

Styring av statlige organisasjoner i
det 21. århundre:
Internasjonale og nasjonale
erfaringer og tilrådninger

Kristin Rubecksen

*Institutt for administrasjon og
organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen*
Statsviterkonferansen, Oslo 23.5 2013

Disposisjon

- Endring og reform i statlige virksomheter
 - Autonomi og styring
 - Funn, erfaringer og implikasjoner
 - Veien videre?
-
- COBRA-CRIPO NETTVERKET (18 land, 1709 statlige organisasjoner)
 - I norsk sammenheng (forvaltningsorganer på nasjonalt nivå, 150 organisasjoner)

Endring og reform

- Hvordan beskrive og forstå endring og reform
 - hvordan, hvorfor, hvor, hva og hvem
 - Kronologiske forløp, organisasjonsspesifikt fokus, til organisasjonsfelt, funksjoner, systemnivå
 - Endringssykluser og baner, vekselvirkninger og endringslogikker
 - Kartlegging på makro nivå (nasjonsnivå)
 - Kartlegging av organisasjonspopulasjoner (COBRA-CRIPO)
- Statlige organisasjoner («agencies») som både midler og mål

Endringsbaner i nyere tid

Problem



Løsning

Antatt mangel på:

- Måloppnåelse
- Ansvar (responsibility, accountability)
- Åpenhet (transparency)
- Styring og kontroll
- Politisk kapasitet og evne til å frembringe og garantere ønskede resultater (gjennomslagskraft)

(1)

- Opprette statlige organisasjoner (agencies)
- Mer autonomi
- Mer spesialisering
- Styrke politisk gjennomslagskraft, styring og kontroll
- Innføre «performance management» systemer, prestasjons-og ytelsessystemer (f.eks. MRS)

Problem

Antatt mangel på:

- Måloppnåelse
- Ansvar (responsibility, accountability)
- Åpenhet (transparency)
- Styring og kontroll
- Politisk kapasitet og evne til å frembringe og garantere ønskede resultater (gjennomslagskraft)



Løsning

- Opprette statlige organisasjoner (agencies)
- Mer autonomi
- Mer spesialisering
- Styrke politisk gjennomslagskraft, styring og kontroll
- Innføre prestasjonssystemer (f.eks. MRS)

(1)



Løsning = Problem

Dysfunksjonell autonomi
Sentrifugale og mer perifere organer
Suboptimalt fokus på «output» fremfor «outcome»
Økte transaksjonskostnader
Fragmentering
Pervertering av prestasjonssystemer («gaming»)

Problem

Antatt mangel på:

- Måloppnåelse
- Ansvar (responsibility, accountability)
- Åpenhet (transperancy)
- Styring og kontroll
- Politisk kapasitet og evne til å frembringe og garantere ønskede resultater (gjennomslagskraft)



Løsning

- Opprette statlige organisasjoner (agencies)
- Mer autonomi
- Mer spesialisering
- Styrke politisk gjennomslagskraft, styring og kontroll
- Innføre prestasjonssystemer (f.eks. MRS)

(1)

(2)

