

Er rolle- og ansvarsfordelinga mellom politikarar og embetsverk i endring, og kva konsekvenser får det?

Per Lægroid

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen

Foredrag på Statsvitarkonferansen, Oslo 23.5 2013

Disposisjon

- **Endring over tid**
- **Samanlikning med andre land**
- **Forvaltningsreformer**
 - **Mål- og resultatstyring**
 - **Fristilling**
 - **Sjukehusreform, NAV og Innvandring**
- **Konklusjon og implikasjonar**

Eit multifunksjonelt statsapparat

- **Varige spenningar i styringsverket**
 - **Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet (Dahl Jacobsen 1960)**
 - Men og effektivitet og brukarstyring
 - **Blandingssystem**
 - Gjer forvaltninga kritikkutsett, men skaper også maktgrunnlag
 - Ikkje sjukdomsteikn, men systemtrekk
 - **Auka kompleksitet og hybride organisasjonsformer**
 - **Robust og fleksibel forvaltning**

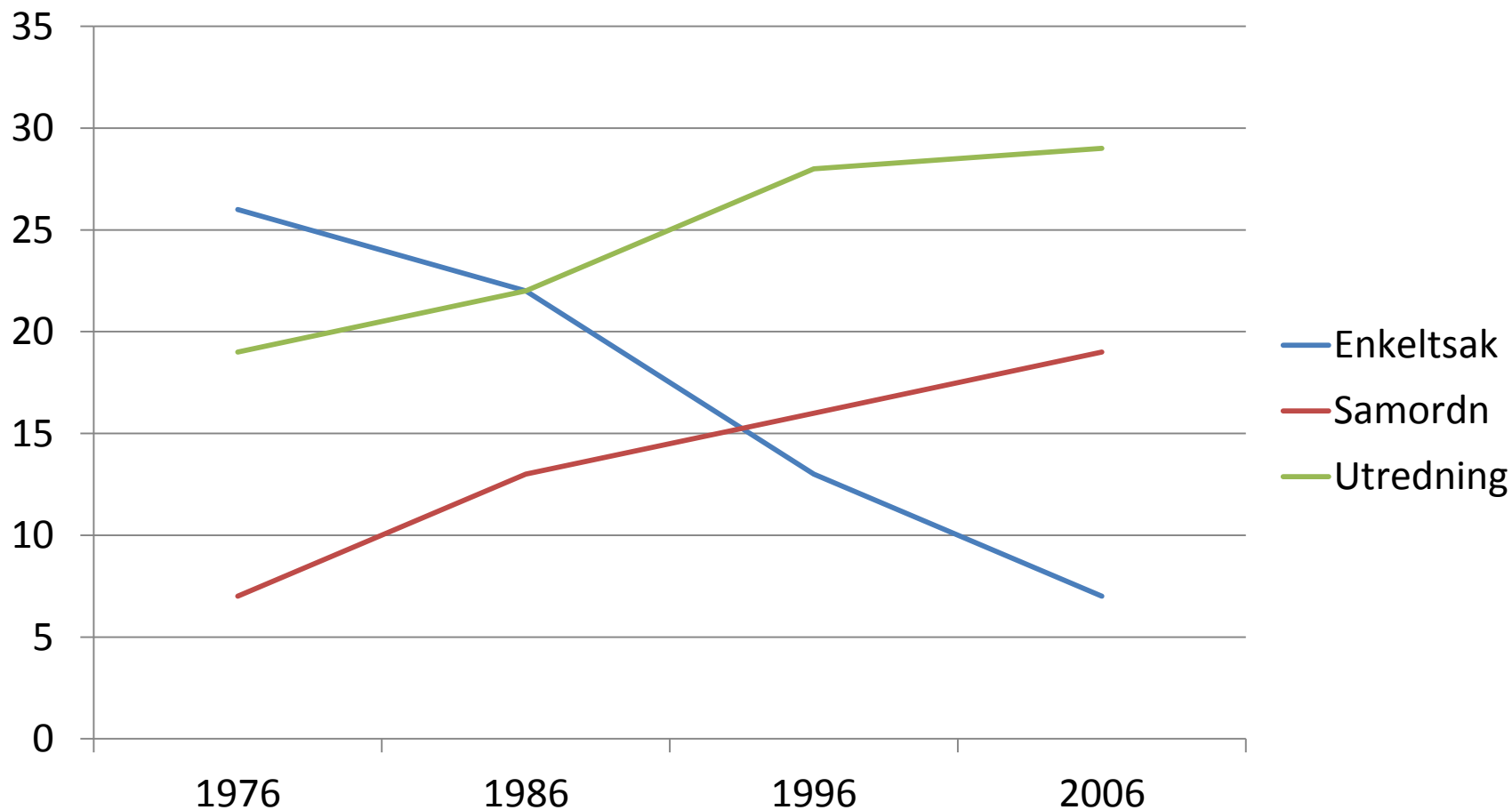
Personalmessig endring

	2001	2011
Tilsette i departementa	3813	4386
Antall politikarar	79	86
Tilsette i kommunikasjonsorgan	68	138

Ulik vekst 1993-2012

- **Politikarar i departementa: 19%**
- **Byråkratar i departementa: 24%**
- **Riksrevisjonen: 25%**
- **Journalistar pr. politikar: 38%**
- **Kommunikasjonsfolk pr. politikar: 220%**
- **Rådgjevarar for partia på Stortinget: 240%**

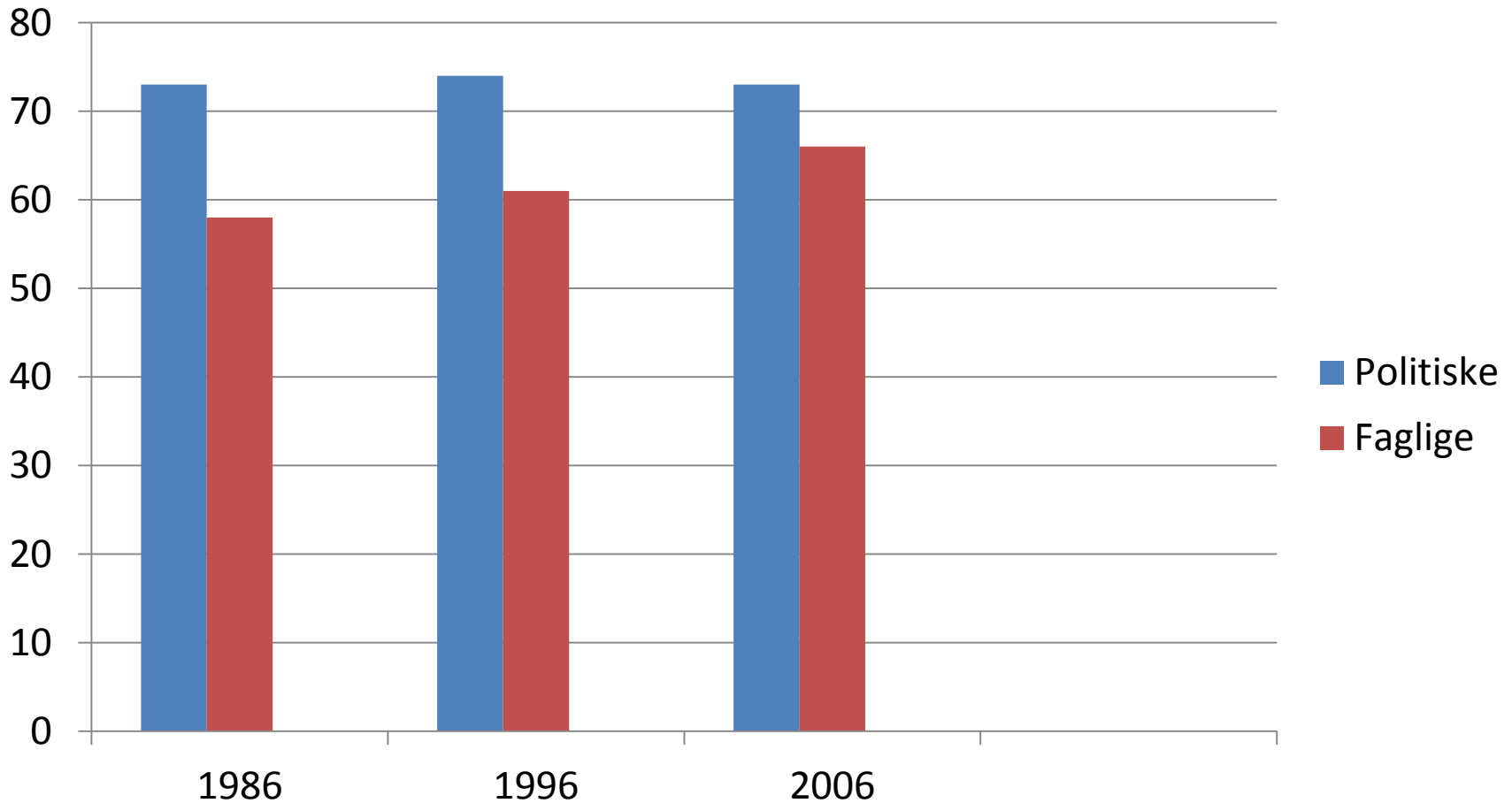
Sekretariat for politisk ledelse: Hovedoppgåver i departementa



