

Rapport

MODERNISERING OG FORNYELSE I STATEN

Erfaringer, dilemmaer og utfordringer for toppledere

Tom Colbjørnsen



MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

Innhold

Forord	Statens topplederprogram om modernisering	5
Kapittel 1	Innledning og oversikt	7
	1.1 Rapportens formål	7
	1.2 Moderniseringens mangfold	7
	1.3 Modernisering i praksis	7
	1.4 Faglitteraturen	8
	1.5 Rapportens innhold	8
	1.6 Avgrensninger	9
Kapittel 2	Moderniseringens formål, dilemma og lederutfordringer	10
	2.1 Hva innebærer modernisering?	10
	2.2 Moderniseringens formål	11
	2.3 Dilemmaer	12
	2.4 Lederutfordringer	13
Kapittel 3	Brukerretting, forenkling og effektivisering	17
	3.1 Brukere og borgere	17
	3.2 Brukerretting	17
	3.3 Tjenesteproduksjon	19
	3.4 Myndighetsutøvelse	22
	3.5 Forenkling og brukerrettet service	27
	3.6 Effektivisering gjennom konkurranse- og markedsorientering	29
Kapittel 4	Styring, delegering og desentralisering	34
	4.1 Forutsigbarhet og fleksibilitet	34
	4.2 Delegering innen forvaltningshierarkier	36
	4.3 Uavhengige forvaltningsorganer	39
	4.4 Selvstendige rettssubjekter	40
	4.5 Indirekte styring og regulering	43
	4.6 Energiforsyning – et eksempel på bruk av varierte styringsformer	46
Kapittel 5	Modernisering og statlig lederskap	47
	5.1 Statlige ledere som pådrivere og strateger	47
	5.2 Linjeorganisasjon, horisontalt samarbeid og lederansvar	49
	5.3 Statlige ledere som endringsagenter	50
	5.4 Stresstoleranse og kriseledelse	55
	5.5 Kulturelt lederskap	57
Kapittel 6	Moderniseringens dilemma og lederskapets utfordringer	59
	6.1 Effektiv saksbehandling og politisk legitimering	59
	6.2 Formålsavveining og rolleblanding	60
	6.3 Desentralisering og regelvelde	61
	6.4 Kontroll og kreativitet	61
	6.5 Avslutning: Enkeltsakenes tyranni	62
Litteratur		63
Foredragsholdere ”Topplederprogrammet 2003 – 2004 ”		64

Statens topplederprogram om modernisering

I tilknytning til Bondevik II-regjeringens program for modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor besluttet det daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet i 2002 å gjennomføre et faglig program for toppledere i statsforvaltningen. Målgruppen for programmet var ekspedisjonssjefer i departementene, toppledere i forvaltningsstyrte enheter, og fylkesmenn. Til sammen deltok omlag 160 ledere fordelt på fire kull. Hvert kull deltok på fire samlinger på to dager hver. Programmet pågikk i perioden mars 2003 til mai 2004. Hovedtemaene var de samme for alle fire kullene. De to første hadde noe sterkere fokus på brukerrettet tjenesteyting sammenlignet med de to siste kullene, der myndighetsutøvelse var sterkere framme.

Hensikten med topplederprogrammet var å skape et verksted der faglige innspill og erfaringsutveksling kunne bidra til å presisere og bearbeide moderniseringens temaer, og skape en felles referanseramme og et felles språk og ledernetttverk for statsforvaltningens videre arbeid med fornyelse av staten. Topplederprogrammet hadde et tematisk og faglig fokus, og berørte bare indirekte den enkelte deltakers personlige utvikling og utfordringer som leder. De fleste departementer, etater og virksomheter gjennomfører allerede person- og teamorientert lederutvikling i egen regi.

Hver samling inneholdt foredrag av forskere som berettet om hvor forskningsfronten befinner seg på deres respektive temaer, og av statlige ledere som oppsummerte de erfaringer de hadde høstet i moderniseringsprosesser de hadde vært med på. I tillegg til foredrag foregikk det erfaringsutveksling deltakerne imellom i grupper. Hver deltaker hadde forberedt en presentasjon av tre moderniseringsprosjekter de hadde gjennomført eller sto oppe i, som så ble diskutert med de andre gruppelemmene.

Formålet med denne rapporten er å oppsummere de temaer som ble presentert og diskutert på topplederprogrammet. Hensikten med å samle stoffet mellom to permer er å formidle de erfarings- og forskningsbaserte innsiktene som ble belyst på en slik måte at det bidrar til kontinuitet i fornyelsesarbeidet, og at stoffet gjøres tilgjengelig for statlige ledere og andre som ikke selv deltok. Rapporten er strukturert rundt moderniseringens forskjellige temaer og lederutfordringer, og er ikke skrevet som et kronologisk referat fra samlingene på topplederprogrammet. Derfor er det heller ikke tatt inn spesifikke referanser til ulike foredragsholdere, eller til offentlige dokumenter som det er trukket veksler på i framstillingen. En liste over de ulike foredragsholderne på programmet er gjengitt til slutt i rapporten, sammen med en oversikt over offentlige publikasjoner det er trukket særlige veksler på i teksten.

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Moderniseringsdepartementet. Jeg har nytt full faglig frihet under arbeidet, og departementet har ikke tatt stilling til rapportens innhold og vurderinger.

Bergen, 20. november 2004
Tom Colbjørnsen

Innledning og oversikt

1.1 Rapportens formål

Modernisering av staten innebærer å brukerrete, forenkle og effektivisere virksomheten ved hjelp av delegering og desentralisering. Arbeidet med dette har pågått mer eller mindre fortløpende siden begynnelsen av 1980 - tallet. Denne rapporten diskuterer dilemmaer og utfordringer som moderniseringsarbeidet skaper for statlige toppledere. Rapporten oppsummerer erfaringer som topplederne har høstet med forskjellige løsninger og modeller på godt og vondt, og refererer faglige innsikter fra forskning på området.

1.2 Moderniseringens mangfold

Moderniseringsarbeidet er preget av diskusjon og mangfold både om hva slags utfordringer som er viktige, og hvilke løsninger som er hensiktsmessige. Temaet befinner seg i gråsonen mellom fag og politikk. I tillegg vinkles det forskjellig, avhengig av politisk ståsted og av hvilket faglig perspektiv som anlegges. Staten er også svært mangfoldig og sammensatt. Utfordringene varierer fra sektor til sektor, og løsninger på ett område er ofte ikke overførbare til et annet. For eksempel har ikke modeller som kan skape en mer brukerrettet velferdsforvaltning særlig relevans for organisering av utenriks tjenesten.

Til tross for dette mangfoldet har staten noen felles utfordringer som går på tvers av sektorer. Behovet for modernisering og forenkling er særlig knyttet til å sørge for at staten til enhver tid ivaretar innbyggernes interesser på en mest mulig effektiv og enkel måte, slik disse interessene uttrykkes ved brukernes etterspørsel etter tjenester, politiske beslutninger om borgernes rettigheter og plikter, og behovet for å ivareta viktige samfunnshensyn. Slike utfordringer knyttet til brukerreting, forenkling og effektivisering blir større etter hvert som statens aktiviteter angår stadig flere områder av befolkningens liv, og legger beslag på en større del av samfunnets ressurser. Delegering, desentralisering og fristilling av statlige virksomheter er særlig viktige virkemidler for å komme utfordringene i møte. Selv om de spesifikke problemstillingene og løsningene varierer mellom ulike sektorer, er det ofte felles trekk mellom de grunnleggende utfordringene og løsningsstrategiene, i det minste så lenge de diskuteres på et allment og prinsipielt plan.

Denne rapporten forsøker å ivareta mangfoldet i synspunkter og utfordringer knyttet til modernisering av staten ved å presisere de viktigste dilemmaene som moderniseringsarbeidet reiser, og hvilke avveininger statlige toppledere må foreta når ulike formål skal avveies mot hverandre.

1.3 Modernisering i praksis

Arbeidet med å brukerrete, forenkle og effektivisere staten ved hjelp av delegering og desentralisering har som nevnt pågått i flere tiår. Mange prosjekter har vært eller er under gjennomføring, slik det går fram av følgende oppstilling over temaer det arbeides med, og som vil bli diskutert senere i denne rapporten.

- *Økt brukerfokus*, for eksempel servicegarantier, fritt brukervalg, brukerevalueringer, brukertilfredshetsundersøkelser, omorganisering av frontlinjetjeneste for å sikre en mer enhetlig kontaktflate utad, elektronisk brukergrensesnitt slik systemet for innlevering av selvangivelse er et eksempel på, og nye klageordninger
- *Nye finansieringsformer*, for eksempel resultatbasert og aktivitetsbasert finansiering, stykkprisfinansiering og totalkostnadsberegninger
- *Konkurranseseksponering*, for eksempel etablering av interne markeder der interne leverandører må konkurrere med eksterne, bruk av eksterne leverandører ("outsourcing"), referansetesting ("benchmarking"), og bestiller/leverandør - modeller.
- *Nye styringsformer*, for eksempel ved at direkte instruksjon erstattes av styring gjennom indirekte rammebetingelser, eierstyring og kontraktsstyring
- *Fristilling og omorganisering av underliggende enheter*, for eksempel reorganisering av tilsynsfunksjonen, reorganisering av direktorater, opprettelse av nye enheter, dannelse av aksjeselskaper, og etablering av "uanshengige forvaltningsorganer" som gjennom egne lovbestemmelser begrenser statsrådets instruksjonsrett
- *Forenkling av lover og regelverk*, for eksempel i form av endringer som øker det lokale handlingsrommet for virksomhetene gjennom desentralisering og delegering, og endringer som forenkler regelverket for borgere og næringsliv.
- *Intern omorganisering i egen enhet*, for eksempel ved å innføre team, samarbeid på tvers av enheter, delegering av myndighet og ansvar til egne medarbeidere, alternative lønssystemer og flytting av hele eller deler av virksomheten.

1.4 Faglitteraturen

Det foreligger allerede en omfattende norsk og internasjonal faglitteratur om modernisering av staten. Mange statsvitere og sosiologer har vært opptatt av hvilke virkninger desentralisering, fristilling og konkurranseeksponering har på statlige institusjoners forankring i demokratiske prosesser. Denne litteraturen ender ofte opp med pessimistiske konklusjoner om moderniseringens virkninger på demokrati og folkestyre, og på muligheten for å anvende markedslignende mekanismer i styringen av det offentlige. En rekke økonomer tar på sin side utgangspunkt i at politiske prosesser og offentlige lederes egeninteresse i å ekspandere sitt fag og sin virksomhet fører til lite effektiv ressursutnyttelse, og til at brukeres behov og valgfrihet ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i en sentralisert forvaltningsstruktur.

Denne rapporten skiller seg fra begge disse perspektivene. I stedet for å vektlegge hensynet til enten demokratisk kontroll og politikkenes egenart, eller til effektiv ressursutnyttelse og brukeres behov, vil fokus rettes mot de dilemmaer moderniseringen møter når begge hensyn skal ivaretas samtidig. Dilemmaene kommer blant annet til uttrykk i behovet for avveininger mellom faglig uavhengig saksbehandling og politikk, mellom sentralisering og desentralisering, og mellom brukervalg og borgerplikt, for å nevne noe. Samtidig vil denne rapporten legge større vekt på å belyse hvilke utfordringer slike avveininger reiser for statlige ledere enn det som er vanlig i litteraturen om modernisering.

1.5 Rapportens innhold

I neste kapittel utdypes først hva denne rapporten legger i uttrykket modernisering av staten, og hvorfor dette har vært et prioritert politisk saksområde siden begynnelsen av 1980 - tallet. Deretter påpekes det hvordan statlige topplederes største utfordring i forbindelse med moderniseringen er å balansere det politiske systemets krav til omskiftelighet og legitimering i demokratiske prosesser, med forvaltningens behov for forutsigbar og faglig velfundert saksbehandling. Svært mange av lederutfordringene knyttet til fornyelse av staten kan føres tilbake til dette grunnleggende dilemmaet.

Kapittel 3 er en prinsipiell diskusjon av brukerreting, som er moderniseringens fremste formål. Først diskuteres hvilke forutsetninger som må være oppfylt for at

kundemodellen skal være relevant for det offentlige. Det påpekes hvordan brukerretting stiller ulike krav til det offentlige avhengig av om det dreier seg om brukere som etterspør tjenester, eller borgere som utøver rettigheter og plikter. Kravene til service, respekt og forenkling er imidlertid de samme, uavhengig av om det dreier seg om brukere eller borgere. Til slutt i kapitlet diskuteres betingelsene for at konkurranse- og markedseksponering skal bidra til effektivisering av offentlige virksomheter på brukernes premisser.

Ulike modeller for delegering, desentralisering og fristilling diskuteres i kapittel 4. Delegering betyr at fullmakt til å opptre på andres vegne overføres til lavere forvaltningsnivåer. Fullmakten kan trekkes tilbake, og overordnede forvaltningsnivåer beholder både det overordnede ansvaret for virksomheten og retten til å instruere underliggende enheter.

Den viktigste delegeringsmetoden er mål- og resultatstyring, kombinert med større økonomisk handlefrihet og bruk av aktivitetsbasert finansiering overfor lokale forvaltningsenheter. Desentralisering betyr å overføre fullmakt til å opptre på egne vegne. Dette skjer dels innen rammen av forvaltningsretten gjennom opprettelse av såkalte uavhengige forvaltningsorganer, der egne lovbestemmelser avskjærer departementenes muligheter for direkte styring og instruksjon i enkeltsaker. Den andre og vanligste formen for desentralisering består i å fristille virksomheter ved å gjøre dem til selvstendige rettssubjekter. Opprettelse av statsaksjeselskaper har vært den vanligste måten å gjøre dette på. Avslutningsvis i kapitlet belyses det hvordan desentralisering og delegering går sammen med mer bruk av indirekte styringsmidler fra statens side. Disse retter seg mer mot å tilrettelegge rammebetingelser enn mot å diktere atferd. Indirekte styring betyr ikke nødvendigvis at politikken abdiserer, men at politisk innflytelse kanaliseres mer gjennom indirekte styringsmidler som konsesjoner og kjøp av tjenester på anbud. Mange av de indirekte virkemidlene forsøker å utnytte markedsmekanismens effektivitetsegenskaper.

Kapittel 5 diskuterer hvilke nye krav moderniseringen stiller til lederrollen i staten. Fortsatt må statlige ledere være faglig sterke på sine områder, og fortsatt må de forholde seg lojalt til politiske vedtak. Når omstilling og omskiftelighet rundt arbeidet blir en større del av hverdagen oppstår imidlertid mye uro og usikkerhet, og både medarbeidere og andre etterspør tydelig lederskap. Motkreftene til modernisering er ofte godt organiserte, og har gjerne felles interesser med mediene i å framheve vanskeligheter og konflikter. Det stilles krav til at ledere agerer som pådrivere og strateger, kombinerer prosjekt- og linjeorganisering, håndterer endringsprosesser, oppøver sin egen og medarbeidernes kapasitet til å mestre stress og kriser, og praktiserer kulturelt og administrativt lederskap side om side.

1.6 Avgrensninger

Kommunene spiller en stadig viktigere rolle etter som det offentlige tjenestetilbudet øker. Forholdet mellom stat og kommune og utviklingen innen kommunesektoren er derfor viktige deler av moderniseringsarbeidet. Dette temaet har det imidlertid ikke vært anledning til å gi en grundig behandling i denne rapporten. Det samme gjelder de erfaringer andre land har høstet i sitt moderniseringsarbeid.

Rapporten inneholder ikke egne data eller undersøkelser av statlige ledere eller institusjoner.

Moderniseringens formål, dilemma og lederutfordringer

Helt siden begynnelsen av 1980-tallet har ulike norske regjeringer hatt programmer for endring av offentlig sektor. Programmene har gått under ulike navn som modernisering, forenkling og fornyelse. Det har vært ulike syn på hvilke formål som skal prioriteres og hvilke virkemidler som er hensiktsmessige. De overordnede intensjonene har imidlertid langt på vei vært sammenfallende - å sørge for at det offentlige fungerer mest mulig i samsvar med sine brukeres behov, at ønsket kvalitet leveres uten unødige kostnader, at saksbehandling og tjenester leveres raskt og på en måte som viser respekt for brukerne, og at organiseringen er slik at det blir mest mulig enkelt å forholde seg til det offentlige.

I tråd med dette har det pågått og pågår fortsatt mange endringer i staten. I 1990 ble mål- og resultatstyring innført for hele statsforvaltningen. Hensikten var dels å forenkle styringssystemene, og dels legge forholdene til rette for desentralisering og delegering. Krav om serviceerklæringer ble innført i 2000. Dette skulle gjøre hverdagen enklere for brukerne gjennom kortere saksbehandlingstider og lettere tilkomst til offentlige tjenester. I henhold til Statskonsult har 60 enheter endret sin tilknytningsform i perioden mellom 1988 og 1998. Siden 2000 har over 70 virksomheter gjennomgått større omstillinger, og da er sykehusreformen og restruktureringen av høyere utdanningsinstitusjoner holdt utenfor.

2.1 Hva innebærer modernisering?

I denne rapporten vil modernisering bli brukt som en fellesbetegnelse på endringer som sikter mot å gjøre staten mer brukerrettet, effektiv og enkel å forholde seg til, og som særlig innebærer desentralisering, delegering og fristilling av virksomheter. En slik begrepsbruk er i rimelig samsvar med det som er vanlig i diskusjoner nasjonalt og internasjonalt om endringer i offentlig virksomhet, og den er meningsfull i en slik kontekst.

Begrepsbruken skiller seg fra en sosiologisk tilnærming, der modernisering henspiller på at samfunnet differensieres i forskjellige sfærer, for eksempel i markedet, staten, familien og utdanning (sosialisering). Disse har hver sin handlingslogikk som ikke uten videre kan overføres til hverandre. For eksempel hevdes det å være problematisk å anvende markedet, som dominerer i den økonomiske sfære, på statlige aktiviteter, der byråkratiet dominerer.

Heller ikke sosiologene har imidlertid én måte å bruke moderniseringsbegrepet på. En annen tradisjon ser modernisering som en historisk endringsprosess som kjennetegnes av at den individuelle friheten øker, vitenskapelig fornuft blir mer dominerende, og humanistiske verdier får økt gjennomslag.

Uttrykket moderne kommer fra et latinsk adjektiv som betyr "nytt". I utgangspunktet er dermed begrepet uten substans, og det brukes på ulike måter og på svært ulike områder - alt fra sammenligning av historiske epoker, til jeans med og uten sleng i buksene. Det virker dermed lite fruktbart å diskutere hvem som besitter det egentlige og sanne begrepet om modernisering. I stedet må det presiseres i hvert enkelt tilfelle hvordan det brukes, slik at det kan fungere som et godt verktøy for kommunikasjon i en spesifikk kontekst. Det er en slik pragmatisk bruk av begrepet som er valgt i denne publikasjonen.

2.2 Moderniseringens formål

Statsforvaltningen har vært gjenstand for reformer og endringer i takt med skiftende politiske strømninger og samfunnsutfordringer så lenge den har eksistert. Både i Norge og andre vestlige land går det allikevel et tidsskille rundt 1980. Veksten i offentlige oppgaver i etterkrigstiden hadde da gjort det påtrengende å utvikle en samlet politikk for offentlig sektors organisering og virkemåte. I motsetning til i land som England og New Zealand, der det ble ansett som viktig å redusere omfanget av statlig virksomhet, og der privatisering ble sett på som et mål i seg selv, har diskusjonen i Norge dreid seg mindre om det totale omfanget på statens aktiviteter, og mer om hvordan virksomheten kan organiseres og innrettes. Konkurransesponering og privatisering har blitt vurdert som virkemidler for å oppnå brukerreting og effektivisering, og ikke som mål i seg selv. Det skarpeste fokuset har i Norge vært på brukerreting, effektivitet og forenkling.

Brukerretting

Forvaltningen må være mer lydhør for sine oppdragsgivere. Dette gjelder både overfor politikere som skal ha faglige råd og få gjennomført sine vedtak, overfor innbyggere og bedrifter som skal ha utført tjenester med en kvalitet og en service som er tilpasset deres behov, og overfor borgere som skal ha ivaretatt sine behov for rettssikkerhet, sosial orden og andre grunnleggende samfunnsoppgaver. Diskusjonen om forvaltningens lydhørhet overfor befolkningen og deres valgte representanter er ikke ny - den har pågått mer eller mindre fortløpende i nyere historie, og gjenkjennes blant annet i debatten om embetsmannsstyre og parlamentarisme. Brukerretting har imidlertid fått økende aktualitet etter hvert som det offentlige tilstedeværelse merkes på stadig flere områder i samfunnet og innbyggernes liv. Stadig flere brukere får også høyere utdanning og er mer bevisste sine rettigheter, godt hjulpet av medier som vokter på at det offentlige ivaretar befolkningens behov, og utfører sine oppgaver på en legitim måte. Innbyggernes forventninger om å få dekket sine behov gjennom offentlige tjenester ser ut til å øke i takt med det offentliges ekspansjon. Tilbudet av velferdsgoder skaper ofte sin egen etterspørsel. Eksempelvis er det kjent fra helsevesenet at nye diagnoser og behandlingsmåter får mange innbyggere til å bli mer bevisst sine behov for profesjonell behandling og hjelp.

Effektivisering

Det offentliges ressurser må utnyttes effektivt dersom staten skal møte brukernes behov og forventninger samtidig som statens økonomiske handlefrihet blir mindre. Effektivisering dreier seg både om å sørge for at virksomheten er innrettet mot de mål brukerne og borgerne ønsker, og at ønsket kvalitet leveres til lavest mulig kostnader. Etter hvert som omfanget på den offentlige sektor øker og en stor del av ressursene er bundet opp i tidligere vedtak og lovfestede rettigheter, kan det være vanskelig å få finansiert nye oppgaver. Det gjelder selv om Norges statsfinanser er gunstige grunnet oljeutvinningen i Nordsjøen. Samtidig er det grenser for hvor høyt skattenivået kan bli uten at det svekker arbeidstakeres og bedrifters motivasjon til å bidra i verdiskapning. Statens økonomiske handlefrihet svekkes ytterligere i fremtiden av en demografisk utvikling der stadig færre yrkesaktive skal finansiere et økende antall eldre. Det offentlige legger samtidig beslag på arbeidskraft og andre produksjonsressurser som det kan være knapphet på i privat sektor av økonomien. Mange av de tjenestene som det offentlige tilbyr, er arbeidsintensive og vanskelige å effektivisere uten en uønsket reduksjon i kvaliteten, slik tilfellet er med mange helse- og omsorgstjenester. Etter som slike velferdsoppgaver vokser vil det offentlige derfor legge beslag på en uforholdsmessig stor del av arbeidskraften. Dermed kan det oppstå knapphet på arbeidskraft som presser opp lønninger i privat sektor, og svekker konkurransevnen overfor utlandet. Dette er særlig viktig i en liten, åpen økonomi som den norske.

Forenkling

Forvaltningen må bli mer tilgjengelig og oversiktlig. Den historiske rollen som iverksetter av politiske vedtak og forvalter av bevilgninger ble ivaretatt med et

betydelig innslag av sentraliserte beslutninger og regelstyring. Ulike etater ble opprettet for å ivareta og spesialisere seg på sine områder. Dette fremmet både spisskompetanse og ga tydelige ansvarsforhold. Etter hvert som antallet oppgaver og etater vokser blir imidlertid saksbehandlingen ofte omstendelig og tidkrevende, og vanskelig å overskue for både politikere og innbyggere. Brukerne må forholde seg til ulike faggrupper og etater, og kan oppleve å bli kasteballer mellom ulike instanser. Det kan også være vanskelig å utnytte medarbeideres kompetanse og ny teknologiske muligheter for nye og tidsbesparende arbeidsformer. Tjenesteproduksjon, som utgjør en stadig mer omfattende del av det offentlige virksomhet sammenlignet med forvaltningsoppgaver, blir styrt for langt fra fronten. Dette kan gjøre det til en omstendelig prosess å forsøke å tilpasse tjenestene til varierte behov og ønsker blant brukerne.

Desentralisering, delegering og fristilling

De spesifikke virkemidlene som skal til for å realisere moderniseringens formål vil variere på tvers av ulike sektorer i staten. Vektleggingen vil også være forskjellig avhengig av politisk ståsted. Selv om det er uenighet blant annet om hvilke områder som egner seg for konkurranseeksponering og markedsstyring, er det enighet om at en viss desentralisering, delegering og fristilling er en nødvendig del av moderniseringsarbeidet. Lokal selvstendighet er nødvendig både for å tilpasse endringer og løsninger til det store mangfoldet i statlig virksomhet, og for å utnytte lokalt initiativ og lokal kompetanse. Endringer som kan drukne i prinsipiell uenighet og interessekonflikter når man på sentralt hold skal utforme én felles modell, finner ofte varierte og praktiske løsninger lokalt. Et eksempel på dette er diskusjoner om samordning av Aetat, trygdeetat og kommunenes sosialhjelp. Selv om det er stor enighet om viktigheten av bedre samordning, har forsøkene på å utvikle en ny organisasjonsmodell vært svært tidkrevende, og preget av stor uenighet. Stortinget sendte en melding om saken tilbake til Regjeringen, som satte ned et eget utvalg til å utrede spørsmålet videre. Høringsuttalelsene om utvalgets innstilling preges av stor uenighet. Parallelt med denne prosessen har det imidlertid blitt åpnet for å sette i gang lokale forsøk med samordning mellom de tre etatene. Resultatet ble varierte løsninger tilpasset lokale forhold som kom raskt på plass. Dette illustrerer hvordan moderniseringen har mye å hente på å få til en bedre utnyttelse av lokalt initiativ og kompetanse.

2.3 Dilemmaer

Moderniseringens dilemmaer bunner i at brukerretting, effektivisering og forenkling, iverksatt ved hjelp av desentralisering og delegering, til syvende og sist må forankres og legitimeres i demokratiske politiske prosesser. Det oppstår stadig behov for å finne fram til fornuftige avveininger mellom politisk innflytelse forankret i folkestyret på den ene siden, og arbeids- og styringsformer som bygger på faglige utredninger, helhetlige konsekvenser, rasjonelle overlegninger, desentralisering og forutsigbar saksbehandling på den annen side, og som muliggjør effektivitet, lokal fleksibilitet og variasjon tilpasset brukernes behov. Særlig kan det oppstå spenninger når politikere tar tak i enkeltsaker, og krever at forvaltningen raskt iverksetter spesifikke tiltak som er politisk ønskelige, uten at sakene har rukket å bli gjenstand for grundig faglig vurdering og konsekvensanalyse, og uten at det tas hensyn til at tiltakene medfører overprøving og instruksjon av lokale virksomheter. I slike tilfeller kolliderer det politiske systemets behov for og ønsker om å vise handlekraft i enkeltsaker, forårsaket blant annet av medienes økende makt til å sette dagsorden, med forvaltningens vekt på forutsigbarhet, faglige vurderinger, delegering og fristilling. Den politiske og administrative logikken kommer i konflikt med hverandre. Det oppstår behov for fortløpende avveininger mellom politikkens og folkestyrets virkemåte på den ene siden, og forvaltningens behov for selvstendighet og forutsigbarhet på den annen side, slik det illustreres gjennom eksemplene under.

- Hvor langt kan offentlig forvaltning fristilles fra direkte politisk involvering i enkeltsaker, for eksempel ved behandling av klager på vedtak, uten at hensynet til politisk styring svekkes for mye? Eksempelvis kan det argumenteres for at

klageordninger som er skjermet fra politisk involvering i enkeltsaker vil stå friere til å legge rent faglige hensyn til grunn for sin praktisering av lover og forskrifter. Dette vil hindre den vilkårlighet og forskjellsbehandling som kan oppstå i kjølvannet av politisk involvering i enkeltsaker, og kan være en garanti for den enkeltes rettssikkerhet. På den annen side kan fristilte klagenemnder ta for lite hensyn til effektene av sine vedtak utenfor sin egen sektor. Uten politisk styring over klagebehandlingen kan det være vanskelig å avveie ulike sektorinteresser mot hverandre. Avveining av ulike samfunnsformål er en politisk og ikke faglig oppgave.

