe om tjenestemennenes samhandling med viktige aktører i samfunnet. Til sammen gir de tre kontaktflatene et utsnitt av tjenestemennenes samlede kontaktmønster, og sier noe om koordineringen i departementene. Dette er viktig å studere fordi den offentlige forvaltningen er preget av omfattende koordineringsutfordringer (Christensen og Læg Reid 2007).

Tidligere studier har sett på hvilke faktorer som påvirker kontaktmønsteret (bl.a. Christensen, Læg Reid og Zuna 2001; Læg Reid og Olsen 1978), men dette har vært studier av ett tidspunkt. Det mangler kunnskap om hvordan sammenhengene har endret seg over tid. Det er blant annet interessant å undersøke om konklusjonene i Læg Reid og Olsens (1978) ”Byråkrati og beslutninger” også har gyldighet for tiden etter deres studie (basert på Departementsundersøkelsen 1976). Det har ofte blitt antatt at den demografiske sammensetningen av en organisasjon kan påvirke individers atferd (bl.a. Christensen 1989; Pfeffer 1983; Stigen 1989). Det er imidlertid ikke så vanlig at dette inkluderes i studier av departementene. Det er derfor behov for å undersøke om beslutningsatferd (her: kontaktmønster) faktisk varierer med den demografiske sammensetningen av departementene.

Opgaven bygger på et ønske om å bidra til å øke innsikten i hvordan struktur og demografi kan påvirke tjenestemennenes kontaktmønster, og på denne måten øke kunnskapsgrunnlaget for praktisk handling. Innsikt i endringer i departementenes organisering og eventuelle virkninger på tjenestemennenes beslutningsatferd er nyttig for å kunne bruke organisering som virkemiddel (Egeberg 1989b:75; Egeberg 1984:23).

Analysen bærer preg av å være en kartlegging. Det er mange forhold og sammenhenger som studeres, derfor vil bredden gå på bekostning av dybden i analysen. Det er allikevel viktig med brede kartlegginger fordi det kan avdekke en rekke interessante sammenhenger som bør analyseres nærmere. Dette er særlig aktuelt med et så ferskt datamateriale som Departementsundersøkelsen fra 2006. Studien kan bidra til at det raskt avdekkes hvilke aspekter av departementenes organisatoriske utvikling og hvilke sammenhenger mellom struktur, demografi og kontaktmønster som er interessante å analysere videre. På denne måten kan studien danne et utgangspunkt for en rekke senere studier, både kvantitative og kvalitative.

#### **1.4 Videre disposisjon**

Oppgavens teoretiske rammeverk (instrumentelt perspektiv og virkemiddelmodell), presenteres i kapittel 2. Det gjøres også rede for hovedtrekkene i den forvaltningspolitiske utviklingen og tidligere relevant forskning. Til slutt skal oppgavens analysemodell med de teoretiske variablene og hypoteser presenteres. Kapittel 3 tar for seg den metodiske tilnærmingen med fokus på datamaterialet, operasjonalisering av variablene og metodevalg. I kapittel 4 skal utviklingen i departementenes strukturelle og demografiske organisering kartlegges. Det skal også gjøres rede for departementenes endringsprofil (grad av strukturelle og demografiske endringer). Kapittel 5 drøfter utviklingen i departementenes strukturelle og demografiske organisering nærmere og diskuterer i hvilken grad departementene har vært preget av endring eller stabilitet. I kapittel 6 presenteres regresjonsanalyser for hvert målingstidspunkt for hver av de tre kontaktflatene. Regresjonsanalysene er det empiriske grunnlaget for å drøfte hvilke effekter de strukturelle og demografiske variablene har på kontaktmønsteret og hvordan det har endret seg over tid. Dette skal diskuteres i kapittel 7. Resultatene fra regresjonsanalysene skal også drøftes i lys av den strukturelle og demografiske utviklingen som ble kartlagt i kapittel 4 og det teoretiske rammeverket. Kapittelet avsluttes med en drøfting av hvordan de strukturelle og demografiske variablene kunne vært brukt som virkemidler for å påvirke tjenestemennenes kontaktmønster.

## **Kapittel 2 Teoretisk rammeverk**

### **2.1 Innledning**

Oppgaven bygger på organisasjonsteori, nærmere bestemt instrumentell teori. Bakgrunnen for å velge organisasjonsteori er en antakelse om at offentlig politikk og offentlige beslutninger ikke kan forstås uten å se på ”styringsverkets organisering og virkemåte” (Christensen m.fl. 2004:11). Instrumentell teori velges fordi det vektlegger at organisasjoner kan brukes som instrumenter for å oppnå målsettinger (Christensen m.fl. 2004:30). Dette passer godt overens med oppgavens fokus på utviklingen i struktur og demografi og hvordan dette kan ha påvirket kontaktmønsteret. Oppgavens analysemodell bygger på den instrumentelle virkemiddelmodellen til Egeberg (1989a)<sup>5</sup>.

Kapittelet starter med en kort redegjøring av teorien om det representative byråkrati og teorien om det ansvarlige byråkrati fordi dette på mange måter er opphavet til virkemiddelmodellen. Deretter presenteres instrumentell teori og virkemiddelmodellen. Til slutt i kapittelet presenteres oppgavens analysemodell.

### **2.2 Ansvarlig og representativt byråkrati**

Lægreid og Olsen (1978) tar i sin studie ”Byråkrati og beslutninger” utgangspunkt i to teorier om hva som påvirker tjenstemenns beslutningsatferd. Teorien om det representative byråkrati går ut på at tjenstemennenes tankemønster og beslutningsatferd må forstås ut fra deres sosiale biografi (sosial bakgrunn og samfunnstilknytning). Siden tjenstemennenes sosiale biografi påvirker deres handlingsmodell, påvirkes også deres beslutninger, og til sist blir den offentlige politikken påvirket av tjenstemennenes sosiale biografi. Tanken er at tjenstemennene representerer bestemte samfunnsgrupper, og at forvaltningen derfor bør gjenspeile befolkningens sammensetning. Satt på spissen blir dette en teori om ”mennesker uten organisasjon” (Lægreid og Olsen 1978:11, 12, 18).

Teorien om det ansvarlige byråkrati bygger på en tanke om at

<sup>5</sup> Virkemiddelmodellen har senere blitt omformulert og utviklet til et organisatorisk perspektiv (Egeberg 2003).

tjenestemennenes egenskaper (med unntak av faglige kvalifikasjoner) ikke har noen betydning for beslutningsatferd. Tjenestemennenes plassering i organisasjonsstrukturen forklarer beslutningsatferden. På denne måten kan tjenestemennenes beslutningsatferd påvirkes ved å endre interne organisasjonsforhold og tjenestemennenes strukturelle plassering. Omfattende kontrollmekanismer, både internt og eksternt, er med på å bidra til at tjenestemennenes beslutningsatferd ikke påvirkes av private meninger, lojaliteter og interesser. Satt på spissen blir dette ”organisasjoner uten mennesker” (Læg Reid og Olsen 1978:19, 22, 23).

De oppfatninger og holdninger tjenestemenn tar med inn i departementene kan modifiseres, disiplineres eller kontrolleres av trekk ved den byråkratiske karrièren og forvaltningsstrukturen (Læg Reid og Olsen 1978:122). Læg Reid og Olsen (1978:23, 24) lager en syntese av de to teoriene fordi de mente det var nødvendig med en teori som tar hensyn til at tjenestemennenes atferd både påvirkes av deres personlige egenskaper og oppfatninger og av at de arbeider innenfor rammen av organisasjoner. Det er samspillet mellom individuelle faktorer og organisasjonsforhold som er interessant.

### **2.3 Instrumentelt perspektiv**

Organisasjoner (her: departementene) ses i et instrumentelt perspektiv som redskaper eller instrumenter for å oppnå målsettinger. Organisasjonen og dens medlemmer handler formålsrasjonelt (vurderer alternativer ut fra hvilke konsekvenser de får ved hjelp av bestemte beslutningsregler) (Christensen m.fl. 2004:32). Organisasjonsstrukturen er utformet ut fra mål-middel-vurderinger, og er bestemmende for medlemmenes atferd (Christensen m.fl. 2004:30). I praksis er det snakk om begrenset rasjonalitet i den forstand at organisasjonens mål er uklare, inkonsistente og ustabile, problemene er komplekse og det er ufullstendig informasjon om alternativer og konsekvenser. Beslutninger tas ut fra hva som er tilfredsstillende, ikke hva som er optimalt (Christensen m.fl. 2004:32, 33).

En sentral antakelse i et hierarkisk instrumentelt perspektiv er at atferd og resultater i en organisasjon kan påvirkes gjennom å gjøre endringer i organisasjonsformer, struktur, prosesser og personalet. Dette innebærer en forutsetning

om en klar sammenheng mellom forvaltningspolitiske programmer og faktiske strukturelle endringer (Læg Reid m.fl. 2003:11). Forvaltningen ses som et virkemiddel for ledelsen. Det forutsettes også at de ansatte faktisk gjør det de formelt sett skal gjøre (Christensen og Læg Reid 1998:20). Dette er en tankegang som også kommer fram i teorien om det ansvarlige byråkrati.

Det er særlig formell organisasjonsstruktur som er fokus innen det instrumentelle perspektivet (Christensen m.fl. 2004:31). Det er imidlertid ikke kun strukturen som kan brukes som virkemidler, demografi kan i prinsippet også manipuleres (gjennom rekrutteringspolitikk). Både struktur og demografi er sentrale virkemidler i Egebergs (1989a) virkemiddelmodell.

## **2.4 Egebergs virkemiddelmodell**

### **2.4.1 Introduksjon**

En virkemiddelmodell er en instrumentell og ”handlingsorientert” modell der sammenhengen mellom instrumenter (årsaksfaktorer) og effektvariabler er fokus (Egeberg 1994:84). Modellen er ikke normativ, og spørsmålet om hvilke mål og verdier som er ønskelige må besvares utenfor modellen. Det er mulig å anta at disse målene og verdiene gis av den politiske og administrative ledelsen (Egeberg 1994:84).

Avhengig variabel i virkemiddelmodellen er faktisk beslutningsatferd, og de uavhengige variablene er formell normativ struktur, fysisk struktur og demografi (Egeberg 1989a:17). Siden datamaterialet ikke gir noen mulighet for å operasjonalisere fysisk struktur på alle tidspunktene, utelukkes dette fra presentasjonen av virkemiddelmodellen og analysen.

Modellen kombinerer to typer perspektiver på hva som påvirker atferd: et strukturelt perspektiv (fokus på strukturelle rammer rundt mennesker) og et demografisk perspektiv (fokus på enkeltindivider og dets egenskaper). Ved å kombinere dette i samme modell, styrkes modellens forklaringskraft sammenliknet med en ren strukturell eller en demografisk modell (Læg Reid og Olsen 1978:23, 24).



### **2.4.2 Faktisk beslutningsatferd**

Valg av avhengig variabel i virkemiddelmodellen er begrenset av at statsvitenskap ikke egner seg til å analysere effekter i omgivelsene (økonomiske, sosiale og miljøkonsekvenser). Avhengig variabel bør heller knyttes til beslutningsprosesser, nærmere bestemt individuell atferd siden det er individer som utfører handlinger i en organisasjon (Egeberg 1994:85). Beslutningsatferd er handlinger rettet mot å treffe beslutninger (ta initiativ, finne handlingsalternativer og treffe vedtak), iverksette vedtak og evaluere virkninger (Egeberg 1989c:140, Røberg 1991:8). Det er altså ikke det substansielle innholdet i de konkrete beslutningene som er i fokus, men i stedet tjenestemennenes atferd i selve beslutningsprosessen (og iverksetting og evaluering av vedtak). Det er snakk om *faktisk* beslutningsatferd, altså ”den beslutningsatferden som virkelig finner sted i organisasjonen” (Egeberg 1984:22).

Tjenestemennenes kontaktmønster er et aspekt av deres beslutningsatferd. Det sier noe om hvilke aktører som involveres i beslutningsprosessen og dermed også tjenestemennenes informasjonsgrunnlag (Christensen, Lægreid og Zuna 2001:84; Stigen 1989:118). Virkemiddelmodellens uavhengige variabler kan være trekk ved den formelle normative strukturen eller organisasjonsdemografien.

### **2.4.3 Formell normativ struktur**

Formell normativ organisasjonsstruktur består av et sett av forventninger knyttet til ulike formelle roller i en organisasjon. Det innebærer posisjoner og regler for hvem som skal gjøre hva og hvordan oppgavene skal utføres. Strukturen er formell i den forstand at forventningene (normene) er upersonlige, de er knyttet til de formelle rollene uavhengig av hvilke personer som har rollene. Forventningene uttrykkes gjennom bl.a. organisasjonskart, stillingsinstrukser, regler og lover, og er uavhengig av hvilke personer som innehar rollene (Christensen m.fl. 2004:31, 33, 34; Egeberg 1984:20, 21, 25). I en organisasjon er formelle roller plassert inn i et horisontalt og vertikalt arbeidsdelingssystem (Christensen og Lægreid 1998:19). Det innebærer blant annet stillingsnivå (vertikalt) og arbeidsoppgaver (horisontalt). I tillegg kan man delta i kollegiale organer (prosjekt- og arbeidsgrupper) på tvers av den vertikale og horisontale organiseringen.

Sosialisering, disiplinering og kontroll bidrar til at tjenestemenn handler i samsvar med den formelle rollens forventninger (formell struktur). Sosialisering vil si at tjenestemenn internaliserer de dominerende normene, identifikasjonene og oppfatningene i departementet. Disiplinering skiller tjenestemennenes atferd fra deres personlige oppfatninger gjennom motivering og forfremmelser. Kontroll innebærer at tjenestemennenes forslag og beslutninger kan endres eller avvises slik at deres gjennomslagskraft svekkes (Lægreid og Olsen 1978:25, 30, 31). Jo sterkere disse mekanismene er, desto sterkere effekt har den formelle strukturen på den faktiske beslutningsatferden.

Strukturelle trekk kan påvirke en organisasjons atferd og medlemmenes tanker og handlinger (Christensen m.fl. 2004:31). Dette skjer blant annet ved at den strukturelle arbeidsdelingen retter tjenestemennenes oppmerksomhet mot et begrenset sett av verdi- og faktapremisser (Simon 1965). Rutiner i form av regler og prosedyrer kan legge føringer på hvordan oppgaver utføres (Christensen m.fl. 2004:38). Hierarki, spesialisering og programmering legger føringer på tjenestemennenes handlingsrom og skjønn (Christensen og Lægreid 1998:18). Siden opprykk i stillingshierarkiet baseres på prestasjoner i nåværende/tidligere stillinger, kan det være at tjenestemennene har egeninteresse i å følge de formelle normene. Stillingshierarkiet virker dermed disiplinerende og skiller medlemmenes individuelle beslutningsatferd fra deres personlige oppfatninger (Christensen m.fl. 2004:39). Organisasjonsstrukturen bidrar til at noen typer atferd belønnes mens andre typer atferd sanksjoneres (Brunsson og Olsen 1990:12).

#### **2.4.4 Organisasjonsdemografi**

Ved å erkjenne at departementene ikke er ”organisasjoner uten mennesker”, settes fokus på individene som er ansatt i departementene. Demografi kan defineres som de egenskaper som tjenestemennene tar med seg inn i og ut av departementene (inn og ut av stillinger og verv). Dette kan være bakgrunnstrekk som kjønn, alder, utdanning, tjenestetid (Egeberg 1989a:19; Pfeffer 1983:303). Tjenestemennenes demografiske kjennetegn bidrar til at de har en del oppfatninger, verdier og identifikasjoner som er knyttet til dem som individer, ikke til deres formelle rolle (Lægreid og Olsen 1978;

Christensen, Læg Reid og Zuna 2001).

Tjenestemennenes beslutningsatferd kan påvirkes av tidligere sosialisering og fortidsorienterte identifikasjoner rettet mot de demografiske gruppene de kommer fra. Dette gjør at beslutningsatferden kan påvirkes gjennom rekrutteringsmønsteret, f.eks. gjennom kjønnskvotering og det meritterende rekrutteringsprinsippet (Læg Reid og Olsen 1978; Læg Reid 1989:10). Demografiske kjennetegn kan være tilskrevne (f.eks. kjønn) eller ervervede (f.eks. utdanning og arbeidserfaring). Tjenestetid skiller seg ut fordi det erverves i departementene (Christensen og Læg Reid 1998:21, 211). Tjenestetid er et kjennetegn ved tjenestemannen som person, ikke ved den formelle posisjonen, og kan derfor ses som et demografisk kjennetegn. Forutsetningen for at demografiske kjennetegn skal få betydning for beslutningsatferden er blant annet at sosialiseringen og disiplineringen i departementene er relativt svak eller at den interne organisasjonsstrukturen i departementene er uklar (Læg Reid 1989b:9; Læg Reid og Olsen 1978).

Demografi kan også ses som et kjennetegn ved en organisasjon (departementene), som demografisk organisering (fordelingen av tjenestemenn med bestemte demografiske kjennetegn). Demografisk organisering kan ha en selvstendig effekt på beslutningsatferden som ikke kan føres tilbake til individenes kjennetegn (Pfeffer 1983:303). I tillegg til at en demografisk variabel på organisasjonsnivå kan ha en selvstendig effekt, kan den også påvirke effekten av demografiske variabler på individnivå (Stigen 1989:115, 116).

Siden demografiske egenskaper antas å kunne påvirke atferd, kan endring av personalsammensetningen i departementene gjennom rekrutteringspolitikken brukes som virkemiddel i forvaltningspolitikken. Rekrutteringspolitikken var lenge den enkelte institusjons ansvar, og det var først på 80-tallet at det ble en mer ”helhetlig og målrettet styrt rekrutteringspolitikk” (Røberg 1991:1, 3).

## **2.5 Organisasjonskulturelle faktorer**

Det instrumentelle perspektivet er blitt kritisert for å undervurdere betydningen av organisasjonskulturelle faktorer. En organisasjonskultur er normer, verdier og virkelighetsoppfatninger en stor del av organisasjonsmedlemmene har til felles. En

organisasjon kan også ha et kulturelt mangfold ved at organisasjonskulturen varierer med arbeidsdelingen (f.eks. avdelinger og stillingsnivå), profesjoner og sosial bakgrunn (f.eks. kjønn, alder). Dette gir en rekke ulike subkulturer (Nesheim 1989:7).

Det har blitt påvist at organisasjonskultur har effekt på atferd (Nesheim 1989; Christensen og Lægreid 1998), noe som taler for å inkludere organisasjonskultur i oppgavens analysemodell. I henhold til virkemiddelmodellen må de uavhengige variablene i modellen kunne manipuleres (Egeberg 1989a:17). Kultur formes og endres kontinuerlig gjennom menneskelig refleksjon og samhandling, noe som gjør styring og manipulasjon vanskelig (Nesheim 1989:18; Egeberg 1994:86). Manipulasjon ville vært etisk kontroversielt fordi det kan føre til ideologisk kontroll og indoktrinering (Morgan 1986). Organisasjonskultur bør derfor ikke brukes som virkemiddel, men kan allikevel inkluderes som en kontrollvariabel. Studier der organisasjonskultur inkluderes møter imidlertid operasjonaliseringsproblemer og måleproblemer siden det ofte er vanskelig å skille effekter av kultur fra effekter av profesjonell sammensetning og formell organisasjonsstruktur (Egeberg 1994:86). Dette gjør det vanskelig å inkludere organisasjonskultur i analysemodellen. Datamateriale gir begrensede muligheter for å operasjonalisere organisasjonskultur identisk på alle målingstidspunktene. På grunnlag av disse argumentene inkluderes ikke kulturelle variabler i analysen. Ved å inkludere strukturelle og demografiske variabler vil det indirekte kontrolleres for subkulturene som følger de strukturelle og demografiske skillelinjene. Det blir imidlertid ikke kontrollert for subkulturer på tvers av disse skillelinjene.

Neste delkapittel tar for seg gjennomgangen av tidligere forskning. Fokus vil være på hovedtrekkene i den forvaltningspolitiske utviklingen og utvalgte studier av struktur, demografi og beslutningsatferd.

## **2.6 Tidligere forskning**

### **2.6.1 Forvaltningspolitikk og reformer**

Som nevnt i innledningen kan endringer i departementenes demografiske og strukturelle organisering både skyldes forvaltningspolitiske tiltak eller andre forhold.

Forvaltningspolitikk innebærer et ønske om å endre forvaltningens virkemåte ved å påvirke forvaltningens organisasjonsstruktur og personalmønster (Egeberg 1994:83), altså strukturell og demografisk organisering.

Det er flere andre forhold som kan føre til faktiske organisasjonsendringer i departementene. Organisasjonsendringer kan ses på som bevisst design, institusjonelle rutiner, interessehevding og forhandlinger og situasjonsbestemte hendelser og markedssignaler (Læg Reid 1989a). Forvaltningspolitikk i form av rasjonell planlegging er altså bare en av flere faktorer som kan bidra til endringer i departementene. Det er derfor viktig å være klar over at departementenes strukturelle og demografiske endringer kan ha en rekke ulike årsaker.

Etterkrigstidens forvaltningspolitikk har vært preget av et ønske om at sentralforvaltningen skulle bli et redskapsbyråkrati i stedet for klassisk byråkrati, både ved å konstruere nye forvaltningsorganer/institusjoner og omforme etablerte organer (Grønlie 1999b:43-44). Departementene skulle være den politiske ledelsens sekretariater, og rutineoppgaver skulle flyttes ut av departementene (Læg Reid m.fl. 2003:13, 14). På 1970-tallet var det bl.a. fokus på avlastning av departementene ved å desentralisere til fylkeskommunalt nivå, mer planleggingsvirksomhet, ønske om å gjøre sentralforvaltningen mindre byråkratisk og mer forenklet, og antibyråkratisk skepsis til ekspertvelde (Grøndahl 1999:243, 251, 262, 271). Modalsliutvalget mente i sin innstilling i 1970 at departementene skulle fokusere på politiske oppgaver og løsningen av dem, ikke bruke tid på detaljer. Departementenes planleggings- og koordineringsfunksjoner måtte styrkes og kontroll av direktoratene var også en viktig oppgave for departementene (Blakstvedt 2000:34). Verdigrunnlaget i 1970-tallets forvaltningspolitikk var preget av demokrati, deltakelse og representasjon (Læg Reid 1989a:3). Det var særlig fokus på utvidede deltakelses- og representasjonsrettigheter for interesseorganisasjoner i samfunnet. Dette kom til syne gjennom økt bruk av offentlige utvalg og høringsordninger (Læg Reid 1992:4). På 1980- og 1990-tallet var forvaltningspolitikken inspirert av New Public Management-bølgen (NPM) og nyliberalistisk antibyråkrati (Grøndahl 1999:272). Tidligere var forvaltningspolitikken et verktøy for styringsmessig ekspansjon av staten, men på 1980-tallet bidro det vel så mye til styringsmessig tilbaketrekking (Grøndahl og Grønlie 1999:340). Noen sentrale

reformelementer i NPM er fristilling (overføre myndighet til underordnede organer og gi dem økt autonomi), klarere rolledeling mellom politikk og administrasjon og horisontal spesialisering og rolledeling (strukturell organisatorisk oppsplitting). Noen andre elementer er kontraktbruk (særlig mål- og resultatstyring), markedsorientering, konkurranseutsetting og brukerorientering (Christensen og Læg Reid 2001: 96-99, 104; Grøndahl 1999:270). Hovedfokus ble på mange måter flyttet fra forvaltningens politiske redskapsfunksjoner til deres forvaltnings- og forretningsfunksjoner (Grøndahl og Grønlie 1999:340).

Etter år 2000 har flere av trendene fra 1980- og 1990-tallet blitt opprettholdt, og kanskje i større intensitet enn tidligere. Samtidig har det kommet indikasjoner på en ny generasjon av reformer, post-NPM. Mens NPM fokuserte på fristilling og horisontal spesialisering, legger post-NPM vekt på det motsatte, nemlig sentralisering og koordinering. Noen tiltak kan være å styrke den sentrale statlige styrings- og samordningskapasiteten (f.eks. styrke Statsministerens kontor). For å øke koordineringen kan det opprettes tverrsektorielle programmer, prosjekter og nettverk (Christensen 2006:219, 223; Christensen og Læg Reid 2007:2). NPM førte til et fragmentert system som post-NPM forsøker å samle sammen igjen, både vertikalt og horisontalt (Christensen og Læg Reid 2007:2).

Det har i praksis ikke vært så store faktiske endringer som det forvaltningspolitikken ønsket. Den klassisk-byråkratiske forvaltningskulturen har ikke forsvunnet helt, og det fins fortsatt rutinemessige oppgaver i klassisk-byråkratisk forstand. Det har altså ikke blitt en fullstendig omforming til ”redskapsbyråkrati” (Grønlie 1999b:58). Departementsundersøkelsen fra 1976 viste at de fleste ansatte fortsatt hovedsakelig arbeidet med enkeltvedtak og juristene var fremdeles en stor gruppe. Plan- og utredningsstabene var politisert, mens andre byråkrater fortsatt arbeidet i henhold til klassisk-byråkratiske tradisjoner. Noen faktiske endringer hadde imidlertid skjedd: flere sjefsstillinger med ikke-juridisk bakgrunn, mer arbeid med planlegging og utredning, stor andel byråkrater identifiserte seg med forhandler/megler-rolle, og få oppfattet motsetningsforhold mellom embetsverk og politisk ledelse (Grønlie 1999b:63-65). På 1980- og 1990-tallet var det flere tegn på endringer i retning redskapsbyråkrati: den politiske staben i

departementene har vokst (statssekretærer, politiske sekretærer og politiske rådgivere), saksbehandlingen er mindre hierarkisk enn tidligere (fler prosjekt- og arbeidsgrupper, rådgivere etc.). Det har vært en fortsatt økning i andelen ansatte som jobber med politikktutforming, planlegging og utredning og juristandelen har blitt redusert. På den annen side har utviklingen på 1980- og 1990-tallet vært særlig rettet mot forvaltningens forvaltnings- og forretningsfunksjoner. Det har skjedd privatiseringer, konkurranseutsetting, innføring av managementideologi (Grøndahl og Grønlie 1999:339, 330). NPM-reformene har skapt et mer fragmentert system med økt horisontal og vertikal spesialisering (fristilling av selskaper og direktorater). Mål- og resultatstyring har blitt brukt for å forsøke å styrke den vertikale koordineringen og kontrollen (som har blitt svekket pga. den vertikale spesialiseringen) (Christensen 2006:223; Christensen og Læg Reid 2007:2, 4). Det er foreløpig relativt få tendenser til post-NPM i Norge. Omorganiseringen av utlendingsforvaltningen hadde som formål å styrke den politiske styringen av utlendingsfeltet og NAV-reformen påvirket koordineringen av arbeids- og sosialforvaltningen. Det har blitt økt fokus på koordinering og politisk styring (Christensen 2006:224, 225; Christensen og Læg Reid 2007:7).

### **2.6.2 Betydningen av struktur og demografi**

Læg Reid og Olsens (1978:8) studie "Byråkrati og beslutninger" undersøker sammenhengene mellom tjenestemennenes sosiale biografi, byråkratiske biografi og plassering, tankemønster, kontaktmønster og indre og ytre kontrollformer. Deres teoretiske grunnlag er teorien om det representative byråkrati og teorien om det ansvarlige byråkrati.

Teorien om det representative byråkrati får liten støtte for kontaktmønsteret. Tjenestemennene kan ikke sies å være formidlere mellom offentlige beslutningsprosesser og bestemte samfunnsgrupper (Læg Reid og Olsen 1978:215). Det er imidlertid betydelig kontakt mellom departementene og samfunnet, men dette er preget av rollebundet atferd. Omfanget og retningen av tjenestemennenes kontakt er hovedsakelig påvirket av den byråkratiske biografien og strukturell plassering. Kjønn er den eneste sosiale bakgrunnsfaktoren som systematisk påvirker kontaktmønsteret.

Sen sosialisering gjennom utdanning har større betydning enn sosialiseringen i oppvekstmiljøet. Departementstilhørighet, stillingsnivå og hovedfunksjoner har en klar betydning for tjenestemennenes kontaktmønster (Læg Reid og Olsen 1978:215-219).

Christensen, Læg Reid og Zuna (2001) studerer hvordan tjenestemennenes utdanningsbakgrunn påvirker deres beslutningsatferd (blant annet deres kontaktmønster) med utgangspunkt i Departementsundersøkelsene fra 1976, 1986 og 1996. De finner at kontaktmønsteret varierer noe for de ulike utdanningsgruppene, men at stillingsnivå og hovedfunksjoner forklarer mer av variasjonen i kontaktmønsteret enn hva utdanning gjorde i 1996<sup>6</sup> (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001:144-147).

Christensen (1989:166, 176-178) studerer hvilke strukturelle og demografiske faktorer som påvirker tjenestemennenes innovasjonsatferd, og finner at strukturelle variabler forklarer mer enn de demografiske. Dette gjelder særlig stillingsnivå, men også avdelingstilhørighet og hovedfunksjon. Blant de demografiske variablene er det utdanning som har størst betydning, særlig som kontekstuell variabel (andel jurister og økonomer). Stigen (1989:128, 129) finner at demografiske kjennetegn ved medlemmer av offentlige styrever, utvalg og råd ikke har så stor betydning for deres beslutningsatferd, mens type utvalg og representasjonsgrunnlag (altså den organisasjonsmessige konteksten) har langt større betydning. Hun påpeker imidlertid at kjønn har hatt en selvstendig effekt (bl.a. at kvinner har noe mindre kontakt med etatsledelsen enn menn). Røberg (1991:145) finner i sin hovedoppgave at rekruttering av bestemte utdanningsgrupper ble brukt som et virkemiddel i utformingen av industripolitikken i Industridepartementet i perioden 1981-1987. Tidligere studier har altså vist at både struktur og demografi kan påvirke beslutningsatferd, men at det ofte er strukturen som har størst betydning.

## **2.7 Oppgavens analysemodell**

### **2.7.1 Innledning**

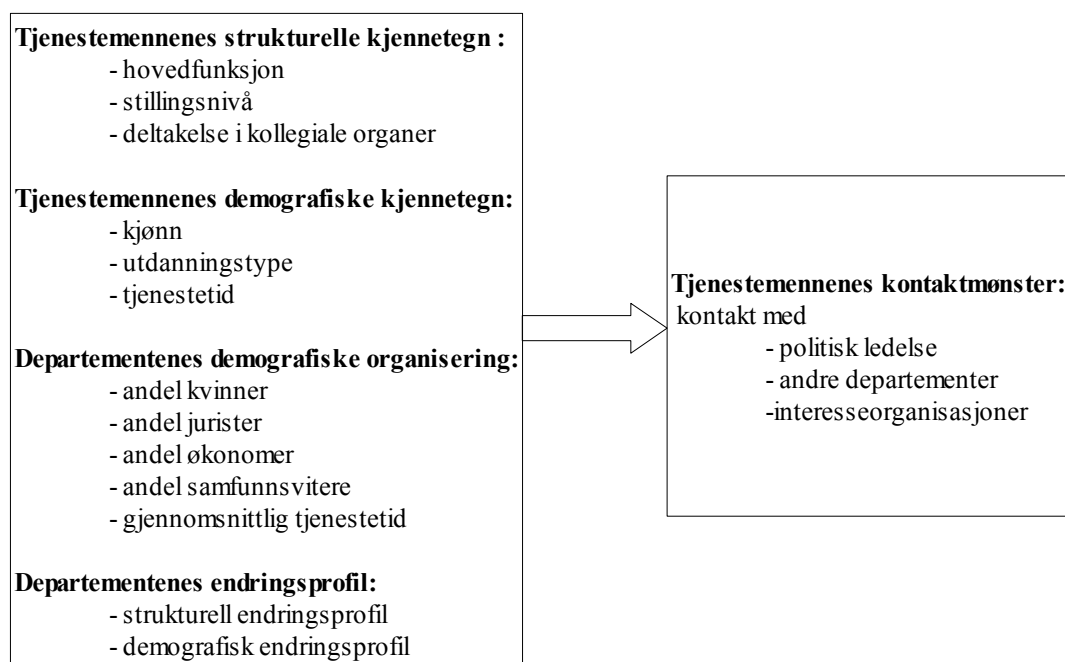
Det skal nå gjøres rede for analysemodellen som ligger til grunn for den multivariate

---

<sup>6</sup> Christensen, Læg Reid og Zuna (2001) utførte regresjonsanalyser med datamateriale fra Departementsundersøkelsen i 1996.



analysen i andre del av oppgaven, teoretiske begrunnelser for de ulike variablene og forventninger til sammenhenger. Analysemodellen bygger på Egebergs (1989a) virkemiddelmodell. De uavhengige variablene må være teoretisk relevante som årsaksfaktorer, de bør kunne manipuleres og må være mulig å operasjonalisere, særlig siden det skal undersøkes sammenhenger på ulike tidspunkt (Egeberg 1984:85; Egeberg 1989a:17). Variablene må operasjonaliseres ved hjelp av spørsmål som gjentas i alle fire departementsundersøkelsene.



**Figur 2.1: Oppgavens analysemodell**

Det skal undersøkes hvordan tjenestemennenes kontaktmønster varierer med strukturelle og demografiske kjennetegn ved hver enkelt tjenestemann, den demografiske organiseringen av departementene og departementenes endringprofil. Tjenestemennenes kontaktmønster er atferd på individnivå, og forventes altså å bli påvirket av variabler på individ- og departementsnivå.

Analysen bygger på en forutsetning om at det ikke forekommer samspill i modellen, og det er kun direkte sammenhenger som undersøkes (kontrollert for de andre uavhengige variablene). Dette er nødvendig for å unngå at modellen og analysen blir for komplisert. Avgrensningen er imidlertid noe problematisk fordi demografiske variabler på departementsnivå kan antas å påvirke effekten av de demografiske

variablene på individnivå (Christensen 1989:169). Analysens interne validitet svekkes dersom dette er tilfelle. Analysemodellen bygger videre på antakelse om klar årsaksrekkefølge mellom de avhengige og uavhengige variablene. Kontaktmønsteret blir påvirket av strukturelle og demografiske variabler, men det er tvilsomt at tjenestemennenes kontaktmønster kan påvirke de strukturelle og demografiske kjennetegnene.

### **2.7.2 Avhengige variabler: kontaktmønster**

Analysens avhengige variabler er tjenestemennenes kontakt med politisk ledelse<sup>7</sup>, andre departementer og interesseorganisasjoner (organisasjoner i arbeids- og næringsliv). Dette gir et innblikk i deler av tjenestemennenes totale kontaktmønster. Kontaktmønster (samhandling) vil si kontakthyppheten med forskjellige andre organisasjonsenheter. Det kan indikere søke- og eksponeringsprosesser og gi en indikasjon på i hvilken grad ulike hensyn blir sett i sammenheng (Egeberg 1989c:140). Tjenestemennenes kontaktmønster innebærer at ulike aktører i større eller mindre grad involveres i departementenes beslutningsprosesser (Christensen, Lægroid og Zuna 2001:84).

Kontakt og samhandling er viktig for koordinering (samordning). Kontakten med den politiske ledelsen gir en indikasjon på hvor mye samhandling og kommunikasjon det er mellom det administrative systemet (tjenestemennene) og det politiske systemet (den politiske ledelsen). Dette er vertikal kontakt. Kontakten med andre departementer gir et bilde av graden av koordinering på tvers av de faglige skillelinjene mellom departementene, altså horisontal kontakt og koordinering. Tjenestemennenes kontakt med interesseorganisasjonene gir et inntrykk av i hvilken grad slike samfunnsinteresser blir involvert i departementenes beslutningsprosesser. Dette sier noe om graden av samhandling og kommunikasjon mellom departementene og interesseorganisasjoner i samfunnet.

Ifølge Christensen, Lægroid og Zuna (2001:85) er kontaktmønster et resultat av både utdanningsbakgrunn, strukturell posisjon og arbeidsoppgaver. I tillegg kan

---

<sup>7</sup> Kontakt med administrativ ledelse inkluderes ikke i analysen fordi det ikke ble spurt om dette i 1976-undersøkelsen. Dessuten er det korrelasjon mellom kontakt med politisk ledelse og kontakt med administrativ ledelse.

kjønn, tjenestetid og deltakelse i kollegiale organer forventes å ha betydning. Videre presenteres de uavhengige variablene og det utledes hypoteser om endringen i den strukturelle og demografiske organiseringen og hvordan kontaktmønsteret kan forventes å variere med de ulike uavhengige variablene. Disse hypotesene oppsummeres i to tabeller i delkapittel 2.7.4. Hypoteser om hvordan utviklingen i den strukturelle og demografiske organiseringen kan tenkes å ha påvirket effektene av de uavhengige variablene kan først utledes etter at den organisatoriske utviklingen er kartlagt. Disse hypotesene utledes derfor i kapittel 6.

### **2.7.3 Uavhengige variabler og hypoteser**

#### *Hovedfunksjon*

Tjenestemennenes hovedfunksjon spesifiserer hva slags type arbeidsoppgaver de bruker mest arbeidstid på. Tjenestemennene fordeler ofte sin arbeidstid på flere oppgaver, men det er hovedfunksjonen som gir best indikasjon på tjenestemennenes funksjon i departementene. Dette beskriver hvor tjenestemennene er plassert i det horisontale arbeidsdelingssystemet (Christensen og Læg Reid 1998:19, 20). Det er ikke snakk om det substansielle innholdet (barnehagepolitikk, helse etc.), men funksjonelle oppgaver som personal og forvaltning, kontroll/regnskap, lovarbeid, enkeltvedtak, planlegging/utredning, opplysningsarbeid, samordning og budsjettering.

Personal- og forvaltningsarbeid er rettet mot interne forhold i forvaltningen. Kontroll inkluderer kontroll, oppfølging med gjennomføring av offentlige tiltak, regnskap og resultatrapportering. Kontroll og regnskap innebærer et fokus på ressurser, effektivitet og måloppnåelse (Zuna 1998:103). Planlegging og utredning dreier seg om å analysere konsekvenser av offentlige tiltak og reguleringer, og hvordan statlige mål kan oppnås mest mulig kostnadseffektivt (Zuna 1998:82). Lovarbeid og enkeltvedtak er funksjoner som er preget av juridisk arbeid og regelstyring. Enkeltvedtak angår enkelte borgere, bedrifter, institusjoner osv., mens lovarbeid er rettet mot å utarbeide og endre lover, forskrifter, avtaler etc. Opplysningsarbeid vil si arbeid med å gi informasjon og opplysninger til offentligheten (særlig massemedia) og formidle opplysninger fra pressen til statsråden og departementets ledelse (Arbeids- og

adminstrasjonsdepartementet 1991:83, 84). Samordning (og koordinering) dreier seg om å se ulike ulike saksområder og ulike instansers arbeid i sammenheng. Det kan innebære en avveining og prioritering av ikke-forenlige verdier og interesser (Svardal 1997:54).

Tjenestemennenes hovedfunksjoner sier noe om departementenes rolle og funksjon. På denne måten kan innsikt i hvordan tjenestemennenes hovedfunksjoner har endret seg over tid gi en viss forståelse av hvordan departementenes rolle i det politiske systemet har utviklet seg. Andelen ansatte med ulike typer arbeidsoppgaver har i stor grad holdt seg stabil over tid, men det har fra 1986 til 1996 vært en nedgang i andel som jobber med enkeltvedtak og en økning i andelen med samordning og planlegging/utredning. De øvrige arbeidsoppgavene har vært preget av stabilitet (Christensen og Egeberg 1997a:101; Christensen, Lægreid og Zuna 2001:41). Denne utviklingen forventes å fortsette i 2006.

Gjennom hovedfunksjonen får tjenestemennene sterke strukturelle føringer i form av instruksjer og normer for atferd. Arbeidsoppgavene skaper ulike informasjonsbehov, noe som retter oppmerksomheten mot ulike aktører og dermed påvirker kontaktmønsteret. Lægreid og Olsen (1978:195, 200, 203) finner at hovedfunksjon har en betydning for kontaktmønsteret i 1976. Kontakten med det politiske systemet sentralt (bl.a. egen statsråd) er lavest blant de med kontroll/regnskap, personalforvaltning, budsjettering og enkeltvedtak, og størst blant de med opplysningsarbeid, lovarbeid og samordning. Kontakten med andre departementer er lavest blant de med kontroll/regnskap, enkeltvedtak og budsjettering, og høyest blant de med samordning som hovedfunksjon. Kontakten med interesseorganisasjonene er lavest blant de med budsjett og kontroll/regnskap, og størst blant de med personalforvaltning. Forklaringen på at tjenestemenn som jobber med personalforvaltning har hyppig kontakt med interesseorganisasjoner er trolig at det i 1976-undersøkelsen ikke ble skilt mellom tjenestemannsorganisasjoner og interesseorganisasjoner. Det ble skilt mellom dette i de senere undersøkelsene, derfor forventer jeg at de med personal og forvaltning har sjelden kontakt i resten av perioden.

Hovedinntrykket er at det kan skilles mellom funksjoner som er rettet mot

interne forhold og funksjoner som er mer utadrettet. Funksjoner som personal og forvaltning, budsjettering og kontroll (og regnskap), er typiske stabsfunksjoner (Christensen og Læg Reid 1998:53). De er særlig rettet mot interne forhold og preget av rutiner, og kan derfor forventes å ha relativt smalt kontaktmønster. Dette kan også gjelde for enkeltvedtak. Funksjonene som er mest utadrettet (planlegging, samordning, informasjonsarbeid og muligens loavarbeid) kan antas å bidra til gjennomgående bredere og hyppigere kontaktmønster fordi det gir et bredere informasjonsbehov.

### *Stillingsnivå*

Fordelingen av tjenestemenn på ulike stillingsnivå beskriver den vertikale arbeidsdelingen i departementene. Tjenestemenn på ulike stillingsnivåer har ulike arbeidsoppgaver og ulikt ansvar. I høyere stillingsnivåer er det større ansvar for å se saksområder i sammenheng med hverandre (samordning) og styring, mens lavere stillinger har mer grunnleggende forberedende arbeid (Christensen og Egeberg 1997a:90). Tjenestemennene deles inn altså i over- og underordnede roller (Zuna 1998:14).

Stillingshierarkiet har endret seg i tiden etter 1976. Andelen ansatte på konsulent- og byråsjefsnivå har blitt noe redusert (fra 1986 til 1996), og andelen på underdirektør- og avdelingsdirektørnivå har blitt nesten fordoblet. Denne økningen av mellomledernivået henger sammen med kapasitetsproblemer for toppledelsen. Det har vært en sterk økning i andelen rådgivere, en gruppe som er plassert utenfor det tradisjonelle hierarkiet ved at rådgivere ikke har lederansvar (Christensen og Egeberg 1997a:91). Denne utviklingen forventes å fortsette i 2006.

Det ligger ulike normer og verdier knyttet til de ulike stillingsnivåene. Det har tidligere blitt påvist at kontakt generelt er svært hierarkisk i den forstand at tjenestemenn på høyere stillingsnivå har hyppigere kontakt med ulike aktører enn tjenestemenn på lavere stillingsnivå (Christensen og Egeberg 1997a:103). Dette er knyttet til ansvarsfordelingen mellom de ulike nivåene. Dette forventes å gjelde for analysens tre kontaktflater.

### *Deltakelse i kollegiale organer*

Variabelen ”deltakelse i kollegiale organer” var ikke inkludert i ”Byråkrati og

beslutninger” (Lægneid og Olsen 1978), men variabelen inkluderes i oppgaven fordi det gir et mer nyansert bilde av departementenes strukturelle organisering. Den hierarkiske strukturen i departementene har blitt supplert med kollegiale organisasjonsformer som arbeids- og prosjektgrupper. Dette skyldes økt kompleksitet og sammenheng mellom saker, noe som har økt behovet for samordning (Christensen og Egeberg 1997a:92). Deltakelse i kollegiale organer er en måte å koordinere arbeid på tvers av den vertikale og horisontale organiseringen. Koordineringsbehovet har økt siden slutten av 1990-tallet som følge av at NPM-reformer har bidratt til en mer fragmentert offentlig forvaltning, EØS-medlemskapet fører til stadig økt behov for koordinering av saksområder for å få en enhetlig norsk posisjon, og en mer utrygg verden (terror, fugleinfluensa, tsunami, E.coli-bakterier etc.) øker behovet for statlig koordinering og sentralisering. Det økte koordinerings- og styringsbehovet kommer til syne i den nye generasjonen av reformer, post-NPM (Christensen og Lægneid 2007:2, 4; Christensen 2006:220, 222). Det økte fokuset på koordineringsproblemer gir grunnlag for å forvente økt deltakelse i kollegiale organer i departementene også i 2006.