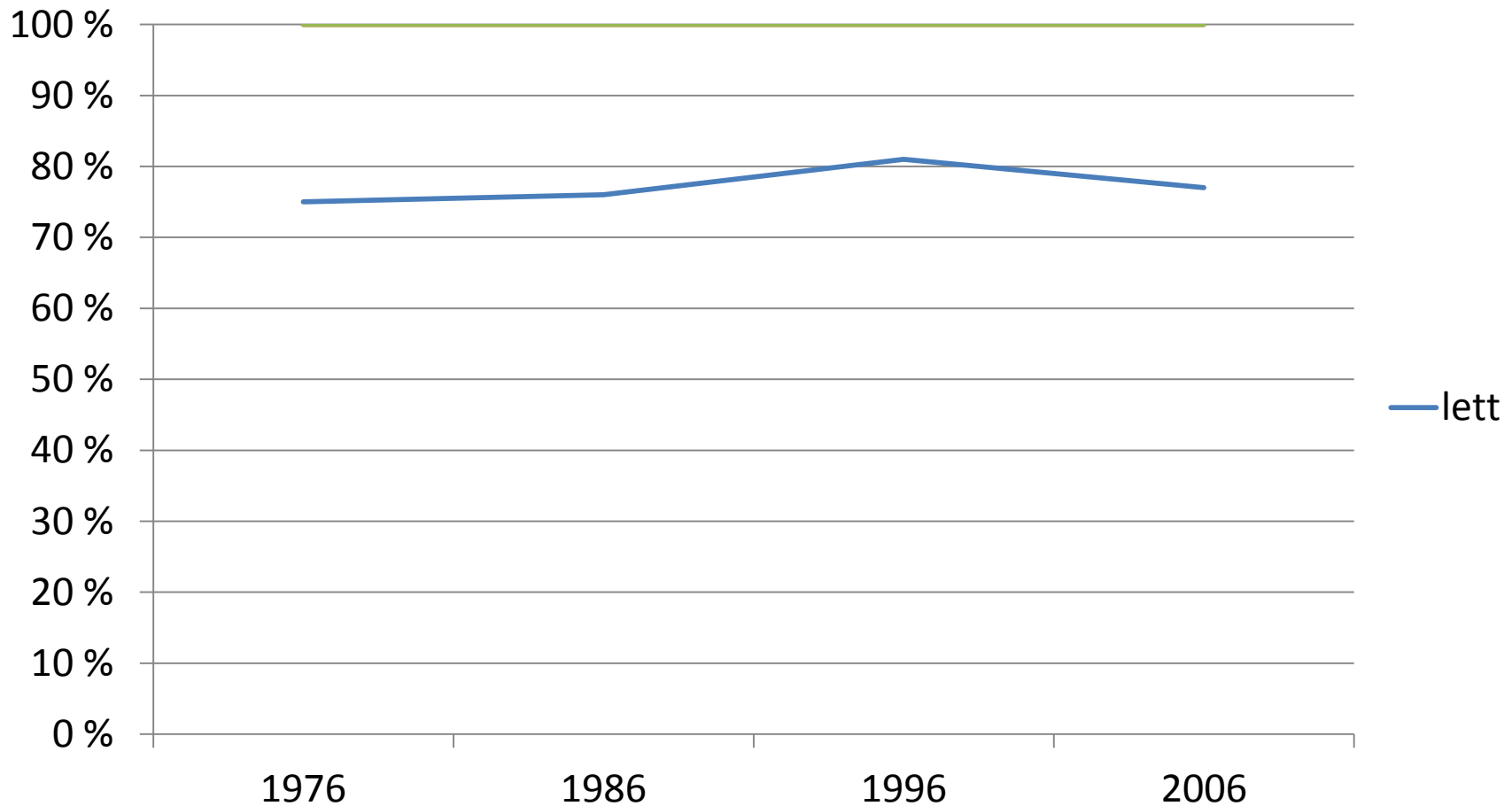
Profesjonspluralisme i departementa

- **1976**
 - 38% juristar
 - 4% samfunnsvitarar
 - 18% økonomar
- **2006**