Løsning = Problem

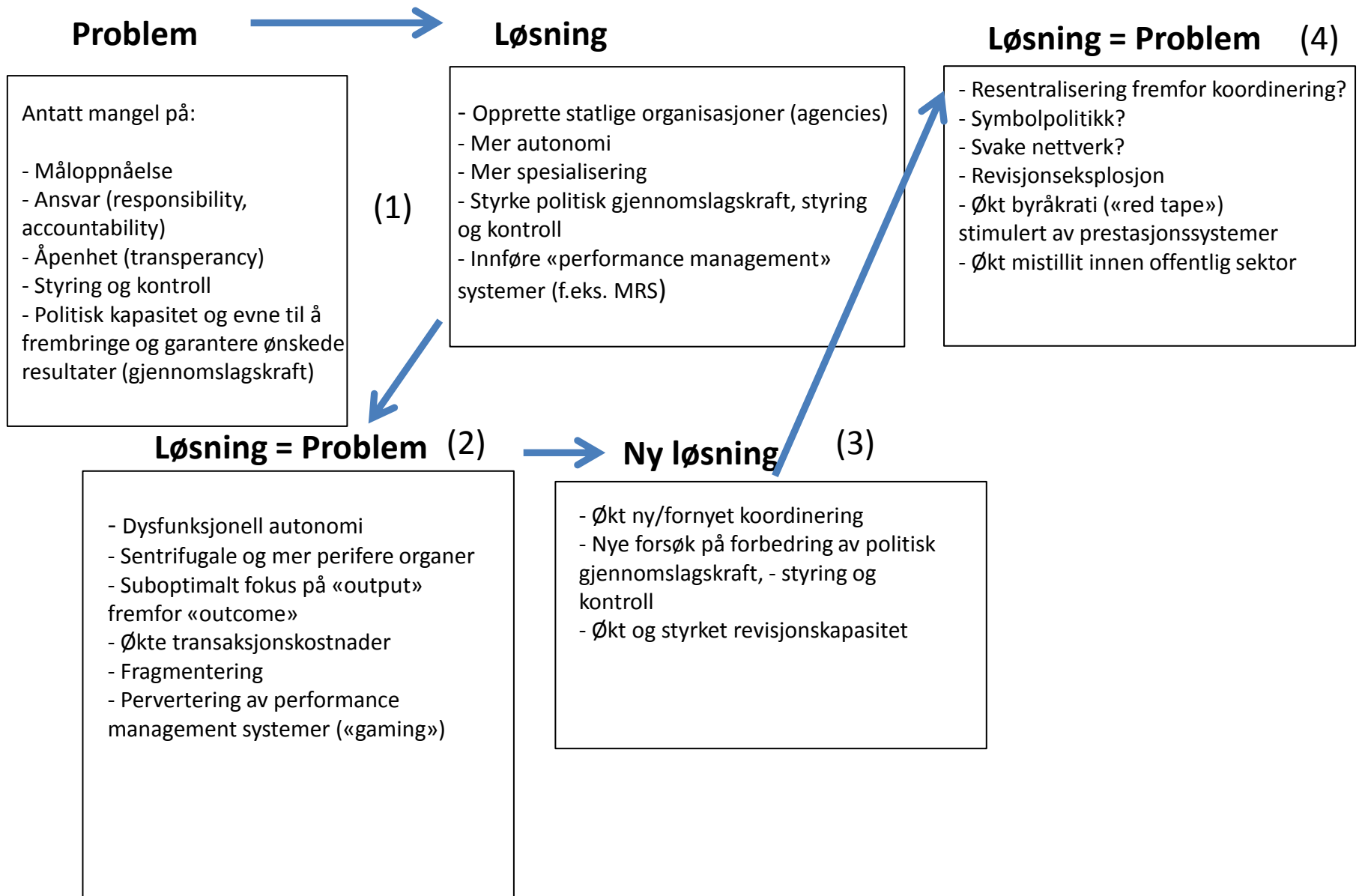
- Dysfunksjonell autonomi
- Sentrifugale og mer perifere organer
- Suboptimalt fokus på «output» fremfor «outcome»
- Økte transaksjonskostnader
- Fragmentering
- Pervertering av prestasjonssystemer («gaming»)



Ny løsning

(3)

- Økt ny/fornytt koordinering
- Nye forsøk på forbedring av politisk gjennomslagskraft, - styring og kontroll
- Økt og styrket revisjonskapasitet



Problem

- Antatt mangel på:
- Måloppnåelse
 - Ansvar (responsibility, accountability)
 - Åpenhet (transparency)
 - Styring og kontroll
 - Politisk kapasitet og evne til å frembringe og garantere ønskede resultater (gjennomslagskraft)



Løsning

- Opprette statlige organisasjoner (agencies)
- Mer autonomi
- Mer spesialisering
- Styrke politisk gjennomslagskraft, styring og kontroll
- Innføre «performance management» systemer (f.eks. MRS)

(1)



Løsning = Problem (2)

- Dysfunksjonell autonomi
- Sentrifugale og mer perifere organer
- Suboptimalt fokus på «output» fremfor «outcome»
- Økte transaksjonskostnader
- Fragmentering
- Pervertering av performance management systemer («gaming»)

Ny løsning (3)

- Økt ny/fornytt koordinering
- Nye forsøk på forbedring av politisk gjennomslagskraft, - styring og kontroll
- Økt og styrket revisjonskapasitet

Løsning = Problem (4)

- Resentralisering fremfor koordinering?
- Symbolpolitikk?
- Svake nettverk?
- Revisjonseksplasjon
- Økt byråkrati («red tape») stimulert av prestasjonssystemer
- Økt mistillit innen offentlig sektor



Ny løsning? (5)

- Re-etablering av tillit?
- Gjenopprette likevekt mellom prestasjon og tillit
- Mer helhetlig blikk på prestasjon (performance governance fremfor performance management)?