Deltakelse i kollegiale organer på tvers av departementene kan tenkes å gi tjenestemennene en bredere identifikasjon på tvers av departementsgrensene fordi en slik deltakelse fører til formell kontakt med andre departementer (Zuna 1998:49). Deltakelse på tvers av departementene vil derfor ha særlig betydning for kontakten med andre departementer. Deltakelse i kollegiale organer innenfor departementet kan på tilsvarende måte forventes å gi en bredere identifikasjon på tvers av organisasjonsgrensene innenfor departementet (bl.a. avdelingsgrensene). Ved å delta i kollegiale organer skapes en bevissthet rundt samarbeid og samordning og en bredere identifikasjon, noe som kan bidra til bredere og hyppigere kontaktmønster.

### *Kjønn*

Kjønn har både et fysisk og et sosialt aspekt. Det er det sosiale aspektet som gjør kjønn til en relevant variabel i denne analysen. Kjønnforskjellene på 1970-tallet ble beskrevet som bastante og velkjente, til tross for formell likestilling når det gjelder ansettelse i staten (Lægneid og Olsen 1978:59). Det er særlig store kjønnforskjeller på

sjefsnivå (Lægheid og Olsen 1978:95). Kvinneandelen har økt fra 1976 til 1996, men de er fortsatt dårlig representert på høyere stillingsnivåer (Christensen og Egeberg 1997a:97). Økningen i kvinneandelen forventes å fortsette i 2006. Grunnlaget for denne hypotesen er at andelen kvinner i arbeidslivet har økt også etter 1996 og kvinneandelen innenfor høyere utdanning har økt. I 2005 var kvinneandelen blant de sysselsatte mellom 17 og 74 år på 47%. Kvinnene har vært i flertall blant studentene siden midten av 1980-tallet. I 2005/2006 var 60% av uteksaminerte kandidater ved universiteter og høyskoler kvinner (Kristiansen og Sandnes 2006:10, 11).

Det sosiale aspektet av kjønnsforskjellene gjør at kvinner og menn kan ha ulike verdier, oppfatninger og væremåte, noe som kan gi utslag i forskjellige kontaktmønstre. Tidligere studier har påvist at kvinner og menn i enkelte tilfeller har ulike kontaktmønstre, at menn har hyppigere kontakt enn kvinner. Stigen (1989:124) finner at kontakten med etatsledelsen er hyppigere hos menn enn kvinner i offentlige styrever, råd og utvalg. Lægheid og Olsen (1978:216, 338, 339) finner at menn ofte har hyppigere kontakt enn kvinner. Kjønn har en selvstendig effekt for kontakt med det sentrale nivå i egen sektor og interesseorganisasjonene, men har også en effekt på bl.a. kontakt med andre departementer og det politiske system på sentralt nivå. Jeg vil derfor forvente at i den grad tjenestemennenes kontakt varierer med kjønn, har menn generelt hyppigere kontakt enn kvinner. Jeg går ut fra at dette gjelder for alle tre kontaktflatene.

### *Utdanningsbakgrunn*

Tjenestemennenes utdanning sier noe om deres profesjonstilknytning. En utdanning gir ikke bare kunnskap og ferdigheter, men også ”antakelser, normer og livssyn” (Lægheid og Olsen 1978:288). Utdanningsbakgrunn avgrenses til de tre mest sentrale utdanningstypene i departementene: juridisk, økonomisk og samfunnsvitenskapelig utdanning.

Juridisk utdanning er preget av tolkning av rettskildefaktorer, regelorientering og rettssikkerhet. Økonomisk utdanning gir en orientering mot ressursbruk og matematisk modellering av virkeligheten, et arbeidsverktøy som skiller økonomer fra andre utdanningsgrupper. Samfunnsvitenskapelig utdanning er en

sammensatt gruppe av utdannelser som psykologi, sosialantropologi, sosiologi, statsvitenskap og sosialøkonomi hovedfag (Zuna 1998:72, 78, 91). Samfunnsvitere har et felles fokus på andre hensyn og verdier enn økonomenes kostnadseffektivitet og produktivitet og juristenes rettsstatsverdier (Christensen og Læg Reid 1998:55; Zuna 1998:92). Samfunnsvitenskap er blant annet rettet mot å beskrive, forklare og forstå samfunnsforhold (Hellevik 2002:12), og mål-middelkunnskap er særlig sentralt innen statsvitenskap (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001:86).

Det legges stor vekt på formell utdanning i rekrutteringssystemet, noe som fører til at forvaltningsstabens utdanningsbakgrunn ikke gjenspeiler befolkningen. Juristene var i 1976 fortsatt den dominerende profesjonen i departementene (38%), men det har skjedd antydninger til differensiering i utdanningsbakgrunn (Læg Reid og Olsen 1978:61). Denne økte differensieringen har fortsatt i tiden etter 1976, og juristenes dominans har blitt markant svekket. Særlig samfunnsviterne har økt sin andel kraftig mens andelen økonomer har i stor grad holdt seg uendret fram til 1996 (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001:31).

Christensen, Læg Reid og Zuna (2001:124, 125) legger fram noen hypoteser om hvordan utviklingen kunne ventes å bli etter 1996. På den ene siden kan det forventes at juristene ville styrke sin posisjon som følge av mange tilsyn, økt fokus på regulering, EØS-avtalen og EU-tilpasning. På den andre siden kan det forventes at juristenes svekkelse vil fortsette og at samfunnsviterne forsetter å øke sin andel fordi deres kompetanse er verdifull i et offentlig apparat preget av kompleksitet. Dessuten er samfunnsviternes orientering mot demokratisk deltakelse og den internasjonale arena argumenter for å anta at andelen samfunnsvitere vil fortsette å øke (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001:124, 125). De antar videre at økonomene kan øke sin andel i sentralforvaltningen pga. økt fokus på økonomireglement, eierstyring av statlige selskap og foretak (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001:125).

Utdanningsbakgrunn kan påvirke kontaktmønsteret fordi tjenestemennenes oppmerksomhet kan ha blitt påvirket av føringer gjennom utdannelsen. Christensen, Læg Reid og Zuna (2001) studerer hvordan tjenestemennenes utdanningsbakgrunn påvirker deres beslutningsatferd (blant annet deres kontaktmønster) med utgangspunkt i Departementsundersøkelsene. De finner at kontaktmønsteret varierer noe for de ulike



utdanningsgruppene. Kontakten med politisk ledelse i departementet er særlig hyppig blant sosialøkonomer, og deretter kommer statsvitere, noe som særlig kommer av deres mål-middel-innsikt som er etterspurt av den politiske ledelsen. Juristene har sjeldnere kontakt med den politiske ledelsen enn samfunnsviterne og økonomene. Kontakten med andre departementer er spesielt hyppig blant statsvitere, mens siviløkonomer har minst kontakt. Kontakten med interesseorganisasjonene er forskjellige mellom de ulike utdanningene, men det er vanskelig å forvente at dette skyldes at utdanningene har klare profiler. I 1976 hadde statsviterne lite kontakt sammenliknet med juristene og økonomene, mens i 1986 og 1996 hadde både juristene og statsviterne lavere kontakt enn økonomene (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001:84-90).

Økonomenes hyppigere kontakt med interesseorganisasjoner kan blant annet være knyttet til deres fokus på økonomiske forhold i samfunnet, noe som er et sentralt tema for interesseorganisasjonene. Læg Reid og Olsen (1978:204) fant imidlertid ut at siviløkonomene ikke hadde hadde spesielt mye mer kontakt enn de øvrige, selv om det var forventet. Det kan være at samfunnsviterne har mindre kontakt med interesseorganisasjonen pga. skepsis til korporatisme (særlig innen statsvitenskap). Korporatisme i form av sterke interessorganisasjoner med tett samarbeid med forvaltning kan ses som et demokratisk problem (Jacobsen 1997:102). Det er vanskelig å finne klare forventninger til kontakten med andre departementer. Læg Reid og Olsen (1978:216) fant at økonomene (og realistene) har en kontaktflate som går på tvers av sektorer, noe som vil tyde på bredere og hyppigere kontakt med andre departementer enn de andre utdanningsgruppene. Juristenes kontaktmønster skilte i 1976 seg ikke særlig fra kontaktmønsteret til den gjennomsnittlige tjenestemann (de øvrige utdanningsgruppene) (Læg Reid og Olsen 1978:216). Samfunnsvitenskap er preget av at sosiale fenomener og sammenhenger i samfunnet er komplekse og flertydige (Skog 2004). Dette kan tenkes å rette samfunnsviternes fokus mot sammenhenger mellom ulike saksområder, og dermed øke kontakten med andre departementer.

### *Tjenestetid*

Variabelen tjenestetid vil si tjenestemennenes ”organisasjonsalder”, altså hvor

tjenestemannen er i sin karriere (Christensen 1989:171). Hvor lenge tjenestemennene har vært ansatt har en betydning for grad av sosialisering. Jo lengre tjenestetiden er, desto bedre kan departementets kulturelle normer og verdier være internalisert (Christensen m.fl. 2004:52). Dette gjelder både uformelle og formelle normer og verdier. Tjenestetid sier også noe om hvor mye erfaring tjenestemennene har.

Det har tradisjonelt vært vanlig med livslange karrierer og lite mobilitet i departementene (Christensen og Egeberg 1997a:97). Siden 1970-tallet har departementenes arbeidsmarked blitt mer åpent og turbulent (Lægreid 1989a:9). Det har blitt stadig vanligere å skifte jobb ofte. Det skjedde et naturlig generasjonsskifte mellom 1976 og 1986, da mange tjenestemenn (jurister) gikk av med pensjon. Den gjennomsnittlige tjenestetiden ble derfor redusert i 1986, men holdt seg imidlertid uendret i 1996 (Christensen og Egeberg 1997a:97). Det er etter min mening grunn til å vente en videre stabilitet eller reduksjon i gjennomsnittlig tjenestetid for 2006 fordi det også etter 1996 har blitt stadig mer mobilitet i arbeidsmarkedet.

Det kan tenkes at tjenestemennenes tjenestetid påvirker kontaktmønsteret ved at jo lenger man har jobbet et sted (altså i departementene), desto mer etablert nettverk har man. Siden nettverk er viktig for kontaktmønsteret, kan det tenkes at tjenestemenn har hyppigere og bredere kontaktmønster desto lengre tjenestetid man har. Lægreid og Olsen (1978:339, 340) fant at tjenestetid hadde en betydning for kontakt med interesseorganisasjoner og enkeltpersoner. Dette kan forventes å gjelde for de tre kontaktflatene i analysen.

### ***Departementenes demografiske organisering***

Tjenestemennenes kontakthypighet kan påvirkes av andelen kvinner, jurister, økonomer og samfunnsvitere og gjennomsnittlig tjenestetid uavhengig av om tjenestemannen selv er kvinne, jurist osv. I følge Lægreid og Olsen (1978:106, 107) har andelen ansatte med bestemte sosiale kjennetegn en betydning for et departements virkemåte. De forventer at sosialiseringen i et departement vil forsterke den dominerende gruppens oppfatninger, holdninger og identifikasjoner, mens ansatte utenfor den dominerende gruppen møtes med sosialiserings- og disiplineringsmekanismer som svekker eventuelle effekter av sosial bakgrunn

(demografi). Ut fra dette kan det derfor tenkes at jo større andel en gruppe har i et departement, desto sterkere innvirkning får denne gruppens subkultur for hele departementets forvaltningskultur.

Når kvinneandelen er lav, får kvinnene en ”token” posisjon, og utsettes for press som fører til internalisering av den dominerende organisasjonskulturen. Dersom kvinneandelen overstiger et visst punkt, vil kvinnene ha bedre muligheter til å påvirke organisasjonskulturen (Kanter 1977). Tidligere studier har vist at kvinner i enkelte tilfeller har hatt sjeldnere og smalere kontaktmønster enn menn (Lægreid og Olsen 1978; Stigen 1989). Derfor kan det antas at en tjenstemanns kontaktmønster blir mindre desto større kvinneandel det er i departementet (uavhengig av tjenstemannens kjønn). Dersom kvinners lave kontakthypighet bare skyldes at de er dårlig integrert i departementene, kan det tenkes at kontakthypigheten er høyere desto høyere kvinneandelen er. Tanken er at kvinner blir bedre integrert dersom kvinneandelen øker, og dermed får bedre muligheter til å utvikle og utvide sitt kontaktmønster.

En utdanningsgruppes normer, oppfatninger og verdier vil få en større innflytelse på departementenes forvaltningskultur desto større utdanningsgruppen er, som følge av sosialiseringsmekanismen. Jeg forventer derfor at kontakten vil bli hyppigere for alle tjenstemenn desto større andel det er av utdanningsgrupper med hyppig kontakt, og at kontakten reduseres desto større andel det er av grupper med sjelden kontakt. Siden det kan forventes at tjenstemenn har hyppigere og bredere kontaktmønster desto lengre tjenestetid de har, er det også grunn til å forvente at kontakten vil øke desto høyere den gjennomsnittlige tjenestetiden i departementet er. Christensen (1989:172) forventet på tilsvarende måte at effekten av den gjennomsnittlige tjenestetiden på innovasjonsatferd ville gjenspeile tjenestetidens effekt (individnivå).

### *Departementenes endringsprofil*

Tjenstemennenes kontaktmønster kan tenkes å bli påvirket av graden av endring i departementene. Departementenes strukturelle og demografiske endringsprofil sier noe om et departements endringsgrad sammenliknet med departementet som har hatt størst endring de siste ti årene. Tjenstemennenes atferd kan bli påvirket av om deres

omgivelser er preget av stabilitet eller ustabilitet. Strukturell stabilitet innebærer at det er lite forandringer i tjenestemennenes strukturelle omgivelser mens demografisk stabilitet innebærer at det har vært lite utskifting av ansatte. Dette legger til rette for tradisjoner, rutiner og veletablert praksis. Dersom det i stedet er store strukturelle og demografiske endringer, vil tjenestemennenes omgivelser i større grad preges av forandringer, ustabilitet og usikkerhet. Det blir da vanskeligere å etablere tradisjoner og rutiner.

På den ene siden kan det forventes at jo større endringer det er i departementet, desto mindre utbygd kontaktmønster vil tjenestemennene ha. Grunnen til dette kan være at det er vanskelig å bygge opp et bredt kontaktmønster med hyppig kontakt når det stadig skjer utskifting av ansatte og stadig er endringer i departementets struktur. På den andre siden kan det forventes at jo større endringer det er i departementet, desto større dynamikk og åpenhet for nye innspill og impulser vil det være. Nyansatte kan bringe med seg ”nye tenkemåter, problemoppfatninger, løsninger, teknologier osv.” (Christensen 1989:172). Dette kan bidra til bredere og hyppigere kontaktmønster når det er stor utskifting av ansatte.

#### 2.7.4 Oppsummering av hypoteser

De to neste tabellene viser en oppsummering av hypotesene til hver enkelt variabel.

**Tabell 2.1: Forventet utvikling i departementenes strukturelle og demografiske organisering.**

	<b>Tidligere funn</b>	<b>Forventet utvikling</b>
<b>Hovedfunksjon</b>	Økning for planlegging og samordning, nedgang for enkeltvedtak fram til 1996	Fortsatt økning for planlegging og samordning, fortsatt nedgang for enkeltvedtak i 2006
<b>Stillingsnivå</b>	Nedgang for konsulentnivå og økning for mellomledernivå fram til 1996	Fortsatt nedgang for konsulentnivå og økning for mellomledernivå i 2006
<b>Kollegial deltakelse innad i departementet</b>	Økt deltakelse fram til 1996	Fortsatt økt deltakelse i 2006
<b>Kollegial deltakelse på tvers av departementene</b>	Økt deltakelse fram til 1996	Fortsatt økt deltakelse i 2006
<b>Andel kvinner</b>	Økning fram til 1996	Fortsatt økning i 2006
<b>Andel jurister</b>	Reduksjon fram til 1996	Fortsatt reduksjon i 2006, alternativt økning
<b>Andel økonomer</b>	Stabilitet fram til 1996	Fortsatt stabilitet i 2006, alternativt økning
<b>Andel samfunnsvitere</b>	Økning fram til 1996	Fortsatt økning i 2006
<b>Gjennomsnittlig tjenestetid</b>	Nedgang i 1986, deretter stabilt	Fortsatt stabilitet i 2006, alternativt nedgang

**Tabell 2.2: Forventninger om hvordan kontaktmønsteret varierer med de uavhengige variablene. Hvilke verdier av de uavhengige variablene gir hyppig kontakt?**

	Kontakt med politisk ledelse	Kontakt med andre departementer	Kontakt med næringslivsorganisasjoner
<b><i>Tjenestemennenes strukturelle kjennetegn</i></b>			
Hovedfunksjon	Planlegging, samordning, lovarbeid	Planlegging, samordning	Planlegging, samordning
Stillingsnivå	Høyere stillingsnivå	Høyere stillingsnivå	Høyere stillingsnivå
Kollegiale organer innad	Deltakere	Deltakere	Deltakere
Kollegiale organer på tvers	Deltakere	Deltakere	Deltakere
<b><i>Tjenestemennenes demografiske kjennetegn</i></b>			
Kjønn	Menn	Menn	Menn
Jurister	Ingen effekt, alternativt ikke-jurister	Ingen effekt, alternativt ikke-jurister	Ingen effekt, alternativt ikke-jurister
Økonomer	Økonomer	Økonomer, alternativt ikke-økonomer	Økonomer
Samfunnsvitere	Samfunnsvitere	Samfunnsvitere	Ikke-samfunnsvitere
Tjenestetid	Høy tjenestetid	Høy tjenestetid	Høy tjenestetid
<b><i>Departementenes demografiske organisering</i></b>			
Andel kvinner	Liten andel kvinner, alternativt høy andel kvinner	Liten andel kvinner, alternativt høy andel kvinner	Liten andel kvinner, alternativt høy andel kvinner
Andel jurister	Ingen effekt, alternativt liten andel jurister	Ingen effekt, alternativt liten andel jurister	Ingen effekt, alternativt liten andel jurister
Andel økonomer	Stor andel økonomer	Liten andel økonomer	Liten andel økonomer
Andel samfunnsvitere	Stor andel samfunnsvitere	Stor andel samfunnsvitere	Liten andel samfunnsvitere
Gjennomsnittlig tjenestetid	Høyere gjennomsnittlig tjenestetid	Høyere gjennomsnittlig tjenestetid	Høyere gjennomsnittlig tjenestetid
<b><i>Departementenes endringsprofil</i></b>			
Strukturell endringsprofil	Små endringer	Små endringer	Små endringer
Demografisk endringsprofil	Små endringer	Små endringer	Små endringer

## **Kapittel 3 Metode**

### **3.1 Innledning**

Det benyttes kvantitativ analyse for å besvare oppgavens problemstillinger fordi kvantitative data er egnet til å gi brede framstillinger og oversikt over generelle forhold. Et kvantitativt forskningsopplegg har imidlertid sine svakheter, blant annet kan analysen bli overfladisk og unyansert (Grønmo 1996:93, 98). Jeg velger allikevel ikke å supplere med kvalitative metoder fordi det vil være mulig å nyansere og utdype analyseresultatene senere med kvalitative analyser.

Dette kapitlet skal gjøre rede for og begrunne mine metodevalg. Det fokuseres på hvordan endring over tid kan analyseres, datamaterialet, operasjonalisering av de teoretiske variablene og metodebruk.

### **3.2 Hvordan analysere endring over tid**

Kvantitativ analyse i statsvitenskap har ofte fokusert på den romlige dimensjonen som empirisk innfallsvinkel og analytisk perspektiv på bekostning av tidsdimensjonen (Midtbø 2000:58). Det vanligste er å studere sammenhenger på et tidspunkt. Denne oppgaven skal studere utviklingen over tid i departementene, og det er derfor avgjørende å ha datamateriale fra flere tidspunkt.

Det fins flere metoder for å samle inn data om flere tidspunkter. Menard (1991) skiller mellom rene tverrsnittsundersøkelser og longitudinelle undersøkelser. En tverrsnittsanalyse består av målinger fra ett tidspunkt, om ett tidspunkt. Longitudinelle undersøkelser baseres på data samlet inn for flere tidspunkt eller tidsperioder. Longitudinelle undersøkelser kan deles inn i paneldesign og gjentatte tverrsnittsundersøkelser. Paneldesign vil si at enhetene og variablene er de samme for alle tidspunktene mens gjentatte tverrsnittsundersøkelser ikke inneholder de samme enhetene på alle tidspunktene (men er sammenliknbare) (Menard 1991:4, 5). Gjentatte tverrsnittundersøkelser gjør det mulig å estimere nettoendringer for populasjonen og undergrupper, men ikke bruttoendringer (individendringer). Det er kun paneldesign

som gjør det mulig å estimere endringer for individer (Firebaugh 1997:2, 3; (Menard 1991:27).

### **3.3 Datamateriale**

Oppgavens datamateriale er hentet fra Departementsundersøkelsene fra 1976, 1986, 1996 og 2006. Flere spørsmål går igjen i alle undersøkelsene, mens noen spørsmål bare stilles på noen av tidspunktene. Det er kun spørsmål som gjentas i alle undersøkelsene som inkluderes i analysen. Spørreskjemaene ble sendt ut til alle ansatte på konsulentnivå eller høyere, ansatt i minst ett år<sup>8</sup> Christensen, Læg Reid og Zuna 2001:29; NSD 2007b).

Departementsundersøkelsen i 1976 hadde svarprosent på 72 (N= 784), noe som er et godt resultat for et spørreskjema av et så stort omfang. Det er ikke nevneverdige avvik i materialet sammenliknet med hva som kan forventes dersom det hadde vært trukket et tilfeldig utvalg. Det er noen skjevheter med tanke på utdanning, alder og departement, men dette får ikke særlig betydning for effektene av bestemte faktorer, f.eks. utdanning (Læg Reid og Olsen 1978:44). Departementsundersøkelsen i 1986 hadde svarprosent på 72 (N=1185), og varierte fra 62,5% i Statsministerens kontor til 82% i Landbruksdepartementet. Svarprosenten var jevnere for stillingsnivå, og varierte kun fra 70 til 76,1 (Christensen og Egeberg 1989:50, 51). Departementsundersøkelsen i 1996 hadde svarprosent på 72 (N=1482), og det er relativt beskjedne avvik i forhold til hvem som har besvart, og har ikke nevneverdige konsekvenser ved studier av effekten av spesielle faktorer som f.eks. utdanning og stillingsnivå (Christensen og Egeberg 1997a:112; Christensen og Læg Reid 1998:39). Departementsundersøkelsen i 2006 ble sendt ut via e-post, og svarprosenten var 64,8, altså noe lavere enn tidligere (N=1874). Men siden svarprosenten på slike spørreundersøkelser normalt er omkring 50, er svarprosenten for departementsundersøkelsen god (NSD 2007a; NSD 2007b).

#### **3.3.1 Muligheter for slutninger om endring over tid**

Siden datamaterialet er fra flere tidspunkter, er det mulig å få innsikt i hvordan

---

<sup>8</sup> I 2006 er det også inkludert noen respondenter som har registrert under ett års tjenestetid, under antakelsen at de kanskje allikevel har vært ansatt i minst ett år totalt sett (NSD 2007a)

utviklingen har vært i perioden 1976-2006. Det er imidlertid flere forhold som gjør dette noe problematisk. Som nevnt i kapittel 1 vil bildet av utviklingen bli noe forenklet fordi det er et intervall på ti år mellom målingstidspunktene. Det er ikke mulig å si noe om hvordan utviklingen har vært mellom undersøkelsestidspunktene. Jeg mener allikevel at det er potensiale for å finne interessante og reliable funn om utviklingen. Analysen bygger på en antakelse om at utviklingen mellom hvert målingstidspunkt har vært tilnærmet lineær, med kun små svingninger. Begrunnelsen er at endringer i den offentlige forvaltningen ”sjelden skjer over natten” (Olsen 1988:142). Det er derfor grunn til å tro at det ikke har vært omfattende organisatoriske endringer fra år til år.

En annen utfordring med datamaterialet er at det ikke er de samme enhetene som undersøkes på alle målingstidspunktene, det er gjentatte tverrsnittsundersøkelser. Målinger av endringer kan kun skje på aggregert nivå (for hele utvalget, eller undergrupper som f.eks. kvinner og menn) (Menard 1991:27). Det er f.eks. mulig å finne ut at det fra 1976 til 2006 har skjedd en økning på x% i andelen tjenestemenn som jobber med samordning og at andelen som jobber med enkeltvedtak har sunket med y%. Det er imidlertid ikke mulig å estimere de individuelle bevegelsene mellom ulike hovedfunksjonene. Det er allikevel bedre med gjentatte tverrsnittsundersøkelser enn kun én tverrsnittsundersøkelse der det blir brukt ”hukommelsesspørsmål”, siden det ofte reduserer dataenes troverdighet (Mordal 1989:150).

### **3.3.2 Operasjonalisering av de teoretiske variablene**

Det skal nå gjøres rede for operasjonaliseringen av de teoretiske variablene og variablenes reliabilitet og begrepsvaliditet blir også kommentert. Reliabilitet dreier seg om dataenes nøyaktighet, konsistens og i hvilken grad dataene inneholder tilfeldige målefeil<sup>9</sup> (Hellevik 2002:271; Adcock og Collier 2001:531). Datamaterialet fra 1996 har blitt vurdert i forhold til indre konsistens i svarene, sammenliknet med tilsvarende spørreundersøkelser over tid og sammenliknet med andre typer datamateriale. Konklusjonen var at det er grunn til å ha stor tillit til svarene som er blitt gitt. Siden det er eliteintervjuer er det liten risiko for ledende spørsmål (Christensen og Læg Reid

---

<sup>9</sup> Målefeil innebærer at verdiene enheter får tilordnet på variabler systematisk eller tilfeldig avviker fra enhetenes sanne verdier (Hellevik 2002:469).



1998:40). Dette gjelder trolig for departementsundersøkelsene på alle tidspunktene. Det er imidlertid nærmest umulig å få et feilfritt datamateriale (Mordal 1989:23). Begrepsvaliditet dreier seg om i hvilken grad variabelen måler det man ønsker å måle (Skog 2004:89).

### ***Kontaktmønster***

Kontaktspørsmålene som brukes omhandler hvor ofte respondenten har hatt kontakt med ulike aktører det siste året. Svaralternativene er 0=aldri, 1=noen få ganger, 2=stort sett hver måned og 3=stort sett hver uke eller oftere.

*Kontakt med politisk ledelse* operasjonaliseres ut fra spørsmål om kontakt med henholdsvis statsråd, politiske sekretærer og politiske rådgivere. Det lages en additiv indeks med disse tre indikatorene. Indeksens skala går fra 0 til 9, der 0 vil si ingen kontakt med noen av aktørene, og 9 vil si ukentlig kontakt med alle tre aktørene. Verdier mellom 0 og 9 kan oppnås med ulike kombinasjoner av verdier. Jo høyere verdi, desto hyppigere og bredere er kontakten med den politiske ledelsen. Enheter som har missingverdi på en av indikatorene får denne missingverdien erstattet med gyldig verdi (gjennomsnittet av enhetens verdier på de to andre indikatorene). Dette gjøres fordi det er høy korrelasjon mellom de tre indikatorene.

*Kontakt med andre departementer* operasjonaliseres ut fra spørsmål om tjenestemennenes kontakt med hvert enkelt departement. Respondentens kontakt med eget departement skal ikke besvares, og er kodet som ”eget departement” i datamaterialet. ”Eget departement” tildeles verdien 0 (altså tilsvarende ingen kontakt)<sup>10</sup>. Indeksen lages ved å summere de gyldige verdiene og utelate enheter som har missing på mer enn tre kontaktspørsmål. Det kan tenkes at respondentene lar være å besvare et spørsmål dersom de har hatt lite eller ingen kontakt med departementet. Grensen settes ved tre missing fordi det blir vanskeligere å anta at missing skyldes ingen kontakt desto flere spørsmål som er ubesvart. Indeksens skala varierer siden antall departementer varierer på de ulike tidspunktene. I 1976 går skalaen fra 0 til 42, i 1986 går skalaen fra 0 til 51, i 1996 fra 0 til 45 og i 2006 fra 0 til 51. Verdien 0 innebærer ingen kontakt med noen departementer, mens maksimalverdien innebærer

---

10 Siden alle enheter får registrert 0 på eget departement, vil ikke denne kodingen påvirke indeksen.

ukentlig kontakt med alle departementene.

*Kontakt med interesseorganisasjonene* operasjonaliseres med et spørsmål om tjenestemennenes kontakt med organisasjoner i arbeids- og næringslivet. I 1976 spørres det ikke om kontakt med tjenestemannsorganisasjoner, og denne kontakten kan derfor ha blitt vurdert med i besvarelsen av spørsmålet. På de øvrige målingstidspunktene spørres det spesifikt om kontakt med tjenestemannsorganisasjonene. Reliabiliteten og begrepsvaliditeten svekkes noe av dette, og det blir vanskeligere å sammenlikne variabelen over tid.

### **Strukturelle variabler**

*Hovedfunksjon* operasjonaliseres ut fra et spørsmål om hvilke arbeidsoppgave hovedtyngden av respondentens arbeid faller inn under. Variabelen operasjonaliseres med følgende kategorier: personal og forvaltning, kontroll/regnskap<sup>11</sup>, lovarbeid, enkeltvedtak, planlegging/utredning, informasjonsarbeid, samordning/koordinering og en restkategori med budsjettering, edb-utvikling og andre funksjoner<sup>12</sup>. I regresjonsanalysen behandles variabelen som dummyvariabler med personal og forvaltning som referansekategori.

*Stillingsnivå* er en kategorisk variabel (basert på spørsmål om nåværende stillingsnivå).

**Tabell 3.1: Operasjonalisering av stillingsnivåene**

Kategori:	Består av:
<b>Konsulentnivå</b>	Konsulenter, førstekonsulenter og rådgivere
<b>Mellomledernivå</b>	Byråsjefer, kontorsjefer, underdirektør, avdelingsdirektør og rådgivere
<b>Toppledernivå</b>	Ekspedisjonssjefer, direktører og stillinger over ekspedisjonssjefsnivå

Rådgivere har blitt behandlet forskjellig på de ulike målingstidspunktene. I 1976 fantes ikke stillingsgruppen ”rådgivere” i departementene. I 1986 er det et eget svaralternativ, spesialrådgivere, og dette slås sammen med under- og avdelingsdirektør (Christensen og Egeberg 1989:51). Rådgivere skal i 1996 og 2006 plassere seg i relevant stillingskategori. Jeg ser ikke den ulike behandlingen av rådgivere som et problem for variabelens reliabilitet og begrepsvaliditet.

*Deltakelse i kollegiale organer* operasjonaliseres ved hjelp av spørsmål om

11 Kontroll/regnskap består også av resultatrapportering i 1996 og 2006.

12 EDB-systemutvikling er kun i 1986-undersøkelsen, og ”andre funksjoner” er kun i 1976 og 1986.

tjenestemennene det siste året har deltatt i arbeidsgruppe eller prosjektgruppe a) innenfor departementet og b) på tvers av departementene. Dette er to dikotome variabler med verdiene deltatt/ikke deltatt (ja/nei). Det blir også spurt om noen andre kollegiale organer (bl.a. offentlige oppnevnte utvalg og nordiske og internasjonale komiteer/arbeidsgrupper), men det er svært lave korrelasjoner mellom disse og de to utvalgte variablene. Begrepsvaliditeten hadde derfor ikke blitt styrket av å lage en bredere indeks, og jeg velger derfor å kun bruke arbeids- og prosjektgrupper innenfor departementet og på tvers av departementene. Begrepsvaliditeten kan svekkes av at det blir spurt om deltakelse kun det siste året. Noen av de som ikke har deltatt siste året kan ha deltatt tidligere og burde dermed kanskje vært registrert som deltakere. Operasjonaliseringen er også noe unyansert fordi det ikke blir spurt om antall kollegiale organer.

### *Demografiske variabler*

*Kjønn* blir operasjonalisert som en dikotom variabel med 1=kvinne og 0=mann. *Utdanningsbakgrunn* operasjonaliseres som tre dikotome variabler, en for hver av utdanningene (jurist/ikke-jurist, økonom/ikke-økonom, samfunnsviter/ikke-samfunnsviter) der verdien 1 er den aktuelle utdanningen. Spørsmålet "hvilken utdanning har du?" med 11 alternativer (noen flere i 2006). Svaralternativene sosialøkonomisk embetseksamen og siviløkonomisk embetseksamen slås sammen til variabelen "økonom". I 2006 slås svaralternativene "statsvitenskap" og "annen samfunnsvitenskapelig" utdanning sammen til variabelen "samfunnsviter".

*Tjenestetid* operasjonaliseres som antall år i departementene samlet (kontinuerlig variabel). I 1976 ble det hentet en tjenestetidsvariabel fra datamaterialet til Per Lægreids (1975) hovedoppgave "Tenestemenn i norske departement" siden spørreskjemaet kun spurte om antall år i stillingen. I 1986 er tjenestetidsvariabelen operasjonalisert som antall år i nåværende departementet. Begrepsvaliditeten kan svekkes fordi målt tjenestetid ikke blir korrekt for tjenestemenn som har byttet departement. I 1996 og 2006 er det høy korrelasjon mellom tjenestetid i nåværende departement og departementene samlet, derfor er det grunn til å tro at det også er høy korrelasjon mellom de to typene tjenestetid i 1986. Spørsmålet spesifiserer dessuten at

”her inkluderes også tiden før eventuell deling eller sammenslåing”. Det er derfor ikke så stort validitets- og reliabilitetsproblem at det er tjenestetiden i nåværende departement som måles i 1986.

### *Kontekstuelle variabler*

I tillegg til at hver enkelt tjenestemann har demografiske kjennetegn, har også hvert enkelt departement demografiske kjennetegn (departementenes demografiske organisering). Departementet brukes som kontekstuell nivå fordi departementsundersøkelsen i 2006 ikke inkluderer tjenestemennenes avdelingstilhørighet. De kontekstuelle variablene operasjonaliseres ved å aggregere kjennetegn ved hvert individuelle medlem (Pfeffer 1983:303). Hver enkelt respondent tildeles verdi ut fra andelen med det aktuelle demografiske kjennetegnet i tjenstemannens departement. Hvis et departement har 43% kvinner, vil respondentene som tilhører dette departementet tildeles verdien 43% på variabelen ”andel kvinner”. Analysen inkluderer følgende kontekstuelle variabler: andel kvinner, andel jurister, andel økonomer, andel samfunnsvitere og gjennomsnittlig tjenestetid. Et problem med å bruke gjennomsnittlig tjenestetid er at det gir lite informasjon om fordelingen av tjenestetid blant tjenestemennene. Det er allikevel akseptabelt fordi det er lite forskjell mellom dette målet og ulike mål for skjevhet i fordelinger (Pfeffer 1983:308; Christensen 1989:181).

### *Departementsinndelingen*

Det har skjedd en rekke ytre endringer for departementene i perioden 1976-2006 som gjør at departementsinndelingen ikke er lik på de fire målingstidspunktene. Ytre endringer avgrenses til sammenslåing av departementer, oppsplitting av et departement til flere departementer og flytting av avdelinger mellom departementer. Flytting av seksjoner og kontorer utelukkes fordi det innebærer relativt små endringer sammenliknet med flytting av avdelinger. Dersom to eller flere departementer har blitt berørt av de samme ytre endringene bør de slås sammen til en kategori. Dette er nødvendig for å få en departementskategorisering som er lik for alle målingstidspunktene.

Ett eller flere av følgende kriterier må oppfylles for at departementer kan slås sammen til større departementkategorier:

1. Et departement splittes i flere departementer.
2. To eller flere departementer slås sammen til et departement.
3. To eller flere departementer flytter avdelinger mellom seg i minst fire tilfeller i løpet av perioden 1976-2006, på ett eller flere tidspunkt.

Den nedre grensen for flytting av avdelinger settes til fire avdelinger, fordi det bør ha skjedd en del endringer i løpet av en 30 års-periode for å kvalifisere til sammenslåinger.

Følgende departementer har hatt svært få eller ingen ytre endringer i perioden 1976-2006: Finans-, Fiskeri-, Forsvars-, Justis-, Landbruks-, Kommunal-, Miljøvern- og Samferdselsdepartementet (Thomsen 1999:40, 41, 43, 45, 63; Forvaltningsdatabasen 2007<sup>13</sup>). Disse departementene slås derfor ikke sammen til kategorier. Statsministerens kontor skiller seg såpass fra de andre departementene at det utelukkes fra analysen. De øvrige departementene har hatt ytre endringer, og det må derfor opprettes departementskategorier.

**Tabell 3.2: Departementskategorisering av departementene som har hatt ytre endringer. 1976-2006.**

	1976	1986	1996	2006
<b>Utenriksdepartementene (UD)</b>	1) UD 2) Handelsdep	1) UD 2) Handelsdept 3) Dep for utvikl.hjelp	UD (inkl. bistandsminister og handelsminister)	UD (inkl. bistandsminister)
<b>Kirke-, utdanning- og forskningdepartementene (KUF)</b>	Kirke- og undervisningsdep	1) Kirke- og undervisningsdep 2) Kultur- og vitenskapsdep	1) Kirke-, utdannings- og forskningsdep 2) Kulturdep	1) Kultur- og kirkedep 2) Kunnskapsdep
<b>Administrasjonsdepartementene</b>	Forbruker- og adm. dep (også familie)	Forbruker- og adm. dep (også familie)	1) Administrasjonsdep (også forbruker) 2) Barne- og familiedep	1) Fornyings- og administrasjonsdep 2) Barne- og likestillingsdep
<b>Sosial- og helsedepartementene</b>	Sosial- og helsedep	Sosial- og helsedep	Sosial- og helsedep	1) Helse- og omsorgsdep 2) Arbeids- og inkluderingsdep
<b>Næringsdepartementene</b>	Industridep	1) Industridep 2) Olje- og energidep	Nærings- og energidep	1) Nærings- og handelsdep 2) Olje- og energidep
<b>Departementer uten ytre endringer</b>	Forsvarsdep, Landbruksdep (2006: Landbruks- og matdep), Justis- og politidep, Fiskeridep, Samferdselsdep, Finansdep, Kommunal- og arbeidsdep (2006: Kommunal- og regionaldep), Miljøverndepartementet			

13 "Hierarkisk oversyn over departement 1947-2006", Forvaltningsdatabasen (www.nsd.no).

UD mistet i 1983 tre avdelinger til det nyopprettede Departementet for utviklingshjelp (Bistandsdepartementet). Avdelingene ble tilbakeført til UD i 1990 da Bistandsdepartementet ble lagt ned (Thomsen 1999:41, 63). I 1996 og 2006 har UD både utenriks- og bistandsminister (Forvaltningsdatabasen 2007). UD og Bistandsdepartementet kombineres derfor til en UD-kategori i 1986-undersøkelsen. I 1988 ble Handelsdepartement innlemmet i UD (det ble overført to avdelinger). UD hadde i perioden 1990-1996 en egen handelsminister (i tillegg til utenriks- og bistandsminister) (Thomsen 1999:46; Forvaltningsdatabasen 2007). Handelsdepartementet inkluderes derfor i UD-kategorien i 1976- og 1986-undersøkelsen. En svakhet med denne kategoriseringen er at handelssakene ble flyttet til Nærings- og handelsdepartementet i 1997 (Christensen, Lægreid og Zuna 2001:35).

Innenfor saksområdene kirke, kultur, undervisning og forskning har det vært flere ytre endringer. Fram til 1981 var det et felles departement på saksområdet (Kirke- og undervisningsdepartementet), men deretter ble det delt opp i to departementer som stadig har byttet arbeidsoppgaver og avdelinger seg i mellom i tiden etter 1981 (Thomsen 1999:63; Forvaltningsdatabasen 2007). Disse departementene slås derfor sammen til en kirke-, utdannings- og forskningskategori (KUF) i 1986-, 1996- og 2006-undersøkelsen. Dette gjorde også Christensen, Lægreid og Zuna (2001:34).

Det har vært en rekke ytre endringer innenfor saksområdene forbruker, familie, arbeid og administrasjon (Thomsen 1999:63; Rolland 1999:197; Forvaltningsdatabasen 2007). Forbruker- og administrasjonsdepartementet ble i 1990 splittet opp i et Arbeids- og administrasjonsdepartement og et Familie- og forbrukerdepartement (Thomsen 1999:48). Disse departementene blir derfor slått sammen til kategorien Administrasjonsdepartementer. I 2006-undersøkelsen blir Arbeids- og inkluderingsdepartementet inkludert i kategorien Sosial- og helsedepartementer (sammen med Helse- og omsorgsdepartementet). Arbeids- og inkluderingsdepartementet kan sies å stamme fra det tidligere Sosial- og helsedepartementet (Forvaltningsdatabasen 2007). Arbeids- og inkluderingsdepartementet består riktignok også av avdelinger fra Kommunaldepartementet og Administrasjonsdepartementet, men dette er for få avdelingsflyttinger til at de kan slås sammen til en departementskategori.

Innenfor industri-, nærings- og energifeltet har det vært en rekke ytre endringer (Rolland 1999:197), både oppsplittinger og sammenslåinger av departementer. I 1978 ble Industri- og håndverksdepartementet splittet opp til Olje- og energidepartementet og Industridepartementet. Næringsdepartementet slås sammen med Olje- og energidepartementet i 1993, men splittes i 1996 igjen opp i to departementer (Forvaltningsdatabasen 2007), noe som skjer etter 1996-undersøkelsen. I 1986- og 2006-undersøkelsen slås disse departementene sammen til en Næringsdepartemenskategori.

En slik kategorisering av departementstilhørighet er problematisk. Er departementene i en kategori tilstrekkelig like for å kunne være i samme kategori og sammenliknes over tid? Alternativet er å kun se på de departementene som har holdt seg helt stabile over tid, noe som ville ekskludert mange av departementene fra analysen. Departementene grupperes i departementskategorier for å utnytte datamaterialet best mulig. Når det heretter skrives om departementene, refereres det til departementskategoriene med mindre annet blir presisert.

### **3.4 Metodebruk**

#### **3.4.1 Kontekstuell analyse**

Tjenestemennenes kontaktmønster kan påvirkes av variabler på både individ- og departementsnivå (kontekstuelle variabler). Når en analyse kombinerer individuelle og kontekstuelle data, kalles det kontekstuell analyse<sup>14</sup>. Analysen undersøker ”sammenhenger mellom variabler som refererer til enheter på ulike nivåer” (Hellevik 2002:430).

Det er ulike krav til hvor mange analyseenheter det må være på det kontekstuelle nivået. I følge CMM Bristol (2007) er kravet minst 20 enheter på kontekstuell nivå, mens Kreft og Jan de Leeuw (1998:35) bruker datamateriale med 10 enheter, og ifølge Strabac (2007:176) kan kontekstuell analyse benyttes så lenge det er over 10 enheter. Jo lavere antall enheter det er, desto flere begrensninger og statistiske problemer vil imidlertid analysen møte. Det er 13 departementskategorier, og jeg

---

<sup>14</sup> Det blir også kalt flernivåanalyse.

konkluderer derfor med at det er mulig å utføre en kontekstuell analyse, men at det ikke er optimalt antall enheter .

Det fins egne metoder for å utføre kontekstuell analyse, som gjør det mulig å undersøke hvordan individuelle variabler påvirker individuelle variabler og hvordan aggregerte variabler påvirker aggregerte variabler (Strabac 2007). Oppgaven skal imidlertid se på hvordan aggregerte variabler påvirker variabler på individnivå, og den enkleste løsningen er da å bruke vanlig lineær regresjonsanalyse.

### **3.4.2 Statistiske mål for endring over tid og beregning av endringsprofil**

Det fins ulike mål for endring over tid når man skal sammenlikne prosentfordelinger (fra flere tidspunkter). Hvilke mål man velger kan påvirke inntrykket av utviklingen (Hellevik 2002:368). Utviklingen i den strukturelle og demografiske organiseringen skal måles ved hjelp av absolutt endring (vanlig prosentdifferanse). Absolutt endring måler hvor mange prosentpoeng økningen/reduksjonen fra tidspunkt en til tidspunkt to er på. Det er viktig å være klar over at inntrykket av utviklingen kunne blitt noe annerledes dersom det ble brukt relativ eller normativ endring i stedet (Hellevik 2002: 369). Utviklingen over tid beskrives ved hjelp av krysstabellanalyse (bivariat analyse).

For å vurdere graden av strukturell og demografisk endring i hvert enkelt departement, skal deres endringsprofil belyses. Det er mulig å si noe om grad av endring ut fra hvor mye hvert enkelt departement har endret seg på de ulike variablene sammenliknet med departementet som har hatt størst endring på hver enkelt variabel. Endringsprofilen spesifiserer ikke endringenes retning (nedgang eller økning)<sup>15</sup>. Det har også betydning om det skjer nedgang eller økning, men jeg mener graden av endring eller stabilitet har en selvstendig betydning og interesse. Endringer gir en kontekst preget av omveltning, tilpasning og forandring mens stabilitet kan bidra til en trygg kontekst preget av tradisjoner og veletablerte rutiner.