 - 22% juristar
 - 24% samfunnsvitarar
 - 17% økonomar

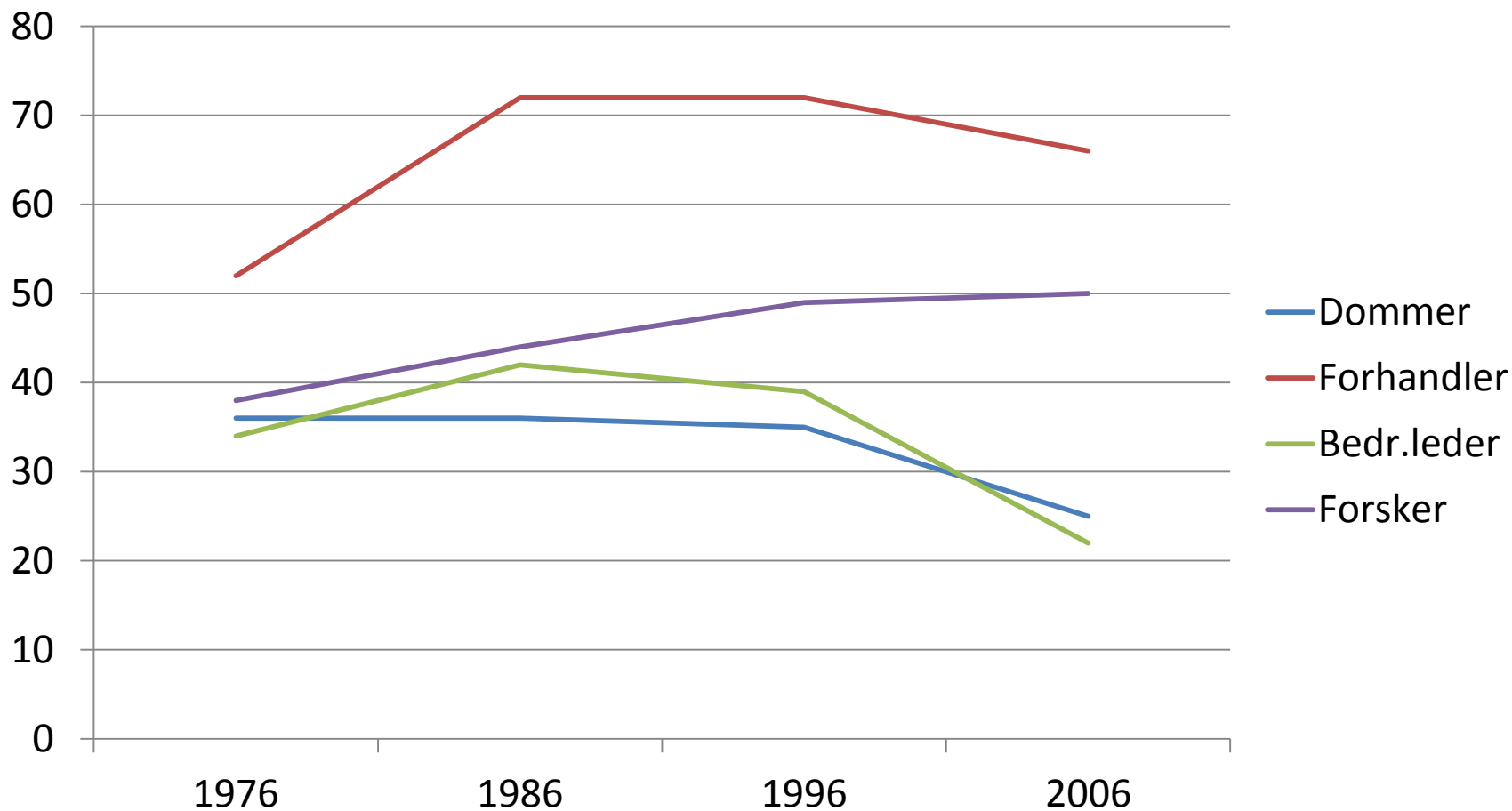
Svært viktige signal ved beslutningar i departementa