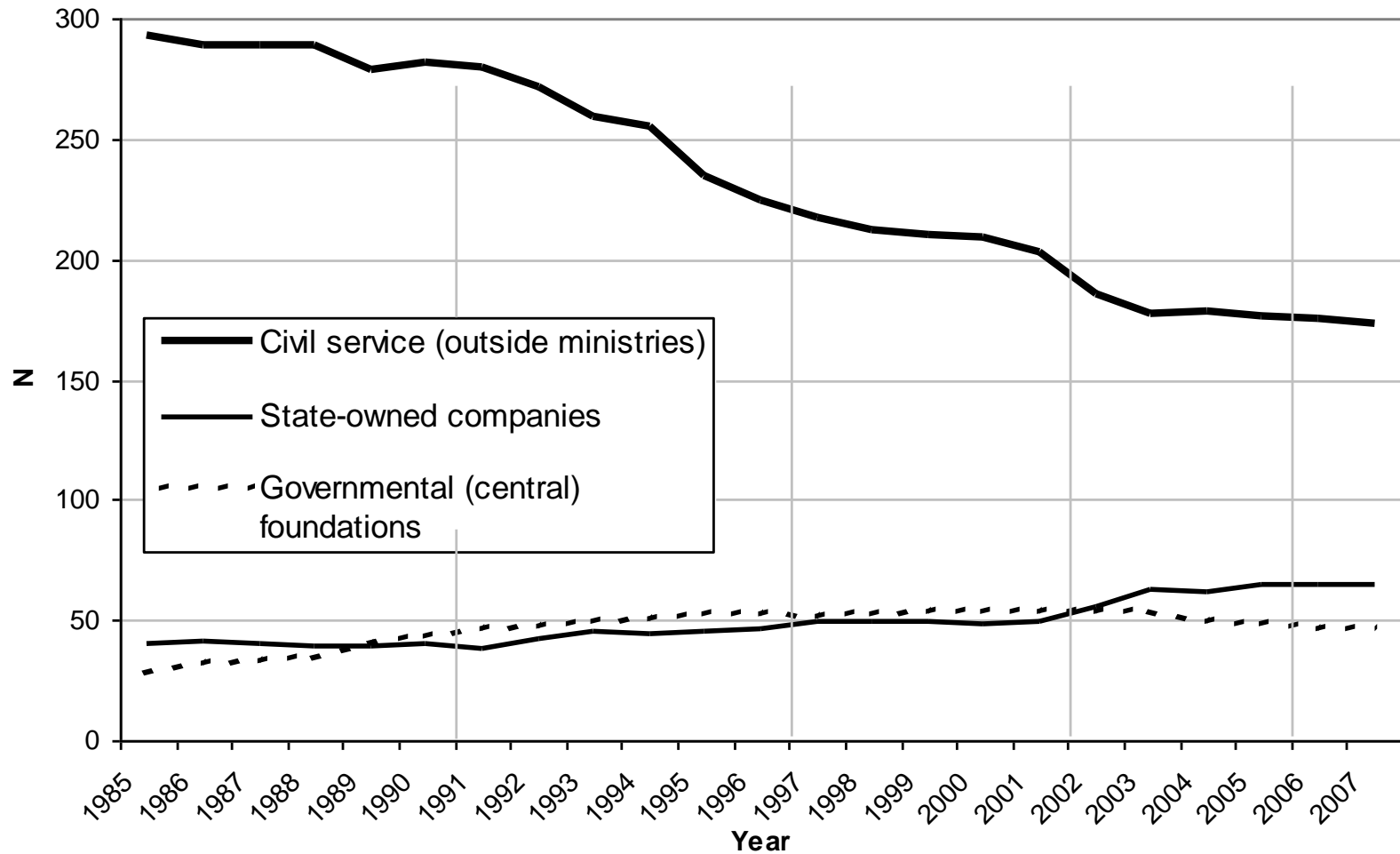
Endringsbaner

- Slagord og typologier: NPM, WOG, JUG, POST-NPM, NWS
- Endringsstrategier: De fire «M»-er
 - Maintain (vedlikehold)
 - Modernize (modernisering)
 - Marketize (privatisering)
 - Minimize (fristilling)

NPM på norsk

- Fristilling (endring av tilknytningsform)
 - autonome tilsyn
 - endring av tilknytningsform - statselskap
- Mål og resultatstyring
 - Budsjettreformer
 - lønnsreformer
- Konkurransetsetting
 - Markedslignende tiltak
 - serviceerklæringer
- NPM ikke død og begravet, men modifisert og supplert med andre reform-ideer (post-NPM)

Figure 1. Number of units within main forms of affiliation. 01.01. 1985 - 2007. Source: NSAD (Forvaltningsd.)



Internasjonalt - kartlegging av organisasjonspopulasjoner (COBRA-CRIPO)

- Større internasjonalt forskningsnettverk (COBRA/COST-CRIPO) *Common public Organization data Base for Research & Analysis*
- Forskningsteam fra ulike land
- Metodologisk utgangspunkt: utvikling av felles survey-instrument, felles case-studie protokoller
- Web-baserte surveyer med sammenlignbare spørsmål ; ulike generasjoner av surveys
 - 1 generasjon: Flanders, Norge, Irland (2002-2004)
 - 2 generasjon: Italia, Nederland, Australia, Hong Kong, Tyskland
 - 3 generasjon: Estland, Sverige, Finland, Danmark
 - Stadig utvidelse av tilknyttede land
- Felles database (18 land, 1709 organisasjoner), og i noen tilfeller datasett som kan hektes på eksisterende nasjonale databaser (I Norge: *Forvaltningsdatabasen*)

Forskningsfokus

Avhengige og uavhengige variabler

- Kartlegging av og relasjoner mellom autonomi, kontroll, og organisatorisk funksjon, ytelse og prestasjon
- Kartlegging av og relasjoner mellom fremvekst og spredning av statlige organisasjonstyper («agencies»), koordinering, og organisatorisk ytelse og virkemåte

Funn-eks. Norge

Table 1. Primary tasks and organizational features in Norwegian state agencies. Autonomization survey 2004. Percent.