Den strukturelle endringsprofilen til et departement måler gjennomsnittet av endring i de strukturelle variablene mens den demografiske endringsprofilen måler gjennomsnittlig endring i de demografiske variablene. En endringsprofil måler i hvilken grad departementet har vært preget av endring eller stabilitet i tiden mellom to

---

<sup>15</sup> Endringsprofilen er beregnet ut fra absolutte verdier, altså at  $4-6=|2|$ , ikke  $-2$ .



målingstidspunkt. Hvert departement får derfor tre strukturelle endringsprofiler: en for endringen i 1986, en for 1996 og en for 2006. Gjennomsnittet av disse blir departementets samlede strukturelle endringsprofil for hele perioden fra 1976 til 2006. Det gjøres tilsvarende for den demografiske endringsprofilen. I tillegg har hvert departement endringsprofiler for hver enkelt variabel. Et departements endringsprofil beregnes ved at prosentdifferansen mellom to målingstidspunkt som settes opp mot departementet med den største prosentdifferansen. Målestokken for enkeltvariabler er fra 1 til 3 der 1="små eller ingen endringer", 2="moderate endringer" og 3="store endringer" (sammenliknet med departementet med størst endringer)<sup>16</sup>.

Endringen i tjenestetid beregnes som endring i gjennomsnittlig tjenestetid (antall år). Stillingsnivå, hovedfunksjon og utdanning er variabler med flere kategorier. Endringsprofilen til disse variablene beregnes som gjennomsnittet av endringsprofilene for hver enkelt kategori. Dette gjelder også for deltakelse i kollegiale organer siden det er to separate variabler (deltakelse innenfor departementene og på tvers av departementene). Endringsprofilens målestokk vil være nærmest kontinuerlig mellom 1 og 3. For å kunne si om en endringsprofil er små, moderate eller store endringer, har jeg valgt å dele skalaen i tre like store deler. Verdier under 1,67 er små endringer, verdier fra og med 1,67 til 2,33 er moderate endringer mens verdier fra og med 2,33 er store endringer.

Ett problem med endringsprofilens målestokk er at den er relativ siden den tar utgangspunkt i departementet med størst endring uavhengig av hvor stor prosentdifferansen til dette departementet er. Det er imidlertid nødvendig å ha et sammenlikningsgrunnlag for å avgjøre om det er stabilitet eller endring, og jeg velger derfor å basere meg på den framgangsmåten skissert ovenfor.

### **3.4.3 Multippel regresjonsanalyse**

Det skal benyttes regresjonsanalyse for å undersøke hva slags kontrollerte effekter demografien og strukturen har på kontaktmønster. For å kunne si noe om hvordan effektene har endret seg over tid, skal det kjøres regresjonsanalyse for hvert målingstidspunkt, og deretter skal beta-koeffisientene (de standardiserte

---

<sup>16</sup> Departementet med størst endringer får derfor endringsprofil på 3 for den aktuelle variabelen.

regresjonskoeffisientene) for hvert tidspunkt sammenliknes. Beta tolkes som hvor mange standardavvik den avhengige variabelen endres med når den uavhengige variabelen endres med ett standardavvik (Skog 2004:233).

Lineær regresjonsanalyse bygger på flere forutsetninger<sup>17</sup>. En forutsetning er lineær sammenheng mellom variablene i regresjonsanalysen. Dette testes ved å se om annengradsledd er signifikante (Skog 2004:285). Det viser seg at flere variabler har tendens til kurvelineær sammenheng med avhengig variabel, noe som gjør det nødvendig å inkludere annengradsleddene i modellen. En annen løsning er å bruke dummyvariabler (Skog 2004:240), noe jeg har gjort for stillingsnivå. De nødvendige annengradsleddene inkluderes i de videre testene av betingelsene for regresjonsanalyse.

Det bør ikke være sterk korrelasjon mellom uavhengige variabler fordi det kan gjøre estimatene unøyaktige (store standardfeil) og det blir vanskelig å påvise signifikante effekter. Dette problemet kalles kolinearitet, og er tilstede dersom  $VIF > 5$  eller Toleranse  $< 0,2$ . Kolinearitet kan være en indikasjon på multikolinearitet (at en uavhengig variabel er en lineær kombinasjon av noen av de uavhengige variablene. Noen beta-koeffisienter får verdi utenfor det normale intervallet på  $\pm 1$  på grunn av kolinearitet (Christophersen 2004:163, 182). Kolinearitet innebærer at de enkelte variablene gir lite ny tilleggsinformasjon til forklaringen av den avhengige variabelen (Skog 2004:286). Det er en del kolinearitet blant de kontekstuelle variablene og de tilfellene der det er annengradsledd. Dersom de kolinearitetsberørte variablene utelates fra regresjonsanalysene fører det til svært små eller ingen endringer i de øvrige variablenes koeffisientestimer. Det blir derfor utført regresjonsanalyser med alle de kontekstuelle variablene til tross for kolineariteten. Konsekvensen er at koeffisientestimatene til de kontekstuelle variablene blir mer usikre og vanskelige å tolke. Dette gjør at det har lite hensikt å beregne de kurvelineære effektene topp/bunnpunkt<sup>18</sup>. Disse estimatene vil bli usikre fordi de beregnes ut fra usikre ustandardiserte regresjonskoeffisienter.

Det er et krav om at residualene er tilnærmet normalfordelt (Christophersen 2004:178). Fordelingen til kontakt med andre departementer i 2006 og

---

17 Se vedlegg 1.

18 Topp/bunnpunktet beregnes vha.  $b_1/(-2b_2)$  (Skog 2004:285).

interesseorganisasjonene i 1996 og 2006 avviker noe fra normalfordelingen. Dette kan få konsekvenser for beregningen av signifikanssannsynligheter (Skog 2004:249).

Ved å studere et spredningsdiagram med residualene og predikerte verdier av avhengig variabel kan man undersøke om kravet til homoskedastisitet oppfylles. Homoskedastisitet vil si at det er like store variasjoner over hele variasjonsområdet for den predikerte variabelen (Skog 2004:282). Det viser seg at dette er problematisk for flere av regresjonsanalysene. Dette kan gjøre at standardfeilene blir feilaktige, og at man kan få et galt inntrykk av hvor nøyaktige parameterestimaterne er (Skog 2004:246, 467). Spredningsdiagrammene gir også inntrykk av at det er problemer med linearitetskravet.

Uteliggere (enheter med ekstreme/unnormale verdier) kan få innvirkning på de estimerte regresjonskoeffisientene. Grensen er på  $\pm 3$  standardavvik fra gjennomsnittet til residualfordelingen (Christophersen 2004:178; Skog 2004:249). Det viser seg at det er enkelte uteliggere i regresjonsanalysene, men enhetene utelates ikke fra analysen fordi lite tyder på at dette skyldes upålitelig svargivning.

Til tross for disse metodiske problemene mener jeg at det allikevel kan utføres regresjonsanalyse. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at analyseresultatene er noe usikre (særlig pga. store standardfeil).

### **3.5 Intern og ekstern validitet**

Intern validitet handler om mulighetene for å trekke kausale slutninger ut fra datamaterialet. Det er ikke mulig å kontrollere for alle relevante bakenforliggende og mellomliggende variabler (Skog 2004:107). Kontaktmønsteret kan være påvirket av en rekke forhold utenfor analysemodellen, ikke minst fordi kontakt forutsetter to parter. Kontakthypenheten påvirkes ikke bare av kjennetegn ved departementene og tjenestemennene, men også av kjennetegn ved de andre aktørene. Dersom slike forhold er bakenforliggende eller mellomliggende variabler til analysens uavhengige variabler, er det en risiko for at de estimerte effektene blir feilaktige. Siden analysen har relativt mange uavhengige variabler, reduseres risikoen for at sentrale bakenforliggende og mellomliggende variabler har blitt utelatt. Dette gjelder riktignok kun variabler som beskriver forhold internt i departementene.

Ekstern validitet handler om å generalisere fra noen enheter til andre enheter eller hele universet, altså om resultatene har overføringsverdi til andre grupper og tider (Skog 2004:114). Det spesielle ved Departementsundersøkelsene er at de ikke er basert på noen sannsynlighetsutvelgning, men at undersøkelsene i prinsippet dekker hele universet. Det er problematisk å generalisere analyseresultater til ansatte på lavere stillingsnivå enn (første)konsulentnivå siden de kan ha svært annerledes jobbhverdag enn stillingsnivåene som er inkludert i undersøkelsen. Det er ikke nødvendigvis interessant å overføre analyseresultatene til de lavere stillingsnivåene siden jobbhverdagen er annerledes. Analyseresultatene kan gi innsikt i hva som påvirker tjenestemennenes samlede kontaktmønster. Det kan tenkes at noen variabler har lik effekt på flere typer kontakt. Samtidig er det mange særtrekk ved de ulike typene kontakt, noe som gjør det vanskelig å generalisere på denne måten. Dette gjelder i særlig grad kontaktflater som er svært forskjellige fra de som inkluderes i denne analysen.

Dette kapittelet har omhandlet oppgavens metodiske tilnærming. I de neste to kapitlene skal det fokuseres på utviklingen i departementenes strukturelle og demografiske organisering.

## **Kapittel 4 Utviklingen i strukturell og demografisk organisering**

### **4.1 Innledning**

Dette kapitlet kartlegger utviklingen i den strukturelle og demografiske organiseringen av departementene i perioden 1976-2006, både for departementene samlet og for hvert enkelt departement<sup>19</sup>. Mange av utviklingstendensene til og med 1996 er avdekket i tidligere forskning. Det er derfor særlig interessant er å se hvordan utviklingen var i 2006. Kartleggingen er knyttet til problemstillingen om utviklingen i departementenes strukturelle og demografiske organisering, og drøftes nærmere i neste kapittel. Dette kapitlet avsluttes med å belyse departementenes strukturelle og demografiske endringsprofil (grad av organisatorisk endring). Dette er grunnlag for neste kapitels drøfting om i hvilken grad departementets organisering har vært preget av endring eller stabilitet.

For å kunne studere utviklingen i enkeltdepartementer, brukes den departementskategoriseringen som ble presentert i kapittel 3.3.2.

### **4.2 Utviklingen i departementene samlet og enkeltvis**

#### **4.2.1 Endringer i hovedfunksjon**

Det tydeligste utviklingstrekket når det gjelder tjenestemennenes hovedfunksjoner, er en klar nedgang i andelen tjenestemenn med enkeltvedtak og en økning i andelen med planlegging/utredning og samordning. De øvrige hovedfunksjonene har vært stabile.

---

<sup>19</sup> Se vedlegg 2 for tabellene som ligger til grunn for figurene i kapitlet.

**Tabell 4.1: Hovedfunksjon, departementene samlet. 1976-2006. Prosent.**

	1976	1986	1996	2006	% -diff 1976-2006
Personal og forvaltning	12	9	9	10	-2
Kontroll/regnskap	5	5	6	5	-1
Lovarbeid	10	10	15	16	6
Enkeltvedtak	28	22	13	7	-21
Planlegging/utredning	20	22	28	29	9
Opplysningsarbeid	5	4	6	7	2
Samordning	8	13	16	19	11
Budsjett, andre funksjoner og edb	12	17	7	7	-5
n=	100 (722)	100 (1105)	100 (1312)	100 (1832)	

I 1976 hadde flest tjenestemenn enkeltvedtak som hovedfunksjon (28%). I 2006 var det bare 7% som anså dette som sin hovedfunksjon, og flest ansatte har planlegging/utredning som sin hovedfunksjon (29%).

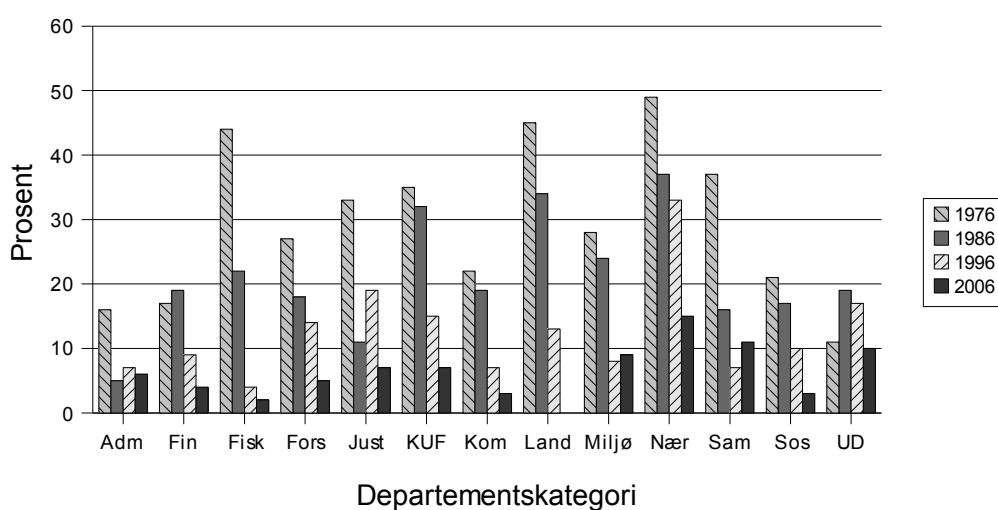
Utviklingen i andel tjenestemenn med de ulike hovedfunksjonene kan være forskjellig i de ulike departementene. Det er ingen entydig utvikling i departementene enkeltvis når det gjelder hovedfunksjonene personal og forvaltning, kontroll (og regnskap), lovarbeid, informasjonsarbeid og restkategorien budsjettering, edb-utvikling og andre funksjoner<sup>20</sup>. Felles for disse hovedfunksjonene er at de har relativt lav andel tjenestemenn. Det er mye svingninger i utviklingen, særlig for personal og forvaltning og kontroll. Det har over tid blitt mindre forskjell mellom departementenes andel med personal og forvaltning, mens forskjellene har variert mer over tid for de andre nevnte hovedfunksjonene. Det er tydeligere utvikling for enkeltvedtak, planlegging (og utredning) og samordning. Det vil nedenfor gjøres grundigere rede for utviklingen i disse hovedfunksjonene.

---

20 Måten denne restkategorien er operasjonalisert på forklarer mye av endringene, siden kategorien i 1996 og 2006 kun består av budsjettering.

## Enkeltvedtak

Den generelle trenden for enkeltvedtak er en klar nedgang i andelen over tid, og dette gjelder for de fleste av departementene. Landbruksdepartementet har hatt størst nedgang fra 45% i 1976 og 0% i 2006, og Fiskeridepartementet har hatt nest størst nedgang fra 44% i 1976 til 2% i 2006. Det er særlig departementene med høy andel i 1976 som har hatt kraftigst nedgang, mens de med lav andel i 1976 har hatt minst nedgang. Noen departementer har i løpet av perioden opplevd økning i andelen, særlig UD i 1986, Justisdepartementet i 1996 og Samferdselsdepartementet i 2006.



KUF= Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementene (samt kultur)

**Figur 4.1: Enkeltvedtak som hovedfunksjon etter departement. 1976-2006. Prosent.**

I 1976 hadde ingen departementer under 10% med enkeltvedtak, mens det i 2006 kun er tre departementer med 10% eller høyere (Nærings-, Samferdsels- og Utenriksdepartementet). Trenden med å flytte enkeltvedtak (enkeltsaker) ut av departementene er derfor felles for alle departementene.

Næringsdepartementene har gjennom hele perioden vært det departementet som har hatt høyest andel med enkeltvedtak. Det varierer hvilke departement som har hatt lavest andel med enkeltvedtak, men Administrasjons-, Finans-, Sosial- og helse- og Utenriksdepartementene har over hele perioden hatt lav andel.

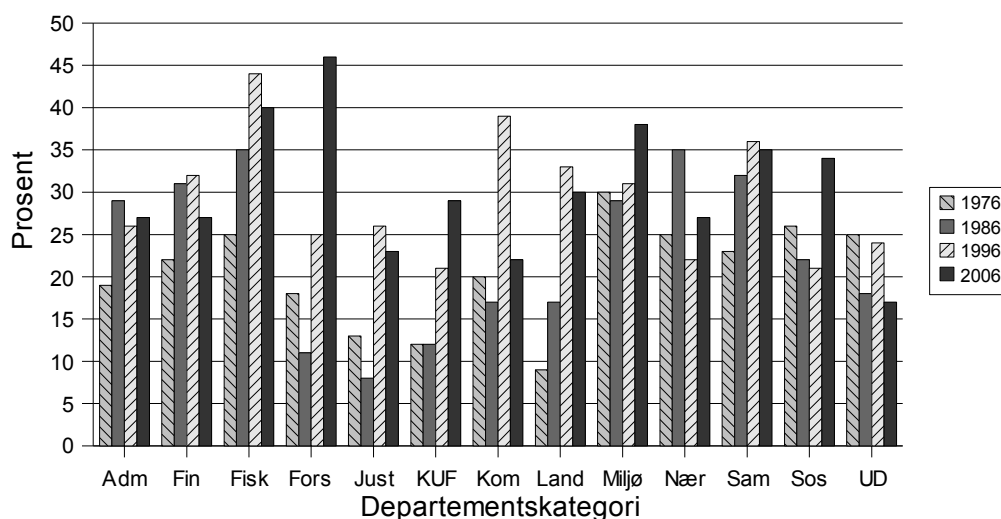
**Tabell 4.2: Spredning for andel tjenestemenn med enkeltvedtak som hovedfunksjon, og departement med lavest og høyest andel.**

	1976	1986	1996	2006
Lavest andel med enkeltvedtak	11 % (UD)	5 % (Admin)	4 % (Fiskeri)	0 % (Landbruk)
Høyest andel med enkeltvedtak	59 % (Næring)	37 % (Næring)	33 % (Næring)	15% (Næring)
Variasjonsbredde (prosentpoeng)	38	32	29	15
Standardavvik	11,6	8,7	7,3	4,0

Variasjonsbredden og standardavviket har blitt kraftig redusert i tiden fra 1976 til 2006. Det har altså blitt klart større likhet mellom departementenes andel tjenestemenn med enkeltvedtak over tid.

### *Planlegging og utredning*

Når det gjelder planlegging og utredning kan det ikke sies å være noen felles utvikling for alle departementer.



**Figur 4.2: Planlegging som hovedfunksjon etter departement. 1976-2006. Prosent.**

Alle departementene har hatt svingninger i andelen som jobber med planlegging og utredning, ingen har hatt en lineær positiv utvikling over hele perioden.

Det varierer hvor store endringene har vært i de ulike departementene. Noen departementer har hatt relativt små endringer (ikke mer enn 10 prosentpoeng), blant



annet Administrasjons-, Finans-, Miljøvern-, Samferdsels- og Utenriksdepartementene. Andre departementer har hatt relativt store og plutselige endringer. Forsvarsdepartementet fikk en økning fra 25% i 1996 til 46% i 2006, Kommunaldepartementet økte fra 17% i 1986 til 39% i 1996 før deretter å bli redusert til 22% i 2006.

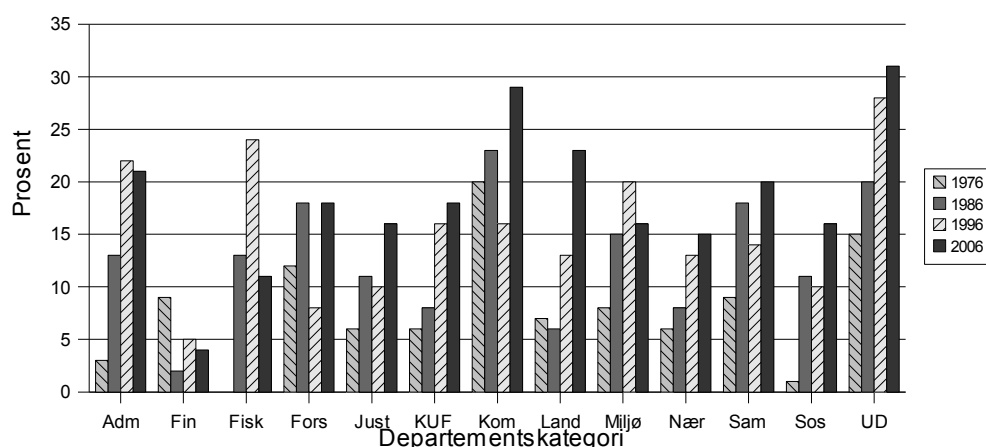
Det har vært svingninger i spredningen for andel tjenestemenn med planlegging og utredning som hovedfunksjon. Det var størst forskjeller i 1986 og 2006 ut fra variasjonsbredde og standardavvik.

**Tabell 4.3: Spredning for andel tjenestemenn med planlegging og utredning som hovedfunksjon, og departement med lavest og høyest andel.**

	1976	1986	1996	2006
Lavest andel med planlegging/utredning	9 % (Landbruk)	8 % (Justis)	22 % (KUF, Sosial)	17 % (UD)
Høyest andel med planlegging/utredning	30 % (Miljøvern)	35 % (Fiskeri, Næring)	44 % (Fiskeri)	46 % (Forsvar)
variasjonsbredde (prosentpoeng)	21	27	23	29
Standardavvik	5,9	9,2	7,0	7,7

## Samordning

Samordning er en funksjon som har økt over tid i de fleste departementer.



**Figur 4.3: Samordning som hovedfunksjon etter departement. 1976-2006. Prosent.**

Det er nok Administrasjons-, KUF-, Landbruks- og Utenriksdepartementene som har hatt sterkest økning over tid. Administrasjonsdepartementene har hatt en økning fra 3% i 1976 til 21% i 2006 (riktignok en liten nedgang på ett prosentpoeng i 2006). Andre departementer har hatt store svingninger. Fiskeridepartementet hadde i 1986 13%, i 1996 var andelen økt til 24% og i 2006 var den redusert til 11%. Forsvarsdepartementet hadde i 1986 18%, i 1996 var andelen redusert til 8%, og i 2006 var den økt til 18%.

**Tabell 4.4: Spredning for andel tjenestemenn med samordning som hovedfunksjon, og departement med lavest og høyest andel.**

	1976	1986	1996	2006
<b>Lavest andel med samordning</b>	0 % (Fiskeri)	2 % (Finans)	5 % (Finans)	4 % (Finans)
<b>Høyest andel med samordning</b>	20 % (Kommunal)	23 % (Kommunal)	28 % (UD)	31 % (UD)
<b>Variasjonsbredde (prosentpoeng)</b>	20	21	23	27
<b>Standardavvik</b>	3,6	3,5	3,1	3,3

Variasjonsbredden har økt over tid, noe som viser at det har blitt større forskjell mellom departementene. Samtidig har standardavviket blitt noe redusert. Den økte variasjonsbredden kan tyde på at noen departementer har fått større ansvar for samordning enn andre. Noen departementer har hatt relativt liten andel med samordning over hele perioden, spesielt Finansdepartementet. Andre departementer har over hele perioden hatt høy andel, spesielt Kommunaldepartementet og UD. Fiskeridepartementet har hatt relativt lav eller gjennomsnittlig andel, men hadde i 1996 plutselig nest høyest andel på 24%, noe som tyder på et plutselig behov for økt samordning og koordinering.

#### **4.2.2 Endringer i stillingshierarkiet**

Det har tidligere blitt påvist en nedgang i konsulentnivå og økning i mellomledernivå, deriblant særlig rådgivere<sup>21</sup> (Christensen og Egeberg 1997a:91).

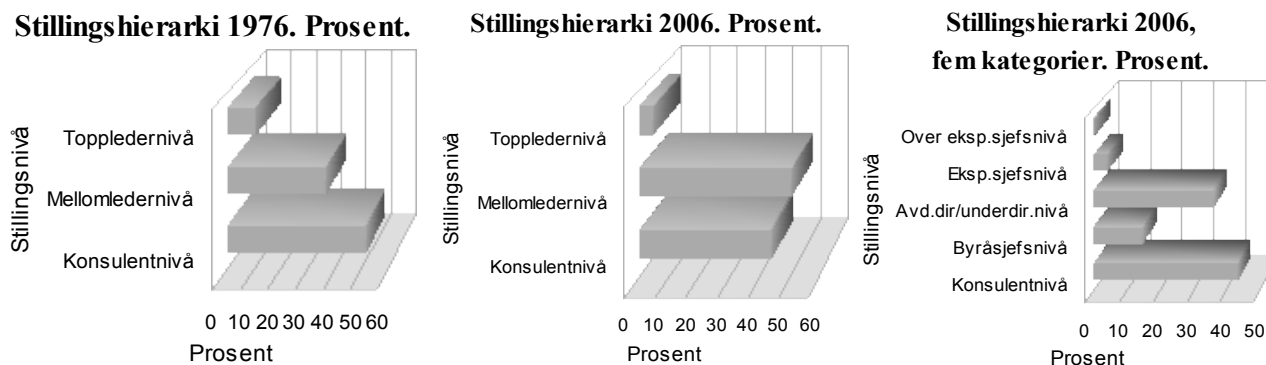
<sup>21</sup> Rådgiverne er i 1986-undersøkelsen slått sammen med mellomledernivået. I 1996- og 2006-undersøkelsene har rådgiverne fått beskjed om å plassere seg i det stillingsnivået som passer best. De fleste plasserte seg på mellomledernivå.

**Tabell 4.5: Stillingsnivåene. Departementene samlet. 1976-2006. Prosent.**

	1976	1986	1996	2006	% -diff 1976-2006
<b>Konsulentnivå</b>	52	53	50	44	9
<b>Mellomledernivå</b>	37	39	45	51	14
<b>Toppledernivå</b>	11	8	5	5	-6
<b>Total (n)</b>	100 (784)	100 (1184)	100 (1477)	100 (1842)	

Det har i 1996 og 2006 skjedd en klar nedgang i andelen tjenestemenn på konsulentnivå, med en nedgang på ni prosentpoeng fra 1976 til 2006. Andelen ansatte på mellomledernivået har hatt en jevn, lineær økning i hele perioden, med en økning på 14 prosentpoeng fra 1976 til 2006. I toppledernivået har det skjedd en liten nedgang fram til 1996, men andelen har holdt seg stabil i 2006.

Hva sier denne utviklingen i stillingsnivåene om stillingshierarkiet i departementene? Figurene under illustrerer hvordan stillingshierarkiet har forandret seg fra 1976 til 2006.

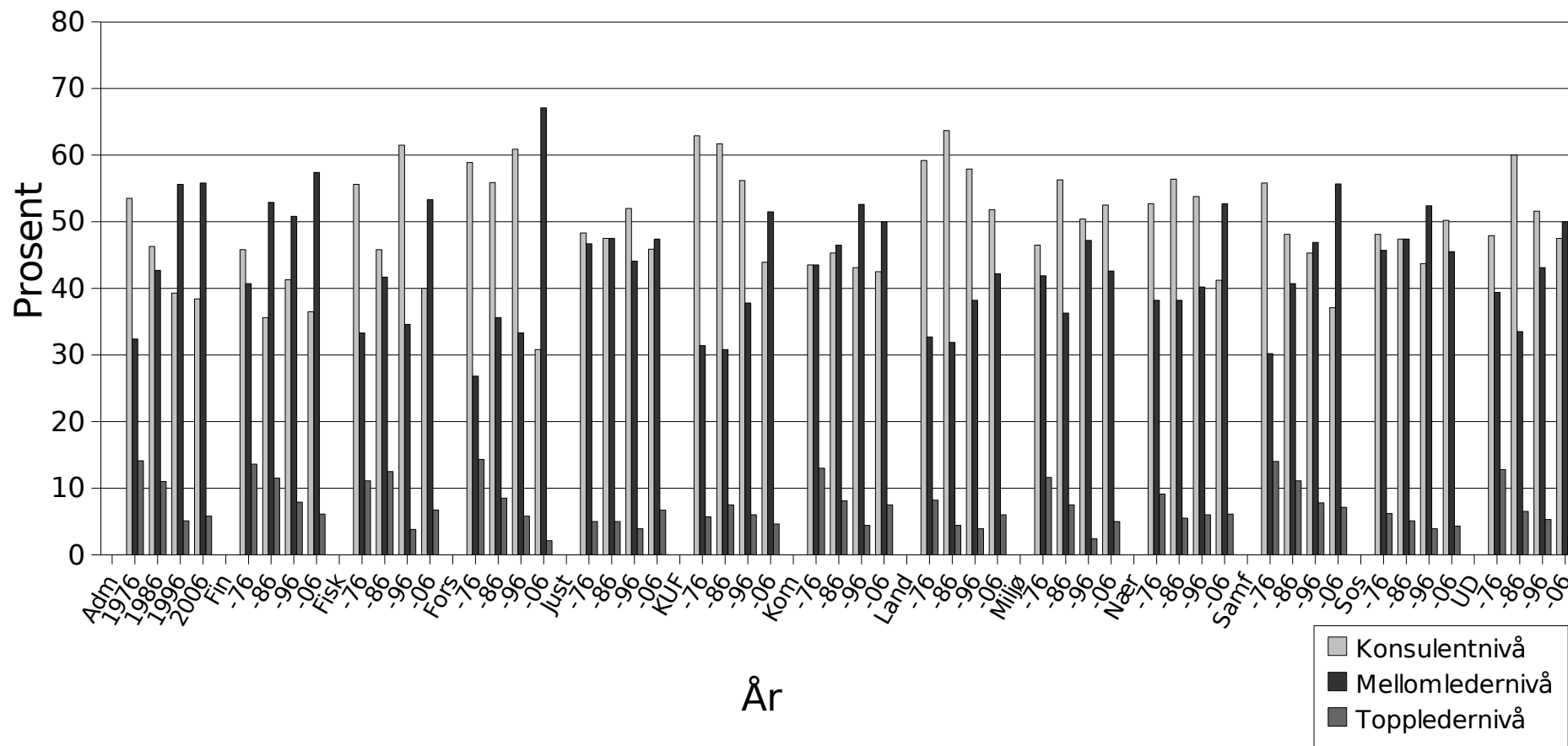


**Figur 4.4: Stillingshierarki for 1976 og 2006.**

I det klassisk-byråkratiske stillingshierarkiet reduseres avansementsmulighetene med økende stillingsnivå, altså det laveste stillingsnivået har størst andel tjenestemenn (Lægreid og Olsen 1978:124). Det viser seg at stillingshierarkiet i 2006 ikke har denne pyramideformen. Mellomledernivået har en andel på 51% mens konsulentnivået har en andel på 44%. Dersom stillingsnivåvariabelen operasjonaliseres med fem stillingsnivåer i stedet for tre, viser det seg at konsulentnivået (under byråsjef) fortsatt er største stillingsnivået. Men hierarkiet er allikevel forandret siden avdelings- og underdirektørnivået i 2006 er langt større enn nivået under (byråsjef). Det innebærer også at det er blitt vanligere å rekruttere personer til høyere stillingsnivåer (hovedsakelig rådgiverstillinger) utenfra i stedet for å rekruttere fra lavere

stillingsnivåer. I 1996 hadde 46% av tjenestemennene på mellomledernivå rådgivere (tjenestemenn uten lederansvar i linjen). I 2006 økte andelen rådgivere til 65%. Rådgivere står utenfor det tradisjonelle stillingshierarkiet, og har ikke lederansvar (Christensen og Egeberg 1997a:91).

Har alle departementene fått slike endringer i stillingshierarkiet eller har noen departementer opprettholdt den rene pyramideformen? Figur 4.5 viser hvordan stillingsnivåene har endret seg over tid i hvert departement. I 1976 hadde alle departementer unntatt Kommunaldepartementet større andel ansatte på konsulentnivå enn mellomledernivå. De fleste av departementene har fått større andel på mellomledernivå enn konsulentnivå i tiden etter 1976. I Finans- og Kommunaldepartementet skjedde det allerede i 1986. Det er særlig i 2006 at det har vært store endringer for noen departementer. Forsvarsdepartementet hadde i 1996 61% på konsulentnivå og 33% på mellomledernivå, mens det i 2006 var endret til 31% på konsulentnivå og 67% på mellomledernivå. Også Fiskeridepartementet hadde store forandringer fra 1996 til 2006. Det er kun Landbruks- og Miljøverndepartementet som har hatt det klassiske pyramideformede stillingshierarkiet på alle fire målingstidspunktene.



Figur 4.5: Andel tjenestemenn på stillingsnivåene. Etter departement. 1976-2006. Prosent

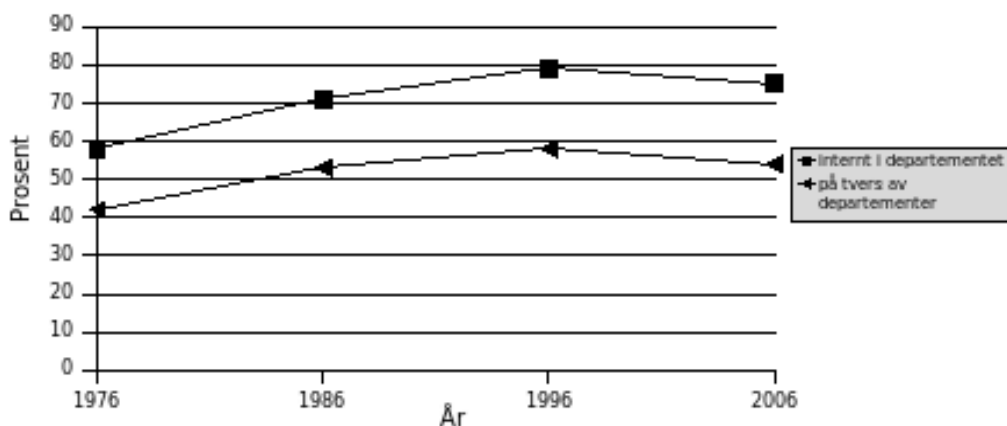
Tabell 4.6 oppsummerer hvilke departementer som har hatt tydeligst pyramideformet stillingshierarki (flest på konsulentnivå), og hvilke som har gått mest i retning av et nytt mønster (større andel på mellomledernivå enn konsulentnivå). Det interessante er at Forsvardepartementet har gått fra å være departementet med sterkest innslag av pyramideformet hierarki i 1996 til å være departementet som avviker mest fra det pyramideformede hierarkiet i 2006. Her har det altså skjedd store endringer i løpet av en tiårsperiode.

**Tabell 4.6: Departementene med mest og minst pyramideformet stillingshierarki. Andel på konsulentnivå minus andel på mellomledernivå. 1976-2006. Prosentdifferanse.**

	1976	1986	1996	2006
<b>Mest pyramideformet (flere på konsulentnivå enn mellomledernivå)</b>	32 (Forsvar, KUF)	32 (Landbruk)	28 (Forsvar)	10 (Landbruk)
<b>Minst pyramideformet (færre på konsulentnivå enn mellomledernivå)</b>	0 (Kommunal)	-17 (Finans)	-17 (Admin)	-36 (Forsvar)

#### 4.2.3 Endringer i deltakelse i kollegiale organer

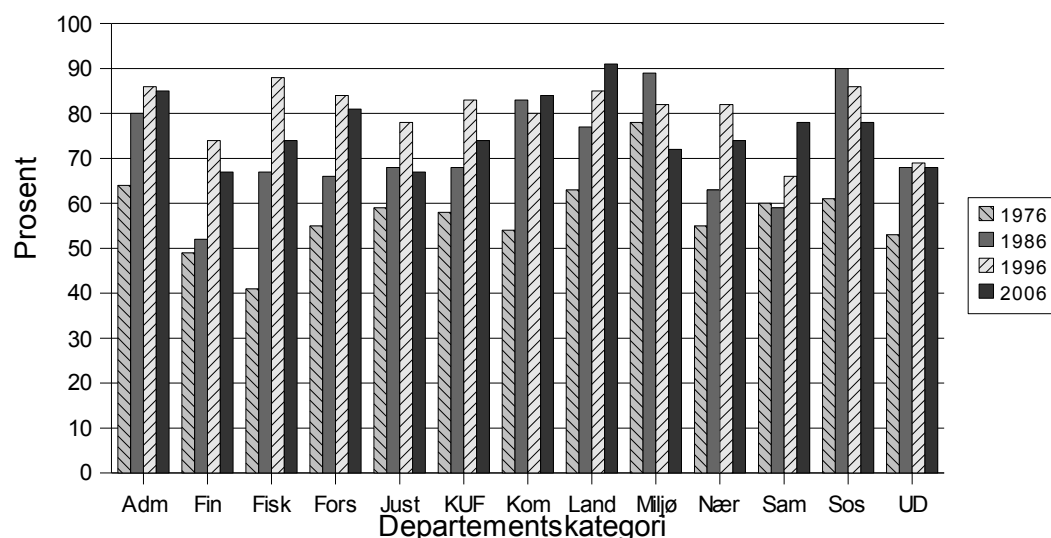
Figuren under viser at det i hele perioden har vært større deltakelse internt i departementene enn på tvers av departementene. Deltakelsen internt har økt fra 58% i 1976 til 79% i 1996, og deltakelsen på tvers har økt fra 42% i 1976 til 58% i 1996. For begge formene for deltakelse har det i 2006 skjedd en reduksjon på 4 prosentpoeng.



**Figur 4.6: Deltakelse i kollegiale organer. Andel som har deltatt. Departementene samlet. 1976-2006. Prosent**

## Kollegiale organer innad i departementene

Mange departementer har hatt en økning i deltakelsen innad i departementene fram til 1996, for deretter å bli noe redusert i 2006. Noen av departementene har imidlertid hatt en annen utvikling. Landbruks- og Samferdselsdepartementet hadde en økning i 2006. Kommunaldepartementet hadde en liten nedgang i 1996 for deretter å øke litt i 2006. I Miljøvern- og Sosial- og helsedepartementene skjer det en nedgang både i 1996 og 2006.



**Figur 4.7: Andel tjenestemenn som har deltatt i kollegiale organer innad i departementet etter departement. 1976-2006. Prosent.**

Fiskeridepartementet skiller seg ut ved å ha særlig kraftig økning fram til 1996, med fordobling fra 41% i 1976 til 88% i 1996. Andre departementer har hatt større stabilitet, særlig Samferdsels- og Utenriksdepartementene.

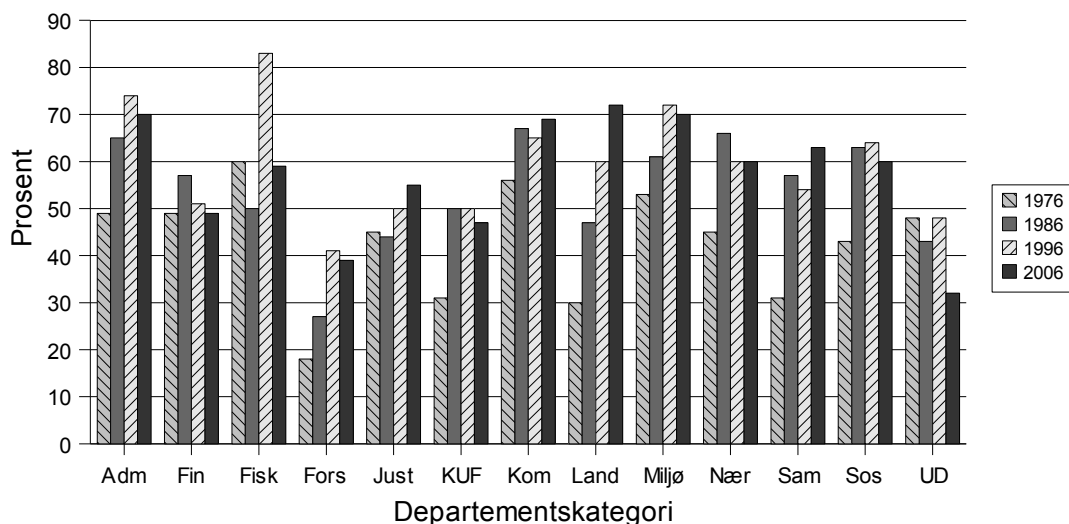
**Tabell 4.7: Spredning for andel tjenestemenn som har deltatt i kollegiale organer innad i departementet, og departement med lavest og høyest andel.**

	1976	1986	1996	2006
<b>Lavest andel, innad i departementet</b>	41 % (Fiskeri)	52 % (Finans)	66 % (Samferdsel)	67 % (Finans, Justis)
<b>Høyest andel, innad i departementet</b>	78 % (Miljøvern)	90 % (Sosial)	88 % (Fiskeri)	91 % (Landbruk)
<b>Variasjonsbredde (prosentpoeng)</b>	37	38	22	24
<b>Standardavvik</b>	8,33	11,02	6,51	7,10

Det har skjedd en klar endring i laveste og høyeste andel. Den laveste andelen i 1976 var 41% (Fiskeridepartementet) og 67% i 2006 (Finans- og Justisdepartementet). Den høyeste andelen i 1976 var 78% (Miljøverndepartementet) og 91% i 2006 (Landbruksdepartementet). Variasjonsbredden og standardavviket har blitt redusert over tid, med unntak av at standardavviket økte sterkt i 1986. Dette viser at deltakelsen i kollegiale organer har økt over tid, og departementene har blitt likere. Forskjellene mellom departementene var størst i 1986.

### *Kollegiale organer på tvers av departementene*

Det er lavere andel tjenestemenn som deltar på tvers av departementene enn som deltar innad i departementene. Mens nesten alle departementene har over 60% deltakelse innad i departementet (med unntak av 1976), er det relativt få departementer som har over 60% deltakelse på tvers av departementene.



**Figur 4.8: Andel tjenestemenn som har deltatt i kollegiale organer på tvers av departementer etter departement. 1976-2006. Prosent.**

Utviklingen i deltakelsen på tvers av departementene har hatt samme retning som utviklingen i deltakelse innad i departementene for Administrasjons-, Forsvars-,



Kommunal- og Landbruksdepartementet. Forsvarsdepartementet hadde riktignok en relativt liten økning i deltakelsen på tvers av departementene, men hadde gjennomsnittlig økning i deltakelsen innad i departementene. Landbruksdepartementet har relativt kraftig økning i deltakelsen på tvers av departementene, fra 30 % i 1976 til 72 % i 2006.

**Tabell 4.8: Spredning for andel tjenestemenn som har deltatt i kollegiale organer på tvers av departementer, og departement med lavest og høyest andel.**

	1976	1986	1996	2006
<b>Lavest andel, på tvers av departementene</b>	30 % (Landbruk)	27 % (Forsvar)	41 % (Forsvar)	32 % (UD)
<b>Høyest andel, på tvers av departementene</b>	60 % (Fiskeri)	67 % (Kommunal)	83 % (Fiskeri)	72 % (Landbruk)
<b>Variasjonsbredde (prosentpoeng)</b>	42	40	42	40
<b>Standardavvik</b>	11,59	11,13	11,53	12,03

Spredningen for deltakelse på tvers av departementene skiller seg fra spredningen for deltakelse innad i departementet på to måter. For det første er variasjonsbredden og standardavviket stabile, og for det andre er spredningen langt større enn for deltakelse innad i departementene. Det er større forskjell mellom departementene når det gjelder deltakelse på tvers av departementene enn innad i departementene, og den store spredningen har holdt seg stabil over hele perioden. Noen departementer har over hele perioden hatt relativt høy deltakelse på tvers av departementene, særlig Administrasjons-, Fiskeri-, Kommunal- og Miljøverndepartementet. Andre departementer har over hele perioden hatt relativt lav deltakelse, særlig Forsvars- og Utenriksdepartementene.

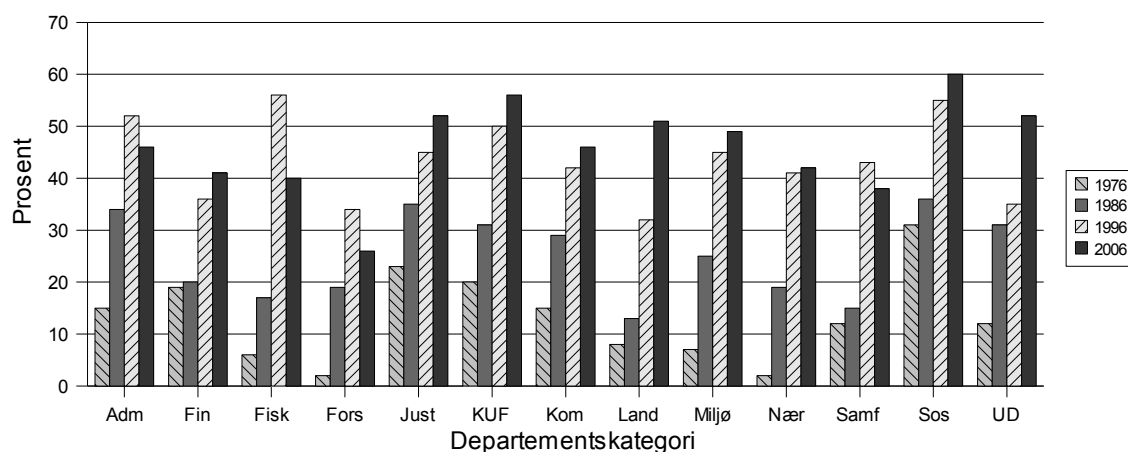
#### 4.2.4 Endringer i kvinneandel

Tabellen under viser hvordan kvinneandelen i departementene har økt kraftig i tiden etter 1976. Kvinneandelen var kun 15% i 1976, mens den i 2006 var oppe i 48 %, altså tilnærmet like mange kvinner som menn. Selv om det har skjedd en økning i 2006, er denne kun på fem prosentpoeng, altså langt svakere enn tidligere.