- Hvilke oppgaver er egnet for konkurranse og markedsstyring, og hvilke bør reguleres gjennom direkte statlig styring? Konkurranse kan skape effektiv ressursutnyttelse, men bare under visse forutsetninger. Det kan også oppstå uønskede fordelings- og vridningseffekter. Direkte statlig styring kan på sin side åpne for at interessegrupper som behersker spillet rundt politiske beslutninger skaffer seg særordninger og andre privilegier på brukernes bekostning. De politiske prosessene rundt statens fortløpende beslutninger beslaglegger tid og andre ressurser som kunne vært brukt til mer produktive formål, samtidig som ressursutnyttelsen i virksomhetene risikerer å bli mindre effektiv når konkurransen reduseres.
- Hvordan og i hvilket omfang skal de ansatte og deres organisasjoner trekkes med i de omstillinger som moderniseringen medfører? Det er ofte vanskelig å trekke grensen mellom hva som er politiske beslutninger og hva som er iverksetting av politikk. De ansatte har som ansatte kun krav på innflytelse på måten politikken gjennomføres på, og ikke på utformingen av politiske vedtak. Ansatte kan ha særinteresser og privilegier knyttet til eksisterende ordninger, og noen ganger kan disse gå på bekostning av brukerne, eksempelvis i form av arbeidstidsordninger som er lite forenlig med brukernes behov for åpningstider. Ansatte kan også ønske å bevare større bemanning enn det som er nødvendig når ny teknologi blir tilgjengelig, og dermed hindre effektivisering og reduserte kostnader, slik dette i sin tid kom til uttrykk i form av intern motstand mot digitale telefonsentraler i Televerket. På den annen side er ansatte i besittelse av kompetanse som kan gi viktige innspill til måten omstillinger kan gjennomføres på. Medvirkning kan skape eierskap til endringsprosesser, og gjøre det lettere å iverksette dem.

2.4 Lederutfordringer

Statlige toppledere befinner seg i midt i det skjæringspunktet som er beskrevet over mellom forvaltningens behov for langsiktighet, forutsigbarhet, selvstendighet og faglighet på den ene siden, og politikernes ønsker om styring på den annen side. Spenningsforholdet mellom politikk og administrasjon er det offentlige lederskapets mest karakteristiske trekk.

Statlige toppledere får mye av sin tid, lojalitet og oppmerksomhet styrt av forholdet til sin statsråd og Stortinget. Statsråden rekvirerer ofte embetsverket på kort varsel, og toppledere i staten bruker mye av arbeidsdagen til å bearbeide saker sammen med "sin" statsråd. Forvaltningen skal støtte statsråden gjennom rådgivning og iverksetting av politikk, men skal også være et faglig korrektiv og stabiliserende element når enkeltsaker som har stor offentlig oppmerksomhet kan friste til raske beslutninger uten tilstrekkelige konsekvensanalyser. Dette krever at ledere har stor forståelse for hvordan politikk skapes og legitimeres, og for hvordan saker kan manøvreres i samspillet mellom det politiske og administrative systemet. Statlig lederskap krever stor innsikt i verdier og samfunnsprosesser som setter premisser for statens myndighetsutøvelse og tjenesteyting. Den nære kontakten med det politiske systemet gjør statlige toppledere til et redskap for politikerne, samtidig som det gir mulighet for utøvelse av innflytelse på sakene.

Politikken er ofte vanskelig å forutsi. Ledere må stille på kort varsel etter som saker i mediene eller andre hendelser endrer den politiske dagsorden. Dagens gjøremål kan ofte leses ut av avisoverskrifter på vei til jobben. Et mer åpent sam-

funn og mer aktive og selvstendige medier forsterker dette aspektet ved lederrollen. Samtidig kan situasjoner med sterkt politisk og offentlig press friste politikere til å forplikte seg til handlinger som ikke er grundig konsekvensutredet, og som kan stå i et motsetningsforhold til tidligere vedtak og signaler. Et økonomistyringssystem med ettårige bevilgninger kan også være med å skape en arbeidssituasjon der kortsiktige hensyn dominerer. Det stilles store krav til statlige leders evne til å håndtere omskiftninger og lav forutsigbarhet.

Samtidig som statlige toppledere skal forholde seg til det politiske systemets egenart og omskiftelighet, skal de lede et administrativt forvaltningsapparat. Dette kan i prinsippet skje gjennom å sette tydelige styringsmål for underliggende enheter, fordele bevilgninger, utforme overordnede regler, vedtekter og forskrifter, føre styringsdialoger, og utvikle hensiktsmessige organisatoriske løsninger. Moderniseringsprosesser retter seg særlig mot denne delen av lederens arbeidsoppgaver, og sikter mot å få til endringer i arbeids- og styringsmåter som gir økt brukerretting, forenkling og effektivitet gjennom delegering og fristilling.

Tradisjonelt har modernisering innskrenket seg til å endre forvaltningens måte å fungere på, og i liten grad gått inn for å endre samspillet mellom forvaltningen og det politiske systemet. Det kan ha ført til at en del av de ordninger som er innført, og som kan være inspirert av systemer som har vist seg effektive i private bedrifter, blir sett på av statlige ledere som lite relevante. Et eksempel er virksomhetsplanlegging, som innebærer at forvaltningen skal sette seg mål på kort og lang sikt, og angi investeringsplaner for å nå disse målene. Metodikken er inspirert av strategisk planlegging i private virksomheter. Men mens toppledere i private selskaper kan få forpliktende tilsagn fra eiere og styret om fremtidige investeringer, er dette vanskelig i et system bygget på ettårige bevilgninger og stadig raskere skiftninger i politiske prioriteringer. Ledere sikrer ikke midler til langsiktige formål så mye gjennom langsiktige planer, som gjennom møysommelig arbeid med å skape politisk oppslutning, allianser innad i forvaltningen, og bearbeiding av det offentlige rom gjennom aktiv informasjon og samfunnskontakt. Påbudet om virksomhetsplaner kan dermed synes lite relevant, og etter hvert bli en symbolsk aktivitet som utføres for å leve opp til regelverket for offentlig styring, men som har små konsekvenser for ledelsens måte å arbeide på.

Et annet eksempel på hvordan modernisering kan kollidere med forvaltningens egenart gjelder innføring av fleksible organisasjonsformer. Prosjekter, team og horisontale nettverk foreslås anvendt i stedet for hierarkier med vertikale og entydige rapporteringsveier. Begrunnelsen for endringen er at tradisjonelle forvaltningshierarkier er lite egnet til å utnytte de muligheter for nye arbeidsformer som ligger i ny teknologi, at de gir liten mulighet til samarbeid på tvers av faggrupper, departementer og etater, og at de gir små muligheter for desentralisering og fristilling, og dermed er dårlig egnet til å tilpasse vedtak og tjenester til lokale variasjoner i brukeres behov. Tankegangen er inspirert av organisasjonsmodeller som ble utviklet i næringslivet på 1990 - tallet, og som særlig ble tatt i bruk i kunnskapsbedrifter innen blant annet IT, media og konsulentvirksomhet.

Mange av de fleksible organisasjonsprinsippene kan anvendes også i offentlig forvaltning. Imidlertid må bruken av dem ta hensyn til at de tradisjonelle forvaltningshierarkiene ivaretar funksjoner som er spesielle for staten og det offentlige. Hensynet til borgerens rettssikkerhet tilsier at lover og forskrifter praktiseres på en forutsigbar måte. Politiske vedtak kan pålegge borgerne plikter som de har sterke individuelle motforestillinger mot å oppfylle, og som krever myndighetsutøvelse i tillegg til brukerrettet tjenesteproduksjon. Betaling av skatt er et nærliggende eksempel. Forvaltningen og embetsverket skal også kunne "rekvireres" av statsrådene, og dette forutsetter et betydelig innslag av "top down" - styring av arbeidsoppgaver og innretning på arbeidet. Slike hensyn ivaretas mer effektivt av hierarkier enn av horisontale og nettverksdrevne organisasjonsformer.

Dersom moderniseringen bygger på en fleksibilitetsretorikk som ikke tar hensyn til de særegne funksjonene som forvaltningshierarkiene fyller i skjæringspunktet mellom politikk og administrasjon kan mange statlige ledere komme til å se på

forslag om nye arbeids- og organisasjonsformer som lite relevante. Det kan også utvikle seg en ironisk kultur der moderniseringsprosjekter gjennomføres av overbærende lojalitet til vedtak om å innføre dem, uten at de får praktiske konsekvenser for måten det arbeides på. I stedet skjer det som i organisasjonsteorien kalles en dekopling mellom virksomhetens symbolske og operative systemer: På symbolplanet og i retorikken gjennomføres endringer som pålegges og forventes av politikere og andre viktige interessenter; samtidig finnes det buffere som skjærer det daglige og operative arbeidet fra symbolske intervensjoner.

Utfordringene som modernisering reiser for statlige ledere handler mye om å få til økt brukerretting, effektivitet og forenkling innenfor samspillet og konfliktene mellom politikk og administrasjon. De fleste lederutfordringene er ikke nye, men er mer en utvidelse og forsterkning av det arbeidet som ble startet med å utvikle en ny statlig lederrolle rundt 1990.

- Tradisjonelt har ledelse i offentlig forvaltning vært rettet inn mot å forberede og iverksette politiske beslutninger, og påse at tjenester ytes i samsvar med sentralt fattede retningslinjer. Statlig ledelse har ofte dreid seg mer om iverksetting enn påvirkning. Internasjonalisering, fristilling, delegering og konkurranse fører imidlertid til at ledere i staten i økende grad må agere strategisk, og drive offensiv påvirkning overfor internasjonale organer, eiere, brukere og konkurrenter. Dette er ikke noe nytt. Historien har flere eksempler på embetsmenn med stor påvirkningskraft, eksempelvis tidligere helsedirektør Karl Evang. Hans form for statlig lederskap kan allikevel neppe sies å være typisk for statlig forvaltning.
- Den tradisjonelle byråkratiske styringsmodellen innebærer at instruksjon og rapportering følger en vertikal linje. Sammen med normen om å la saksbehandlingen følge tjenestevei gjør dette det mulig å delegerer myndighet uten at lederansvaret blir utydelig. En slik arbeidsform utfordres i økende grad av horisontale samarbeidsformer. Hensynet til å samordne tjenestetilbudet til brukere, og til å ha fleksibilitet til å sette sammen tverrfaglige og tverretatlige grupper som kan løse skiftende og uventede oppgaver, tilsier økt bruk av prosjekter, team og nettverk som går på tvers av den etablerte linjeorganisasjonen. Dette gir økt fleksibilitet, men fører samtidig til at lederansvaret blir mer utydelig, og til at det kan oppstå gråsoner av overlappende ansvar. Hensynet til rettssikkerhet, myndighetsutøvelse og sekretariatsfunksjonen for politisk ledelse tilsier at det fortsatt er nødvendig å bruke hierarkiske organisasjonsformer.
- Statlig lederskap har handlet mye om å påse at saksbehandling og tjenesteyting utføres på en faglig og forvaltningsmessig forsvarlig basis. Faglig veiledning, instruksjon og regelstyring har vært et viktig fundament for et lederskap som har vært utøvd innen rimelig forutsigbare rammer. I økende grad krever modernisering at statlige ledere fronter og leder omfattende endringsprosesser. Det gjelder eksempelvis ved flytting av etater, omdanning av forvaltningsenheter til forretningsvirksomheter, og gjennomføring av omfattende nedbemanning. Slike endringer krever blant annet at ledere kan skape endringsvilje hos sine medarbeidere, forholde seg til motstand av til dels sterk emosjonell karakter, og involvere de ansatte og deres tillitsvalgte i prosessen i henhold til etablerte spilleregler i arbeidslivet.
- Vedvarende endringer og krav om effektivisering skaper økte belastninger på den enkelte. Det stress som oppstår i forlengelsen av slike belastninger behøver ikke være skadelig eller uheldig dersom folk evner å mestre stresset. Ledere får dermed en viktig oppgave i å tilrettelegge forutsetningene for stress-toleranse blant medarbeiderne. Samtidig er moderne samfunn sårbare for naturkatastrofer, terrorisme og ulykker som kan få dramatiske konsekvenser. Offentlige ledere må være forberedt på å ta ledelsen i slike krisesituasjoner.
- Behovet for å påse at saksbehandling og tjenesteyting følger politiske vedtak og rammer førte til at det statlige lederskapet lenge hvilte tungt på administra-

tive mekanismer som forskrifter, rundskriv og øremerkede bevilgninger knyttet til detaljerte spesifikasjoner av stillinger og andre ressurser. Mer delegering, desentralisering og fristilling, der detaljert styring et stykke på vei har blitt erstattet av mål- og resultatstyring, har skapt behov for ledermekanismer som kan sikre at lokal virksomhet utføres i henhold til overordnede intensjoner og mål. Lederskapet må i økende grad spille på verdier, kultur og normer i tillegg til tradisjonelle administrative mekanismer.

- Den parlamentariske styringsmodellen bygger i prinsippet på at "Stortinget kjenner bare én - statsråden". Statsråden holdes ansvarlig for alt som skjer innenfor sitt forvaltningsområde, og må også fronte saker i offentligheten og overfor mediene. Flere statsråder har måttet forlate sin post dersom de har forsøkt å skyve embetsverket foran seg i sitt møte med kritikk fra Stortinget. Etter hvert har imidlertid mange statlige ledere blitt mer synlige både for offentligheten og Stortinget. Fristilling og delegering fører til at de ansvarliggjøres på nye måter. Kontrollen med forvaltningens arbeid intensiveres. Økt innsyn i det offentliges arbeid fører til at saksbehandlingen politiseres. Statlige ledere ser ut til å måtte forberede seg på en mer synlig, ansvarliggjort og konfliktfylt rolle.

Brukerretting, forenkling og effektivisering

Et viktig suksesskriterium for offentlig virksomhet er brukerretting. Det offentlige må levere vedtak og tjenester som er i samsvar med befolkningens ønsker, slik disse avveies og kommer til uttrykk gjennom demokratiske prosesser, og gjennom etterspørsel etter tjenester. Brukerretting er det viktigste formålet med moderniseringen av staten, og dette kapitlet vil diskutere ulike måter det kan oppnås på.

3.1 Brukere og borgere

Etter hvert som offentlig virksomhet øker i omfang, og befolkningens behov endres i takt med samfunnsutviklingen, er det imidlertid fare for at det offentliges arbeidsmåter og tjenester skal komme i utakt med befolkningens ønsker. Undersøkelser viser riktignok ingen generell mistillit til politiske organer og offentlige virksomheter. Derimot er det en tendens over tid til større ønske om varierte løsninger og mulighet til å velge leverandør. Dette er bakgrunnen for at bedre tilpasning av offentlig virksomhet til variasjoner i brukeres behov og situasjon er et viktig formål med moderniseringen.

Private virksomheter kan også komme i utakt med sine kunder dersom markeds-kommunikasjonen er dårlig utbygget, eller bedriftene har markedsrett slik at de kan ta ut ekstra lønnsomhet eller andre privilegier på kundenes bekostning. Brukerretting av det offentlige er imidlertid mer komplisert enn kundeorientering i private markeder. Grunnen er at det offentliges brukere ikke bare er "kunder" som etterspør tjenester, men også borgere som tildeler hverandre rettigheter og pålegger hverandre plikter gjennom politiske prosesser.

Erfaringene i Norge og utlandet med å brukerrete offentlig virksomhet har reist fire viktige spørsmål som vil bli nærmere belyst i dette kapitlet.

- Hvordan kan offentlig tjenesteproduksjon innrettes og organiseres slik at den i størst mulig grad oppfyller innbyggernes subjektivt opplevde behov?
- Hvordan kan myndighetsutøvelsen skje slik at den blir mest mulig i samsvar med borgernes interesser, slik disse avveies og uttrykkes gjennom demokratiske prosesser på den ene siden, og forvaltningens selvstendige faglige vurderinger på den annen side?
- Hvordan kan tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse tilrettelegges slik at det blir enklest mulig for brukerne å benytte seg av dem?
- I hvilke situasjoner er det hensiktsmessig at det offentlige nøyer seg med å ta ansvar for å finansiere og tilveiebringe tjenester, mens selve produksjonen og samhandlingen med brukerne overlates til private leverandører?

Før disse spørsmålene belyses er det nødvendig med en nærmere avklaring av hva som menes med brukerretting.

3.2 Brukerretting

En vanlig definisjon av brukerretting er å la behovene til den enkelte bruker og brukergruppe i større grad styre både hvilke tjenester som gis og hvordan de gis.

Brukerretting, brukermedvirkning og brukertilfredshet

Brukerretting er ikke det samme som brukermedvirkning. Sistnevnte henspeiler på at brukerne selv deltar i utformingen av offentlige tjenester, og er med å legge premisser for den måten disse utformes på. Ofte skjer dette gjennom organisasjoner som representerer ulike brukerinteresser. Andre ganger skjer det ved at enkeltpersoner trekkes direkte inn i dialog om tjenestenes utforming, slik tilfellet er når arbeidssøkere lager personlige handlingsplaner for sin kompetanseutvikling i samarbeid med en saksbehandler på arbeidskontoret, eller i regi av en av Aetats jobbklubber.

Brukermedvirkning er imidlertid ingen garanti for brukerretting. For det første må ulike brukeres synspunkter og interesser ofte avveies mot andres gjennom politiske prosesser. Når kunderollen går over i borgerrollen er det ikke sikkert at det er hensiktsmessig å la de brukerne som er mest aktive på egne vegne få størst gjennomslag. For det andre må brukernes egne synspunkter holdes opp mot uavhengige faglige vurderinger av hva som tjener brukerne best. Mange helse- og velferdstjenester kjennetegnes av at det kan være vanskelig for brukerne å vite selv hva slags behandling de er best tjent med. På den annen side er det vanskelig for det offentlige å brukerrete sin virksomhet uten tilgang på informasjon om hva brukerne selv ser seg tjent med. Brukermedvirkning er dermed en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for brukerretting. Sagt på en annen måte. Brukermedvirkning er et av flere virkemidler for å oppnå brukerretting.

Brukerretting er heller ikke det samme som brukertilfredshet. Det er ingen entydig sammenheng mellom kvaliteten på offentlig virksomhet og brukernes tilfredshet. Årsakene til dette er mange. Som for all annen virksomhet er tilfredshet både en funksjon av kvalitet og forventning. Dersom forventningene er svært høye kan selv et kvalitativt godt produkt medføre skuffelse dersom forventningene ikke innfris. Økte forventninger om at velferdsstaten skal håndtere stadig flere utfordringer i livet kan ha bidratt til å øke det generelle forventningsnivået til offentlig virksomhet, og dermed hevet terskelen for tilfredshet. I tillegg kommer et par momenter som er spesielle for offentlig virksomhet.

Det første momentet som skiller offentlige fra private virksomheter er at det å være borger av et samfunn medfører plikter til blant annet å betale skatt og utføre førstegangstjeneste i militæret. Misnøye med selve pliktene kan dermed smitte over på den måten virksomheten drives på.

Den andre grunnen til at høy kvalitet kan gå sammen med lav tilfredshet er at mange offentlige tjenester er gratis eller sterkt subsidierte. Dermed finnes det ingen pris som kan rasjonere etterspørselen. I stedet blir det køer der offentlige prioriteringsvedtak vil avgjøre køenes lengde og den enkeltes plass i køen. Jo bedre tjenesten er, og jo mer den imøtekommer brukernes behov, jo større kan køene bli. Dermed kan den paradoksale situasjon oppstå at jo høyere kvalitet det er på offentlig virksomhet, jo oftere kommer det mishagsyttringer fra særlig de som ikke får tilgang til tjenesten. Dette støttes av brukerundersøkelser som viser at tilfredsheten jevnt over er størst blant de som har brukt tjenesten. I den grad disse mishagsyttringene også gjør seg gjeldende i det offentlige rom kan det skape et inntrykk av at offentlig virksomhet er mindre brukerrettet enn det faktisk er.

Tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse

Brukerretting er et mangfoldig fenomen. Det offentliges oppgaver er sammensatte. Det er stor forskjell på å levere brukerretede tjenester på et arbeidskontor og på et ligningskontor.

En vanlig måte å angripe mangfoldet i offentlig sektor på er å skille mellom tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. Tjenesteproduksjonens formål er å oppfylle brukernes behov, for eksempel i form av tiltak som bedrer arbeidslødes sjanser på arbeidsmarkedet. Myndighetsutøvelse er å påse at politiske beslutninger som er nedfelt i lover, regler og bevilgningsvedtak iverksettes og følges opp i samsvar med intensjonene, eksempelvis ved å sørge for beregning og inn-

kreving av skatt. Tjenesteproduksjonen møter brukere med individuelle behov og rettigheter, mens myndighetsutøvelsen møter borgere med retter og plikter som samfunnsmedlemmer.

Forskjellen på myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon er ikke konsekvent gjennomført i det offentlige. De fleste offentlige virksomheter har elementer av begge deler, selv om tyngdepunktet varierer. Eksempelvis utfører politiet, som i hovedsak driver myndighetsutøvelse ved å påse at lover følges og ro og orden opprettholdes, også problemorientert arbeid der de gjennom kontakt med og veiledning av enkeltpersoner forsøker å forebygge at disse involveres i kriminalitet og ordensforstyrrelser. Den såkalte uro - patruljen i narkomiljøene pågriper mange, men fungerer også som støttekontakt for en del av de unge. Politietaten må balansere rollen som ordensmakt som foretar pågripelser, driver etterforskning og går til påtale, med service og respektfull atferd overfor publikum og mistenkte. Eksempelvis sendte politiet i Oslo en SMS til unge i Oslo og ba dem passe godt på mobiltelefonen sin dersom de skulle på byen den aktuelle helgen. En slik serviceinnstilling er med å gi etaten troverdighet og tillit som trengs i rollen som myndighetsutøver.

Et annet eksempel på at myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon går over i hverandre er Toll- og avgiftsdirektoratet. Denne etaten driver myndighetsutøvelse ved å kreve inn skatter og avgifter, samtidig som den leverer tjenester til bedrifter og enkeltpersoner i form av veiledning. På den ene siden skal etaten drive effektiv avgifts- og kontrollforvaltning. På den annen side skal den sørge for at det er mulig for bedrifter og andre å drive effektiv handel ved å minimalisere ventetider ved grensepasseringer. Etter som stadig flere bedrifter praktiserer det såkalte "Just in time" - prinsippet, der varer skal leveres på et eksakt tidspunkt slik at de kan settes direkte inn i produksjonen uten å gå veien om lager, er det avgjørende at tiden som går med til grensepassering er forutsigbar.

3.3 Tjenesteproduksjon

Et utgangspunkt for å belyse brukerrettet tjenesteproduksjon er kundemodellen. Denne spesifiserer forutsetningene for at bedrifter i et marked må innrette sin produksjon etter kundenes ønsker, og levere ønsket kvalitet på en kostnadseffektiv måte. Siden moderniseringen av det offentlige nettopp har til siktemål å innrette tjenesteproduksjonen mest mulig etter brukernes behov kan dette være et fruktbart utgangspunkt. Ved å undersøke hvorvidt modellens forutsetninger er oppfylte kan det avgjøres om og eventuelt hvor kundetilnærmingen er en fruktbar måte å oppnå brukerretting på i ulike deler av offentlig sektor.

Kundemodellen

Modellen sier at tjenester av ønsket kvalitet vil bli produsert til lavest mulig kostnader når følgende forutsetninger er oppfylte:

- Kundene må kjenne sine behov, og de må ha informasjon og kompetanse om hvordan disse kan imøtekommes.
- Det må finnes alternative leverandører som brukerne står fritt til å velge mellom.
- Det må være konkurranse om kunder som motiverer og presser tjenesteprodusentene til å levere tjenester i samsvar med brukernes ønskemål til lavest mulig kostnader. Konkurransen skal bidra til at kostnadene gjenspeiler kundenes betalingsvilje, i stedet for at kundene må betale det kostnadene tilsier.
- Det må være små kostnader forbundet med å skifte leverandør. Lojalitet, bosted eller alder er noen av de momenter som ikke må være til hinder for å velge den mest passende leverandøren.
- Hensynet til kundene er overordnet andre hensyn og andre aktører når arbeidsform og kvalitet skal bestemmes.

Dersom disse forutsetningene er oppfylt kan det offentlige innskrenke seg til å finansiere de offentlige tjenestene, for eksempel ved å refundere produsentene til stykkpris, eller ved å gi brukerne kuponger ("vouchers") som de kan benytte til

å betale for seg hos den leverandøren som de foretrekker. Markedet vil da sørge for brukerretting gjennom frie brukervalg. Modellen innebærer ikke nødvendigvis at det offentlige slutter å produsere selv, men at offentlige virksomheter eksponeres for konkurranse fra private aktører. I mange sektorer har offentlige virksomheter greid konkurransen godt, eksempelvis innen eiendomsforvaltning der Entra Eiendom AS, som tidligere var en del av Statsbygg, vinner mange anbudskonkurranser.

Hvorvidt kundemodellen passer på offentlig tjenesteproduksjon, avhenger av hvorvidt dens forutsetninger er oppfylt. Dette vil variere avhengig av hvilken sektor innen det offentlige som er i fokus.

Kjenner kundene sine behov?

Kundemodellen er basert på en "utenfra og inn" - tankegang. Produsentene må innrette seg etter kundenes ønsker sett utenfra, og ikke etter produsentenes og de ansattes synspunkter og behov. Det offentliges brukere har imidlertid ikke alltid kjennskap til sine behov, til hva som er den beste måten å imøtekomme dem på, eller til hvor godt ulike produsenter er egnet til å oppfylle behovene. Mange offentlige tjenester er såkalte erfaringsgoder, der brukerne må ha opplevd virkningen av dem før de kan vurdere effekter og kvalitet. Dette gjelder blant annet mange helse- og omsorgstjenester, og høyere utdanning. Ofte vil leverandørene og deres fagfolk ha bedre innsikt og kompetanse i hva brukerne er tjent med enn brukerne selv. En arbeidssøker kan for eksempel ha manglende innsikt i hva som etterspørres i arbeidsmarkedet, og fristes til å beholde eller skaffe seg en kompetanse som gir liten sannsynlighet for å få ny jobb. Dette taler for å la offentlige virksomheter ha stor innflytelse på tjenestenes innhold. Da kan imidlertid produsentene og deres ansatte fristes til å gi tjenestene et innhold, kvalitet og service som er mer tilpasset deres egne behov enn brukernes. For eksempel kan leverandørene fristes til å senke kvaliteten for å frigjøre ressurser til andre formål.

Det finnes mekanismer i et marked som kan motvirke leverandørers tilbøyelighet til å levere dårlig kvalitet. Én mulighet er å basere seg på produsentenes renommé som en motiverende og disiplinerende faktor. Leverandører som har interesse av å bli værende i markedet over tid vil i egen interesse se seg tjent med å levere en kvalitet og et innhold som samsvarer med brukernes behov. Dersom det leveres en dårlig tjeneste kan dette slå tilbake på enheten i neste runde, og redusere fremtidige bevilgninger ved at brukere forsvinner. Fordelen med denne mekanismen er at den krever lite administrasjon og overvåking fra det offentliges side, siden leverandørene i egen interesse vil se seg tjent med å framskaffe ønsket kvalitet. Ulempen er at produsenten kan fristes til å bruke kreative virkemidler til å skjule den faktiske kvaliteten, og villedde brukerne slik at renommémekanismen settes ut av spill. Dette kan motvirkes av den åpenheten som forutsettes å eksistere rundt offentlig virksomhet, og av pressens store interesse for særlig helse- og omsorgssektoren. Imidlertid er det til lite hjelp for de som har blitt utsatt for dårlig kvalitet at produsenten av hensyn til sitt renommé vil forsøke å unngå tilsvarende kvalitetssvikt i fremtiden. Dette gjelder særlig når den sviktende kvaliteten har negative effekter på helse, miljø og sikkerhet.

Kvalitetssvikt kan også forebygges gjennom offentlige tilsyn som overvåker lover og forskrifter på området, sertifisering av leverandører, og offentlig fastsatte minstestandarder. Fordelen med slike virkemidler er at de kan forebygge uheldige disposisjoner fra produsentenes side i forkant. Særlig der liv og helse er utsatt, og store økonomiske verdier står på spill, kan det være for risikabelt å basere seg på produsentenes ivaretagelse av sitt renommé som disiplinerende mekanisme. Ulempen er, slik det vil bli diskutert senere i rapporten, at tilsyns- og sertifiseringsordninger kan medføre unødig mye administrativt arbeid, og ta for lite hensyn til relevante momenter utenfor tilsynets eget sektoransvar. Minstestandarder kan på sin side redusere muligheten for lokale tilpasninger, og gjøre det vanskelig for brukerne selv å avveie ulike kvalitetsnivåer mot andre egenskaper ved tjenesten.