	PF	REG	EA	GPS	BIS	Total
Org. Size						
<50	75	21	22	22	57	25
50-199	-	64	33	24	14	34
>200	25	15	44	54	29	41
Affiliation						
1	25	52	36	12	-	27
2	50	48	53	65	29	56
3	-	-	8	21	14	12
4	25	-	3	2	57	5
Age						
Pre 1990	75	73	61	53	57	60
Post 1990	25	27	39	47	42	40
Total (N)	4	33	36	66	7	146

Primary tasks: PF= Policy formulation, REG= Regulation, EA= other kinds of exercising public authority, GPS= General public services, BIS) Business and industrial services. *Affiliation (external organization):* 1= Directorates, central agencies, 2) Other ordinary agencies, 3) Agencies with extended authority, 4) Government administrative enterprises and Financial institutions, funds.

Table 1_continues. Primary tasks and organizational features in Norwegian state agencies. Autonomization survey 2004. Percent.

Agency type						
National	100	39	58	47	86	51
Integrated	-	21	19	20	14	19
Duplicate	-	39	22	33	-	29
Policy area (COFOG)						
1	-	39	19	6	29	18
2	-	6	3	2	14	3
3	-	6	17	5	-	8
4	25	27	17	20	29	21
5	-	-	3	-	-	1
6	25	-	3	2	-	2
7	-	6	8	3	-	5
8	25	9	11	15	29	14
9	25	3	8	44	-	23
10	-	3	11	5	-	5
Total (N)	4	33	36	66	7	146

COFOG-classifications: 1= general public services, 2= public order and safety, 3= public order and safety, 4= economic affairs, 5= environmental protection, 6= housing and community amenities, 7= health, 8= recreation, culture and religion, 9= education, 10= social protection

Figure 2. Autonomy in HR matters in state agencies in Norway.
Autonomization survey 2004. Percent.

