



MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

Bedre statlig styring

Styring og styringsreformer i offentlig virksomhet

Forord

Skal vi sikre velferden til generasjonene som kommer etter oss må vi bruke offentlige ressursen bedre enn i dag. Vi må flytte ressurser fra permflytting til pleie. Dette krever endringsvilje og tydelig styring.

I offentlig sektor bør det drives et kontinuerlig og planmessig arbeid med å forbedre produktiviteten og tilpasse ytelsenes kvalitet og funksjonalitet til endringer i underliggende behov og til nye utfordringer. Departementenes styringsregimer og styringsformer er en særlig viktig del av dette arbeidet.

For å bidra til at styringen av offentlige virksomheter blir mer effektiv, har Moderniseringsdepartementet etablert prosjektet "Bedre statlig styring". Prosjektet skal utvikle styringsrelatert kunnskap, bidra til bedre styring i utvalgte piloter og spre kunnskap om statlig styring til departementer og virksomheter.

Det fins mye kunnskap, ikke minst i departementene, om de praktiske sidene ved styring av underliggende etater og virksomheter. Men det er mindre oppmerksomhet mot utforming av styringsprinsipper og strategiske spørsmål knyttet til statlig styring. I prosjektet "Bedre statlig styring" har vi sett det som viktig å bidra med et grunnlagsnotat som analyserer statlig styring ut fra en prinsipiell tilnærming. Vi håper du vil ha nytte av analysen og begrepsapparatet som presenteres i dokumentet.

Grunnlagsnotatet er utarbeidet av Tormod Hermansen, og under arbeidet har han fått innspill og synspunkter fra de øvrige deltakerne i prosjekt "Bedre statlig styring".

Oslo, 12. oktober 2005.



Morten A. Meyer
Statsråd
Moderniseringsdepartementet

1	Innledning	4
1.1	Bakgrunn	4
1.2	Formål	5
1.3	Tilnæringsmåte	6
2	Styring – et mangesidig begrep	7
3	Styring av offentlige virksomheter	11
4	En samlet referanseramme for analyse av styring av offentlig virksomhet	15
5	Behov for samordning	18
6	Nøkkelspørsmål	19
7	Alternative styringsfokus - Integrerte og roledifferensierte styringsregimer	23
8	Ulike styringsområder	26
8.1	Styring i forvaltningshierarki	26
8.1.1	Innholdsmessig styring - regelstyring	26
8.1.2	Styring av volum, aktivitet og effektivitet - mål og resultatstyring	26
8.2	Styring av offentlig tjenesteyting - brukerstyring, finansieringsformer og markedsmodeller	28
8.3	Styring av fristilte virksomheter	30
8.3.1	Generelt	30
8.3.2	Eierstyring	30
8.3.3	Kontraktstyring og bruk av incentiver	31
9	Strategisk styring – dynamisk effektivitet	33
10	Styring og ledelse	35
10.1.1	Politisk og administrativ ledelse	35
10.1.2	Ledelse som organisasjonsfunksjon	35
10.1.3	Tillit og makt som forutsetning for ledelse	36

1 Innledning



1.1 Bakgrunn

Offentlig virksomhet utgjør en vesentlig del av en moderne økonomi. Det synes også å være en sammenheng mellom det alminnelige velferds- og inntektsnivå i samfunnet og omfanget av offentlig sektor. På den annen side er det også en tendens til at produktivitet utviklingen i offentlig sektor av ulike årsaker er langsommere enn i privat sektor. Konsekvensen er at det offentlige legger beslag på en stadig økende del av samfunnets arbeidskraftressurser. Over tid vil dette kunne føre til ubalanse i økonomien. Dette kommer til uttrykk dels i arbeidskraftmangel i privat sektor og derved sammenhengende lønns- og kostnadspress, og svekket konkurranseevne for konkurranseutsatt virksomhet, og dels i lavere økonomisk vekst for samfunnet som helhet. Omfanget av og veksten i offentlig sektor er dessuten et spørsmål som skaper spenning og uenighet også ut fra mer generelle politiske og verdimeslige standpunkter m.h.t. hva det offentlige skal ta ansvar for i samfunnet og hva som bør overlates til den private sfære, markedet og det sivile samfunn.

Offentlig virksomhet er ikke bare omfattende i størrelse, men den er også *mangeartet*. De ulike virksomhetene har i mange tilfelle ikke særlig mer til felles enn at de ut fra ulike hensyn og ofte historiske betingelser, er blitt trukket ut av markedet og den private sfære, og sett på som et offentlig ansvar. Men i og med at offentlige virksomheter er trukket ut av markedet, står de heller ikke overfor de incitamenter og det press for effektivisering som markedsaktører står overfor, og som sikrer at det skjer en kontinuerlig tilpasning til endringer i eksterne betingelser og utfordringer. Markedet som styringsform er erstattet av andre styringsregimer som har det til felles at de er forankret i politiske organer og politiske prosesser. Disse styringsregimene – og i offentlig virksomhet finner en en rekke ulike styringsregimer – er ofte fastlagt i forbindelse med at virksomhetene er etablert. De er gjennomgående preget av begrensede incitamenter til produktivitetvekst og tilpasning til nye betingelser. Over tid vil det derfor lett oppstå *styringsvikt* ved at de ytelser som virksomhetene frambringer, er dårlig tilpasset endringer i underliggende behovsforhold og til nye utfordringer. Samtidig vil produktivitet utviklingen ofte være svakere enn den kunne ha vært, bl.a. fordi incitamentene til å ta i bruk ny teknologi til å utvikle nye driftsformer eller til kontinuerlig effektivisering er utilstrekkelige.

Generelt sett er det derfor sterke grunner til at det i offentlig sektor bør drives et kontinuerlig og planmessig arbeid med forbedring av produktivitet og tilpasning av ytelsenes kvalitet og funksjonalitet for å motvirke mulig styringsvikt. Dette er godt begrunnet og bør ha oppslutning fra så vel brukere og publikum som politiske partier og politiske organer, uavhengig av hvilke standpunkter en for øvrig måtte ha til hva det offentlige skal engasjere seg i og ta ansvar for.

En hensiktsmessig tilnærming til disse spørsmålene får en ved å sette søkelys på *styringsregimene og styringsformene*. Ved å velge en slik tilnærming, kan en få et bedre grep om sammenhengene mellom de ulike elementene som inngår i styringen av den enkelte

virksomhet og de resultater - gode eller dårlige – som skapes. Ved å fokusere på styringsregimene, kan en også få en mer systematisk tilnærming til styringsreformer, dvs. hvordan en kan forbedre de enkelte virksomhetenes prestasjonsevne og evne til selv å utvikle seg og tilpasse seg til endrete betingelser og utfordringer.

Prosjektet ”Bedre statlig styring” har sin bakgrunn i Regjeringens moderniseringsprogram for offentlig sektor og retter seg spesielt mot forbedring av de prosesser som representerer departementenes *styring* av underliggende virksomhet. Begrepet ”styring” skal her tolkes slik at det ikke omfatter bare forholdet til underliggende etater og institusjoner, men også forholdet til foretak og enheter eiet av staten ved et departement, forholdet til kommuner og fylkeskommuner. Med begrepet forstås også forholdet til andre ”frittliggende” virksomheter t.eks. stiftelser, råd etc. etablert av eller knyttet til staten. Etter omstendighetene og den aktuelle sammenheng kan styringsspørsmålet også gjelde forholdet til samfunnsutviklingen som sådan på konkrete områder. Fokus i prosjektet vil imidlertid ligge på styringen av offentlig virksomhet og først og fremst statens egen virksomhet.

1.2 Formål

Formålet med prosjektet ”Bedre statlig styring” er å bidra til at styringen av offentlig virksomhet blir mer effektiv. Dette gjelder både i forhold til den enkelte etat/institusjon/foretak/kommune, men også i forhold til den samlede offentlige virksomhet. Begrepet effektiv må her forstås i vid betydning, slik at det omfatter både formåls effektivitet for den enkelte virksomhet, teknisk-organisatorisk effektivitet, økonomisk effektivitet, og dynamisk effektivitet, i betydningen respons- og tilpasningsevne til endringer i underliggende forutsetninger, og politiske prioriteringer. Når det gjelder den samlede offentlige virksomhet, er begrepet *allokerings effektivitet* det sentrale. Med allokerings effektivitet forstås i denne sammenheng grovt sagt forholdet mellom formålsrealisering og ressursinnsats på alle de ulike statlige oppgaveområdene. Det underliggende teoretiske prinsipp er at statens ressursbruk på marginen, den siste krone om en vil, skal kaste like mye av seg i betydningen formålsrealisering på alle oppgaveområdene. Det sier seg selv at dette er en rent teoretisk betraktning, bl.a. fordi formålsrealisering i svært mange tilfelle ikke lar seg måle i penger. På den annen side er selve betraktningmåten som følger av en slik analytisk tilnærming, viktig som utgangspunkt for vurdering av hvor mye staten skal satse i ulike retninger, eller hvor høyt ambisjonsnivå staten skal ha for formålsrealisering på de ulike oppgaveområdene. Betraktningmåten er også viktig for bedømmelse av sammensetningen av statens virksomhet og av balansen mellom ambisjonsnivå/ressursinnsats på ulike områder.

De ulike effektivitetsbegrepene vil bli mer presist definert i kap. 6, men fordi de står så sentralt i styringssammenheng og fordi det er en logisk sammenheng mellom dem, er de kortfattet forklart nedenfor.

Formåls effektivitet dreier seg om hvordan en mest mulig effektivt, dvs med den laveste økonomiske ressursinnsats skal oppnå et bestemt realiseringsnivå for et offentlig formål.

Økonomisk effektivitet dreier seg om hvordan et bestemt volum av offentlige tjenester kan produseres til den laveste kostnad hensyn tatt til produksjonsfaktorenes relative priser.

Teknisk-organisatorisk effektivitet dreier seg om å finne fram til de teknologiske framgangsmåter og den organisatoriske innretning som er mest rasjonell.

Allokeringseffektivitet dreier seg om å tilpasse ressursinnsats og nivå for formålsrealisering på tvers av oppgaveområdene, balansert ut fra formålenes viktighet og prioritering.

Sammenhengen mellom disse begrepene er slik at for at en offentlig virksomhet skal være formålsrasjonell, så må den tilfredsstillende kravene både til teknisk-organisatorisk og økonomisk effektivitet. Dersom den ikke tilfredsstillende disse kravene, ville det vært mulig å oppnå et høyere realiseringsnivå for formålet gjennom å skifte over til en bedre teknologi eller organisasjonsinnretning, og/eller å endre sammensetningen av ressursinnsatsen, uten at de samlede kostnader var blitt høyere.

Dynamisk effektivitet dreier seg om en offentlig virksomhets evne til å tilpasse produkter og produksjonsmåter, og å omstille og fornye seg over tid ut fra endringer i underliggende behovsforhold, politiske prioriteringer, tilgjengelige teknologier og prisene på de ulike ressurser. Dynamisk effektivitet dreier seg også om institusjonens evne til selv å engasjere seg i innovasjonsprosessen.

1.3 Tilnæringsmåte

Siden statens virksomhet er så omfattende og forskjelligartet, og organisert på så mange ulike måter, har en funnet det hensiktsmessig å velge en praktisk tilnæringsmåte basert på piloter. Gjennom å velge et antall konkrete prosjekter hvor en kan gå dypere inn i styringsspørsmålene på ulike områder, kan en både prøve ut tiltak som kan bidra til å effektivisere styringen på vedkommende område, og forhåpentligvis oppnå en del generaliserbar kunnskap om hvordan styring av offentlig virksomhet kan effektiviseres mer generelt. For å oppnå slik generaliserbar kunnskap ut fra konkret utprøving, er det imidlertid nødvendig at en parallelt med gjennomføring av piloter foretar en systematisk gjennomgang av de mer generelle og prinsipielle spørsmål som knytter seg til statlig styring. Siktemålet med dette grunnlagsdokumentet er å tilrettelegge et begrepsapparat og en referanseramme som er hensiktsmessig for analyse av styringsregimer og styringsreformer. Begrepsapparat og referanserammer skal dessuten lette en systematisering av erfaringene fra pilotprosjekter, og tjene som utgangspunkt og grunnlag for mer direkte vurdering av mulige effektiviseringstiltak på andre områder. Et slikt begrepsapparat og referanseramme vil også tjene som grunnlag for å se styringsspørsmålene i sammenheng med andre sentrale spørsmål når det gjelder statlig virksomhet, slik som eksternt og intern organisering, finansiering, regelverk, rekruttering, verdi- og kulturarbeid. etc.

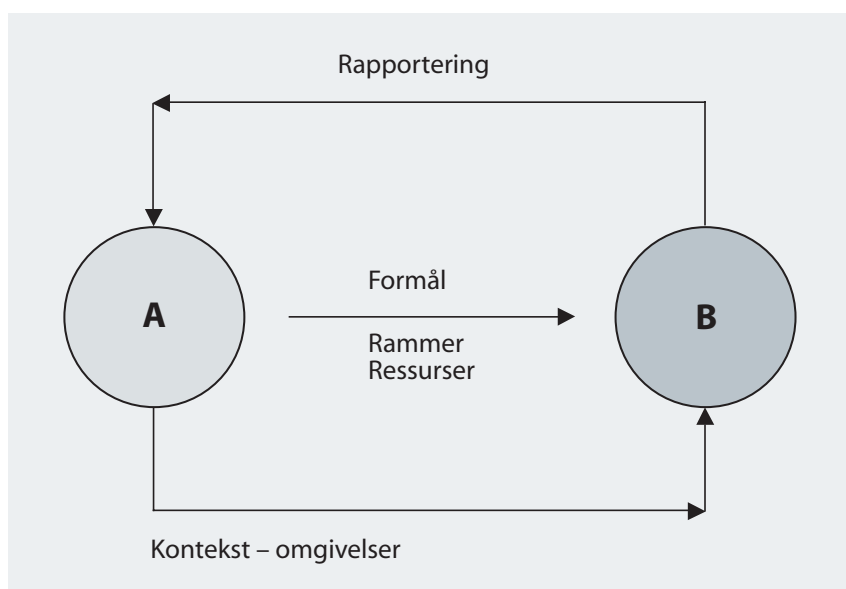
2 Styring – et mangesidig begrep

Med begrepet styring skal vi i dette prosjektet forstå:

Det samlede sett av tiltak som en overordnet instans, f.eks. et departement, betjener seg av for å sikre at en underliggende enhet, f.eks. en etat, en institusjon, et foretak eller lignende, opptrer i samsvar med formål som er fastlagt, holder seg innenfor de rammer som er trukket opp, overholder de regler som gjelder, og på en mest mulig effektiv måte løser de oppgaver som følger av formålet og når de mål som er fastlagt.