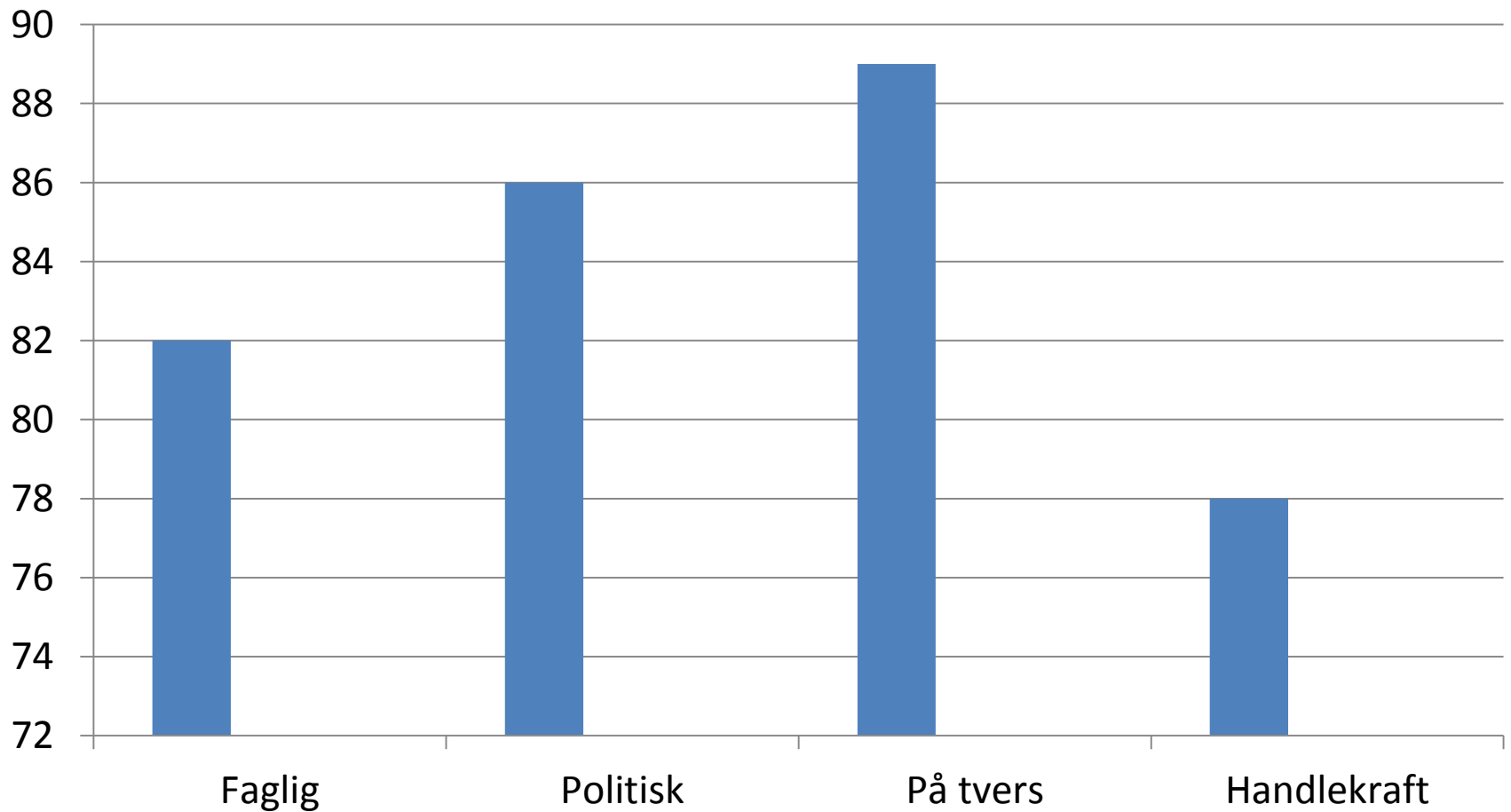
Det er lett å vite hvilke saker som skal legges fram for politisk ledelse