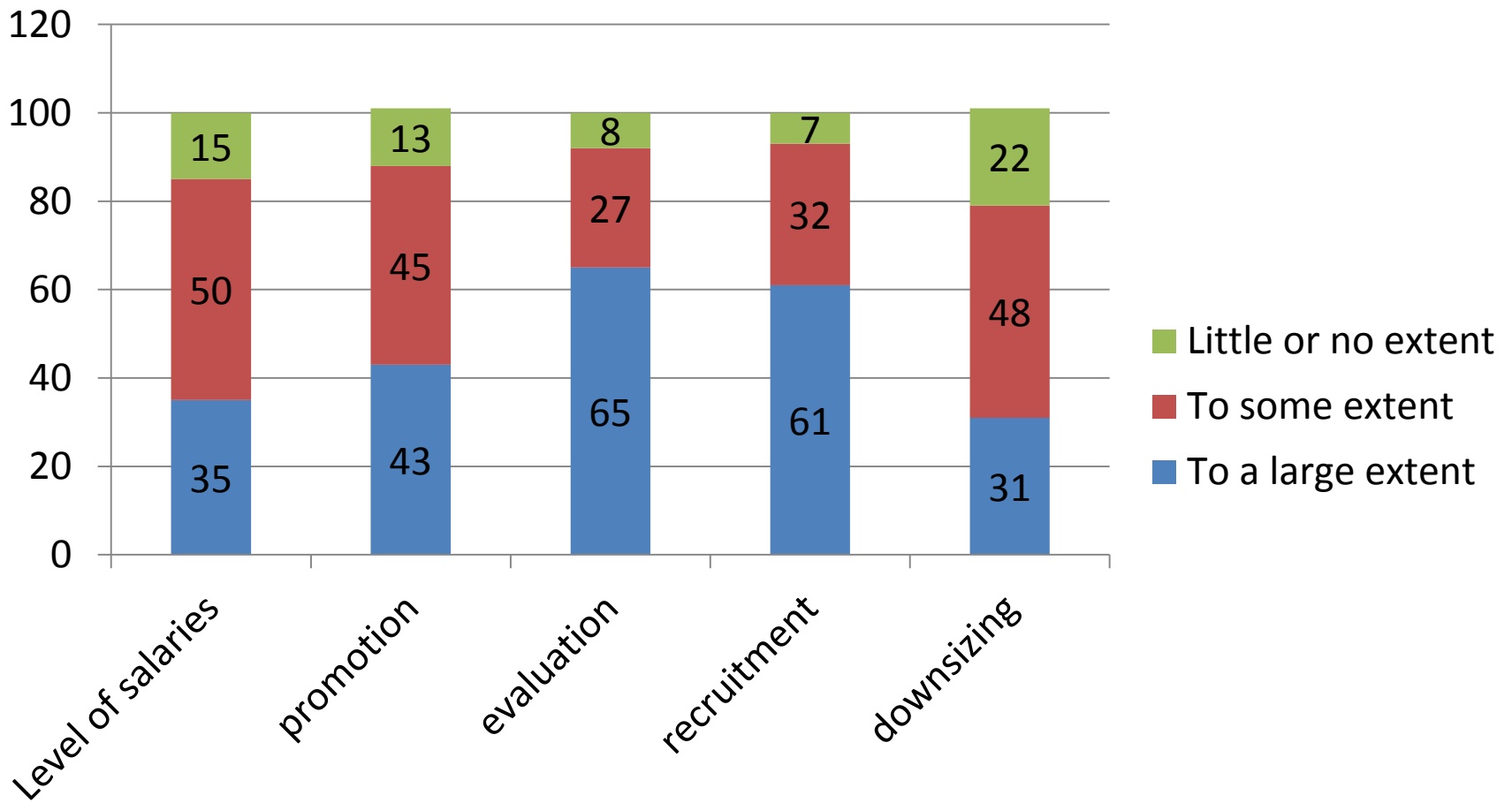
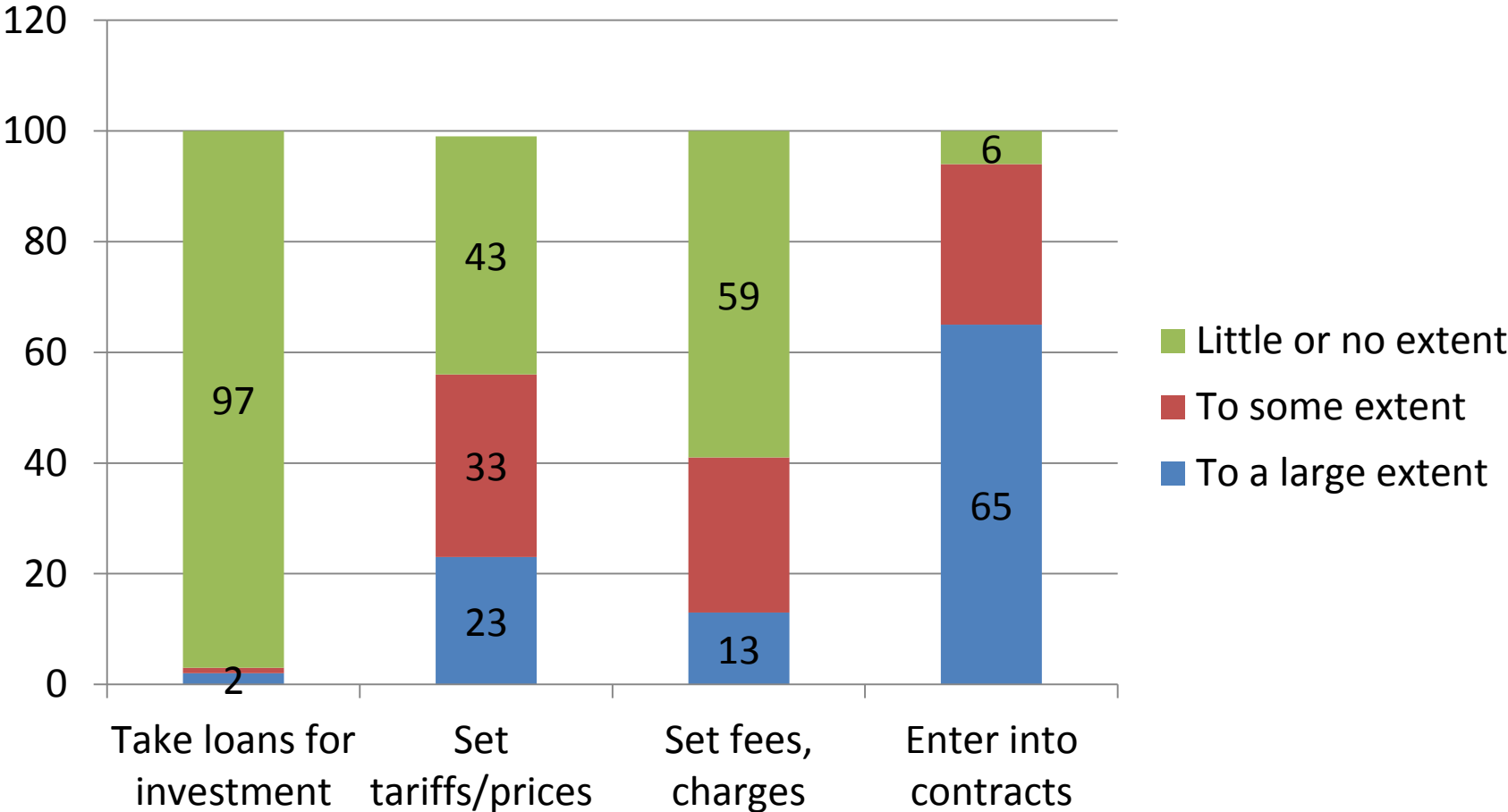


Figure 2. Autonomy in financial matters in state agencies in Norway.
Autonomization survey 2004. Percent.