Dette er en vid begrepsbestemmelse, men den gir et godt utgangspunkt for en nærmere analyse. Det følger av det som er sagt ovenfor at styring er en sentral side ved ledelse, men at det likevel er et snevrere begrep fordi fokus her primært ligger på hvordan formål kan realiseres og mål kan nås, og ikke på hva formålene og målene skal være.

Det kan være hensiktsmessige å utvikle begrepsapparatet og referanse med utgangspunkt i en modellbetraktning. Det sentrale ved modellen er at den representerer en *strukturert dialog mellom aktører* som står i et over-/underordningsforhold. Foruten de to aktører er det nødvendig å angi den kontekst styringssituasjonen finner sted i.



Figur 1

Figuren ovenfor representerer grunnmodellen. *Aktørene* A og B befinner seg i en bestemt *kontekst*, karakterisert bl.a. ved de *omgivelser* som omgir dem. Aktør A står i en eller annen form for overordningsforhold til aktør B, og har et styringsansvar for denne. I denne forbindelse må A klargjøre hvilke *formål* som skal søkes realisert gjennom Bs virksomhet og innenfor hvilke *rammer* f.eks. legale og ressursmessige B skal operere. Når det gjelder spørsmålet om hvilke formål A skal søke å realisere og rammene for As virksomhet, legger vi her til grunn at

disse følger av en politisk prosess som vi i denne sammenheng tar for gitt. Det er naturlig å assosiere A med et departement og B med en underliggende virksomhet som A har et styringsansvar for. Virksomheten kan være en etat, en institusjon, et foretak eller en annen type juridisk enhet som driver en virksomhet staten ved departementet har en interesse i.

Vi skal her skille mellom tre ulike former for styring. Fastlegging av formål, virkeområde, rammerettslige betingelser, og ressurstilgang og styringsregime skal vi betegne *konstituerende styring*.

Aktør A konstituerer aktør B, f. eks. gjennom en form for etablering av B, eller gjennom en reorganisering dersom B allerede er etablert. Konstituerende styring er på mange måter den mest grunnleggende form for styring i og med at den underliggende aktør gjennom dette får fastlagt både hva den skal gjøre, hvordan den operative styringen skal innrettes, de rammer den skal operere innenfor, og den får tydeliggjort hvilke mål som skal søkes realisert. Karakteren av den konstituerende styring må generelt forstås og vurderes i forhold til den sammenheng og de omgivelser som virksomheten skal arbeide innenfor.

I motsetning til den konstituerende styring som normalt skjer i diskrete prosesser med lange "tidslag", vil den *operative styring* ha karakter av en mer kontinuerlig prosess. Det grunnleggende her er at de tiltak aktør A iverksetter innenfor rammen av det fastlagte styringsregimet, har til formål å sikre at aktør Bs virksomhet faktisk bidrar til å realisere de formål som er fastlagt i den konstituerende styring, og at dette skjer på en effektiv måte. Den operative styring omfatter derfor også en *tilbakeføring av informasjon* om Bs virksomhet, resultatoppnåelse, ressursbruk etc. til A. Denne tilbakeføringen av informasjon vil normalt være strukturert i form av rapporter som B overgir etter As spesifiserte ønsker. Alt etter hva slags virksomhet B driver, vil As styringstiltak kunne omfatte budsjett- og finansieringsforutsetninger, resultatkrav, aktivitetskrav, prosedyre- og beslutningsregler, kontrakter, prioriteringsanvisninger etc. etc. Det ligger i den operative styringens karakter at dersom rapporteringen viser betydelige avvik fra det som er forventet oppnådd, eller planlagt, så vil det bli iverksatt korrektive tiltak.

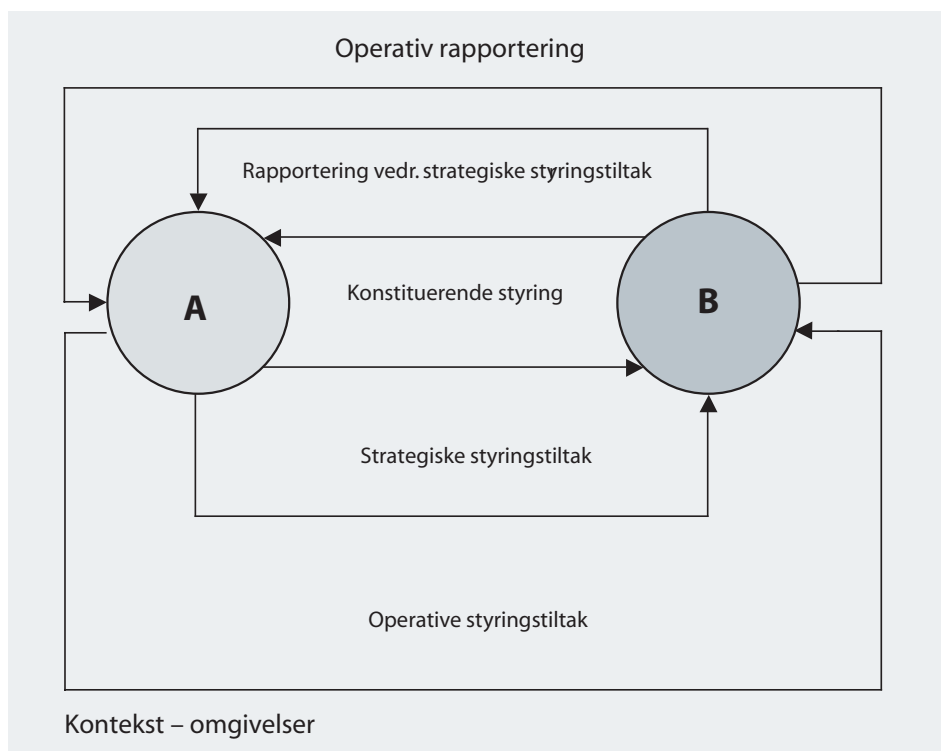
Den operative styringen vil normalt være basert på en mer eller mindre formalisert styringsdialog. Dette innebærer at aktør B gis mulighet til å bidra aktivt til det grunnlag i form av kunnskap og innsikt som må ligge i bunnen av aktør As arbeid med å utforme de styringstiltak som skal iverksettes overfor B. Rent praktisk kan dette foregå f.eks. ved at B selv fremmer forslag til hva A skal foreta seg m.h.t. styringstiltak, eller blir invitert til å uttale seg om de tiltak A overveier å iverksette. Graden av formalisering av slik dialog vil variere, men i alminnelighet vil dialogen knytte seg til utvikling av et antall rutinepregete *styringsdokumenter*. Styringsdialogen vil normalt bære et visst preg av *asymmetrisk informasjon*. A vil være avhengig av B for å framskaffe det kunnskaps- og informasjonsgrunnlaget A trenger for å styre B.

Det ligger i sakens natur at B har både en dypere innsikt i sin egen virksomhet enn det A har, og en langt større tilgang på løpende informasjon om aktivitet, resultater etc. Det ligger også i sakens natur at B selv er klar over dette og over det avhengighetsforhold A står i til B, og derfor også over den mulighet B har til å påvirke As styring på en for seg gunstig måte. Men dette vil også A forstå, og derfor aktivt søke å motvirke dette avhengighetsforholdet. Eksistensen av asymmetrisk informasjon innebærer derfor at styringsdialogen normalt vil innebære et element av *strategisk spill* de to aktørene imellom. Slike strategiske spill må analyseres konkret fordi det i alminnelighet ikke er slik at de konvergerer mot et bestemt balansepunkt. Generelt kan en imidlertid anta at spillet leder fram til et visst omfang av

”capture”. Med dette forstås at aktør B har ”kapret” en del av produksjonsresultatet” til fordel for seg selv. I dette ligger det et effektivitetstap både for A og ut fra et samfunnsmessig synspunkt, men også et potensial for effektivitetsforbedring.

Ved styring av institusjoner, etater, foretak etc. vil det i praksis være behov for et styringsnivå mellom den konstituerende styring og den operative styring. Dette mellomliggende styringsnivået retter seg mot de *strukturelle betingelsene* for den operative virksomheten, og gjelder f.eks. omforming av formål til et mer konkret målhierarki, utforming av den interne organisasjons- og styringsstruktur, anskaffelse av kapitalutstyr, partnere og varige samarbeidsrelasjoner etc. etc. Denne mellomliggende styring, som har til hensikt å fastlegge det strukturelle grunnlaget for den operative virksomheten, og dermed viktige rammebetingelser for den operative styring, skal vi betegne *strategisk styring*. Den strategiske styring har gjennomgående en noe mer langsiktig innretning enn den operative styring, typisk 2-5 år, og vil normalt ha til formål å endre, justere eller tilpasse strukturelle betingelser til endringer i omgivelsene eller til endrete, overordnede preferanser og prioriteringer. Strategisk styring skjer naturligvis også innenfor rammen av en dialogprosess hvor aktør B i høy grad spiller en aktiv rolle. Mens den operative styring har karakter av en løpende prosess og et ”her og nå” perspektiv, er den strategiske styring vanligvis preget av noe lengre intervaller og munner ofte ut i handlingsplaner og handlingsberedskap for en viss tidsperiode alt etter hva slags situasjon som preger omgivelser og kontekst. Mens den operative styring retter seg mot effektivitet på kort sikt, vil den strategiske styringen være rettet mer mot å sikre dynamisk effektivitet i en virkelighet som er i mer eller mindre permanent endring.

En mer fullstendig beskrivelse av styringsmodellen kan etter dette angis med referanse til følgende figur:



Figur 2

Denne modellen fanger opp de sentrale sidene ved styring av etater, institusjoner og foretak og kan tjene som utgangspunkt og referanseramme for analyse av konkrete situasjoner. Den kan også tjene som grunnlag for å systematisere og akkumulere innsikt i og kunnskap om ulike

styringssituasjoner. En viktig side ved modellen er at den tydeliggjør forholdet mellom de tre styringsnivåene, samtidig som den gjør det mulig å ta hensyn til asymmetrien i forholdet mellom de to aktørene.

Styringsmodellen har som det framgår av den foregående drøfting til formål å beskrive og analysere forholdet mellom aktør A og aktør B. I tillegg til de styringsformer som karakteriserer dette forholdet, skjer det naturligvis også styringsprosesser *internt* i de to aktørene. De interne styringsprosessene reflekterer aktørens interne organisering og den funksjonsdeling som ligger i denne. Det vil derfor være nødvendig å forholde seg i hvert fall til den interne organisering og de interne styringsprosesser i aktør B.

Alt etter omstendighetene vil det å sikre rasjonell organisering og effektive interne styringsprosesser i aktør B, være gjenstand for aktør A i styringsbestrebelse. Effektiv egenstyring av aktør B vil normalt være avgjørende for at B skal oppnå høy effektivitet både hva gjelder formålsrealisering, kostnader og teknisk-organisatorisk struktur. Den "styringsmodellen" som er skissert ovenfor, kan imidlertid tjene som referanseramme også for beskrivelse og analyse av aktør Bs egen styring.



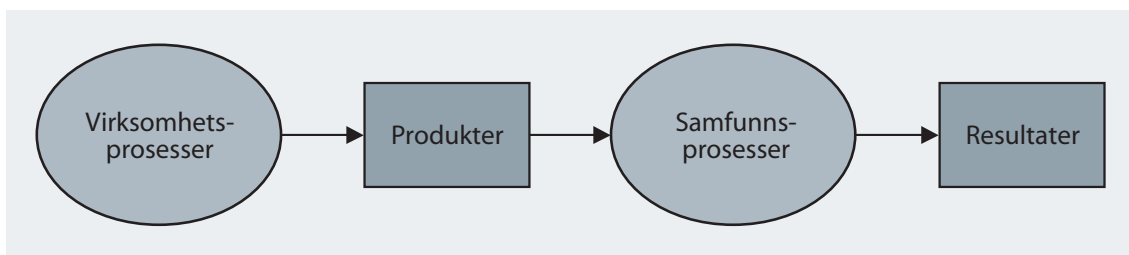
3 Styring av offentlige virksomheter

Begrepet styring ble ovenfor definert som; ”det samlede sett av tiltak som en overordnet instans betjener seg av for å sikre at en underordnet instans opptrer i samsvar med de formål som er fastlagt, overholder de regler som gjelder, og på en mest mulig effektiv måte løser de oppgaver som følger av formålet og når de mål som måtte være fastlagt”. Dette innebærer at det ved en analyse av styring vil måtte tas utgangspunkt i hva virksomhetens formål er, og i de oppgaver og mål som følger av formålet. Offentlig virksomhet skiller seg fra privat virksomhet bl.a. ved at den ofte retter seg mot et antall ulike formål, og ved at en virksomhet kan ha mer enn ett formål. Formålene er heller ikke alltid formulert på en presis måte.