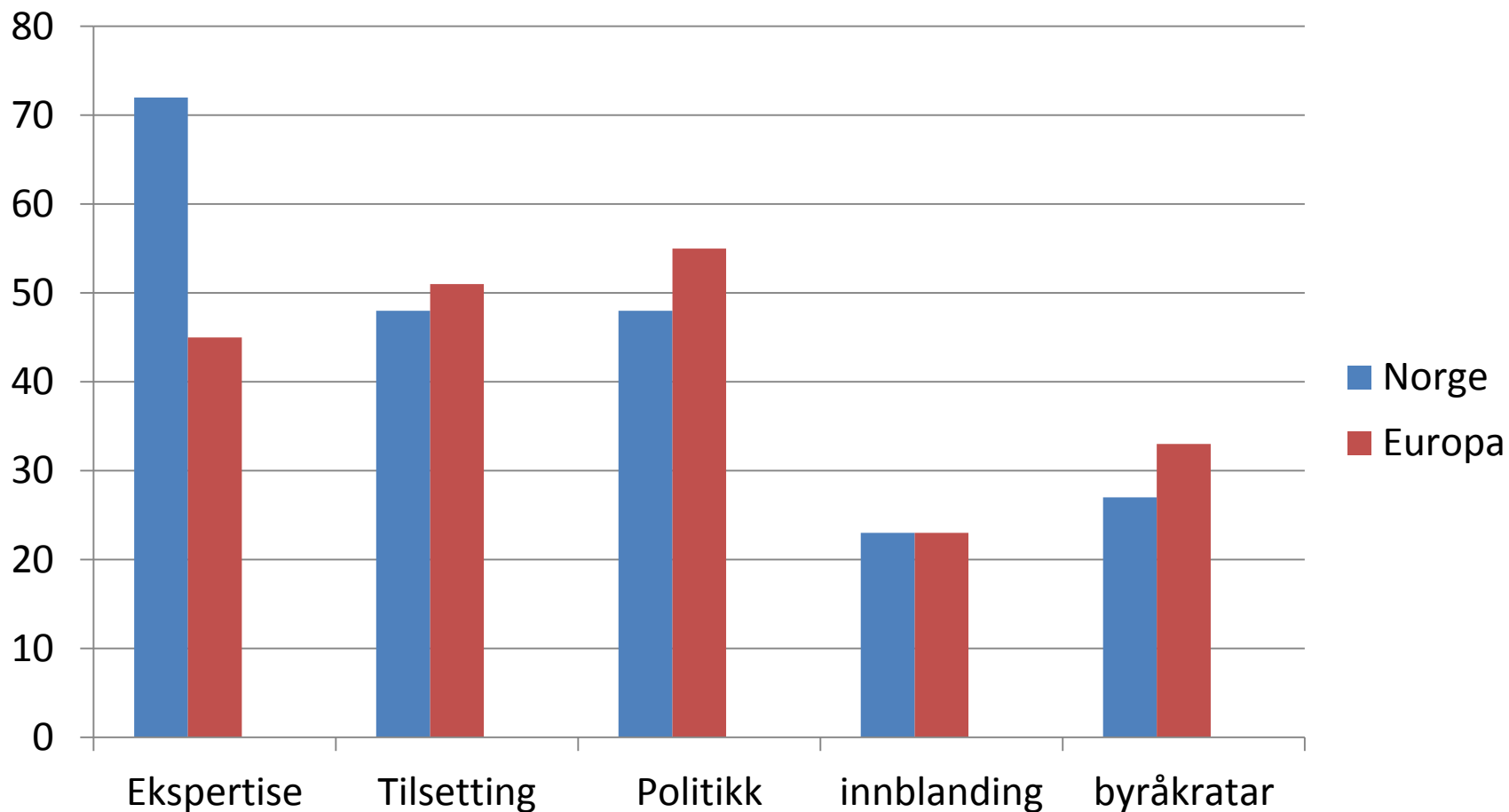
Fellestrekk med yrkesrollar



Rollepluralisme: Kompetanse i stillingen 2006



Lite politisering samanlikna med andre land - 2012



Norsk forvaltning er god i europeisk sammenheng

- Meir samarbeid, konsultasjon og deltaking frå berørte parter. Fagbevegelsen meir sentral. Meir kontakt med media, men mindre kontakt med kommunar/fylke og med private bedrifter
- Større vekt på likhetsverdiar, likebehandling og kvalitet
- Liten grad av politisering, stor grad av autonomi
- Lite innslag av privatisering, konkurranseutsetting og nedbemanning
- Horisontal samordning er svak
- Prestasjonsbasert løn er lite utbreidd, MRS står sterkt
- Leiarane er positive, motiverte og tilfreds, særleg når det gjeld tenestekvalitet, effektivitet, kostnader, resultatorientering, brukarvenleg og innovasjon
- Høg grad av tillit og sosial kapitel, altruisme
- Forklaring: Fråver av finanskriser kombinert med stor tillit til ein stor og aktiv stat og ein forvaltningskultur lite kompatibel med NPM

Ansvar – eit tvetydig begrep

- Ein relasjon mellom ein aktør og eit forum der aktøren har plikt til å forklare og rettferdiggjere sine handlingar, ansvarsutkvævaren kan stille spørsmål og gjere vurderingar som kan ha konsekvensar for aktøren
- **Ansvarleg overfor *kven*?**
 - Politisk, administrativt/management, legalt, profesjonelt, sosialt
- ***Kven* er ansvarleg?**
- ***Kva* er ein ansvarleg for?**
- ***Kvifor* er ein ansvarleg?**
- ***Korleis* vurdere ansvar?**

Forvaltningsreformer: NPM

- **NPM på norsk – Mål og resultatstyring og fristilling**
- **Politisk ansvar – management ansvar**
- **Ex post kontroll og større management autonomi**
- **Ytre incentivstyring – indre motivasjon**
- **Fokus på vertikal samordning, styrker silotenking**
- **I praksis vanskeleg å leve opp til modellen**
 - Politisk logikk – administrativ logikk