Kristin Rubecksen, Statsviterkonferansen i Oslo, 23. mai 2013

STYRING FRA OVERORDNEDE INSTANSER OG GENERELLE REGELVERK – Norge (2004)

<i>"Hvor store begrensninger legger følgende regelverk og instanser på organisasjonen?"</i>	Meget store	Ganske store	En del	Ganske små	Meget små	Vet ikke	N
Økonomiregelverket	18	32	37	11	1	1	148
Lønns- og personalregelv.	12	45	30	11	1	1	148
Regelverk for helse, miljø, sikkerhet	7	28	28	23	12	1	148
Internasjonale regelverk og standarder (f.eks. EØS, WTO)	8	14	22	33	19	3	147
Fagdepartement	8	26	43	16	5	1	148
Finansdepartement	6	15	37	26	10	6	145

Variasjoner av kontroll i norske forvaltningsorganer

- Mest kontroll gjennom regelverk for økonomi, lønn og personell
- Høyt gjensidig tillitsnivå går hånd i hånd med lavt kontroll-nivå
- Mest kontroll fra departementene for yngre/nyere forvaltningsorganer
- Mer kontroll av tilsynsorganer enn andre typer av statlige forvaltningsorganer
- *Hvem kontrollerer?* Organisasjonen selv, overordnet departement, Riksrevisjonen, Stortinget, media, Finansdepartementet, i mindre grad ombudsmann, rettsvesenet og internasjonale organisasjoner
- *Hva kontrolleres?* I stor grad – budsjett, regnskap, økonomi. I noen grad - måloppnåelse, etterfølging og håndheving av regelverk, oppfølging av (politiske) retningslinjer. I liten grad – kostnadseffektivitet, personell-forhold
- Bredden av hvem som kontrollerer er ganske vid – mens hva som kontrolleres er heller smal

MÅL- OG RESULTATSTYRING I PRAKSIS I NORSK STATSFORVALTNING

Hvordan er organisasjonen involvert i fastsetting av overordnede mål:

* organisasjonen fastsetter målene selv	20 %
* organisasjonen fastsetter målene selv i samarbeid med overordnet instans	45 %
* overordnet instans fastsetter målene i samarbeid med organisasjonen	27 %
* overordnet instans fastsetter mål aleine	8 %

Kilde: Survey om autonomi og styring i staten 2004

MRS bredt implementert (obligatorisk), ikke en uniform modell, ser ut til å virke best i yngre, større organisasjoner med en form for konkurranse/markedsituasjon , der det gjensidige tillitsnivå er høyt

Akilleshæl – prestasjonsstyring (og ikke prestasjonsmåling)

HVA BLIR MÅLT VED HJELP AV RESULTATINDIKATORAR?

	I stor grad	I noen grad	I liten/ingen grad	N = 100 %
Samfunnsmessige effekter/resultat	15	45	40	142
Tjenestekvalitet	24	56	19	144
Ressursbruk	48	39	14	140
Aktiviteter og oppgaveløsning	46	46	8	143
Kvantitative resultat	50	41	9	143
Kvalitative resultat	33	57	10	144

Sammenligning av Norge, Irland og Flanders

- Variasjoner i typer, grader og relasjoner mellom autonomi og kontroll/regulering
 - Mellom statlige organisasjoner i den enkelte stat
 - Mellom sammenlignbare statlige organisasjoner i de tre landene
- Norge en selektiv NPM-reformator – høyt nivå av autonomi i personell-forhold kombinert med relativt høyt nivå av resultatkontroll og utstrakt bruk av ulike management-teknikker. Også høyt nivå av autonomi i oppgaveløsning, men moderat bruk av belønning og sanksjoner knyttet til måloppnåelse og resultater. Altså: mye autonomi, men også mye kontroll – som er hybrid og består av gamle og nye måter å gjøre ting på. Generelt lite variasjon på tross av ulike typer statlige forvaltningsorgan.

Flanders:

- Noe av det samme mønsteret, men lavere grader. Ikke så mye strategisk autonomi, mer operasjonell. Større forskjell mellom typer av organisasjoner.

Irland:

- Veldig broket og ad hoc preget bilde. Vanskelig å peke på noen mønstre generelt, virker mer tilfeldig.
- Norge er i en mellom-posisjon når det gjelder topplederens ansvarsrelasjoner (områder og omfang som de kontrolleres på), Irland skårer høyest og Flanders lavest.