Et grunnleggende utgangspunkt ved analyse av styring av offentlig virksomhet er at slik virksomhet er forankret til et *politisk ansvarlig* organ. Med et politisk ansvarlig organ forstår vi i denne sammenheng en statsråd evt. Regjeringen, som står konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig overfor Stortinget. Tilsvarende gjelder for en kommunal virksomhet, hvor kommunenes utøvende instanser, rådmann/ordfører, byråd, er ansvarlig overfor kommunestyret/fylkestinget som, i likhet med Stortinget, er folkevalgt. Selv om det kan være en rekke ledd mellom en offentlig virksomhet og den politiske ansvarlige instans, er ansvarslinjen, med mindre annet er bestemt f.eks. i lovs form, ubrutt. Ubrutt ansvarslinje krever at det også må være en ubrutt instrukslinje. Dette innebærer at en ved konstituering av offentlige virksomheter må være oppmerksom på det ”styrbarhetskravet” som følger av dette hensynet. I praksis dreier dette seg om å etablere en fullmaktsstruktur som gjør det mulig for den politiske ansvarlige instans å sikre at avgjørelser som treffes på et lavere nivå, ligger innenfor de rammer som den politiske ansvarlige instans kan forsvare.

De formål offentlig virksomhet retter seg i mot, vil i all hovedsak omfatte slike som enten ikke ville blitt realisert, eller realisert på en mangelfull eller lite hensiktsmessig måte dersom de hadde blitt overlatt til markedet. Det kan dreie seg om rene kollektive goder. Eller det kan være private goder som det knytter seg fordelingshensyn til, eller hensyn som har å gjøre med at slike goder har elementer av kollektive goder ved seg, eller på annen måte er gjenstand for samfunnsmessige og politiske preferanser. Generelt innebærer dette at offentlig virksomhet oftest dreier seg om politikk og politisk kamp. Det er ikke nødvendig i vår sammenheng å utdype mangfoldet av slike goder eller å analysere særegenheter ved denne type goder på det generelle plan. Det er imidlertid enkelte mer generelle forhold som det er nødvendig å ha klart for seg, fordi de representerer særskilte utfordringer i styringsmessig sammenheng.

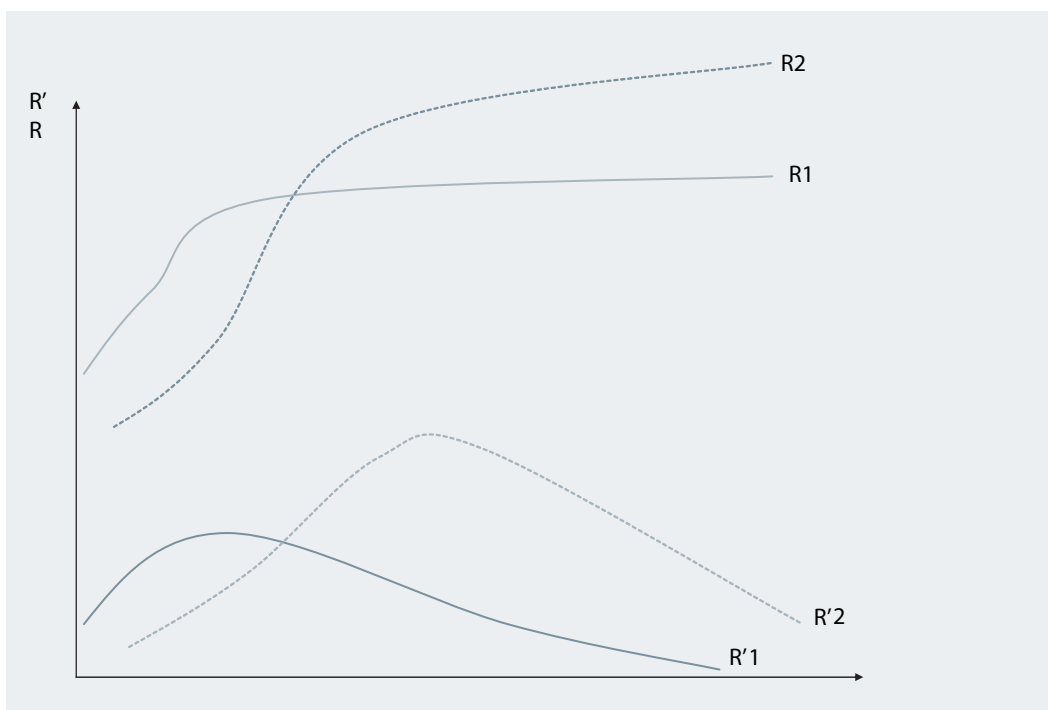
For det første knytter det seg ofte betydelige problemer til *måling* så vel av aktivitet som til de ytelser/produkter som virksomhetene faktisk produserer. Ofte er det også slik at de formål som skal søkes realisert, ikke knytter seg direkte til produktene eller aktiviteten som sådan, men til de virkninger aktivitet og produkter har på eller i samfunnet. Også disse virkningene kan det i mange tilfelle være vanskelig å måle på en fyllestgjørende og presis måte. Forholdet kan illustreres i følgende figur:



Figur 3

Styringen av slik virksomhet vil være preget ikke bare av at aktivitet og produkter kan være vanskelig å måle, at resultatene, "outcomes", også kan være vanskelig å måle, men kanskje i særlig grad av at det knytter seg til dels betydelig *usikkerhet* til sammenhengen mellom omfanget av produkter/"outputs" på den ene siden og omfanget og arten av de virkninger/resultater/"outcomes" som oppnås på den andre siden. Graden av kompleksitet av denne art vil naturligvis variere sterkt innenfor den offentlige virksomhet, men for store deler av denne vil denne kompleksiteten være et reelt problem.

Med referanse til figuren ovenfor, kan begrepet *formålseffektivitet* defineres som forholdet mellom resultatet dvs. størrelsen av "outcomes" og mengden av produkter, "outputs". Det mest interessante vil som regel være den *marginale* formålseffektivitet; dvs. forholdet mellom en viss økt produktmengde og den endring i resultatet som følger. Selv om både måleproblemer og ustabilitet og usikkerhet i relasjonen mellom produkter og resultater gjør at begrepet formålseffektivitet lett blir nokså teoretisk, er det likevel i enhver styringssammenheng viktig å ha oppmerksomhet på den underliggende praktiske realitet begrepet refererer seg til.



Figur 4

Figur 4 illustrerer to ulike produkters effekt på formålsrealiseringen R som funksjon av produktmengden V. De to øverste kurvene viser den direkte effekten R1 og R2, og de to nederste den marginale effekten R'1 og R'2. Figuren illustrerer at for små volum har produkt nr 1 den høyeste direkte og marginale formålseffektivitet, mens for større volum er produkt nr 2 mest formålseffektiv.

Måleproblemer og usikkerhet og eventuell ustabilitet i sammenhengen mellom produkter og resultater er imidlertid bare ett av problemene når en skal fastlegge ønsket omfang av en bestemt form for offentlig virksomhet. Et annet og like vanskelig problem knytter seg til *mangelen på priser*. I og med at offentlige ytelser enten tildeles gratis for brukeren, eller til administrativt fastsatte priser, eller er av kollektiv godekarakter, skjer det ingen avbalansering mellom kunders/brukeres betalingsvilje og produksjonskostnadene. Dette skaper et styringsproblem, særlig for fastlegging av i *hvilket omfang* ytelsene skal tilbys. Et annet og beslektet problem knytter seg til fastlegging av *kvalitet* og til eventuell *differensiering* av produktegenskaper/kvalitet etter brukernes behov. I og med at brukerne som regel ikke har muligheter til å velge mellom tilbud fra ulike aktører, tenderer offentlige ytelser til å bli standardiserte. Mangelen på priser som reflekterer brukernes betalingsvillighet, og på denne måten virker som allokeringsmekanisme mellom brukere, fører normalt til at allokeringen må skje gjennom *andre typer av tildelingskriterier*, ofte supplert med *køer*.

Tildelingskriterier for så vidt individualiserbare ytelser angår, vil normalt bli fastsatt gjennom politiske prosesser og implementert gjennom administrativ styring. Tilsvarende gjelder ved fastsetting av i hvilket omfang bestemte ytelser skal framstilles. I stedet for avbalansering mellom privat betalingsvilje og produksjonskostnader, skjer avbalanseringen gjennom *politisk betalingsvilje*, knyttet til politiske prosesser generelt og prioriteringsprosesser spesielt.

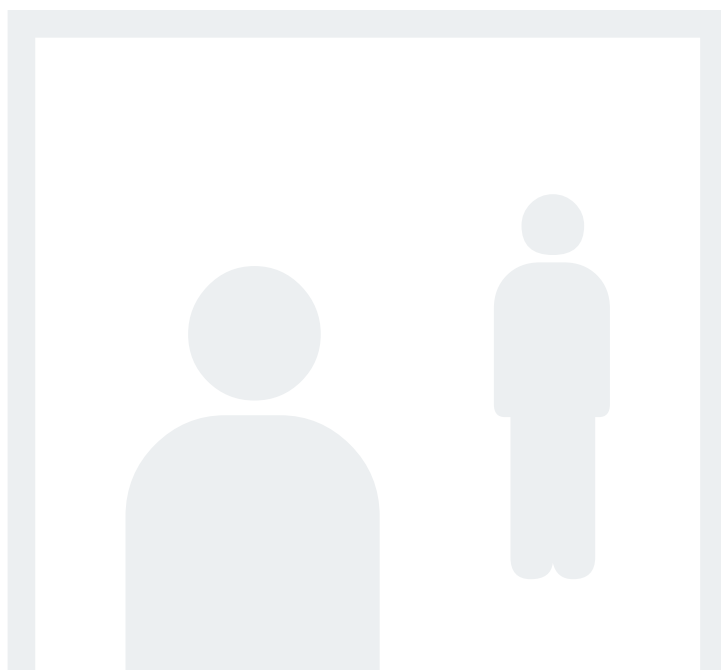
Med politisk betalingsvilje forstås her politiske partiers og organers vilje til å prioritere innsats på vedkommende område, evt. gjennom omprioritering eller evt. skatteøking.

Et tredje forhold som det er nødvendig å være oppmerksom på, er at brukere av offentlige tjenester i mange tilfelle blir påført kostnader ved bruk av tjenestene selv om tjenestene som sådan er gratis. Det dreier seg om *transaksjonskostnader* som oppstår for brukeren når tjenesten skal tas i bruk. Transaksjonskostnadene vil avhenge bl.a. av hvor *tilgjengelig* tjenestetilbudet er, ikke bare geografisk med tanke på evt. transport-/kommunikasjonskostnader, men også når det gjelder kostnader brukeren kan bli påført ved å sette seg i stand til å nyttiggjøre seg tjenesten. Transaksjonskostnader oppstår naturligvis også i private markeder. Det spesielle ved offentlige tjenester er at mens tilbydere i private markeder har sterke incitamenter til å lokalisere seg og innrette seg med sikte på å avlaste kjøperne for så mye som mulig av transaksjonskostnadene, så har offentlige aktører ikke tilsvarende incitamenter. Snarere kan det være slik at offentlige tilbydere er motivert til ikke å avlaste brukerne slike kostnader.

Det er ytterligere et par forhold som bidrar til å gjøre offentlig virksomhet mer komplisert fra et styringsmessig synspunkt. Et slikt forhold er at det knytter seg styringsmessig interesse ikke bare til hvert enkelt tiltak eller offentlige ytelser, men også til helhet og sumvirkninger av den offentlige virksomhet sett under ett. I denne forbindelse skal vi spesielt være oppmerksomme på det offentliges interesse i og ansvar for *makroøkonomisk stabilitet*, men også for inntekts-, formues- og mer generelt velferdsfordelingen i samfunnet langs en rekke ulike dimensjoner, og for at samfunnsøkonomien og samfunnet generelt utvikler seg på en god måte også i det lengre perspektiv. Dette er formål som søkes realisert både gjennom tilpasningen av den samlede skattlegging, og den samlede offentlige virksomhet, men også gjennom sammensetningen av virksomheten, og gjennom den mer kortsiktige styringen av aktivitetsnivået av ulike offentlige virksomheter. Dette medfører at offentlige virksomheter står overfor visse styringsmessige usikkerheter som krever håndteringsberedskap gjennom tilrettelegging for fleksibilitet. Et typisk eksempel på dette finner en i Arbeidsmarkedsetaten.

De offentlige budsjetttrammer som fastsettes bl.a. ut fra hensynet til makroøkonomisk stabilitet, innebærer generelt at ulike formål står i ressursmessig konkurranseforhold med hverandre. Denne konkurransen finner sin løsning gjennom politiske prioriteringsprosesser, hvor den politiske betalingsvilje for de ulike formål balanseres i forhold til hverandre og i forhold til kostnadene ved å frambringe de tjenester formålene realiseres gjennom. Men politikk dreier seg ikke bare om å prioritere mellom ulike verdsatte formål. Politikk dreier seg også om *verdiuenighet og verdikonflikter*. Dette innebærer at politiske prioriteringsprosesser ofte like mye får preg av politisk kamp om ulike måter å se formålene på, som av en avbalansering av formål utfra en felles synsvinkel.