En alternativ måte å sikre kvalitet på er å la profesjonelle yrkesutøvere sette kvalitetsstandarder og påse at disse overholdes. Normer og ”korpssånd” yrkesutøverne imellom kan også ivareta en slik funksjon. Slike ordninger er mindre byråkratiske enn offentlige regler og tilsynsordninger, samtidig som de utnytter spesialistenes kompetanse i kvalitetssikringsarbeidet. Helsevesenet gjør i en viss utstrekning bruk av slike mekanismer, for eksempel ved at legenes og psykologenes profesjonsorganisasjoner ivaretar kvalitetsstandarder og sertifisering av spesialister. Brukt alene kan imidlertid slike ordninger ha vesentlige ulemper. Det er ingen garanti for at profesjoner og kollegiale normer alltid skal ha pasientens beste for øyet. Normer er vanskelige å styre ovenfra, og kulturer kan utvikle seg til ukulturer. Brukt sammen med offentlige tilsynsordninger kan imidlertid slike ordninger fylle viktige funksjoner når det gjelder kvalitetssikring.

Alternative leverandører og konkurranse

Av ulike grunner kan det være få leverandører å velge mellom, eller begrenset konkurranse mellom de leverandørene som finnes. På noen områder ligger forholdene for konkurranse ikke til rette. Dette kan skyldes at infrastrukturen gjør det lite hensiktsmessig med mer enn én leverandør, slik tilfellet er når det gjelder infrastrukturen knyttet til selve jernbanenettet og strømforsyningsnettet. Innenfor enkelte av de klassiske nettverksnæringene har imidlertid dette momentet blitt mindre relevant, eksempelvis innen telefoni og post. Samtidig ønsker det offentlige å forhindre at en del av deres virksomheter kan gå konkurs. Det gjelder eksempelvis sykehusene, som man ikke vil la gå konkurs av hensyn til det lokale helsetilbudet. Dermed blir også konsekvensene av konkurranse mindre følbare for produsentene.

På andre områder, der tjenesteproduksjon og myndighetsforvaltning er tett vevet sammen, slik de er på trygdekontorer der veiledning er koplet til forvaltning av ytelser, er det uaktuelt å la lokale kontorer konkurrere om brukere. I slike tilfeller kan det i stedet legges til rette for såkalt målestokk - konkurranse (”benchmarking”) der lokale kontorer måles mot hverandre på oppfyllelse av kunderelaterte kvalitetsmål, for eksempel antall restanser i trygdesektoren. Denne mekanismen praktiseres også i Utlendingsdirektoratet (UDI). Her er virksomheten brutt ned i saksbehandlingsenheter som konkurrerer med hverandre når det gjelder saksbehandlingstider. Et annet eksempel er den såkalte Kvalitetsportalen på Internet, der ulike skolers eksamensresultater kan sammenlignes. I prinsippet kan slik konkurranse få konsekvenser for bevilgningene til de lokale enhetene gjennom aktivitetsbasert finansiering. selv om dette ikke praktiseres på en konsekvent måte, i det minste ikke foreløpig. Målestokk - konkurransen kan allikevel påvirke de ansattes motivasjon for oppgavene.

Byttekostnader

Brukere kan vegre seg mot å skifte leverandør fordi byttekostnadene er for store. For eksempel opplever mange kostnadene med å velge sykehustjenester i andre distrikter som en belastning, dels på grunn av reiseutgifter, men også fordi sykehustjenester er et gode der tillit og trygghet er avhengig av kjennskap til leverandøren. Undersøkelser i USA har vist at det er store prisforskjeller mellom leger i samme område. Dette skyldes at deres renommé er forskjellig. Pasienter i USA er villig til å betale ekstra for renomméet til legene, mens norske pasienter på tilsvarende måte er villige til å vente i kø for å få utført operasjoner på sine lokale sykehus. Byttekostnader kan dermed særlig gjøre seg gjeldende for tjenester hvor det er vanskelig for brukerne å vurdere kvaliteten på forhånd, og hvor konsekvensene av dårlig kvalitet og feildisposisjoner har alvorlige konsekvenser, slik at behovet for tillit og trygghet er stort.

Brukeres behov og ansattes rettigheter

Brukerrollen kan komme i konflikt med rollen som ansatt. Konflikter mellom ansatte og brukere er ikke en konflikt mellom to atskilte grupper; det er langt på vei de samme personene som opptrer på begge sider av bordet. Som arbeidstaker vil gjerne en person få høyest mulig lønn og ha det best mulig på jobben. Men når

samme person opptrer som bruker, er ønsket ofte det motsatte; mest mulig tjenester til best mulig kvalitet, og lett tilgjengelighet gjennom romslige åpningstider. Kundemodellen forutsetter at kundenes interesser skal ha forrang i slike tilfeller. Konkurransen fører til at kundenes interesser prioriteres på bekostning av de ansattes, i de tilfeller det er interessekonflikter. Det er imidlertid ikke opplagt at dette alltid bør være tilfellet. Riktignok kan ansatte tilegne seg privilegier på brukernes bekostning når de er beskyttet av monopol. På den annen side er det situasjoner der hensynet til arbeidstaker åpenbart bør gå foran hensynet til bruker, blant annet når prioritering av brukernes behov vil gå utover arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet. Samtidig kan det tenkes at mange yrkesaktive ønsker å ta ut en del av den økte verdiskapningen i samfunnet ved å ha visse privilegier på jobben, framfor ved å skaffe seg flest mulig tjenester med høy kvalitet til flest mulige tider.

Avveiningen mellom brukeres og ansattes interesser foretas blant annet i forhandlings- og medvirkningssystemet der arbeidsgiver og arbeidstaker er representert. Dette systemet legger viktige premisser for tjenesteinnholdet i form av åpningstider, arbeidstider og arbeidsforhold forøvrig. Imidlertid er brukerne fraværende ved forhandlingsbordet. Uten konkurranse virksomhetene imellom om brukernes gunst vil det føre til at brukers interesser blir svakt representert sammenlignet med arbeidstakers. En alternativ måte å avveie arbeidstakerinteresser mot brukerinteresser på er å la arbeidstakers rettigheter ivaretas av lover og forskrifter som følges opp og kontrolleres av offentlige tilsyn, og så la brukerinteressene ivaretas av konkurranse og frie brukervalg innenfor de rammene som regelverket setter. Internasjonalt er det en økende tendens til å la arbeidstakerinteressene ivaretas mer gjennom rettigheter i lovverket, og mindre gjennom samarbeids- og forhandlingssystemet i virksomhetene. Fordelen med dette er at lovgiver, som består av demokratisk valgte forsamlinger, presumptivt er bedre egnet til å veie arbeidstakerinteressene opp mot andre samfunns hensyn, blant annet hensynet til brukere, enn det arbeidsgivere og arbeidstakere er alene. En slik utvikling kan bidra til å svekke samarbeids- og medvirkningssystemet i virksomhetene.

Hvor passer kundemodellen?

Alt i alt ser kundemodellen ut til å ha størst relevans på tjenesteområder der brukerne har gode forutsetninger for selv å vurdere tjenestenes innhold og relevans for egne behov, der forholdene ligger til rette for konkurranse, der økonomiske og psykologiske kostnader forbundet med å skifte leverandør ikke er for store, og der arbeidstakers rettigheter knyttet til helse, miljø og sikkerhet er tilstrekkelig ivaretatt. Det innebærer at man isolert sett kan gå lengst i å benytte kundemodellen der informasjon om kvalitet er lett tilgjengelig, der tilgangen på alternative leverandører er god, og der kostnadene ved å skifte leverandør ikke oppleves som for store. Eksempelvis skulle det tilsi at kundemodellen er mer relevant når det gjelder høyere utdanning enn når det gjelder helsetjenester.

Forutsetningene for kundemodellen er ikke enten realisert eller ikke realisert en gang for alle. Dersom det vurderes som ønskelig å bruke kundemodellen fordi denne anses for velegnet til å gi brukerinteressene stort gjennomslag i offentlig tjenesteyting, kan det arbeides for å få dens forutsetninger oppfylt i størst mulig grad. Lederoppgaven vil i så fall bestå i å tilrettelegge for mest mulig informasjon til brukerne, utvikle konkurranse innenfor egen statlig sektor, tilrettelegge for reduserte byttekostnader, og påse at arbeidstakers mest fundamentale rettigheter ivaretas.

3.4 Myndighetsutøvelse

Myndighetsutøvelse er knyttet til borgerrollens rettigheter og plikter. Brukerretting betyr i denne sammenheng at de rettigheter og plikter den enkelte tildeles skjer i henhold til legitime politiske prosesser. Brukerrettet myndighetsutøvelse handler derfor i stor grad om å tilrettelegge grenser og relasjoner mellom politiske institusjoner.

Den parlamentariske styringskjeden

Diskusjoner om politiske institusjoner tar i Norge ofte utgangspunkt i begrepet parlamentarisk styringskjede. Folket velger representanter for politiske partier til Stortinget, som i sin tur vedtar lover og bevilgninger, øver kontroll med forvaltningen, og i økende utstrekning også instruerer Regjeringen i enkeltsaker. Forvaltningen påser at Stortingets vedtak følges opp gjennom regler, forskrifter, tildelinger, tilsyn og enkeltvedtak. Regjeringen tar selv også initiativ til å reise saker for Stortinget.

Makt- og demokratiutredningen som leverte sin innstilling i 2003 konkluderte at det demokratiske elementet i den parlamentariske styringskjeden svekkes. Dette skyldes blant annet at de politiske partiene profesjonaliseres, at deler av forvaltning og tjenesteproduksjon frikoples fra demokratiske prosesser, og at mer av rettsutviklingen flyttes fra folkevalgte organer (lovgiver) til domstoler og domstolslignende organer i Norge og i utlandet. Bakgrunnen for en slik rettsliggjøring er blant annet at brukere får flere lovfestede rettigheter. Imidlertid er disse ofte vagt formulert i lovverket, noe som kan ha vært en forutsetning for å få lover og konvensjoner vedtatt. Rettigheter kan også stå i konflikt med hverandre. Det finnes uklarheter, tolkningsmuligheter og avveininger som må foretas i rettsapparatet, med den konsekvens at det skjer en maktforskyvning i disfavør av folkevalgte organer. I den grad ikke alle får sine rettigheter rettsliggjort kan det oppstå en viss vilkårlighet i rettstilstanden

Samtidig kan det argumenteres for at det er ønskelig at forvaltningen har en viss selvstendighet i forhold til folkevalgte organer. Dette er bakgrunnen for det klas-siske skillet mellom den lovgivende og utøvende makt. Behandlingen av enkeltsaker kan bli preget av både vilkårlighet og sendrektighet dersom den skjer for tett opp til politiske prosesser, i den forstand at systemet kan bli overbelastet, kompetansen til å vurdere de helhetlige konsekvenser av vedtak kan være svakt i de folkevalgte organer, og mediasamfunnets omskiftelige karakter kan gjøre det vilkårlig hvem som får sine saker opp på den politiske dagsorden. Dette viser moderniseringens dilemma mellom på den ene siden hensynet til legitim og demokratisk innflytelse for borgerne, og på den annen side ønsket om å hindre vilkårlighet og svakt utredede beslutninger som favoriserer enkelte borgere på uønskete måter.

Stortingets rolle

Stortinget har økt sitt engasjement i enkeltsaker. Instruksjon av Regjeringen gjennom såkalte anmodningsvedtak har økt fra under fem per år på begynnelsen av 1980-tallet, til over to hundre i 2003. Samtidig har det skjedd en sterk økning i såkalte dokument 8 - forslag, der enkeltmedlemmer av Stortinget fremmer private forslag, inklusive private lovforslag, som legges fram for Stortinget etter behandling i fagkomité. Antallet dokument 8 - forslag økte fra et par i året på begynnelsen av 1990 - tallet, til over hundre i 2001.

Bakgrunnen for Stortingets økende engasjement i enkeltsaker er dels en parlamentarisk situasjon med mindretallsregjeringer som gjør det mulig for opposisjonen å finne sammen i enkeltsaker mot Regjeringen. Selv om instruksjon kan være betimelig i noen saker er det bred enighet om at dagens omfang har uheldige virkninger. Stortinget er som parlamentarisk organ ikke spesielt egnet verken til å drive saksbehandling eller skrive utkast til lover. Samtidig kan det oppstå uklare ansvarsforhold mellom Storting og Regjering. Dermed kan det være vanskelig for velgerne å vite hvem de skal stille til ansvar ved valg. På denne bakgrunn diskuteres det for tiden flere konstitusjonelle reformer for å motvirke en for sterk svekkelse av Regjeringen og den utøvende makt, blant annet ulike varianter av at Stortinget skal godkjenne Regjeringen når den tiltrer, såkalt investitur, og at Regjeringen på bestemte vilkår skal ha rett til å oppløse Stortinget i valgperioden.

Det er imidlertid utviklingstrekk i samfunnet som kan tilsi at Stortingets involvering i enkeltsaker fortsetter, selv med en flertallsregjering, og selv med de nevnte konstitusjonelle endringer. Grunnen er at aktive medier og større åpenhet

i forvaltningen gjør enkeltsaker mer synlige for befolkningen. Dette kan skape et sterkt press på folkevalgte politikere om å gripe inn med forpliktende utsagn om å styre Regjeringen før saken er tilstrekkelig utredet på et faglig og helhetlig grunnlag. For å bøte på dette kan Stortinget vedta å begrense både sin egen og Regjeringens mulighet til å gripe inn i behandlingen av enkeltsaker. Dette vil skape en "brannmur" mellom politikere og enkeltsakene, slik tilfellet er i innvandringsaker. Imidlertid er det grenser for hvor langt det er ønskelig å legge denne typen restriksjoner på den politiske styringsmuligheten uten å svekke muligheten for demokratisk påvirkning for mye.

Departementene

Departementenes rolle har vært lite diskutert i moderniseringssammenheng. Deres oppgaver varierer fra sektor til sektor, men innbefatter normalt sekretariatsfunksjon for politisk ledelse, forvaltning av Stortingets vedtak, ankeinstans for klager på enkeltvedtak, og utredningsvirksomhet. Hovedtendensen ser ut til å være økt konsentrasjon om oppgaven som sekretariat for politisk ledelse, kombinert med en tiltakende delegering og desentralisering til underliggende etater og virksomheter når det gjelder forvaltning av vedtak, bevilgninger, klagebehandling og utredningsarbeid. I det minste er en slik forskyvning av fokus og innsats en uttalt målsetting for mange departementer.

Rollen som sekretariat for politisk ledelse innbefatter støtte til Statsrådets opptræder i Stortinget og i det offentlige rom, utarbeidelse av Stortingsmeldinger og Regjeringsnotater, og overvåking for å ivareta Statsrådets sektoransvar, dvs. statsrådets plikt til å følge med og ta politiske initiativ på sin sektor når situasjonen tilsier det. Rollen som forvalter av Stortingets bevilgninger, lover og vedtak skjer gjennom etatsstyring av direktorater og andre underliggende enheter, og gjennom eierstyring av enheter som er gjort til selvstendige rettssubjekter. Etatsstyringen er i ferd med å vris fra forvaltningsstyring basert på kontroll av inputfaktorer som stillingshjemler og øremerkede bevilgninger, til styring basert på bestillinger av spesifiserte resultater og aktiviteter. Direktoratene får økt selvstendighet til å imøtekomme bestillingene, og overtar samtidig deler av styringen med den regionale linjeorganisasjonen. På denne måten er det en tendens til at departementer delegerer oppgaver og myndighet til underliggende forvaltningsenheter, og desentraliserer myndighet og ansvar til fristilte enheter som er gjort til selvstendige rettssubjekter.

Tendensen til desentralisering og delegering er imidlertid ikke entydig. I tilknytning til departementets bestilling av resultater får underliggende forvaltningsenheter et tildelingsbrev som ofte kan ha svært detaljerte instruksjoner om hva og hvordan midlene skal brukes. De fleste fristilte virksomheter som fortsatt er statlig eide har også bestemmelser i sine vedtekter om at spørsmål av vesentlig samfunnsmessig betydning skal forelegges statsråden, som også har anledning til å instruere enhetene i kraft av eierstyring.

Departementene har en viktig funksjon i å avveie ulike formål og hensyn mot hverandre innenfor sine sektorer. Slike avveininger er politiske i sin natur, slik tilfellet er når Samferdselsdepartementet skal fordele knappe midler på flysikkerhet og veisikkerhet, eller når Utenriksdepartementet skal samordne NORADs og utestasjonenes rolle i bidragspolitikken. Dersom underliggende enheter som ivaretar et begrenset antall formål gjøres uavhengige, for eksempel ved at statsrådets mulighet til instruksjon i enkeltsaker begrenses, eller departementet avskjæres muligheten til å ha innflytelse på klagebehandling, svekkes statsrådets og departementets mulighet til å samordne og avveie formål på departementsnivå. Muligheten for politisk kontroll med avveininger av ulike hensyn innenfor de enkelte statlige sektorer setter en grense for langt det er ønskelig å gå i å gjøre underliggende enheter uavhengige.

Direktorater, tilsyn og klageordninger

Direktorater er sentrale forvaltningsoppgaver med nasjonalt ansvar, og de er fullt underordnet departementene. De er allikevel organisert som egne enheter, og de utfører en rekke forskjellige oppgaver. Direktoratene iverksetter vedtak fattet i

departementet, for eksempel ved å forvalte lover og forskrifter, og de kan ha fullmakt til å utforme utfyllende forskrifter. De gir faglige råd til departementer, og har ofte ansvar for å rapportere om tilstanden på sitt område. Endelig utfører de styringsfunksjoner overfor den regionale linjeorganisasjonen. Tendensen går i retning av at direktoratene får delegert økt myndighet og flere oppgaver fra departementene. Eksempelvis har Aetat nå fått myndighet til å bestemme sin egen organisasjonsform, og etaten har overtatt flere styringsoppgaver overfor den regionale linjen.

De fleste direktorater utfører også tilsynsoppgaver, og de fleste tilsyn har status som direktorater. Dette gjelder blant annet det nyopprettede Mattilsynet. Dette skal utvikle, påvirke og forvalte regelverk, ha kunnskap om status og utvikling av tilstanden på området, føre tilsyn med at lover og forskrifter overholdes, og veilede om regelverket. Tilsynsoppgaver utføres også av andre instanser enn de som er definert som offentlige tilsyn, blant annet av likestillingsombudet, forbrukerombudet, sivilombudsmannen og klagenemnda for offentlige innkjøp. Fylkesmennene har omfattende tilsynsoppgaver på vegne av staten overfor kommunene. Spesielt gjelder det i kommuner som på grunn av dårlig økonomi har blitt satt under statlig administrasjon.

En modernisert stat basert på desentralisering og markedsstyring vil ofte kjenne-tegnes av omfattende tilsyns- og kontrollfunksjoner. Desentralisering, delegering, konkurranseeksponering og økt innslag av lokal skjønnsutøvelse fører sammen med brukeres manglende mulighet til selv å vurdere kvalitet i saksbehandling og tjenesteproduksjon, til et stort behov for faglig basert kvalitetssikring. Et eksempel gjelder offentlige innkjøp. Mens det tidligere var sentral styring med hva som skulle kjøpes inn i mange sektorer, har lokale enheter nå fått utvidede fullmakter til selv å velge leverandør, etter å ha benyttet seg av anbud i henhold til nasjonale og internasjonale regler. Parallelt med dette er det etablert et eget organ, klagenemnda for offentlige innkjøp, som fører kontroll med at offentlige innkjøp skjer i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser. Et annet eksempel gjelder styring av virksomheter som tidligere hadde monopol, og som ivaretar viktige samfunnsoppgaver innen eksempelvis tele og samferdsel. Etter som den offentlige styringen av slike enheter endres fra detaljert forvaltningsstyring til eierstyring kombinert med fastlegging av rammebetingelser gjennom lover, kvalitetsstandarder, konsesjoner og bevilgninger, øker behovet for å påse at rammebetingelser og regelverk overholdes. Dette fører til utvidede oppgaver for eksempelvis Post- og teletilsynet, Luftfartstilsynet og Jernbanetilsynet.

Tilsynsoppgaver innebærer ofte både rådgivning og håndheving og utvikling av regler. Tilsynene har ofte forskriftsfullmakter fra departementene. På denne måten forsøker man å oppnå at de som utvikler regelverket har nær kontakt og god forståelse for hvordan praksisen i tilsynsobjektene utvikler seg. Samtidig er tilsynenes brukere ikke bare tilsynsobjekter med behov for veiledning og informasjon, men også, og kanskje først og fremst, borgere med behov for å få ivare-tatt viktige samfunnsinteresser, kontrolloppgaver og kvalitetsstandarder. Ivaretakelsen av borgernes interesser gjør det viktig at tilsynene er uavhengige av tilsynsobjektene, og at rollen som rådgiver og veileder ikke gjør tilsynet medansvarlig for tilsynsobjektets handlinger. Dette forsøkes ivaretatt blant annet gjennom den måten tilsynene er organisert på internt. Regelutvikling og konsesjonstildelinger er lagt til andre avdelinger enn kontroll med om reglene følges.

Det har vært diskutert hvorvidt det er hensiktsmessig å gi tilsynene større selvstendighet i forhold til det politiske beslutningssystemet. Argumentet for dette er at når overordnede lover, regler og bevilgninger er fastlagt, så er det et faglig mer enn politisk spørsmål hvorvidt og hvordan intensjonene i det politiske vedtaket best kan oppfylles. Når eksempelvis Stortinget har vedtatt en konkurranselov som skal fremme virksom konkurranse med spesiell hensyntaken til forbrukerens interesser, er det et faglig spørsmål hvordan dette kan oppnås i ulike bransjer. Samtidig kan det være nødvendig å skjerme saksbehandlingen fra bedrifter som gjennom lobbyvirksomhet forsøker å påvirke politikerne til å innføre særordninger som gir akkurat deres bedrifter en dominerende stilling i markedet.

Uavhengige tilsyn kan også skjerme saksbehandlingen mot ad hoc - pregede og medieinitierte politiske inngrep i enkeltsaker, med de farer for vilkårlighet som slike inngrep medfører. Den nye Konkurranseloven og Loven om elektronisk kommunikasjon gir i tråd med dette Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet større uavhengighet enn det som svarer til normalmodellen i Forvaltningsloven. Argumentet mot å gjøre en slik fristilling til en mer allmenn modell er at skillet mellom fag og politikk er vanskelig å trekke på en objektiv og konsistent måte. Dermed er det en fare for at viktige spørsmål som er politiske i sin natur vil overlates til organer som ikke er underlagt direkte politisk styring.

Spørsmålet om tilsynenes uavhengighet avgjøres ikke bare på nasjonalt nivå. Flere EØS - direktiver inneholder føringer som tilsier en betydelig grad av fristilling i forhold til politisk påvirkning og politiske beslutninger. Det gjelder eksempelvis for Post- og teletilsynet. For tiden arbeides det også med et europeisk regelverk som vil bety at myndighetsorganer som skal tildele kringkastingskonsesjoner skal være politisk uavhengige.

Ett og samme tilsyn kan ofte ivareta flere formål. Eksempelvis skal Kredittilsynet både kontrollere finansinstitusjoners soliditet, og forekomsten av tilstrekkelig konkurranse innen næringen. Dette kan gi opphav til vanskelige avveininger som er politiske i sin natur, i tillegg til at det kan gjøre det vanskelig for tilsyn å utvikle en spisskompetanse på et avgrenset område. Det har derfor blitt forslått å organisere tilsynene etter prinsippet "ett formål - ett tilsyn", og kombinere dette med en regulering som sikrer politisk styring med avveiningen av ulike formål. Ulempen med formålsorganisering er imidlertid at det vil føre til svært mange tilsyn, og til at tilsynsobjektene får mange tilsyn å forholde seg til. Eksempelvis er det under Arbeidsmiljøloven et tjuetalls tilsyn som er involvert i HMS - arbeidet i virksomhetene. I tillegg til å gjøre situasjonen uoversiktlig og tidkrevende for tilsynsobjektet, kan en slik situasjon også skape uklare ansvarsforhold i den grad det finnes gråsoner av overlappende ansvar tilsynene imellom.

En organisering av tilsynsfunksjonen ut fra prinsippet "ett formål - ett tilsyn" kan også, dersom den kombineres med økt uavhengighet for tilsynene, skape et enøydhetsproblem. Dette innebærer at det enkelte tilsyn kan se seg tjent med å optimalisere ressursbruken på sitt område, uten å ta tilstrekkelig hensyn til hvilke konsekvenser dette har for ressursbruken på andre områder. Resultatet kan både bli at for mye ressurser allokeres til tilsynsvirksomhet totalt sett, og at det blir vanskelig å få til en hensiktsmessig avveining mellom ressurser til ulike formål. For eksempel er det et politisk spørsmål å avveie transportstandard mot hensynet til sikkerhet i luftfarten. Tilsynene vil normalt legge maksimal vekt på sikkerhet. Ved å gjøre tilsynsfunksjonene delvis uavhengige av departemental samordning kan det være vanskelig å sikre at også andre hensyn veies inn i beslutningen. Dermed svekkes den politiske styringen. Det samme kan bli resultatet dersom et tilsyn står for en praksis som fører til at tilsynsobjektet iverksetter tiltak som går på tvers av Stortingets intensjoner. Eksempelvis er det ikke politisk vilje i det sittende Stortinget til å innføre minstestandarder for bemanning i sykehjem. Imidlertid har Arbeidstilsynet bedt en del helseinstitusjoner om å vurdere hvordan de kan skape et bedre samsvar på mellom nivået på bemanningen og de ansattes arbeidsoppgaver. Arbeidstilsynet har ikke gitt pålegg om en bestemt bemanning, og heller ikke utformet faste bemanningsstandarder. Allikevel kan tilsynets råd oppleves som et pålegg av tilsynsobjektene, og føre til at det iverksettes tiltak lokalt som kan gå på tvers av Stortingets intensjoner.

Organisering etter prinsippet "ett formål - ett tilsyn", som i praksis ofte betyr at et tilsyn bare har én lov å forholde seg til, vil medføre mange og små tilsyn. Eksempelvis har Eierskapstilsynet bare seks ansatte. Det betyr at fagmiljøet blir sårbart for enkeltpersoners beslutninger om blant annet å slutte. Samtidig er det vanskeligere å ha rom for ulike spesialister i et lite fagmiljø.

Muligheten til å klage på vedtak fattet av det offentlige er et vesentlig element i en brukerrettet myndighetsutøvelse. Hovedregelen er at klager over enkeltvedtak i underordnet organ, den såkalte førsteinstansen, avgjøres av overordnet

forvaltningsorgan, slik at klagebehandlingen følger instruksjonsmyndigheten. For å sikre faglig uavhengig klagebehandling, og for å etablere et klarere skille mellom politikk og fag i saksbehandlingen, kan departementets instruksjonsmyndighet over klagenemnden begrenses. Det er dette som er gjort på utlendingsfeltet. Her lå klagebehandlingen tidligere i Justisdepartementet. Dette førte til stor opphoping av saker, og sterkt mediefokus på enkeltsaker, siden vedtak ofte hadde dyptgripende effekt på enkeltskjebner. Konsekvensen kunne bli vilkårlighet i enkeltsaker, og fare for at det ble skapt presedens med utilsiktede virkninger. Dette førte til opprettelse av Utlendingsnemnda (UNE), som innenfor gjeldende lover og forskrifter på området kan bruke eget skjønn i klagebehandlingen, og forestå praksisutvikling innenfor reglene. Fagdepartementet kan ikke gripe inn i enkeltsaker, med mindre rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn er involvert. Så langt har det imidlertid ikke vært politisk støtte for å anvende UNE - modellen på mer generell basis i statsforvaltningen. Et alternativ til å opprette uavhengige nemnder er å bruke domstolene som klageordninger, slik tilfellet er innenfor trygdeområdet. Vedtak fattet i førsteinstansen påklages her til trygderetten, og ikke til overordnet departement.

I mediasamfunnet er det en tiltakende tendens til å benytte Stortinget som klageorgan. En enkeltsak som er ferdigbehandlet i forvaltningen og som har endt til klagers ugunst, for eksempel innvandringssaker som har endt med utvisningsvedtak, og som har skjedd i samsvar med den politikk som er vedtatt og de regler som gjelder, kan som et siste forsøk på å vinne fram bli gjort til en sak i mediene, som så bringer saken inn for en eller flere politikere på Stortinget, gjerne fra opposisjonen.. Slik ventilerings av saker kan være nyttig for å illustrere at gjeldende regler og praksis kan ha uheldige konsekvenser, og kanskje bør endres. Ulempen er at det kan resultere i vedtak i enkeltsaker uten at de helhetlige konsekvenser er tilstrekkelig vurdert. Det kan dannes ugunstig presedens, samtidig som forvaltningens autoritet som myndighetsutøvende organ svekkes.