 - Pervertering av MRS: over 100 rapporteringskrav og aktivitetsmål for politiet og helseforetak

Rolleforventningar

- **Politikarrollen: Overordna strateg, formulere generelle mål og vurdere resultat. «Meir styring i stort og mindre i smått»**
- **Byråkratrollen: manager eller entreprenør i fristilte organ, ansvarleggjort gjennom MRS**
- **Blame avoidance**
 - **Politikarane vil ta ansvar for suksess og skuve ansvaret for feilgrep over på byråkratane. Policyveikskap kan bli omdefinert til management problem. For byråkratane er det omvendt.**

Revitalisering av skillet politikk-administrasjon

- **NPM byggjer på eit skilje mellom ein politisk målformuleringsprosess og ein teknisk-administrativ iverksettingsprosess**
- **Men storparten av premissane som styrer administrativ atferd når sjedan merksemda til politisk ledelse eller borgarar**
- **Fristilling svekkar politiske styringssignal**
 - **Blir forvaltningsorgana ideologiprodusentar?**
 - **Høve til å gripe inn i enkeltsaker frå politisk ledelse er blitt innskrenka**
- **Institusjonsforvirring**
 - **Meir arenaskifte enn de-politisering**
 - **Gap mellom makt og ansvar**

MRS paradoks

- **Auka mistillit mellom forvaltningsnivå og mellom leiarar og medarbeidarar**
- **Mistillit til profesjonelle, men avhengig av dei**
- **Stimulerer til styrking av eigeninteresser og suboptimalisering**
- **Overflod av rapportering, men bruken er Akilles-helen**
- **Ressurskrevande og vridande rapporteringsregime kan virka demotiverande, hindrar innovasjon, kreativitet og entreprenørskap**
- **Kortsiktige mål fortrengrer langsiktige**
- **Organisatorisk fragmentering som fører til auka behov for samordning**
- **Gjørvkommisjonen. Stor svikt i MRS, men medisinen er meir av det same**
- **Lærdom: Det er viktigare å redusere behovet for kontroll enn å styrkja evna til kontroll**