Alt i alt framstår styring av offentlig virksomhet bl.a. av de grunner som er pekt på ovenfor, som et særdeles komplekst foretagende, hvor det ikke er mulig alene å anlegge en streng kalkulerende fagøkonomisk tilnæringsmåte. Riktignok forutsetter utredningsinstruksen at det som grunnlag for forslag til reformer skal utføres samfunnsøkonomiske analyser som en del av utredningsarbeidet, men en slik tilnæringsmåte må suppleres med innsikt ut fra et bredere faglig fundament, omfattende bl.a. politisk teori, jus og organisasjonsvitenskap. Juridisk innsikt er i mange tilfelle av vesentlig betydning fordi det til mange offentlige ytelser knytter seg rettslige forpliktelser og rettigheter ikke bare til tildeling, men også til de prosedyrer som skal følges ved avgjørelsesprosessene. Generelt sett vil all offentlig virksomhet, med mindre det foreligger lovbestemte unntak, foregå innenfor et *omfattende rettslig rammeverk*, i stor utstrekning av gjennomgående karakter. Disse reglene, som omfatter så vel kompetansemessige som prosedyremessige og substansielle forhold, har til formål, i tillegg til å sikre styrbarhet og ansvarlinje, også å sikre *forutberegnelighet, likebehandling, rettssikkerhet* og i økende grad også *offentlighet*. Dette innebærer at sammenliknet med privat virksomhet, vil offentlig virksomhet ha en mer legalistisk karakter, noe som vil prege ikke bare tjenestene og virksomhetens innhold, men også organisering, ledelse og styring. Offentlig virksomhet vil dessuten i en helt annen grad enn privat virksomhet være *tilsiktet* eksponert i det offentlige rom. Denne sterke grad av offentlig og mediemessig eksponering har en rekke konsekvenser som virker inn på de ulike spørsmål som knytter seg til hvordan slik virksomhet vil bli styrt. Disse konsekvensens må vurderes konkret i forhold til de ulike typer av offentlig virksomhet. Men et generelt trekk synes å være at det oppstår til dels betydelig risikoaversjon som følge av at mulige feil av prosedyremessig og/eller materiell karakter som regel får sterkere negativ oppmerksomhet enn gode løsninger får positiv oppmerksomhet.



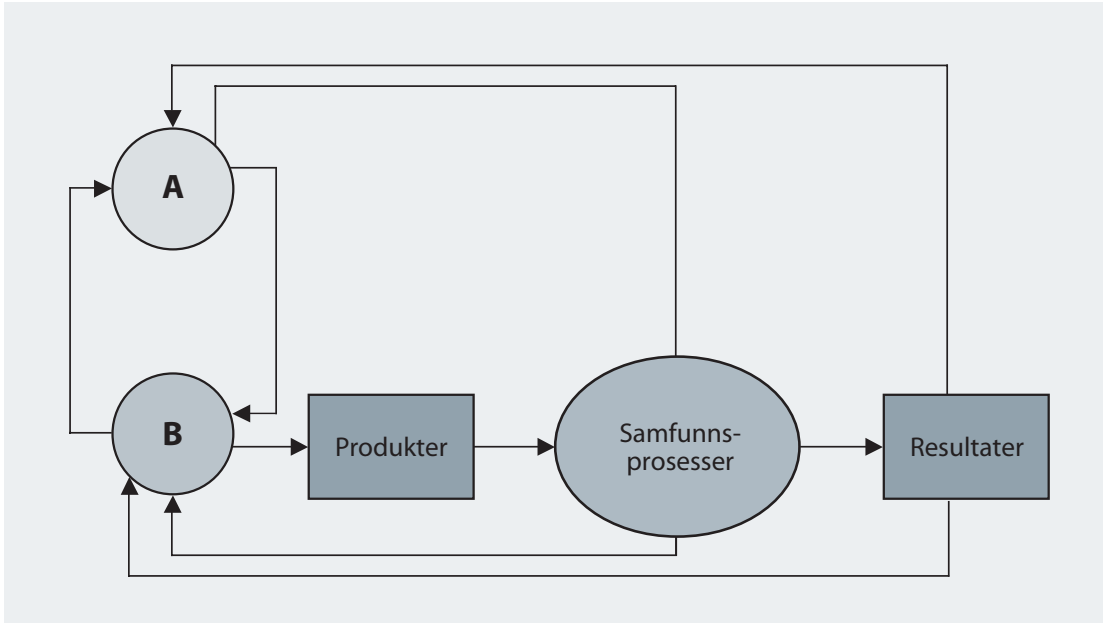
4 En samlet referanseramme for analyse av styring av offentlig virksomhet

I avsnitt 2 ovenfor ble det skissert en generell modell for analyse av hvordan en styringsansvarlig instans A styrer en underliggende virksomhet B. I modellen er det tatt eksplisitt hensyn til den kontekst styringen finner sted i, på det element av strategisk spill som skjer mellom A og B som følge av at B må oppfattes som en selvstendig handlende aktør, og på konsekvensene av asymmetrisk informasjon mellom A og B. Modellen gir videre grunnlag for å skille mellom ulike styringsnivåer; konstituerende styring, strategisk styring og operativ styring, foruten den interne driftsstyringen som finner sted i B. I avsnitt 3 ovenfor ble det pekt på at offentlig virksomhet står overfor en lang rekke særegenheter og spesielle problemer i styringsmessig sammenheng. Av spesiell betydning er det at de formål offentlig virksomhet retter seg imot, ikke bare knytter seg til de "produkter" som ulike offentlige virksomheter lager, men som oftest i sterkere grad til de virkninger selve den offentlige virksomhets aktivitet og "produkter" har på eller i samfunnet. Ut fra dette er det i styringsmessig sammenheng nødvendig å skille mellom "produkter" eller "outputs", som er de direkte tjenester som kommer ut av virksomheten og dennes prosesser, og de effekter, eller "outcomes" som kommer ut av samfunnsprosessene.

Mangel på priser og usikkerhet og dårlig innsikt i forholdet mellom "produkter" og "effekter", gjør at en i offentlig virksomhet står overfor helt andre utfordringer når det gjelder styring enn dem en finner i markedsbasert virksomhet. Men også den kontekst offentlig virksomhet virker innenfor, preget av omfattende regelverk for ivaretagelse av likebehandling, forutberegnelighet, rettssikkerhet, politisk styrbarhet og offentlighet, innebærer at de rammer som styring av offentlig virksomhet skjer innenfor, er annerledes.

En samlet modell eller referanseramme for analyse av styringsspørsmål i offentlig virksomhet vil måtte inneholde begge de hovedkomponenter som er omtalt ovenfor.

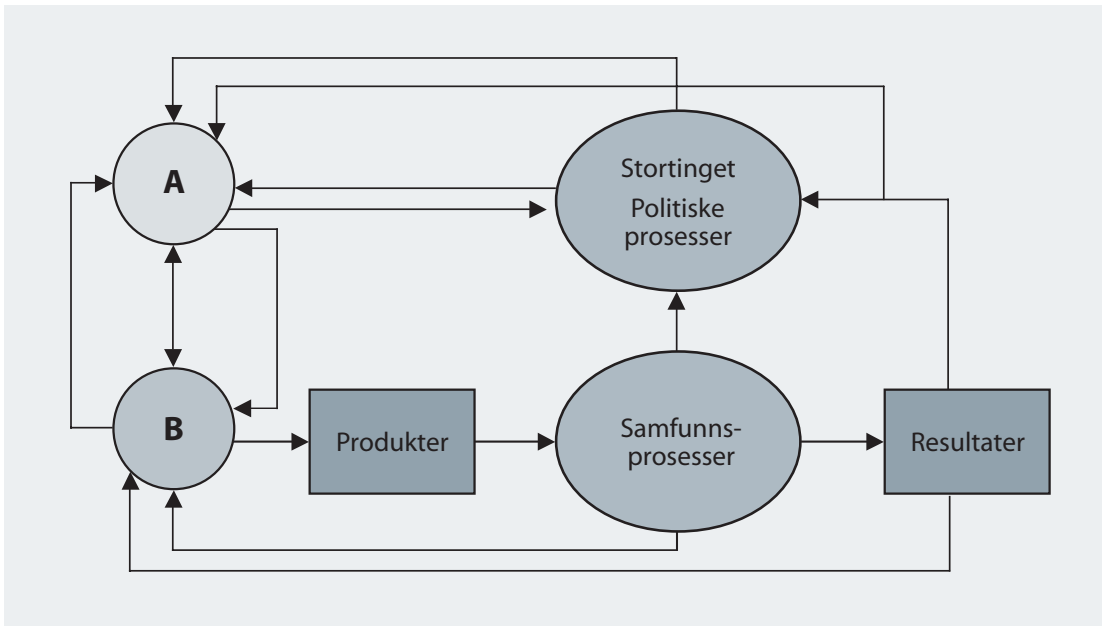
Ved å sette disse sammen, som vist i figuren nedenfor, får en en modell som inneholder både de vesentligste elementene i den generelle styringsmodellen (A-B modellen), og de grunnleggende trekk ved den styringssituasjonen en har i offentlig virksomhet.



Figur 5

Figuren illustrerer at den grunnleggende kompleksitet som foreligger i styringssituasjonen mellom A og B, også har sammenheng med at A, som jo har knyttet sin styringsinteresse og sitt styringsformål like mye til "outcomes" som til "outputs" fra B kan, og normalt vil, skaffe seg informasjon direkte fra samfunnsprosessene og de "effekter" disse genererer, og ikke bare gjennom Bs rapportering. På denne måten kan A kompensere for noe av det informasjonsunderskudd som ligger i at B normalt har langt mer omfattende informasjon både om seg selv og sine interne prosesser, og om samfunnsprosessene, enn det A har i utgangspunktet. På hvilken måte dette kan gjøres i praksis må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Men med den sterke grad av offentlighet og oppmerksomhet både fra media og den alminnelige opinion, vil politisk ansvarlige i A som regel kunne holde seg godt oppdatert, spesielt om eventuelle avvik fra det som er forventet eller ønskelig.

I denne modellrammen er det ikke tatt eksplisitt hensyn til at A, i offentlig sammenheng som oftest et departement med en ansvarlig statsråd, står i et samspill – og ofte spenningsfylt forhold til Stortinget. Dette elementet er det imidlertid fullt mulig å ta hensyn til ved konkrete vurderinger. Dette kan illustreres i følgende figur:



Figur 6

Figuren illustrerer at As styring av B må være forankret til Stortinget som har avklart grunnleggende forutsetninger vedr. formål, rammer, styringsregime, regelverk, mål, budsjetter etc, som regel etter forslag fra A. Men Stortinget kan også spille en rolle i den løpende styring av B, gjennom politiske prosesser som A gjennom sin statsråd forholder seg til, eller tar aktivt del i.

Den samlede referanseramme for analyse av hvordan offentlig virksomhet faktisk blir styrt, viser at, selv med de forenklinger som referanserammen bygger på, står en overfor et særdeles komplekst saksforhold. Et hovedpoeng i referanserammen er at en må ta hensyn til at de tre hovedaktørene, departementet, institusjonen og Stortinget står i et dynamisk og spillpreget forhold til hverandre. Spillsituasjonen preges av at selv om de tre aktørene rent konstitusjonelt står i et definert over- underordnethetsforhold til hverandre, er det i praksis selvstendige handlerom for alle tre, større eller mindre, og at de er avhengige av hverandre. Men spillsituasjonen preges også av at spillet skjer gjennom prosesser hvor det kan herske til dels betydelig ustabilitet, og hvor de relevante prosesser framstår med sine egne lovmessigheter og dynamikk, slik at prosessenes utfall blir beheftet med betydelig usikkerhet.

I alminnelighet må en anta at det under relativt stasjonære betingelser dannes stabile balanseforhold mellom de ofte motstridende krefter, som med basis i aktørenes handlinger, preger dynamikken i spillet mellom aktørene. Men dersom utviklingsforløpet påvirkes av eksterne hendelser, eller styrkeforholdet mellom aktørene av en eller annen grunn endres, kan det inntreffe ny ustabilitet og usikkerhet. Det samme vil kunne være tilfelle dersom en for eksempel fra departementets side treffer tiltak med sikte på å endre styringsprosessene, for derigjennom å oppnå bedre resultater. Uforutsette sidevirkninger og uønskete kummerlative effekter over tid vil generelt sett alltid måtte påregnes. På den annen side er det trolig at forbedret styring i betydningen økt formålseffektivitet, og bedret effektivitet, som regel vil være mulig selv om en tar hensyn til uønskete sidevirkninger og kummerlative effekter. For å finne fram til hvordan en skal kunne oppnå forbedret styring gjennom et sett av systematiske tiltak, hvor en har tilstrekkelig kontroll på prosessene, er det antakelig ikke bare hensiktsmessig, men også nødvendig å vurdere alternative tiltak innenfor en konsistent referanseramme.

5 Behov for samordning



Som pekt på ovenfor er styring uløselig knyttet til de formål en offentlig virksomhet er etablert for å realisere, og til de operative mål som kan avledes av formålet. I mange tilfelle vil en offentlig virksomhet rette seg mot flere enn ett formål, samtidig som graden av formålsrealisering i mange tilfelle beror ikke bare på hva vedkommende institusjon selv foretar seg, men også på en rekke forhold utenfor institusjonens kontroll, som f.eks. på hva andre institusjoner fortar seg. Dette kan illustreres i følgende tabell hvor vi har tre formål og tre institusjoner.