**Tabell 4.9: Kvinneandel i departementene samlet, 1976-2006. Prosent.**

	1976	1986	1996	2006	% -diff 1976-2006
<b>Kvinneandel</b>	15	26	43	48	33
<b>n=</b>	(784)	(1180)	(1463)	(1660)	

Hvordan har utviklingen i hvert departement vært? Har alle departementene hatt en sterk økning i kvinneandelen?



**Figur 4.9: Kvinneandel etter departement, 1976-2006. Prosent.**

Fram til 1996 hadde alle departementene en økning i kvinneandelen, riktignok i ulik grad. Det er overraskende at fire departementer har en nedgang i kvinneandelen i 2006. Kvinneandelen er redusert med 16 prosentpoeng i Fiskeridepartementet, åtte prosentpoeng i Forsvarsdepartementet, seks prosentpoeng i Administrasjonsdepartementet og fem prosentpoeng i Samferdselsdepartementet.

**Tabell 4.10: Spredning for kvinneandel, og departement med lavest og høyest kvinneandel.**

	1976	1986	1996	2006
<b>Lavest kvinneandel</b>	2 % (Forsvar og Samferdsel)	13% (Landbruk)	32% (Landbruk)	26% (Forsvar)
<b>Høyest kvinneandel</b>	31 % (Sosial)	36% (Sosial)	56% (Fiskeri)	60% (Sosial)
<b>Variansbredde (prosentpoeng)</b>	29	23	24	34
<b>Standardavvik</b>	8,18	7,82	7,68	8,62

Variasjonsbredden ble redusert i 1986, og har deretter økt (særlig i 2006). Standardavviket blir redusert fram til 1996, og økte i 2006. Selv om kvinneandelen har økt samlet sett i departementene, har altså forskjellene økt i 2006. Grunnen til de økte forskjellene i 2006 er trolig at Forsvarsdepartementet kun har 26% kvinner i 2006. Det er et stort sprang til Samferdselsdepartementet som har nest lavest kvinneandel på 38%. Hvis man beregner variasjonsbredden ut fra Samferdselsdepartementets andel vil

variasjonsbredden bli på 22%, altså noe lavere enn tidligere.

Av departementene som hadde relativt lav kvinneandel i 1976, er det særlig Forsvars- og Næringsdepartementene som har opprettholdt sin lave kvinneandel over hele perioden. Fiskeridepartementet har vært blant de fem departementene med lavest kvinneandel på alle tidspunktene unntatt i 1996 da de hadde høyest kvinneandel. Det har altså vært stor ustabilitet i Fiskeridepartementets kjønns sammensetning. Sosial- og helsedepartementene har høyest kvinneandel i 1976, 1986 og 2006. I 1996 hadde Sosial- og helsedepartementet bare ett prosentpoeng mindre enn Fiskeridepartementet (som hadde høyest kvinneandel). Andre departementer som gjennomgående har høy kvinneandel over hele perioden, er Justis- og KUF-departementene.

Det er også interessant å se på kvinneandelen på de ulike stillingsnivåene. Tidligere studier viser at kvinnene har vært skjevt representert på ledernivå i sentralforvaltningen (Christensen og Egeberg 1997a:97).

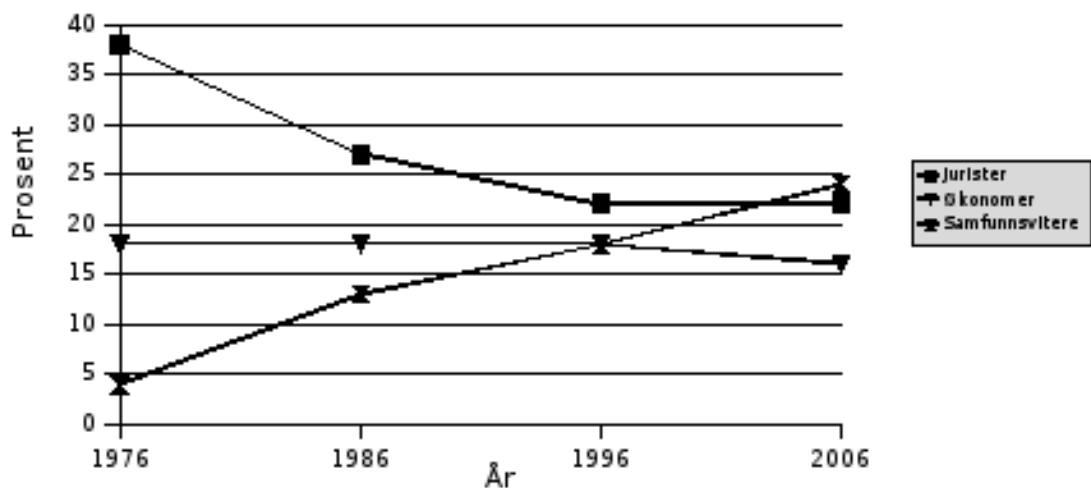
**Tabell 4.11: Kvinneandelen i departementene samlet, etter stillingsnivå. 1976-2006. Prosent.**

	1976	1986	1996	2006
<b>Konsulent</b>	19	37	56	59
<b>Mellomleder</b>	12	16	32	40
<b>Toppleder</b>	0	8	15	20
<b>n=</b>	(784)	(1179)	(1460)	(1632)

Kvinneandelen har økt kraftig på alle stillingsnivåene, men i 2006 er andelen kvinner på mellomleder- og toppledernivå fortsatt lavere enn på konsulentnivå. Det er Landbruks- og Sosial- og helsedepartementene som har størst likestilling på alle stillingsnivåene.

#### **4.2.5 Endringer i utdanningsbakgrunn**

Figur 4.10 viser at andelen jurister har blitt sterkt redusert fra 1976 til 1996. Andelen jurister har imidlertid holdt seg stabil i 2006, på 22%. En annen overraskelse er at andelen økonomer er redusert fra 18% i 1996 til 16% i 2006. Andelen samfunnsvitere har steget jevnt i hele perioden, og i 2006 er det faktisk større andel samfunnsvitere enn jurister.

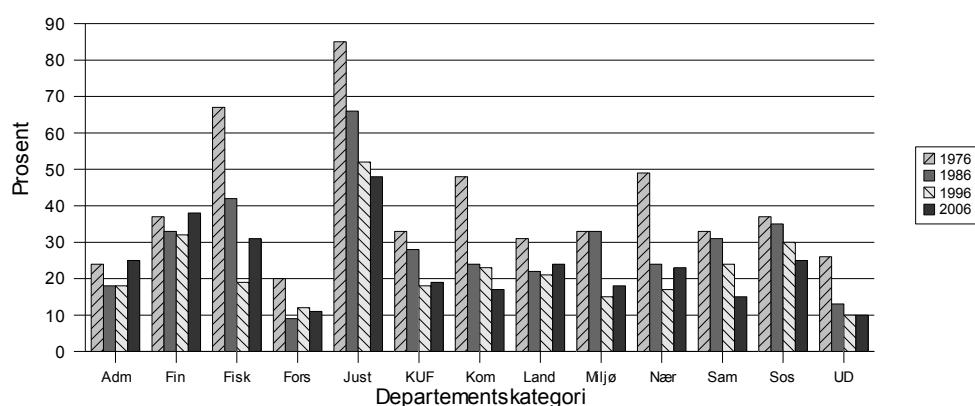


**Figur 4.10: Tjenestemennenes utdanning. Departementene samlet. 1976-2006. Prosent**

Hvordan er utviklingen i hvert enkelt departement når det gjelder de tre utdanningsgruppene?

### Jurister

Figur 4.11 viser at alle departementer unntatt Forsvarsdepartementet har hatt nedgang i andel jurister i hele perioden fra 1976 til 1996. Utviklingen i 2006 er annerledes, syv av departementene har hatt en økning i andelen jurister. Fiskeridepartementet har hatt den største økningen på 12 prosentpoeng. I 2006 hadde Samferdselsdepartementet den største reduksjonen i andel jurister, med ni prosentpoeng.



**Figur 4.11: Andel jurister etter departement. 1976-2006. Prosent.**

Christensen, Lægred og Zuna (2001:33) fant at nedgangen i andel jurister i perioden 1976-1996 var størst i departementene som i utgangspunktet hadde høy andel jurister, blant annet Justis- og Fiskeridepartementet. I Justisdepartementet var det også i 2006 en nedgang i andelen jurister, men bare på fire prosentpoeng. Fiskeridepartementet hadde derimot en sterk økning i juristandelen i 2006, fra 19% i 1996 til 31% i 2006, noe som indikerer økt behov for juridisk ekspertise.

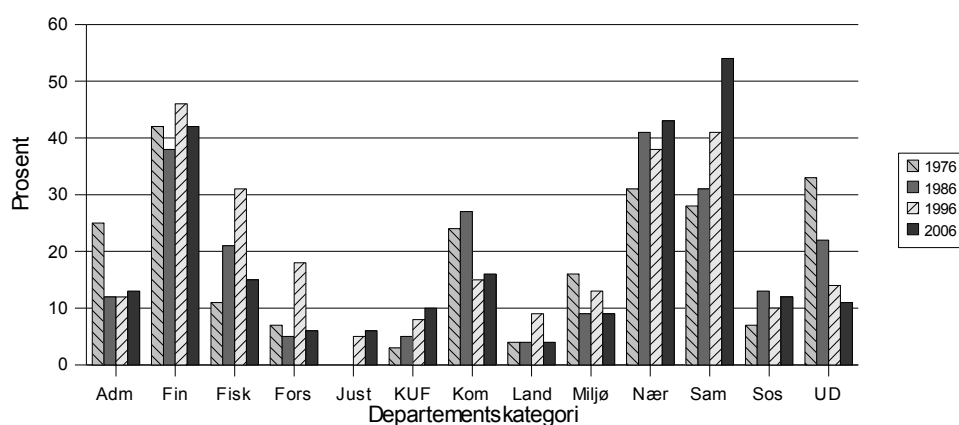
**Tabell 4.12: Spredning for andel jurister, og departement med lavest og høyest andel jurister.**

	1976	1986	1996	2006
<b>Lavest andel jurister</b>	20 % (Forsvar)	9% (Forsvar)	10% (UD)	10% (UD)
<b>Høyest andel jurister</b>	85 % (Justis)	66% (Justis)	52% (Justis)	48% (Justis)
<b>Variasjonsbredde (prosentpoeng)</b>	65	57	42	38
<b>Standardavvik</b>	17,53	13,83	10,48	10,28

Forsvarsdepartementet og UD har over hele perioden hatt svært lav andel jurister mens Justisdepartementet har hatt høyest andel over hele perioden. I tillegg har Finans-, Fiskeri- og Sosial- og helsedepartementene hatt stor andel jurister over hele perioden sammenliknet med de andre departementene. Utviklingen i variasjonsbredden og standardavviket viser at det over tid har blitt større likhet i departementenes juristandel.

## Økonomer

Andelen økonomer har i perioden 1976-1996 holdt seg stabil, men enkelte departementer har hatt noe endringer. Det har vært bl.a. vært en økning i Fiskeri-, Samferdsels- og Forsvardepartementet (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001:31, 33). Hvordan har utviklingen vært for hvert enkelt departement i 2006?



**Figur 4.12: Andel økonomer etter departement. 1976-2006. Prosent.**

Fiskeridepartementet hadde en kraftig økning i andelen økonomer fram til 1996, men utviklingen snudde i 2006 da andelen ble halvert til fra 31% til 15%. En liknende utvikling har foregått i Forsvarsdepartementet (7% i 1976, 18% i 1996 og 6% i 2006). Noen av departementene har hatt en jevn økning i hele perioden, også i 2006. Dette er særlig tydelig for Samferdselsdepartementet, men delvis også for KUF-departementene. I UD er det en klar nedgang fra 33% økonomer i 1976 til 11% i 2006.

**Tabell 4.13: Spredning for andel økonomer, og departement med lavest og høyest andel økonomer.**

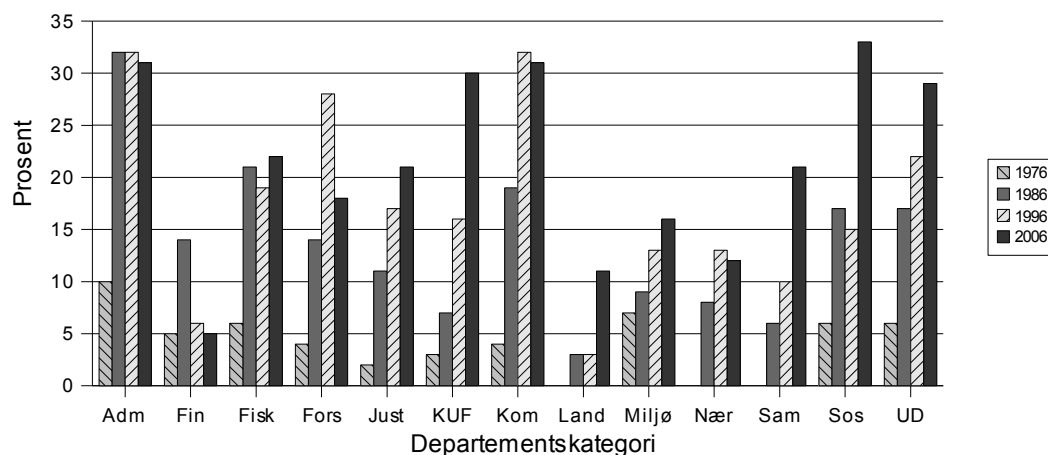
	1976	1986	1996	2006
<b>Lavest andel økonomer</b>	0 % (Justis)	0% (Justis)	5% (Justis)	4% (Landbruk)
<b>Høyest andel økonomer</b>	42 % (Finans)	41% (Næring)	46% (Finans)	54% (Samferdsel)
<b>Variasjonsbredde (prosentpoeng)</b>	42	41	41	50
<b>Standardavvik</b>	12,99	13,01	13,39	15,80

Økonomene har gjennom hele perioden særlig stått sterkt i Finans-, Samferdsels- og Næringsdepartementene og svakt i bl.a. Justis-, Landbruks-, KUF- og

Forsvarsdepartementet. Både variasjonsbredden og standardavviket har holdt seg stabil fra 1976-1996, for deretter å øke noe i 2006. Hovedinntrykket er altså at forskjellene mellom departementene har holdt seg stabile over tid, med en liten økning i 2006.

### Samfunnsvitere

Det har i departementene samlet vært en klar økning i andel samfunnsvitere i hele perioden fra 1976 til 2006. Fram til 1996 er det særlig Administrasjons-, Forsvars- og Kommunaldepartementet som har hatt en økning (Christensen, Lægred og Zuna 2001:33). Videreføres dette i 2006?



**Figur 4.13: Andel samfunnsvitere etter departement. 1976-2006. Prosent.**

Det viser seg at alle tre departementene hadde nedgang i samfunnsviterandelen i 2006. Forsvarsdepartementet hadde en stor nedgang fra 28% i 1996 til 18% i 2006, mens nedgangen i Administrasjons- og Kommunaldepartementet var liten. For mange departementer, deriblant Administrasjonsdepartementene, var det størst økning i 1986.

En god illustrasjon på samfunnsviternes økte betydning i departementene, er at høyeste andel samfunnsvitere i 1976 var 10% (Administrasjonsdepartementene), mens det i 2006 bare var ett departement som hadde under 10% samfunnsvitere (Finansdepartementet med 5%).

**Tabell 4.14: Spredning for andel samfunnsvitere, og departement med lavest og høyest andel samfunnsvitere.**

	1976	1986	1996	2006
<b>Lavest andel samfunnsvitere</b>	0 % (Landbruk, Næring og Samferdsele)	3% (Landbruk)	3% (Landbruk)	5% (Finans)
<b>Høyest andel samfunnsvitere</b>	10 % (Admin)	32% (Admin)	32% (Admin, Kommunal)	33% (Sosial, helse)
<b>Variasjonsbredde (prosentpoeng)</b>	10	29	29	28
<b>Standardavvik</b>	2,92	7,44	8,78	8,58

I 1986 økte forskjellene mellom departementenes samfunnsviterandel kraftig for deretter å holde seg relativt stabile vurdert ut fra variasjonsbredde og standardavvik. Den laveste andelen er på noen få prosent over hele perioden, mens den høyeste andelen er på rundt 30% fra 1986 til 2006. Både i 1976, 1986 og 1996 hadde Landbruksdepartementet lavest andel samfunnsvitere, og Administrasjonsdepartementene hadde høyest andel. Selv om de ikke lenger beholder laveste og høyeste andel i 2006, er de nær ytterpunktene. Ytterpunktene har altså holdt seg stabile, mens det er departementene midt mellom som har fått økt samfunnsviterandel.

#### 4.2.6 Endringer i gjennomsnittlig tjenestetid

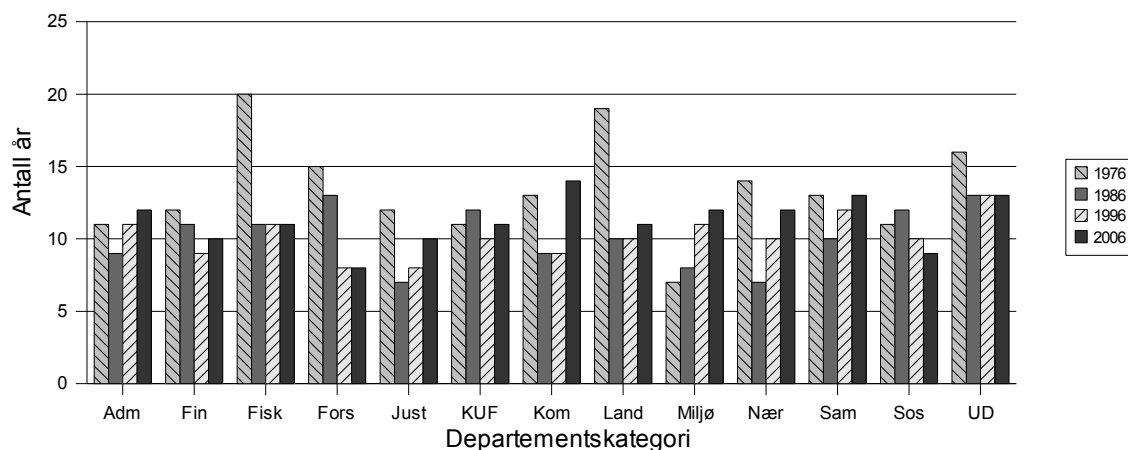
Tabell 4.15 viser at den gjennomsnittlige tjenestetiden har hatt en svak nedgang over tid, men hovedsakelig vært stabil. Nedgangen i 1986 stemmer overens med at det på slutten av 70-tallet skjedde en stor utskifting av ansatte (Christensen og Egeberg 1997a:97). I 2006 skjer det en liten økning i tjenestetiden på ett år, som kan tyde på en viss reduksjon i utskiftingen av ansatte. Det overordnede bildet er allikevel stor stabilitet.

**Tabell 4.15: Gjennomsnittlig tjenestetid, departementene samlet, 1976-2006. Antall år.**

	1976	1986	1996	2006	% -diff 1976-2006
<b>Tjenestetid, år</b>	13	11	10	11	-2
<b>n=</b>	(784)	(1185)	(1305)	(1533)	

Utviklingen i gjennomsnittlig tjenestetid har vært relativt lik i de fleste departementene, med noen klare avvik.





**Figur 4.14: Gjennomsnittlig tjenestetid etter departement. 1976-2006. Antall år.**

Noen departementer hadde en klar generasjonsutskifting mellom 1976 og 1986 og har deretter hatt en gradvis økning av den gjennomsnittlige tjenestetiden. Dette gjelder særlig Justis- og Næringsdepartementene, og til en viss grad Administrasjons- og Samferdselsdepartementet. Det kan tyde på at disse departementene har vært preget av mindre utskifting av ansatte sammenliknet med de departementene som har hatt reduksjon i tjenestetiden over tid.

Mens det i 1976 var fire departementer som hadde en gjennomsnittlig tjenestetid på 15 år eller mer, hadde ingen departementer så høy gjennomsnittlig tjenestetid på de neste målingstidspunktene. I 1976 hadde Fiskeridepartementet høyeste gjennomsnittlige tjenestetid på 20 år, og 1986 og 1996 var høyeste gjennomsnittlige tjenestetid på 13 år, og 14 år i 2006. Dette viser at det med tiden har blitt mindre vanlig med livslang karriere i departementene.

**Tabell 4.16: Spredning for gjennomsnittlig tjenestetid, og departement med lavest og høyest gjennomsnittlig tjenestetid.**

	1976	1986	1996	2006
<b>Lavest gjennomsnittlig tjenestetid</b>	7 år (Miljøvern)	7 år (Justis og Miljøvern)	8 år (Forsvar og Justis)	8 år (Forsvar)
<b>Høyest gjennomsnittlige tjenestetid</b>	20 år (Fiskeri)	13 år (Forsvar og UD)	13 år (UD)	14 år (Kommunal)
<b>Variasjonsbredde (antall år)</b>	13	6	5	6
<b>Standardavvik</b>	3,36	1,99	1,41	1,62

Variasjonsbredden ble halvert fra 1976 til 1986, og har deretter holdt seg stabil rundt fem og seks år. Dette skyldes at Fiskeridepartementet (og Landbruksdepartementet) hadde svært høy gjennomsnittlig tjenestetid i 1976. Standardavviket har blitt redusert fram til 1996, og deretter hatt en liten økning i 2006. Departementene har blitt likere over tid når det gjelder gjennomsnittlig tjenestetid.

Så langt har fokus vært på endringene i hver enkelt variabel. Det er også mulig å vurdere departementenes endringsgrad på et mer overordnet plan ved å se på graden av strukturell og demografisk endring.

### **4.3 Departementenes endringsprofil**

#### **4.3.1 Framgangsmåte**

Departementenes strukturelle og demografiske endringprofil sier noe om grad av endring sammenliknet med departementet med størst endring (beregnes ut fra prosentdifferansene fra tidspunkt 1 til tidspunkt 2). Hvert departement har en strukturell og demografisk endringsprofil. Dette beregnes som gjennomsnittet av endringprofilene til hver enkelt variabel. Departementene har endringprofiler for 1986, 1996 og 2006 og for hele perioden (gjennomsnitt av de tre tidspunktene)<sup>22</sup>. En endringsprofil beskriver graden av endring de siste ti årene (f.eks. endringene fra 1976 til 1986). Se kapittel 3.4.2 for nærmere beskrivelse av hvordan endringsprofilene beregnes.

#### **4.3.2 Strukturell endringsprofil**

Det har over tid skjedd endringer i de strukturelle rammene rundt de ansatte. Den strukturelle endringsprofilen sier noe om i hvilken grad de strukturelle variablene i analysen har vært preget av stabilitet eller endring.

Tabell 4.17 viser hvert enkelt departements strukturelle endringsprofil i 1986, 1996 og 2006, samt for hele perioden (gjennomsnittet av de tre tidspunktene). Det gir et inntrykk av hvor store endringer hvert departement har hatt på hvert tidspunkt og for hele perioden. Tabellen viser også gjennomsnittet av departementenes endringsprofil på hvert tidspunkt, noe som gir en indikasjon på graden av endring for departementene

<sup>22</sup> Det er ingen endringsprofil i 1976 fordi det er det første målingstidspunktet.

samlet. Det er også mulig å se hvordan hvert enkelt departements endringsprofil har endret seg over tid. Pilene i tabellen viser om det har blitt større eller mindre grad av endring for et departement (økt endring eller økt stabilitet). Verdier under 1,67 er små endringer, verdier fra og med 1,67 til 2,33 er moderate endringer mens verdier fra og med 2,33 er store endringer.

**Tabell 4.17: Strukturell endringsprofil for hvert departement. 1986, 1996, 2006.**

	Endringsprofil 1986		Endringsprofil 1996		Endringsprofil 2006	Endringsprofil hele perioden	
Admin	2,24	↘	1,74	↘	1,04	1,67	↗: større endring →: samme endring ↘: mindre endring
Finans	1,85	↘	1,49	↗	1,53	1,62	
Fiskeri	2,60	→	2,60	↘	2,51	2,57	
Forsvar	2,19	↘	1,83	↗	2,13	2,05	
Justis	1,38	↗	1,46	↗	1,72	1,52	
KUF	1,86	↗	1,89	↘	1,60	1,78	
Kommunal	2,08	↘	1,51	↘	1,47	1,69	
Landbruk	2,01	↘	1,89	↘	1,69	1,87	
Miljø	1,82	↗	1,90	↘	1,68	1,80	
Næring	1,57	↘	1,50	↗	1,56	1,54	
Samferdsel	2,11	↘	1,43	↗	1,58	1,71	
Sosial	1,92	↘	1,36	↗	1,50	1,59	
UD	2,10	↘	1,67	↘	1,56	1,77	
Gjennomsnitt	1,98	↘	1,71	↘	1,66	1,78	

Det generelle inntrykket er at det over tid har blitt økt strukturell stabilitet. I 1986 var den gjennomsnittlige endringsprofilen 1,98 og i 2006 var den nede i 1,66 (altså for departementene samlet). I 1986 var det kun Justis- og Næringsdepartementene som hadde små endringer, resten av departementene hadde moderate eller store endringer. Fiskeridepartementet hadde størst endringer (endringsprofil på 2,60). I 1996 er det generelt noe mindre endringer. Fiskeridepartementet hadde fortsatt størst endringer (endringsprofil på 2,60) og Sosial- og helsedepartementene hadde minst endringer (endringsprofil på 1,36). I 2006 har Fiskeridepartementet fortsatt størst endringer (2,51). De resterende departementene har små eller moderate endringer, og Administrasjonsdepartementene har minst endringer (1,04). Fiskeridepartementet har altså hatt størst grad av endring på alle tidspunktene. Sett perioden under ett har det vært størst strukturelle endringer i Fiskeri- og Forsvarsdepartementet, mens Justis- og Næringsdepartementene har hatt minst strukturelle endringer (størst stabilitet).

De aller fleste av departementene har fått økt strukturell stabilitet over tid, eller like stor grad av endring. Det er imidlertid noen avvik fra denne trenden, og

særlig Forsvars- og Justisdepartementet har større endringer i 2006 enn i 1996. Det er Administrasjonsdepartementene som har hatt størst strukturell stabilisering over tid (størst reduksjon i endringsprofilen)

**Tabell 4.18: Gjennomsnittlig endringsprofil hovedfunksjon, stillingsnivå og kollegiale organer. 1986, 1996, 2006.**

	1986	1996	2006	Samlet
<b>Hovedfunksjon</b>	2,00	1,82	1,64	1,82
<b>Stillingsnivå</b>	1,97	1,67	1,64	1,76
<b>Kollegiale organer</b>	1,96	1,65	1,69	1,77

Departementene samlet har fått større stabilitet over tid for alle de tre strukturelle variablene. Kollegiale organer og stillingsnivå hadde riktignok tilnærmet like store endringer i 1996 og 2006. Selv om hovedtendensen for hovedfunksjon er økt stabilitet over tid, gjelder ikke dette for alle hovedfunksjonene. Samordning, enkeltvedtak og kontroll hadde størst endringer i 1996. De tre strukturelle variablene hadde så godt som like store endringer i 1986 og 2006, mens i 1996 var det størst endringer for hovedfunksjon.

### 4.3.3 Demografisk endringsprofil

Det har vært endringer i den demografiske sammensetningen av departementene. Den demografiske endringsprofilen gir en indikasjon på om departementer har vært preget av endring eller stabilitet i de demografiske variablene (kjønn, utdanning og tjenestetid).

Tabell 4.19 viser hvert enkelt departements demografiske endringsprofil i 1986, 1996 og 2006, samt for hele perioden (gjennomsnittet av de tre tidspunktene). Tabellen viser også gjennomsnittet av departementenes endringsprofil på hvert tidspunkt, noe som gir en indikasjon på graden av endring for departementene samlet.

**Tabell 4.19: Demografisk endringsprofil for hvert departement. 1986, 1996, 2006.**

	Endringsprofil 1986		Endringsprofil 1996		Endringsprofil 2006	Endringsprofil hele perioden
Admin	2,11	↘	1,67	↘	1,11	1,63
Finans	1,11	↗	1,89	↘	1,11	1,37
Fiskeri	2,67	↘	2,11	→	2,11	2,30
Forsvar	1,89	↗	2,44	↘	1,67	2,00
Justis	2,00	↘	1,33	↗	1,78	1,70
KUF	1,33	↗	1,89	↘	1,22	1,48
Kommunal	2,44	↘	1,78	→	1,78	2,00
Landbruk	1,78	↘	1,44	↗	1,78	1,67
Miljø	1,78	↗	1,89	↘	1,00	1,56
Næring	2,89	↘	1,78	↘	1,44	2,04
Samferdsel	1,33	↗	2,22	↘	1,56	1,70
Sosial	1,22	↗	1,67	↘	1,33	1,41
UD	2,44	↘	1,22	↗	1,78	1,81
Gjennomsnitt	1,92	↘	1,79	↘	1,51	1,74

↗: større endring  
→: samme endring  
↘: mindre endring

Den gjennomsnittlige endringsprofilen for hvert av tidspunktene har blitt redusert over tid. I 1986 og 1996 var det moderate endringer og i 2006 var det små endringer. Det har altså blitt større demografisk stabilitet over tid for departementene samlet.

I 1986 hadde fire departementer hatt store demografiske endringer og fire departementer hatt små demografiske endringer. Nærings- og Fiskeridepartementet hadde særlig store endringer (endringsprofil på 2,89 og 2,67), mens Finansdepartementet hadde størst stabilitet (endringsprofil på 1,11). I 1996 var det bare Forsvarsdepartementet som hadde store demografiske endringer (endringsprofil på 2,44) og UD hadde minst endringer (endringsprofil på 1,22). I 2006 var det ingen departementer som hadde store demografiske endringer. Fiskeridepartementet hadde hatt størst endringer, med en endringsprofil på 2,11. Miljøverndepartementet var spesielt stabilt i 2006 med en demografisk endringsprofil på 1,00. Fiskeridepartementet har på alle målingstidspunktene vært et av departementene med størst endringer. Sett perioden under hatt har Fiskeri- og Næringsdepartementene hatt størst demografiske endringer, mens Finans- og Sosialdepartementene har hatt minst demografiske endringer.

Den generelle trenden er økt stabilitet over tid, men dette gjelder ikke alle departementene. Finans- og Samferdselsdepartementet er blant departementene med langt større endringer i 1996 enn i 1986, altså økt ustabilitet. UD og

Justisdepartementet er blant departementene med større grad av endring i 2006 enn i 1996. Det er Næringsdepartementene som har hatt størst stabilisering fra 1986 til 2006 (størst reduksjon i endringsprofilen).

**Tabell 4.20: Gjennomsnittlig endringsprofil for kjønn, utdanning og tjenestetid. 1986, 1996, 2006.**

	1986	1996	2006	Samlet
<b>Kjønn</b>	2,15	2	1,62	1,92
<b>Utdanning</b>	1,85	1,69	1,62	1,72
<b>Tjenestetid</b>	1,77	1,69	1,31	1,59

Departementene samlet har det vært størst grad av endring for kjønn, deretter kommer utdanning mens tjenestetid har hatt mest stabilitet. I 1996 var det riktignok like store endringer i utdanning og i tjenestetid, og i 2006 var det like store endringer for kjønn som for utdanning (altså like stor endringsprofil). For alle tre variablene ser man en økt stabilisering over tid, og de har i 2006 små endringer (under 1,67).

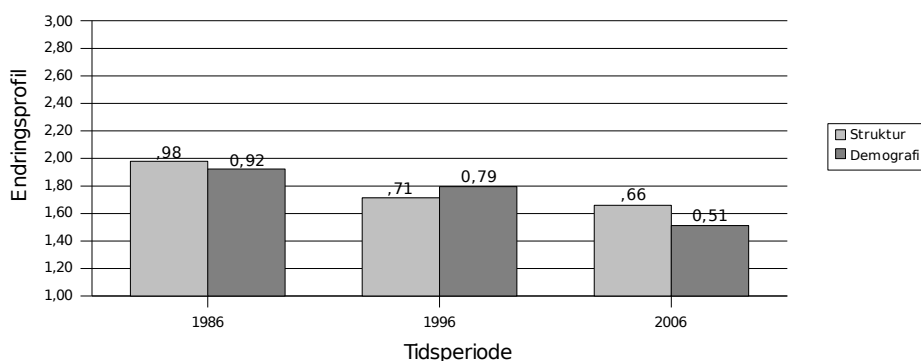
#### 4.3.4 Oversikt over enkeltvariablers endringsprofiler og strukturelle og demografiske endringsprofiler

Gjennomgangen av den strukturelle og demografiske endringsprofilen har gitt inntrykk av at departementene har ulik grad av endring, og at graden av endring varierer for de ulike variablene. Tabellen under gir en oversikt over hvilke departementer som har hatt størst og minst grad av endring for perioden sett under ett, for hver enkelt variabel (både de strukturelle og demografiske).

**Tabell 4.21: Departementene med minst og størst endringer ut fra endringprofil for hele perioden.**

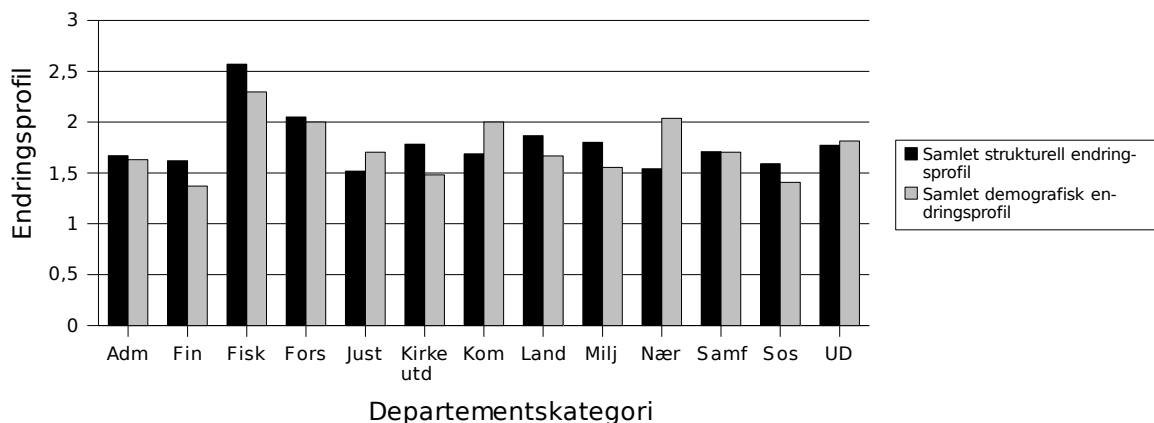
	Departementene med minst endringer	Departementene med størst endringer
<b>Hovedfunksjon</b>	Næring (1,46), Finans (1,58), Miljøvern (1,63), Samferdsel (1,63)	Fiskeri (2,21), Forsvar (2, 21), Landbruk (2,04)
<b>Stillingsnivå</b>	Sosial (1,11), Justis (1,22), Næring (1,33)	Fiskeri (2,67), Forsvar (2,11), Miljøvern (2,11), UD (2,11)
<b>Kollegiale organer</b>	Admin (1,33), Finans (1,50), Justis (1,50), Kommunal (1,50)	Fiskeri (2,83), Kirke-, utdanning og forskning (2,00), Landbruk (2,00)
<b>Kvinneandel</b>	Finans (1,33), Sosial (1,33)	Fiskeri (2,67), Forsvar (2,33), UD (2,33)
<b>Utdanning</b>	Landbruk (1,33), Miljøvern (1,33)	Fiskeri (2,56), Forsvar (2,00), Kommunal (2,00)
<b>Tjenestetid</b>	Admin (1,33), Finans (1,33), Kirke-, utdanning og forskning (1,33), Miljøvern (1,33), Sosial (1,33), UD (1,33)	Næring (2,33), Kommunal (2,00)

Finans-, Miljøvern- og Sosialdepartementene har små endringer (stabilitet) på halvparten av variablene. Fiskeridepartementet har store endringer på alle variablene unntatt tjenestetid og Forsvarsdepartementet har store endringer på fire av variablene. Tabellen gir også et inntrykk av om de ulike variablene har mange små eller store endringer sett hele perioden under ett. Tjenestetid er typisk preget av små endringer ved at seks av departementene har endringsprofil på 1,33. Hovedfunksjon er særlig preget av store endringer. De laveste endringsprofilene for hovedfunksjon er 1,46 (Næring), 1,58 (Finans) og 1,63 (Miljøvern og Samferdsel), altså høyere enn de laveste endringsprofilene for de andre variablene. Har det alt i alt vært større demografiske



**Figur 4.15: Gjennomsnittlig strukturell og demografisk endringsprofil. 1986, 1996, 2006**

Figur 4.15 viser at det har vært tilnærmet like store strukturelle som demografiske endringer for departementene samlet på alle tre tidspunktene. I 1986 var den strukturelle endringsprofilen såvidt større enn den demografiske (0,06 skalaverdier større). I 1996 var de demografiske endringene såvidt større (0,08 skalaverdier) og i 2006 var igjen de strukturelle endringene størst, med en differanse på 0,15 skalaverdier. Det er kun i 2006 det kan sies å være en klar forskjell mellom graden av strukturelle og demografiske endringer.



**Figur 4.16: Departementenes samlede strukturelle og demografiske endringsprofil for hele perioden.**

Figuren over viser hvert departements strukturelle og demografiske endringsprofil for hele perioden. Det viser seg at at Justis-, Utenriks-, Nærings- og Kommunaldepartementet er de eneste departementene med større demografiske enn strukturelle endringer sett perioden under ett. Administrasjons-, Forsvars-, Samferdsels- og Utenriksdepartementene har hatt tilnærmet like store strukturelle og demografiske endringer. De andre departementene har hatt noe større strukturelle enn demografiske endringer. Alt i alt har Fiskeridepartementet hatt størst endringer.

Det ser ut til å være relativt lite korrelasjon mellom departementenes strukturelle og demografiske endringsprofil. I 1986 er korrelasjonen (pearsons  $r$ ) på 0,16 og i 1996 er korrelasjonen 0,28. Den strukturelle og demografiske endringsprofilen behandles derfor som to variabler i regresjonsanalysen. I 2006 var riktignok korrelasjonen høyere, på 0,62.

#### 4.3.5 Oppsummering

Gjennomgangen av endringene i departementenes strukturelle og demografiske organisering gav et bilde av at det har skjedd endringer over tid, men ikke alle variablene har endret seg like mye. Departementene har endret seg i ulik grad. Det er noen tilfeller der det kan være stabilitet for departementene samlet, men allikevel



endringer for enkeltdepartementer.

Mange av hovedfunksjonene har holdt seg stabile for departementene samlet, men med endringer for enkeltdepartementer (som da ofte går i ulike retninger). Tydeligste utviklingen er reduksjon i enkeltvedtak og økning i planlegging og samordning. Fiskeri-, Landbruks- og Næringsdepartementene har hatt særlig kraftig nedgang i enkeltvedtak. Økningen i planlegging har vært særlig stor i Forsvarsdepartementet, mens Kommunaldepartementet hadde en relativt stor nedgang i 2006. Samordning har særlig økt i Landbruksdepartementet og blitt redusert kraftig i Fiskeridepartementet i 2006. Stillingsnivået har endret seg over tid, med en reduksjon i konsulentnivå og økning i mellomledernivå. I 2006 har Forsvarsdepartementet minst pyramideformet stillingshierarki mens Landbruksdepartementet hadde mest pyramideformet hierarki. Det har skjedd en økning i deltakelsen i kollegiale organer innad i departementene og på tvers av departementene fram til 1996, og en liten nedgang i 2006. Fiskeridepartementet har hatt særlig stor økning fram til 1996 for kollegiale organer innad i departementene mens det har vært særlig stor økning i kollegiale organer på tvers av departementene i Landbruksdepartementet.

Andelen kvinner i departementene har økt kraftig over tid, men økningen i 2006 var noe svakere. Økningen over tid har vært minst i Forsvars- og Næringsdepartementene. Noen departementer hadde nedgang i kvinneandelen i 2006. Det har skjedd en reduksjon i andelen jurister, men andelen holdt seg stabil i 2006. Noen departementer, særlig Fiskeridepartementet har hatt økning i juristandelen i 2006. Andelen økonomer har vært stabil, med en liten nedgang i 2006. Over tid har Samferdselsdepartementet hatt stor økning mens UD har hatt stor nedgang. Samfunnsviterandelen har økt i hele perioden, men minst i Finans- og Landbruksdepartementet. Den gjennomsnittlige tjenestetiden ble noe redusert i 1986, men har deretter vært relativt stabil.

Departementenes endringsprofiler gir en indikasjon på at det har blitt økt stabilitet over tid. Det har vært tilnærmet like store endringer i struktur og demografi. Det har vært størst stabilitet i den gjennomsnittlige tjenestetiden. Fiskeridepartementet har hatt store strukturelle og demografiske endringer over hele perioden, mens Finans- og Sosial- og helsedepartementene har vært blant departementene som har hatt størst

grad av strukturell og demografisk stabilitet.

Dette kapitlet danner det empiriske grunnlaget for drøftingen av oppgavens problemstillinger om utviklingen i departementenes organisering og grad av organisatorisk endring. I neste kapittel skal disse problemstillingene drøftes.

# Kapittel 5 Analyse av utviklingen i departementenes organisering

## 5.1 Innledning

I dette kapitlet drøftes følgende problemstillinger:

*”Hvordan har departementenes strukturelle og demografiske organisering utviklet seg i perioden 1976-2006? I hvilken grad har departementenes organisering vært preget av endring eller stabilitet?”*

Utviklingen i den strukturelle og demografiske organiseringen ble beskrevet i forrige kapittel, og dette kapitlet starter med å drøfte hovedtrekk i utviklingen ut fra hypotesene som ble utledet i kapittel 2 (se oppsummeringstabell i kapittel 2.7.4). Det fokuseres særlig på utviklingen i 2006. Deretter skal det diskuteres i hvilken grad departementenes organisering har vært preget av endring eller stabilitet. Graden av strukturell og demografisk endring skal diskuteres for departementene samlet, og det skal diskuteres i hvilken grad det har vært forskjeller i departementenes endringer. Det empiriske grunnlaget fra forrige kapittel er omfattende og diskusjonen tar kun for seg hovedtrekk i utviklingen.

## 5.2 Forventet og faktisk organisatorisk utvikling

### 5.2.1 Strukturell organisering

Utviklingen i *hovedfunksjonene* i 2006 er i stor grad som forventet. Det er en fortsatt nedgang i andelen tjenestemenn med enkeltvedtak som hovedfunksjon og økning i planlegging og samordning. Denne utviklingen er i tråd med den gjeldende forvaltningspolitikken i etterkrigstiden med at departementene skal være sekretariater for den politiske ledelse og rutinesaker skal flyttes ut av departementene (Lægreid m.fl. 2003:13, 14). Noen departementer har imidlertid hatt en annerledes utvikling.

Det har på ulike tidspunkt skjedd en økning i enkeltvedtak i Justis-, Samferdsels- og Utenriksdepartementet. Dette kan tyde på at saksområdene til disse departementene har skapt behov for arbeid med enkeltvedtak. Det kan ha skjedd

omorganiseringer der ansvaret for enkeltvedtak har blitt nyopprettet eller flyttet til departementene fra underliggende instanser. Dette var tilfelle i 1990 da Justisdepartementet fikk opprettet Utlendingsavdelingen med ansvar for klager knyttet til saker etter Utlendingsloven. Dette bidro til en økning i andel tjenestemenn med enkeltvedtak. I 2001 ble avdelingen nedlagt og nyopprettede Utlendingsnemnda overtok som klageorgan (Forvaltningsdatabasen 2007). Konsekvensen av dette er at Justisdepartementet hadde en nedgang i enkeltvedtak i 2006.

Kommunaldepartementet hadde i 2006 en kraftig reduksjon i andelen tjenestemenn med planlegging, noe som kan tyde på at det innen kommunal- og regionalområdet har vært mindre behov for å utredning og planlegging. En mulig forklaring er at Kommunaldepartementet i 1996 hadde ansvar for arbeids- og innvandrings saker. Disse sakene hører i 2006 til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (Forvaltningsdatabasen 2007), som inkluderes departementskategorien Sosial- og helsedepartementene. Denne departementskategorien har i 2006 en økning i andelen tjenestemenn med planlegging. Kommunaldepartementets reduksjon i planlegging kan derfor skyldes flytting av planleggingsansvar mellom departementer forutsatt at det har vært stort planleggingsbehov i arbeids- og innvandrings saker.