NPM i praksis – erfaringer fra Norge og COBRA-CRIPO

- NPM-idealtype for «agencies» (høy autonomi og høy grad av resultatkontroll) er ikke utbredt
- Stor variasjon i nivå og kombinasjoner av autonomiformer og kontrolltyper
- Få signifikante relasjoner mellom autonomi og kontroll
- Det er mye og hybrid kontroll, ex ante kontroll har ikke forsvunnet, og resultatkontroll er ikke fullt ut utviklet

Hva har vi lært gjennom internasjonalt samarbeid i COBRA-CRIPO?

1. Etablering av “agencies”

Før: hvor mange? Hvor? Hvorfor?

Etter: database, analyser

- -ikke en beste modell
- -ulike drivkrefter bak “agencification”
- -ad hoc dannelser
- -begrense institusjonell variasjon?
- -”agencification er” ikke svaret på alle ting?
- *Tilråkning*: ikke kopier blindt, tenk mer helhetlig og systematisk, og forsøk å begrese institusjonell variasjon samtidig som man bevarer tilstrekkelig fleksibilitet og tilpasning til lokal kontekst?

(Forts.) 2. Autonomi i statlige organisasjoner

før: NPM myten

Etter: komparative innsikter og vitenskapelig tilnærming

- -multidimensjonalt begrep
- -Mange kombinasjoner av ulike varianter, ulik grad av autonomi
- Hvor mye autonomi er nok?
- En organisasjons helhetlige autonomi vil være et produkt av balansering av ulike dimensjoner av autonomi. I praksis er det imidlertid tilsynelatende ingen direkte og systematisk kobling av ulike dimensjoner.
- Skille mellom formell, faktisk og opplevd autonomi – i mange land er det stor avstand her
- Mellom land – variasjon i autonomigrad knyttet til HR og økonomi; men policy autonomi ser ut for i mange tilfeller å være omfattende
- Tilrådning: helhetlig tenkning omkring autonomidimensjoner – tilpasses organisatoriske oppgaver og funksjoner, sette opp kriterier/retningslinjer
- Autonomi og kontroll – to ytterpunkter langs samme dimensjon? Eller ulike dimensjoner?

(forts.) 3. Styring og kontroll av statlige organisasjoner (agencies)

før: stereotyper: kontrakter vil redde oss

Etter:

- -overordnede departementer som prinsipaler? Krever kunnskap og kapasitet, klare ansvarslinjer. I praksis: departementene ikke alltid like bevisst sine kontroll-forpliktelser, eller mangler kapasitet
- -ex ante vs ex post : krevende skifte, omfattende ex ante kan motvirke fleksibilitet og manøvreringsrom for ledelsen (resultatkontroll lite effektivt som virkemiddel)?
- -Kontraktsbruk: veiledende, dialogbasert, samarbeid – fremfor hard bruk av belønnings- og sanksjonering ?
- Horisontal koordinering i mange tilfeller svak – trenger å utvikle nye måter å koordinere på?
- Tilrådning: Vurdere mer helhetlig og systematisk effekter av kombinasjoner av ulike typer for kontroll, legge større vekt på dialog og samarbeid i styringsrelasjoner, se autonomi og kontroll i sammenheng?

(forts.) 4. Måloppnåelse og prestasjon

før: manglende kunnskap om sammenhenger

Etter: fremdeles ikke nok data, men:

- -autonomi og måloppnåelse/prestasjon: autonomi ikke nok i seg selv for å forstå. For snevert effektivitetsbegrep (hovedsakelig økonomisk)– må utvides og suppleres med kvalitet, samfunnsmessige effekter, likebehandling og lik tilgang til tjenester, responsivitet. Fra styringseffektivitet til styringsrepresentativitet?
- Tilrådning: mer kunnskap om god ledelse av offentlig virksomheter, sammenhenger mellom organisatorisk virkemåte og andre elementer, legge til grunn et utvidet effekt-begrep. Fokus på politisk ansvarlighet ved reorganiseringer, ta mer i bruk parlamentariske og ikke-parlamentariske virkemidler som f.eks. Ombudsmannsordninger, høringer – men også styrke horisontal ansvarlighet rettet mot andre organisasjoner (både private og offentlige på samme nivå) og brukere

(forts.) 5. Rasjonalisering, koordinering og samarbeid

Før: “populasjonen av agencies er i endring, men hvordan”?

Etter::

- -Rasjonalisering – kontinuerlige endringsprosesser: Omstrukturering, sammenslåinger, flytting mellom nivå, navneendringer utskilling av funksjoner, splitting m.m.
- Endring i antall organisasjoner (men forsvinner heller sjeldent helt)
- Utfordringer ved kontinuerlig omstrukturering: kostbart, krever langsiktig planlegging, innsikt i ulike organisatoriske kulturer, systemløsninger (HR, IKT), jevnt og stødig fokus. Hvor effektivt er det dette tatt i betraktning?
- Krever kompetent endringsledelse
- Omfattende etablering av agencies i system preget av svak koordinering kan føre til sviktende system-effektivitet?
- Koordineringsforsøk og nye samarbeidsformer må komme som et tillegg og modifisering til NPM (og ikke erstatning)?
- Være varsom med koordinering og samarbeid? Kun tilfeller der det er strengt tatt nødvendig? Slike prosesser er også kostbare både ressurs- og tidsmessig?