	Formål A	Formål B	Formål C
Inst. A	XXXX	X	XX
Inst. B	XX	XXX	XX
Inst. C	X	X	XXXXX

Antall tegn betegner her styrken i sammenhengen mellom målrettet innsats i respektive institusjoner og virkningen på graden av realisering av de ulike formålene. Som en ser, skaper alle institusjoner sidevirkninger som kan være både positive og negative for andre institusjoner. Det vil føre for langt å gå inn på de ulike mekanismer bak og de "ulike" tidssekvensering disse kan ha. Det er imidlertid nødvendig å gå eksplisitt inn på slike ved en konkret styringsanalyse. Det generelle svaret på den styringsmessige utfordring slike sidevirkninger reiser, er at institusjonenes virksomhet bør samordnes. Hvis ikke kan det skje en omfattende suboptimalisering med betydelige effektivitetstap. I mange tilfelle har institusjoner som skaper sidevirkninger for hverandre, tilstrekkelig kunnskap og incitament til selv å samordne sin virksomhet gjennom gjensidige justeringer og tilpasninger. Men i mange tilfelle lar slik gjensidig tilpasning og justering seg ikke gjennomføre. I slike situasjoner kan det være nødvendig med en tvungen samordning gjennom at det etableres en overordnet samordningsinstans. Dette kan skje ved at institusjonene legges inn under samme departement. Dette vil imidlertid ikke alltid være mulig. I praksis vil derfor regjeringen i siste instans måtte ivareta denne samordningsfunksjonen når departementene styrer institusjoner og etater som skaper sidevirkninger for hverandre. Samordningsutfordringen ved styring av offentlig virksomhet er betydelig og krevende både politisk og administrativt. I en stadig mer spesialisert og fragmentert offentlig sektor er denne utfordringen betydelig også i forhold til brukerne og publikum.

6 Nøkkelspørsmål



En overordnet instans' styring av en underliggende institusjon eller av et eiet foretak, retter seg mot et antall nøkkelspørsmål. Hvordan disse nøkkelspørsmålene skal bli besvart, er hovedtemaet for en konstituerende styringsanalyse. Nøkkelspørsmålene er:

- Hva skal "produseres"?
- Hvilken kvalitet skal "produktene" ha?
- I hvilket omfang skal det "produseres"?
- Hvordan skal det "produseres"?
- Hvor skal det "produseres"?

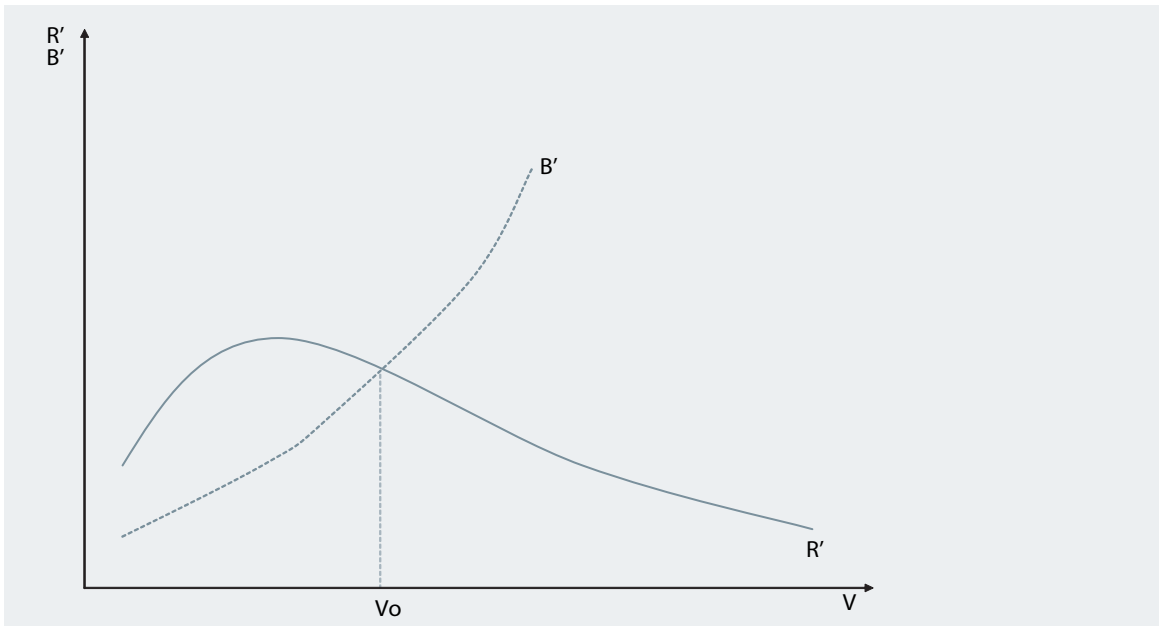
Det første spørsmålet er naturligvis det mest grunnleggende. Det gjelder hva slags *innhold* vedkommende institusjon/foretak skal produsere. Innholdet kan dreie seg om alt fra myndighetsavgjørelser av ulike slag, tilsyn, informasjons- og opplysningsaktiviteter, til et vidt spekter av tjenesteytelser. På mange måter er innholdsspørsmålet avgjørende, ikke bare for valg av konstitueringsprinsipper, men også for utforming og gjennomføring av løpende operativ styring.

Innholdsspørsmålet kan vanskelig skilles fra spørsmålet om hvilken *kvalitet* det produserte innholdet skal ha. I en styringsanalyse er det nødvendig å skille mellom parametere som er nødvendig for å karakterisere innholdet/"produktet" som sådant, og parametere som sier noe om hvor godt produktet er ut fra nærmere bestemte ønskelige krav. Både innholdsparametere og kvalitetsparametere må relatere seg til konkret angivelse av institusjonens/foretakets formål. Et hovedspørsmål i denne sammenheng er å finne fram til produkter/innhold som er *formåls effektive*, jfr. kap. 3 ovenfor.

Det tredje nøkkelspørsmålet gjelder det en kan betegne som *volumspørsmålet* dvs. hvilket omfang, målt ved en eller annen parameter som måler "produkt" mengde, som skal realiseres.

I en markedsbasert virksomhet avgjøres dette spørsmålet gjennom hvert enkelt foretaks tilpasning i markedet, noe som sikrer en rimelig overensstemmelse mellom kunders betalingsvillighet (på marginen), og kostnadene (på marginen) ved å produsere bedriftens volum. Det samlede volum ved en gitt betalingsvillighet finner en ved å summere over alle produsenter. I en offentlig virksomhet er dette mer komplisert.

For å sikre en rimelig grad av allokeringseffektivitet, er det nødvendig å styre volumtilpasningen slik at den samfunnsmessige nyttevirkning av volumet målt i penger, eller den politiske betalingsvilje, (på marginen) balanserer de marginale kostnadene, jfr. fig. 7. Selv om dette er en teoretisk betraktning, kan den tjene som klargjøring av hva slags avveiningsmekanisme et styringssystem må omfatte for å sikre en tilstrekkelig grad av rasjonalitet i volumtilpasningene.



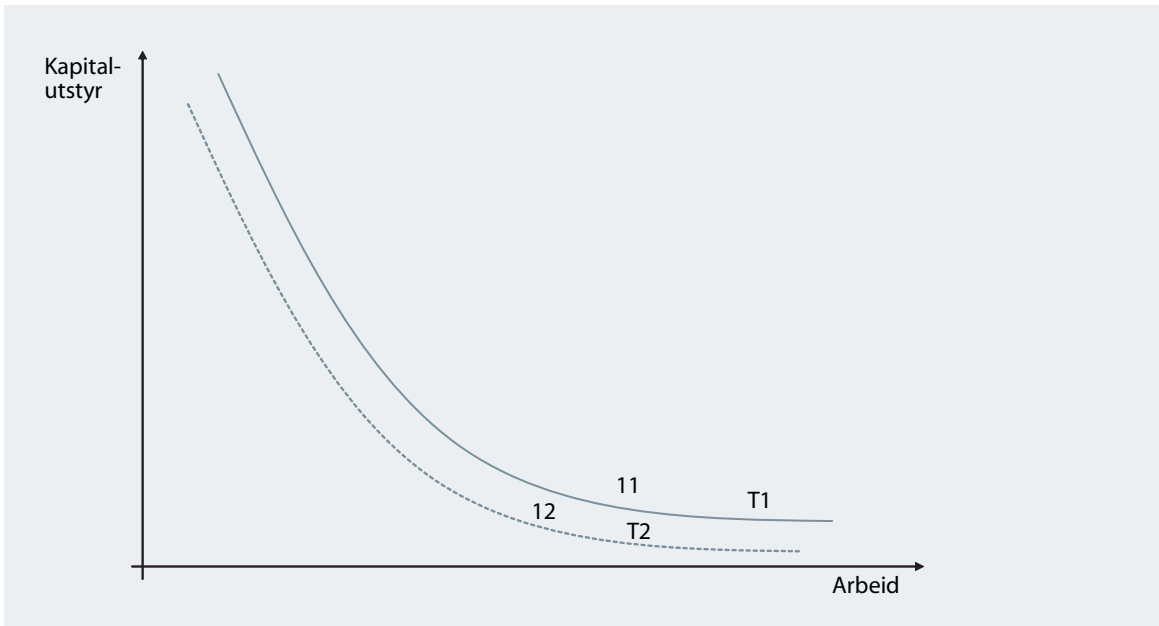
Figur 7

I volumet V_0 er den marginale nyttevirkningen R' målt i penger lik den marginale kostnaden B' ved å produsere produktet. Volumet V_0 er et allokeringseffektivt volum.

Denne teoretiske betraktning viser at det er en sammenheng mellom grunnlaget for å besvare volumspørsmålet, dvs. spørsmålet om hvor mye, og spørsmålet om hvordan. Spørsmålet om *hvordan* gjelder *effektiviteten* i produksjonen. I prinsippet må det være slik at jo mer effektiv produksjonen er, dvs. jo lavere de marginale kostnadene er, desto større volum kan en forsvare å produsere, forutsatt at en tilpasser seg i et område hvor den samfunnsmessige nytteeffekt på marginen er synkende med økende volum.

Spørsmålet om "hvordan" det skal produseres gjelder hvordan en gjennom valg av produksjonsteknologi – i vid forstand – og bruk av innsatsfaktorer kan framstille produktene på den mest effektive måte. Det er her nødvendig å skille mellom *teknisk – organisatorisk effektivitet* og *økonomisk effektivitet*. Teknisk-organisatorisk effektivitet dreier seg om å finne fram til teknologi og organisasjonsmåter som gir de største "output"/produktmengder ved alternative kombinasjoner av innsatsfaktorer, i praksis personal og kapitalutstyr. Det finnes imidlertid en rekke kombinasjoner av innsatsfaktorer som er teknisk-organisatorisk effektive. *Økonomisk effektivitet* dreier seg om å finne fram til den beste av disse kombinasjonene for et gitt kostnadsbudsjett og gitte faktorpriser.

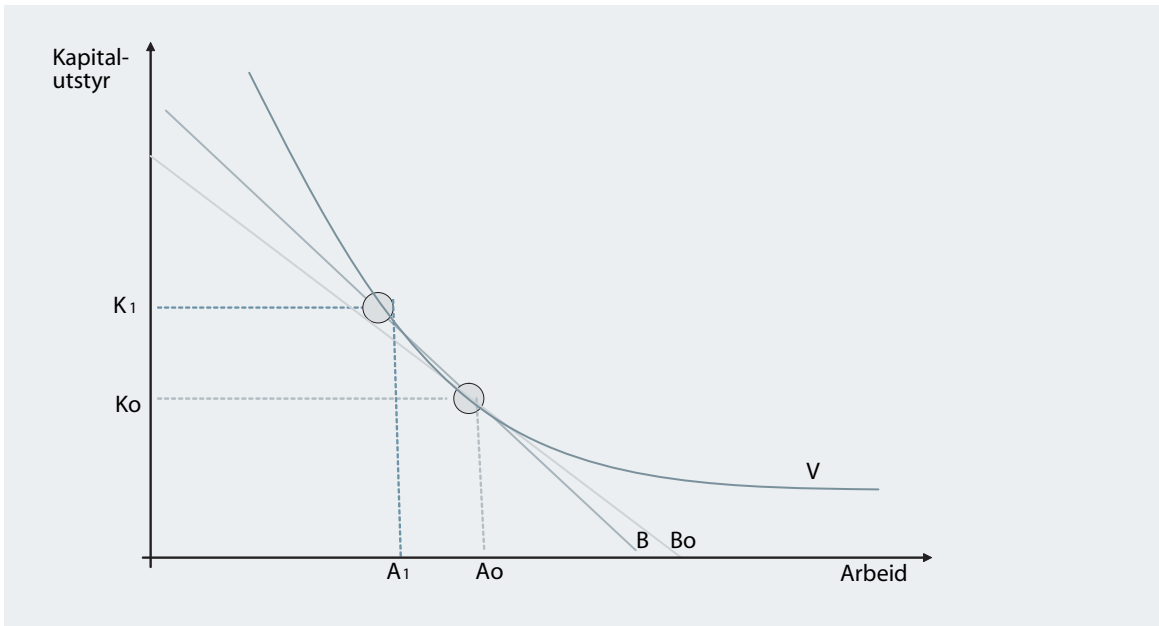
For at produksjonen skal skje på en *økonomisk effektiv* måte, må den derfor både være teknisk-organisatorisk effektiv og gi det største produksjonsvolum for det gitte kostnadsbudsjett og de gitte faktorpriser. Mer presist kan en med økonomisk fagterminologi si at teknisk-organisatorisk effektivitet dreier seg om å finne fram til det mest effektive isokvantkart, mens økonomisk effektivitet dreier seg om å finne fram til hvor på isokvanten en skal tilpasse seg når kostnadsbudsjett og faktorpriser er gitt.



Figur 8 Teknisk organisatorisk effektivitet

Figur 8 viser to ulike måter å produsere volumet V_0 på. Hver av isokvantene viser den mest effektive måten å produsere volumet V_0 på ved bruk av henholdsvis teknologi 1 (T1) og teknologi 2 (T2). Teknologi 2 er den mest effektive siden den for enhver kombinasjon av arbeidskraft og kapitalutstyr bruker mindre av minst en av produksjonsfaktorene, og ikke mer av den andre. Teknologi 2 vil normalt være nyere enn teknologi 1 og derved representere teknisk-organisatorisk framgang.