Fiskeridepartementet hadde i 2006 en halvering i andel tjenestemenn med samordning som hovedfunksjon. Departementets rolle kan ha blitt forandret fra 1996 til 2006 og dermed redusert behovet for samordning. Det er vanskelig å si hva som kan være forklaring på et redusert samordningsbehov i fiskeripolitikken.

*Stillingshierarkiet* har forandret seg mye over tid, og i 2006 var det større andel på mellomledernivå enn på konsulentnivå i alle departementer unntatt Landbruks-, Miljøvern- og Sosial- og helsedepartementene. Et pyramideformet stillingshierarki innebærer at avansementsmulighetene reduseres når stillingsnivået øker. Gode avansementsmuligheter er ett av flere forhold som styrker departementenes disiplineringsmuligheter (Lægreid og Olsen 1978:123, 124). En mulig konsekvens av at det har blitt større andel på mellomledernivå enn på konsulentnivå er derfor styrkede disiplineringsmuligheter. Endringene i stillingshierarket skyldes i hovedsak flere rådgiverstillinger. Noe av hensikten med rådgiverstillinger er å gi alternative

karrièreveier med høyere lønn uten lederansvar (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1991:28). Rådgiverstillingene er særlig rettet mot tjenestemenn som ønsker en mer faglig fri stilling framfor lederansvar (Christensen og Egeberg 1997a:91). Siden formålet er å kunne belønne og motivere ekstra, kan disiplineringmulighetene ha blitt styrket. Dette taler for at de fleste departementene har fått økte disiplineringmuligheter, mens disiplineringmulighetene er svakere i Landbruks-, Miljøvern- og Sosial- og helsedepartementene. Disiplineringmulighetene avhenger imidlertid også av om det forekommer mye inntak til høyere stillinger utenfra (altså ikke gjennom internt opprykk) (Lægneid og Olsen 1978:125). Større andel på mellomledernivå enn konsulentnivå indikerer at det er blitt vanligere å rekruttere utenfra til mellomledernivå. Dette taler for at disiplineringmulighetene kan ha blitt svekket. Det var en svak reduksjon i toppledernivå i 1996, men andelen var uendret i 2006. Dette kan skyldes at den nedre grensen er nådd, at det ikke kan skje en videre reduksjon i toppledernivå. En alternativ forklaring på nedgangen i 1996 er at tjenestemenn med direktørtitler plasseres på toppledernivået i 1976 og 1986, men på mellomledernivået i 1996 (Christensen, Lægneid og Zuna 2001:38). Dette er også tilfelle i 2006.

Fram til 1996 skjedde en økning i *deltakelsen i kollegiale organer*. I 2006 skjedde det imidlertid en nedgang på fire prosentpoeng for både kollegiale organer innad i og på tvers av departementene. I følge Christensen og Egeberg (1997a:92) er hovedårsaken til den økende bruken av kollegiale organisasjonsformer økt kompleksitet og sammenheng i saker, noe som skaper samordningsbehov. Det er imidlertid liten grunn til å tro at nedgangen i 2006 skyldes redusert samordningsbehov. Nedgangen er overraskende siden det har blitt stadig sterkere fokus på at New Public Management-reformene (NPM) har skapt økt koordineringsbehov (Christensen og Lægneid 2007).

### **5.2.2 Demografisk organisering**

*Andelen kvinner* har økt i hele perioden, men økningen i 2006 var ikke like sterk som tidligere. Fire departementer hadde en nedgang i andelen kvinner i 2006, særlig Fiskeri- og Forsvarsdepartementet. På den ene side kan det sies å være naturlig at

kvinneandelen med tiden stabiliserer seg rundt 50% siden halvparten av befolkningen er kvinner. På den annen side tilsier økningen i kvinneandelen innen høyere utdanning (særlig samfunnsvitenskap) (Kristiansen og Sandnes 2006:10, 11), at kvinneandelen kan fortsette å øke. Den lave økningen i 2006 er derfor noe uventet. Det er kun 26% kvinner i Forsvardepartementet i 2006. Det kan indikere at Forsvarsdepartementet ikke lenger er like attraktiv arbeidsplass for kvinner. Mulige forklaringer kan være endringer i departementets arbeidsoppgaver og saksområder, eller at endrede kompetansekrav gjør kvinners utdanningsbakgrunn mindre relevant.

Tidligere studier har vist at *utdanningsbakgrunnen* har endret seg ved at andelen jurister har blitt redusert og andelen samfunnsvitere har økt mens andelen økonomer har holdt seg stabil fra 1976 til 1996 (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001:31). Christensen, Læg Reid og Zuna (2001:124, 125) la fram hypoteser om at andelen jurister enten kan fortsette å synke eller øke, at andelen samfunnsvitere vil fortsette å øke, og at andelen økonomer fortsatt vil holde seg stabil eller øke. Det viser seg at andelen jurister holdt seg stabil i 2006, andelen økonomer ble redusert og andelen samfunnsvitere fortsatte å øke. Andelen samfunnsvitere er i 2006 høyere enn andelen jurister, en god indikasjon på at juristenes dominans er over, til tross for at andelen jurister har holdt seg uendret i 2006.

Deregulering og regelforenkling har vært viktig i forvaltningspolitikken siden 1980-tallet, men har vist seg å være vanskelig i praksis. Tilpasningen til EU og EØS har skapt økt regulering siden dette er regelproduserende institusjoner, og nye kontrollformer har skapt nye regelverk og reguleringer (Christensen og Læg Reid 1998:94). Dette kan ha skapt økt behov for juridisk kompetanse, og dermed en stabilitet i andel jurister i 2006. I noen departementer har andelen jurister økt i 2006, særlig i Fiskeridepartementet. Fiskeripolitikken er preget av omfattende lovverk, økte reguleringer og internasjonale avtaler (blant annet EØS-avtalen) (St. meld. 1997-98). Dette kan tenkes å bidra til økt behov for juridisk kompetanse.

Nedgangen i andelen økonomer i 2006 er overraskende fordi det har vært økt fokusering på økonomireglementet, departementenes eierstyring av statlige selskaper og foretak, bruker-orientering og konkurranseutsetting (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001:125; Christensen og Læg Reid 2001; Grøndahl 1999:270). Økonomene slutter seg

imidlertid i liten grad til modernisthensyn (bl.a. brukerorientering, kostnadseffektivitet og produktivitet og fornyelse og omstilling) (Christensen og Læg Reid 1998:62, 67). I noen departementer har andelen økonomer blitt redusert i hele perioden eller deler av perioden. Dette gjelder særlig UD, og blant annet Forsvarsdepartementet i 2006. I UD er nedgangen knyttet til en økning i andelen samfunnsvitere, noe som tyder på at utenrikspolitikken har blitt stadig mer rettet mot bredere hensyn enn kun økonomiske forhold. I Forsvarsdepartementet har det samtidig skjedd en nedgang i andelen samfunnsvitere, så her er det andre forhold som forklarer nedgangen i andelen økonomer. Sikkerhetspolitikken har blitt preget av økte utfordringer, særlig knyttet til internasjonale operasjoner, økte utfordringer i nordområdene og internasjonal terror (NOU 2007). Forsvarsdepartementet har blitt berørt av denne utviklingen og kan ha skapt behov for ny kunnskap og kompetanse. Dette kan ha endret rekrutteringsmønsteret.

Det har tidligere blitt påvist at det var et generasjonskifte i departementene mellom 1976 og 1986, og at det fram til 1996 har vært stabilitet (Christensen og Egeberg 1997a:97). Det viser seg imidlertid at nedgangen i 1996 er liten, og at det i 2006 har skjedd en liten økning på ett år. Alt i alt har altså den gjennomsnittlige tjenestetiden vært preget av stabilitet. Etter generasjonsutskiftingen på slutten av 1970-tallet ville det skjedd en gradvis økning i den gjennomsnittlige tjenestetiden dersom det hadde vært lite utskifting. Stabiliteten tyder altså på relativt stor utskifting av ansatte. Samtidig tyder den lille økningen i 2006 på at utskiftingen har blitt noe redusert. Dette kan indikere at departementene har blitt mer attraktive som arbeidssted. Dette er særlig tydelig i Kommunaldepartementet der den gjennomsnittlige tjenestetiden har økt med fem år i 2006.

### **5.3 Organisatorisk endring eller stabilitet**

#### **5.3.1 Endring eller stabilitet for departementene samlet**

Departementene (og forvaltningen generelt) har blitt sett på som institusjoner preget av stabilitet, tradisjoner og rigiditet. Samtidig har det også skjedd endringer, og det har over lang tid vært endringsforsøk og omorganiseringer (Christensen m.fl. 2004:130;

Læg Reid og Roness 1997:2). I hvilken grad har departementenes organisering vært preget av endring eller stabilitet? Departementenes strukturelle og demografiske endringsprofiler<sup>23</sup> gir en indikasjon på departementenes grad av endring sammenliknet med departementene med størst endringer, mens dette bildet kan nyanseres ved å se på endringene i de enkelte variablene.

NPM-reformbølgen som startet på 1980-tallet har bidratt til en rekke ulike reformprogrammer og en del faktiske endringer (Christensen 2006:223). Endringsprofilene for departementene samlet viser at det var størst strukturelle og demografiske endringer i 1986. Deretter har det skjedd en gradvis stabilisering over tid. Tatt i betraktning at NPM-bølgen kom til Norge på 80-tallet, kan det stemme at det var størst grad av endringer fra 1976 til 1986. Det tok imidlertid lang tid før NPM fikk godt fotfeste i Norge, og det var ofte vanskelig å få iverksatt reformprogrammene. Endringene var i hovedsak gradvise og kontinuerlige. Det var hovedsakelig etter 2001 at det ble gjennomført flere og mer omfattende reformer (Christensen 2006:223). Det er derfor noe overraskende at det var størst endringer i 1986 og ikke senere. En mulig forklaring er at det fra 1976 til 1986 var en stor utskifting av ansatte, som følge av at en stor gruppe jurister gikk av med pensjon (Christensen og Egeberg 1997a:97). Dette kan ha gitt særlig utslag for de demografiske endringene, siden det må skje en utskifting av ansatte for at demografiske endringer skal være mulig. Demografiske endringer innebærer nettopp at nyansatte har forskjellige demografiske kjennetegn enn de som sluttet.

Det viser seg å være tilnærmet like store strukturelle og demografiske endringer i departementene, men det er riktignok noe større strukturelle endringer enn demografiske i 1986 og 2006. Dette er naturlig ut fra et instrumentelt virkemiddelperspektiv. Uavhengig av om endringene skyldes forvaltningspolitikk eller ikke, er det generelt lettere å endre de strukturelle rammene rundt de ansatte enn å endre sammensetningen av forvaltningsstaben. Det er mulig å gjøre endringer i hovedfunksjon, stillingshierarki og deltakelse i kollegiale organer uten at det involverer utskifting av ansatte. Demografiske variabler som kjønn, utdanning og tjenestetid kan bare endres gjennom utskifting av ansatte. For å få demografiske

---

<sup>23</sup> Se kapittel 3.4.2 for hvordan endringsprofilene er beregnet.



endringer må rekrutteringsmønstrer endres (Lægroid 1989a:10). Rekrutteringsprosessen innebærer imidlertid veletablerte normer, rutiner og regler, og responderer derfor ikke så raskt på endrede politiske signaler (Lægroid 1994:11). Demografiske endringer er mer et resultat av tilbud og etterspørsel på arbeidsmarkedet enn bevisst forvaltningspolitikk (Lægroid 1989c). I 1996 var det noe større demografiske endringer enn strukturelle endringer. Dette kan bety at det enten var spesielt store demografiske endringer og/eller at det var spesielt små strukturelle endringer. Det er overraskende at dette skjer i 1996 og ikke i 1986, siden det i 1986 hadde vært spesielt stor utskifting av ansatte. Forskjellene er imidlertid små, det er kun 0,08 skalapoeng større demografisk endringsprofil enn strukturell endringsprofil.

Hvor store strukturelle og demografiske endringer har det vært for departementene samlet? Endringsprofilene for departementene samlet har ikke oversteget 2,00. Dette innebærer at det ikke har vært store strukturelle og demografiske endringer i henhold til endringsprofilenes skalainndeling. I 1986 og 1996 var det moderate endringer (noe mindre endringer i 1996 enn i 1986) og i 2006 var det små endringer<sup>24</sup>. Til tross for stor reformaktivitet i forvaltningen, har departementenes organisering altså ikke vært preget av store endringer. Dette kan henge sammen med at store deler av forvaltningspolitikken ikke berører den typen organisering som studeres i denne oppaven. Mange reformer har vært mer rettet mot statens forretningsvirksomhet og tjenesteyting, blant annet privatisering, konkurranseutsetting, brukerorientering etc. (Christensen og Lægroid 2001: 96-99, 104; Grøndahl 1999:270).

Vurderingen av endringsgrad er relativ. Om en endring oppfattes som stor eller liten avhenger av hva som er sammenlikningsgrunnlaget. Endringsprofilene i denne oppgaven har departementet med størst endring som sammenlikningsgrunnlag. Det har altså vært moderate til små strukturelle og demografiske endringer i departementene sammenliknet med departementene med størst endringer på de enkelte variablene. Dette innebærer at en høy endringsprofil for departementene samlet i praksis betyr at mange departementer har tilnærmet like store endringer som departementene med størst endringer, mens en lav endringsprofil vil si at det er få

<sup>24</sup> Små endringer er endringsprofil fra 1 til 1,67, moderate endringer er fra og med 1,67 til 2,33 og store endringer er 2,33 eller høyere.

departementer som har tilnærmet like store endringer som departementene med størst endringsgrad. Departementene med størst endringer "tildeles" store endringer i beregningen uavhengig av hvor mange prosentpoeng endringen var på. Problemet med dette er at det ikke har noen betydning for endringsprofilen om departementet med størst endringer har hatt endring på f.eks. fem eller 45 prosentpoeng. Dette er ikke mulig å unngå uten å ha en ekstern målestokk for endring. En slik målestokk ville vært problematisk å utforme fordi det er vanskelig å finne en objektiv vurdering av hva som er store og små endringer.

### **5.3.2 Grad av endring i de ulike variablene**

De ulike variablene har noe ulik grad av endring sett perioden under ett, og departementene samlet. Det har vært størst endringer for kjønn (andel kvinner), deretter de strukturelle variablene, utdanningstype og minst grad av endring i tjenestetid.

Den sterke økningen i kvinneandelen er ikke i hovedsak et resultat av bevisst rekrutteringspolitikk i form av kjønnskvoltering, men mer sannsynlig et resultat av økt kvinneandel i høyere utdanning og at kvinner søker seg til offentlig forvaltning (Læg Reid 1994:12, 13). Dette forklarer hvorfor det har vært størst endringer i kjønns sammensetningen til tross for at den demografiske organiseringen er vanskeligere å endre enn den strukturelle.

De strukturelle variablene har også hatt relativt store endringer. Strukturelle endringer kan gjennomføres for å påvirke departementenes funksjon og virkemåte. Særlig prioritering av ulike hovedfunksjoner kan få konsekvenser for departementenes rolle, og dette kan forklare hvorfor hovedfunksjonene har vært preget av endringer. Dette gjelder i hovedsak enkeltvedtak, planlegging og samordning. En reduksjon i arbeidet med enkeltvedtak og økning i planlegging og samordning har vært virkemidler for å styrke departementenes rolle som sekretariat for politisk ledelse (Christensen og Egeberg 1997a:101). De andre hovedfunksjonene har holdt seg relativt stabile over tid (regnskap/kontroll, lovarbeid, informasjonsarbeid og budsjettering). Dette er grunnleggende funksjoner som i større eller mindre grad er nødvendige i alle departementene, og de har derfor ikke vært like relevante som

forvaltningspolitiske virkemidler.

Endringene i stillingshierarkiet og deltakelsen i kollegiale organer kan forstås ut fra den forvaltningspolitiske utviklingen. NPM har fokusert på at offentlig sektor bør ta i bruk organisasjonsmodeller og styringsformer fra privat sektor (Christensen m.fl. 2004:15). Det har vært en reaksjon på problemene i den ”gamle offentlige sektor”, blant annet effektivitetsproblemer (Christensen 2006:215). Den byråkratiske hierarkiske organiseringen skulle svekkes for å få økt fleksibilitet og effektivitet. Endringer i stillingshierarkiet (blant annet flere rådgiverstillinger) og økt bruk av kollegiale organer (arbeids- og prosjektgrupper) kan tenkes å være virkemidler for å oppnå dette. Formålet med kollegiale organer er blant annet å forbedre samordningen (Christensen og Egeberg 1997a:92). Disse forholdene kan bidra til å forklare hvorfor det har skjedd endringer i stillingshierarkiet og kollegiale organer.

De ansattes utdanningsbakgrunn har endret seg over tid, men det har vært mindre grad av endring enn i andel kvinner og i de strukturelle variablene. En mulig forklaring er at det har vært større endringer i kjønns sammensetningen enn utdanningssammensetningen av søkermassene til utlyste stillinger i departementene. På den ene siden kan endringene i utdanningsbakgrunn skyldes bevisst redusert rekruttering av jurister til fordel for bl.a. samfunnsvitere for å redusere regelstyringen og øke mål- og resultatstyringen. På den annen side kan departementenes etterspørsel etter ulike typer utdanningsbakgrunn påvirkes sterkt av utenforstående faktorer. Tjenestemennenes utdanningsbakgrunn kan ha blitt påvirket av den økte differensieringen av høyere utdanning, spesielt med flere samfunnsvitere ut i arbeidsmarkedet. Dette har bidratt til at det har blitt lavere andel jurister blant søkere til stillinger i departementene (Christensen, Lægroid og Zuna 2001:10). Selv om andelen økonomer har holdt seg stabil for departementene samlet, har det vært endringer for enkeltdepartementer, noe som bidrar til å øke graden av endring i utdanningsbakgrunn.

Det har vært minst endringer i den gjennomsnittlige tjenestetiden, noe som ikke er overraskende i forhold til hvor vanskelig det er å endre denne demografiske variabelen. Det kan ha vært et forvaltningspolitisk ønske om å øke utvekslingen av ansatte mellom offentlig og privat virksomhet, og redusere graden av livslange

ansettelsesforhold. Det er imidlertid ikke lett å føre en bevisst forvaltningspolitikk for å få tjenestemennene til å bli lengre eller kortere i departementene enn hva som er ”naturlig”. Den markerte nedgangen fra 1976 til 1986 kan i hovedsak forklares av en naturlig generasjonsutskifting. I tillegg til denne generasjonsutskiftingen kan nedgangen over tid i tjenestetiden ses som naturlig konsekvens av at færre ønsker å jobbe på samme arbeidsplass hele livet. Det har vært en økning i jobbtilbud og slutteplaner blant tjenestemennene, i hovedsak 1976 til 1986 (Christensen og Egeberg 1997a:98).

Forskjellene i endringsgraden mellom de ulike variablene er derfor både knyttet til i hvilken grad variablene er relevante som forvaltningspolitiske virkemidler og hvor mye variablene blir påvirket av ytre forhold. De demografiske variablene er i stor grad avhengig av ytre forhold som påvirker rekrutteringen. Andel yrkesaktive kvinner og andel kvinner med høyere utdanning har økt kraftig over tid, som kan forklare hvorfor det har vært en særlig stor endring av kvinneandelen i departementene. De små endringene i tjenestetid er også knyttet til at det er vanskelig å påvirke hvor lang karriere tjenestemenn ønsker å ha i departementene. Bildet av departementenes grad av endring kan nyanseres ved å se på forskjeller mellom departementene.

### **5.3.3 Forskjeller mellom departementenes endringsgrad**

Det har blitt økt strukturell og demografisk stabilitet over tid, og dette gjelder de fleste departementer. Noen har riktignok hatt svingninger, men hovedtrenden er økt stabilitet. Justisdepartementet er eneste departement som har hatt en lineær økning i endringsgraden, fra små strukturelle endringer i 1986 til moderate strukturelle endringer i 2006. Dette kan skyldes at Justisdepartementet tradisjonelt har vært et departement preget av stabilitet og tradisjoner, mens det fra slutten av 90-tallet har vært en rekke omorganiseringer og forsøk på å skape ”Det nye Justisdepartement” (Christensen m.fl. 2004:149; Statskonsult 2003:3).

Departementene samlet har vært preget av moderate og små endringer, men dette gjelder ikke alle departementene (ut fra deres endringsprofiler). Fiskeridepartementet peker seg ut som det departementet som har hatt størst

strukturelle og demografiske endringer. Departementet har størst grad av endring på alle enkeltvariablene unntatt gjennomsnittlig tjenestetid. En mulig forklaring på den store graden av endringer kan være at det har vært store endringene i fiskerinæringen og Fiskeridepartementets rolle. Det kan tenkes at store endringer i et departements saksområder bidrar til strukturelle og demografiske endringer. Fiskeridepartementet er et sektordepartement, som er klart knyttet til en bestemt sektor. Er de store endringene i Fiskeridepartementet en indikasjon på at sektordepartementer har større grad av endring enn samordningsdepartementer?

Fiskeri-, Forsvars- og Landbruksdepartementet er sektordepartementer (Zuna 1998:52), som altså er tett knyttet til bestemte saksområder (sektorer). Finansdepartementet er eneste departement med sterk horisontal koordineringsmakt, men Administrasjons-, Justis-, Kommunal-, Miljøvern-, og Utenriksdepartementene har også noe samordningsansvar (Christensen og Lægreid 2007:4). De resterende departementene har i større grad en kombinasjon av samordnings- og sektoransvar. Siden sektordepartementer er tett knyttet til et bestemt og avgrenset saksområde, kan det tenkes at deres organisering vil bli påvirket av graden av endringer i saksområdet. Forandringer i omgivelser og saksområder gjør det nødvendig å endre politikken og departementenes virkemåte (beslutningsatferd). Dette kan også involvere endringer i den strukturelle og demografiske organiseringen. Ut fra dette kan det være en sammenheng mellom grad av endringer i et departements saksområder og endringer i departementets struktur og demografi. Siden samordningsdepartementer i større grad er knyttet til flere saksområder gjennom deres samordningsansvar, kan det tenkes at endringer i enkelte saksområder får færre konsekvenser for departementenes organisering. Samordningsdepartementene kan dermed forventes å være mer preget av stabilitet enn sektordepartementene.

Som nevnt ovenfor har Fiskeridepartementet vært preget av ustabilitet og endringer i organiseringen, samtidig som det har vært store endringer i departementets saksområder. Forsvarsdepartementet er også et av departementene med størst strukturelle og demografiske endringer. Forsvarspolitikken og Norges trusselbilde er forandret mye de siste tiårene, blant annet som følge av avslutningen av den kalde krigen, Sovjetunionens fall og det økte fokuset på terror etter 11. september 2001.

Forsvaret har fått en ny rolle og nye arbeidsoppgaver, særlig i forhold til økt deltakelse i internasjonale militære operasjoner (NOU 2007). Landbrukspolitikken har også vært preget av store forandringer, bl.a. i forbindelse med WTO og internasjonalisering. Tidligere var beskyttelse av landbruket et viktig element i Landbruksdepartementet, men på 1980- og 1990-tallet ble det langt større fokus på forbrukerinteresser og norske ekspertinteresser. Markedet og internasjonale forhandlinger fikk en viktigere rolle i politikken, rammebetingelsene for landbruket var blitt endret (Veggeland 2000:62-64). Det kan se ut til at disse endringene ikke har bidratt til like store endringer i de strukturelle og demografiske variablene som var tilfelle for Fiskeri- og Forsvarsdepartementet. Landbruksdepartementet har riktignok hatt tredje størst strukturelle endringer for perioden samlet, men de demografiske endringene har vært under gjennomsnittet (for perioden samlet). Det er i hovedsak hovedfunksjonene og deltakelse i kollegiale organer som har hatt størst endringer, noe som tyder på behov for nye arbeidsoppgaver og arbeidsformer. Et eksempel er at andelen tjenestemenn med samordning som hovedfunksjon har økt kraftig fra 1986 til 2006. Dette kan knyttes til den økte fokuseringen på å se ulike interesser i sammenheng i stedet for en ensidig beskyttelse av landbruksinteressene (Veggeland 2000:62. 63). Det ser altså ut til at departementene med store organisatoriske endringer også har hatt store endringer i deres saksområde.

Alle samordningsdepartementene har under gjennomsnittlig strukturell endringsgrad, med unntak av Miljødepartementet (endringsprofil for perioden samlet). Det er imidlertid flere av de øvrige departementene (i "mellomkategorien") som har under gjennomsnittlig endringsgrad. Justisdepartementet har hatt minst grad av strukturelle endringer, mens Finansdepartementet har fjerde lavest strukturell endringsprofil. Dette taler for at samordningsdepartementer har mer strukturell stabilitet enn sektordepartementer, men at det er lite som skiller disse departementene fra de øvrige departementene ("mellomkategorien"). Denne tendensen gjelder også for de demografiske endringene. De fleste av samordningsdepartementene har mindre enn gjennomsnittlige demografiske endringer for perioden samlet, mens Kommunal- og Utenriksdepartementene har klart større endringer enn gjennomsnittet. Det er relativt små demografiske endringer i Sosial- og helsedepartementene og KUF-

departementene. Dette er departementer med både samordnings- og sektoransvar ("mellomkategorien"). Finansdepartementet har riktignok klart størst demografisk stabilitet, noe som stemmer overens med at dette departementet har størst samordningsansvar. Til tross for dette er det vanskelig å konkludere med at samordningsdepartementer har stor grad av demografisk stabilitet sammenliknet med andre departementer.

For mange av variablene har det skjedd en reduksjon i forskjellene mellom departementene over tid, de ulike departementene har fått likere organisering. Dette er særlig tilfelle for andelen tjenestemenn med enkeltvedtak som hovedfunksjon, til dels andelen med samordning, kollegiale organer innad i departementene, andelen jurister og gjennomsnittlig tjenestetid. Andre trekk ved organiseringen har blitt mer forskjellige i departementene over tid, særlig andelen økonomer og andelen samfunnsvitere. Departementene har derfor fått likere organisering på noen områder, mens de har blitt mer forskjellige på andre områder.

Departementene har altså vært preget av både endring og stabilitet. Noen departementer har hatt spesielt store endringer, mens andre i større grad har vært preget av stabilitet. Alt i alt har det vært noe større strukturelle enn demografiske endringer, og dette gjelder for de fleste departementene. De største endringene og omveltningene skjedde fra 1976 til 1986, for deretter å bli økt stabilitet.

#### **5.3.4 Konklusjon**

Departementene har både vært preget av endring og stabilitet. Graden av endring sier noe om mulighetene for å bruke variablene som forvaltningspolitiske virkemidler. Det har forekommet endringer i alle variablene som er analysert, men i ulik grad. For departementene samlet har særlig kvinneandelen og den strukturelle organiseringen vært preget av endringer, mens den gjennomsnittlige tjenestetiden i større grad har vært preget av stabilitet. Dette sier noe om at det i perioden 1976-2006 har vært større potensiale for å bruke kvinneandel og strukturelle variabler som virkemidler framfor tjenestetid. Det er særlig Fiskeri- og Forsvarsdepartementet som har vært preget av strukturelle og demografiske endringer, noe som indikerer at disse departementene har hatt gode muligheter for å bruke strukturelle og demografiske virkemidler. Andre

departementer har i større grad vært preget av stabilitet, deriblant Finans- og Justisdepartementet. Potensialet for virkemiddelbruk har derfor vært noe mindre i disse departementene. Det har over tid blitt økt strukturell og demografisk stabilitet for de fleste departementene. Dette taler for at det over tid har blitt vanskeligere å bruke strukturell og demografisk organisering som forvaltningspolitiske virkemidler for å påvirke beslutningsatferden.

Resten av oppgaven fokuserer på bruken av strukturell og demografisk organisering som virkemidler, ved å studere sammenhengene mellom struktur, demografi og kontaktmønster.



# Kapittel 6 Regresjonsanalyse med struktur, demografi og kontaktmønster

## 6.1 Innledning

De to forrige kapitlene kartla og drøftet utviklingen i departementenes strukturelle og demografiske organisering og graden av endring i organiseringen. Dette kapitlet presenterer det empiriske grunnlaget for å drøfte problemstillingene om hvordan struktur og demografi påvirker tjenestemennenes kontakt med politisk ledelse, andre departementer og interesseorganisasjonene. Ved hjelp av multiplere regresjonsanalyse skal de kontrollerte effektene av de demografiske og strukturelle variablene kartlegges på hvert tidspunkt. Før regresjonsanalysene presenteres skal utviklingen i kontaktmønsteret gjøres rede for, og det skal utledes hypoteser om hvordan de uavhengige variablenes effekt kan ha endret seg over tid.

## 6.2 Utviklingen i kontaktmønster

For å fatte beslutninger i departementene er det nødvendig å ha kontakt med ulike aktører, både i form av å formidle og motta informasjon. Hvordan har utviklingen i kontaktmønsteret vært i perioden 1976-2006?

**Tabell 6.1: Kontakt med politisk ledelse, andre departementer og interesseorganisasjoner, 1976-2006. Prosent.**

	1976	1986	1996	2006	% diff 1976-2006
Ukentlig kontakt med politisk ledelse	30	31	21	24	-6
n=	(771)	(1171)	(1457)	(1823)	
Månedlig kontakt med minst 3 departementer	37	36	32	33	-4
n=	(744)	(1173)	(1372)	(1755)	
Månedlig kontakt med interesseorganisasjoner	43	28	19	16	-27
n=	(760)	(1120)	(1448)	(1804)	

Det har over tid har skjedd en nedgang i tjenestemennenes kontakt med den politiske ledelsen, noe som er overraskende siden det har vært fokus på at departementene skal være sekretariater for den politiske ledelsen (Christensen og Egeberg 1997a).

Nedgangen kan forklares med kapasitetsproblemer hos den politiske ledelsen, noe som gjør at kontakten må begrenses. Kapasitetsproblemene skyldes økt antall offentlige saker og økt kompleksitet (Christensen og Egeberg 1997a:104, 107; Christensen, Lægreid og Zuna 2001:85). Det vil alltid være kapasitetsproblemer på toppen av hierarkiske organisasjoner (Egeberg 1984:68), blant annet fordi det tid og oppmerksomhet er knappe ressurser. Den ukentlige kontakten med politisk ledelse har riktignok svingt, men andelen tjenestemenn med ukentlig kontakt er i 2006 lavere enn i 1976.

Kontakten med andre departementer har i stor grad holdt seg stabil over tid, men det har vært en liten reduksjon i andelen som har månedlig kontakt med minst tre andre departementer. Dette står i kontrast til behovet for å se saksområder i sammenheng med hverandre. Det har særlig blitt satt fokus på utfordringene med horisontal koordinering som følge av NPM-reformene på 80- og 90-tallet (Christensen og Lægreid 2007).

Det har vært en kraftig nedgang i kontakten med interesseorganisasjonene over tid, noe som illustreres med nedgangen i andel tjenestemenn med månedlig kontakt. Denne utviklingen er i tråd med den økte skepsisen til tett samarbeid mellom forvaltningen og interesseorganisasjonene. Fra 1980-tallet ble interesseorganisasjonene sett på som særinteresser, og deres deltakelse ble oppfattet som et demokratisk problem. Tidligere var interesseorganisasjonene legitime deltakere i demokratiske beslutningsprosesser med et omfattende nett av korporative organer (offentlige råd og utvalg) (Lægreid og Roness 1997:12; Lægreid 1992:9, 12). Til tross for at det åpenbart er mange forhold som har påvirket utviklingen i kontaktmønsteret, kan det tenkes at de strukturelle og demografiske variablene også har hatt en innvirkning.

### ***6.3 Forventninger til hvordan effekten av de uavhengige variablene endres over tid***

I kapittel 2.7.3 ble det utledet hypoteser om hvordan struktur og demografi kan tenkes å påvirke tjenestemennenes kontaktmønster. De to forrige kapitlene viste at den strukturelle og demografiske organiseringen har endret seg over tid. Det er mulig at dette kan ha påvirket effekten av struktur og demografi på tjenestemennenes

kontaktmønster fordi demografisk organisering (sammensetning) kan påvirke effekten av demografiske kjennetegn ved tjenestemenn (Christensen 1989:169). Hypotesene i dette delkapittelet tar kun for seg hvordan styrken av de forventede effektene kan tenkes å ha endret seg over tid. Begrunnelser for disse forventede effektene finnes i kapittel 2.7.2.

Departementene er preget av en organisasjonskultur som tjenestemenn internaliserer gjennom sosialisering og disiplinering. I tillegg fins det ”subkulturer” som er knyttet til undergrupper av tjenestemenn (f.eks. stillingsnivå, utdanningsgrupper, kjønn etc). Den dominerende gruppens oppfatninger, holdninger og identifikasjoner vil ha størst innvirkning på organisasjonskulturen, mens små gruppers kulturelle særtrekk vil ha mindre betydning for organisasjonskulturen (Lægreid og Olsen 1978:106, 107; Nesheim 1989:7). Tjenestemenn kan både internalisere deler av den dominerende organisasjonskulturen og beholde deler av subkulturen som er knyttet til undergruppen. Subkulturene i departementene kan skille seg fra den dominerende organisasjonskulturen, og kan få større særpreg desto større gruppen er. Dette kan være aktuelt for både demografiske og strukturelle kjennetegn. Ut fra denne tankegangen kan subkulturen knyttet til demografiske eller strukturelle kjennetegn bli svekket dersom andelen med kjennetegnet blir redusert og styrket dersom andelen med kjennetegnet øker. Jo større gruppen er, desto mer samhandling kan det bli innad i gruppen, og gruppen vil i større grad utvikle en unik subkultur. Dette danner grunnlag for å utlede hypoteser for de enkelte variablene.

Tjenestemenn med samme hovedfunksjon<sup>25</sup> kan ha en del oppfatninger og atferdsmønstre til felles, som skiller dem fra tjenestemenn med andre hovedfunksjoner. Når andelen tjenestemenn med en hovedfunksjon øker kan deres ”subkultur” styrkes. I 1976 var gruppen tjenestemenn med enkeltvedtak som hovedfunksjon stor, men gruppen har blitt kraftig redusert over tid. Det forventes at tjenestemenn med enkeltvedtak har lite kontakt med politisk ledelse, andre departementer og interesseorganisasjoner (sammenliknet med referansekategorien personal og forvaltning). Siden andelen tjenestemenn med enkeltvedtak har blitt redusert over tid, forventer jeg at denne effekten blir redusert fordi deres ”subkultur” har blitt svekket.

---

25 Hovedfunksjon er arbeidsoppgaven tjenestemannen bruker mest arbeidstid på.

Andelen tjenestemenn med planlegging og samordning var relativt liten i 1976, men har økt over tid. Subkulturene knyttet til disse to hovedfunksjonene kan derfor antas å bli styrket. Planlegging og samordning forventes å bidra til hyppig og bredt kontaktmønster (sammenliknet med personal og forvaltning), og denne effekten forventes å styrkes over tid fordi deres andel har økt. De øvrige hovedfunksjonene har hatt relativt uendret andel over tid, og jeg forventer derfor ingen endringer i effekten.

Kontaktmønsteret forventes å være bredere og hyppigere for høye stillingsnivå enn for lave stillingsnivå. Over tid har andelen på mellomledernivå økt, mens andelen på konsulentnivå har blitt redusert. Økningen i mellomledernivå skyldes særlig økning i andel rådgivere. Rådgivere har noe mindre kontakt med politisk ledelse enn tjenestemenn med lederansvar på samme stillingsnivå (Christensen og Egeberg 1997a:104). Effektene av stillingsnivå forventes å svekkes over tid siden rådgivernes lave kontakt reduserer forskjellene mellom konsulentnivå og mellomledernivå. Dette forventes å også gjelde kontakt med andre departementer og interesseorganisasjonene, men ikke i like stor grad siden Christensen og Egeberg (1997a:104) fant at det var størst forskjeller mellom rådgivere og tjenestemenn med lederansvar når det gjaldt kontakt med politisk ledelse. Det er vanskelig å finne teoretiske argumenter for hvordan effekten av deltakelse i kollegiale organer kan bli påvirket av den økningen som har skjedd fram til 1996 og nedgangen i 2006. Det antas derfor at effekten ikke endres over tid.

Det var lav andel kvinner i 1976, og andelen har deretter økt kraftig. I 2006 var det tilnærmet like mange kvinner som menn i departementene. Siden mennenes ”dominante” stilling har blitt svekket, kan det tenkes at kvinnene har fått en sterkere ”subkultur”. Dette forutsetter blant annet at kvinner og menn faktisk har ulike oppfatninger, normer, etc (Lægreid 1994:14). Kvinner har hatt mindre kontakt enn menn med enkelte aktører (Lægreid og Olsen 1978; Stigen 1989). Den økte kvinneandelen kan forventes å øke kjønnsforskjellene. Økningen i kvinneandelen kan også tenkes å ha fått andre konsekvenser. Effekten av kjønn kan alternativt tenkes å ha blitt svekket dersom kvinners lave kontakt med ulike aktører ikke er et kjennetegn ved deres subkultur, men at det skyldes dårlig integrering. Som en liten gruppe kan kvinners kontaktmønster ha vært dårligere utviklet enn menns kontaktmønster fordi

kvinnene var en ”minoritet”. Etersom andelen kvinner har økt har de blitt bedre integrert i departementene. Dette kan tenkes å ha gitt kvinner like gode muligheter til å få like velutviklet kontaktmønster som menn.

Størrelsen på de ulike utdanningsgruppene<sup>26</sup> i departementene samlet har endret seg over tid. Når en utdanningsgruppe blir større kan det bidra til at denne gruppen blir mer forskjellig fra de andre utdanningsgruppene (fordi gruppen får en mer selvstendig ”subkultur”). Tjenestemenn som tilhører en utdanningsgruppe som er stor, vil ha lettere for å bli påvirket av utdanningsrelaterte verdier og oppfatninger enn tjenestemenn som har få kollegaer med samme utdanningsbakgrunn (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001:120). Juristenes kontaktmønster viste seg å skille seg lite fra ikke-jurister i 1976 (Læg Reid og Olsen 1978). Siden andelen jurister har blitt redusert over tid, er det grunn til å anta at det fortsetter å være liten forskjell mellom jurister og ikke-jurister. Økonomer forventes å ha hyppigere kontakt med politisk ledelse og interesseorganisasjoner enn ikke-økonomer, og hyppigere kontakt med andre departementer (alternativt sjeldnere kontakt). Andelen økonomer har holdt seg relativt stabil over tid, og det kan derfor tenkes at disse forskjellene mellom økonomer og ikke-økonomer har holdt seg uendret over tid. Samfunnsvitere antas å ha hyppigere kontakt med politisk ledelse og andre departementer og sjeldnere kontakt med interesseorganisasjoner enn ikke-samfunnsvitere. Andelen samfunnsvitere har økt kraftig over tid, og det kan derfor forventes at forskjellene mellom samfunnsvitere og ikke-samfunnsvitere har økt.

I utgangspunktet antas det at kontakten med politisk ledelse, andre departementer og interesseorganisasjoner blir bredere og hyppigere desto lengre tjenestetiden er. Den gjennomsnittlige tjenestetiden i departementene samlet ble noe redusert i 1986, for deretter å holde seg relativt stabil (svak nedgang i 1996 og svak økning i 2006). Generasjonsutskiftingen mellom 1976 og 1986 bidro til at det ble mindre spredning i tjenestemennenes tjenestetid. Jo mer spredning det er, desto større forskjell kan det tenkes å være mellom tjenestemenn med ulik tjenestetid (særlig kortest og lengst tjenestetid). Tanken er at forskjellene mellom tjenestemenn øker desto mer forskjellige deres tjenestetid er. Effekten av tjenestetid antas derfor å være

---

<sup>26</sup> En utdanningsgruppe vil si en gruppe tjenestemenn med samme utdanningstype.

sterkest i 1976, for deretter å bli noe redusert.

Det var tidligere vanlig med tette bånd mellom forvaltning og interesseorganisasjonene, men dette ble mindre akseptabelt fra 1980-tallet (Lægreid og Roness 1997:12). Det kan tenkes at tjenestemenn som var ansatt på 1970-tallet da det var tett samarbeid fortsetter å ha hyppig kontakt med interesseorganisasjoner i tiden etter. Tjenestemenn som ble ansatt på 1980-tallet og senere kan tenkes å bli sterkere påvirket av skepsisen til tette bånd til interesseorganisasjoner. Dette kan bidra til at det blir større forskjeller mellom tjenestemenn med ulik tjenestetid over tid.

Tabell 6.2 oppsummerer hypotesene knyttet til hvordan effekten av de uavhengige variablene på individnivå endres over tid.

**Tabell 6.2: Hypoteser om hvordan de uavhengige variablenes effekt vil endres over tid (1976-2006).**

	<b>Utvikling</b>	<b>Forventet endring i effekten</b>
<b>Hovedfunksjon</b>	Økning i andelen med samordning og planlegging, reduksjon i enkeltvedtak, øvrige hovedfunksjoner preget av stabilitet.	Økt effekt av samordning og planlegging, redusert effekt av enkeltvedtak.
<b>Stillingsnivå</b>	Mellomledemivået har blitt større, og konsulentnivået har blitt mindre.	Redusert effekt av stillingsnivå, særlig mindre forskjell mellom konsulent- og mellomledemivå.
<b>Kollegiale organer</b>	Økning i deltakelsen, en liten reduksjon i 2006.	Uendret effekt.
<b>Kjønn</b>	Økning i kvinneandelen.	Redusert effekt. Alternativ: økt effekt.
<b>Utdanningsbakgrunn</b>	Reduksjon i andelen jurister (og uendret i 2006), stabilitet i andelen økonomer, økning i andelen samfunnsvitere.	Redusert effekt av jurister, uendret effekt av økonomer, økt effekt av samfunnsvitere.
<b>Tjenestetid</b>	Reduksjon i gjennomsnittlig tjenestetid i 1986, deretter stabilitet.	Redusert effekt. Alternativ for kontakt med interesseorganisasjoner: økt effekt, særlig i 1986 og 1996.

Effekten av de kontekstuelle demografiske variablene og departementenes endringsprofiler forventes å holde seg uendret over hele perioden, eller i det minste ikke bli påvirket av den strukturelle og demografiske utviklingen. Grunnen til denne antakelsen er at departementene er forskjellige over hele perioden når det gjelder andel kvinner, jurister osv. Det vanskelig å finne teoretisk grunnlag for å forvente at effektene av disse departementsforskjellene vil forandres når f.eks. andelen kvinner i departementene samlet har endret seg.

Effekten av de ulike variablene kan også være påvirket av en rekke andre

forhold, det er imidlertid bare mulig å ta hensyn til noen få. Den politiske ledelsen har over tid fått økte kapasitetsproblemer (Christensen og Egeberg 1997a:104). Dette kan tenkes å føre til at kontakthyppheten i større grad blir styrt av den politiske ledelsens informasjonsbehov, og at ulike kjennetegn ved tjenestemennene og departementene får mindre betydning. Stillingsnivå og hovedfunksjon kan kanskje få sterkere effekt over tid, fordi dette er naturlige kriterier for å begrense adgangen til kontakt.

Det har over tid vært økt fokus på samordning og koordinering av arbeidet i departementene (og innen politikk mer overordnet) (Christensen og Læg Reid 2007). Dette kan ha bidratt til at det har blitt et fokus på å øke kontakten og samarbeidet på tvers av departementsgrensene. Dersom alle tjenestemennene har fått økt fokus på samordning, kan det tenkes at forskjellen mellom ulike grupperingers kontakt med andre departementer har blitt redusert. Effekten av alle de uavhengige variablene kan derfor tenkes å ha blitt redusert over tid.

Det har fra 1980-tallet blitt mindre politisk akseptabelt med tett samarbeid mellom forvaltning og organisasjoner (korporatisme), og det har blitt reduksjon i utvalgssystemet (Læg Reid og Roness 1997:12; Læg Reid 1992:9, 12). Denne skepsisen kan tenkes å gjøre at kontaktmønsteret i mindre grad vil variere med de uavhengige variablene, altså at effekten av de uavhengige variablene reduseres over tid.

## **6.4 Resultater fra regresjonsanalysene**

### **6.4.1 Kontakt med politisk ledelse som avhengig variabel**

Analysemodellens uavhengige variabler forklarer relativt mye av variasjonen i tjenestemennenes kontakt med den politiske ledelsen, men modellens forklaringskraft har blitt redusert over tid (målt med justert  $R^2$ ). I 1976 forklarte modellen nesten halvparten av variasjonen i kontakt med den politiske ledelsen (justert  $R^2=0,48$ ), mens i 2006 ble bare 31% av variasjonen forklart. Det har altså blitt stadig flere faktorer *utenfor* analysemodellen som har betydning for tjenestemennenes kontakt med den politiske ledelsen.