3.5 Forenkling og brukerrettet service

Både tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse tilstreber brukerretting i form av enkelhet, god service og tilgjengelighet. En rekke virkemidler har i lengre tid blitt tatt fortløpende i bruk for å gjøre brukernes hverdag enklere.

Tilgjengelighet

Offentlige tjenester gjøres mer tilgjengelige. Dette kan skje gjennom åpningstider som er tilpasset brukerne, gjennom utbygging av internettbaserte tjenester, og en frontlinjeorganisering som innebærer at brukerne henvender seg på ett sted og forholder seg til faste medarbeidere, selv når ulike etater er involvert. Skatteetatens arbeid med ferdig utfylte selvangivelser som kan bekreftes på Internet og sms, og samlokalisering av trygde- arbeids- og sosialkontorer, er eksempler på denne formen for brukerretting. Det samme er Politiets økte bruk av Internet - blant annet kan nå enkle anmeldelser leveres på denne måten.

Bruk av skjønn og respektfull opptreden

Ansatte får utvidet mulighet til å anvende skjønn innen rammen av lover og regler, slik at tjenestene kan skreddersys i størst mulig grad til brukernes individuelle ønsker. Aetats økende fokus på individuell oppfølging av arbeidssøkere som ikke kommer raskt i arbeid er et eksempel på dette. En slik skreddersøm krever utstrakte fullmakter til ansatte i fronten, slik at tjenestene kan utformes i nært samspill med brukerne. Samtidig læres medarbeidere opp til å håndtere samhandlingen med brukerne på en måte som skal ivareta både de ansattes og brukernes respekt og verdighet. Servicenivået følges opp med brukerundersøkelser, og mange steder lages handlingsplaner for å gjennomføre forbedringer.

Forenkling

Saksbehandlingen forenkles samtidig som servicenivået heves. IT tas i bruk for å gjøre saksbehandlingstiden kortere. Toll- og avgiftsdirektoratets selvdeklare-

ringsprinsipp illustrerer hvordan dette kan skje. I stedet for at Tollvesenet deklarerer alt, skal brukerne selv melde seg, kombinert med at det tas stikkprøver. Det er utviklet et elektronisk deklareringsystem, og insentiver er tatt i bruk for å øke bruken av dette; alle bedrifter som deklarerer elektronisk fikk én måneds gratis kreditt. I fremtiden vurderes det å innføre en gradering av muligheten for selvdeklarerer. Jo bedre en bedrift skjønnsmessig vurderes å være, jo mer kan den autoriseres til å gjøre ting selv. Det er også lagt inn et toll- og avgiftsberegningsprogram på nettet der brukerne selv kan beregne hvor mye de skylder i toll og avgifter.

Forenkling handler ikke nødvendigvis om å fjerne flest mulig regler. For eksempel blir det ikke lettere å ferdes i trafikken, jo færre trafikkregler som finnes. Forenkling handler dels om å fjerne regler som ikke lengre har noen hensikt, og dels om å gjøre det regelverket som finnes så enkelt som mulig i forhold til funksjonene som det skal fylle. Et hensiktsmessig regelverk gir brukerne forutsigbarhet, og dette er viktig for deres mulighet for å treffe rasjonelle beslutninger. Tidligere SND gjennomførte en brukerundersøkelse som viste at ved siden av lett tilgjengelighet, så er forutsigbarhet i forhold til myndighetene det viktigste kravet til brukerretting sett fra bedrifters ståsted.

Frontlinjen

Frontlinjen mot brukerne organiseres slik at det blir enklest mulig for brukerne å ta seg fram til det kontoret og den tjenesten som brukerne søker. Her er mange lokale varianter mulige. Lokale forsøk med å samordne de statlige arbeidsmarkeds- og trygdeetatene med kommunal sosialhjelp har vist at det ikke finnes én måte å organisere frontlinjen på som fungerer best under alle forhold. Det innebærer også at det ikke nødvendigvis er den beste løsningen å samle alle offentlige tjenester på et felles servicekontor. Slike offentlige "kjøpesentra" kan være vanskelig å finne fram i, særlig på store steder. Et kriterium for om frontlinjen er brukerrettet er om brukerne behøver å kjenne til det offentliges organisasjonskart for å finne fram.

Totalkostnadsberegninger

Totalkostnadsberegninger tar brukernes kostnader i betraktning når det offentlige tar beslutninger om organisering og lokalisering av sitt tjenestetilbud. Det innebærer at dersom det vurderes å legge ned en skole, så bør eventuelle ekstra kostnader brukerne påføres på grunn av at de må reise lengre tas med i regnestykket for å avgjøre om flyttingen er lønnsom. Tidstap og tidskostnader er ofte blant de største kostnadene som det offentlige påfører brukerne. Mangel på totalkostnadsberegninger innebærer en fare for at effektivisering av virksomhetene gjennom sentralisering av tjenestetilbudet flytter kostnader over på brukerne.

Avviksorientering og regelstyring

Et fenomen som virker mot forenkling er det som kan se ut til å være en tiltakende avviksorientering blant medier, tilsynsorganer, interesseorganisasjoner og politikere. Dette betyr at det søkes etter og framheves enkelttilfeller som representerer uønskede konsekvenser av regelverk og gjeldende praksis. Det kan eksempelvis dreie seg om ulik tilgang på offentlige goder på grunn av variasjoner i lokale prioriteringer, og uønskede utslag i enkeltsaker på grunn av gjeldende regelverk. For å komme eventuelle påviste "misforhold" til livs fremmes forslag om nye og mer detaljerte regler som skal forebygge fenomenet. Resultatet av å skulle forebygge ethvert uønsket enkeltresultat med regler kan imidlertid bli et svært komplisert og ugjennomtrengelig regelverk som det kreves juridisk kompetanse for å kunne håndtere. Dermed forsterkes rettsliggjøringen av forholdet mellom brukere og det offentlige, og juristene får en mer dominerende rolle på områder som tidligere var preget av politiske prosesser.

3.6 Effektivisering gjennom konkurranse- og markedsorientering

Statens ekspansjon

Det er ulike faglige forklaringer på det offentliges sterke ekspansjon i forrige århundre. Økonomer utviklet tidlig en velferdsteori som så på statens berettigelse som å kompensere for markedssvikt. Der særlig stordriftsfordeler, kollektive goder, naturlige monopoler og eksterne virkninger gjør at markedet ikke kan frambringe det felles beste, ble staten anbefalt å stå for finansiering og produksjon av de aktuelle godene. Juridiske analyser av rettsstatens betydning for forutsigbarhet, likeverd og trygghet i det økonomiske og sosiale liv førte til vekst i offentlige lover og reguleringer. Sosiologiske leveårsanalyser ga uønskede fordelingsvirkninger økt oppmerksomhet, og førte til at det offentlige påtok seg et større ansvar for å sikre innbyggernes velferd på stadig nye områder. Staten påtok seg et voksende kollektivt forsikringsansvar for innbyggerne. Dette skjedde samtidig med at sterke profesjoner i helse-, sosial- og undervisningssektoren gjorde seg sterkere gjeldende blant de offentlig ansatte.

På 1960- og 1970 - tallet kom det en reaksjon blant økonomer som skulle få betydning for viktigheten av å modernisere staten. Det ble hevdet at selv om markedet ikke er perfekt, så er det ikke sikkert at offentlig ansatte har de rette insentiver til å utføre oppgavene bedre enn markedet. På samme måte som det finnes markedssvikt, finnes det også svikt i staten, særlig i form av byråkrater som i tillegg til andre oppgaver også ønsker å maksimere størrelsen på og ressurstilgangen til den enheten de arbeider i. Selv om markedet ikke er egnet til å frambringe effektiv ressursutnyttelse og rettferdig fordeling, er det derfor ikke sikkert at det offentlige automatisk er bedre egnet. Resultatet kan bli at det offentlige ekspanderer for kraftig; ikke primært som et fornuftig svar på markedssvikt, rettsikkerhet og kollektive forsikringsbehov, men som et resultat av de offentlige ansattes egeninteresser og profesjonshensyn. Velferdsstatens konsolidering, der sterke profesjoner kom til å spille en dominerende rolle, ble hevdet å ligge bak disse utfordringene.

Det offentliges forsynings- og produksjonsansvar

I dag preges debatten av at det er lansert et skille mellom det offentliges forsyningsansvar og produksjonsansvar. Førstnevnte henspeiler på det offentliges ansvar for å finansiere og sørge for å skaffe til veie tjenester, mens sistnevnte gjelder ansvaret for å produsere dem. Selv om markedssvikt og velferdsbehov kan tilsi at det offentlige finansierer et gode, og regionale forhold kan tilsi at det offentlige tar ansvar for at godet er tilgjengelig for innbyggerne alle steder i landet, behøver ikke det nødvendigvis tilsi at det offentlige selv skal stå for produksjonen. Den politiske styringen som det offentlige gir slipp på ved å sette produksjonen ut til andre, kan de forsøke å kompensere gjennom kontraktsstyring, gjennom regulering av markedet, og gjennom delt eierskap med private aktører i den virksomheten som står for produksjonen.

Mye tyder på at det offentliges grenser utvides når det gjelder forsyningsansvaret. Befolkningens forventninger til at det offentlige skal dekke deres behov øker. Dette kommer blant annet til uttrykk i undersøkelser som viser at velgerne legger mindre vekt på ideologi og verdier, og mer vekt på tilgangen til goder, som grunnlag for sin stemmegivning. Befolkningen får flere rettigheter i forhold til det offentlige, og med økende utdanningsnivå i befolkningen blir brukerne både mer bevisst hvilke rettigheter de har, og bedre i stand til å fremme dem overfor det offentlige. Det er også større åpenhet og mer informasjon gjennom medier om hvilke rettigheter innbyggerne har.

Stadig oftere hjemles disse rettigheter i lovverket - det gjelder også en rekke internasjonale lover og konvensjoner. Som det har vært sagt: Rettsstaten penetrerer velferdsstaten. Det er ulike synspunkter på om slike rettigheter betyr en svekkelse eller styrkelse av demokratiet. På den ene siden hevdet det at lovfestede rettigheter er nødvendig for at særlig minoritetsgrupper som har vanskelig

med å vinne fram i det politiske systemet skal få ivaretatt sine interesser. Rettigheter gir forutsigbarhet og trygghet til brukerne. Samtidig er det opp til folkevalgte og lovgivende forsamling å gi de lovene som rettighetene springer ut av, og eventuelt også endre disse dersom rettighetsfestingen har uønskede konsekvenser. Slik sett er rettighetene underlagt demokratisk styring. På den annen side hevdes det at de internasjonale organer som utformer rettskraftige konvensjoner også for norske domstoler preges av demokratiske underskudd. Samtidig er lover og konvensjoner ofte utformet på et svært høyt generaliseringsnivå med mange tolkningsmuligheter, noe som ofte er en forutsetning for å få ulike land til å slutte seg til dem. Dermed må konkretisering av bestemmelsene avgjøres gjennom rettspraksis og regelutvikling, noe som innebærer en forflytning av makt fra lovgivende forsamlinger til domstoler og domstolslignende organer.

Mens forsyningsansvaret tilsier at det offentliges grenser utvides, fører økende tendens til å sette ut produksjonsansvaret til at det offentliges grenser innsnevres. Dels skjer dette ved at det offentlige går over til å bruke eksterne og konkurranseeksponerte leverandører der de tidligere brukte egne enheter, og dels skjer det ved at produksjonsenheter som tidligere var forvaltningsstyrte enheter innen staten, fristilles og gjøres til selvstendige rettssubjekter. Det er også en økende tendens til å slippe private eiere helt eller delvis til i statsaksjeselskapene.

Produksjonsansvaret ved myndighetsutøvelse

Myndighetsutøvelse dreier seg om normering, kontroll og sanksjonering. Normering innebærer fastlegging av rettigheter og plikter generelt ved forskrifter, eller individuelt ved enkeltvedtak. Myndighetsutøvelse dreier seg også om bruk av offentlige midler. Myndighetsutøvelse vil normalt være underlagt forvaltningsstyring, siden denne er mest velegnet til å fremme rettssikkerhet, rettsriktige avgjørelser og kvalitetssikring. Forvaltningsstyring gir mulighet for direkte politisk innflytelse og kontroll med myndighetsutøvelsen. Det vil derfor som hovedregel ikke være aktuelt å sette myndighetsutøvelse ut til andre instanser.

Hovedregelen gjelder imidlertid ikke absolutt. Eksempelvis utfører den private stiftelsen Veritas kontrollarbeid som i prinsippet like gjerne kunne vært utført av et offentlig tilsyn i form av sertifisering av skip og tilsyn med taubaner og tivoli. Det har også vært diskutert om eksempelvis private advokatkontorer kan overta en del saksbehandling fra offentlig forvaltning. En slik utsetting av enkeltvedtak vil eventuelt kreve lovhjemmel. Utredninger som ligger til grunn for myndighetsutøvelsen kan imidlertid bestilles fra eksterne leverandører uten videre. Samtidig driver typiske myndighetsorganer også en del tjenesteproduksjon, og denne kan i prinsippet settes ut til eksterne leverandører. Det gjelder eksempelvis Forsvaret. I forbindelse med den omfattende forsvarsreformen har Forsvaret definert sin strategiske kjerne til å være alle aktiviteter som gir stridseffekt i den "spisse enden", dvs. i alle enheter som i prinsippet kan bli direkte involvert i krigshandlinger. Alle andre oppgaver er definert som støtteoppgaver og kan i prinsippet settes ut. Lengst er dette kommet i USA, der om lag 40 prosent av bemanningen som deltar i operasjonene i Irak er knyttet til private firmaer. Utlendingsdirektoratet, som fatter vedtak om opphold for utlendinger, har også ansvaret for å tilveiebringe flyktningmottak, og driften av disse er satt ut til kommuner, ideelle organisasjoner og private virksomheter.

Kostnadseffektivisering og bruk av eksterne leverandører

Produksjonen utføres kostnadseffektivt dersom ønsket kvalitet leveres til lavest mulige kostnader. Hensynet til kostnadseffektivitet står sentralt i moderniseringsarbeidet, og dette kan under visse forutsetninger styrkes ved å la private aktører konkurrere om å få utføre oppgaver. Forvaltnings- og eierstyring erstattes i så fall av kontraktsstyring. Det offentlige opptrer som bestiller. Det avgjørende for effektiviteten er imidlertid forekomsten av konkurranse, og ikke om eierskapet er offentlig eller privat.

En rekke forhold kan føre til at utsetting av tjenester øker kostnadseffektiviteten.

For det første kan en ekstern leverandør utføre tjenester for flere virksomheter i tillegg til det offentlige, og dette kan legge forholdene til rette for å høste stordriftsfordeler. Det gjelder for eksempel når et vedlikeholdsverksted kan utnytte sin kapasitet bedre fordi det har mange kunder, og kostnader til bygninger og utstyr dermed kan fordeles på flere slik at enhetskostnadene blir lavere. Høyt volum gir også mer erfaring, og dette kan omsettes i mer effektive arbeidsmåter etter hvert som man lærer. For eksempel har det vist seg at antallet feil som et sykehus begår ved en bestemt operasjon synker med antallet tilsvarende operasjoner sykehuset har gjennomført tidligere. Implikasjonen av dette er at det er mer å vinne på å sette ut produksjonen, jo større markedet er for den aktuelle tjenesten, og jo oftere det offentlige gjør bruk av den.

For det andre kan konkurranse mellom leverandørene motivere og disiplinere til kostnadseffektivitet. Interne leverandører i en offentlig virksomhet vil være i en monopollignende situasjon, og kunne ta ut gevinsten ved dette i form av lukrative arbeidsforhold for de ansatte, unødige kostbare utstyr, og en innretning på oppgavene som kan være mer i samsvar med de ansattes egne ambisjoner og faglige ønsker, enn hva brukerne trenger. Ved monopol kan virksomheten ha kostnadsbaserte priser som kundene påtvinges. Ved konkurranse reflekterer prisene derimot kundenes betalingsvilje, og det tvinger virksomhetene til å gå over til prisbestemte kostnader, slik Telenor måtte gjøre da de ble eksponert for konkurranse. Samtidig gjør fravær av konkurranse det mulig å oppnå fordeler gjennom å utvikle dyktighet i intern politikk og intern ressurskamp, heller enn ved å dyktiggjøre seg i å produsere det brukerne etterspør. Virksomheten kan bli påført såkalte innflytelseskostnader. Disse består av det tapet i effektivitet som kan oppstå dels fordi intern politikk, nettverksbygging og forsøk på å påvirke beslutningstakere fortrenger produktiv virksomhet, og dels fordi innholdet i de beslutninger som kommer ut av den interne maktkampen ikke innrettes tilstrekkelig etter brukernes behov. Konkurranse kan virke disiplinerende på denne typen ineffektivitet.

Utsetting av produksjon behøver ikke å føre til lavere kostnader dersom den eksterne leverandøren har monopolmakt. Dersom det ikke er konkurranse i leverandørmarkedet, og bedriften gjør seg avhengig av en ekstern monopolist, så kan effektiviteten bli lavere enn den var før oppgavene ble satt ut. Grunnen er at det offentlige ikke kan bruke instruksjon og forvaltningsmessige styringsmidler overfor eksterne monopolister på samme måte som de kan overfor interne leverandører.

For det tredje vil gevinsten ved å sette ut produksjon av tjenester være større dersom det offentlige kan unngå investeringer som binder dem til en bestemt leverandør. Dersom eksempelvis en høyskole leier et undervisningsbygg på det private markedet, og tar på seg kostnadene ved å investere i dyre auditorier og andre undervisningsfasiliteter når bygget tas i bruk, vil høyskolen tape denne investeringen dersom den skulle skifte utleier. Dette potensielle tapet gir utleieren et grunnlag for å presse høyskolen dersom det skulle oppstå strid om tolkningen av utleiekontrakten, og dersom det blir aktuelt å fornye kontrakten. Det oppstår en såkalt "hold up" - situasjon. Virksomheter som har bundet seg til leverandører gjennom slike investeringer har ofte opplevd at det blir stilt hardere betingelser når kontrakten skal fornyes. Leverandører som kanskje måtte konkurrere om kontrakten i første runde, opplever en mer monopollignende situasjon i neste runde. Eksempelvis har offentlige myndigheter som har administrert anbudskonkurranser ofte opplevd at potensielle leverandører er langt mer medgjørlike i første sammenlignet med senere anbudsrunder, etter at det offentlige har mer eller mindre bundet seg til dem.

"Hold up" - problemet kan forebygges ved å skrive kontrakter som foregriper alle tenkelige situasjoner, og som kan verifiseres av tredjeperson slik at eventuelle tvister kan løses i rettsapparatet. Imidlertid er det ofte vanskelig å foregripe alle tenkelige begivenheter og konfliktsituasjoner, og kontrakter vil derfor ofte være ufullstendige. Tvister i rettsapparatet kan dessuten bli tidkrevende og dyrt. De kostnader som er forbundet med å inngå, skrive, verifisere og sanksjonere kontrakter kalles ofte for transaksjonskostnader, og faren for "hold up" er en av de viktigste driverne bak slike.

Det er to prinsipielle løsninger på "hold up" - problemet. Det ene er å stå for produksjonen selv, slik at man kan benytte instruksjon og forvaltningsstyring overfor leverandører. Dermed risikerer man imidlertid å miste kostnadsgevinsten forbundet med å sette ut produksjonen. Jo sterkere innslaget av investeringer som binder en til leverandøren er, jo større er sjansen for at "hold up" overskygger kostnadsgevinsten, slik at man bør holde fast ved å produsere tjenesten selv. Den andre løsningen på "hold up" - problemet, som er særlig aktuell dersom problemet er bare middels stort, er å basere seg på langsiktige og delvis uutalte kontrakter med leverandørene, og fortsette samarbeidet med de som viser seg tilliten verdig. Dersom det er aktuelt å fortsette samarbeidet over lang tid, kan leverandøren se seg tjent med å la være å utnytte "hold up" - situasjonen, også av hensyn til sitt totale renommé i bransjen. Dette er en modell som er særlig kjent fra Asia, der tette og langsiktige leverandørnettverk basert på gjensidig tillit gjør det mulig for bestillere å høste kostnadsgevinstene ved å sette ut produksjonen av tjenester, uten å behøve å frykte og bli utnyttet av leverandører de har bundet seg til. Systemet forutsetter at konkurransen om oppdrag begrenses ved inngåelse og fornyelse av kontrakter, siden kontinuitet i relasjonen er en forutsetning for at renommé skal virke som en disiplinerende faktor. Det er også en fordel dersom samfunnet disponerer såkalt sosial kapital i form av utstrakt gjensidig tillit. Siden Norge skårer høyt på slik tillit i internasjonale sammenligninger, skulle forholdene ligge til rette for bruk av denne typen nettverk.

Vest-Europa og Norge praktiserer et strengt regelverk ved offentlige innkjøp. Innkjøp på over 1.5 millioner skal ut på anbud i EU/EØS - området, mens anskaffelser som overskrider 200 000 skal foretas ved åpen eller begrenset anbuds-konkurranseløsning eller konkurranse ved forhandlinger. Et slikt regelverk sikrer maksimal konkurranse ved inngåelse av kontrakter, og gir nye virksomheter anledning til å etablere seg. Dette kan redusere kostnader gjennom at firmaer som tar i bruk ny og kostnadsbesparende teknologi får slippe til, samtidig som konkurransens disiplinerende effekter får virke. Systemet er neppe like effektivt når det gjelder å etablere bestiller/leverandør - relasjoner som er så langsiktige at de kan utvikle effektive transaksjoner i de tilfeller hvor det foreligger fare for "hold up".

Sagt på en annen måte: Anbudssystemet slik det nå praktiseres aktualiserer et dilemma mellom produksjonskostnader og transaksjonskostnader. Systemet kan disiplinere leverandører til å velge billige måter å produsere på. Men dersom bestiller må gjennomføre investeringer som binder vedkommende til leverandøren, kan det oppstå store kostnader til forhandlinger, skriving av kontrakt, nye forhandlinger og sanksjonering av kontrakten. Forutsigbarheten i rettssystemet er ikke tilstrekkelig til å forebygge slike kostnader, siden rettsprosesser kan være tidkrevende og kostnadstunge. I verste fall kan bestiller vegre seg mot å inngå i en transaksjon overhodet.

Dette dilemmaet gjenspeiler den ambivalens som knytter seg til nettverk og langsiktige forbindelser. På den ene siden kan nettverk være effektive for å utvikle tillit på en måte som rettsapparatet har vanskelig for å oppnå, blant annet ved at nettverk lar leverandørers renommé få anledning til å spille en viktig disiplinerende rolle. På den annen side kan nettverk gi grobunn for favorisering, forfordeling og i verste fall korrupsjon. Et detaljert anbudssystem forebygger nettverkens negative aspekter, men gjør det samtidig vanskelig å utnytte deres verdiskapende effekter.

Innovasjon og nyskaping

Så langt har utsetting av tjenesteproduksjon blitt diskutert som en måte å øke kostnadseffektiviteten på. En annen vinkling er hvilke virkninger utsetting vil ha på virksomhetens evne til nyskaping og innovasjon. Etter som tjenesteproduksjon skal tilpasse seg skiftende og mer varierte brukerbehov, vil innovasjonsevne bli en viktigere forutsetning for brukerretting.

Mye tyder på at effekten av tjenesteutsetting kan være forskjellig, avhengig av om

det dreier seg om fornyelse av hele eller deler av et produksjonskonsept. Et eksempel er fjernsynsprogrammer. Ideer til nyskapende fjernsynsproduksjon oppstår ofte gjennom uformell og ikke planlagt kommunikasjon mellom eksempelvis teknikere, journalister, regissører og programledere. Sjansen for at dette skal skje er større dersom virksomheten er fysisk integrert slik at ulike yrkes- og faggrupper omgås hverandre på ikke planlagte måter. Derimot kan fjernsynsstasjoner som spesialiserer seg om visse deler av produksjonen mens øvrige elementer er satt ut til underleverandører være svært effektive og dyktige på sine spesialområder. Problemstillingen ble aktualisert da TV 2 feiret ti år for kort tid siden. Medieforskere som sammenlignet NRK med TV 2 konkluderte med at NRK var best på egenproduserte og nyskapende programmer, mens TV 2 var best på sending og pakking av programmer skapt av andre. Dette gjenspeiler at NRK er en integrert mediebedrift, mens TV 2 benytter seg av et større antall produksjonsselskaper og innkjøp av ferdiglagede programmer.

Når er det mest hensiktsmessig å sette ut produksjon?

Utsetting av produksjon ser ut til å bidra mer til kostnadseffektivitet jo større markedet for den aktuelle leveransen er, jo hyppigere transaksjonene gjentar seg slik at leverandøren kan høste stordrifts- og læringsgevinster, jo sterkere konkurranse det er mellom leverandører slik at markedets motivasjons- og disiplinerings-egenskaper får virke, jo mindre transaksjonen medfører investeringer som binder bestiller til leverandør, og jo mer påtrengende innovasjon og forbedring av deler av tjenesten er, sammenlignet med endringer i hele produktkonseptet.

Styring, delegering og desentralisering

4.1 Forutsigbarhet og fleksibilitet

Organiseringen av offentlig virksomhet bygger på ulike og delvis motstridende prinsipper. Evnen til å gjennomføre politiske vedtak, fordele bevilgninger, normere gjennom regler og forskrifter, fastsette økonomiske rammer, og utvikle prinsipper for kontroll og sanksjonering av virksomhet, tilsier normalt sentrale beslutninger. Dette er nødvendig for å oppfylle krav om likebehandling, og foreta helhetlige konsekvensvurderinger av vedtak og tiltak. Samtidig tilsier hensynet til forutsigbarhet for brukerne en viss stabilitet i regelverk og styringsprinsipper. Slik forutsigbarhet er også viktig for å gjøre rasjonell administrasjon og saksbehandling mulig. Sentralisering og regelverk er forenlig med brukerretting i den grad det fremmer ønsket likebehandling og forutsigbarhet. Brukerretting er dermed ikke uforenlig med bruk av byråkratiske mekanismer i styringen av offentlig virksomhet.

Samtidig kan andre hensyn tilsi at organiseringen åpner for fleksibilitet, og utstrakt bruk av delegering og desentralisering. Brukerne blir mer bevisste sine individuelle ønsker og behov, og disse kan lettere imøtekommes ved å treffe flere vedtak og yte mer tjenesteyting nær brukerne. Dermed er det nødvendig å delegere og desentralisere beslutningsmyndighet. Delegering og desentralisering er også viktig for å utnytte medarbeidernes kompetanse, og for å utforme varierte løsninger og tilbud tilpasset forskjeller i lokale forhold. Offentlig ansatte har ofte høy spesialutdanning og viser stort engasjement for sitt fag og sitt yrke. Mange vil vite mer enn sine overordnede om hvilke løsninger som er mulige og hensiktsmessige. Dersom ansattes mulighet til å utøve skjønn er innsnevret vil det offentlige ikke greie å nyttiggjøre seg denne kompetansen fullt ut. Samtidig risikerer mange ansatte å bli lite motiverte i arbeidet sitt. For sterk styring ovenfra kan føre til at medarbeiderne har for mye oppmerksomhet rettet oppover mot sine overordnede, og for lite utover mot sine brukere. En viss styring ovenfra er nødvendig - det følger av behovet for å innrette virksomheten i samsvar med politiske føringer og regelverk, blant annet ved tildeling av ytelser til befolkningen. Imidlertid er sentralisering sannsynligvis bedre ivaretatt enn lokale behov i den måten det offentlige tradisjonelt har vært organisert på. Dette gjør det i så fall mer presserende å stimulere til desentralisering og delegering, enn å sikre tilstrekkelig sentralisering.

Den klassiske forvaltningsmodellen

Den tradisjonelle og sentraliserte forvaltningsmodellen, der mye av saksbehandlingen og tjenesteytingen følger av detaljert normering på departementalt hold, der sentrale nivåer og til syvende og sist statsråden har direkte instruksjonsmyndighet overfor underliggende nivåer, og der klagebehandling til syvende og sist ble avgjort i departementet, gir stor politisk innflytelse på virksomheten. Ansvarsforholdene er ryddige i den forstand at statsråden, som står ansvarlig overfor Stortinget for alle beslutninger og hendelser på sitt forvaltningsområde, har tett kontakt med og direkte instruksjonsrett overfor etatsledere og lokal saksbehandling. Den klassiske forvaltningsmodellen er derfor ryddig i måten forholdet mellom politiske innflytelse og ansvar er organisert på.