En *økonomisk effektiv* faktorkombinasjon innebærer at forholdet mellom den marginale produktiviteten av de to innsatsfaktorene skal være lik forholdet mellom prisene på de to innsatsfaktorer. Det følger av dette at for å tilpasse seg økonomisk effektivitet er det nødvendig at en institusjon eller et foretak står overfor *korrekte priser* for både personalinnsats og kapitalutstyr. Dette er som kjent ikke alltid tilfelle for offentlige institusjoner og forvaltningsorganer. Ved dagens regnskapssystem som er basert på kontantprinsippet, vil brukerprisen på kapitalutstyr bli null eller svært lav fordi kapitalanskaffelser ikke bli aktivert og avskrevet over brukstida. Prisen på personalinnsats blir ofte heller ikke korrekt fordi pensjonskostnader som regel ikke blir regnet inn i prisen.



Figur 9 Økonomisk effektivitet

Figuren viser en isokvant for produksjon av volumet V ved en teknisk-organisatorisk effektiv produksjonsmåte, og en kostnadslinje B_o ved gitt faktorpriser q_k og q_a for henholdsvis kapital og arbeid. Faktorkombinasjonen K_o, A_o er den økonomisk effektive siden ethvert annet punkt på isokvanten for V_o ville økt bruken av minst en av produksjonsfaktorene. Dersom prisen på arbeidskraft stiger, blir kostnadslinjen brattere og den økonomisk effektive faktorkombinasjonen flyttes til K_1, A_1 , hvor det samme volum produseres ved bruk av mer kapitalutstyr og mindre arbeidskraft.

Fra et styringssynspunkt knytter det seg en rekke utfordringer både til å sikre teknisk-organisatorisk og økonomisk effektivitet. Mangelfulle prinsipper for kostnadsregnskap er bare en av flere utfordringer. Den kanskje største utfordringen ligger i at store deler av forvaltningen er tilsiktet incitamentfattig. Dette leder ofte til at institusjoner og etater i praksis engasjerer seg sterkere i å løse opplevde kapasitetsproblemer gjennom økt ressurstilførsel, heller enn å effektivisere ressursbruken. Tiltak fra overordnet organ, i praksis vedkommende departement, for å "tvinge" gjennom effektiviseringstiltak blir lett vanskeliggjort av asymmetrisk informasjon om de underliggende drifts- og effektivitetsforhold.

Det siste av nøkkelspørsmålene gjelder hvor produksjonen skal finne sted. Dette spørsmålet har igjen en sammenheng både med volumspørsmålet og med de teknisk-organisatoriske forhold som er avgjørende for i hvilken utstrekning det gjør seg gjeldende stordriftsfordeler - eller ulemper i vedkommende virksomhet. I praksis vil spørsmålet om hvor en offentlig virksomhet skal lokaliseres, bero mer på politiske vurderinger enn på økonomiske. Fra et styringsmessig synspunkt knytter det seg imidlertid interessante spørsmål til hvordan en skal ta hensyn til kontakt- og transaksjonskostnader både i forhold til publikum og i forhold til andre institusjoner og etater vedkommende institusjon står i samspillforhold til.

Dette er spørsmål som sjelden undergis en så grundig vurdering som en kunne ønske. Men innenfor rammen av en analyse av de utfordringene en står overfor nå det gjelder konstituerende styring, bør det være mulig å utvikle en mer systematisk tilnærming til slike spørsmål.

7 Alternative styringsfokus – Integrerte og rolledifferensierte styringsregimer

Ved utforming av organisasjons- og styringsprinsipper er det nødvendig å gjøre seg opp en mening om hvilke av de ovenfornevnte nøkkelspørsmål som det ut fra hensyn til virksomhetens prestasjonsevne er kritisk å ha kontroll over. Det er disse spørsmål som må settes i fokus for styringssystemet. Det sier seg selv at virksomhetens **innhold** i de aller fleste tilfelle er av kritisk betydning. Det er gjennom å levere det innhold som følger av formålet at virksomheten har sin eksistensberettigelse. Det er derfor nødvendig både for oppdragsgiver, dvs. departementet, og for virksomheten selv å kunne føre regelmessig kontroll med at det *innhold* som leveres er det riktige, og at det holder den *kvalitet* som er forutsatt. Styringssystemet må derfor sikre at det gis adekvat tilbakeføring om innholds- og kvalitetsparametere, og at det er etablert tilstrekkelig mekanismer for å treffe korreksjonstiltak dersom utviklingen skulle tilsi dette. Styringssystemet må m.a.o. ha et klart innholdsfokus.

I praksis er det imidlertid ikke tilstrekkelig bare å ha innholdsfokus. Det er nødvendig også å sikre at virksomheten har en formålseffektiv produksammensetning, og at den drives med forsvarlig *teknisk-organisatorisk* – og *økonomisk effektivitet*. Det er også nødvendig at virksomheten drives i et ”riktig” *omfang*, dvs. at staten har tilpasset sin innsats i dette området på en tilstrekkelig *allokeringseffektiv* måte i forhold til innsatsen på andre områder.

Som tidligere pekt på, er det et viktig trekk ved de fleste typer offentlig virksomhet at en står overfor til dels betydelige problemer når det gjelder måling av så vel ”produkter” og innhold, som kvalitet og volum. I stedet for å måle produktene, eller outputs, vil det derfor i mange tilfelle være hensiktsmessig å måle aktivitetsomfang og *effekter* i tillegg til at en måler *inputforbruk*. Avhengig av hva som rent faktisk måles, kan en skille mellom styringssystemer alt etter hvorvidt de har oppmerksomheten rettet mot:

- innholds/kvalitetsparametere
- aktivitetsparametere
- input/ressursforbruk
- outputs/produkter
- effekter

I *tradisjonelle forvaltningsorganer* som i hovedsak driver med myndighetsutøving, vil søkelyset ofte være satt på en kombinasjon av innhold/innholdskvalitet og ressursforbruk, og i noen grad aktivitet. Rent styringsmessig vil det imidlertid som regel skje en differensiering i den forstand at oppfølgingen av innhold og innholdskvalitet skjer i ett system, og av aktivitet, ressursforbruk og effektivitet gjennom et annet system. Med system forstås her et sett av relasjoner, prosedyrer og kompetanse som binder den overordnede instans til den underordnede. Litt forenklet og stikkordsmessig kan en si at innhold og kvalitet oftest styres og følges opp gjennom et faglig juridisk *ledelses- og saksbehandlingssystem*. Ressursforbruk, aktivitet og

aktivitetsomfang styres og følges derimot opp gjennom budsjett- og økonomisystemet. Karakteristisk for forvaltningsorganer med myndighetsoppgaver er at denne differensieringen som oftest gjenfinnes både i forvaltningsorganet og vedkommende departement, slik at begge systemer er vertikale og for en stor del lever ved siden av hverandre. Til tross for at denne differensieringen ofte er tydelig, vil styringsregimet for et forvaltningsorgan gjerne bli betegnet som *integrert* i den forstand at styrings- og ansvarslinjene går uavbrutt mellom departementet og vedkommende forvaltningsoppgave.

I den andre enden av offentlig virksomhet hvor det for eksempel produseres og distribueres individualiserbare tjenester til en definert krets av brukere, vil oppmerksomheten for styringsorganisasjoner som regel være rettet inn mot produksjonen av tjenestene, ikke bare hva innhold og kvalitet angår, men like mye mot sammensetning og omfang. Siden det er mulig å måle tjenesteproduksjonen og registrere hvem som mottar tjenesten og hvor mye den enkelte mottar, vil det være mulig å styre og følge opp virksomheten fra "output" siden. Her vil det være mulig å legge opp organisering og styring på en *rolledifferensiert* måte. I sin mest rendyrkede form vil en her kunne skille mellom rollene som ansvarlig for å:

- utforme politikk og strategi
- "sørge for" gjennom bestilling fra selvstendige produsenter
- utføre produksjon og distribusjon
- føre tilsyn og sikre kvalitet

I en slik modell er det et hovedpoeng å bryte opp den sterke integrasjonen som ligger i det tradisjonelle forvaltningshierarkiet, og erstatte dette med enheter som ivaretar sine ulike roller på en selvstendig måte. Strukturen i et rolledifferensiert system vil for eksempel kunne være at departementet tar ansvar for politikkkutforming og overordnet strategi for vedkommende tjenesteområder, herunder fastsette lang- og kortsiktige mål, standarder, kvalitetskrav etc. Departementet styrer så et forvaltningsorgan som er overlatt det praktiske ansvaret for "å sørge for" at tjenestene blir kontrahert fra én, eventuelt flere uavhengige produsenter. Denne bestillerfunksjonen kan utføres ved at det utlyses anbud eller på andre måter innenfor rammen av fastlagte innkjøpsregler. Eventuelt kan det legges opp til et system hvor pengene følger bruker, slik at forvaltningsorganet stiller midler til disposisjon for utførende enheter alt etter hvor mange brukere som velger å ta tjenesten fra den enkelte utførende enhet. Utførende enheter kan være offentlige eide eller private, men de skal forutsetningsvis konkurrere om brukere på det samme grunnlaget.

Fordelen ved en rolledifferensiert bestiller – utførermodell er at den gjør det mulig å kombinere et overordnet offentlig ansvar for tjenestetilbud med bruk av *konkurranse* i eksisterende eller tilrettelagte markeder der forutsetningene for dette er tilstede. Her behøver det heller ikke dreie seg om markeder i vanlig forstand. Hovedsaken er at det kan legges til rette for konkurranse på vilkår som for aktørene framstår som likeverdige og rimelige.

For aktører som konkurrerer, kan det være fristende å justere ned kvaliteten på tjenestene etter at de har fått avtale med bestiller. For å sikre at kvaliteten opprettholdes i henhold til avtalte normer og standarder, kan det være aktuelt at det etableres et *tilsynsorgan*. Et slikt organ vil ha til oppgave å overvåke aktørenes tjenestekvalitet, men vil ofte også bli tildelt oppgaver knyttet til den praktiske reguleringen av markedet, behandling av klager fra aktører etc.

For departementet som styringsansvarlig innebærer en rolledifferensiert modell at departementet får en todelt styringsoppgave. For det første har departementet en styringsoppgave i forhold til

det rolledifferensierte systemet som sådan. For det andre må de ivareta de tradisjonelle oppgavene knyttet til styring av de to forvaltningsorganene, dvs bestillerinstitusjonen og tilsynsinstitusjonen. Disse må naturligvis styres innenfor rammen av de funksjons- og prestasjonskravene som følger av formål og mål for det samlede systemet.

I de fleste tilfelle vil det være naturlig at bestillerorganet er et forvaltningsorgan, og således en del av staten i rettslig forstand. Det er imidlertid også eksempler på at sørge for/ bestillerfunksjonen blir tillagt et foretak, normalt et foretak som eies av staten. I så fall må styringen av bestillerfunksjonen skje innenfor rammen, ikke av forvaltningshierarkiet, men med grunnlag i eierskapet og/eller gjennom avtaler.



8 Ulike styringsområder



8.1 Styring i forvaltningshierarki

8.1.1 Innholdsmessig styring

Det karakteristiske for forvaltningshierarkiet er at den enkelte institusjon/etat er *konstituert* som en del av staten i juridisk forstand, og at virksomheten drives på statsrådets vegne og på dennes ansvar politisk og konstitusjonelt. Grensedragningen mellom hvilke oppgaver som er tillagt institusjonen/etaten, og hvilke som er lagt til departementet, er primært gjort ut fra praktisk-administrative hensyn. Et grunnleggende prinsipp er at statsråden har rett og plikt til å *instruere* og har adgang til å omgjøre avgjørelser som er truffet i institusjonen, normalt både etter klage og etter eget initiativ. Uten at en slik rett forelå, ville ikke statsråden kunne holdes ansvarlig, og nettopp det at statsråden kan holdes ansvarlig er avgjørende ut fra hensynet til at forvaltningen skal være underlagt *demokratisk/folkevalgt kontroll*. Gjennom statsrådets instruksjonsplikt og omgjøringsadgang, samt departementets ansvar for å klarlegge hvordan lov- og forskriftsverk skal fortolkes og statsrådets ansvar ovenfor Stortinget, sikres det at forvaltningens innholdsmessige styring ivaretar hensynet til både rettssikkerhets- og demokrativerdiene.

For å sikre sentrale rettssikkerhetshensyn som bl.a. forutberegnelighet og likebehandling av like tilfelle, styres myndighetsforvaltning gjennom instruksjon om å følge omfattende regelverk. Slike regelverk, som med basis i lovvedtak fattet av Stortinget, forvaltes av departementene/ ansvarlig statsråd, omfatter ikke bare materielle forhold, men også kompetanse- og prosedyrespørsmål. Myndighetsforvaltning er således tilsiktet *regelstyrt*, både for å sikre rettssikkerhet og for at borgerne skal kunne forholde seg til de spilleregler som gjelder på de ulike samfunnsområder. Fra et effektivitetssynspunkt framstår regelstyring av myndighetsforvaltning også som hensiktsmessig, bl.a. fordi regelverk muliggjør omfattende delegering nedover og utover i forvaltningshierarkiet, og fordi avgjørelser langt på vei kan "automatiseres", jfr. likningsetaten.