Noen sluttkommentarer

- NPM har ført til økt fragmentering, mindre rom for politisk styring (?) og kontroll, økt kompleksitet i utforming og styringsrelasjoner, mye rapportering på resultat, måleproblemer og målforskyvning, økt kontrollaktivitet
- Nye reformideer ment å bøte på uheldige NPM-effekter (post-NPM); styrking av det sentrale nivået, koordinering innen og mellom sektorer, proaktive lederroller, nettverk og samarbeid.
- Hybride reformer i Norge og mange andre land; en kompleks blanding av tradisjonell forvaltning, NPM og post-NPM. Lag-på-lag effekt.
- Reformen skårer normalt høyt på retorikk om politisk styring, mindre på rasjonell kalkulasjon?
- Politisk sensitivitet påvirker autonomi-kontroll balansen

Fremtidig utvikling?

- Vil post-NPM vare lenge? Vanskelig å si, sannsynligvis ikke. Reform avler reform, sykliske svinglinger, krav og motkrav.
- Nye reformideer? Fokus på tjenestekvalitet, flernivå-styring, «good governance», verdibasert ledelse, men også ny-weberianske ideer?

Referanser - NORWEGIAN COBRA SURVEY (2004)

Lægheid, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen:

- "Autonomy and control in the Norwegian Civil Service: Does Agency form Matter?" in Tom Christensen and Per Lægheid (eds.): *Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006
- "Performance Management in Practice - the Norwegian Way", *Financial Accountability and Management*, 2006, 22 (3): 251-270.
- "Modern management tools in state agencies: The case of Norway", *International Public Management Journal*, 2007, 10 (4): 387-413.
- "Controlling Regulatory Agencies", *Scandinavian Political Studies*, 2008, 31 (1): 1-26.
- "Performance Information and Performance Steering: Integrated System or Loose Coupling?" in Wouter Van Dooren and Steven Van de Walle (eds.): *Performance information in the public sector. How to use it*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

Referanser - - komparativ sammenligning

- Paul G. Roness, Koen Verhoest, Kristin Rubecksen and Muiris MacCarthaigh: 'Autonomy and Regulation of State Agencies: Reinforcement, Indifference or Compensation?', *Public Organization Review*, 2008, 8 (2): 155 -174.
- Roness, P. G., Rubecksen, K., Verhoest, K., Verschuere, B. and MacCarthaigh, M. (2008), "Explaining Autonomy of Public sector Agencies in Norway, Ireland and Flanders". Paper prepared at the EGPA Annual Conference, Study Group 'Governance of public sector organizations', Madrid 19-22 September.
- Rubecksen, K. (2009)"Autonomy, Control and Tasks in state Agencies. Comparisons and Relationships", Doctoral Thesis. University of Bergen, Norway.
- Verhoest, K., Rubecksen, K. and MacCarthaigh, M. (2009), "Autonomy of public sector agencies in Norway, Ireland and Flanders: Does politico-administrative culture help us to understand similarities and differences?" In P. G. Roness and H. Sætren (eds.), *Change and Continuity: Essays in honour of Per Lægreid*, Bergen: Fagbokforlaget, pp. 231-56.
- Koen Verhoest, Paul G. Roness, Bram Verschuere, Kristin Rubecksen and Muiris MacCarthaigh (2010): *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Referanser - - komparativ sammenligning (forts.)

- Pollitt Christopher, Bouckaert Geert (2009) *Continuity and Change in Public Policy and Management*. E. Elgar, Cheltenham, 223 p.
- Bouckaert Geert, Peters B. Guy, Verhoest Koen (2010) *The Coordination of Public Sector Organisations*. Palgrave MacMillan, Basingstoke, 311 p.
- Pollitt Christopher, Bouckaert Geert (2011, 3d expanded ed.) *Public Management Reform, A Comparative Analysis - NPM, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, Oxford, 367 p.
- Verhoest Koen, Van Thiel Sandra, Bouckaert Geert, Laegreid Per (Eds) (2012) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Palgrave MacMillan, Basingstoke, 474 p.

Kontaktinformasjon og lenker

- Kristin Rubecksen, Post.dok., Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
Kristin.rubecksen@aorg.uib.no
- K.U.Leuven Public Management Institute, Belgium, io@soc.kuleuven.be, www.publicmanagement.be
- Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (Norwegian Social Science Data Service), <http://www.nsd.uib.no/>
- Autonomiundersøkelsen 2004 (Autonomization Survey 2004), http://www.nsd.uib.no/polsys/index.cfm?urlname=forvaltning&lan=&institusjonsnr=4&arkivnr=24&MenuItem=N1_4&ChildItem=&State=collapse
- Forvaltningsdatabasen (The Norwegian State Administration Database), <http://www.nsd.uib.no/polsys/forvaltning/>