Etter som antall saker vokser, saksområdene blir mer mangfoldige, og behovet for lokal variasjon og nyskapning tiltar, viser imidlertid den klassiske styringsmodellen tegn til overbelastning. Sakene kan hope seg opp i departementene. Vedtak kan la vente på seg. Klagesaker kan bli gjenstand for stor offentlig oppmerksomhet, og press utenfra kan føre til at enkelte saker blir tatt ut av køen og gitt spesiell oppmerksomhet. Politisk ledelse må engasjere seg i mange enkelt saker under stort tidspress, og i noen tilfeller kan dette føre til at det blir tatt beslutninger uten at konsekvenser og presedens er tilstrekkelig utredet på forhånd. Dersom det oppstår mistanke om forskjellsbehandling og vilkårlighet, og evne til lobbyvirksomhet og medieoppmerksomhet påvirker saksutfallet, kan dette svekke troverdigheten og autoriteten til myndighetenes saksbehandling.

En annen utfordring med departemental sentralisering er rolleblanding. Ett og samme departement kan ha ansvar både for næringsvirksomhet, regulering, konsesjoner, klagebehandling og tilsyn. Samme departement kan sette tjenester ut på anbud, samtidig som virksomheter de selv eier deltar i anbudskonkurransen. Dette kan svekke departementets troverdighet som anbudsadministrator. I noen tilfeller behandler departementene klager mot virksomheter de selv eier. Det gjelder eksempelvis Kultur- og kirke departementet som på den ene siden eier NRK, og samtidig skal behandle klager på enkelte former for vedtak som gjelder denne institusjonen. Eksempelvis har det hendt at Statens medieforvaltning har ilagt NRK en bot for brudd på sponssoreglene, som NRK har klaget inn for departementet. Dette kan sette departementet i en vanskelig situasjon. Som eier er det vanskelig å omgjøre vedtaket i NRKs favør selv når dette vurderes som korrekt i forhold til regelverket. Et slikt vedtak vil lett oppfattes som at departementet favoriserer egen institusjon.

Delegering, desentralisering og indirekte styring

På slutten av 1980 - tallet startet en prosess som fortsatt pågår, og som kjennetegnes av delegering, desentralisering og innføring av nye styringsprinsipper. Disse kommer dels til erstatning for, og dels som et supplement til den klassiske departementale forvaltningsmodellen. Prosessen kjennetegnes av flere parallelle løp.

- *Delegering innenfor forvaltningshierarkiet.* Delegering betyr å overføre myndighet til å opptre på andres vegne. Myndigheten kan trekkes tilbake, og den som delegerer har fortsatt mulighet til å instruere lokale enheter. Delegerende instans beholder også ansvaret, og delegering innen et forvaltningshierarki fritar ikke statsråden fra sitt ansvar overfor Stortinget. Hensikten med delegering, blant annet gjennom mål- og resultatstyring, er å gi lokale enheter større mulighet til å påvirke hvordan de vil utføre sine oppdrag. Friheten til å tilpasse aktiviteter til brukernes behov, og til å utnytte medarbeidernes kompetanse, blir større. Mange småsaker gjør det også vanskelig for et departement å kunne vie tilstrekkelig oppmerksomhet til rollen som sekretariat for politisk ledelse. Frigjøring av tid til denne funksjonen, som departementene i økende grad ser på som sin viktigste oppgave, er i mange tilfeller den viktigste årsaken til at oppgaver overføres til direktorater og etater. Delegering fører til at styring i mindre grad skjer ved detaljert instruksjon, og mer gjennom budsjettproposisjon, tildelingsbrev, bestilling av resultater, aktivitetsbasert finansiering, og horisontale kunnskapssystemer som kan samordne lokal saksbehandling.
- *Uavhengige forvaltningsorganer.* Desentralisering innebærer å overføre myndighet til å opptre på egne vegne. Såkalte uavhengige forvaltningsorganer avskjærer statsrådets og departementets instruksjonsrett i enkeltsaker. Uavhengigheten forankres ved at Stortinget bestemmer i plenum eller i lovs form at et forvaltningsorgan helt eller delvis skal være unndratt fra Regjeringens eller departementets instruksjons- og organisasjonsmyndighet. Politisk styring av slike organer skjer gjennom instruksjonsrett i nærmere spesifiserte saker, oppnevning av nemnder, lover og forskrifter, etatsmøter og budsjetttildelinger.
- *Selvstendige rettssubjekter.* Selvstendige rettssubjekter har myndighet til å opptre på egne vegne. I motsetning til delegering, der overordnet organ beholder ansvaret for den lokale virksomheten, innebærer desentralisering at også

ansvaret for virksomheten overføres. Slike virksomheter kan være organisert som statsaksjeselskaper, statsforetak, særlovsselskaper, helseforetak eller stiftelser. Organisasjonsformen avhenger av virksomhetens art, av hvorvidt virksomheten styres etter bedriftsøkonomiske kriterier, av i hvor stor grad det skal tas samfunnsmessige hensyn, og av om virksomheten er pålagt å utføre samfunnsoppgaver med bestemte krav til kvalitet. Direkte styring av selskapene skjer gjennom eierstyring i form av styreoppnevning, vedtekter, formål, generalforsamling/foretaksmøte, og gjennom regelmessige kontaktmøter. Det varierer fra sektor til sektor i hvilken grad de ulike styringsmekanismene benyttes.

- *Indirekte styring og regulering.* Staten kan styre virksomheter indirekte gjennom tilsyn, konsesjoner, markedsregulering, kjøp av tjenester for å opprettholde tilbud på områder som ikke kan drives forretningsmessig, bruk av insentiver i form av blant annet aktivitetsbasert finansiering, og kontraktsstyring. Indirekte styring av virksomheter har blitt mer vanlig på bekostning av direkte instruksjon i løpet av de siste ti - femten år. Dette innebærer ikke nødvendigvis at muligheten for politisk innflytelse blir mindre, men at den utøves gjennom fastleggelse av rammebetingelser som lokale enheter må tilpasse seg. Dette åpner for lokalt initiativ og lokal variasjon i tilpasninger. Overgang til mer indirekte styring er en forutsetning for delegering og desentralisering.

4.2 Delegering innen forvaltningshierarkier

Mål- og resultatstyring

Mål og resultatstyring har siden slutten av 1980 - tallet vært pålagt brukt i forvaltningsstyrte enheter i staten. Prinsippet går ut på at overordnet instans, som ofte er et departement, bestiller resultater og aktiviteter fra en underliggende enhet. Samtidig gis den lokale enheten stor frihet til selv å avgjøre hvordan målene skal nås og aktivitetene skal utføres. Relasjonen mellom overordnet og underordnet instans tar form av en intern leveranse, og styringsmetodikken har felles trekk med kontraktsstyring. Mål- og resultatstyring har vært den vanligste måten å delegerer på innen forvaltningshierarkier. En annen metodikk er å opprette forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Dette brukes blant annet overfor universiteter og høyskoler, som har fått økt økonomisk frihet til å opprette underenheter og skaffe seg egne inntekter.

Når bestilling av resultater og aktiviteter skal erstatte instruksjon må sentrale instanser opptre på nye måter overfor sine underliggende enheter. Det kreves bestillerkompetanse og andre kontaktformer. Etatsstyringsmøter dreier seg mer om overordnede politiske og økonomiske rammer, og mindre om spesifikke oppgaver og stillinger. Bestillingene skjer gjennom budsjettproposisjon og tildelingsbrev, og gjennom styringsdialoger der representanter for foresatt og undergitt instans utveksler informasjon og foretar avklaringer og presiseringer seg i mellom.

For å sikre underliggende enheter tilstrekkelig selvstendighet har det parallelt med innføring av mål- og resultatstyring blitt gjennomført en rekke supplerende reformer. Økonomistyringen har i økende grad blitt konsentrert om mål for virksomhetens aktivitet, og virksomhetene har fått økt frihet til å disponere driftsbevilgningene, blant annet personalressursene, ved at stilingshjemmelsystemet er blitt opphevet. Det er gitt økt lokal myndighet i personal- og lønnspolitikken. For å skape økt energi rundt måloppnåelsen har det også blitt innført aktivitetsbasert finansiering. Det gjelder eksempelvis i utdanningssystemet, der deler av universiteters og høyskolers bevilgninger er basert på stykkprisfinansiering knyttet til hvor mange studiepoeng som produseres. Slike finansieringsformer sameksister normalt med rammefinansiering av aktiviteter som er vanskelige å tallfeste, og øremerkede tilskudd til oppgaver som myndighetene vil forsikre seg om blir utført.

Måling og vridningseffekter

Noen resultater og aktiviteter er lettere å tallfeste enn andre. Disse har lett for å få mest oppmerksomhet, og dermed skapes såkalte vridningseffekter. Faren for dette er særlig stor dersom det aktivitetsbaserte finansieringssystemet gir økono-

misk uttelling på lett målbare resultater, mens mer diffuse mål rammefinansieres. Siden det ofte vil være lettere for en lokal enhet å styrke sin økonomi ved å øke produksjonen av tjenester som stykkprisfinansieres, enn det vil være å oppnå høyere rammefinansiering gjennom ordinære budsjetter, gir dette et sterkt insentiv til å fokusere mest på aktiviteter som gir økonomisk uttelling. I verste fall kan det friste lokale enheter til å manipulere selve rapporterings- og målesystemet, slik det har vært enkelte eksempler på i helsevesenet.

Konsekvensen av vridningseffekter behøver ikke være at mål- og resultatstyring kombinert med aktivitetsbasert finansiering bør unngås. Det kreves imidlertid at overordnede instanser fører en tett dialog med lokale enheter der resultatforventninger gjøres mest mulig tydelige. Det må avholdes jevnlig styringsmøter hvor lokale og sentrale enheter utveksler informasjon og foretar evalueringer av måloppnåelsen, også og kanskje særlig på områder som ikke inngår i systemet for aktivitetsbasert finansiering. På denne måten kan administrative prosesser og jevnlig styringsdialog veie opp for mulige vridningseffekter.

Lokal handlefrihet

Mål- og resultatstyring krever at lokale enheter har selvstendighet til å velge de midler som er adekvate for målene. Samtidig kommer det pålegg om politiske prioriteringer av saksområder i budsjettproposisjonen, og noen ganger går disse sammen med øremerkede tilskudd. Tildelingsbrevet fra departementet kan inneholde detaljerte instruksjoner om ressursbruk og aktiviteter. Noen underliggende enheter får tildelingsbrev fra flere departementer, uten at brevene har blitt tilstrekkelig koordinert. Gitt politikkenes legitime behov for å påvirke prioriteringer og saksutfall er slike instruksjoner ikke til å unngå. Mye kan allikevel tyde på at tildelingsbrev og budsjett dokumenter i mange tilfeller bør åpne for større lokal handlefrihet for å virkeliggjøre intensjonene med mål- og resultatstyring.

Forutsigbarhet

Målene som lokale enheter styres og styrer etter bør være forutsigbare. Dette er nødvendig for å kunne arbeide grundig, analytisk og helhetlig med handlingsplaner og kompetanseutvikling. Forutsigbarheten kan imidlertid undermineres av stadige skiftninger i den politiske dagsorden. Problemet ser ikke ut til å ligge så mye i at forvaltningens styringsmål skifter, som i at det stadig dukker opp enkeltsaker som stjeler oppmerksomhet og energi. I et dynamisk mediesamfunn er det neppe til å unngå at forvaltningen stadig blir "brydd" med enkeltsaker. Dette kan også gjøre forvaltningen oppmerksom på uønskede effekter av gjeldende praksis. Samtidig bør det være en balanse mellom det politiske systemets behov for politisk påvirkning av saksbehandlingen, og forvaltningens anledning til å få arbeide målrettet og rasjonelt med sakene. De senere års utvikling, der Stortinget i økende grad instruerer Regjeringen, og der Stortinget gjennom åpne høringer av embetsverk, og krav om innsyn i forvaltningens interne arbeidsdokumenter, involverer seg direkte i saksbehandling, kan svekke denne balansen. Et funksjonelt grensesnitt mellom Stortingets instruksjons- og kontrollvirksomhet på den ene siden, og forvaltningens arbeid på den andre siden, er en forutsetning for effektiv mål- og resultatstyring. Problemet er ikke at målene med jevne mellomrom skiftes og justeres; det er en del av politikkenes vesen. utfordringen ligger i å hindre at dette skjer på uforutsigbare måter gjennom "enkeltsakenes tyranni".

I litteraturen har man vært opptatt av såkalte "Sovjet - mekanismer" eller "Ratchet - effekter". Begrepet "Sovjet - mekanisme" henspiller på praksisen i den sovjetiske planøkonomien med å sanksjonere bedrifter som oppnådde de mål de var tildelt i plandokumentene med høyere krav i neste periode. Resultatet ble utstrakt spill mot systemet, der bedriftene ble påpasselige med å ikke overoppfylle kravene.

I Norge har det tidligere vært tilløp til en tilsvarende praksis ved at mange lokale enheter har vært kjent for å være påpasselige med å bruke opp alle ressurser de var tildelt på budsjettet, for å unngå at innsparinger i ett år ble brukt som begrun-

nelse for å tildele strammere budsjetter året etter. Det er gjennomført budsjettreformer for å motvirke en slik praksis. Det er blitt lettere å overføre deler av driftsbudsjettet til neste års budsjett, og skillet mellom lønns- og andre driftsutgifter er opphevet. Enkelte forvaltningsorganer har fått særskilte fullmakter. Dette innebærer blant annet en mulighet til å drive nettobudsjettering. Stortinget fattet budsjettvedtak om omfanget av statens bidrag, mens inntekter og utgifter ut over dette kan fordeles på drift og investeringer gjennom lokale beslutninger.

Nye politiske prioriteringer i statsbudsjettet kan oppleves som lite forutsigbare lokalt, og skape vansker med gjennomføring av investeringsplaner, effektivisering og omorganisering. Eksempelvis er forsvarets investeringsprosjekter ofte langsiktige - blant annet strekker fregattprosjektet seg utover ti år. Dette reiser et vanskelig dilemma. Politiske myndigheter må ha frihet til å endre sine prioriteringer i samsvar med blant annet regimeskifter og demokratiske valg. Samtidig kan dette føre til at den politiske risikoen ved å gjennomføre viktige investeringer oppleves lokalt som for stor. Diskusjonen om å innføre ordninger med flerårige budsjetter springer ut av et ønske om å gi lokal forutsigbarhet større tyngde i dette dilemmaet. Når enkelte statsaksjeselskaper har blitt privatisert helt eller delvis er det fordi kapitalmarkedet kan være lettere tilgjengelig og mer forutsigbart når det gjelder investeringsrisiko, enn politiske budsjettprosesser.

"Silo - syndromet"

"Silo - syndromet" henspeiler på at mål- og resultatstyring fører til at mye oppmerksomhet og energi rettes vertikalt og oppover mot overordnede. Andre avdelinger og andre virksomheter blir mindre påaktet. Brukere og annen utadrettet aktivitet kan også få lite oppmerksomhet. Mål- og resultatstyring praktiseres gjennom en "top down" og hierarkisk nedbrytning av mål og resultatkrav. Systemet er tydelig på myndighet, ansvar og rapporteringsveier, og det setter klare rammer for den lokale aktiviteten. Ulempen er at det i liten grad oppmutrer til å utveksle informasjon, erfaringer og kompetanse på tvers. Ulike avdelinger kan velge ulike systemløsninger og dermed forsterke silo - tenkningen. Eksempelvis hadde Forsvaret 581 ulike forvaltningssystemer før det har blitt laget ett integrert system i forbindelse med Forsvarsreformen.

For å skape mer horisontal kompetanse- og erfaringsutveksling, og for å gjøre saksbehandling og tjenesteyting mer uavhengig av overordnede regler, har det blitt foreslått å supplere mål- og resultatstyring med normstyring "bottom up". Tanken er å utvikle IT - systemer der medarbeidere som behandler en bestemt sak skal kunne undersøke hvordan tilsvarende saker har blitt løst andre steder. Fordelen med et slikt system er at den praksis og de normer som etter hvert vil avleire seg er avledet av den skjønnsutøvelse som finner sted i dialogen mellom saksbehandlere og brukere. Dette vil i tillegg til å være en effektiv form for deling av lokale virksomheters kompetanse, og bidra til å gjøre saksbehandlerpraksisen mer brukerrettet, sammenlignet med et system som er ensidig innrettet mot å imøtekomme forventninger og regler fra overordnede instanser. Faren med et "bottom up" - basert normsystem for skjønnsutøvelse er imidlertid at det kan komme i utakt med økonomiske rammer og borgerplikter fastlagt gjennom politiske vedtak og prioriteringer. Lokale enheters "portvokterrolle" i forhold til offentlige ytelser og tilskudd kan bli svekket eller praktisert ute av takt med politiske føringer. Eksempelvis har studier av kommunal sosialhjelp vist at praksis for tildeling av ytelser er preget av yrkesutøvernes faglige ideologi og personlige holdninger. Det er ikke gitt at disse samsvarer med politiske mål for tjenesten.

Brukt sammen med mål- og resultatstyring kan imidlertid et normsystem føre til en bedre avveining av brukeres behov og ønsker, slik disse møter lokale forvaltningsenheter, med overordnede politiske rammer og føringer, slik disse gir brukerne både rettigheter og plikter.

4.3 Uavhengige forvaltningsorganer

Det er en vekst i antallet forvaltningsorganer som er helt eller delvis uavhengig av departementet i sin behandling av enkeltsaker. Økningen skyldes særlig en økende bruk av uavhengige klagenemnder. For eksempel har Samferdselsdepartementet avskåret sin instruksjonsrett over Post- og teletilsynet i første-hånds klagebehandling. Det var i 2003 førtiåtte uavhengige klagenemnder på nasjonalt nivå.

Politisk styring av enkeltavgjørelser er en legitim del av demokratiet. Samtidig kan en for stram politisk regissering svekke saksbehandlingens troverdighet hos befolkningen. Det kan oppstå tvil om den faglige habiliteten i saksbehandlingen, og sås mistanker om utilbørlig forskjellsbehandling og favorisering. Dette kan eksempelvis ramme tilsynsvirksomhetens og klagebehandlingens legitimitet. Formålet med å opprette uavhengige forvaltningsorganer er å gjøre det mest mulig tydelig når det utøves politikk, og når det utøves en mer faglig basert saksbehandling. Uavhengighet kan også bidra til å skjerme enkeltvedtak fra den vilkårlighet og uheldige presedensvirkning som kan følge av politiske beslutninger tatt under stort tids- og mediepress.

Uavhengige forvaltningsorganer er ikke skjermet fra all politisk styring. Organene kan påvirkes ved lovregulering, ved å opprettholde instruksjonsmyndighet for saker med bestemte egenskaper, ved å la departementet beholde omgjøringsadgang, ved å styre gjennom budsjetttrammer, ved å angi overordnede politiske føringer og standarder for kvalitet, og ved å avholde etatsstyringsmøter der overordnede problemstillinger knyttet til fag- og politikkområdet har stor plass.

Utlendingsdirektoratet (UDI) er et eksempel på et uavhengig forvaltningsorgan. Den politiske styringen skjer gjennom Utlendingsloven, internasjonale forpliktelser og forskrifter. UDI fatter vedtak innenfor gjeldende politikk. Statsråden er avskåret fra retten til å instruere i enkeltsaker, men kan instruere i saker som angår utenrikspolitiske forhold eller som vedrører rikets sikkerhet. Det kan også instrueres om prioritering av saker, og praksis kan påvirkes gjennom lov og forskrift.

Det dukker stadig opp enkelttilfeller som setter UDIs uavhengighet på prøve. Utlendingsfeltet preges av mange kontroversielle enkeltsaker med stor medieoppmærksomhet, og stort press på politikere om å gripe inn og omstøte vedtak. For å etablere en brannmur mot slik inngripen er klagebehandling lagt til Utlendingsnemnda (UNE), som er en uavhengig klagenemnd. Også klagenemndas selvstendighet kommer tidvis i klemme mellom politikk og uavhengig saksbehandling. Eksempelvis var reglene for klagebehandling slik utformet at det ikke var mulig å klage på innvilgede søknader, men bare på avslag. Dermed var det vanskelig for politikerne å korrigere det som eventuelt ble oppfattet som en for liberal praksis. Til sammen førte det store innslaget av uavhengig saksbehandling på utlendingsområdet til at det kom en regelendring som gir statsråden anledning til å gi generelle instruksjoner også for behandling av enkeltsaker.

Utlendingssaker illustrerer dilemmaet mellom ønsket om politisk kontroll og detaljstyring med enkeltsaker på den ene siden, og behovet for faglig uavhengighet på den annen. Politisk detaljstyring er umulig i komplekse saksfelt med mange saker, og vil føre til overbelastning og vilkårlighet i det politiske systemet. På den annen side har alle enkeltsaker folkestyret og demokratiske prosesser som sin ytterste kilde til legitimitet, og saksbehandlingen må derfor forholde seg til politiske føringer. Mye tyder på at det ikke finnes entydige kriterier for å sette et hensiktsmessig balansepunkt mellom disse hensynene. Hva som er en fornuftig praksis varierer på tvers av sakstyper, og formes gjennom fortløpende dialog mellom forvaltningssenheter og politisk ledelse i departementene.

Uavhengige forvaltningsorganer kan også bidra til et klarere skille mellom statlige roller som rådgiver, tjenesteprodusent, eier og tilsyn. Dersom et tilsyn

leverer rådgivningstjenester til en bedrift som det utfører kontroll med, kan det føre til at rollen som rådgiver smitter over på måten tilsynsfunksjonen utføres på. Uten å drive sammenligningen for langt er dette en analog situasjon til revisorselskaper som gir råd til de samme bedriftene som de reviderer. Det tidligere helsetilsynet hadde både veilednings- og tilsynsoppgaver. Nå er dette skilt fra hverandre og lagt til henholdsvis helse- og sosialdirektoratet og helsetilsynet.

Det kan også oppstå en rollekonflikt dersom det føres tilsyn og kontroll med en bedrift som eies av det samme departementet som tilsynet er underlagt. En slik kombinasjon av nærings- og tilsynsoppgaver i samme departement kan svekke tilsyns- og kontrollfunksjonens tillit og troverdighet i offentligheten. En løsning på denne rollekonflikten har vært å samle statens eierskap og næringsinteresser i et annet departement enn det som har ansvar for tilsynsvirksomheten. Troverdigheten til en slik modell kan imidlertid svekkes av muligheten for samordning innen regjeringskollegiet. Opprettelse av uavhengige forvaltningsorganer til å forestå tilsynsvirksomheten kan representere en mer troverdig atskillelse.

Opprettelse av uavhengige forvaltningsorganer fritar statsråden for parlamentarisk ansvar for behandlingen av enkeltsaker. Sektoransvaret på området gjelder imidlertid fortsatt. Selv om statsråden ikke kan ansvarliggjøres og instrueres i enkeltsaker, kan vedkommende allikevel holdes politisk ansvarlig for hvordan saksområdet som helhet utvikler seg.

4.4 Selvstendige rettssubjekter

I løpet av de siste ti årene har mange statlige virksomheter som produserer varer og tjenester blitt fristilt og gjort til selvstendige rettssubjekter. Dette gir selskapene ansvar for egen økonomi, og selskapsrettslig ansvar er noe annet enn forvaltningsrettslig ansvar. Statsaksjeselskap og statsforetak kan gå konkurs. Dette gir den lokale ledelsen et totalansvar for økonomien og driften. Samtidig kan resultatene få rettslige konsekvenser. Det blir mindre å vinne på å forsøke å påvirke selskapenes beslutninger ved å mobilisere gjennom politiske kanaler. Samtidig kan endringer og omstillinger gjennomføres raskere. De som sitter med ansvaret er de samme som har myndighet til å treffe beslutninger. Ledelsen behøver ikke klarere like mange beslutninger med overordnet myndighet, selv om det er viktig å ha politisk ryggdekning i store saker. Muligheten for raske tilpasninger regnes av mange foretaksledere som en av de viktigste fordelene med selskapsformen.

Ved å opprette aksjeselskaper innen virksomheten kan selskapsrettslig ansvarliggjøring også benyttes også internt. Denne modellen ble hyppig brukt i Telenor på 1990 - tallet. Interne aksjeselskaper fikk fullt forretningsansvar, også for bunnlinjen, og hadde frihet til å gjennomføre kjøp og salg, og til å foreta nedbemanninger og nedleggelse. Konsernledelsen valgte å koordinere og intervensere minst mulig, slik at selskapet kunne utvikle seg organisk i takt med markedet innenfor de ulike forretningsområdene.

Opprettelse av selvstendige rettssubjekter skaper også et bedre samsvar mellom statsråders myndighet og ansvar. Forvaltningsmodellen gir statsråden ansvaret for virksomhetens forretningsmessige drift, samtidig som vedkommende i praksis har begrenset mulighet til å øve kompetent innflytelse på denne. Ved fristilling begrenses statsrådets ansvar, og dette skaper et mer håndterbart sammenfall med vedkommendes myndighet.

De selvstendige rettssubjektene kan organiseres på ulikt vis.

Statsaksjeselskaper

Statsaksjeselskaper eies 100 prosent av staten, og drives etter aksjeloven og dens særbestemmelser for statsaksjeselskaper. Særbestemmelsene dreier seg blant annet om at Kongen i statsråd kan overprøve bedriftsforsamlingens vedtak om investering-

er av betydelig omfang, og om rasjonaliseringer og omlegginger som vil ha store konsekvenser for arbeidsstyrken eller vesentlige samfunnsmessige hensyn.

Statsaksjeselskaper er den vanligste organisasjonsformen for statlig eide selskaper. Eksempler er Avinor, NRK, Posten, NSB og Mesta. Organisasjonsformen betraktes som særlig relevant der bedriftsøkonomiske kriterier og konkurranse er en viktig del av rammebetingelsene for tjenesteytingen, og der samfunnsmessige hensyn og samfunnspålagte oppgaver kan ivaretas i tilstrekkelig grad gjennom eierstyring og fastleggelse av politiske og økonomiske rammebetingelser. Muligheten som selskapene har for å gå konkurs skaper tydelige ansvarsforhold og konsekvenser. Både den lokale ledelsen og tillitsmannsapparatet ansvarliggjøres i forhold til lokale resultater.

AS - modellen er velegnet i konkurranse. Den frie stillingen gjør det mulig å få til raske lokale endringer, og lovgivningen skaper tilnærmet like rammebetingelser for statlige og private foretak. Ved fravær av konkurransens disiplinerende effekter kan imidlertid selvstendigheten bli brukt til høye lederlønninger og tilsvarende privilegier uten at dette motsvares av økt effektivitet og måloppnåelse.

Flere statsaksjeselskaper har helt eller delvis fått private eiere. Det gjelder eksempelvis Statoil og Telenor. Dette gir selskapene eiere med annen kompetanse enn statens, og åpner aksess til finansmarkeder som både gir lettere tilgang til kapital og raskere signaler om hvordan selskapets disposisjoner vurderes i markedene. Hel eller delvis privatisering fører til at markedsrisiko erstatter politisk risiko når det gjelder tilgang på kapital.

Statsforetak

Statsforetak er organisert etter statsforetaksloven. Eksempler på statsforetak er Statskog. Flere statsforetak er nylig omdannet eller i ferd med å bli omdannet til statsaksjeselskaper; det gjelder blant annet Medinova og Statskraft.

Opprinnelig fantes det en bestemmelse om at staten hadde spesielt ansvar for statsforetakenes gjeld slik at disse ikke kunne gå konkurs. Dette ble ansett som viktig for å sikre ivaretagelse av samfunnspålagte oppgaver. Denne bestemmelsen er fjernet. Det diskuteres for tiden hvorvidt det fortsatt er behov for en egen selskapsform forskjellig fra statsaksjeselskapene i tilfeller hvor samfunnspålagte oppgaver utgjør en stor del av virksomheten, og hvor markedet er så sterkt regulert at konkurransen er begrenset.

Særlovsselskaper

Særlovsselskaper er organisert etter egne lover og med særskilte organisatoriske regler, slik tilfellet er med Vinmonopolet og Norsk Tipping. Selskapsformen brukes på områder som er spesielt og omfattende regulert, og der viktige sosiale og samfunnsmessige hensyn skal ivaretas. Et offentlig utvalg har foreslått å avvike særlovsselskap som organisasjonsform. Stor variasjon i selskapsmodeller bidrar til å skape rettslig usikkerhet, og gjør bruken av statselskapsformer uoversiktlig. Forslaget om avvikling gjelder ikke helse og høyere utdanning.