Den innholdsmessige styring vil generelt hvile på en kombinasjon av faglige og juridiske elementer. I enkelte tilfelle er det aktuelt å gjøre unntak fra hovedreglen om instruksjons- og omgjøringsrett som er nevnt ovenfor. I så fall vil vedkommende forvaltningsinstitusjon gis en mer uavhengig stilling, f. eks. ved at departementet etter lovbestemmelse er fratatt adgangen til å omgjøre avgjørelser av eget tiltak, eller ved at klager skal behandles av et uavhengig klageorgan, og altså ikke av departementet. Slike unntak fra hovedreglen kan være begrunnet i at avgjørelser skal fattes på et rent faglig grunnlag, eller fordi en eksplisitt ønsker at avgjørelser ikke skal kunne influeres av politiske hensyn eller skjønnsmessige vurderinger av politisk karakter. Interessen for ulike varianter av uavhengige forvaltningsorganer har vært økende de senere år bl.a. som følge av impulser fra EU-systemet og fra svensk forvaltningstradisjon.

8.1.2 Styring av volum, aktivitet og effektivitet – mål og resultatstyring

Som nevnt tidligere er det tradisjon for at innholdsmessig styring, og styring av volum (omfang), aktivitet og effektivitet i forvaltningshierarkiet, foregår i hvert sitt – delvis separate styringssystem.

Virksomhetsvolumet blir i hovedsak styrt gjennom *budsjettet* og tildelingsbrevet som departementet utformer med grunnlag i Stortingets budsjettvedtak og de premisser som ligger til grunn for dette. Vi betegner dette gjerne som *budsjettstyring*. Gjennom budsjetteringen søker departementet ikke bare å sikre at virksomheten holder sine utgifter til lønn, drift etc. innenfor de rammer Stortinget har fastlagt, men også å påvirke virksomhetens *aktivitetsmønster* i den retning departementet mener er formålstjenlig. I utgangspunktet er budsjettstyringen å betrakte som en del av den instruksjon som departementet har plikt og rett til å utøve. En av begrunnelsene for at en del av den forvaltning departementet har ansvar for, blir organisert utenfor departementet, er at virksomheten er av en slik spesialisert og operativ karakter at det er formålstjenlig å legge en betydelig fullmakt til virksomhetens ledelse når det gjelder den praktiske organisering og operative styring. Hvorvidt en slik fullmakt vil/bør være, vil bero på en rekke hensyn som det ikke er nødvendig å gå inn på her.

Sett fra departementets synspunkt reiser virksomhetsledelsens fullmakt til å organisere og styre, spørsmål om hvordan departementet skal sikre seg at virksomheten blir drevet tilstrekkelig effektiv uten at departementet behøver å involvere seg for mye i den løpende drift. Et av svarene på denne utfordringen er utviklingen av mål- og resultatstyring.

Mål- og resultatstyring tar prinsipielt sett sitt utgangspunkt i de produkter eller "outputs" som virksomheten skal "produsere", gitt de formål som er trukket opp ved konstitueringen. I utredningen som ligger til grunn for konstitueringen, vil det vanligvis være gjort en analyse av hvordan rollefordeling, organisering, arbeidsmodeller og andre virkemidler innenfor ulike sektorer bør være for å legge til rette for at best mulig "outcomes" skal kunne oppnås. Fra analysen kan det også avledes kriterier for at aktører i ulike deler av forvaltningshierarkiet skal kunne opptre forenlig med de overordnede mål som besluttes i den politiske styringsprosessen. I den påfølgende operative styring vil så fastsetting av ressursrammer og valg av styringsmessige parametre for øvrig kunne bygge på en videreutvikling av denne analysen. Mål- og resultatstyring har således den fordel framfor styring som begrenser seg til at budsjetter må overholdes osv. at den styringsmessige oppmerksomhet rettes mot de formål som skal realiseres og de resultater som ønskes oppnådd, og derigjennom også mot virksomhetens volumtilpasning og effektivitet.

I mange tilfelle vil det være vanskelig å fastlegge presise mål for virksomhetens produksjon eller "outputs". Spesielt vil dette være tilfelle når de formål som ligger til grunn, er av kollektiv gode karakter. Dette fører til at en ofte må arbeide med *kvasimål*, dvs. mål for parametre som en antar samvarierer med mål for de "outcomes" eller samfunnsmessige effekter en søker å oppnå. Slike måleparametre omtales ofte i etatsstyringssammenheng som resultatindikatorer. Ved å fastsette krav til realisering av mål og/eller kvasimål på virksomhetsnivå, og relatere disse til indikatorer for ressursforbruk, vil en et godt stykke på vei kunne rette styringen inn mot realisering av mål for volum og effektivitet. I praktisk målstyring av virksomheter vil det også være mulig å knytte målene til *aktiviteter* og *aktivitetsvolum*, snarere enn til "outputs". Dette gjelder særlig for myndighetsutøvende virksomheter hvor det gjennom reguleringen på området er fastsatt standardiserte innholdsmessige krav til saksbehandlingen.

I forvaltningshierarkiet er det naturlig å se mål- og resultatstyring mer som en side ved budsjettstyringen, enn som en selvstendig styringsform. Det er også slik at etableringen av mål- og resultatstyringssystem i forvaltningsinstitusjoner må skje konkret og pragmatisk ut fra den enkelte virksomhets egenart og avgrenset formål i forhold til overordnede formål i sektoren hvor virksomheten har sin rolle. Generelt er det også grunn til å advare mot for omfattende sett av målparametre fordi dette lett gjør styringsarbeidet mer komplisert og kostnadskrevende enn det som er nødvendig. Dette hensynet kan være vanskelig å

imøtekomme særlig når en virksomhet er svært integrert. En grunnforutsetning for mål- og resultatstyring er at den enhet som er underlagt slik styring, har *en rimelig grad av handlefrihet* m.h.t. hvordan den skal innrette seg for å oppnå gode resultater. I tillegg til slik handlefrihet vil det være ønskelig – men ikke alltid mulig – at enheten har et visst incitament knyttet til god måloppnåelse. Det følger av det ovenstående at det vil være behov for en periodisk evaluering av offentlige virksomheters bidrag til samfunnsmessige effekter gjennom sin produksjon som også strekker seg ut over det ettårige perspektivet i budsjettssystemet. Evalueringer bør søke å kartlegge effektene og analysere de ulike bidragene til utvikling over tid. Evalueringen vil således dels etterkontrollere de vurderinger som ble gjort i forbindelse med konstitueringen, og dels bidra til å måle vesentlige sider ved ”outcomes”/resultater som det vil være for komplisert eller kostnadskrevende å følge fortløpende i den operative styringen. Dette gjelder særlig de innholdsmessige og kvalitative sidene ved virksomheten. Endelig vil evalueringer også bidra til å avklare behov for endringer, bruk av virkemidler og praktiske arbeidsformer, og således kunne inkluderes i de vurdering av tilpasninger som bør gjøres på lang sikt i styringen.

Et element i mål- og resultatstyringssystemet for forvaltningsinstitusjoner som kan være nyttig, spesielt for å følge opp effektivitet, er ”benchmarking”. Selv om det ikke ligger til rette for direkte konkurranse i forvaltningshierarkiet, kan det, i hvert fall i noen grad, foretas systematiske sammenlikninger dels over tid, og dels mellom ulike institusjoner med likeartede oppgaver. Men også nå det gjelder ”benchmarking” er det grunn til å advare mot for kompliserte og kostnadskrevende opplegg. Det viktige er at en kan introdusere et element av konkurranse knyttet spesielt til effektivitet, og derigjennom også en ”læringsmekanisme” som kan virke over tid.

8.2 Styring av offentlig tjenesteyting

I det foregående har fokus vært på myndighetsutøvende forvaltningsorganer. Staten driver imidlertid også omfattende tjenesteyting gjennom etater/institusjoner som er organisert innenfor rammen av staten som juridisk person. Slik tjenesteyting kan være av kollektiv-gode – karakter, f. eks. forsvaret, men kan også være rettet mot nærmere definerte brukergrupper. Ofte vil tjenestene, selv om de er rettet mot definerte brukerbehov, være relatert til kollektive goder på en slik måte at det er gode grunner for at staten tar et mer direkte ansvar for at tjenestene blir organisert og tilbudt i et fornuftig omfang. Et eksempel kan være høyere utdanning, forskning osv. I andre tilfelle kan tjenestene ha en slik karakter at det av fordelingsmessige og politiske hensyn ikke er akseptabelt at det overlates til markedet å frambringe og distribuere tjenestene.

Slik tjenesteyting reiser viktige og til dels vanskelige spørsmål både hva konstituerende og operativ styring angår. Som hovedregel gjelder det at slik tjenesteyting organiseres utenfor departementet. På hvilken måte styringsregimet for slike etater/institusjoner skal konstitueres, må bero på formålet og virksomhetens karakter. Et hovedspørsmål i denne forbindelse vil være i hvor stor utstrekning det skal legges opp til at *brukerne* skal influere på den operative styringen. En står her overfor spørsmål som til dels er politisk kontroversielle. I den ene ytterkanten har en modeller hvor brukerne forutsetningsvis er å betrakte som *kunder*, som kjøper tjenester med grunnlag i egen betalingsevne og betalingsvilje. Eksempler kan være statlige forvaltningsbedrifter som ut fra bl.a. stordriftsfordeler og nettverksskarakter hadde monopol på tjenestene. Det gamle Postverket og det gamle Televerket er typeeksempler på *kundestyrt* statlig tjenesteyting. Styringsutfordringen for departementet var her ikke først og fremst finansiell og budsjettmessig, men å sikre at etatene, til tross for at de hadde monopol, produserte og distribuerte tjenestene med forsvarlig effektivitet, både teknisk-organisatorisk

og økonomisk, og med hensyn til tjenestenes tilpasning til kundebehovenes sammensetning. Av ulike grunner har staten valgt å flytte de fleste virksomheter av denne karakter ut av forvaltningen, og i stedet organisert disse som *forretningsdrivende foretak*. Som ledd i denne rekonstitueringen har det vært nødvendig å kombinere tiltak som flytter oppgaver av myndighetskarakter ut av disse foretakene – slik at de fikk rendyrket sine forretningsmessige oppgaver - med reregulering, slik at monopolene kunne avvikles og avløses av konkurransemarkeder. Med det samme grunnleggende formål, nemlig å sikre effektiv produksjon og distribusjon av samfunnsviktige tjenester, flyttes styringen over fra å styre statlige monopoletater til å styre gjennom *tilrettelegging av virksomme konkurransemarkeder*. Men på mange områder av brukerrettet tjenesteyting er det ikke mulig, eller ønskelig å introdusere markedskonkurranse som styringsform. Det er heller ikke alltid det er hensiktsmessig å definere en bruker som en kunde. Dette kan ha flere årsaker, men vanligst er det at tjenesteytingen er koblet til en forvaltningsavgjørelse av myndighetskarakter. I slike situasjoner kan en *brukerrette styringen* enten ved av brukere tildeles en kontantsum og selv velger fra hvilken leverandør han/hun vil kjøpe tjenesten, eller ved at tjenesteleverandørene får tildelt budsjettmidler utfra hvor mange brukere det har tiltrukket seg. Begge disse måtene er eksempler for utforming av styringsregime basert på prinsippet om *pengene følger brukeren*. Et slikt styringsregime kan også sees som et spesialtilfelle av bestiller – utfører differensiert styring, hvor departementet, evt. et direktorat fastsetter krav til og godkjenner de enheter som skal ha adgang til å tilby tjenestene, men lar den konkrete tilpasningen i "*kvasimarkedet*" blir styrt gjennom kombinasjoner av brukervalg og en særskilt utformet *finansieringsmekanisme*. Viktige fordeler ved et slikt styringsregime ligger for det første i at brukeren får valgfrihet, hvilket i mange tilfelle er et gode i seg selv, og for det andre i at den *dynamiske tilpasning* av kapasitet, effektivitet og kvalitet på utøvernivå bli underlettet.

Volumtilpasningen, dvs. det samlede omfang av tjenesteytingen, må i et slikt opplegg bli styrt i hovedsak gjennom budsjettprosessen og de krav til effektivitet og kvalitet som blir fastsatt. Det er også eksempler på at en kombinerer mer tradisjonell budsjettildeling til de utførende enhetene f. eks. for dekning av faste kostnader med ulike former for finansiering basert på et element av pengene følger bruker-prinsippet. Finansieringen av sykehusene er bl.a. basert på en slik modell. Det samme er bygget inn, dog med et visst etterslep i den nye finansieringsmodellen, for universiteter og høyskoler. Med slike modeller kan en *kombinere en rimelig grad av stabilitet i finansieringen, med det element av konkurranse som en måtte finne formålstjenlig*. Det er en klar tendens til at slike modeller, som kan betegnes som kvasimarkedsmodeller, har fått økende anvendelse i de senere år. Det er viktig å understreke at slike styringsmodeller må utformes konkret utfra de formål som skal realiseres og de særegenheter som karakteriserer vedkommende tjenesteområde. Den grunnleggende forutsetningen for at det skal være mulig å få god effekt av denne type styringsmodeller er at det er mulig og ønskelig å basere seg på at brukerne selv skal treffe sine valg, og at det er tilstrekkelig mange enheter å velge mellom.

Sett fra den enkelte utførende enhets synspunkt, kan slike pengene følger bruker-modeller innebære en betydelig grad av intern omstilling. Noen har kritisert denne form for styring som i strid med grunnleggende verdier i mer tradisjonell budsjettbaserte styring. Uten å gå inn i denne diskusjonen her, må "det kunne konstateres at introduksjon av kvasimarkeder med statlig finansiering basert på "pengene følger bruker" har både fordeler og ulemper, og at vekten av disse vil variere mellom ulike områder.

8.3 Styring av fristilte virksomheter

8.3.1 Generelt

Med fristilte virksomheter skal vi her forstå virksomheter som staten av valgt å organisere som *selvstendige rettssubjekter*. I hovedsak dreier dette seg om foretak i statsaksjeselskap eller statsforetak, eller virksomheter opprettet ved egen lov, eller om stiftelser hvor staten har skutt inn i grunnkapitalen.