**Tabell 6.3: Justert R<sup>2</sup> når ulike variabler legges til.  
Kontakt med politisk ledelse. 1976-2006.**

	1976	1986	1996	2006
<b>Modell 1 (a)</b>	,43	,39	,31	,27
<b>Modell 2 (b)</b>	,44	,40	,33	,28
<b>Modell 3 (c)</b>	,48	,42	,34	,30
<b>Modell 4 (d)</b>		,43	,34	,31

a) Kun strukturelle variabler (individnivå)

b) Demografiske variabler (individnivå) legges til

c) Kontekstuelle demografiske variabler legges til

d) Endringsprofilene legges til

Det er de strukturelle variablene som har størst betydning over hele perioden. Justert R<sup>2</sup> øker lite når de øvrige variablene legges til modellen. Forklaringskraften til de strukturelle variablene er sterkest i 1976 (justert R<sup>2</sup>=0,43) og blir deretter gradvis redusert, og er lavest i 2006 (justert R<sup>2</sup>=0,27). Når de demografiske variablene legges til, øker justert R<sup>2</sup> noe (med 0,01-0,04). Heller ikke de kontekstuelle demografiske variablene eller endringsprofilene forklarer i nevneverdig grad variasjonen i kontakten med politisk ledelse.



**Tabell 6.4: Regresjonsanalyse med kontakt med politisk ledelse som avhengig variabel. Beta-koeffisienter. 1976-2006.**

	1976	1986	1996	2006
<b>Struktur:</b>				
Kontroll	-,02	-,04	-,12**	,05*
Lovarbeid	,08*	,11**	,03	,20**
Enkeltvedtak	,01	,08*	-,01	,12**
Planlegging	,01*	,09*	Ekskludert (a)	,26**
Opplysning	,05	,12**	,05	,21**
Samordning	,13**	,14**	,10**	,26**
Andre funksjoner	,07	,09**	,01	,19**
Mellomleder	,39**	,35**	,31**	,24**
Toppleder	,42**	,4**	,37**	,38**
Kollegiale organer innad	,16**	,11**	,06*	,04
Kollegiale organer på tvers	,09**	,16**	,11**	,13**
<b>Demografi (individnivå):</b>				
Kjønn	-,03	,02	-,05*	-,09**
Jurist	,05	,09**	,02	,00
Økonom	,05	,07**	,13**	,06*
Samfunnsviter	,08**	,10**	,10**	,05
Tjenestetid	,34**	-,08**	,01	-,02
Tjenestetid <sup>2</sup>	-,34**			
<b>Demografi (departementsnivå):</b>				
Andel kvinner	-,14**	,25**	,04	-,02
Andel kvinner <sup>2</sup>				
Andel jurister	,12**	-,51**	-,04	,48**
Andel jurister <sup>2</sup>				-,39**
Andel økonomer	,50**	,07	-,04	,04
Andel økonomer <sup>2</sup>	-,49**			
Andel samfunnsvitere	,23**	,35**	,02	,08*
Andel samfunnsvitere <sup>2</sup>	-,3**	-,77**		
Gj.sn. tjenestetid	,04	-,31**	,02	1,18*
Gj.sn. tjenestetid <sup>2</sup>				-1,03*
<b>Endringsprofiler:</b>				
Strukturell endringsprofil		-4,13**	,03	,15**
Strukturell endringsprofil <sup>2</sup>		4,25**		
Demografisk endringsprofil		-,37**	,09	-,03
Demografisk endringsprofil <sup>2</sup>				
	n=669	n=1073	n=983	n=1416

\*\* : signifikant på ,01-nivå, \* : signifikant på ,05-nivå

a) I 1996 ble planlegging ekskludert av SPSS pga. toleranse=0.

lysegrå farge=kolinearitet (toleranse <,2)

Koeffisienter på grensen av eller utenfor +1/-1 skyldes trolig multikolinearitet.

Tomme celler vil si at variablene ikke er inkludert i analysen.

Personal og forvaltning er referansekategori for hovedfunksjon

Konsulentnivå er referansekategori for stillingsnivå

Det er personal og forvaltning som er referansekategorien for hovedfunksjonsvariabelen. Samordning er eneste hovedfunksjonen som har signifikant effekt på alle tidspunktene. Tjenestemenn med samordning har markert hyppigere kontakt enn tjenestemenn med personal og forvaltning som hovedfunksjon. Tilsvarende effekt er det også for lovarbeid og planlegging, men de har ingen signifikant effekt i 1996<sup>27</sup>. Effekten av samordning, lovarbeid og planlegging har økt over tid, hovedsakelig i 2006. De øvrige hovedfunksjonene har kun signifikant effekt på ett eller to tidspunkt. Det ser ut til at personal og forvaltning og kontroll er blant hovedfunksjonene med minst kontakt med politisk ledelse, mens samordning, lovarbeid og til dels planlegging har hyppigst kontakt. Det er særlig i 2006 at alle hovedfunksjonene bidrar til hyppigere kontakt enn personal og forvaltning.

Stillingsnivå har hatt sterk effekt på alle tidspunktene. Over hele perioden har mellomledernivå klart hyppigere kontakt enn konsulentnivå, mens toppledernivå har enda hyppigere kontakt. Kontakten er derfor tydelig hierarkisk preget. Effektene blir svakere med tiden, forskjellene mellom stillingsnivåene blir derfor redusert. Til tross for den reduserte effekten, er stillingsnivå en svært viktig variabel i 2006.

Tjenestemenn som deltar i kollegiale organer har over hele perioden hyppigere kontakt med politisk ledelse enn ikke-deltakere. Unntaket er i 2006 der deltakelse internt i departementet ikke får noen signifikant effekt. Effekten av deltakelse internt har blitt redusert over tid, mens effekten av deltakelse på tvers av departementene har økt over tid (riktignok svingninger). I 1976 hadde deltakelse innad større effekt enn deltakelse på tvers, mens i resten av perioden har deltakelse på tvers større effekt.

Det er først i 1996 og 2006 at kjønn har en signifikant effekt, kjønnsforskjellene har derfor økt over tid. Kvinner har mindre kontakt enn menn, men effektene er relativt svake. Utdanningsbakgrunn ser ut til å ha noe betydning for kontakten med politisk ledelse, men det er ikke like sterke effekter som de strukturelle variablene. Det er ingen signifikante forskjeller mellom jurister og ikke-jurister, med unntak av i 1986 da jurister hadde noe hyppigere kontakt enn ikke-jurister. Økonomene har signifikant hyppigere kontakt enn ikke-økonomer i hele perioden

---

27 SPSS ekskluderte planlegging fra 1996-analysen pga. toleranse=0 (fullstendig kolinearitet).

unntatt i 1976. Samfunnsviterne har signifikant hyppigere kontakt enn ikke-samfunnsvitere, med unntak av i 2006 da det ikke var signifikant effekt. Styrken på effektene av utdanningsvariablene har variert over tid. Tjenestetid har kun signifikant effekt på kontakt med politisk ledelse i 1976 og 1986, effekten har altså blitt redusert over tid. I 1976 var effekten kurvelineær, økt tjenestetid bidrar til økt kontakt fram til et visst punkt, for deretter å bli redusert<sup>28</sup>. I 1986 ble kontakten redusert når tjenestetiden økte, men effekten er svak.

Det er få av de kontekstuelle demografiske variablene som har signifikant effekt på kontakten med politisk ledelse. Det er noen kurvelineære effekter, og mye (multi)kolinearitet, som gjør koeffisientestimatene usikre og vanskelige å tolke. I 1976 og 2006 bidrar økt andel jurister i et departement til økt kontakt, mens i 1986 bidrar det til redusert kontakt. Effekten i 2006 er riktignok kurvelineær. En økning i andelen samfunnsvitere bidrar til økt kontakt i hele perioden unntatt 1996, men effekten i 1976 og 1986 er kurvelineær. De øvrige kontekstuelle demografiske variablene har kun effekt på ett eller to tidspunkt, og det varierer om effektene er positive eller negative. (Multi)kolinearitet gjør det vanskelig å vurdere variablenes relative styrke (Skog 2004:287).

Den strukturelle og demografiske endringsprofilen har i varierende grad effekt på kontakten med politisk ledelse. I 1986 bidro økte strukturelle og demografiske endringer i departementene til redusert kontakt. Effekten av den strukturelle endringsprofilen er riktignok kurvelineær. Multikolinearitet fører til at den strukturelle endringsprofilen har beta-koeffisienter utenfor  $+1/-1$  (Christophersen 2004:163), og er derfor vanskelig å tolke. Ingen av endringsprofilene har signifikant effekt i 1996. I 2006 økte tjenestemennenes kontakthypighet jo større strukturelle endringer det hadde vært i deres departement.

#### **6.4.2 Kontakt med andre departementer som avhengig variabel**

Analysens uavhengige variabler forklarer mindre av tjenestemennenes kontakt med andre departementer enn deres kontakt med politisk ledelse. Modellens forklaringskraft målt med justert  $R^2$  blir redusert over tid. Det er derfor mange andre

---

<sup>28</sup> En estimering av kurvens toppunkt ville blitt usikker pga. kolineariteten (og dermed store standardfeil).

forhold som påvirker tjenestemennenes kontakt med andre departementer.

**Tabell 6.5: Justert R<sup>2</sup> når ulike variabler legges til.  
Kontakt med andre departementer. 1976-2006.**

	1976	1986	1996	2006
<b>Modell 1 (a)</b>	0,16	0,22	0,24	0,2
<b>Modell 2 (b)</b>	0,2	0,22	0,26	0,22
<b>Modell 3 (c)</b>	0,35	0,25	0,28	0,25
<b>Modell 4 (d)</b>		0,25	0,28	0,25

a) Kun strukturelle variabler (individnivå)

b) Demografiske variabler (individnivå) legges til

c) Kontekstuelle demografiske variabler legges til

d) Endringsprofilene legges til

De strukturelle variablene forklarer mest av variansen i kontakten med andre departementer. De forklarer minst i 1976 (justert R<sup>2</sup>=0,16) og mest i 1996 (justert R<sup>2</sup>=0,24). Når de demografiske variablene på individnivå legges til modellen forblir R<sup>2</sup> enten uendret, eller øker med maks 0,04. De kontekstuelle demografiske variablene fører til at justert R<sup>2</sup> øker med 0,15 i 1976, altså forklarer disse variablene nesten like mye som de strukturelle variablene. Den demografiske organiseringen av tjenestemennenes departement forklarer derfor tilnærmet like mye av variansen som det tjenestemennenes strukturelle posisjon gjør. Dette er overraskende, siden struktur normalt forklarer langt mer av kontaktmønsteret enn demografi. De andre tidspunktene øker justert R<sup>2</sup> bare med 0,02 eller 0,03 når de kontekstuelle demografiske variablene legges til. Endringsprofilene forklarer svært lite eller ingenting av variansen (justert R<sup>2</sup> holdes uendret).

**Tabell 6.6: Regresjonsanalyse med kontakt med andre departementer som avhengig variabel. Beta-koeffisienter. 1976-2006.**

	1976	1986	1996	2006
<b>Struktur:</b>				
Kontroll	-,05	-,04	-,07*	-,03
Lovarbeid	,01	,05	,12**	,04
Enkeltvedtak	-,05	,03	-,01	-,06*
Planlegging	-,10*	-,01	Ekskludert (a)	-,03
Opplysning	-,07	,06*	,08**	,02
Samordning	,08*	,18**	,13**	,15**
Andre funksjoner	-,11**	,03	,04	,00
Mellomleder	,14**	,15**	,16**	,09**
Toppleder	,19**	,21**	,16**	,16**
Kollegiale organer innad	,02	,04	,00	-,04
Kollegiale organer på tvers	,16**	,20**	,30**	,31**
<b>Demografi (individnivå):</b>				
Kjønn	-,11**	-,06*	-,05	-,05*
Jurist	,07	,09**	,00	,02
Økonom	-,05	,01	-,01	-,01
Samfunnsvitere	,05	,02	,04	-,04
Tjenestetid	,42**	,02	-,24**	,09**
Tjenestetid <sup>2</sup>	-,44**	-1,77**	,32**	
<b>Demografi (departementsnivå):</b>				
Andel kvinner	,23*	1,66**	,06	,05
Andel kvinner <sup>2</sup>	-,30**			
Andel jurister	,10**	,15*	-,02	,13**
Andel jurister <sup>2</sup>				
Andel økonomer	,22*	,02	,16**	,8**
Andel økonomer <sup>2</sup>				-,72**
Andel samfunnsvitere	-,12	-,45**	,14**	,72**
Andel samfunnsvitere <sup>2</sup>	,40**	,71**		-,76**
Gj.sn. tjenestetid	-,02	,13	,02	,03
Gj.sn. tjenestetid <sup>2</sup>				
<b>Endringsprofiler:</b>				
Strukturell endringsprofil		-,12	,02	-,09
Strukturell endringsprofil <sup>2</sup>				
Demografisk endringsprofil		,06	-,09	,02
Demografisk endringsprofil <sup>2</sup>				
	n=651	n=1072	n=938	n=1380

\*\* : signifikant på ,01-nivå, \* : signifikant på ,05-nivå.

a) I 1996 ble planlegging ekskludert av SPSS pga. toleranse=0.

Lysegrå farge=kolinearitet (toleranse <,2).

Koeffisienter på grensen av eller utenfor +1/-1 skyldes trolig multikolaritet.

Tomme celler vil si at variablene ikke er inkludert i analysen.

Personal og forvaltning er referansekategori for hovedfunksjon.

Konsulentnivå er referansekategori for stillingsnivå.

Tjenestemenn med ulike hovedfunksjoner har i liten grad forskjellig kontakthypighet med andre departementer. Opplysningsarbeid bidrar til noe hyppigere kontakt enn personal og forvaltning i 1986 og 1996, men det er svake effekter. Samordning er den

hovedfunksjonen som er mest forskjellig fra personal og forvaltning, med hyppigere kontakt over hele perioden. Effekten av samordning er sterkest i 1986. De øvrige hovedfunksjonene er i liten grad forskjellige fra personal og forvaltning når det gjelder kontakt med andre departementer, og ingen er signifikante på mer enn ett tidspunkt.

Stillingsnivå har en sterk effekt på tjenestemennenes kontakt med andre departementer. På alle tidspunktene har mellomledernivå hyppigere kontakt enn konsulentnivå, og toppledernivå har hyppigere kontakt enn mellomledernivå. I 1996 er det ikke forskjell mellom kontakthyppheten på mellomledernivå og toppledernivå. Dette er en overraskende utvikling siden den vanlige tendensen er at kontakten øker jevnt ettersom stillingsnivået øker, noe som ikke er tilfelle i 1996.

Det er signifikant effekt av deltakelse i kollegiale organer på tvers av departementene på alle tidspunktene, men deltakelse i kollegiale organer innad i departementene har ingen signifikante effekter. Tjenestemenn som har deltatt på tvers av departementene har markert hyppigere kontakt med andre departementer enn de som ikke har deltatt. Det har blitt klart sterkere effekt av denne typen deltakelse over tid.

Kjønn har hatt signifikant effekt på kontakt med andre departementer i hele perioden unntatt i 1996. Kvinner har hatt mindre kontakt enn menn, men det er bare i 1976 at effekten er signifikant på 0,01-nivå. Effekten har blitt noe redusert over tid. Den eneste signifikante effekten av utdanning er at jurister har noe hyppigere kontakt enn ikke-jurister i 1986. Dette er imidlertid en svært svak effekt, og hovedinntrykket er at tjenestemennenes utdanning har liten betydning for deres kontakthypphet. Tjenestetid har signifikant effekt på kontakt med andre departementer i hele perioden. I 1976 øker kontakthyppheten når tjenestetiden øker, men blir redusert etter at tjenestetiden har nådd et visst punkt. Det er bare annengradsleddet som er signifikant i 1986. I 1996 fører en økning i tjenestetiden til redusert kontakt, men også her er effekten kurvelineær. I 2006 bidrar økt tjenestetid til økt kontakthypphet, men effekten er svak.

De fleste kontekstuelle demografiske variablene har signifikant effekt på flere av tidspunktene. Andel kvinner har kun signifikant effekt i 1976 og 1986, da øker kontakten med andre departementer desto større andel kvinner det er i departementet. I

1976 er effekten riktignok kurvelineær. Kontakten øker når andelen jurister øker i hele perioden unntatt i 1996. En økning i andelen økonomer bidrar til økt kontakt, med unntak av i 1986. Effekten er riktignok kurvelineær i 2006. Andelen samfunnsvitere har signifikant effekt i hele perioden. I 1976 er det riktignok kun annengradsleddet som er signifikant, men årsaken kan være kolinearitet. I 1976 og 1986 bidrar økt andel samfunnsvitere til redusert kontakt, men effektene er kurvelineære. I 1996 og 2006 bidrar økt andel samfunnsvitere til økt kontakt, men effekten i 2006 er kurvelineær. Det er ingen signifikante effekter av gjennomsnittlig tjenestetid. I 1986 er betakoeffisienten riktignok relativt moderat, og det kan være kolinearitet som gjør at dette ikke er signifikant.

Endringsprofilene har ingen signifikante effekter på kontakten med andre departementer. Det er (multi)kolinearitet for den strukturelle endringsprofilen i 1986 og 2006, noe som gjør det vanskelig å avgjøre om effektene er signifikante eller ikke. I den grad de likevel kan tas hensyn til, blir kontakten med andre departementer redusert desto større strukturelle endringer det er i et departement.

### 6.4.3 Kontakt med interesseorganisasjoner som avhengig variabel

De uavhengige variablene i analysemodellen forklarer en relativt liten del av variasjonen i tjenstemennenes kontakt med interesseorganisasjonene. Forklaringskraften er lavest i 2006 da kun 14% av variasjonen ble forklart. Kontakthypothetene blir derfor i hovedsak påvirket av forhold utenfor modellen.

**Tabell 6.7: Justert R<sup>2</sup> når ulike variabler legges til. Kontakt med interesseorganisasjoner. 1976-2006.**

	1976	1986	1996	2006
<b>Modell 1 (a)</b>	,12	,14	,08	,08
<b>Modell 2 (b)</b>	,14	,14	,11	,10
<b>Modell 3 (c)</b>	,17	,18	,15	,13
<b>Modell 4 (d)</b>		,23	,18	,14

a) Kun strukturelle variabler (individnivå).

b) Demografiske variabler (individnivå) legges til.

c) Kontekstuelle demografiske variabler (departementsnivå) legges til.

d) Endringsprofilene legges til

**Tabell 6.8: Regresjonsanalyse med kontakt med interesseorganisasjoner som avhengig variabel. Beta-koeffisienter. 1976-2006.**

	1976	1986	1996	2006
<b>Struktur:</b>				
Kontroll	-,15**	-,02	-,07*	-,02
Lovarbeid	-,02	,22**	,10*	,16**
Enkeltvedtak	-,06	,10*	-,01	,03
Planlegging	-,23**	,07	Ekskludert (a)	,02
Opplysning	-,06	,07*	,02	-,04
Samordning	-,08	,09*	-,03	,05
Andre funksjoner	-,18**	,01	-,11**	-,08
Mellomleder	,18**	,08**	,15**	,12**
Toppleder	,22**	,16**	,13**	,10**
Kollegiale organer innad	,08*	,03	,05	,01
Kollegiale organer på tvers	,08	,22**	,11**	,11**
<b>Demografi (individnivå):</b>				
Kjønn	-,13**	-,01	-0,03	-,08**
Jurist	-,01	,03	,01	-,04
Økonom	-,05	,07*	,11**	,08*
Samfunnsviter	,01	,03	,1**	,02
Tjenestetid	-,07	-,06	-,27**	,00
Tjenestetid <sup>2</sup>			,31**	
<b>Demografi (departementsnivå):</b>				
Andel kvinner	,04	-,05	5,26**	,10*
Andel kvinner <sup>2</sup>			-4,67**	
Andel jurister	,03	,20**	1,8**	,95**
Andel jurister <sup>2</sup>			-2,61**	-,99**
Andel økonomer	,70**	,13**	,43**	,07
Andel økonomer <sup>2</sup>	-,69*			
Andel samfunnsvitere	,03	-,77**	-,24**	,52**
Andel samfunnsvitere <sup>2</sup>		,63**		-,66**
Gj.sn. tjenestetid	,16**	,27**	-,62**	,01
Gj.sn. tjenestetid <sup>2</sup>				
<b>Endringsprofiler:</b>				
Strukturell endringsprofil		,18**	,22**	-,03
Demografisk endringsprofil <sup>2</sup>			6,18**	
Demografisk endringsprofil		,31**	-7,17**	,16**
Strukturell endringsprofil <sup>2</sup>				
	n=659	n=1024	n=984	n=1408

\*\* : signifikant på ,01-nivå, \* : signifikant på ,05-nivå.

a) I 1996 ble planlegging ekskludert av SPSS pga. toleranse=0.

Lysegrå farge=kolinearitet (toleranse <,2)

Koeffisienter på grensen av eller utenfor +1/-1 skyldes trolig multikolinearitet.

Tomme celler vil si at variablene ikke er inkludert i analysen.

Personal og forvaltning er referansekategori for hovedfunksjon

Konsulentnivå er referansekategori for stillingsnivå

Det er de strukturelle variablene som forklarer størst del av variansen i kontakten med interesseorganisasjonene. De strukturelle variablene forklarer mest i 1986 (justert  $R^2=0,14$ ), og minst i 1996 og 2006 (justert  $R^2=0,08$ ). Av de øvrige variabeltypene



varierer det hvilke som forklarer mest, men de fleste forklarer bare noen få prosent av variasjonen i avhengig variabel (justert  $R^2$  på 0,05 eller lavere). Samtidig er det tydelig at ikke alt av den forklarte variansen kan føres tilbake til de strukturelle variablene, slik det i stor grad var for kontakten med politisk ledelse. Den forklarte variansen er langt høyere for den samlede modellen med alle variablene, enn når kun de strukturelle variablene er med. Dette gjelder særlig i 1996 da justert  $R^2$  øker fra 0,08 til 0,18 når alle variablene blir inkludert. Alt i alt ser det altså ut at tjenestemennenes strukturelle kjennetegn ikke har like stor betydning for kontakten med interesseorganisasjonene som for kontakten med politisk ledelse og andre departementer. Det er få av hovedfunksjonene som har signifikant effekt på kontakt med interesseorganisasjonene (altså som har signifikant forskjellig kontakt fra personal og forvaltning). Det tyder på at tjenestemenn med ulike hovedfunksjoner i liten grad har forskjellig kontakthypighet. Lovarbeid skiller seg ut ved å ha hyppigere kontakt enn personal og forvaltning i hele perioden unntatt i 1976. De andre hovedfunksjonene har kun signifikant effekt på ett eller to tidspunkt. Samordning, som har pekt seg ut med sterke effekter på både kontakt med politisk ledelse og andre departementer, har kun signifikant effekt i 1986. Kontroll og budsjettering (inkl. edb og andre funksjoner) har signifikant effekt i 1976 og 1996, med sjeldnere kontakt enn personal og forvaltning. Planlegging har kun signifikant effekt i 1976, og da er kontakten sjeldnere enn for personal og forvaltning. Dette er motsatt av effekten på kontakt med politisk ledelse og andre departementer.

Stillingsnivå er den eneste variabelen som har signifikant effekt på alle tidspunktene. I 1976 og 1986 er det langt større forskjell mellom konsulentnivå og toppledernivå enn mellom konsulentnivå og mellomledernivå, altså hyppigere kontakt desto høyere stillingsnivå. I 1996 og 2006 har det skjedd forandringer, nå er effekten av stillingsnivå kurvelineær. Kontakthypigheten er noe lavere for toppledernivå enn mellomledernivå, ved at forskjellen mellom konsulentnivå og toppledernivå er mindre enn forskjellen mellom konsulentnivå og mellomledernivå.

I 1976 hadde deltakelse i kollegiale organer innad i departementene signifikant effekt på kontakten, mens deltakelse på tvers ikke hadde signifikant effekt. I resten av perioden er det kun deltakelse på tvers av departementene som hadde

signifikant effekt. Deltakere har hyppigere kontakt med interesseorganisasjoner enn ikke-deltakere. Effekten er markert sterkest i 1986.

Kvinner hadde signifikant sjeldnere kontakt med interesseorganisasjoner enn menn i 1976 og 2006, ellers var det ingen signifikante effekter. Effekten var sterkest i 1976. Det er ingen signifikante forskjeller mellom jurister og ikke-jurister. Økonomer har signifikant hyppigere kontakt enn ikke-økonomer med unntak av i 1976 (ikke-signifikant negativ effekt) mens samfunnsvitere bare har signifikant effekt i 1996 (hyppigere kontakt enn ikke-samfunnsvitere). Tjenestetid har kun signifikant effekt i 1996, da ble kontakten redusert desto høyere tjenestetiden var, men effekten var kurvelineær.

Blant de kontekstuelle demografiske variablene er det mange kurvelineære effekter og kolinearitet. Flere av koeffisientene er derfor vanskelige å tolke, særlig fordi de kommer tett opp mot eller utenfor  $+1/-1$ . Kontakten øker når andelen kvinner øker i 1996 og 2006, men effekten i 1996 er kurvelineær og vanskelig å tolke pga. (multi)kolinearitet. Når andelen jurister og økonomer øker, bidrar dette til økt kontakt på tre tidspunkt (noen av effektene er riktignok kurvelineære). Andelen samfunnsvitere og gjennomsnittlig tjenestetid har også signifikant effekt på tre tidspunkt, men det varierer om en økning bidrar til økt eller redusert kontakt. Noen av effektene til andel samfunnsvitere er kurvelineære.

Økte strukturelle endringer (endringsprofil) bidrar til hyppigere kontakt i 1986 og 1996, mens i 2006 er det ingen signifikant effekt. Den demografiske endringsprofilen har signifikant effekt i hele perioden, men effekten varierer over tid. I 1986 og 2006 bidrar økte demografiske endringer til økt kontakt med interesseorganisasjonene, mens i 1996 bidrar det til redusert kontakt (kurvelineær effekt).

#### **6.4.4 Oppsummering**

Regresjonsanalysene gir inntrykk av at struktur og demografi over tid har forklart gradvis mindre av variasjonen i tjenestemennenes kontaktmønster. Forklaringskraften til de uavhengige variablene er sterkest for kontakten med politisk ledelse, og lavest for kontakten med interesseorganisasjonene. Videre ser det ut til at tjenestemennenes

strukturelle posisjon forklarer mer enn de øvrige uavhengige variablene. Samtidig har også tjenestemennenes demografiske kjennetegn, departementenes demografiske organisering og departementenes endringsprofil en betydning for kontaktmønsteret. Dette er særlig tydelig i 1976 da departementenes demografiske organisering forklarer tilnærmet like mye av variasjonen i kontakt med andre departementer som det tjenestemennenes strukturelle posisjon gjør. En tilsvarende tendens kommer også fram for kontakten med interesseorganisasjoner i 1986, 1996 og 2006, men her er det ikke like tydelig.

Stillingsnivå peker seg ut som variabelen som har sterkest effekt på tjenestemennenes kontaktmønster (avgrenset til kontakt med politisk ledelse, andre departementer og interesseorganisasjonene). Jo høyere stillingsnivå, desto hyppigere kontakt. Effekten har riktignok blitt redusert over tid, særlig for kontakt med interesseorganisasjonene. Tjenestemenn som deltar i kollegiale organer, særlig på tvers av departementene, har langt bredere og hyppigere kontaktmønster enn de som ikke deltar i slike organer. Tjenestemennene med samordning skiller seg ut ved å ha særlig hyppigere og bredere kontaktmønster enn tjenestemenn med andre hovedfunksjoner. De øvrige variablene har ikke signifikante effekter for alle tidspunkt og retningen på effektene varierer ofte. Mange av de kontekstuelle variablene er preget av kurvelinearitet og (multi)kolinearitet, noe som gjør det vanskelig å tolke koeffisientene.

Neste kapittel drøfter oppgavens problemstillinger om betydningen av struktur og demografi for kontaktmønsteret. Resultatene fra regresjonsanalysene skal drøftes i lys av utviklingen i den strukturelle og demografiske organiseringen og oppgavens teoretiske rammeverk.

# **Kapittel 7 Analyse av sammenhengene mellom struktur, demografi og kontaktmønster**

## **7.1 Innledning**

I dette kapitlet diskuteres betydningen av struktur og demografi for tjenestemennenes kontaktmønster. Følgende problemstillinger skal diskuteres:

*”Hvilken betydning har tjenestemennenes strukturelle og demografiske kjennetegn og departementenes demografiske organisering for tjenestemennenes kontaktmønster? Hvordan har dette endret seg over tid?”*

Betydningen av de strukturelle og demografiske variablene diskuteres ut fra de hypoteser som ble utledet i kapittel 2.7.3. Endringene i variablenes betydning (effekt) drøftes med utgangspunkt i hypoteser utledet i kapittel 6.3. Det er snakk om kontrollerte effekter (kontrollert for de andre uavhengige variablene). Kan endringene i effektene ses i sammenheng med utviklingen i departementenes strukturelle og demografiske organisering? Det er ikke mulig å si noe sikkert om kausalitet, men det er allikevel interessant å trekke koblinger mellom hvordan effektene har endret seg og hvordan organiseringen har endret seg.

Ut fra det teoretiske rammeverket i oppgaven kan de strukturelle og demografiske variablene ses som potensielle forvaltningspolitiske virkemidler. Kapitlet avsluttes med å drøfte hvilke konsekvenser analyseresultatene har dersom variablene skulle vært brukt som virkemidler for å påvirke tjenestemennenes kontaktmønster.

## **7.2 Betydningen av strukturelle og demografiske variabler for kontaktmønsteret**

Det er få av variablene hvor det er et klart mønster i hvordan effektene har endret seg over tid. Ofte er det vanskelig å se endringene av effektene i sammenheng med den demografiske og strukturelle utviklingen. Det skal fokuseres på hovedtrekkene i hvordan de ulike variablene har påvirket kontaktmønsteret og hvordan effekten av

variablene har endret seg over tid.

### *Hovedfunksjon*

Arbeid med samordning er knyttet til til vertikal og horisontal koordinering. Det er derfor ikke uventet at tjenestemenn med *samordning* har hyppigere kontakt med politisk ledelse og andre departementer enn tjenestemenn med de fleste andre hovedfunksjoner. Tjenestemennenes hovedfunksjon har i dette tilfellet avgjørende betydning for hvor mye oppmerksomhet som rettes mot andre saksområder (andre departementer) og politisk ledelse. Samordning bidrar imidlertid ikke til hyppigere kontakt med interesseorganisasjonene sammenliknet med andre hovedfunksjoner. Det er kun signifikant effekt i 1986. Dette kan tyde på at interesseorganisasjonene ikke er så viktige aktører i det samordnende arbeidet i departementene. En alternativ tolkning er at samordningen med interesseorganisasjonene er spesielt vanskelig, og at det dermed ikke bidrar til hyppigere kontakt enn andre hovedfunksjoner. Det var i 2006 en relativt lav andel tjenestemenn som oppfattet samordningen med samfunnet/privat sektor (bedrifter, friville organisasjoner og interesseorganisasjoner) som god (Christensen og Lægreid 2007:13). Siden andelen tjenestemenn med samordning har økt over tid, var det forventet at disse effektene ville øke over tid. Dette er kun tilfelle for kontakten med politisk ledelse, med unntak av at effekten ble noe redusert i 1996. Det ser alt i alt ikke ut til at det har hatt noen betydning for effekten at samordning har blitt en større og viktigere funksjon i departementene. Dette indikerer at tjenestemenn med samordning ikke har utviklet en særegen subkultur som har bidratt til hyppigere og bredere kontaktmønster.

Tjenestemenn med *planlegging* har hyppigere kontakt med politisk ledelse enn tjenestemenn med personal og forvaltning på alle tidspunktene unntatt 1996<sup>29</sup>. Denne effekten har økt, i det minste er effekten langt sterkere i 2006 enn tidligere. Dette er som forventet i forhold til den økningen som har skjedd i andel tjenestemenn med planlegging som hovedfunksjon. Den sterke effekten kan også skyldes at planlegging og utredning er viktige arbeidsoppgaver i utarbeidelsen av politikk. Planleggingsarbeid blir derfor spesielt interessant for den politiske ledelsen, noe som

---

29 Dummyvariabelen "planlegging" ble i 1996-analysen ekskludert pga. toleranse=0.

øker kontakten.

Kontakt med andre departementer og interesseorganisasjoner ser i liten grad ut til å være hyppigere innen planleggingsarbeid sammenliknet med andre hovedfunksjoner. I 1976 bidro planlegging til mindre kontakt med andre departementer og interesseorganisasjoner enn de øvrige hovedfunksjonene. Sammenliknet med andre hovedfunksjoner var derfor andre saksområder og interesseorganisasjonene i liten grad integrert i planleggingsarbeidet. Den relativt sjeldne kontakten med interesseorganisasjoner er overraskende siden departementenes utredningsprosesser var langt mer åpne på 1970-tallet enn de har vært senere. Interesseorganisasjonene var både legitime og godt integrerte deltakere i utformingen av offentlig politikk (Lægreid 1992:9, 11, 13).

Den relativt sjeldne kontakten med andre departementer i 1976 for tjenestemenn med planlegging sammenliknet med tjenestemenn med andre hovedfunksjoner er på den ene siden overraskende siden planlegging er en relativt utadrettet arbeidsoppgave som kan skape behov for kunnskap om andre saksområder og konsekvensutredninger utenfor eget saksområde. På den annen side er det først i den senere tid (særlig fra 1980-tallet) at det har blitt vanlig å organisere planleggingsarbeidet i interne arbeidsgrupper (Lægreid 1992:13; Stigen 1991). Det er derfor ikke uventet at planleggingsarbeidet i 1976 i relativt liten grad innebar hyppig kontakt med andre departementer.

Tjenestemenn med *lovarbeid* har noe hyppigere kontakt med politisk ledelse og interesseorganisasjonene i mesteparten av perioden. Det er kun i 1996 at det er signifikant effekt for kontakt med andre departementer. Dette tyder på at kontakt på tvers av saksområder ikke er viktigere for utarbeidelse og endring av lover og forskrifter m.m. enn for andre typer arbeidsoppgaver. På den ene siden er dette naturlig siden lovarbeid i stor grad er fokusert på eget saksfelt. På den annen side er det overraskende fordi kompleksiteten i samfunnet kan ha gjort det mer nødvendig å se ulike saksområder i sammenheng ved utarbeidelse av lover etc.

Tjenestemenn med *kontroll (og regnskap), budsjettering* og til dels *enkeltvedtak* var forventet å ha lite kontakt med politisk ledelse, andre departementer og interesseorganisasjoner. Det er imidlertid vanskelig å finne noen klare mønstre her.

Det er ikke signifikante effekter på alle tidspunktene, og det varierer om kontakten er hyppigere eller sjeldnere enn for tjenestemenn med personal og forvaltning. Hovedinntrykket er at kontaktmønsteret er relativt lite for kontroll, budsjettering, enkeltvedtak og personal og forvaltning. Dette er naturlig siden disse arbeidsoppgavene er mer rettet mot interne forhold sammenliknet med f.eks. samordning.

Hovedmønsteret er at i den grad det er forskjeller mellom ulike hovedfunksjoner, har særlig samordning, men også lovarbeid og til dels planlegging bredere og hyppigere kontaktmønster enn hovedfunksjoner som kontroll, budsjettering og personal og forvaltning. Det indikerer at hovedfunksjoner som er typisk utadrettete har bredere og hyppigere kontakt enn hovedfunksjoner som er mer fokusert på interne forhold. Resultatene er i tråd med funnene til Lægreid og Olsen (1978). Det er imidlertid ett helt tydelig avvik. Lægreid og Olsen (1978) konkluderte med at kontakten med interesseorganisasjonene i 1976 var hyppigst blant tjenestemenn med personal og forvaltning. Dette viser seg ikke å stemme for resten av perioden. Mye av forklaringen på dette kan være at det i 1976 ikke ble stilt eget spørsmål om kontakt med tjenestemannsorganisasjonene, noe som kan ha ført til at en del tjenestemenn har regnet kontakt med tjenestemannsorganisasjonene med i kontakten med interesseorganisasjonene. Tjenestemannsorganisasjonene har vært viktige for lønns- og personalforvaltningen i departementene og organisasjonsutvikling og omorganisering (Christensen og Egeberg 1997b:175).

Det ser i liten grad ut til at effektene av de ulike hovedfunksjonene har endret seg ettersom andelen tjenestemenn med de ulike hovedfunksjonene har endret seg over tid. Dette kan indikere at grupperinger av tjenestemenn med samme hovedfunksjon i liten grad har utviklet egne subkulturer som påvirker deres kontaktmønster. Særpreg ved de ulike hovedfunksjonene kan derfor tenkes å være lite berørt av hvor mange tjenestemenn som arbeider med samme hovedfunksjon.

### ***Stillingsnivå***

Tidligere studier har vist at tjenestemennenes kontaktmønster i stor grad blir styrt av deres plassering i stillingshierarkiet (Christensen og Egeberg 1997a:103). Dette er

tilfelle for alle de tre kontakttypene i analysen. Betakoeffisientene har vært sterke og signifikante på hvert tidspunkt. Stillingsnivå peker seg ut som variabelen med størst betydning for tjenestemennenes kontaktmønster. Tjenestemennenes stillingsnivå innebærer altså klare føringer og forventninger til hvilke aktører tjenestemennene skal ha kontakt med, og hvor ofte. Dette hierarkiske trekket ved departementene er typisk for byråkratiske organisasjoner der ulike vertikale nivåer er over- og underordnet hverandre og ulike nivåer har ulike typer oppgaver (Christensen m.fl. 2004:34). Saksbehandling er tradisjonelt hierarkisk ved at saker sendes oppover i departementet ved at nye ledd i hierarkiet ser på sakene etterhvert (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1991:40). Det vil derfor være mindre aktuelt for tjenestemenn på konsulentnivå og andre lavere stillingsnivåer å ha kontakt med den politiske ledelsen enn for tjenestemenn på høyere stillingsnivåer. Stillingshierarkiet innebærer at ansvaret for samordning og koordinering er større desto høyere stillingsnivå man er ansatt på (Christensen og Egeberg 1997a:90). Stillingshierarkiet legger formelle føringer på hva slags kontaktmønster ulike tjenestemenn har.

Tidligere studier har påvist at betydningen av stillingsnivå har blitt noe redusert over tid fordi tjenestemenn på høyere stillingsnivåer har redusert kontakten med en rekke ulike aktører, uten at den samme nedgangen har skjedd på konsulentnivå. Den sterke økningen i andel rådgivere på mellomledernivå har også bidratt til å redusere betydningen av stillingsnivå. Rådgivere har mindre kontakt med politisk ledelse enn de med lederansvar (Christensen og Egeberg 1997a:104). Derfor blir forskjellene mellom konsulent- og mellomledernivå redusert. Regresjonsanalysene viser at stillingshierarkiet har fått redusert effekt på kontakt med politisk ledelse over tid, men kontakten øker fortsatt lineært ettersom stillingsnivået blir høyere i 2006. Det hierarkiske elementet har blitt mer svekket for kontakten med andre departementer og interesseorganisasjoner. Tendensen er tydeligst når det gjelder interesseorganisasjonene, da det viser seg at tjenestemenn på toppledernivå har mindre kontakt enn tjenestemenn på mellomledernivå i 1996 og 2006. Interesseorganisasjonene har fått svekket sin rolle for departementene over tid (Christensen og Egeberg 1997b:188), og denne type kontakt kan dermed tenkes å være mindre prioritert av toppledernivå. Effekten av stillingshierarkiet har alt i alt blitt



reduisert, og et viktig trekk ved det klassiske byråkratiet har derfor blitt svekket. Det kan derfor se ut til at de endringene som har skjedd i departementenes stillingshierarki har hatt en innvirkning på stillingshierarkiets betydning for kontaktmønsteret.

### *Kollegiale organer*

Deltakelse i kollegiale organer ser ut til å ha hatt stor betydning for tjenestemennenes kontaktmønster. Effekten er som forventet – deltakere har bredere og hyppigere kontaktmønster enn ikke-deltakere. For alle tre kontakttypene har det større betydning om tjenestemennene har deltatt i kollegiale organer på tvers av departementene enn innad i departementene. Dette er særlig tydelig for kontakten med andre departementer. Deltakelse innad i departementene har ingen innvirkning på tjenestemennenes kontakt med andre departementer, mens deltakelse i organer på tvers av departementene er en av de uavhengige variablene med sterkest effekt. Denne type kollegiale organer er formelle koordineringsmekanismer (Stigen 1991:180), og det er derfor naturlig at slik deltakelse skaper kontakter på tvers av departementene. Deltakelse på tvers av departementene har også betydning for kontakten med interesseorganisasjonene, mens effekten er betydelig mindre for kontakt med politisk ledelse. Den sterke effekten på kontakt med andre departementer tyder på at kollegiale organer bidrar til bredere identifikasjon (Zuna 1998:49), og mer fokus på samordning og samarbeid på tvers av organisasjonsgrensene. Denne bevisstgjøringen er altså sterkere ved deltakelse på tvers av departementer enn innad i departementer. En forklaring kan være at kollegiale organer innad i departementene ikke er like knyttet til samarbeid mellom forskjellige saksområder som kollegiale organer på tvers av departementene.

Effekten av deltakelse i kollegiale organer på tvers av departementene har fått styrket effekt over tid mens i den grad deltakelse innad i departementene har hatt effekt, har denne effekten blitt svekket over tid. Det er tydeligst nedgang i effekten av deltakelse innad i departementene for kontakt med politisk ledelse. Det er ingen signifikant effekt på kontakt med andre departementer, og det er kun i 1976 at det er signifikant effekt på kontakt med interesseorganisasjoner.

Respondentene ble i spørreundersøkelsene spurt om de hadde deltatt i

kollegiale organer det siste året. Siden det har blitt stadig vanligere med prosjekt- og arbeidsgrupper som supplement til den tradisjonelle arbeidsformen (Christensen og Egeberg 1997a:92), er det grunn til å tro at en del av respondentene som svarte at de ikke hadde deltatt siste året, allikevel har deltatt tidligere. Dette gjør at det i realiteten er mindre forskjell mellom deltakere og ikke-deltakere. Siden deltakelse innad i departementene er vanligere enn deltakelse på tvers av departementene, kan denne svakheten ved begrepsvaliditeten ha fått særlige konsekvenser for effekten av deltakelse innad i departementene. Kollegiale organer innad i departementene kan trolig benyttes på de fleste saksområder og arbeidsoppgaver, mens kollegiale organer på tvers av departementene forutsetter at det er behov for å samarbeide på tvers av forskjellige departementer. Det har ingen hensikt å opprette kollegiale organer hvis det ikke er behov for det (Zuna 1998:65).

Siden ikke alle saksområder og arbeidsoppgaver skaper behov for samarbeid på tvers av departementsgrensene, er det mer sannsynlig at de tjenestemennene som ikke har deltatt det siste året heller ikke har deltatt tidligere. Ettersom slike arbeidsformer på tvers av departementene har blitt vanligere, har det blitt en stadig mer avgrenset gruppe som ikke deltar. Til sist er det kun helt spesielle fagfelt og arbeidsoppgaver der det ikke er behov for denne type samarbeid. Dette vil gjøre at forskjellene mellom deltakere og ikke-deltakere i kollegiale organer på tvers av departementene øker, og dermed at effekten på kontaktmønsteret øker.

Det faktum at stillingsnivå og kollegiale organer (og til dels hovedfunksjon) har så sterke effekter på tjenestemennenes kontaktmønster, støtter det instrumentelle perspektivets antakelse om at tjenestemennenes strukturelle plassering har stor betydning for deres beslutningsatferd. Strukturelle formelle roller innebærer normer om hvem som skal gjøre hva, og hvordan det skal gjøres (Christensen m.fl. 2004; Egeberg 1984).

## *Kjønn*

Tidligere studier har vist at menn i noen tilfeller har bredere og hyppigere kontaktmønster enn kvinner (Lægreid og Olsen 1978; Stigen 1989). Regresjonsanalysene viser at det ikke har vært kjønnsforskjeller på alle tidspunktene,

men i den grad det har vært forskjeller, er det kvinnene som har hatt noe mindre kontakt enn mennene.