Regionale helseforetak

Regionale helseforetak er selvstendige rettssubjekter som er eid og finansiert av staten og regulert gjennom egen lov om helseforetak. Et viktig formål med denne reguleringen er å samle ansvaret for spesialisthelsetjenesten hos staten, og ansvarliggjøre styret og administrasjon i de regionale selskapene for organisering, drift og økonomi. Staten som eier utøver eierstyring gjennom foretaksmøtet, som er øverste myndighet i de regionale helseforetakene. I tillegg styrer staten i kraft av å være bevilgende myndighet og forvalter av spesialisthelsetjenesten. Dette skjer blant annet gjennom de årlige styringsbrevene. Styret og administrasjonen i de regionale helseforetakene har ansvaret for blant annet arbeidsdelingen mellom ulike enheter i regionen, antall underliggende helseforetak, og andre strukturelle forhold.

Stiftelser

Stiftelser er selveiende enheter og er som sådan ikke en del av staten rettslig sett. Stiftelser kan derfor ikke styres ved instruksjon eller eierstyring, men gjennom særskilt lovgivning, vedtekter, oppnevning av styremedlemmer, statlige tilskudd og kjøp av tjenester. De siste ti årene har det vært vanlig å unngå stiftelsesformen for virksomheter som har behov for omstillinger, eller der statlig styring er ønskelig av andre grunner. Stiftelser brukes derfor hovedsakelig for vitenskapelige og kulturelle institusjoner med stort behov for autonomi.

Valg av organisasjonsform

Hvilke av organisasjonsformene nevnt over som velges avhenger av innslaget av markedskonkurranse, av hvor viktig bedriftsøkonomiske hensyn er i driften, av om det aktuelle markedet er særlig regulert gjennom egne lover, av hvor omfattende samfunnsmessige hensyn og oppgaver virksomheten er pålagt, og av i hvor stor grad politiske formål kan ivaretas indirekte gjennom eksempelvis statlige innkjøp, kontraktsstyring og insentivordninger. I tillegg kan den teknologiske utvikling gjøre behovet for innovasjoner og raske omstillinger så viktige at behovet for selvstendighet er særlig stort, slik tilfellet er innenfor kringkasting. Internasjonale forpliktelser etter eksempelvis EØS-avtalen kan pålegge norske myndigheter å åpne for konkurranse og dermed også for organisasjonsformer tilpasset dette. EØS - avtalen har vært en viktig drivkraft bak fristillingen av statlige virksomheter.

Rolleklarhet

Et viktig formål med fristilling av tjenesteytende virksomheter er å oppnå rolleklarhet. Dette handler blant annet om å skape et tydelig skille mellom tilsyns- og kontrollmyndighet på den ene siden, og eierrollen på den annen side. Dersom begge roller er underlagt direkte instruksjonsmyndighet fra samme departement kan dette, slik det er påpekt flere steder i denne rapporten, svekke troverdigheten til særlig tilsynene. Imidlertid vil det ofte være ønskelig å gå lengre i atskillelse av disse rollene enn bare å gjennomføre organisatorisk fristilling. Eierstyring av statselskaper gir mulighet for politisk instruksjon fra den aktuelle statsråden gjennom generalforsamling/foretaksmøte. Ved å legge eierskap og tilsynsmyndighet til ulike departement tilstrebes klarere roller. Derfor har eierstyringen til en rekke selskaper blitt flyttet over til Næringsdepartementet som har status som et slags eierdepartement. Imidlertid vil statsråder arbeide i samme regjeringskollegium, slik at samordning av tilsyns- og eierrollen fortsatt vil være mulig på statsrådsplan. Dersom selskapet gjennomgår en delvis privatisering vil dette gjøre staten mindre enerådende, og skape mer troverdige skiller mellom statens roller. En slik løsning kan imidlertid være uønsket på områder der selskapet er pålagt viktige samfunnsoppgaver og ivaretagelse av viktige samfunnshensyn.

Styring av selvstendige rettssubjekter

Politisk styring av statens selskaper skjer gjennom eierstyring og bruk av alminnelig reguleringsmyndighet. Eierstyringen skjer hovedsakelig gjennom generalforsamling/foretaksmøte som består av ansvarlig statsråd. Her velges selskapenes styre, det treffes vedtak i enkeltsaker, og det gis retningslinjer og instruksjoner om alle saker som vedrører foretaket. Selskapene har i tillegg ofte vedtekter eller lovbestemmelser som pålegger dem å forelegge visse saker for generalforsamling/foretaksmøte. Eksempelvis har flere heleide statsaksjeselskaper en paragraf i vedtektene - ofte §10 - som pålegger dem å forelegge "alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning" for generalforsamling. I tillegg skal Stortinget ha en melding hvert annet år om utviklingen og planene for disse selskapene. Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av eierinteressene, og selskapenes håndtering av samfunnsinteresser, sektorpolitikk eller andre oppgaver som Stortinget har pålagt det.

Avinor AS kan illustrere hvordan styring av statsaksjeselskaper skjer i praksis. Selskapets formål er å drive 45 flyplasser med et gitt sikkerhets- og servicenivå. Sikkerheten overvåkes og kontrolleres av Luftfartstilsynet. Hvordan flyplassene

drives inne disse rammene er opp til selskapet. Imidlertid har Stortinget beholdt direkte styringsrett når det gjelder nedlegging av flyplasser, selskapets øvre låneramme, prising av tjenester til flyselskapene, og statlige kjøp av tjenester på regionnettet.

Muligheten for direkte politisk styring av statens selskaper er dermed betydelig, selv om de ikke lengre er del av et forvaltningshierarki. Det er allikevel en vanlig oppfatning at terskelen for direkte politisk styring er høyere overfor fristilte selskaper enn overfor underliggende forvaltningsenheter, og at formelle instruksjoner med basis i generalforsamling/foretaksmøte brukes i liten grad. Dette skyldes blant annet at mange av selskapene må tilpasse seg en markeds konkurranse som er regulert av EØS - avtalen og et delvis uavhengig konkurranse tilsyn. I noen sammenhenger arbeides det med å utforme såkalte vesentlighetskriterier. Disse skal angi hva slags saker som er vesentlige nok til å kreve politisk konsultasjon og eventuell politisk overstyring av styre og ledelse. Heller ikke instruksjon på uformelle måter ser ut til å være vanlig, selv om det foregår en fortløpende dialog og informasjonsutveksling mellom ledelsen for selskapene og statsråd/departement utenom generalforsamling/foretaksmøte.

Det er ulike synspunkter på hvilken rolle uformell kontakt og styring ved hjelp av "politiske signaler" skal ha. På enkelte områder holder man seg konsekvent til styring gjennom formelle vedtak på generalforsamling/foretaksmøte, siden dette gir utvetydige føringer fra eier til virksomheten. Politiske signaler kan tolkes på forskjellig vis og gjerne til eget beste, og dette kan skape forventningskonflikter senere. På den annen side hevdes det at uformell dialog mellom eier og virksomhet er viktig for at virksomhetens ledere skaffer seg politisk ryggdekning for de aktiviteter de gjennomfører utenom generalforsamlingene.

Jo mer de fristilte foretakene utfører viktige samfunnsoppgaver, jo oftere ser det ut til å oppstå spenningsforhold mellom ønsket om politisk styring av enkeltbeslutninger, og forventninger om å få drive virksomhetene på selvstendig basis innenfor gitte styringsrammer. Dette illustreres blant annet i helseforetakene. Når regionale helseforetak har utarbeidet forslag til strukturelle endringer i helsetilbudet i sin region for å oppfylle eiers forventninger om kostnadsbesparelser, oppstår ofte lokale motaksjoner med stor mediedekning rettet inn mot å påvirke statsråden til å overprøve helseforetaket gjennom instruksjonsvedtak i foretaksmøte. Det politiske presset både fra offentligheten og stortingsrepresentanter om å gripe inn i enkeltsaker kan være betydelig.

4.5 Indirekte styring og regulering

Delegering fører sammen med opprettelse av selvstendige rettssubjekter til at politisk styring gjennom forvaltningshierarkiet må suppleres med mer indirekte styrings- og reguleringsformer. Dette forsterkes av en økende vilje til å utnytte markeds konkurranse som et virkemiddel til å oppnå brukerretting og effektiv ressursutnyttelse. Felles for de indirekte styringsmidlene er at de retter seg mer mot å tilrettelegge rammebetingelser enn å diktere atferd, og er mer orientert mot å finne løsninger enn å utstede forbud og påbud. Overgang til mer bruk av indirekte styringsmidler betyr ikke nødvendigvis at politikken abdiserer, men at politisk innflytelse kanaliseres mer gjennom generelle styringsmidler enn gjennom politisk intervensjon i enkeltsaker.

Administrativ styring

Indirekte styring skjer blant annet gjennom lovgivning, forskrifter, konsesjoner og offentlige tilsyn. Lovgivningen ivaretar den overordnede politiske styringen, konsesjoner regulerer rettigheter og plikter knyttet til å operere i ulike markeder, mens tilsynene sørger for at private og offentlige aktører holder seg innenfor regler som er fastsatt i lover og forskrifter. Konsesjoner er blitt viktig i styringen av sektorer som har vært gjennom markedseksposering. Betingelsene kan variere fra enerett og plikt til å utføre en rekke samfunnsplågte oppgaver, til å regulere hvem som skal få rett til innpass på et marked, og forpliktelser knyttet til dette.

Tilsyn

Tilsyn får økende betydning som reguleringsmekanisme i desentraliserte samfunn med utstrakt bruk av markedsmekanismen. Tilsyn skal blant annet påse at politisk bestemte kvalitetskrav ivaretas. Det er valgt ulike løsninger på tilsynenes institusjonelle plassering. I noen tilfeller har tilsyns- og eierroller som tidligere lå til samme departement blitt skilt ved at tilsynet blir værende i departementet, mens eieransvaret flyttes. For eksempel er Post- og teletilsynet fortsatt knyttet til Samferdselsdepartementet, mens forvaltningen av eierskapet til Telenor er flyttet til Næringsdepartementet. For virksomheter som er formålsmessig nært knyttet til viktige samfunnsinteresser, slik tilfellet er for NRK, Statsnett og Posten Norge, ligger eieransvaret, det faglige ansvaret og tilsynsansvaret i samme departement. Selv om slik samlokalisering kan skape enkelte troverdighetsproblemer i forhold til offentligheten, muliggjør det en helhetlig ivaretagelse av viktige samfunns hensyn. Det statlige tilsynsansvaret overfor kommunene ivaretas av Fylkesmannen, som utfører både veiledende, rådgivende og kontrollerende oppgaver, blant annet i form av legalitetskontroll. Forslag fra fylkeskommuner om regionalisering går ofte sammen med et ønske om å overføre slike statlige tilsynsfunksjoner til regionale nivåer.

Tilsyn kan noen ganger komme i konflikt med overordnede politiske målsettinger. For det første kan de optimalisere kostnadsbruken på sitt område uten å ta hensyn til at dette kan gå ut over hvilke ressurser som er tilgjengelige for andre formål. Eksempelvis kan Luftfartstilsynet bestemme seg for å bruke et stort beløp til sikkerhetstiltak, selv om det ville vært en bedre total utnyttelse av ressursene å ha brukt mer av dem på trafikksikring av veiene. For det andre kan uavhengige tilsyn gjøre faglige vurderinger på sin sektor som ender opp med konklusjoner som strider mot eksplisitte politiske føringer på andre sektorer. Grensen mellom faglige og politiske vurderinger kan tidvis være vanskelige å trekke. Hvis tilsynene er uavhengige er det vanskelig å overprøve deres beslutninger selv om de bygger på vurderinger som er politiske i sin natur. For det tredje kan summen av tilsyn som optimaliserer ressursbruken på sine områder bli at totalkostnadene til tilsynsarbeid blir høyere enn det som er samfunnsmessig ønskelig ut fra en totalvurdering.

Markedsstyring

Økonomiske virkemidler er viktig i styringen av fristilte enheter. Dels brukes tradisjonelle virkemidler som fastleggelse av økonomiske rammer, avgifter, gebyrer og prisreguleringer, for eksempel maksimalpriser på enkelte teletjenester, og på transport av elektrisitet i strømmettet. I tillegg tas det i bruk virkemidler som spiller på markedsmekanismen, eksempelvis kjøp av tjenester på anbud. EØS har vært og er en pådriver i bruken av slike virkemidler.

Ved anbudskonkurranser kan det oppstå uklarhet om statens roller dersom det departementet som lyser ut anbudet, samtidig eier et statselskap som deltar i konkurransen. Det kan også være vanskelig å forhåndsdefinere forholdet mellom minstekrav til kvalitet og kostnader, og det kreves ofte et omfattende regelverk for å regulere anbudene. Samtidig er det på en del områder begrenset pågang av interessenter fordi infrastrukturen er skreddersydd til en tidligere monopolist. Det gjelder eksempelvis ved anbudsutlysning om å drive passasjertrafikk på jernbanenettet. I slike tilfeller er staten ofte henvist til å forhandle med den tidligere monopolisten.

Markedsstyring innebærer mer bruk av innsatsbasert finansiering. Eksempelvis er universiteters og høyskolars budsjetter knyttet til vektallsproduksjon og dokumentert forskning, mens somatiske sykehus betales i henhold til antall pasienter som behandles ved innleggelse. I begge sektorer brukes slik finansiering sammen med rammetilskudd. Innsatsbasert finansiering går ofte i spenn med fritt brukervalg av eksempelvis skole og sykehus. Et beslektet virkemiddel er insentivkontrakter. Eksempelvis har Samferdselsdepartementet inngått såkalte kvalitetskontrakter med flere av sine leverandører. Det stilles blant annet krav til transportselskapers punktlighet, og utbetales bonus når kravene oppfylles.

Endelig kjøper staten tjenester og gir økonomisk tilskudd til produksjon som ikke kan drives bedriftsøkonomisk lønnsomt, men som det allikevel er av samfunnsmessig interesse å opprettholde. Eksempelvis kjøper staten tjenester fra Posten Norge, Avinor og NSB for å opprettholde tilbud i distriktene. Slike kjøp av tjenester innebærer bruk av kontraktstyring.

Bruk av markedsinstrumenter skaper flere styringsutfordringer. Aktivitetsbasert finansiering kan gjøre det vanskelig for sentrale myndigheter å ha kontroll med totalkostnadene. Det er vanskelig å forutsi hvor stor aktiviteten vil bli, og dermed også hvor store beløp sentrale myndigheter må refundere. Dermed blir bevilgende myndigheters budsjettammer mer usikre. Aktivitetsbasert finansiering brukt sammen med rammetilskudd kan også føre til vridningseffekter; stykkprisindeerte tjenester kan få for stor oppmerksomhet på bekostning av de rammefinansierte. I sykehus kan kronikere og personer med diffuse lidelser bli skadelidende, mens grunnforskning kan få liten oppmerksomhet i universitets- og høyskolesektoren. For å forebygge slike vridninger er det viktig å finne fram til et godt forholdstall mellom aktivitets- og rammebasert finansiering, men kanskje enda viktigere, å sørge for kontaktmøter og eierstyring som bidrar til at samfunnsoppgaver og samfunnshensyn får tilstrekkelig oppmerksomhet i virksomhetene selv om de er rammefinansierte.

En annen avveining er knyttet til hvor stor del av tjenestene brukerne skal finansiere selv. Brukerfinansiering rasjonerer etterspørselen. Dette kan være nødvendig for å hindre overforbruk av offentlige tjenester, og bidra til at knappe ressurser brukes til å dekke de mest påtrengende behov. Egenandel på helsetjenester kan føre til at befolkningen reduserer sin etterspørsel etter lite viktig bistand. Dette kan frigjøre ressurser til helsetjenester med høyere prioritet. På noen områder, for eksempel skolegang og kvalifisering for arbeidsmarkedet, er det imidlertid lite formålstjenlig å rasjonere etterspørselen etter tjenestene; utfordringen er i stedet å få flest mulig til å benytte seg av dem.

Kontraktstyring krever en rekke avveininger, blant annet mellom kvalitet og kostnadskontroll. Fastpriskontrakter, der pris og kvalitet avtales på forhånd, gir god kontroll med kostnadene. Dersom kvalitetskravene er vanskelige å presisere tydelig i kontrakten, og dersom det i tillegg er vanskelig å måle og verifisere om avtalt kvalitet er levert, kan leverandørene øke sin fortjeneste ved å renonsere på kvaliteten, slik det finnes eksempler på fra enkelte private sykehjem. Offentlig fastsatte minstestandarder for kvalitet kan motvirke dette, men bidrar samtidig til å redusere fleksibiliteten i tjenestetilbudet til å tilpasse seg ulike lokale forhold og brukerønsker. Et alternativ er å bruke refusjonskontrakter, der leverandøren får betalt for alt nedlagt arbeid. En slik kontrakt gir ikke leverandøren like sterke insentiver til å renonsere på kvaliteten. Imidlertid kan kostnadene bli store. Leverandøren kan fristes til å levere overkvalitet. Når skadevirkningene av kostnadskutt på kvalitet er store, og det er vanskelig å skrive kvalitetskrav inn i kontrakten, gir produksjon i offentlig regi ofte bedre kvalitetskontroll enn det som er mulig å oppnå gjennom kontraktstyring. Ut fra slike betraktninger har det blitt antydnet at områder som utviklingsbistand, politi og forsvar bør produseres av det offentlige selv, mens renovasjon og rengjøring kan settes ut til private leverandører.

Skal kontraktstyringen være effektiv må kontraktene være troverdige. Det betyr blant annet at staten må holde fast ved de økonomiske rammene som er avtalt for den aktuelle leveransen. Dersom oppgaven er samfunnsmessig viktig kan det oppstå et sterkt politisk press for å øke rammene. Myke budsjettammer svekker imidlertid insentivene til å levere ønsket kvalitet med minst mulig ressursbruk, siden det oppleves som mulig å presse staten politisk til å bevilge ekstra midler. I tillegg til å underminere kontraktstyringens effektivitet vil dette også svekke den økonomiske ansvarlighet hos leverandørene.

En siste avveining gjelder forholdet mellom langsiktige og kortsiktige kontrakter. Tunge investeringer krever ofte langsiktige avtaler for å gi tilstrekkelig forutsigbarhet. Forsvarets fregattprosjekt har en tidshorisont på over ti år. Langsiktige

kontrakter reduserer imidlertid fleksibiliteten ved å binde opp fremtidige bevilgninger, og kan dermed være uforenlig med ønsker om å tilpasse virksomheten til skiftende politiske flertall.

4.6 Energiforsyning - et eksempel på bruk av varierte styringsformer

Organiseringen av energiforsyningen viser hvordan statlige styringsformer opptrer i samspill. Et viktig område er damsikring. Dambrudd kombinert med kvikkleire kan få katastrofale følger. Dette området er derfor underlagt forvaltningsstyring i form av lover, forskrifter og strengt tilsyn.

Flomberedskapen ivaretas i et samspill mellom NVE og politiet. Det trenes hyppig i rolige tider for å avklare ansvarsforhold. Dermed kan man unngå handlingslammelse og beslutningskrise ved en eventuell flom. Ulike modeller for samordning kreves under forskjellige lokale forhold, og det betyr at lokale myndigheter har fått delegert myndighet til å finne egne løsninger.

Strømnettet styres ved at NVE bestemmer bruttoinntekter for nettselskaper. Disse selskapene er i mange tilfeller selvstendige juridiske enheter. I tillegg er det utformet kvalitetskrav gjennom forskrifter. Det benyttes også et insentivsystem ("KILE") som straffer nettselskapene økonomisk ved avbrudd. Insentiver er imidlertid ikke tilstrekkelig til å sikre samfunnets behov for sikkerhet, og det brukes derfor direkte regulering i tillegg. En del nettselskaper har satt ut deler av beredskapsvedlikeholdet til private entreprenører. Dette er kostnadseffektivt, samtidig som det kan skape usikkerhet knyttet til tilgjengelighet. Dersom flere selskaper benytter samme entreprenør kan det oppstå prioriteringsproblemer ved en omfattende krise. Det innebærer stor risikoeksponering å gjøre seg avhengig av eksterne leverandører på områder hvor konsekvensene av uteblitt eller forsinket levering kan ha dramatiske følger.

Modernisering og statlig lederskap

Brukerretting, forenkling og effektivisering ved hjelp av delegering og desentralisering krever endringer i statens oppbygging og arbeidsmåter. Moderniseringen vil imidlertid ikke bli gjennomført bare ved å påpeke viktigheten av den - endringene må påskyndes og drives fram av et aktivt statlig lederskap.

Mens ledere i det offentlige tidligere ble forventet å stå som garantister for at saksbehandlingen ble utført faglig forsvarlig og lojalt til politiske vedtak, har behovet for modernisering og fornyelse brakt med seg nye krav. Fortsatt må riktignok statlige ledere være faglig sterke på sine områder, og fortsatt må de forholde seg lojalt til politiske vedtak. Dette er nødvendig både for å ha autoritet hos medarbeidere og legitimitet hos politikere. Samtidig skal modernisering og fornyelse gjennomføres i en situasjon preget av internasjonalisering, ny teknologi, krevende brukere, kritiske medier, ekspansiv Riksrevisjon og pågående politikere, for å nevne noe. Når omstilling og omskiftelighet rundt arbeidet blir en større del av hverdagen oppstår uro og usikkerhet, og både medarbeidere og andre etterspør tydelig lederskap. Den økte offentlige oppmerksomheten rundt statens aktiviteter skaper også en arena der konflikt og motstand blir svært synlig. Motkreftene til modernisering er ofte godt organiserte, og har gjerne felles interesser med mediene i å framheve vanskeligheter og konflikter.

De siste ti til tjue år har det blitt skapt en rekke nye utfordringer og forventninger til statlige ledere. Fortsatt handler det om fag og forvaltning, men stadig mer også om å få til endring ved å motivere og engasjere mennesker i situasjoner med offentlig oppmerksomhet, usikkerhet og konflikter.

5.1 Statlige ledere som pådrivere og strateger

Internasjonalisering

Internasjonalisering utgjør en viktig ramme og pådriver for modernisering. EU og EØS har vært og er en drivende kraft bak konkurranseeksponeringen av mange bransjer som tidligere ble drevet som offentlige monopoler. Det gjelder blant annet tele, jernbane, elektrisitet og luftfart. Internasjonaliseringen møter heller ikke bare virksomhetene gjennom markedet, men også gjennom lovgivningen. EØS-avtalen og andre offentlige institusjoner som Norge er forpliktet av, tar initiativ til og vedtar lovgivning som må innpasses i norske lover og norsk forvaltningspraksis. Eksempelvis har menneskerettigheter nedfelt i konvensjoner fra FN, ILO og Europarådet betydning for arbeidslivet. Et stort antall direktiver er gjennomført i lov eller forskrift. 60 rene arbeidsmiljødirektiv og 20 direktiv som angår blant annet diskriminering og masseoppsigelser er hittil implementert i det norske regelverket. På noen områder krever EØS - direktiver at tilsyn og regulering, for eksempel konsesjonstildelinger, legges til organer som er fristilt fra politisk påvirkning.

Samtidig som EUs vedtak blir viktigere for Norge, er det mye som taler for at Norge blir mindre viktig for EU. Utvidelsen med ti nye medlemsland fører sammen med arbeidet med å iverksette den nye "grunnloven" til at mye oppmerksomhet rettes mot prosesser medlemslandene imellom. Det norske embetsverket må

derfor i økende grad selv ta initiativ for å påvirke systemet slik at norske interesser ivaretas når endringer gjennomføres, og lover og direktiver vedtas. Jo tidligere i prosessen slik påvirkning finner sted, jo større er sjansen for å kunne ha innflytelse. Dette vil ikke bare innskrenke seg til kontakt med embetsverket i Bryssel, men også ministrene i de ulike hovedstedene. Sistnevnte skjer på politisk plan, og gir det norske embetsverket en viktig rolle i å holde sine statsråder informert om saker der Norges interesser bør ivaretas gjennom initiativ på ministernivå.

Europaparlamentet har fått styrket sin stilling gjennom prosessen med å utvikle en ny "grunnlov" for EU. På dette nivået er aktiv lobbyvirksomhet svært vanlig, og det er registrert om lag 4400 lobbyister i systemet. I motsetning til det norske Stortinget, der embetsmenns aktive lobbyvirksomhet ses på som utilbørlig, er dette vanlig praksis i EU-parlamentet.

Delegering og fristilling

Økt delegering kombinert med mål- og resultatstyring stiller lokale enheter friere til å oppvise kreativitet og ta initiativ til ulike måter å nå forventede resultater på. På den måten kan medarbeidernes kompetanse utnyttes og utvikles, og saksbehandling og tjenesteyting tilpasses brukernes behov innenfor de rammer som overordnede regler og bevilgninger setter. Arbeidet vil bli mindre styrt av detaljerte instruksjoner, mandater og bevilgninger til øremerkede formål, og mer overlatt til skjønn og lokalt initiativ. Samtidig vil oppgavene bli mindre definert av hvilke saker, forskrifter og rundskriv som dukker opp i innkurven, og mer definert av medarbeideres egne vurderinger og ideer.

Delegering og desentralisering vil også sette sitt preg på lederrollen. Faglige råd og veiledning vil fortsatt være en vesentlig del av lederskapet. Imidlertid vil det bli mindre direkte instruksjon og styring, og mer formidling av resultatforventninger kombinert med oppfølging av resultater. Lederrollen vil minne mer om en trenerrolle ("coach") som stimulerer medarbeideren til å prestere gode resultater gjennom forventninger, dialog, inspirasjon og oppfølging, og som legger forholdene til rette for at medarbeiderne skal prestere. Dette gjelder for utøvelse av ledelse på alle nivåer, og det krever ledere som er villige til å delegerer innflytelse over viktige sider av arbeidsutførelsen til sine medarbeidere. Behovet for delegering påskyndes av at mange offentlig ansatte besitter spesiell kompetanse og dermed er kunnskapsmedarbeidere med betydelige behov for autonomi. På noen områder vil det imidlertid fortsatt være behov for direkte instruksjon, inspeksjon og regelstyring. Det gjelder spesielt på områder der standardisering er viktig av hensyn til likebehandling, og der det er viktig å påse at regler overholdes, blant annet for å sikre at helse, miljø og sikkerhet ivaretas.

Strategisk handling

Etter som offentlige etater og virksomheter får større selvstendighet og frihet til å velge hvordan de vil oppfylle de resultatforventninger som rettes til dem, åpnes det også for at det kan utvikles lokale strategier der det presiseres hvilke mål som skal etterstrebes, og hva slags kompetanse og andre ressurser som må være på plass for at målene skal nås. Strategiprosesser avklarer forventninger fra brukere og eiere (politikere), spesifiserer krav til kvalitet, avklarer hvilke oppgaver virksomheten skal fortsette med, og presiserer hvilke nye aktiviteter og tjenester som skal inkorporeres. Strategiarbeid er en brekkstang for ledere til å agere mer offensivt på vegne av sine virksomheter, enn det budsjettprosesser i offentlig forvaltning tradisjonelt har gitt rom for. Strategiarbeid er særlig et topplederansvar.

Utviklingen har gått i retning av at strategier tar mindre form av detaljerte plan-dokumenter, og mer karakter av overordnede strategiske intensjoner som angir felles retning og overordnede prioriteringer. Innen rammen av disse gis lokale ledere og medarbeidere stor frihet til både å velge adekvate virkemidler, og forfølge uventede muligheter.

5.2 Linjeorganisasjon, horisontalt samarbeid og lederansvar

Hierarkier og fleksible organisasjoner

En hierarkisk linjeorganisasjon der instruksjer og rapportering skjer vertikalt og følger tjenestevei gjør det mulig for ledere å delegerer myndighet uten at det blir utydelig at de selv sitter med ansvaret. Et av hierarkiets fremste fortrinn er tydelige ansvarsforhold. Dermed er det mulig å gjøre ansvar gjeldende slik at handlinger og resultater får konsekvenser for beslutningstakerne. Ansvarliggjøring fører til at beslutningstakere normalt blir mer påpasselige med å ta alle relevante hensyn i betraktning. Samtidig kan totalansvaret føres i linje til toppleder, og dette skaper ryddighet i forhold til eiere (politikere) og andre interessenter.