Rolleutfordringar

- **Fagleg-politisk rådgjeving**
 - Den tradisjonelle rollen med langsiktig fagleg analyse er under press
- **Politisk-strategisk rådgjeving**
 - Auka integrasjon mellom forvaltning og politikk på politikaranes premisser.
Reiskap for politikk
- **Politikkformidling**
 - Markedsføring av politikk, høgt tempo, kortsiktig, oppstykking
 - Nøytraliteten under press?
- **Agendasetting**
 - Forvaltninga blir ein erstatning for politikk?
- **Mål- og resultatstyring under press**
 - Systemproblem eller iverksettingsproblem?
 - Mykje kontroll lite innovasjon?
- **Direkte intervensjon – indirekte regulering**
 - Vanskeleg balanse

Administrative Reformer

- **Nav (2005-2012)**
 - Samanslåing av Rikstrygdeverket og Aetat
 - Obligatorisk partnerskap med kommunane i lokale Nav-kontor
- **Sjukehusreforma (2002)**
 - Sentralisering av eigarskap: Overføring av eigarskapet av sjukehus frå fylkeskommunen til staten.
 - Desentralisering av administrativt ansvar: Omdanning av sjukehusa til helseforetak
- **Innvandring (2001-)**
 - Først fristilling gjennom oppretting av UDU og UNE
 - Seinare forsøk på sterkare styring

Organisatoriske innovasjonar

<i>Organisatoriske innovasjonar</i>	<i>Reform</i>	<i>Ansvar</i>
Partnarskapsmodellen	Nav	Forventa å løyse spenninga mellom ministeransvar og lokalt sjølvstyre
Helseforetaksmodellen	Sjukehus	Forventa å styrke management ansvar
Domstolsliknande forvaltningsorgan	innvandring	Forventa å styrke legalt ansvar

Reformene samanlikna: Variasjonar etter oppgåver

- **Ulik delegering**
 - Hard delegering
 - Mjuk delegering
 - Delegering etter karusellprinsippet
 - Partnerskap: Komplekst arrangement
- **Alle reformområda er politisk kontroversielle**
 - Politisk ansvar blir utfordra, men står sterkt
- **Ansvarsrelasjonane varierer etter trekk ved tenestene**
 - Graden av profesjonalisme
 - Akseptering av lokal variasjon i tenesteytinga

Konklusjon

- Reformene har gjort ansvar til eit meir tvetydig og komplekst spørsmål
- Vertikalt hierarkisk ansvar er utilstrekkeleg i turbulente reformperiodar
- Politisk ansvar er under press
- Forvaltninga har styrka sin posisjon i forhold til sosialt ansvar
- Legalt ansvar styrka gjennom rettsleggjering
- Usikre, ustabile, tvetydige og komplekse rolle- og ansvarsrelasjonar

Utfordringar I

- **Utfordringa er å finne organisasjonsformer som styrkar både styringsrepresentativiteten og styringskapasiteten**
- **Samansette og fleirdimensjonale rolle- og ansvarsrelasjonar blir meir vanleg**
- **Det er ingen enkel idealmodell for ansvar- og rollefordeling**
- **Spørsmålet om ansvarsoverskot eller ansvarsunderskot er framleis ubesvart**

Utfordringar II

- **Forholdet mellom politikk og administrasjon**
 - Forvaltningsreformer set gjensidige tillitsrelasjonar under press
- **Forholdet mellom politikkområde**
 - Ministerstyret hindrar horisontal samordning
- **Forholdet mellom forvaltningsnivå**
 - Lokalt sjølvstyre hindrar samordning mellom stat og kommune

Behov for ein ny forvaltningspolitikk for ein meir integrert stat?

- Oppgåver – 'wicked problems'
- Struktur – samordning og samarbeid på tvers, sentral samordningskapasitet
- Styring – Politisk styring, betre samspel politiske og faglege leiarar, reformere MRS
- Kultur - tillit, offentleg ethos, felles verdier og ansvar, forvaltningsetikk, yrkes stoltheit
- Behov for ein forvaltningskommisjon?