Kjønnsforskjellene kan ha to mulige forklaringer. Kvinner kan tenkes å ha vært dårlig integrert i det formelle og uformelle nettverket (Læg Reid og Olsen 1978), og dermed ikke har fått muligheten til å utvikle like bredt og hyppig kontaktmønster som menn. Alternativt kan det tenkes at kvinner og menn har ulike normer, oppfatninger og væremåte, noe som kan skape kjønnsforskjeller i kontaktmønsteret. Dette bygger på den teoretiske antakelsen om at tjenestemenn med ulik bakgrunn (f.eks. kjønn) har bestemte egenskaper og oppfatninger som påvirker deres atferd i departementene (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001; Læg Reid og Olsen 1978).

Kjønnsforskjellene har blitt redusert over tid for kontakt med andre departementer og interesseorganisasjoner. Det var riktignok bare signifikant effekt på kontakten med interesseorganisasjoner i 1976 og 2006, men effekten i 1976 var sterkest. Det kan tyde på at kvinner hadde lavere kontakt enn menn da de var en liten gruppe, men at forskjellene har blitt redusert ettersom kvinneandelen har økt. Ettersom kvinner har blitt bedre integrert, har deres kontaktmønster blitt bredere og hyppigere. Det er et imidlertid et forhold som taler mot denne tolkningen. Kjønnsforskjellene har økt noe fra 1996 til 2006 for alle tre kontaktflatene som studeres. I 2006 var det tilnærmet like mange kvinner som menn i departementene samlet, og det var kun Forsvars- og Samferdselsdepartementet som hadde under 40% kvinner. Med unntak av disse to departementene kan det ikke konkluderes med at kvinner er en liten gruppe i 2006. Det er grunn til å tro at den store andelen kvinner har bidratt til bedre integrering..

Kjønnsforskjellene i 2006 kan være en indikasjon på at det er grunnleggende forskjeller mellom kvinner og menns kontaktmønster. Jo større en gruppe tjenestemenn er, desto sterkere antas deres "subkultur" å bli. Dette ser ikke ut til å være tilfelle for kontakten med andre departementer og interesseorganisasjoner, men det kan ha hatt en betydning for kontakten med politisk ledelse. Kjønn har først signifikant effekt på kontakten med politisk ledelse i 1996 og 2006. Dette kan indikere at kontakten med politisk ledelse bærer trekk av forskjeller i kvinners og menns "subkultur", at det er noe ved deres væremåte og oppfatninger som gjør at de har

mindre kontakt med den politiske ledelsen enn menn. Det er vanskelig å tenke seg hvilke kulturelle forskjeller det kunne vært mellom kvinner og menn på dette området. Kanskje er kvinner mindre ”pågående” enn menn og mer opptatt av å ”ikke forstyrre ledelsen”? Effektene av kjønn på de tre kontaktflatene er imidlertid relativt svake. Av hensyn til statistisk usikkerhet, kan det argumenteres for at kjønnsforskjellene må tolkes med forsiktighet.

Kjønn kan også ha en effekt som kontekstuell variabel. Hver enkelt tjenestemanns kontaktmønster kan tenkes å være påvirket av hvor stor andel kvinner det er i departementet tjenestemannen jobber i. Dersom kvinner har mindre kontakt enn menn fordi de har ulik ”subkultur”, ville økt kvinneandel ført til lavere kontakt (uavhengig av om man er kvinne eller mann). Forutsetningen for dette er at kvinners ”subkultur” ville fått større betydning for departementets organisasjonskultur (som er felles for alle tjenestemenn). Dette kan se ut til å være tilfelle for kontakt med politisk ledelse og andre departementer (selv om det bare er signifikant effekt i 1976 og 1986). Ut fra denne tankegangen er det overraskende at økt kvinneandel fører til økt kontakt med interesseorganisasjonene i 1996 og 2006. De fleste effektene av andelen kvinner er imidlertid kurvelineære og det er mye kolinearitet, noe som gjør det vanskeligere å vurdere effektene.

Alt i alt gir regresjonsanalysene et inntrykk av at i den grad det er kjønnsforskjeller, er det kvinner som har mindre kontakt enn menn, og at kjønnsforskjellene ikke nødvendigvis har forsvunnet ettersom kvinnene har blitt bedre representert i departementene.

### *Utdanningsbakgrunn*

Gjennom utdanningen har tjenestemennene fått både kunnskap, ferdigheter og bestemte normer, oppfatninger og livssyn (Lægreid og Olsen 1978:288). Dette kan ha en betydning for tjenestemennenes oppmerksomhet og hvilke aktører de har mye kontakt med. Regresjonsanalysene viser at tjenestemennenes utdanningsbakgrunn har betydning for de tre kontaktypene som studeres, men i ulik grad, og ikke over hele perioden.

*Jurister* og ikke-jurister har ikke signifikant forskjellig kontakt med politisk

ledelse, andre departementer og interesseorganisasjoner. Dette er også hva Læg Reid og Olsen (1978:216) konkluderte med for 1976. Juristenes kontaktmønster skilte seg ikke ut i 1976, og heller ikke senere når juristene ble en mindre gruppe. Det eneste unntaket er at jurister i 1986 har signifikant hyppigere kontakt med politisk ledelse og andre departementer enn ikke-jurister. Hovedinntrykket er imidlertid at jurister ikke skiller seg fra øvrige utdanningsgrupper når det gjelder kontaktmønster. Juristene har vært tett knyttet til den klassisk-byråkratiske kultur (Læg Reid og Olsen 1978:149). De siste tiårene har den klassisk-byråkratiske kulturen blitt supplert med flere andre kulturelle trekk (Christensen og Læg Reid 1998). Juristene har imidlertid opprettholdt mye av sitt kulturelle særpreg (bl.a. identifikasjon med dommerrollen) (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001:70). Samsvaret mellom juristenes ”subkultur” og departementenes tradisjonelle organisasjonskultur kan muligens forklare hvorfor juristenes kontaktmønster ikke skiller seg ut. Dette forutsetter imidlertid at andre utdanningsgrupper blir sosialisert inn i departementenes organisasjonskultur, og at dette påvirker deres kontaktmønster på lik linje med hvordan juristenes ”subkultur” påvirker juristenes kontaktmønster.

Regresjonsanalysene viser at *økonomer* har noe hyppigere kontakt med politisk ledelse enn ikke-økonomer, med unntak av i 1976 da det ikke var noen signifikant effekt. En forklaring kan være at økonomene har en konsekvensorientert mål-middel-kunnskap som er ettertraktet for den politiske ledelsen (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001:86). Det er særlig i 1996 at økonomer har hyppigere kontakt med politisk ledelse enn ikke-økonomer. Dette kan være relatert til NPM og dermed økt fokus på økonomi, effektivitet og mål-middel-kunnskap. Dette var imidlertid også viktig i 1986 og 2006. Kontakten med politisk ledelse kan derfor være et resultat av at økonomenes kompetanse og verdigrunnlag har vært etterspurt av den politiske ledelsen.

Læg Reid og Olsen (1978:196) fant at det var økonomene som hadde mest kontakt med andre departementer, mens Christensen, Læg Reid og Zuna (2001:87) fant at det i 1996 var siviløkonomene som hadde klart mindre kontakt enn øvrige utdanningsgrupper. Regresjonsanalysene viser at når det kontrolleres for de andre uavhengige variablene har økonomer og ikke-økonomer ikke forskjellig

kontakthypighet med andre departementer. Dette kan indikere at det ikke er noe i den økonomiske utdannelsen som gjør at økonomene har mer eller mindre oppmerksomhet rettet mot andre departementer enn andre utdanningsgrupper. Det kan tolkes som at økonomer ikke vektlegger samordning mellom ulike fagfelt (på tvers av departementsgrensene) mer enn øvrige utdanningsgrupper.

Læg Reid og Olsen (1978:204) fant at siviløkonomer ikke hadde hyppigere kontakt med interesseorganisasjoner enn andre utdanningsgrupper i 1976. Regresjonsanalysene har imidlertid vist at økonomer i resten av perioden har hyppigere kontakt med interesseorganisasjoner. En mulig forklaring på hvorfor økonomer har hyppigere kontakt enn ikke-økonomer er at både økonomene og interesseorganisasjonene har et fokus på økonomiske forhold i samfunnet. Siden det i 1976 var vanlig å ha hyppig kontakt med interesseorganisasjoner, kan det ha gjort at økonomene ikke skilte seg fra de øvrige utdanningsgruppene. Fra 1980-tallet ble interesseorganisasjonenes rolle i departementene svekket (Christensen og Egeberg 1997b:188), noe som kan ha skapt større forskjeller mellom økonomer og ikke-økonomer. Dette forutsetter at økonomene opprettholdt sin hyppige kontakt mens øvrige utdanningsgrupper reduserte kontakthypighet.

*Samfunnsvitere* har i henhold til regresjonsanalysen hyppigere kontakt med den politiske ledelsen enn ikke-samfunnsvitere, med unntak av i 2006 (ikke signifikant effekt). Dette er trolig knyttet til at samfunnsvitere (hovedsakelig statsvitere) på lik linje med økonomer har en mål-middelkunnskap som er etterspurt hos den politiske ledelsen (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001:86). Det er lite som tyder på at forskjellen mellom samfunnsvitere og ikke-samfunnsvitere har økt over tid, selv om samfunnsvitere har blitt en større gruppe. På den ene siden kan dette skyldes at den hyppige kontakten ikke skyldes særtrekk ved samfunnsviternes ”subkultur”. På andre siden kan det tenkes at forskjellene ikke har økt fordi kontakthypigheten i større grad styres av den politiske ledelsens etterspørsel enn av samfunnsvitere (og deres subkultur).

Det er ingen signifikante forskjeller mellom samfunnsvitere og ikke-samfunnsvitere når det gjelder kontakt med andre departementer. Til tross for at samfunnsvitere har blitt en større gruppe over tid, har de ikke utviklet et

kontaktmønster som skiller seg fra andre utdanningsgrupper (når det gjelder kontakt med andre departementer). Dette er uventet siden samfunnsvitenskap i stor grad dreier seg om komplekse sammenhenger i samfunnet, noe som kunne tenkes å rette oppmerksomheten mot sammenhenger på tvers av departementsgrensene.

Samfunnsvitere og ikke-samfunnsvitere har kun signifikant forskjellig kontakt med interesseorganisasjonene i 1996 (samfunnsvitere har hyppigere kontakt). Det var forventet at samfunnsvitere skulle ha sjeldnere kontakt med interesseorganisasjonene, særlig ut fra statsvitenskapelig skepsis til korporatisme (Jacobsen 1997:102). Det er kun signifikant effekt i 1996, og da har samfunnsvitere hyppigere kontakt enn ikke-samfunnsvitere. Dette må forklares av andre mekanismer enn skepsis til korporatisme. Det kan være at samfunnsvitenskapens fokus på samfunnet har rettet deres fokus mot interesseorganisasjonene, som er noen av de viktigste grupperingene i samfunnet.

Utdanning kan også ha en effekt som kontekstuell variabel. Andelen tjestemenn i et departement med de ulike utdanningene kan ha en betydning for hver enkelt tjenestemanns kontaktmønster fordi størrelsen på en utdanningsgruppe sier noe om hvor stor betydning utdanningsgruppens "subkultur" får for hele departementets organisasjonskultur. Det er ikke alle tidspunktene da andelen med de ulike utdanningsbakgrunnene har noen signifikant effekt, og det er mye kurvelinearitet og kolinearitet. Det kan se ut til at kontakten med andre departementer og interesseorganisasjonene øker når andelen jurister og økonomer øker, men dette gjelder ikke på alle tidspunktene, og noen av sammenhengene er kurvelineære. Til tross for at jurister ikke har forskjellig kontakthypighet fra ikke-jurister, har allikevel andelen jurister en betydning. Dette indikerer at de kulturelle særtrekkene ved juristene har en betydning for tjenestemenn generelt gjennom hele departementets organisasjonskultur. Det er ellers vanskelig å finne noen klare mønstre i effektene. Det ser i det minste ut til at tjenestemennenes kontaktmønster ikke bare påvirkes av tjenestemennenes egen utdanning, men også av hvor stor andel jurister, økonomer og samfunnsvitere det er i deres departement.

## *Tjenestetid*

Hypotesen om at kontaktmønsteret vil bli bredere og hyppigere desto lengre tjenestetid tjenestemennene har, blir ikke entydig støttet av regresjonsanalysene. Tanken var at jo lengre tjenestemennene har vært ansatt, desto mer velutviklet er nettverket. I 1976 bidrar økt tjenestetid til hyppigere kontakt med politisk ledelse og andre departementer opp til et visst punkt, for deretter å bidra til redusert kontakt. Samme er tilfelle i 1986 med kontakt med andre departementer, men det er kun annengradsleddet som er signifikant. Denne kurvelineariteten er ikke så overraskende siden det kan tenkes at når tjenestetiden blir tilstrekkelig lang, vil motivasjonen bli noe svekket (Christensen 1989:172). Tjenestemenn som har vært svært lenge ansatt kan tenkes å lett bli utbrent og dårligere motivert, noe som kan svekke kontakthypigheten. Dette kan ha hatt særlig betydning i 1976, da det var en del tjenestemenn med spesielt lang tjenestetid (siden det var rett før den store generasjonsutskiftingen). Det er tilfeller der høyere tjenestetid bidrar til å redusere kontakten, noe som er uventet ut fra antakelsene om at økt tjenestetid gir større nettverk. I 1986 reduseres kontakten med politisk ledelse når tjenestetiden øker. Det samme skjer for kontakt med andre departementer og interesseorganisasjonene i 1996 (riktignok kurvelineære sammenhenger).

Tjenestetid har i liten grad har betydning for kontakten med interesseorganisasjonene. Det er kun signifikant effekt i 1996, og da bidro økt tjenestetid til redusert kontakt fram til et visst punkt, for deretter å bidra til hyppigere kontakt (kurvelineær sammenheng). Jo lenger tjenestetiden er, desto bedre kan departementenes kulturelle normer og verdier være internalisert (Christensen m.fl. 2004:52). Normene rundt samarbeid med interesseorganisasjonene kan ha blitt endret over tid, ettersom det fra 1980-tallet ble økt politisk skepsis til interesseorganisasjonenes deltakelse i offentlige beslutningsprosesser (Lægreid og Roness 1997:12). Økt tjenestetid kan ha bidratt til redusert kontakt for tjenestemennene som ble sosialisert inn i denne skepsisen, mens tjenestemenn som hadde vært ansatt på 1970-tallet og tidligere i større grad var sosialisert inn i en organisasjonskultur der interesseorganisasjonene var legitime og viktige deltakere. Dette kan forklare hvorfor kontakthypigheten økte blant tjenestemenn med særlig lang tjenestetid. Disse tjenestemennene kan ha beholdt tradisjonen med tett samarbeid



med næringlivsorganisasjonene.

Tjenestetid har også hatt en effekt som kontekstuell variabel, den gjennomsnittlige tjenestetiden i departementet. Effektenes retning varierer imidlertid, og det er ofte kurvelinearitet og kolinearitet. Det er derfor vanskelig å få et godt bilde av hvordan gjennomsnittlig tjenestetid påvirker kontaktmønsteret.

I noen tilfeller bidrar økt gjennomsnittlig tjenestetid til hyppigere kontakt, slik som forventet. I 1976 og 1986 bidro økt gjennomsnittlig tjenestetid til økt kontakt med interesseorganisasjonene og i 2006 for kontakt med politisk ledelse (kurvelineær sammenheng). Det kan altså tyde på at en høyere gjennomsnittlig tjenestetid gir et bredere og hyppigere kontaktmønster uavhengig av tjenestemannens egen tjenestetid. Jo høyere den gjennomsnittlige tjenestetiden er, desto sterkere kan det tenkes at organisasjonskulturen er internalisert i et departement. Økt gjennomsnittlig tjenestetid kan ha bidratt til økt kontakt med interesseorganisasjonene i 1976 og 1986 fordi tett samarbeid med interesseorganisasjonene fortsatt var en viktig del av organisasjonskulturen. I 1996 bidro derimot økt gjennomsnittlig tjenestetid til redusert kontakt med interesseorganisasjonene. Dette kan tyde på at tett samarbeid med interesseorganisasjonene ikke lenger er en del av organisasjonskulturen.

### *Endringsprofil*

Store strukturelle og demografiske endringer og ustabilitet setter et preg på tjenestemennenes arbeidssituasjon. På samme måte vil stor stabilitet prege arbeidssituasjonen. I kapittel 4 viste det seg at departementene var særlig preget av ustabilitet i 1986, men at det i tiden etter har vært gradvis mer stabilitet, både i den strukturelle og demografiske organiseringen. Når det kontrolleres for alle de andre strukturelle og demografiske variablene i regresjonsanalysen, har den strukturelle og demografiske endringsprofilen en selvstendig effekt på kontaktmønsteret på enkelte av tidspunktene.

Strukturell og demografisk endringsprofil har signifikant effekt på tjenestemennenes kontakt med politisk ledelse og interesseorganisasjonene på noen av tidspunktene. Effektene er ofte kurvelineære og berørt av kolinearitet, noe som gjør tolkningen vanskeligere. Det er ingen signifikante effekter på tjenestemennenes

kontakt med andre departementer. I den grad strukturell og demografisk endringsprofil har noen effekt på tjenestemennenes kontakt, så bidrar økte endringer til økt kontakt (med noen unntak). Det kan være at endringer i organiseringen rundt tjenestemennene skaper en dynamikk som gjør det aktuelt med bredere og hyppigere kontaktmønster. Demografiske endringer innebærer gjerne en utskifting av ansatte, og det kan da tenkes at denne utskiftingen innebærer nytenkning og endret behov for kontakt med blant annet aktører som interesseorganisasjoner og politisk ledelse.

Det kan tenkes at strukturelle og demografiske endringer er med på å tilpasse departementene etter hvilke behov departementene skal dekke. Når et departements arbeidsoppgaver, stillingshierarki og bruk av kollegiale organer endres, kan det tenkes at dette er knyttet til ønsker om hvilken rolle departementene skal spille. Endringer i rekruttering av ulike utdanninger er også med på å endre departementenes rolle. Det har siden 1980-tallet vært en bevisst rekruttering av utdanningsgrupper som samfunnsvitere og økonomer for å møte kravet til økt mål-middelkunnskap (Christensen, Lægreid og Zuna 2001:61). Disse organisatoriske endringene kan øke kontakten med politisk ledelse fordi departementets ekspertise og arbeid dermed er bedre tilpasset den politiske ledelsens etterspørsel.

### **7.2.1 Oppsummering og konklusjon**

Det er tjenestemennenes stillingsnivå og deltakelse i kollegiale organer (spesielt på tvers av departementene), som har sterkest effekt på tjenestemennenes kontaktmønster. Her er det også tydelig hvordan effekten av variablene har endret seg over tid. Det er langt vanskeligere å finne noe tydelig mønster for hvordan effekten av de øvrige variablene har endret seg over tid. Dette gjør det vanskelig å se effektene i sammenheng med utviklingen i departementenes strukturelle og demografiske organisering.

Det ser ut til at tjenestemennenes kontaktmønster ikke bare har blitt påvirket av tjenestemennenes strukturelle og demografiske kjennetegn, men også den demografiske organiseringen av departementet (kontekstuelle demografiske variabler) og departementenes grad av strukturelle og demografiske endringer. For å forstå hvordan kontaktmønsteret varierer med ulike variabler, er det nødvendig å se på både

kjennetegn ved hver enkelt tjenestemann og kjennetegn ved tjenestemennenes departement. Omgivelsene rundt tjenestemennene har altså en betydning for deres kontaktmønster.

Mange av de funnene Lægroid og Olsen (1978) fant i sitt studie basert på Departementsundersøkelsen i 1976 er også gyldige for resten av perioden til og med 2006. Dette gjelder spesielt deres funn om at kontaktmønsteret særlig blir formet av tjenestemennenes stillingsnivå og arbeidsoppgaver (hovedfunksjon). Deres konklusjon om at kontaktmønsteret er preget av rollebundet atferd (Lægroid og Olsen 1978:215), er derfor gyldig også i tiden etter 1976. Den sosialiseringen tjenestemennene møter i departementet er altså viktig for deres kontaktmønster. Dette styrkes ytterligere av at en tredje strukturell variabel er inkludert, deltakelse i kollegiale organer. Denne variabelen har hatt spesielt sterk effekt på kontaktmønsteret. Lægroid og Olsen (1978) finner at kjønn systematisk påvirker kontaktmønsteret, som eneste av de sosiale og geografiske bakgrunnsvariablene de har med i analysen. Regresjonsanalysene har vist at kjønn i noen tilfeller også har effekt etter 1976. Ikke bare tjenestemannens kjønn, men også andel kvinner i departementet kan ha en betydning for kontaktmønsteret. Lægroid og Olsen (1978) finner videre at tjenestemennenes utdanningsbakgrunn har en viss betydning for kontaktmønsteret, noe regresjonsanalysene viser er delvis tilfelle for resten av perioden. Utdanning har både betydning som kjennetegn ved tjenestemennene og som kontekstuell variabel.

Lægroid og Olsen (1978) konkluderer i sitt studie med at de strukturelle trekkene (og byråkratisk biografi) er viktigst for kontaktmønsteret. Denne konklusjonen kan nyanseres med at de kontekstuelle demografiske variablene i 1976 forklarer tilnærmet like mye av variansen i kontakten med andre departementer som analysemodellens strukturelle variabler. De strukturelle variablene forklarer bare halvparten av den totale forklarte variansen av kontakt med interesseorganisasjone i 1996 og til dels 2006. Dette er et viktig forbehold som nyanserer inntrykket av at struktur er viktigere enn demografi. Med unntak av disse tilfellene er imidlertid hovedinntrykket at struktur forklarer mer av variansen i kontaktmønsteret enn de øvrige variablene.

Det er ikke alltid tilfelle at variablene som hadde signifikant effekt i 1976

også hadde det på alle tidspunktene etterpå, og effektene har i flere tilfeller også forandret seg over tid. Et eksempel er hvordan kjønn kun hadde signifikant effekt på kontakten med interesseorganisasjoner i 1976 og 2006. Det er også tilfeller der variabler ikke hadde noen signifikant effekt i 1976, men allikevel hadde det senere. Et eksempel på dette er at det i 1976 ikke var noen signifikant forskjell mellom økonomers og ikke-økonomers kontakt med interesseorganisasjoner, mens det var det i resten av perioden.

### **7.3 Struktur og demografi som virkemidler**

#### **7.3.1 Forvaltningspolitiske målsettinger**

Det kan være et forvaltningspolitisk ønske om å forsøke å påvirke tjenestemennenes kontaktmønster fordi tjenestemennenes kontaktmønster både påvirker hvilke aktører som inkluderes i offentlige beslutninger og bidrar til å forme tjenestemennenes beslutningspremisser (Christensen, Lægneid og Zuna 2001:84; Stigen 1989:118).

Det kan tenkes at det er et ønske om at tjenestemennene skal øke kontakten med den politiske ledelsen for å bidra til at politiske hensyn får større betydning for arbeidet i departementene. Dette er i tråd med den forvaltningspolitiske tanken om at departementene skal være et sekretariat for den politiske ledelsen (Lægneid m.fl. 2003:14). Det har imidlertid vært en liten nedgang i kontakten med politisk ledelse over tid, særlig på grunn av den politiske ledelsens kapasitetsproblemer. Det kan derfor alternativt tenkes at det er ønskelig å redusere kontakten og pågangen fra tjenestemennene. På den måten kan den politiske ledelsen i større grad selv prioritere hvem de vil ha kontakt med.

Det har over lengre tid vært behov for økt samordning og koordinering på tvers av saksområder (Christensen og Egeberg 1997a:93; Christensen og Lægneid 2007). Siden det er økt kompleksitet og sammenheng mellom saker i ulike sektorer (Christensen og Egeberg 1997a:92), er det viktig med samhandling mellom departementene. Det kan derfor antas å være et forvaltningspolitisk ønske om å øke tjenestemennenes kontakt med andre departementer.

De siste to-tre tiårene har det vært en økt politisk skepsis til korporatisme i

form av tett samarbeid mellom interesseorganisasjoner og forvaltningen (Christensen og Egeberg 1997b:175; Lægroid og Roness 1997:12). Korporatisme ble sett på som et omfattende problem i enkelte politikfelt, blant annet innen landbrukspolitikk (Veggeland 2000). Det kan derfor sies å ha vært en forvaltningspolitisk målsetting å redusere kontakten mellom departementene og interesseorganisasjonene.

Det skal nå drøftes hvordan analysemodellens strukturelle og demografiske variabler kunne vært brukt som virkemidler for å påvirke tjenestemennenes kontaktmønster. Kunne variablene vært brukt som virkemiddel på samme måte over hele perioden? Har analyseresultatene i denne oppgaven noen konsekvenser for hvordan variablene kan brukes som virkemidler? Det skal diskuteres hvordan variablene kan manipuleres for å øke kontakten med politisk ledelse og andre departementer, og redusere kontakten med interesseorganisasjonene. Drøftingen gir innsikt i hvordan kontaktmønsteret kan forandre seg når strukturen og demografien endrer seg, eller i det minste hvordan kontaktmønsteret varierer med de ulike uavhengige variablene. Uavhengig av om det er et eksplisitt ønske om å påvirke kontaktmønsteret, er det viktig å ha en innsikt i hvordan kontaktmønsteret kan bli berørt av strukturelle og demografiske endringer.

### **7.3.2 Strukturelle endringer som virkemiddel**

I henhold til det instrumentelle perspektivet og virkemiddelmodellen er det mulig å manipulere departementenes struktur for å oppnå målsettinger og påvirke virksomheten i departementene (Egeberg 1989a; Christensen m.fl. 2004:13). Regresjonsanalysene i kapittel 6 viste at de strukturelle variablene forklarer mye av variasjonene i tjenestemennenes kontakt med politisk ledelse, andre departementer og interesseorganisasjoner og har relativt sterke effekter. Dette taler for at de egner seg som virkemidler.

#### *Hovedfunksjon*

I følge Zuna (1998:121) er arbeidsoppgaver en opplagt manipulasjonsvariabel. Tjenestemennenes arbeidsoppgaver og hvordan de skal utføres, er grunnleggende i organisasjoner. Ut fra dette ville forandring av hovedfunksjoner være en god mulighet

for å påvirke kontakten med politisk ledelse, uavhengig av om ønsket er økt eller redusert kontakt. Kapittel 4 viste at hovedfunksjon er den variabelen som har hatt størst grad av endringer, sett hele perioden 1976-2006 under ett. Dette indikerer at det er relativt lett å endre hvor mye ulike hovedfunksjoner skal prioriteres (hvor stor andel tjenestemenn som skal jobbe med de ulike hovedfunksjonene). Utfordringen med å manipulere hovedfunksjon, er imidlertid at det kan gi omfattende endringer i departementenes rolle. Derfor må endringer i hovedfunksjonen ses i sammenheng med hvilke rolle departementene bør ha.

Kontaktmønsteret varierer med hva slags hovedfunksjoner tjenestemennene har. Dette har blant annet å gjøre med at de ulike arbeidsoppgavene skaper ulike informasjonsbehov og legger formelle føringer på tjenestemennenes beslutningsatferd (Christensen m.fl. 2004). Kontakten med politisk ledelse vil i tillegg bli påvirket av at de ulike hovedfunksjonene i ulik grad er interessante for den politiske ledelsen (ut fra hvilke informasjon den politiske ledelsen etterspør). Det varierer fra år til år hvilke av hovedfunksjonene som bidrar med minst kontakt med den politiske ledelse, men hovedinntrykket er at kontroll (og regnskap), enkeltvedtak og personal og forvaltning har minst kontakt. For å styrke kontakten mellom den politiske ledelsen og tjenestemennene, burde derfor færre tjenestemenn jobbet med slike funksjoner. Departementet burde i stedet prioritert arbeidsoppgaver som bidrar til hyppig kontakt. Dette er avhengig av hva slags informasjon og arbeid den politiske ledelsen etterspør. Det er i hovedsak samordning som bidrar til hyppigst kontakt, men også lovarbeid, planlegging og til dels opplysningsarbeid har hyppig kontakt på flere av målingstidspunktene. Dette er arbeidsoppgaver som er tett knyttet til departementenes politiske arbeid, det dreier seg derfor om å gjøre departementene til sekretariater for den politiske ledelsen.

En prioritering av samordning, lovarbeid, planlegging og opplysningsarbeid vil også bidra til å øke tjenestemennenes kontakt med andre departementer. I 1976 ville imidlertid en økning i andelen tjenestemenn med planlegging ha bidratt til å redusere kontakten med andre departementer, siden tjenestemenn med planlegging er blant de med lavest kontakt med andre departementer. På flere tidspunkt ville prioriteringen også bidratt til å øke kontakten med interesseorganisasjonene, siden

regresjonsanalysen indikerer at særlig tjenestemenn med lovarbeid har hyppigere kontakt med interesseorganisasjonene enn andre hovedfunksjoner. Et forsøk på å øke kontakten med politisk ledelse og andre departementer ved å bruke hovedfunksjon som virkemiddel ville derfor kollidert med et ønske om å redusere kontakten med interesseorganisasjonene. Dersom hovedfunksjonene skulle vært brukt som virkemidler er det viktig å være klar over at de kan ha ulik effekt på de ulike typene kontakt, og det gjør det nødvendig å vurdere hvilke effekter som er viktigst.

Det er ikke alle hovedfunksjonene som har samme effekt på kontaktmønsteret over hele perioden. Mens tjenestemenn med kontroll har mindre kontakt med politisk ledelse enn de med personal og forvaltning i 1996, har de i 2006 hyppigere kontakt med den politiske ledelsen (riktignok relativt liten effekt). En reduksjon av andelen tjenestemenn med kontroll ville altså ikke gitt samme effekt i 2006 som ti år tidligere.

### *Stillingsnivå*

Over hele perioden 1976-2006 blir kontakten med politisk ledelse, andre departementer og interesseorganisasjonene hyppigere desto høyere stillingsnivået er. En økning av andel tjenestemenn på høyere stillingsnivå kan derfor bidra til et bredere og hyppigere kontaktmønster. Økningen i mellomledernivå (hovedsakelig andelen rådgivere) kan ses som en bevisst økning av andelen tjenestemenn på høyere nivå. Regresjonsanalysen viser at effekten av stillingsnivå har blitt redusert ettersom stillingshierarkiet har endret seg på denne måten. Som tidligere nevnt er kontakten med politisk ledelse sjeldnere blant rådgivere enn blant de med lederansvar. Forskjellen var ikke like stor for andre kontaktflater (Christensen og Egeberg 1997a: 104). Regresjonsanalysene viser imidlertid at den reduserte effekten er tydeligst for kontakt med interesseorganisasjonene, men også til dels andre departementer. Det kan være knyttet til at det generelt har blitt mindre forskjell mellom stillingsnivåene som følge av innføringen av rådgiverstillinger. Det sterke byråkratiske hierarkiet har derfor blitt noe svekket. Den reduserte effekten av stillingsnivå innebærer at stillingsnivå har blitt et svakere virkemiddel.

Det kan prinsipielt sies å være vanskelig å bruke stillingsnivå som

virkemiddel. Det er ikke bare å forandre tjenestemenns stillingstittel, for stillingsnivå innebærer bestemte ansvarsområder og oppgaver. Det vil alltid være behov for å begrense ansvaret for ulike arbeidsoppgaver, og ”alle” kan ikke være ledere. Det er en praktisk begrensning i hvor mange tjenestemenn som kan ha ansvar for styring og koordinering. Den hierarkiske formen på stillingsnivået (med over- og underordnede stillinger) er ut fra organisasjonsteori viktig fordi det virker disiplinerende. Tjenestemenns ønsker om opprykk i stillingshierarkiet bidrar til at det er i deres egeninteresse å følge de formelle normene i departementene (Christensen m.fl. 2004:39). Bruk av stillingsnivå som virkemiddel er derfor problematisk.

### *Kollegiale organer*

Kollegiale organer er kanskje et av de strukturelle virkemidlene som er lettest å ta i bruk fordi det ikke endrer departementenes rolle og disiplinerende mekanismer slik hovedfunksjon og stillingsnivå gjør. Kapittel 4 viste at det har vært en relativt stor økning over tid i andelen tjenestemenn som har deltatt i kollegiale organer (riktignok en nedgang i 2006). Det har blitt økt fokus på bruk av denne type arbeidsformer (Christensen og Egeberg 1997a:92) og koordinering har blitt stadig viktigere i forvaltningen (Christensen og Læg Reid 2007). Opprettelse av arbeids- og prosjektgrupper bidrar til samarbeid på tvers av de tradisjonelle formelle grensene, og kan på denne måten påvirke kontaktmønsteret. En økning i bruken av kollegiale organer kan brukes som virkemiddel for å øke kontakten med politisk ledelse, andre departementer og interesseorganisasjoner. Det er imidlertid noen forbehold her. Det er ikke alle arbeidsoppgaver og saksområder der det er like fruktbart å samarbeide med andre saksområder, og det er lite hensiktsmessig å opprette kollegiale organer hvis oppgavene ikke er egnet for det (Zuna 1998:65). I slike situasjoner er det ikke sikkert kollegiale organer har ønsket effekt, det risikerer kun unødvendig ressursbruk. Dersom formålet er å øke tjenestemennenes kontakt med politisk ledelse, er det en forutsetning at den politiske ledelsen er interessert i å se de berørte saksområdene i sammenheng.

Det viser seg at det er kollegiale organer på tvers av departementene som har størst effekt på kontaktmønsteret. Det er altså ikke tilstrekkelig å opprette kollegiale organer innad i en avdeling eller i et departement, det bør opprettes kollegiale organer



på tvers av departementene. Opprettelse av kollegiale organer innad i departementene har i hovedsak kun effekt på kontakten med politisk ledelse, og effekten har blitt redusert. Det kan se ut til at effekten reduseres ettersom det har blitt stadig vanligere med slike arbeidsformer. Dersom kollegiale organer brukes som virkemiddel, kan det derfor tenkes at virkningen gradvis blir redusert. Det kan riktignok også være andre årsaker til at effekten er redusert. Selv om bruk av deltakelse muligens bidrar til å påvirke kontakten med noen aktører i ønsket retning, vil virkningene på andre typer kontakt kanskje være uønsket. Siden økt bruk av kollegiale organer bidrar til hyppigere kontakt med alle tre kontaktflatene, er det ikke mulig å bruke kollegiale organer som virkemiddel for å redusere tjenestemennenes kontakt med interesseorganisasjonene samtidig som kontakten med politisk ledelse og andre departementer skal økes. Dette er ikke like relevant for kollegiale organer innad i departementene siden det kun har signifikant effekt på kontakten med politisk ledelse.

### **7.3.3 Rekruttering som virkemiddel**

Rekrutteringspolitikk kan også brukes som et virkemiddel i forvaltningspolitikken, selv om det ikke er like lett å bruke som strukturelle endringer. Kapittel 4 viste at på alle tidspunktene unntatt i 1986 har det vært noe mindre demografiske endringer enn strukturelle endringer i departementene. Som diskutert i kapittel 5 henger dette sammen med at det er lettere å forandre den strukturelle organiseringen rundt tjenestemennene enn å foreta en utskifting av tjenestemenn. Samtidig er det fullt mulig å ha en bevisst rekrutteringspolitikk på hvilke kjønn og utdanningsbakgrunn nyansatte bør ha. Det viser seg også at det har vært større endringer i kvinneandelen i departementene samlet enn i de strukturelle variablene (for perioden samlet). Det vil alltid skje en naturlig utskifting av tjenestemenn som følge av at de bytter jobb, eller går av med pensjon. I noen perioder vil utskiftingen være større enn i andre perioder, noe vi så mellom 1976 og 1986. Rekrutteringsprosessen er imidlertid preget av veletablerte normer, rutiner og regler (Lægneid 1994:11). Dette gjør det vanskelig å bruke rekruttering som et fleksibelt forvaltningspolitisk virkemiddel.

## *Kjønn*

Kvinneandelen har økt over tid, og dette er til dels et resultat av bevisst rekrutteringspolitikk (moderat kjønnskvoltering) og fokus på likestilling. Forklaringen er imidlertid i hovedsak økt andel kvinnelige nyutdannede i de utdanningsgruppene som er relevante for departementene (Læg Reid 1994:12; Svardal 1997:63).

Den økte andelen kvinner kan ha bidratt til en reduksjon i kontakten med politisk ledelse og andre departementer, siden kvinner på noen tidspunkt har hatt mindre kontakt enn menn (kontrollert for andre variabler). Det er særlig slående at forskjellene mellom kvinner og menns kontakt med politisk ledelse først er signifikant i 1996 og 2006. I 2006 bidrar økt kvinneandel til redusert kontakt på alle tre kontaktflatene. En reduksjon av kvinneandelen kunne derfor vært brukt som virkemiddel for å få hyppigere kontakt på de tre kontaktflatene. Dette ville imidlertid vært omdiskutert og kontroversielt. På enkelte tidspunkt øker riktignok kontakten når andelen kvinner i et departement øker (kontekstuell variabel). Dette taler for at en økt rekruttering av kvinner kunne vært brukt som virkemiddel for å øke kontakten på disse tidspunktene. Dette er derfor ikke tilstrekkelig å se på hvordan kvinner og menn har forskjellig kontaktmønster, det er også nødvendig å se hvilken innvirkning andelen kvinner i departementet har (kontekstuell variabel).

## *Utdanningsbakgrunn*

Ut fra det meritterende rekrutteringsprinsippet er faglige kvalifikasjoner (deriblant utdanningsbakgrunn) et akseptert rekrutteringsprinsipp. Utdannelse har derfor en særstilling blant tjenestemennenes bakgrunnstrekk, siden ekspertise og fagkunnskap er legitimt rekrutteringsgrunnlag (Læg Reid og Olsen 1978:19). Utdanningsbakgrunn har derfor stort potensiale som virkemiddel. Det viser seg imidlertid at utdanning har varierende grad av effekt på tjenestemennenes kontaktmønster. Konsekvensen er at det blir noe vanskelig å bruke utdanning som en manipulerbar variabel.

Jurister og ikke-jurister har i liten grad forskjellig kontaktmønstre, men det har en viss betydning hvor stor andel jurister det har vært i et departement (kontekstuell variabel). Det er imidlertid lite sammenhengende mønstre, og mye kolinearitet. Det er derfor vanskelig å si noe om hvordan endringer i rekrutteringen av

jurister kunne vært brukt som virkemiddel. I 1986 hadde jurister noe hyppigere kontakt med politisk ledelse enn ikke-jurister. Det viser seg imidlertid at jo høyere andel jurister det var i et departement, desto lavere ble kontakten. En hypotetisk økning i andelen jurister kunne da både ha bidratt til økt kontakt siden jurister hadde hyppigere kontakt enn ikke-jurister, eller det kunne redusert kontakten siden økt andel jurister ville bidratt til å redusere kontakten. Det er derfor vanskelig å bruke rekruttering av jurister som et virkemiddel for å påvirke kontaktmønsteret.

Økt rekruttering av økonomer kan bidra til økt kontakt med politisk ledelse og interesseorganisasjonene. Økonomer har hyppigere kontakt enn ikke-økonomer, og kontakten øker også desto større andel økonomer det er i et departement. Det er riktignok ikke signifikante effekter av variablene økonomer og andel økonomer på alle tidspunktene. Effekten av andel økonomer er ofte kurvelineær, slik at kontakten vil bli redusert dersom andelen økonomer overstiger et visst punkt. Dette taler for at det er viktig å være klar over at økt rekruttering noen ganger bare gir ønsket effekt fram til et visst punkt, for deretter å gi motsatt effekt. Økonomer og ikke-økonomer har ingen signifikant forskjellig kontakt med andre departementer, men det kan allikevel tenkes at en rekruttering av flere økonomer kan øke kontakten med andre departementer. Grunnen er at kontakten øker når andelen økonomer øker. Dette er tilfelle på alle tidspunktene unntatt 1986 (riktignok kurvelineær effekt i 2006). Selv om økonomer ikke nødvendigvis har forskjellig kontaktmønster fra ikke-økonomer, kan det være at en stor andel økonomer får en betydning for organisasjonskulturen i et departement og dermed får innvirkning på kontaktmønsteret til både økonomer og ikke-økonomer.

Økt rekruttering av samfunnsvitere kan også bidra til å påvirke kontaktmønsteret, særlig kontakten med politisk ledelse. Samfunnsvitere har hyppigere kontakt med politisk ledelse enn ikke-samfunnsvitere, og kontakten øker når andelen samfunnsvitere øker (men kurvelineær effekt på noen av tidspunktene). Økningen i andelen samfunnsvitere i departementene samlet sett kan derfor tenkes å ha bidratt til en økning i kontakten med politisk ledelse (selv om kontakten alt i alt har blitt redusert over tid). Samfunnsvitere og ikke-samfunnsvitere har i liten grad forskjellig kontakt med andre departementer og interesseorganisasjonene, men andelen samfunnsvitere har en viss betydning. Det varierer imidlertid om økt andel samfunnsvitere bidrar til

økt eller redusert kontakt. Disse variasjonene gjør det vanskeligere å bruke rekruttering av samfunnsvitere som virkemiddel, og virkningene ville vært forskjellige på de ulike tidspunktene.

Bruk av utdanningsbakgrunn som virkemiddel forutsetter en bevissthet rundt de ulike effektene på kontaktflatene og at effekten kan variere ut fra hvor stor andel tjenestemenn det er i utdanningsgruppene. Endret rekruttering kan ha ulike konsekvenser i ulike departementer siden de har ulik andel tjenestemenn i de ulike utdanningsgruppene.

### *Tjenestetid*

Det er vanskelig å vurdere om tjenestetid kunne vært brukt som et virkemiddel. På noen av tidspunktene øker kontakten når tjenestetiden øker, mens på andre tidspunkter reduseres kontakten. I en del tilfeller er effekten også kurvelineær, som gjør det vanskeligere å vurdere konsekvensene av forsøk på å påvirke tjenestetiden. Ofte har effekten av tjenestemennenes tjenestetid og den gjennomsnittlige tjenestetiden gitt samme type effekt på kontaktmønsteret, men det har ikke alltid vært slik at tjenestemennenes tjenestetid og departementets gjennomsnittlige tjenestetid har hatt signifikant effekt samtidig. I 1976 kunne forsøk på å få tjenestemenn til å bli i departementene (øke tjenestetiden) ha bidratt til økt kontakt med politisk ledelse, siden tjenestemenn hadde hyppigere kontakt desto lengre tjenestetiden var. Effekten var riktignok kurvelineær. Samme strategi ville bidratt til noe redusert kontakt med politisk ledelse i 1986, siden tjenestemenn hadde sjeldnere kontakt desto lengre tjenestetid de hadde og desto større gjennomsnittlig tjenestetid det var i departementet. Dette illustrerer at effekten av ulike variabler kan endres eller reverseres over tid.

Det kan diskuteres hvor lett det ville vært å bruke tjenestetid som virkemiddel. Det er fullt mulig å oppmuntre tjenestemennene til å bli lengst mulig i departementene eller forsøke å få størst mulig utskifting av ansatte. Det er imidlertid begrenset hvor lett det faktisk er å påvirke tjenestemennenes valg av hvor lenge de vil være ansatt. Dette skyldes at arbeidstakere i Norge har et sterkt oppsigelsesvern og at tjenestemennenes tjenestetid også påvirkes av hvor godt arbeidsmarkedet er. Forholdene på arbeidsmarkedet har innvirkning på hvor mange alternative jobbtillbud

det fins for tjenestemennene. Endringer i den gjennomsnittlige tjenestetiden i departementene er også påvirket av alderssammensetningen av departementsstaben og den gjennomsnittlige tjenestetiden. Dersom det er mange som nærmer seg pensjonsalder, vil det skje en naturlig nedgang i den gjennomsnittlige tjenestetiden som følge av generasjonsutskiftninger. Det er nettopp dette som skjedde mellom 1976 og 1986. Dette er i stor grad utenfor forvaltningspolitikkenes kontroll, noe som svekker mulighetene for å bruke tjenestetid som virkemiddel.

#### **7.3.4 Oppsummering og konklusjon**

Det er flere forhold som taler for at det er mulig å bruke de ulike strukturelle og demografiske variablene som virkemidler i den hensikt å påvirke tjenestemennenes kontaktmønster. Regresjonsanalysene har vist at flere av variablene kan ha en signifikant innvirkning på kontaktmønsteret. Dessuten viste analysen i kapittel 4 at det over tid har skjedd en rekke endringer i den strukturelle og demografiske organiseringen av departementene, noe som viser at det er potensiale for å skape strukturelle og demografiske endringer.

Det er viktig å være klar over at effektene ikke nødvendigvis har vært like på alle tidspunktene, og at bruk av en variabel på et tidspunkt ikke nødvendigvis gir ønsket effekt på kontakt med alle de tre aktørene (politisk ledelse, andre departementer og interesseorganisasjoner). Effektene kan endre seg ettersom hvilke endringer som skjer i den strukturelle og demografiske organiseringen. Bruk av rekruttering som virkemiddel forutsetter at det både vurderes hvilke effekter tjenestemennenes demografiske kjennetegn har og hvilken effekt den demografiske organiseringen av departementet har.