En hierarkisk linjeorganisasjon kan imidlertid føre til at ledere og medarbeidere tar ensidig hensyn til egen avdeling, etat eller virksomhet, samtidig som oppmerksomhet rettes for ensidig oppover mot overordnede og politikere, i stedet for utover mot brukere og samfunnet forøvrig. Det oppstår lett faglige og organisatoriske revirer som forsterkes av egne kulturer i yrkesgrupper og avdelinger. Slike revirer er ikke uten fordeler - de gjør det mulig å høste spesialiseringsgevinster, og gir tydelig plassering av ansvaret for spisskompetanse. Disse fordelene finnes samtidig som hensynet til brukerne tilsier økt samarbeid på tvers av fag og etater for å motvirke at brukerne blir "kasteballer" mellom profesjoner, avdelinger og virksomheter. Motstanden blant enkelte ansatte mot å samordne Aetat, Trygdeetat og kommunenes sosialtjeneste er et eksempel på hvordan etatsinteresser kan kollidere med brukernes behov for bedre samordning av tjenestetilbudet. Også andre forhold enn hensynet til brukerne tilsier mer horisontalt samarbeid innen staten. Mange saker går på tvers av etablerte yrkes- og etatsgrenser, og krever at medarbeidere settes sammen i prosjekter og team. Etter hvert som myndighet og saksbehandling er delegert fra departementer til virksomheter og etater skjer det mindre koordinering på sentralt hold. Dette skaper behov for mer direkte kontakt og samordning virksomheter og etater imellom.

Mye tyder derfor på at den klassiske vertikale linjeorganisasjon i økende grad må kombineres med horisontalt samarbeid. Dette er nødvendig for å motvirke tendensen til innadvendt og lite brukervennlig fragmentering. Samtidig er et visst innslag av hierarki nødvendig for å gjøre lederansvaret tydelig, og for å utvikle spisskompetanse og høste spesialiseringsgevinster.

Både Stortinget og offentligheten retter i økende grad søkelyset mot forvaltningens saksbehandling og tjenesteyting. Det er viktig for virksomhetens legitimitet at lederansvaret er tydelig, slik at oppmerksomhet og eventuelle konsekvenser får en tydelig adressat. Samtidig vil horisontale prosjekter og samarbeid mellom virksomheter gjøre ansvaret mer utydelig enn hva tilfellet er i et hierarki. En linjeleder som avgir en person som vedkommende har personalansvaret for til et prosjekt må dele sin myndighet over medarbeideren med prosjektlederen. Tilsvarende må medarbeideren rapportere til både linjeleder og prosjektleder. Beslektede situasjoner kan lett oppstå i tverretattlig samarbeide.

Det finnes sannsynligvis ikke noen vei utenom slike organisatoriske gråsoner av overlappende ansvar. Mens det tidligere ofte ble forsøkt å organisere dem bort, er det nå mer vanlig å definere håndteringen av dem som en del av lederansvaret. Dette innebærer at det forventes av eksempelvis en linje- og prosjektleder at de fører en dialog som håndterer eventuelle konflikter dem i mellom. Ledere må i slike tilfeller beherske horisontal kommunikasjon og konfliktløsning, uten tilgang til de instruksjons- og maktmidler som hierarkiet gir tilgang til. På samme måte må medarbeidere mestre den ambivalens som ligger i å rapportere til flere ledere samtidig, og motstå fristelser til å utnytte gråsoner av overlappende myndighet og ansvar til å høste særfordeler på virksomhetens bekostning.

Lederansvar og delegeringsvegring

Ledelse er både å ha og ta ansvar. Ledere har ansvar i henhold til stillingsinstruks, arbeidskontrakt og resultatforventninger. De blir i prinsippet holdt ansvarlig og

eksponert for konsekvenser i henhold til disse. Ledelse tar ansvar ved å følge opp beslutninger som er delegert til medarbeidere. Dette innebærer blant annet å ta tak i situasjonen når medarbeidere ikke lykkes. På den ene siden bør medarbeideren ha frihet til selv å få bestemme hvordan jobben skal utføres, og eventuelt lære av egne feil og mistak. Involvering fra lederen kan bli sett på som utidig innblanding, og svekke motivasjonen til å opptre selvstendig i jobben. På den annen side kan medarbeideren ønske veiledning og råd. Dette kan imøtekommes ved at lederens oppfølging og premissetting skjer på en måte som framstår som faglig og personlig veiledning og støtte mer enn som utidig innblanding.

Samtidig er det lederen som til syvende og sist er ansvarlig for resultatet av medarbeiderens handlinger. Dersom konsekvensene av eventuelle feil medarbeidere begår er dramatiske, for eksempel ved at de truer liv eller helse, kan lederen til og med bli holdt strafferettslig ansvarlig. I så fall er det rimelig at lederen holder et våkent øye med medarbeiderens måte å utføre jobben på.

En utvikling der toppledere i staten i økende grad holdes ansvarlig for både sine egne og medarbeidernes handlinger både i offentligheten og blant politikere kan svekke viljen til delegering, siden dette fratår lederne kontroll over de beslutninger som de holdes ansvarlig for. Etter som Stortingets kontroll med forvaltning og virksomheter gjennom Riksrevisjonen har økt betraktelig de siste ti år, og etter som mediene i økende grad også fokuserer på feil begått av det offentlige, kan det oppstå delegeringsvegning som et resultat av at lederne ønsker å beholde styringen over de områder som de risikerer å bli "hengt ut" på. Dette kan være en vel så viktig årsak til at ledere er lite villige til å gi fra seg makt, som at de ønsker å holde på makten for maktens egen skyld

5.3 Statlige ledere som endringsagenter

Endringspress

Offentlige virksomheter merker økende endringspress. Dette skyldes blant annet at ny teknologi gjør det mulig å produsere mer effektivt. Dette kan gjøre nedbemanning nærmest uunngåelig, slik tilfellet var da televirksomheten ble digitalisert. Flere virksomheter eksponeres for konkurranse, blant annet som et resultat av EØS - avtalen. Resultatet er ofte fristilling og effektivisering for å gi virksomheten handlefrihet og konkurransekraft. Slike prosesser skjer ikke bare innenfor offentlig forretningsdrift. For eksempel fører den såkalte Bologna - erklæringen, som harmoniserer gradssystemet innen høyere utdanning, til at universiteter og høyskoler må legge om sine utdanningsprogrammer og styringsmodeller til internasjonale standarder. Slik harmonisering gjør det lettere for brukere å velge mellom tilbud i ulike land. Dermed øker konkurransen om studentene slik at deres makt blir større. Andre ganger er det politiske vedtak som fører til store endringer i virksomhetenes situasjon, slik tilfellet er når Stortinget vedtar å flytte statsinstitusjoner ut av Oslo.

Det ligger også en mer permanent og strukturell drivkraft bak det økende endringspresset på offentlig sektor. Mange av de tjenestene som tilbys er arbeidsintensive og vanskelige å effektivisere uten at det svekker kvaliteten. Mens landbruk, industri, televirksomhet og kringkasting kan oppnå store produktivetsgevinster ved mekanisering og automatisering, er dette langt vanskeligere for tjenester som produseres i samspillet mellom ansatt og bruker, eksempelvis offentlige helse- og omsorgstjenester.

Den forestående eldrebølgen vil føre til en sterk økning i etterspørselen etter offentlige velferdstjenester. Dette skjer samtidig som det blir færre personer i yrkesaktiv alder til å finansiere og utføre tjenestene. Dermed oppstår det et økende press for å effektivisere offentlige virksomheter, samtidig som hensynet til kvaliteten gjør at det er visse grenser for hvor langt man kan gå i å utnytte automatisering og ny teknologi. Økonomene kaller dette for "Baumols lov": Etter hvert som mer av produksjonen i et samfunn preges av velferdstjenester, jo vanskeligere er det å ta ut produktivitetstøkninger uten at det går utover kvalite-

ten og innholdet i tjenestene. Dermed oppstår knapphet på arbeidskraft. Sammen med en demografisk utvikling som gir færre yrkesaktive per pensjonist fører slik knapphet til et nærmest permanent press for å effektivisere offentlig virksomhet. Statlige ledere må gjennomføre dette samtidig som interesseorganisasjoner, politikere, medier og advokater passer på at effektiviseringen ikke svekker kvaliteten på tjenestene eller brukernes rettigheter.

Når ekspansjon i det offentlige tjenestetilbudet ikke motsvares av tilsvarende produktivitetsøkninger, og finansieringsgrunnlaget svekkes fordi den demografiske utvikling fører til færre personer i yrkesaktiv alder, får politikere mindre rom til å finansiere nye tiltak. Den politiske viljen til å tilby befolkningen flere velferds-tjenester svekkes ikke i samme grad. Dermed kan reformer vedtas og nye tjenester innføres uten at det bevilges tilstrekkelige midler til de virksomheter som skal iverksette vedtakene. I stedet er det opp til de enkelte etater, kommuner og virksomheter å finne plass innenfor sine budsjetter, med påfølgende behov for omprioritering og effektivisering. Dette er enda en grunn til at omstilling og reorganisering er et stadig tilbakevendende fenomen i de fleste offentlige virksomheter. Lokale ledere må oftere agere kreativt og offensivt for å effektivisere og skaffe inntekter utenom statsbevilgningene. Dette krever i sin tur betydelig lokal handlefrihet på det økonomiske området, slik overgang fra brutto- til nettobudsjettering er et eksempel på.

Forandringsvilje

En viktig del av lederskapet er å forklare og begrunne de endringer som skal gjennomføres. Tydelige og klare mål for endringen er også viktig for å vurdere i etterkant om det er gjort en god jobb. Dersom formålet med og visjonen bak endringen er tydelig er det lettere å vinne forståelse og mobilisere entusiasme blant medarbeiderne. Dette bør skje i forkant av selve endringene. Dette var tilfellet når omdanningen av Televerket startet. Det var klart i utgangspunktet at målet var å tilpasse virksomheten til den digitaliseringen og konkurransen som ville komme, blant annet som et resultat av ny teknologi og internasjonale bestemmelser. Det ble formulert en visjon om at televirksomhet skulle utvikles til å bli et nasjonalt konkurransefortrinn, slik man langt på vei også har lykket med innenfor mobiltelefoni.

Formidling av mål og visjoner skjer mest effektivt med ledere som er personlig til stede mens de ærlig og åpent forteller hvorfor endringer må gjennomføres, og hvordan det er tenkt gjort. Tydelig og tilstedeværende lederskap kan suppleres med kreativ kommunikasjon, slik enkelte virksomheter har gjort gjorte ved å lage tenkte framtidig utgaver av aviser som framstiller virksomheten i positive ordlag etter at endringen er gjennomført. Slike virkemidler kan imidlertid ikke erstatte et aktivt og synlig lederskap.

Medarbeidernes reaksjoner

Selv endringer som på sikt viser seg å være fordelaktige for de involverte vil ofte oppleves truende når de presenteres første gang. Dette gjelder særlig dersom endringene er omfattende, kommer uventet, og skyldes forhold utenfor medarbeidernes kontroll. Dette vil ofte være situasjonen i offentlig sektor, der beslutningene om endring er tatt av politiske myndigheter, eller er pålagt gjennomført av internasjonale organer.

I en tidlig fase av slike omstillinger er det vanlig at ledelsen møter motstand som uttrykkes med sterke følelser og uttrykk, slik ledelsen i Televerket tidvis opplevde å bli avbrutt av talekor og organiserte utmarsjer når de reiste rundt og informerte om forestående endringer. Ledere er i en utsatt posisjon. De blir ofte objekter for avreagering av usikkerhet, tapsfølelse og kanskje også frykt blant ansatte som opplever endringen brått og uventet. Årsaken er menneskers behov for å attribuere, dvs. for å finne en mening med og forstå hva som skjer. Ledere står lagelig til som attribueringsobjekter. Mange medarbeidere tenker at ledere i kraft av sin makt og innflytelse i prinsippet både kan ha forårsaket det som skjer, og hatt mulighet til å avverge det.

Det er lite ledere kan gjøre for å unngå rollen som syndebykk, utover å stå fram og være tilgjengelig som skyteskiver. I den tidlige fasen av prosessen er ledelsens rolle å holde fast på målene og stå oppreist i angrepene. Selv om det er personlig ubehagelig er det viktig å ikke trekke seg tilbake eller svare med samme mynt, siden dette vil forsterke motstanden og gi ytterligere næring til fantasier om ledelsens "skyld".

Erfaring tyder på at de fleste medarbeidere trenger å reagere følelsesmessig på brå og uventede endringer før de begynner å forholde seg konstruktivt til den nye situasjonen. Hvor lenge denne perioden varer er forskjellig, og ledelsen må bruke skjønn for å avgjøre når situasjonen er moden nok til å legge press for å komme videre. Etter som endringsprosessen skrider fram er det vanlig at reaksjonene blant medarbeidere blir mindre emosjonelle. De fleste forsøker etter hvert å finne sin plass i den nye situasjonen. Ledelsens rolle vil da gå over fra å være objekt for avreagering av motstand og sterke følelser, til å veilede og peke på de muligheter som den nye situasjonen skaper for medarbeiderne.

Endringer vil imidlertid bare unntaksvis være til fordel for alle som berøres. Det betyr at det normalt vil være et visst innslag av interessekonflikter som kanskje kan mildnes, men ikke oppheves gjennom informasjon, kommunikasjon og godt lederskap. Dersom motstand og sterke reaksjoner vedvarer kan dette enten skyldes at endringen aktiviserer en ren interessekonflikt som må håndteres med forhandlinger, mekling eller bruk av makt, eller at enkeltpersoner ikke finner seg til rette under nyordningen, og dermed må hjelpes over i en annen situasjon.

Endringsprosesser

Ved nedbemanning er det alltid en del som ikke vil eller kan være med i fortsettelsen. Det kan være fordelaktig så raskt som mulig å avklare hvem disse er, og bidra til at de finner et nytt arbeidssted. Dette kan skje ved å yte assistanse med å skaffe jobb i andre virksomheter, og gi støtte til karriereplanlegging og kompetanseutvikling. Ved å opprette en egen organisatorisk enhet og samle bestrebelsene på å hjelpe de overtallige videre, kan man unngå at de sprer mismot til de medarbeiderne som skal fortsette i virksomheten. Dette var en av hensiktene med opprettelsen av "Televerkets nye muligheter".

Ved store omorganiseringer kan det være hensiktsmessig å organisere et eget prosjekt som får ansvar for å komme med ideer, være pådriver for endringsarbeidet, og oppsummere status med jevne mellomrom. Dette ble gjort i omstillings- og nedbemanningsprosessen i Forsvaret. Prosjektet "Argus" har ansvaret for nye ideer, endringstrykk og framleggelse av "suksessregnskap". Årsaken til at denne modellen brukes er at ledere i linjen er knyttet til etablerte ordninger og arbeider nært sammen med ansatte som risikerer å bli rammet av nedbemanning. Dette fører til at mange linjeledere verken ser seg tjent med eller er i stand å stå fram som pådrivere i effektiviseringsarbeidet. Ansvaret for selve gjennomføringen av den vedtatte omstillingen ligger imidlertid i linjen.

Endringsprosesser bør bygge på en gjennomføringsplan med etappemål og tidsfrister. Tempo i omstillingsarbeidet er viktig for gjennomføringen. Dette ble det lagt stor vekt på i helsereformen. Etappemål skaper en tydelig kopling mellom kortsiktige oppgaver og langsiktige mål. Dette øker sjansen for at fokus er på å gjennomføre reformen i stedet for på motforestillinger og problemer. Samtidig kan nedbrytning av prosessen i kortsiktige mål virke motiverende under gjennomføringen, sammenlignet med å måtte vente til hele omstillingen er ferdig. Forsvarets "Argus" - prosjekt gir månedlige tilbakemeldinger på prosessen, og synliggjør eventuelle etappeseire gjennom et månedlig gevinstregnskap.

Mange endringsprosesser stopper opp eller mister tempo fordi ledelsen vegrer seg for å handle. Mange har en tendens til å vente med beslutninger til alle konsekvenser er utredet og vurdert. Krav om enda flere utredninger er også en vanlig strategi å bruke for de som ønsker å forpurre eller motarbeide endringer.

Intensjonen om å skaffe til veie full oversikt over alle konsekvensene før en endring iverksettes er i seg selv fornuftig, men i de fleste tilfeller umulig å oppfylle i praksis. Det vil alltid være en viss usikkerhet knyttet til hvilke virkninger som vil oppstå. Det kan være mer hensiktsmessig å forholde seg til disse etter hvert som de dukker opp, enn å bruke tid på å diskutere løsninger på problemer som kanskje ikke dukker opp. Da Televerket (senere Telenor) startet sin nedbemanningssprosess ønsket mange å gjennomføre detaljerte analyser av hvor mange og hva slags personer det var behov for, ut fra antallet og typen jobber Televerket ville ha fremover. Slike anslag ville imidlertid bli beheftet med stor usikkerhet, ikke minst på grunn av at den raske teknologiske utviklingen stadig skapte nye premisser for arbeidsprosessen. I stedet ble det derfor valgt å sette rammer for fremtidig bemanning, og deretter la det være opp til lokale enheter å finne ut hvordan dette skulle realiseres. Eksempelvis ble det sagt at der det tidligere hadde vært ti personer, skulle man heretter greie seg med syv, og der det hadde vært åtte, måtte det reduseres til fem. På denne måten ble lokal kompetanse aktivisert, og det ble skapt eierfølelse til måten nedbemanningen ble gjennomført på. Samtidig varierte bemanningsløsningene i henhold til ulike avdelingers oppgaver og situasjon.

Hvor langt man kan gjennomføre endringer etter "veien blir til mens du går" - prinsippet avhenger blant annet av hva slags skader som kan oppstå dersom uventede og uheldige konsekvenser oppstår. Dersom effektene på helse, miljø og sikkerhet kan vise seg å bli dramatiske bør man gå lengre i å utarbeide konsekvensvurderinger før omstillingen iverksettes, sammenlignet med situasjoner der konsekvensene er mindre alvorlige.

Maktbase og troverdighet

Offentlige ledere har ofte flere interessenter og hensyn å forholde seg til enn ledere av private virksomheter. Dette kommer til uttrykk i undersøkelser som viser at statlige ledere tar mer hensyn til etiske standarder, samfunnsansvar og virksomhetens omdømme i mediene, enn det som er vanlig blant ledere i private aksjeselskaper. Muligheten for innsyn er større i offentlige enn i privateide virksomheter, og dette gjør det viktig for statlige ledere å opptre profesjonelt og ryddig i forhold til ulike interessenter, slik at endringen kan gjennomføres med troverdighet.

Statlige ledere trenger en vid og omfattende maktbase for å gjennomføre endringer. Særlig ser det ut til å være viktig å ha politisk ryggdekning. Interessegrupper som er mot endringen vil se på Stortinget som en arena for motstand. Tilbøyeligheten til dette har økt etter som Stortinget har begynt å vise økt vilje til å involvere seg i forvaltningens saksbehandling, og til å pålegge Regjeringen å gjennomføre bestemte vedtak i enkeltsaker.

Ansattes medvirkning og tillitsvalgtes rolle

En viktig maktbase for offentlige ledere er de ansatte og deres tillitsvalgte. I utgangspunktet gjelder Arbeidsgivers styringsrett også i offentlige virksomheter. Denne gir arbeidsgiver rett til å tilsette og si opp arbeidstakere, samt å organisere, lede, kontrollere og fordele arbeidet. Styringsretten er en såkalt restkompetanse, dvs. at den er hel hvis ikke annet er sagt. Den kan ikke utøves lovstridig eller tariffstridig, og den begrenses av allmenne sakelighetsnormer, etikk, politikk og såkalt proporsjonalitet, dvs. at styringsretten må utøves på en måte som står i forhold til sakenes karakter.

Ansattes medbestemmelsesrett er hjemlet i Grunnlovens §110. Det stilles store krav til medvirkning og åpenhet i omfattende endringsprosesser. Dersom flere virksomheter er berørt, må det inngås egen avtale for å få partsforholdet på plass - forøvrig gjelder Hovedavtalen som utgangspunkt. Denne pålegger partene omfattende informasjons-, drøftings- og forhandlingsrett og -plikt. Hovedavtalens bestemmelser gjelder ikke ved politiske beslutninger, der ansattes medvirkning innskrenker seg til å gjennomføre vedtaket. For øvrig skal det, dersom partene

ikke blir enige om noe annet, føres forhandlinger om alle omstillinger som medfører endringer i organisasjonskartet, som varer i over seks måneder, og som medfører omdisponering av personale og/eller utstyr.

Ansattes medvirkning kan være en støtte for ledelsen i omstillingsarbeidet. Det kan gi tilgang på informasjon, og gi endringene troverdighet og legitimitet både internt og eksternt. Da Kystverket flyttet til Ålesund arbeidet fem tillitsvalgte med flytteprosessen på heltid. Dette førte til at resten av organisasjonen kunne konsentrere seg om sine ordinære oppgaver.

For at samarbeidet skal fungere godt bør det være tydelige roller, og være et klart skille mellom tillitsvalgte som representanter for de ansatte, og ledelsen som forvaltere av arbeidsgivers styringsrett. I flere offentlige virksomheter som har basert seg på egne etatsutdanninger og interne opprykk, har det vært tradisjon for at alle ansatte, inklusive toppledelsen, er medlemmer av fagforeningen. Dette var vanlig i blant annet Posten og Televerket, men der er det nå endret. Etterlevninger av ordningen finnes imidlertid i Forsvaret. I enkelte offentlige virksomheter er tillitsvalgte også medlemmer av virksomhetens ledergrupper. En slik ordning kan imidlertid tilsløre ansvarsforholdene og gjøre lederansvaret utydelig. Det har heller ikke vært uvanlig med en norm om at beslutninger i styret og samarbeidsorganer skal være enstemmige. Dette gir de ansattes representanter vetorett i praksis.

Som ledd i fristilling og etablering av aksjeselskaper har det blitt skapt klarere roller mellom ledelse og tillitsvalgte. Dette har skjedd ved å understreke at de ansatte og deres representanter har rett til å utøve medinnflytelse, men ikke medbestemmelse. Det betyr blant annet at tillitsvalgte ikke lengre deltar som fullverdige medlemmer av virksomhetens ledergruppe. Dermed gjøres det tydelig at det er ledelsen som er ansvarlig for virksomhetens drift og resultater. Samtidig stilles de ansatte og deres tillitsvalgte fritt til å reagere som de ønsker på ledelsens beslutninger.

Hovedavtalen gir de statsansattes organisasjoner betydelig makt til å øve motstand mot forandring. Ved å insistere på forhandlinger om selv små endringer kan de ha betydelig oppsettende virkning. Et viktig tema i den forbindelse er hva som er politiske beslutninger og hva som skal være gjenstand for forhandlinger. Politiske beslutninger omfattes ikke av Hovedavtalens bestemmelser om ansattes medvirkning. På dette området hersker det fortsatt en viss uklarhet om hvor grensene går. Uansett vil en leder som stadig forsøker å unndra seg forhandlingene ved å henvise til at beslutninger er politiske, kunne få vansker med sin autoritet. En leder som begrunner sin posisjon ved å henvise til overordnede personer eller regler, og ikke til sine egne handlinger, får ofte sin autoritet svekket.

Erfaring tyder på at dersom de ansatte og deres representanter trekkes tidlig med gjennom informasjonsutveksling og drøftinger, så øker dette sjansen for å få til et smidig samarbeid. På den annen side vil en del statlige omstillinger berøre enkelte ansattes interesser så negativt, at en vellykket gjennomføring ikke primært handler om smidig ledelse, men om forhandlinger og i siste instans bruk av makt.

Delegering, desentralisering og fristilling endrer de tillitsvalgtes arbeidsbetingelser. I en sentralisert stat har sentrale tillitsvalgte stor makt, siden arbeidsgiveransvaret forvaltes sentralt, og de viktigste beslutningene og forhandlingene foregår på dette nivået. Når virksomheten desentraliseres, og det opprettes flere selvstendige selskaper, flyttes arbeidsgiveransvaret og myndigheten fra sentrale til lokale enheter. Dermed flyttes mer av samhandlingen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker utover i systemet, med den konsekvens at lokale tillitsvalgte og lokale beslutninger får økt betydning på bekostning av de sentrale. Hvis desentralisering og fristilling skjer ved at departementene avskjæres instruksjonsmyndighet, eller virksomhetene organiseres som selvstendige juridiske enheter, vil det være mindre virkningsfullt for tillitsvalgte å arbeide gjennom Stortinget eller andre politiske kanaler. I slike tilfeller er de, dersom politikerne lar være å intervensjonere på ad hoc - basis, henvist til å fremme sine interesser gjennom lokale sam-

arbeidsorganer og forhandlinger i virksomhetene. På den måten kan desentralisering og fristiling bidra til å avpolitiserer samarbeidet mellom ledelse og fagforøninger i statlige virksomheter.

5.4 Stresstoleranse og kriseledelse

Belastninger, stress og mestring

Omstillinger og effektivitetskrav kan føre til slitasje og utmattelse blant medarbeiderne. Dette behøver imidlertid ikke bli tilfellet. Mennesker er i utgangspunktet ikke innrettet for stabilitet og passivitet, og vil stagnere uten utfordringer og belastninger. Det er i utgangspunktet et åpent spørsmål om stort arbeidspress og hyppige omstillinger vil føre til utmattelse og slitasje eller utfoldelse og arbeids glede. Mye avhenger av om forholdene ligger til rette for at arbeidstakerne skal mestre arbeidslivets utfordringer.

Et stykke på vei er mestringsevnen avhengig av fysiske og psykiske forutsetninger hos den enkelte. Ulike personer har ulikt energinivå. Mye avhenger imidlertid også av arbeidssituasjonen.

Individens kapasitet til å mestre utfordringer avhenger av særlig to forhold. Det ene er positiv resultatforventning, som innebærer at de mål man bidrar til å virkeliggjøre oppleves som meningsfulle, aktverdige og respektable. Det andre er positiv responsforventning, som krever at de virkemidler og ressurser man har tilgang til gir forventede og ønskede resultater. Sammenhengen mellom mål og midler må være forutsigbar. Positiv resultat- og responsforventning er nødvendig for å forebygge henholdsvis meningsløshet og maktesløshet, og for å hindre at omstillinger og effektivisering fører til skadelig stress.

Aktverdige, respektable og nære mål

Det kan følge både glede og begeistring med å bidra til å virkeliggjøre mål som omgivelsene verdsetter. Hardt arbeid for resultater som gir respekt, anerkjennelse og status kan gjøre medarbeiderne stolte mer enn utslitte, og det selv om både presset og innsatsen har vært betydelig. Legitimitet i samfunnet ser ut til å bli en stadig viktigere kilde ikke bare til de ansattes tilfredshet, men også til virksomhetenes lønnsomhet og overlevelsessevne. Det innebærer at virksomhetene må ha et avklart forhold til etikk og samfunnsansvar. Det er en viktig lederoppgave å bidra til å utvikle og etterleve verdier som medarbeiderne ser på som etterstrebellesverdige og respektable, og som gir stolthet over å arbeide i virksomheten.

Nye styringssystemer gjør det mulig å bryte virksomhetens overordnede resultatkrav ned til den enkelte medarbeiders arbeidssituasjon. Sammen med ledelse basert på "coaching", og sammen med utviklings- og handlingsplaner for hvordan medarbeiderne skal realisere målene, kan dette knytte resultatforventninger nærmere til de ansattes arbeidssituasjon, og gi følelse av eierskap til målene. Forskning tyder imidlertid på at lederfunksjonen kan utgjøre en flaskehals for å få dette til. Mange ledere er utydelige på hvilke forventninger de har til sine medarbeidere, og følger i liten grad opp medarbeidernes resultater og handlingsplaner. Særlig er det mange ledere som vegrer seg for å ta tak i situasjonen når medarbeiderne ikke lykkes i jobbene sine. Problemstillingen gjelder ledere i sin alminnelighet, med statlige ledere kommer noe dårligere ut enn sine kollegaer i privat virksomhet på dette området.

Forutsigbarhet og grensesetting

Et av menneskehetens svake punkter er evnen til å håndtere usikkerhet, og leve med uvisshet om hva som vil skje. Ansatte som mangler ressurser og virkemidler for å prestere, eller har begrenset innsikt i hvilke midler som leder til målene, kan gripes av sterke følelser, usikkerhet og manglende forutsigbarhet, med skadelig stress og utslitthet som resultat.

For å motvirke usikkerhet og uvished om hvordan egen innsats kan gi ønskede resultater trengs faglig innsikt og tilgang til nettverk som gir anledning til å dele egen og andres kompetanse. Forutsigbarhet krever også innflytelse til å påvirke hvordan arbeidsoppgavene skal utføres. Uten en slik frihet i arbeidssituasjonen er det vanskelig å tilpasse egen innsats til nye forventninger fra omgivelsene. Bruk av prosjekter og team gir anledning til å supplere egen kompetanse og egne erfaringer med andres.

Evne til å sette grenser i forhold til jobbens krav er en viktig forutsetning for å mestre høyt press. Presset kommer fra mange kanter. Over halvparten av sysselsatte får arbeidet styrt av brukere, kunder, klienter og elever. Kontakt med brukere gir mange berikende opplevelser, men det kan også være vanskelig å sette grenser i forhold til eksempelvis kravstore kunder og trengende pasienter. Etter hvert som flere tar lang utdanning blir det også sterkere forventningspress fra egne faglige ambisjoner. Prosjekter og team eksponerer ofte den enkelte for kollegialt press.

Den enkelte medarbeider er selv den nærmeste til å finne ut hvilke grenser for involvering i arbeidet som passer for vedkommende. Gjennom faglig og personlig støtte kan imidlertid ledere fungere som nyttige samtalepartnere i en slik avklaring. Ledere som selv viser entusiasme for virksomhetens mål, og synliggjør god beherskelse av sammenhengen mellom mål og midler, kan ha en positiv smitteeffekt på miljøet. Dersom ledere i stedet dweler ved problemer og vanskeligheter kan dette skape en depressiv stemning også blant medarbeiderne, og svekke den enkeltes mulighet til å mestre omstilling og arbeidspress.

Kriseledelse

Stress er en viktig del av kroppens varslingsystem og kriseberedskap. For lavt stress kan føre til for liten oppmerksomhet på faresignaler, mens for høyt stress kan minske evnen til å opptre rasjonelt. Trening på å håndtere kritiske situasjoner øker sjansen for at stresset skal være optimalt. Fravær av trening gir for lav stressberedskap når krisevarslene kommer, siden man ikke har tilstrekkelig kjennskap til hvilke farer man står overfor. Samtidig blir stressnivået for høyt når krisen er et faktum, siden mangelen på trening øker sjansen for å bli overrumplet av situasjonen.

Når krisen er et faktum kreves en nøktern analyse av situasjonen før tiltak settes i verk. Muligheten for å gjennomføre dette trues av overveldende følelser. Frykt fører til en tendens til å handle operativt for raskt. Dette forsterkes av at inaktivitet er en belastning i seg selv når redselen øker. Prestasjonsangst fremmer defensive handlinger. Dette kan reduseres ved å skjerme seg fra medier og offentlighet i analysefasen av krisehåndteringen. Kriseplaner er nyttige når krisens karakter og forløp er forutsett. Derimot kan de bli en hemsko for kreativitet ved uventede hendelser. Frykt for å gjøre feil og bli holdt ansvarlig for disse i ettertid gjør det fristende å følge handlingsplaner og regelverk slavisk, selv når situasjonen tilsier kreativitet og selvstendig dømmekraft.

God informasjon er viktig for ledelsens tillit, og tillit er en forutsetning for god kriseledelse. Kommunikasjonen må tilpasses risikonivået som ulike grupper har for å bli rammet av krisen. Dersom det eksempelvis har kommet giftstoffer i et parti med matvarer må kommunikasjonen gis forskjellig innhold, avhengig av om den retter seg mot de som allerede har spist den aktuelle maten, mot de som har kjøpt den men enda ikke spist den, eller mot de som ikke har kjøpt den.

Kriser setter sterke følelser i sving, og informasjon og kommunikasjon kan derfor ikke inneholde bare analytiske og rasjonelle momenter. Like viktig er det å kommunisere på verdi- og symbolplanet. Da den norske båten Tampa ble bordet av båtflyktninger utenfor Australia ble det appellert til verdier som norske tradisjoner på havet, sjømannens ære, og betydningen av å redde menneskeliv. En studie av President Bushs retorikk etter 11. september viste økt bruk av symboler og metaforer. Samtidig var både medier og innbyggere mer mottakelige for denne typen kommunikasjon etter at krisen hadde inntruffet, enn de var under mer rolige omstendigheter.

5.5 Kulturelt lederskap

Desentralisering og delegering fører til behov for nye måter å lede på. Regler og instruksjon vil fortsatt spille en rolle, men må suppleres med andre mekanismer som kan binde organisasjonen sammen og rette den inn mot felles mål.

Kulturelt lederskap virker gjennom delte verdier, normer og tenkemåter som organisasjonens medlemmer i fellesskap har lært seg å bruke, og som kontinuerlig overføres til nye medlemmer. I deler av faglitteraturen, særlig i den såkalte "mangement" - litteraturen, uttrykkes det stor tro på at ledere kan påvirke kulturen gjennom belønningsformer, styringsformer, rutiner, rekruttering, forfremmelser og fysisk utforming av arbeidsplassen. Lederes mulighet til å påvirke organisasjonskulturen blir beskrevet med den samme rasjonelle logikken som kjennetegner byråkratisk lederskap. Det er imidlertid to utfordringer knyttet til et slikt syn.

For det første foregår ofte lederes påvirkning av organisasjonskulturen på utilsiktede og indirekte måter. Dette skjer ved symbolske mer enn rasjonelle virkemidler. Leders språk, klær, væremåter og atferd påvirker medarbeidernes oppfatninger av hva virksomheten står for på til dels uante måter.

For det andre ligger medarbeidernes fortolkninger som et filter mellom lederes handlinger og atferd på den ene siden, og kulturens innhold på den andre. Slike fortolkninger skapes og opprettholdes gjennom tusenvis av daglige samtaler og samspill mellom medarbeidere, og er derfor langt på vei utenfor ledelsens kontroll. Dermed kan ledere ha vanskelig for å forutsi og styre hva som blir de kulturelle effekter av deres handlinger og atferd.

Allikevel er det mye som tyder på at ledere har visse muligheter til å påvirke virksomhetens kultur på en planlagt og tilsiktet måte. Dette kan hovedsakelig skje gjennom verdibasert, visjonært og symbolsk lederskap.

Verdibasert ledelse består i å utvikle og formidle verdier som medarbeiderne identifiserer seg med, og som de ser på som respektable og etterstrebbesverdige. Dersom verdiene er sammenfallende med medarbeidernes selvbylde og ønskede sosiale tilhørighet, kan de være en sterk støtte for virksomhetens mål. Verdibasert ledelse krever imidlertid både tålmodighet og vilje til å forstå verdiene innhold og betydning for medarbeidernes identitet.

Visjoner kan gi retning til medarbeidernes følelser slik at emosjonell energi ikke fyrer opp under defensive reaksjoner og handlinger, men i stedet gir næring til virksomhetens mål. Visjonær ledelse er ikke det samme som å utforme en skriftlig visjon til bruk i et strategidokument; det er å bruke seg selv og sin personlighet til å kommunisere en drøm om barrierebrytende handlinger og forgjettede tilstander, fortelle historier som kan gi næring til drømmen, og sørge for seremonier og sosiale markeringer som kan gi følelsene utløp og retning. Ledere med karisma har ofte fortrinn som visjonære ledere

Visjonært lederskap har størst grobunn under omstillinger med mye stress i organisasjonen, og i situasjoner der de vanlige arbeidsmåtene har spilt fallitt. Visjoner skal male et bilde av en fremtid som gjør det bryet verdt å komme seg gjennom de oppofrelser som omstillinger medfører.

Organisasjoner er fulle av symbolikk. Språket er en viktig symbolbærer gjennom sjargong, humor, metaforer, slagord og fortellinger. Fortellinger har ofte karakter av gode historier, helteberetninger og myter, og de er en viktig måte for ledere å formidle kulturelt innhold på. Ledere kan også påvirke kulturen gjennom den fysiske utformingen av arbeidsplassen, gjennom seremonier, feiringer og ritualer, og gjennom sin egen atferd og funksjon som rollemodell.

Skal ledere påvirke kulturen i ønskede retninger må de ha troverdighet og tillit. Dette forutsetter samsvar mellom liv og lære. Et slikt samsvar forvanskes av at

medarbeiderne tolker lederes handlinger på måter som lederne selv har små muligheter til å kontrollere. Medarbeidere kan tillegge en og samme handling svært forskjellig innhold. Den mye omtalte signaleffekten av lederes handlinger er sjelden entydig.

Kulturelt lederskap ris dermed av et dilemma. Verdier, visjoner og symboler har en sterk kraft, og kan være et viktig fundament i et aktivt lederskap. På den annen side gir kulturen grobunn for sterke motkrefter. Motstandere av omstilling og endring kan appellere til verdier, normer og oppfatninger som satt seg i organisasjonen i tidligere tider, og som fortsatt er viktig for mange medarbeideres selvbilde og virkelighetsforståelse.

Moderniseringens dilemma og lederskapets utfordringer

Drøftingene i denne rapporten har vist hvordan modernisering og fornyelse av staten er forbundet med en rekke dilemmaer. Til syvende og sist er det ledelsen som må finne fram til måter å håndtere disse på. Dette avslutningskapitlet oppsummerer diskusjonen ved å presisere de viktigste dilemmaene som moderniseringen reiser, og toppledelsens rolle i disse.

6.1 Effektiv saksbehandling og politisk legitimering

Det kanskje mest fundamentale dilemmaet knyttet til modernisering springer ut av at offentlige virksomheters mest grunnleggende, og til syvende og sist eneste kilde til legitimitet er demokratiske prosesser og folkestyre. Det betyr i praksis at Stortingets beslutninger ligger i bunnen for statens aktiviteter. Samtidig er ikke Stortinget like velegnet til å drive saksbehandling. Det mangler normalt kompetanse og utredningsapparat til å vurdere alle konsekvenser av en sak før beslutninger fattes. Stortinget har heller ikke tilgang til et apparat som gjør det mulig å iverksette egne beslutninger, skrive utkast til lovtekster, foreta saksbehandling som utreder de fulle konsekvenser av enkeltvedtak, eller drive tjenesteyting i konkurranse med private aktører. Slike begrensninger i Stortingets kapasiteter er bakgrunnen for skillet mellom den lovgivende og utøvende makt. Folkevalgte organer skal fastlegge overordnede styringsrammer, hovedsakelig gjennom lovgivning og bevilgninger. Forvaltningen skal drive saksbehandling og tjenesteyting innen rammen av de lover og bevilgninger Stortinget vedtar, samtidig som Regjeringen tar initiativ overfor Stortinget på bakgrunn av sin kunnskap om sine respektive sektorer.

Tunge endringsprosesser gjør imidlertid at den tradisjonelle balansen mellom folkestyre og forvaltning settes under press. Brukerretting, konkurranse, teknologiske endringer og økende saksmengde tilsier at departementene delegerer og desentraliserer deler av sin virksomhet, blant annet enkelte former for tilsynsvirksomhet og klagebehandling. Dette begrenser politikkenes innflytelse på enkeltsaker. Samtidig fører mediernes og offentlighetens opptatthet av dagligdagse og nære hendelser til at det blir vanskeligere for de folkevalgte å ikke involvere seg nettopp i enkeltsaker. Dette kommer til uttrykk gjennom Stortingets økende instruksjon av Regjeringen, sterk vekst i private lovforslag fra Stortingsrepresentantene (dokument 8 - forslag), bruk av åpne høringer og parlamentariske granskningskommisjoner, krav om tilgang til forvaltningens interne arbeidsdokumenter, og forsterket kontroll gjennom Riksrevisjonen.

Dilemmaet består av følgende: På den ene siden er det nødvendig å skjerme forvaltningen fra politisk påvirkning i enkeltsaker av hensyn til å sikre helhetlig og faglig kompetent saksbehandling, unngå vilkårlighet og uheldig presedens knyttet til enkeltvedtak, og ivareta rettssikkerheten. På den annen side tilsier samfunnsutviklingen at det blir mer påtrengende for folkevalgte organer å følge forvaltningen tett opp på enkeltsaker. Til en viss grad har utviklingen i Norge i de senere år vært preget av at en lang periode med mindretallsregjeringer har gjort det lettere for Stortinget å "regjere Regjeringen". Det har også vært diskutert ulike konstitusjonelle reformer for å bøte på dette, blant annet å gi Regjeringen

rett til å oppløse Stortinget i valgperioden. Mye tyder imidlertid på at dilemmaet ikke vil forsvinne med en annen regjeringskonstellasjon eller andre konstitusjonelle regler. Til det er dilemmaet for mye forårsaket av mediernes offensive ønske om innsyn i enkeltsaker, og politikeres behov for å demonstrere handlekraft.

Løsningen på dilemmaet er ikke å redusere politikkenes betydning eller forvaltningens og virksomhetenes uavhengighet, men å utvikle nye former for samspill. Det er her det statlige lederskapet kommer inn. Statlige ledere har alltid manøvrert i grenselandet mellom forvaltning, regjering og storting, og mellom administrasjon og politikk. Mye tyder på at denne manøvreringsevnen vil bli satt på harde prøver i tiden fremover. Samtidig som moderniseringen tilsier økt uavhengighet for det forvaltningsapparatet de leder, vil politikerne forvente at deres mulighet til å styre og gjøre noe med enkeltsaker ikke svekkes. Denne spenningen forsterkes samtidig som mediene og offentligheten følger intenst med. Nye grenser må gås opp mellom politikk og administrasjon, og her ligger en stor utfordring for statens topledere.

6.2 Formålsavveining og rolleblanding

Modernisering av statsforvaltningen tilstreber tydelige skiller mellom statens roller som reguleringsmyndighet, eier, tjenesteprodusent, anbudsregulator, rådgiver og tilsyn. Tydelige roller er viktig for statens troverdighet i offentligheten, for at det skal være lett for brukerne å finne fram til rett instans, og for å hindre at ulike roller smitter over på hverandre, for eksempel ved at et departement administrerer anbud fra et selskap som de selv eier, eller behandler klagesaker der egen virksomhet er involvert.

En oppsplitting av statens roller på ulike institusjoner kan imidlertid skape et "enøydhetsproblem" der ulike instanser optimaliserer sine interesser uten å ha tilstrekkelig insentiv til å ivareta helhetlige hensyn. Spesielt kan dette bli et problem i de tilfeller der selvstendige roller utøves med stor uavhengighet i forhold til forvaltningsapparatet forøvrig. Mangel på samordning kan føre til at de totale kostnader blir høyere enn ønskelig. Samtidig kan ulike roller representere forskjellige formål. Mens et tilsyn på samferdselssektoren kan ivareta hensynet til sikkerheten, kan en annen virksomhet ivareta brukernes ønsker om trafikkstandard. Hvordan sikkerhet og trafikkstandard skal avveies i forhold til hverandre er imidlertid et politisk spørsmål. Dersom eierskap til tjenesteprodusenten og tilsynet er underlagt samme departement lettes en slik politisk avveining. Det politiske ansvaret for avveiningen vil også være tydelig plassert.

Avveiningen mellom formålsavveining og rolleblanding gjenspeiler det fundamentale moderniseringsdilemmaet mellom hensynet til politisk styring og tydelig politisk ansvar på den ene siden, og behovet for uavhengighet og troverdighet i saksbehandlingen på den annen side. Der flere roller ivaretas av samme instans stilles det krav til ledelsens evne til å sortere ulike hensyn fra hverandre, slik at det ikke skjer uønskede påvirkninger. Dette kan skje gjennom organisatoriske tiltak som lar ulike avdelinger få ansvaret for hver sine oppgaver. En slik modell er brukt i oljesektoren der kontroll- og rådgivningsfunksjonene er tillagt ulike enheter. Dersom enhetene har samme topledelse ligger forholdene imidlertid til rette for uheldige smitteeffekter, og mye av troverdigheten avhenger av topledelsens evne til å skille rollene. Det stilles store krav til å lede i offentlighetens kritiske søkelys. Ledere må vise stor forståelse for etiske standarder, og være seg bevisst hvordan deres atferd virker på omgivelsenes opplevelse av troverdighet. Den senere tids hendelser i internasjonalt næringsliv har satt korrupsjon på dagsorden, og dette har nedfelt seg i en generell mistenksomhet til topledere. Det diskuteres blant annet om det er fornuftig å innføre personlig overvåking av lederes private økonomi for å komme korrupsjon i forkjøpet. Ledere må bygge sin troverdighet i en aura av økende mistenksomhet.

6.3 Desentralisering og regelvelde

Et tredje dilemma springer ut av følgende: Markedskonkurransen, desentralisering og delegering, som skal effektivisere og forenkle statens virksomhet, skaper samtidig behov for mer detaljert regelverk, tilsyn og kontroll. Det er langt fra nytt at markedsmekanismen krever offentlig regulering for å virke etter hensikten. Allerede Adam Smith påpekte at markedet ville undergraves av kapitalisters ønsker om prissamarbeid og monopolprofitt dersom konkurransen ikke ble sikret av et statlig regelverk. Etter hvert har reguleringsbehovet blitt utvidet til å gjelde stadig flere områder, og omfatter nå alt fra matkvalitet og beskyttelse av dyrs rettigheter til ivaretagelse av miljø og sikkerhet. Det innføres statlige kvalitetsstandarder på stadig flere områder. Dette skal hindre profittmaksimerende bedrifter fra å øke sin lønnsomhet på bekostning av viktige samfunns-hensyn eller brukere som ikke har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere kvaliteten på egenhånd. Regelverket kan være både detaljert og omstendelig, slik som reglene om offentlige anskaffelser er et eksempel på.

Initiativet til å utforme detaljerte regelverk har sitt opphav flere steder. EUs bestrebelser på å skape et indre marked på tvers av mange land har ført til en rekke detaljerte bestemmelser som skal sikre like konkurransevilkår landene imellom. Samspillet mellom granskende medier og politikere fører ofte til initiativ om å lage nytt regelverk for å rette opp misforhold som er avdekket. Uheldige situasjoner og avvik forsøkes tettet igjen med nye og mer detaljerte regler. Resultatet blir ofte et komplisert sett av lover og forskrifter som kan virke ugjennomtrengelig på mange, og som krever juridisk kompetanse for å kunne håndteres. Sammen med brukernes økende tendens til å klage på vedtak skapes det en situasjon der advokatene får en viktigere rolle i forhold til det offentlige. Rettsliggjøringen forsterkes.

Det paradoksale med situasjonen beskrevet over er at den er et resultat av moderniseringens bestrebelser på å oppnå det stikk motsatte, nemlig forenkling og effektivisering. Men jo mer staten forsøker å forenkle og brukertilpasse saksbehandling og tjenester gjennom desentralisering og delegering, og jo mer markedet tas i bruk for å fremme effektivitet, jo større er sjansen for at det skal treffes enkeltvedtak og inntreffe enkelthendelser som er uakseptable for medier og politikere. Dette fører i neste omgang til initiativ for å innføre regler som gjør situasjonen mer komplisert for brukerne, og som i tillegg underminerer desentraliseringens og delegeringens intensjoner ved å båndlegge aktørene.

For statlige ledere kan dilemmaet mellom desentralisering og regelvelde innebære at oppfattheten av å følge regelverket, og av å unngå å bryte bestemmelser som er vanskelige å ha oversikt over til enhver tid, legger beslag på mye ressurser. Regelfølgning risikerer å dominere saksbehandling og tjenesteyting, og frykten for å bli tatt i å bryte en regel kan bli så stor blant forvaltningens ansatte at det virker hemmende på motivasjon og arbeidslyst.

6.4 Kontroll og kreativitet

Økende bruk av delegering og desentralisering i statsforvaltningen fører også til at Stortingets kontrollvirksomhet gjennom Riksrevisjonen øker. Stortinget har en grunnlovsfestet plikt til å øve kontroll med forvaltningen. Slik kontroll kalles ofte for Stortingets tredje funksjon, ved siden av lovgivning og bevilgninger. Kontrollen har økt til dels sterkt i de siste ti til femten år. Stortinget gjør mer bruk av åpne høringer der også embetsverk og statlige virksomhetsledere møter. Parlamentariske granskningskommisjoner med eksterne medlemmer går forvaltning og virksomheter etter i sømmene. Riksrevisjonen, som er Stortingets kontrollorgan, utfører forvaltnings- og selskapsrevisjon der måloppnåelse og effektivitet i bruken av offentlige midler undersøkes i detalj. Faglige valg av virkemidler for å realisere Stortingets og Regjeringens vedtak etterprøves stadig oftere av Riksrevisjonen. Selskaper der staten er eiere undersøkes på samme måte. Der staten bare er dominerende eier innskrenker Riksrevisjonen seg til å kontrollere at statens eierskap forvaltes på en fornuftig måte. Departementenes

forvaltning av midler kontrolleres samtidig som det gjennomføres effektstudier for å belyse om virkemidlene som benyttes gir ønskede effekter. Det er eksplisitt formulert i Riksrevisjonens mandat at desentralisering og delegering ikke skal svekke Stortingets grunnlovspålagte plikt til å kontrollere Regjeringen. Riksrevisjonens rapporter møter stor interesse både i Stortinget og i mediene. De vurderinger som gjøres i rapportene tillegges ofte avgjørende og "dømmende" status, selv om det ikke alltid er åpenbart at Riksrevisjonen har relevant fagkunnskap til å overprøve hensiktsmessigheten til de virkemidler som forvaltningen og virksomhetene benytter.

Samtidig fører mediernes økende interesse for enkeltsaker til at statlige ledere oftere kommer i offentlighetens søkelys. Dette forsterkes av økende offentlighet rundt forvaltningens saksbehandling, og av ny teknologi som gjør det lettere å skaffe seg innsyn. Det skjer også en politisering av saksbehandlingen som gjør statlige ledere mer synlige og ansvarliggjorte på den offentlige arena. Eksempelvis kan nyanser i en høringsuttalelse bli slått stort opp i mediene, med det resultat at Statsråden på det aktuelle området engasjerer seg. Dermed kan ledere komme i klemme mellom sine saksbehandlers faglige vurderinger på den ene siden, og politikere og medier på den annen side.

Den utviklingen som er beskrevet over påvirker fordeling av tidsbruk på henholdsvis saksbehandling og kontroll. Stortingets og Riksrevisjonens detaljerte påpekninger, mediernes jakt på feil i regelanvendelsen, og brukere med lovfestede rettigheter, gjør at mye av forvaltningens fokus og tid går med til å følge opp mistanker og påpekninger av feil. Selv om dette kan føre til at uheldig praksis endres, og selv om det kan gi virksomheten impulser til læring og forbedring, er det en fare for at en uforholdsmessig stor del av aktiviteten går med til kontroll på bekostning av saksbehandling og tjenesteyting. Frykten for å bli tatt i feil kan føre til at prestasjonsangst blir en dominerende del av kulturen, med det resultat at saksbehandlingen legges tettest mulig opp til regelverket. Det skapes frykt for å utøve faglig skjønn og tilpasse regelbruken til variasjoner i brukeres behov og situasjon. Kreativiteten hemmes.

6.5 Avslutning: Enkeltsakenes tyranni

Mye av det som er beskrevet som moderniseringens utfordringer i denne rapporten koker ned til det som er kalt for "enkeltsakenes tyranni". Det forsterkede fokuset på enkeltsaker i Stortinget, og mediernes økende dyktighet i å sette dagsorden, fører til at det blir vanskeligere å drive en forutsigbar og rasjonell saksbehandling. Enkeltsakene binder mye av kapasiteten. Eksempelvis skjer dette ved at mediene tar opp en sak, denne illustreres med lidelsesfulle beretninger om enkeltpersoner, andre medier slutter seg til, det gjennomføres en meningsmåling, en eller flere "ekspert" uttaler seg, og stortingspolitikere intervjues. Dermed må den aktuelle statsråden involvere seg, og forvaltningsapparatet må oppprioritere sin tids- og ressursbruk for å håndtere saken.

Muligheten til å arbeide kontinuerlig og grundig med saker blir mindre når virksomhetene stadig må endre sin dagsorden. Dette kan forebygges ved å avskjære deler av forvaltningen fra politisk styring, og fristille virksomhetene. Dette fjerner imidlertid ikke det politiske presset rundt enkeltsakene og politikernes ønsker om å demonstrere handlekraft i forhold til disse. Dermed oppstår et stort behov for stadig dialog mellom ledelsen i de selvstendige enhetene og politisk ledelse i departementene. Mer av virksomhetsledernes tid går med til en grenseregulering som skal balansere virksomhetens behov for forutsigbarhet i saksbehandling og tjenesteyting, og politikernes behov for håndtering av og handling i enkeltsaker. Det går også med mer tid til å informere medier og andre om systemer for arbeidsdeling mellom politisk styring på den ene siden, og saksbehandling, tjenesteyting og eventuell klagebehandling på den annen.

Håndtering av "enkeltsakenes tyranni" kan vise seg å bli statlige topplederes største utfordring i videreføring av arbeidet med modernisering og fornyelse i staten.

LITTERATUR

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2002) *Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*. Redegjørelse for Stortinget 24.01.01.

NOU 2003:34 *Mellom stat og marked. Selvstendige organisasjonsformer i staten*.

NOU 2004:7 *Statens forretningsmessige eierskap. Organisering og forvaltning av eierskapet*.

NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*.

St. meld. nr 17 (2002 - 2003) *Om statlige tilsyn*.

Foredragsholdere "Topplederprogrammet 2003 – 2004 "

Direktør	Aas, Agnar	Norges vassdrags- og energidirektorat
Siv.øk. og psykolog	Bang, Henning	Psykologisk institutt, UiO
Kringkastingssjef	Bernander, John G.	NRK
Direktør	Blaalid, Jon	Statskonsult
Avdelingsdirektør	Bøhagen, Odd	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Statsråd	Clemet, Kristin	Utdannings- og forskningsdepartementet
Professor	Colbjørnsen, Tom	NHH
Adm. direktør	Flesland, Randi	Avinor AS
Forsvarssjef	Frisvold, Sigurd	Forsvarsstaben
EU-ambassadør	Grydeland, Bjørn	EU-ambassadør -Brussel
Seniorforsker	Hagen, Kåre	Arena UiO
Professor	Hagen, Kåre Petter	NHH
Stedfort. forsvarssjef	Hansen, Svein Ivar	Forsvarsstaben
Departementsråd	Hasle, Anne Kari Lande	Helsedepartementet
Ekspedisjonssjef	Haugstveit, Nils	Utenriksdepartementet
Tidl. konsernsjef	Hermansen, Tormod	Telenor
Skattedirektør	Hope, Bjarne	Skattedirektoratet
Professor	Jakhelln, Henning	UiO
Direktør	Jensen, Willy	Post- og teletilsynet
Politidirektør	Killengreen, Ingelin	Politidirektoratet
Stortingspresident	Kosmo, Jørgen	Stortinget
Direktør	Larsen, Bjørn Inge	Sosial- og helsedirektoratet
Prosjektleder	Larsen, Kjetil Fladmark	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Avdelingsdirektør	Lassen, Vivi	Statskonsult
Direktør	Lystad, Joakim	Mattilsynet
Statsråd	Meyer, Morten Andreas	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Riksrevisor	Mørk-Eidem, Bjarne	Riksrevisjonen
Adm. direktør	Nordby jr., Reidar	Norsk Tipping A/S
Direktør	Nordby, Trygve	Utlendingsdirektoratet
Tidl. statsråd	Norman, Victor D.	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Partner og styreleder	Norvik, Harald	Econ Management
Professor	Østerud, Øyvind	UiO
Adm. direktør	Ovesen, Gunn	SND
Lovrådgiver	Rønnebæk, Ørnulf	Justisdepartementet
Seniorrådgiver	Sæterdal, Anne	Norsk institutt for kulturminneforskning
Departementsråd	Sanderud, Per	Samferdselsdepartementet
Professor	Sandmo, Agnar	NHH
Advokat og dr.jur.	Sejersted, Fredrik	Regjeringsadvokaten
Revisjonsråd	Selås, Bjørg	Riksrevisjonen
Direktør	Sjeggestad, Terje	Utlendingsnemnda
Ass. utenriksråd	Skogmo, Bjørn	Utenriksdepartementet

Dep.råd.	Smith, Bo	Beskæftigelsesministeriet, Danmark
Professor	Smith, Eivind	UiO
Professor	Sørensen, Rune	Handelshøyskolen BI
Kystdirektør	Stene, Øyvind	Kystdirektoratet
Arbeidsdirektør	Stokke, Inger Johanne	Arbeidsdirektoratet –Aetat
Seniorrådgiver	Sundby, Inger Johanne	Statskonsult
Professor	Ursin, Holger	UiB
Professor	Weisæth, Lars	UiO
Direktør	Wiig, Marit	Toll- og avgiftsdirektoratet
	Willoch, Kåre	