Regresjonsanalysene har vist at det utvalget av avhengige variabler forklarer en god del av variasjonen i tjenestemennenes kontakt med politisk ledelse, mindre av variasjonen i kontakt med andre departementer, og minst av kontakten med interesseorganisasjonene. Dette indikerer at det er lettere å påvirke kontakten med politisk ledelse enn de to andre aktørene. Videre har analysemodellens forklaringskraft blitt redusert over tid for alle de tre kontaktflatene. Dette indikerer at mulighetene for å påvirke kontaktmønsteret gjennom strukturelle og demografiske virkemidler har blitt

reduisert over tid. Det har blitt stadig flere forhold utenfor analysemodellen som har en betydning for kontaktmønsteret. Dette peker på noe av kritikken som rettes mot det instrumentelle perspektivet og virkemiddelmodellen. Manipulasjon av departementenes strukturelle og demografiske organisering vil ikke nødvendigvis gi de forventede effektene. Det er mange forhold som kan gjøre at den forventede årsakssammenhengen ikke alltid stemmer i praksis. Denne oppgaven har ikke gått så mye inn på dette, men har tatt for seg et lite aspekt ved denne problematikken ved å se på hvordan effekten av de ulike variablene har endret seg over tid, og hvordan analyseresultatene skaper utfordringer for bruk av strukturell og demografisk organisering som virkemidler.

#### **7.4 Avslutning**

Denne oppgaven har tatt for seg utviklingen i utvalgte trekk ved departementenes strukturelle og demografiske organisering og hvordan tjenestemennenes kontaktmønster har variert med disse trekkene. Til tross for enkelte metodiske svakheter og problemer (diskutert i metodekapittelet og underveis) mener jeg at analysen har avdekket en rekke interessante og valide funn. Dette bidrar til nyttig innsikt i departementenes utvikling og betydningen av struktur og demografi for tjenestemennenes kontaktmønster.

Departementene har i perioden 1976-2006 hatt en rekke strukturelle og demografiske endringer. I den grad det har vært forskjell mellom graden av strukturelle og demografiske endringer, har det i hovedsak vært størst strukturelle endringer og endringer i kvinneandelen. Det har over tid blitt gradvis mer stabilitet i departementene.

Regresjonsanalysene har vist at de ulike strukturelle og demografiske variablene i større eller mindre grad har hatt en betydning for tjenestemennenes kontaktmønster. Kontaktmønsteret har variert med hvilke kjennetegn tjenestemennene og departementene har hatt. Det er i hovedsak de strukturelle variablene som forklarer mest av variasjonen i kontaktmønsteret, noe som indikerer at tjenestemennenes beslutningsatferd i større grad blir påvirket av deres strukturelle posisjon enn deres demografiske kjennetegn. Det er særlig tjenestemennenes stillingsnivå og deltakelse i

kollegiale organer som har hatt sterke effekter på kontaktmønsteret. Tjenestemennenes demografiske kjennetegn og departementenes demografiske organisering og endringsgrad har imidlertid også hatt betydning for kontaktmønsteret selv om effektene har vært svakere, og ikke signifikante på alle tidspunktene.

Denne oppgaven har favnet bredt og kartlagt en rekke ulike variabler og sammenhenger. Analyseresultatene gir et innblikk i hvilke utfordringer som oppstår dersom struktur og demografi skal brukes som forvaltningspolitiske virkemidler for å påvirke tjenestemennenes kontaktmønster. Det er viktig å vurdere både effektene av variabler på individnivå og departementsnivå. Beslutningsatferd blir ikke bare påvirket av individuelle kjennetegn, men også kjennetegn ved organisasjonen rundt individene. Effektene av ulike strukturelle og demografiske variabler kan også endres over tid, noe som påvirker hvordan variablene kan brukes som virkemidler. Det er ingen enkle og entydige sammenhenger mellom struktur, demografi og beslutningsatferd.

## Litteraturliste

Adcock, Robert og David Collier (2001): "Measurement Validity: A shared Standard for Qualitative and Quantitative Research." I: *American Political Science Review*, 95 (3), s. 529-546.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1991): *Departementsboka. En orientering om arbeidet i departementene og om departementenes forhold til Regjering og Storting*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Blakstvedt, Berthe (2000): *En styrt forvaltningsutvikling? En sammenlikning av Landbruksdepartementet og Sosial- og helsedepartementet i perioden 1948-1998*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap. Hovedoppgave.

Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (1990): "Kan organisationsformer väljas?" I: Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (red.): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.

Christensen, Tom (1989): "Innovasjonsatferd i sentralforvaltningen. Strukturelle og demografiske forklaringer på variasjon." I: Egeberg, Morten (red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano.

Christensen, Tom (2006): "Staten og reformenes forunderlige verden." I: *Nytt norsk tidsskrift*. 2006 (3), s. 215-228.

Christensen, Tom og Morten Egeberg (1989): "Norske departementer 1976-86: Noen trekk ved formell struktur, personell og beslutningsatferd." I: Egeberg, Morten (red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano.

Christensen, Tom og Morten Egeberg (1997a): "Sentraladministrasjonen - en oversikt over trekk ved departementene og direktorater." I: Christensen, Tom og Morten Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

Christensen, Tom og Morten Egeberg (1997b): "Noen trekk ved forholdet mellom organisasjonene og den offentlige forvaltning." I: Christensen, Tom og Morten Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

Christensen, Tom og Per Lægreid (1998): *Den moderne forvaltning*. Oslo: Tano Aschehoug.

Christensen, Tom og Per Lægreid (2001): "New Public Management - Undermining Political Control?" I: Christensen, Tom og Per Lægreid (red.): *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.

Christensen, Tom og Per Lægreid (2007): "The Challenge of Coordination in Central Government Organizations." Paper to be presented to the Study Group on Governance of Public Sector Organizations, EGPA Conference, Madrid 19-22. September 2007.

Christensen, Tom, Per Lægreid og Hans Robert Zuna (2001): *Profesjoner i regjeringsapparatet. 1976-1996*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen. Rapport nr. 26.



Christensen, Tom, Per Lægheid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christophersen, Knut-Andreas (2004): *Databehandling og statistisk analyse med SPSS*. Oslo: Unipub forlag.

CMM Bristol (2007): *Multilevel Structures and Classification*. (Lesedato: 6.11.2007). [online] -URL: <http://www.cmm.bristol.ac.uk/learning-training/multilevel-models/data-structures.shtml>

Egeberg, Morten (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug.

Egeberg, Morten (1989a): "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen?" I: Egeberg, Morten (red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano.

Egeberg, Morten (1989b): "Effekter av organisasjonsendring i forvaltningen"

Egeberg, Morten (1989c): "Fysisk struktur som organisasjonsfaktor: Noen mulige konsekvenser for politisk-administrativ atferd." I: Egeberg, Morten (red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano.

Egeberg, Morten (1994): "Bridging the Gap Between Theory and Practice: The Case of Administrative Policy." I: *Governance*, 1994 (7), s. 83-98.

Egeberg, Morten (2003): "How bureaucratic structure matters: An organizational perspective." I: Peters, B. Guy og Jon Pierre (red.): *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications

Firebaugh, Glenn (1997): "Analyzing Repeated Surveys." *Quantitative Applications in the Social Sciences*. Thousand Oaks, California: Sage University Paper. Nr. 115

Forvaltningsdatabasen (2007): *Hierarkisk oversyn over departement 1947-2006*. (Lesedato 02.12.2007). [online] -URL: <http://extweb3.nsd.uib.no/data/polsys/Index.cfm?Arkivnr=6&Institusjonsnummer=4&TypeTekst=98&Uttaksnummer=13>

Grøndahl, Øyvind Nordbrønd (1999): "Byråkrati eller demokrati? Forvaltningspolitikk i 1970-årene." I: Grønlie, Tore (red.): *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Bergen: Fagbokforlaget.

Grøndahl, Øyvind Nordbrønd og Tore Grønlie (1999): "Mellom politikere og byråkrater." I: Grønlie, Tore (red.): *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Bergen: Fagbokforlaget.

Grønlie, Tore (1999a): "Forord." I: Grønlie, Tore (red.): *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Bergen: Fagbokforlaget.

Grønlie, Tore (1999b): "Forvaltningens politisering. Politikk og utvikling 1945-1980." I: Grønlie, Tore (red.): *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Bergen:

Fagbokforlaget.

Grønmo, Sigurd (1996): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen." I: Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar (1997): *Administrasjonens makt - om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.

Kanter, Rosabeth Moss (1977): *Men and Women of the Corporation*. New York: Basic Books.

Kreft, Ita og Jan de Leeuw (1998): *Introducing Multilevel Modeling*. London: Sage Publications.

Kristiansen, Jan Erik og Torill Sandnes (2006): *Dette er Kari og Ola: kvinner og menn i Norge*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Læg Reid, Per (1975): *Tenestemenn i norske departement*. Bergen: Maktutredningen, Arbeidsnotat nr 40, Hovedoppgave i Offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap. Institutt for sosiologi og statsvitenskapelige fag.

Læg Reid, Per (1989a): "Organisasjonsendringer og atferd i offentlige organisasjoner." Bergen: LOS-senteret. Notat 89/6.

Læg Reid, Per (1989b): "Organisasjonsdemografi som personalpolitisk studiefelt." Bergen: LOS-senteret. Notat 89/37.

Læg Reid, Per (1989c): "Rekrutteringspolitikk i sentraladministrasjonen." Bergen: LOS-senteret. Notat 89/31.

Læg Reid, Per (1992): "Tendensar i utviklinga av offentlig sektor." Bergen: LOS-senteret. Notat 92/37.

Læg Reid, Per (1994): "Feminization of the central public administration." I: LOS-senter Notat 94/35.

Læg Reid, Per og Johan P. Olsen (1978): *Byråkrati og beslutninger. En studie av norske departement*. Bergen: Universitetsforlaget.

Læg Reid, Per og Paul G. Roness (1997): "Reformprogram og institusjonell tilpassing i norsk statsforvaltning." Bergen: LOS-senteret. Notat 97/06.

Læg Reid, Per, Vidar W. Rolland, Paul G. Roness og John-Erik Ågotnes (2003): "The structural Anatomy of the Norwegian State 1947-2003." Working Paper 21-2003. Stein Rokkan Centre for Social Studies.

- Menard, Scott (1991): "Longitudinal Resesarch." *Quantitative Applications in the Social Sciences*. Thousand Oaks, California: Sage University Paper. Nr. 76.
- Midtbø, Tor (2000): "Et spørsmål om tid: tidsserieanalyse som verktøy i samfunnsvitenskapen." I: *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 41 (1): s. 58-83.
- Mordal, Tove L. (1989): *Som man spør får man svar. Arbeid med survey-opplegg*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Morgan, Gareth (1986): *Images of organization*. Beverly Hills: Sage.
- Nesheim, Torstein (1984): "Organisasjonskultur som styringsform." Bergen: LOS-senteret. Notat 89/4.
- NOU (2007:15): *Et styrket forsvar*. Utredning fra Forsvarspolitisk utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 18. august 2006.
- NSD (2007a): *Sentraladministrasjonsundersøkinga 2006. Dokumentasjon. Datakvalitet*. (Lesedato 04.11.2007). [online] -URL: <http://extweb3.nsd.uib.no/data/polsys/Index.cfm?Arkivnr=33&Institusjonsnummer=4&TypeTekst=30&Spraaak=>
- NSD (2007b): *Sentraladministrasjonsundersøkinga 2006 - Dokumentasjon. Innhold*. (Lesedato 4.11.2007). [online] -URL: <http://extweb3.nsd.uib.no/data/polsys/Index.cfm?Arkivnr=33&Institusjonsnummer=4&TypeTekst=20&Spraaak=>
- Olsen, Johan P. (1988): *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pfeffer, Jeffrey (1983): "Organizational Demography." I: *Research in organizational Behavior*, 5: s. 299-357.
- Røberg, Viggo (1991): *Politikkutforming gjennom personellrekruttering?*. Hovedoppgave i statsvitenskap. Universitetet i Oslo. Institutt for statsvitenskap.
- Rolland, Vidar W. (1999): "Organisasjonsendring og forvaltningspolitikk - Norge." I: Lægred, Per og Ove K. Pedersen (red.): *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisasjonsforandringer i tre nordiske lande*. København: Nordisk projekt. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Simon, Herbert A. (1965): *Administrative behavior*. New York: The Free Press.
- Skog, Ole-Jørgen (2004): *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- St. meld. nr 51 (1997-98): *Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring*. Fiskeridepartementet.
- Statskonsult (2003): *Justisdepartementet - framtidens departement? Rapport 2003:17*. (Lesedato 29.11.2007). [online] -URL: <http://www.statskonsult.no/publik/rapporter/2003/2003-17.pdf>

Stigen, Inger Marie (1989): "Demografisk profil og mulige effekter av denne - En analyse av kollegiale organer knyttet til etatenes sentralledelse." I: Egeberg, Morten (red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano.

Stigen, Inger Marie (1991): "Avbyråkratisering og modifisert forhandling? Om bruk av prosjektorganisasjon i norsk sentralforvaltning." I: Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 3: s. 173-191.

Strabac, Zan (2007): "Flernivåanalyse." I: Eikemo, Terje Andreas og Tommy Høyvarde Clausen (red.): *Kvantitativ analyse med SPSS. En praktisk innføring i kvantitative analyseteknikker*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.

Svardal, Gunnar (1997): "Stortinget, regjeringen og statsadministrasjonen." I: Christensen, Tom og Morten Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

Thomsen, Carlo (1999): *Reorganisering av departementene: En studie av regjeringsskifters betydning for utvikling av departementene fra 1920 til 1999*. Hovedoppgave i statsvitenskap. Universitetet i Oslo. Institutt for statsvitenskap.

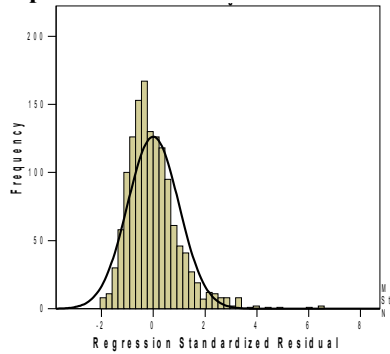
Veggeland, Frode (2000): *Landbruk, makt og internasjonalisering: Politikk og forvaltning i norsk landbruk. 1976-1999*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen. Rapport nr. 22.

Zuna, Hans Robert (1998): *Demografi og beslutninger. Om sammenhengen mellom utvalgte bakgrunnstrekk hos tjenestemenn i norske departementer og deres beslutningsatferd*. Hovedoppgave i statsvitenskap. Universitetet i Oslo. Institutt for statsvitenskap.

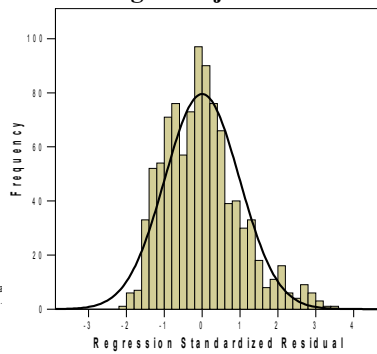
# Vedlegg 1: Krav til regresjonsanalyse

## Residualfordelinger (krav: normalfordeling)

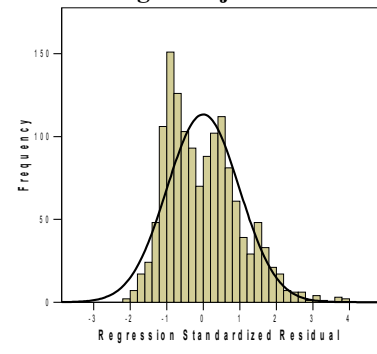
Figur 1.1: Kontakt med andre departementer. 2006.



Figur 1.2: Kontakt med interessorganisasjonene. 1996.

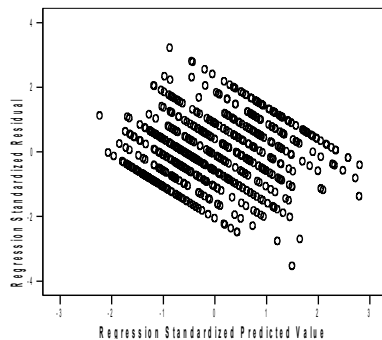


Figur 1.3: Kontakt med interessorganisasjonene. 2006.

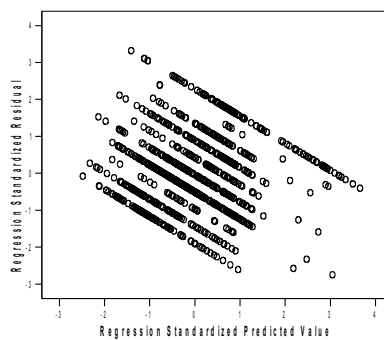


## Spredningsdiagram med residualer og predikerte verdier for avhengig variabel (krav: homoskedastisitet)

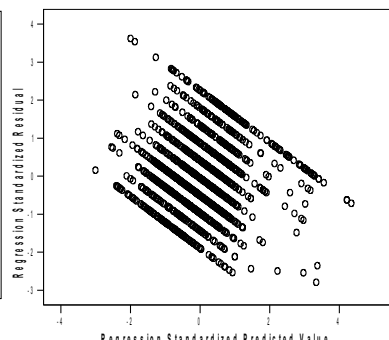
Tabell 1.4: Kontakt med politisk ledelse. 1976.



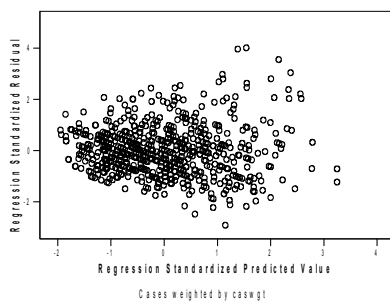
Tabell 1.5: Kontakt med politisk ledelse. 1996.



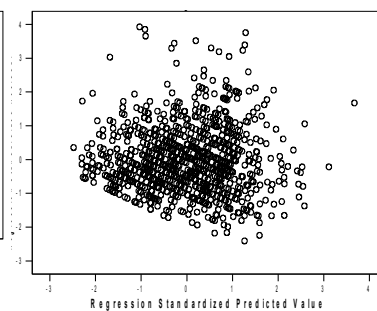
Tabell 1.6: Kontakt med politisk ledelse. 2006.



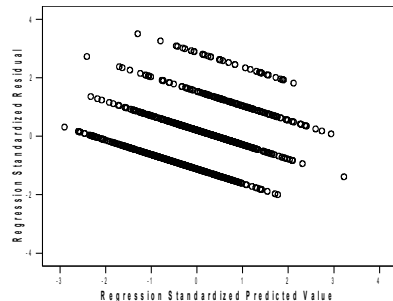
Tabell 1.7: Kontakt med andre departementer. 1976.



Tabell 1.7: Kontakt med andre departementer. 1996.



Tabell 1.8: Kontakt med interessorganisasjonene. 1996.



## Vedlegg 2: Tabeller for utviklingen i demografiske og strukturelle variabler, etter departement.

**Tabell 2.1: Kvinneandel etter departement. 1976-2006. Prosent.**

	1976	1986	1996	2006
Admin	15	34	52	46
Finans	19	20	36	41
Fiskeri	6	17	56	40
Forsvar	2	19	34	26
Justis	23	35	45	52
KUF	20	31	50	56
Kommunal	15	29	42	46
Landbruk	8	13	32	51
Miljø	7	25	45	49
Næring	2	19	41	42
Samferdsel	12	15	43	38
Sosial, helse	31	36	55	60
Utenriks	12	31	35	52
Samlet	15	26	43	48

**Tabell 2.2: Andel jurister etter departement i 1976-2006. Prosent.**

	1976	1986	1996	2006
Admin	24	18	18	25
Finans	37	33	32	38
Fiskeri	67	42	19	31
Forsvar	20	9	12	11
Justis	85	66	52	48
KUF	33	28	18	19
Kommunal	48	24	23	17
Landbruk	31	22	21	24
Miljø	33	33	15	18
Næring	49	24	17	23
Samferdsel	33	31	24	15
Sosial, helse	37	35	30	25
Utenriks	26	13	10	10
Samlet	38	27	22	22

**Tabell 2.3: Andel økonomer for 1976-2006. Prosent.**

	1976	1986	1996	2006
Admin	25	12	12	13
Finans	42	38	46	42
Fiskeri	11	21	31	15
Forsvar	7	5	18	6
Justis			5	6
KUF	3	5	8	10
Kommunal	24	27	15	16
Landbruk	4	4	9	4
Miljø	16	9	13	9
Næring	31	41	38	43
Samferdsel	28	31	41	54
Sosial, helse	7	13	10	12
Utenriks	33	22	14	11
Samlet	18	18	18	16

**Tabell 2.4: Andel samfunnsvitere for 1976-2006. Prosent.**

	1976	1986	1996	2006
Admin	10	32	32	31
Finans	5	14	6	5
Fiskeri	6	21	19	22
Forsvar	4	14	28	18
Justis	2	11	17	21
KUF	3	7	16	30
Kommunal	4	19	32	31
Landbruk		3	3	11
Miljø	7	9	13	16
Næring		8	13	12
Samferdsel		6	10	21
Sosial, helse	6	17	15	33
Utenriks	6	17	22	29
Samlet	4	13	18	24

**Tabell 2.5: Gjennomsnittlig tjenestetid for 1976-2006. Antall år.**

	1976	1986	1996	2006
Admin	11	9	11	12
Finans	12	11	9	10
Fiskeri	20	11	11	11
Forsvar	15	13	8	8
Justis	12	7	8	10
KUF	11	12	10	11
Kommunal	13	9	9	14
Landbruk	19	10	10	11
Miljø	7	8	11	12
Næring	14	7	10	12
Samferdsel	13	10	12	13
Sosial, helse	11	12	10	9
Utenriks	16	13	13	13
Samlet	13	11	10	11

**Tabell 2.6: Andel ansatte med kontroll som hovedfunksjon, for 1976-2006. Prosent.**

	1976	1986	1996	2006
Admin	6	1	2	3
Finans	10	7	8	3
Fiskeri	6	0	4	2
Forsvar	6	2	11	5
Justis	0	7	3	4
KUF	4	7	13	7
Kommunal	10	0	3	5
Landbruk	0	7	3	4
Miljø	3	0	7	2
Næring	2	5	5	6
Samferdsel	2	0	0	0
Sosial, helse	9	3	11	4
Utenriks	7	9	6	7
Samlet	5	5	6	5

**Tabell 2.7: Andel ansatte med lovarbeid som hovedfunksjon, for 1976-2006. Prosent.**

	1976	1986	1996	2006
Admin	3	4	13	16
Finans	12	21	25	34
Fiskeri		4	12	24
Forsvar		7	6	5
Justis	28	25	19	22
KUF	9	12	11	16
Kommunal	12	19	14	16
Landbruk	7	11	19	27
Miljø	13	9	18	20
Næring	4	4	9	14
Samferdsel	5	6	14	11
Sosial, helse	18	15	29	19
Utenriks	9	2	6	5
Samlet	10	10	15	16

**Tabell 2.8: Andel ansatte med planlegging og utredning som hovedfunksjon, for 1976 - 2006. Prosent.**

	1976	1986	1996	2006
Admin	19	29	26	27
Finans	22	31	32	27
Fiskeri	25	35	44	40
Forsvar	18	11	25	46
Justis	13	8	26	23
KUF	12	12	21	29
Kommunal	20	17	39	22
Landbruk	9	17	33	30
Miljø	30	29	31	38
Næring	25	35	22	27
Samferdsel	23	32	36	35
Sosial, helse	26	22	21	34
Utenriks	25	18	24	17
Samlet	20	22	28	29

**Tabell 2.9: Andel ansatte med samordning som hovedfunksjon, for 1976-2006. Prosent.**

	1976	1986	1996	2006
Admin	3	13	22	21
Finans	9	2	5	4
Fiskeri		13	24	11
Forsvar	12	18	8	18
Justis	6	11	10	16
KUF	6	8	16	18
Kommunal	20	23	16	29
Landbruk	7	6	13	23
Miljø	8	15	20	16
Næring	6	8	13	15
Samferdsel	9	18	14	20
Sosial, helse	1	11	10	16
Utenriks	15	20	28	31
Samlet	8	13	16	19

**Tabell 2.10: Andel ansatte med opplysningsarbeid som hovedfunksjon, for 1976, 1986, 1996 og 2006. Prosent.**

	1976	1986	1996	2006
Admin	11	13	7	8
Finans	0	0	3	4
Fiskeri	0	4	0	11
Forsvar	6	9	11	3
Justis	0	1	4	9
KUF	7	2	5	6
Kommunal	2	5	6	7
Landbruk	2	5	4	2
Miljø	8	3	5	5
Næring	0	0	6	6
Samferdsel	2	4	7	6
Sosial, helse	5	4	3	6
Utenriks	8	2	12	15
Samlet	5	4	6	7

**Tabell 2.11: Andel ansatte med personal og forvaltning som hovedfunksjon, for 1976-2006. Prosent.**

	1976	1986	1996	2006
Admin	24	11	16	14
Finans	9	2	5	5
Fiskeri	19	4	4	5
Forsvar	20	16	20	14
Justis	15	25	13	13
KUF	14	8	10	9
Kommunal	7	5	9	8
Landbruk	25	8	9	8
Miljø	5	11	5	6
Næring	8	5	6	6
Samferdsel	7	6	12	7
Sosial, helse	5	10	8	9
Utenriks	8	10	5	14
Samlet	12	9	9	10

**Tabell 2.12: Andel som har deltatt i kollegiale organer innad i departementet. Prosent.**

	1976	1986	1996	2006
Admin	64	80	86	85
Finans	49	52	74	67
Fiskeri	41	67	88	74
Forsvar	55	66	84	81
Justis	59	68	78	67
KUF	58	68	83	74
Kommunal	54	83	80	84
Landbruk	63	77	85	91
Miljø	78	89	82	72
Næring	55	63	82	74
Samferdsel	60	59	66	78
Sosial, helse	61	90	86	78
Utenriks	53	68	69	68
Samlet	58	71	79	75

**Tabell 2.13: Andel som har deltatt i kollegiale organer på tvers av departementet. Prosent.**

	1976	1986	1996	2006
Admin	49	65	74	70
Finans	49	57	51	49
Fiskeri	60	50	83	59
Forsvar	18	27	41	39
Justis	45	44	50	55
KUF	31	50	50	47
Kommunal	56	67	65	69
Landbruk	30	47	60	72
Miljø	53	61	72	70
Næring	45	66	60	60
Samferdsel	31	57	54	63
Sosial, helse	43	63	64	60
Utenriks	48	43	48	32
Samlet	42	53	58	54



**Tabell 2.14: Andel ansatte innen ulike stillingnivåer, i hvert departement. 1976-2006. Prosent.**

		1976	1986	1996	2006
<b>Admin</b>	konsulent	54	46	39	38
	mellomleder	32	43	56	56
	toppleder	14	11	5	6
<b>Finans</b>	konsulent	46	36	41	37
	mellomleder	41	53	51	57
	toppleder	14	11	8	6
<b>Fiskeri</b>	konsulent	56	46	62	40
	mellomleder	33	42	35	53
	toppleder	11	13	4	7
<b>Forsvar</b>	konsulent	59	56	61	31
	mellomleder	27	36	33	67
	toppleder	14	8	6	2
<b>Justis</b>	konsulent	48	48	52	46
	mellomleder	47	48	44	47
	toppleder	5	5	4	7
<b>KUF</b>	konsulent	63	62	56	44
	mellomleder	31	31	38	51
	toppleder	6	8	6	5
<b>Kommunal</b>	konsulent	43	45	43	43
	mellomleder	43	47	53	50
	toppleder	13	8	4	8
<b>Landbruk</b>	konsulent	59	64	58	52
	mellomleder	33	32	38	42
	toppleder	8	4	4	6
<b>Miljø</b>	konsulent	47	56	50	52
	mellomleder	42	36	47	43
	toppleder	12	8	2	5
<b>Næring</b>	konsulent	53	56	54	41
	mellomleder	38	38	40	53
	toppleder	9	5	6	6
<b>Samferdsel</b>	konsulent	56	48	45	37
	mellomleder	30	41	47	56
	toppleder	14	11	8	7
<b>Sosial, helse</b>	konsulent	48	47	44	50
	mellomleder	46	47	52	46
	toppleder	6	5	4	4
<b>Utenriks</b>	konsulent	48	60	52	48
	mellomleder	39	33	43	50
	toppleder	13	7	5	2
<b>Samlet</b>	konsulent	52	53	50	44
	mellomleder	37	39	45	51
	toppleder	11	8	5	5

## Vedlegg 3: Regresjonsanalyse

Tabell 3.1: Regresjonsanalyse med kontakt med politisk ledelse som avhengig variabel.

	1976					1986					1996					2006				
	B	St. error	Beta	Sig	kol	B	St. error	Beta	Sig	kol	B	St. error	Beta	Sig	kol	B	St. error	Beta	Sig	kol
Konstant	-,24	,77		,76		52,02	9,90		,00		-,66	1,77		,71		-13,69	3,82		,00	
Kontroll	-,29	,42	-,02	,49	,66	-,52	,38	-,04	,17	,65	-1,20	,30	-,12**	,00	,80	,69	,34	,05*	,04	,70
Lovarbeid	,71	,35	,08*	,04	,57	1,01	,32	,11**	,00	,47	,19	,25	,03	,46	,56	1,43	,27	,20**	,00	,35
Enkeltvedtak	,07	,28	,01	,79	,41	,58	,27	,08*	,03	,35	-,09	,24	-,01	,71	,68	1,24	,30	,12**	,00	,59
Planlegging	,68	,31	,10*	,03	,41	,64	,27	,09*	,02	,34	a)					1,48	,22	,26**	,00	,33
Opplysning	,63	,44	,05	,16	,71	1,95	,43	,12**	,00	,72	,60	,32	,05	,06	,83	2,12	,29	,21**	,00	,61
Samordning	1,35	,38	,13**	,00	,60	1,20	,31	,14**	,00	,42	,69	,22	,10**	,00	,70	1,74	,23	,26**	,00	,41
Andre funksjoner	,58	,33	,07	,08	,54	,72	,28	,09**	,01	,40	,11	,27	,01	,68	,83	1,93	,29	,19**	,00	,59
Mellomleder	2,26	,19	,39**	,00	,72	2,05	,16	,35**	,00	,73	1,64	,16	,31**	,00	,75	1,25	,13	,24**	,00	,77
Toppleder	3,93	,31	,42**	,00	,72	4,45	,29	,40**	,00	,76	4,42	,36	,37**	,00	,75	4,64	,31	,38**	,00	,79
Kollegiale organer innad	,89	,18	,16**	,00	,81	,69	,16	,11**	,00	,85	,41	,19	,06*	,03	,85	,24	,15	,04	,10	,86
Kollegiale organer på tvers	,51	,19	,09**	,01	,74	,94	,15	,16**	,00	,81	,57	,16	,11**	,00	,81	,69	,13	,13**	,00	,83
Kjønn	-,25	,24	-,03	,31	,87	,10	,16	,02	,52	,88	-,29	,15	-,05*	,05	,88	-,45	,12	-,09**	,00	,91
Jurist	,26	,21	,05	,21	,60	,59	,19	,09**	,00	,61	,14	,23	,02	,53	,54	-,02	,20	,00	,91	,51
Økonom	,36	,26	,05	,16	,63	,55	,21	,07**	,01	,66	,82	,21	,13**	,00	,65	,43	,19	,061*	,03	,63
Samfunnsviter	1,17	,43	,08**	,01	,87	,85	,22	,10**	,00	,77	,65	,21	,10**	,00	,73	,30	,16	,05	,06	,72
Tjenestetid	,09	,03	,34**	,01	,05	-,02	,01	-,08**	,00	,87	,01	,01	,01	,63	,79	-,01	,01	-,02	,35	,79
Tjenestetid <sup>2</sup>	,00	,00	-,34**	,00	,06															
Andel kvinner	-,05	,01	-,14**	,00	,49	,10	,03	,25**	,00	,10	,02	,01	,04	,26	,49	-,01	,01	-,02	,66	,32
Andel kvinner <sup>2</sup>																				
Andel jurister	,02	,01	,12**	,00	,64	-,11	,02	-,51**	,00	,04	-,01	,01	-,04	,47	,20	,12	,04	,48**	,00	,03
Andel jurister <sup>2</sup>																,00	,00	-,39**	,00	,03
Andel økonomer	,10	,03	,50**	,00	,03	,01	,01	,07	,11	,33	-,01	,01	-,04	,42	,36	,01	,01	,04	,20	,44
Andel økonomer <sup>2</sup>	,00	,00	-,49**	,00	,04															
Andel samfunnsvitere	,23	,09	,23**	,01	,10	,14	,06	,35**	,01	,03	,01	,01	,02	,51	,61	,02	,01	,08*	,04	,32
Andel samfunnsvitere <sup>2</sup>	-,03	,01	-,30**	,00	,10	-,01	,00	-,77**	,00	,02										
Gj.sn. tjenestetid	,04	,03	,04	,23	,65	-,41	,11	-,31**	,00	,08	,04	,10	,02	,65	,23	1,84	,78	1,18*	,02	,00
Gj.sn. tjenestetid <sup>2</sup>																-,07	,04	-1,03*	,05	,00
Strukturell endringsprofil						-46,82	8,87	-4,13**	,00	,00	,30	,42	,03	,48	,52	1,42	,39	,15**	,00	,28
Strukturell endringsprofil <sup>2</sup>						12,73	2,36	4,25**	,00	,00										
Demografisk endringsprofil						-1,89	,43	-,37**	,00	,08	,79	,43	,09	,07	,27	-,26	,35	-,03	,46	,31
Demografisk endringsprofil <sup>2</sup>																				

\*\* : signifikant på ,01-nivå, \* : signifikant på ,05-nivå

a) I 1996 ble planlegging ekskludert av SPSS pga. toleranse=0.  
Personal og forvaltning er referansekategori for hovedfunksjon.  
Konsulentnivå er referansekategori for stillingsnivå.

Tabell 3.2: Regresjonsanalyse med kontakt med andre departementer som avhengig variabel.

	1976					1986					1996					2006				
	B	St. error	Beta	Sig	kol	B	St. error	Beta	Sig	kol	B	St. error	Beta	Sig	kol	B	St. error	Beta	Sig	kol
Konstant	3,73	2,06		,07		-8,58	5,33		,11		3,36	4,54		,46		-3,73	3,25		,25	
Kjønn	-2,19	,70	-,11**	,00	,87	-,86	,41	-,06*	,04	,88	-,65	,38	-,05	,09	,86	-,82	,38	-,05*	,03	,91
Jurist	1,02	,61	,07	,10	,59	1,32	,50	,09**	,01	,61	,03	,58	,00	,96	,53	,29	,60	,02	,63	,51
Økonom	-,87	,76	-,05	,25	,63	,24	,55	,01	,66	,65	-,09	,54	-,01	,87	,64	-,26	,60	-,01	,67	,63
Samfunnsviter	1,66	1,23	,05	,18	,86	,46	,56	,02	,41	,77	,65	,53	,04	,22	,72	-,68	,49	-,04	,17	,71
Tjenestetid	,30	,10	,42**	,00	,05	,01	,02	,02	,55	,88	-,20	,08	-,24**	,01	,09	,08	,02	,09**	,00	,78
Tjenestetid <sup>2</sup>	-,01	,00	-,44**	,00	,06	-,03	,01	-1,77**	,00	,01	,01	,00	,32**	0	0,1					
Kontroll	-1,48	1,22	-,05	,23	,66	-1,23	,99	-,04	,22	,67	-1,76	,75	-,07*	,02	,79	-1,26	1,05	-,03	,23	,69
Lovarbeid	,16	1,02	,01	,88	,57	1,02	,81	,05	,21	,47	2,11	,64	,12**	,00	,56	,80	,83	,04	,33	,35
Enkeltvedtak	-,83	,80	-,05	,30	,41	,41	,69	,03	,56	,35	-,24	,61	-,01	,69	,68	-1,87	,92	-,06*	,04	,58
Planlegging	-1,71	,88	-0,1*	,05	,41	-,10	,71	-,01	,89	,34	a)					-,49	,68	-,03	,47	,33
Opplysning	-2,33	1,29	-,07	,07	,71	2,13	1,08	,06*	,05	,72	2,19	,81	,08**	,01	,83	,54	,90	,02	,55	,60
Samordning	2,19	1,10	,08*	,05	,61	3,48	,79	,18**	,00	,42	2,19	,56	,13**	,00	,70	2,90	,72	,15**	,00	,40
Andre funksjoner	-2,43	,95	-,11**	,01	,53	,55	,72	,03	,44	,40	,85	,68	,04	,21	,83	,06	,90	,00	,95	,58
Mellomleder	2,09	,56	,14**	,00	,71	2,01	,41	,15**	,00	,73	2,08	,42	,16**	,00	,70	1,41	,41	,09**	,00	,77
Toppleder	4,47	,90	,19**	,00	,70	5,31	,76	,21**	,00	,76	4,54	,90	,16**	,00	,74	5,66	,95	,16**	,00	,79
Kollegiale organer innad	,23	,51	,02	,66	,81	,53	,40	,04	,19	,85	-,01	,47	,00	,99	,86	-,71	,45	-,04	,11	,87
Kollegiale organer på tvers	2,35	,54	,16**	,00	,74	2,60	,38	,20**	,00	,81	3,88	,40	,30**	,00	,81	4,75	,39	,31**	,00	,85
Andel kvinner	,20	,10	,23*	,04	,08	1,45	,29	1,66**	,00	,01	,05	,04	,06	,16	,48	,04	,03	,05	,21	,31
Andel kvinner <sup>2</sup>	-,01	,00	-,3**	,01	,07															
Andel jurister	,04	,02	,1**	,01	,64	,07	,03	,15*	,02	,17	-,01	,04	-,02	,81	,19	,09	,03	,13**	,00	,43
Andel jurister <sup>2</sup>																				
Andel økonomer	,12	,02	,22*	,00	,64	,01	,02	,02	,60	,39	,07	,02	,16**	,00	,36	,44	,13	,80**	,00	,01
Andel økonomer <sup>2</sup>																-,01	,00	-,72**	,00	,01
Andel samfunnsvitere	-,31	,25	-0,12	,21	,10	-,40	,16	-,45**	,01	,02	,11	,03	,14**	,00	,60	,64	,23	,72**	,01	,01
Andel samfunnsvitere <sup>2</sup>	,11	,03	,4**	,00	,11	,02	,00	,71**	,00	,02						-,02	,01	-,76**	,01	,01
Gj.sn. tjenestetid	-,04	,10	-,02	,67	,66	,39	,23	0,13	,09	,12	,07	,25	,02	,78	,22	,14	,22	,03	,54	,23
Gj.sn. tjenestetid <sup>2</sup>																				
Strukturell endringsprofil						-2,99	1,65	-0,12	,07	,17	,55	1,05	,02	,60	,52	-2,33	1,43	-,09	,10	,20
Strukturell endringsprofil <sup>2</sup>																				
Demografisk endringsprofil						,73	,49	,06	,13	,39	-1,85	1,12	-,09	,10	,26	,58	,96	,02	,54	,40
Demografisk endringsprofil <sup>2</sup>																				

\*\* : signifikant på ,01-nivå, \* : signifikant på ,05-nivå

a) I 1996 ble planlegging ekskludert av SPSS pga. toleranse=0.

Tabell 3.3: Regresjonsanalyse med kontakt interesseorganisasjoner som avhengig variabel.

	1976					1986					1996					2006				
	B	St. error	Beta	Sig	kol	B	St. error	Beta	Sig	kol	B	St. error	Beta	Sig	kol	B	St. error	Beta	Sig	kol
Konstant	,30	,34		,38		-2,46	,52		,00		5,63	1,49		,00		-1,50	,37		,00	
Kontroll	-,64	,19	-,15**	,00	,67	-,08	,15	-,02	,61	,69	-,23	,10	-,07*	,03	,79	-,09	,11	-,02	,43	,70
Lovarbeid	-,06	,16	-,02	,72	,57	,62	,12	,22**	,00	,47	,22	,09	,10*	,02	,56	,34	,09	,16**	,00	,35
Enkeltvedtak	-,13	,13	-,06	,31	,41	,21	,10	,10*	,03	,35	-,02	,08	-,01	,78	,67	,10	,10	,03	,31	,59
Planlegging	-,56	,14	-,23**	,00	,41	,15	,10	,07	,14	,34	a)					,04	,07	,02	,60	,34
Opplysning	-,26	,20	-,06	,19	,72	,34	,16	,07*	,04	,74	,06	,11	,02	,59	,83	-,13	,10	-,04	,17	,61
Samordning	-,30	,17	-,08	,08	,61	,24	,11	,09*	,04	,42	-,07	,08	-,03	,38	,70	,10	,08	,05	,20	,41
Andre funksjoner	-,54	,15	-,18**	,00	,54	,02	,10	,01	,82	,41	-,32	,09	-,11**	,00	,83	-,23	,10	-,08	,02	,59
Mellomleder	,38	,09	,18**	,00	,74	,15	,06	,08**	,01	,72	,25	,06	,15**	,00	,70	,18	,04	,12**	,00	,77
Toppleder	,74	,14	,22**	,00	,71	,55	,11	,16**	,00	,75	,47	,13	,13**	,00	,74	,36	,10	,10**	,00	,79
Kollegiale organer innad	,16	,08	,08*	,05	,81	,05	,06	,03	,35	,85	,10	,07	,05	,12	,84	,02	,05	,01	,62	,86
Kollegiale organer på tvers	,15	,08	,08	,07	,74	,40	,05	,22**	,00	,80	,19	,06	,11**	,00	,80	,17	,04	,11**	,00	,82
Kjønn	-,36	,11	-,13**	,00	,88	-,03	,06	-,01	,65	,89	-,06	,05	-,03	,27	,87	-,13	,04	-,08**	,00	,91
Jurist	-,02	,10	-,01	,81	,60	,05	,07	,03	,44	,61	,02	,08	,01	,84	,54	-,07	,07	-,04	,26	,51
Økonom	-,13	,12	-,05	,26	,63	,17	,08	,07*	,03	,66	,24	,07	,11**	,00	,65	,15	,06	,08*	,02	,63
Samfunnsviter	,07	,19	,01	,72	,86	,07	,08	,03	,38	,77	,20	,07	,10**	,01	,72	,04	,05	,02	,50	,72
Tjenestetid	-,01	,00	-,07	,12	,72	,00	,00	-,06	,06	,88	-,03	,01	-,27**	,01	,09	,00	,00	,00	,99	,79
Tjenestetid <sup>2</sup>											,00	,00	,31**	,00	,10					
Andel kvinner	,00	,01	,04	,46	,49	-,01	,01	-,05	,44	,21	,62	,15	5,26**	,00	,00	,01	,00	,10*	,02	,37
Andel kvinner <sup>2</sup>											-,01	,00	-4,67**	,00	,00					
Andel jurister	,00	,00	,03	,52	,63	,01	,00	,20**	,00	,25	,14	,04	1,80**	,00	,00	,07	,01	,95**	,00	,03
Andel jurister <sup>2</sup>											,00	,00	-2,61**	,00	,00	,00	,00	-,99**	,00	,03
Andel økonomer	,05	,01	,70**	,00	,04	,01	,00	,13**	,00	,37	,03	,00	0,43**	,00	,20	,00	,00	,07	,08	,43
Andel økonomer <sup>2</sup>	,00	,00	-,69*	,00	,04															
Andel samfunnsvitere	,01	,02	,03	,60	,56	-,09	,02	-,77**	,00	,03	-,02	,01	-,24**	,00	,30	,05	,02	,52**	,01	,01
Andel samfunnsvitere <sup>2</sup>						,00	,00	,63**	,00	,03						,00	,00	-,66**	,00	,01
Gj.sn. tjenestetid	,06	,02	,16**	,00	,64	,11	,03	,27**	,00	,15	-,35	,07	-,62**	,00	,06	,00	,02	,01	,88	,35
Gj.sn. tjenestetid <sup>2</sup>																				
Strukturell endringsprofil						,63	,24	,18**	,01	,17	,81	,20	,22**	,00	,27	-,07	,14	-,03	,62	,25
Strukturell endringsprofil <sup>2</sup>																				
Demografisk endringsprofil						,50	,07	,31**	,00	,43	-19,39	3,91	-7,17**	,00	,00	,41	,11	,16**	,00	,36
Demografisk endringsprofil <sup>2</sup>											4,79	1,00	6,18**	,00	,00					

\*\* : signifikant på ,01-nivå, \* : signifikant på ,05-nivå

a) I 1996 ble planlegging ekskludert av SPSS pga. toleranse=0.  
 Personal og forvaltning er referansekategori for hovedfunksjon.  
 Konsulentnivå er referansekategori for stillingsnivå.