Stiftelser er som kjent egne rettssubjekter som er selveiende og således ansvarlig for sin egen virksomhet. Statsforetak, statsaksjeselskap og foretak organisert i medhold av egen lov, er eiet av staten, basert på at staten har skutt inn foretakenes egenkapital.

I enkelte sammenhenger benyttes betegnelsen fristilling om vidtgående delegering av myndighet fra departement til institusjon som formelt sett er en del av staten som juridisk person. Slik fristilling kan dels være *innholdsmessig* i den forstand at departementet etter lov har fått sin adgang til å instruere i enkeltsaker og til å omgjøre vedtak, sterkt beskåret. Dels kan fristillingen være helt eller delvis finansiell i den forstand at institusjonen har betydelig selvstendig ansvar for å skaffe seg inntekter, og derfor blir *nettobudsjettert*. I mange tilfelle er fristilling faglig begrunnet, slik det f. eks. er med universitet og høgskoleinstitusjoner eller forskningsinstitutter som forutsetningsvis er selvstyrende innenfor rammer trukket opp i lov og forskrift. Normalt vil faglig uavhengige forvaltningsorganer kunne nettofinansieres når de driver tjenesteproduksjon. Driver de derimot myndighetsforvaltning, f. eks. tilsyn, vil de derimot bruttofinansieres selv om de oppebærer gebyrinntekter. Felles for ulike former for *statsintern fristilling* er ikke bare at de nå normalt nettobudsjetteres, men at de også vanligvis ledes av styrer, som regel oppnevnt av departementet. Gjennom lov og forskrift fastlegges det bestemmelser om myndighetsfordeling og prosedyrer som skal sikre at den innholdsmessige virksomhet blir rasjonelt innrettet etter formålet, og at virksomheten drives teknisk/organisatorisk og økonomisk effektivt. Det følger av det som er sagt ovenfor at for fristilte og statsinternt fristilte virksomheter, er den måte de blir konstituert på, av største viktighet.

8.3.2 Eierstyring

Når staten har valgt å konstituere en virksomhet som en selvstendig juridisk person, f. eks. som et foretak, inntreffer en styringssituasjon som er grunnleggende annerledes enn i forvaltningshierarkiet. Som eier vil departementet måtte respektere og etterleve den lovbestemte arbeidsdeling mellom generalforsamling/foretaksmåte, styre og daglig ledelse. Departementets rolle som eier er særlig viktig i den konstituerende styring, dvs. hva angår fastlegging av formål og vedtekter, valg av medlemmer til styre, tilførsel av egenkapital, og fastlegging av eventuelt utbytte. Dette er *eierbeføyelser* som i første rekke påvirker foretakets grunnleggende formål og finansielle og styringsmessige kapasitet. *Eierstyring* er således avskåret fra å virke direkte inn på den løpende driften, men gjennom valg/skifte av styremedlemmer, gjennom artikulering av forventninger til styret og gjennom eiermøter, kan det likevel oppnås en betydelig effekt også på foretakets operative virksomhet.

Når staten organiserer sitt engasjement på et område gjennom et foretak, *brytes den direkte ansvarslinjen mellom operativ virksomhet og statsrådets ansvar*. Men likevel er ansvarslinjen langt på vei intakt i den forstand at staten har et eieransvar, og dersom dette ikke blir fulgt aktivt opp av departement/statsråd, vil dette etter omstendighetene kunne medføre politisk og eventuelt også konstitusjonelt ansvar. En viktig side ved eieransvaret ligger i å etterleve de spilleregler som lov og forskrift fastlegger for foretaksorganenes forhold til hverandre.

Overaktivitet fra eier, grensende til aktivisme, kan lett undergrave styrets og daglig leders stilling. Dersom en statsråd ikke er tilfreds med den måten et foretak drives på, må dette komme til uttrykk i foretaksmåte/generalforsamling f. eks. også ved at styret/styreleder skiftes ut.

Når det gjelder stiftelser, er disse ikke underlagt eierstyring i samme forstand. Men alt etter hva som er fastlagt i vedtektene for så vidt grunnkapitalinnskytternes rett til å medvirke i valg av styre, kan et element av styringsinnflytelse oppnås.

Både når det gjelder foretak, og når det gjelder stiftelser, kan departementet indirekte oppnå betydelig innflytelse gjennom å *stille vilkår for tilførsel av kapital* i form av kapitalinnskudd, og/eller (ansvarlig) lån. Dette vil etter omstendighetene kunne være et kraftfullt middel i operativ og strategisk styring, og benyttes gjerne både overfor næringsdrivende foretak og overfor kulturinstitusjoner.

8.3.3 Kontraktstyring og bruk av incentiver

Det mest anvendelige middel til å influere på den operative styringen når staten eier et foretak eller har medvirket til etablering av en stiftelse, er gjennom bruk av *kontrakter*. Kontrakter inngås mellom selvstendige juridiske personer, og innebærer ytelse mot ytelsestransaksjoner. Normalt vil et foretak/stiftelse være selger av bestemte tjenester som departementet er kjøper av.

Selv om juridisk bindende kontrakter bare kan inngås mellom staten og selvstendige juridiske personer, benyttes i noen grad kontraktsform også mellom aktører hvor begge er en del av staten i juridisk forstand. Slike avtaler kan betegnes som kvasikontrakter. Kontrakter i egentlig forstand er underlagt streng rettslig regulering, men bygger i tillegg på at kontraktpartnerene utnytter avtalefrihet til å kontraktfeste spesielle forhold som knytter seg til kontraktens gjenstand. Kontrakten inngås forutsetningsvis på frivillig grunnlag, og vil således normalt innebære at begge parter ser seg tjent med å inngå kontrakt. Kontrakten inngås skriftlig, og vil normalt også inneholde en tvisteløsningsmekanisme. I mange tilfelle vil kontrakten inngås i en to-nivåstruktur, bestående av en rammekontrakt som løper med en etter forholdene lang varighet, og regulerer generelle betingelser og vilkår for en sekvens av enkeltkontrakter.

Fra et styringssynspunkt er kontrakter hensiktsmessige, bl.a. fordi de kan skreddersys utfra formålet, og fordi de legger til rette for konkurransene mellom ulike tilbydere av ytelser som det offentlige har interesser i eller ønsker frambrakt. Kontrakten inngås i økende grad innenfor rammen av en roledifferensiert bestiller-utfører-modell, hvor det også er mulig å tilrettelegge for konkurranse også med private tilbydere.

Kontrakten vil normalt basere seg på at leverandører har incitament til å realisere mål, - som regel avkastning på anvendt kapital, - gjennom å finne fram til effektive produksjons- og distribusjonsmåter. På grunn av asymmetrisk informasjon kan det være vanskelig for staten å skaffe seg tilstrekkelig oversikt over de fortjenestemuligheter som kontraktpartnere ser. For å motvirke dette, er det nødvendig både å utvikle kjøper- og kontraktskompetanse, føre et aktivt tilsyn med at kontraktene etterlevs, og ta skritt til å revidere kontraktene dersom de fører til større fortjenester enn hva som kan aksepteres. I situasjoner hvor kvalitet er vanskelig å fastlegge og måle presist, er kontraktstyring mindre egnet. Den viktigste forutsetningen for bruk av kontrakter er imidlertid at det er, eller lar seg gjøre å utvikle tilstrekkelig mange uavhengige aktører å tilbudssiden, slik at det blir et tilstrekkelig effektivt konkurransemarked.

Privatisering bygger på bruk av kontraktstyring som hovedvirkemiddel. Det samme gjør "outsourcing". Erfaringsmessig oppstår det imidlertid til dels betydelige transaksjonskostnader,

og kostnader knyttet til tilsyn, klagebehandling etc., når en går over til kontraktstyring. Dette gjelder områder hvor det er lang tradisjon for mer direkte styring av leverandører som er en del av det offentlige, og hvor det ikke er tradisjon for mer kommersielle tilnærming som ligger til grunn for kontraktsstyring. Spesielt innenfor samferdselssektoren har en imidlertid gode erfaringer med bruk av kontrakter i forbindelse med at staten kjøper tjenester, eksempelvis drift av ulønnsomme flyruter, ferjeruter, togruter etc. Kontraktstyring baseres i slike tilfeller på *anbudskonkurranse* hvor aktørene konkurrerer om et veldefinert sett av leveranserettigheter med motsvarende plikter i forhold til definerte kvalitets- og servicekrav.

9 Strategisk styring – dynamisk effektivitet

I kap 2 ble begrepet strategisk styring introdusert som betegnelse på et styringsnivå som ligger mellom den konstituerende og den operative styring. Dette mellomliggende styringsnivået har en tidshorison som er lenger enn den løpende operative styringen.

Men også den strategiske styringen tar sitt utgangspunkt i de grunnleggende formål som ligger til grunn for virksomhetens etablering og eksistensberettigelse og i de grunnleggende forutsetninger for den måten virksomheten er konstituert på. Strategisk styring retter seg primært inn mot endringer i de underliggende strukturelle betingelser og rammer som den operative styringen tar som gitt. Formålet med strategisk styring vil være å sikre at virksomheten opprettholder et høyt effektivitetsnivå, teknisk-organisatorisk og økonomisk, såvel som formålmessig – selv om de strukturelle betingelser og andre forutsetninger og rammer, f.eks. politiske endrer seg. Den strategiske styring skal således sikre at virksomheten er *dynamisk effektiv*. Begrepet dynamisk effektivitet ble introdusert i kap 1, og løst definert som virksomhetens respons- og tilpasningsevne til endringer i underliggende forutsetninger og politiske prioriteringer. Begrepet omfatter også virksomhetenes innovasjonskapasitet, dvs. evnen til å utvikle nye produkter, teknologier og driftsformer.

Det følger av dette at en virksomhet er dynamisk effektiv dersom den gjennom interne tiltak og overordnet styring makter å fornye seg og å tilpasse seg til endringer i underliggende forhold på en slik måte at den over tid opprettholder et høyt samlet effektivitetsnivå. Hvor lang tidshorison den strategiske styringen skal ha, beror på virksomhetens og omgivelsenes karakter. Det vanlige vil være at den i offentlig virksomhet er på to til fem år, men det er også nødvendig å anlegge et perspektiv som etter omstendighetene kan strekke seg vesentlig lenger enn den periode strategien skal gjelde. Tidligere var det vanlig at offentlige virksomheter utarbeidet strategiplaner som sammenfattet påregnelige utviklingsforløp innenfor rammen av en totalanalyse forankret til et langtidsbudsjett. Slike planer ble så rullert hvert eller annethvert år, og lagt til grunn for årlige virksomhetsplaner som sammen med årsbudsjettet dannet basis for løpende operativ styring. Denne arbeidsformen kan være hensiktsmessig for virksomheter som står overfor endringsforløp i de strukturelle betingelsen som er av kontinuerlig og forutsigbar karakter. I slike situasjoner kan strategiutvikling og strategisk styring rutineres, programmeres, og forankres til pålitelige prognoser. Eksempler på slike situasjoner er virksomheter som betjener brukergrupper som beror på alder, f. eks. skoler, eldreinstitusjoner etc.

Men strategisk styring er ikke nødvendig bare når endringsforløp er forutsigbare. Behovet for gjennomtenkte strategier i betydningen handlingsberedskap og handlingsregler er kanskje enda viktigere i situasjoner og utviklingsforløp som preges av uforutsigbare hendelser. Eksempler på dette kan være teknologiskift, skift i politiske holdninger og prioriteringer, endringer i internasjonale regler og avtaler, skift i brukerpreferanser og brukeratferd etc. For virksomheter som er konstituert innenfor rammen av et rolledifferensiert styringssystem, vil en også måtte påregne konkurranse fra andre virksomheter som retter seg mot de samme brukergruppene.

I slike situasjoner vil konkurransen kunne få karakter av strategisk spill, noe som innebærer usikkerhet og nødvendiggjør eksplisitte risikovurderinger. Styringsmessig står en i slike tilfelle overfor en grunnleggende annerledes strategiutfordring enn i tilfelle hvor en kan programmere endringsforløp utfra påregnelige prognoser. Tilnæringsmåten til strategisk styring for sikring av dynamisk effektivitet kan derfor i slike tilfeller ikke basere seg på enkle strategiplaner som rulleres. Det kan i stedet være hensiktsmessig å basere seg på en *strategisk agenda*, hvor de ulike agendapunktene defineres ut fra hvor sannsynlige ulike scenarier er, og ut fra hva slags konsekvenser ulike scenarier vil kunne ha for virksomhetens behov, for omstilling av tjenesteportefølje, kompetanse og andre ressurser. Avhengig av hvilke konsekvenser ulike scenarier kan få, og hvor store omstillings- og tilpasningskostnader som må påregnes, kan en adekvat strategi være å utvikle en tilstrekkelig grad av *robusthet* overfor mulige henvendelser, bl.a. gjennom å tilrettelegge for intern fleksibilitet og mobilitet på ressursiden.

Det sier seg selv at å legge en presis betydning i begrepet dynamisk effektivitet i en slik situasjon, er vanskeligere enn i situasjoner hvor en står overfor påregnelige og forutsigbare endringsforløp. Forutsigbare endringsforløp kan møtes med strategisk styring basert på planer og programmer forankret til rimelig pålitelige prognoser. Motsatt må påregnelig hendelsesrikhet og uforutsigbarhet preget bl.a av spillpreget konkurranse, møtes med strategisk styring basert på utvikling og behandling av en strategisk agenda bygget på alternative *scenarier* som gjør det mulig å identifisere muligheter og trusler, og å håndtere usikkerhet og risiko.

I begge situasjoner vil det måtte være en roledifferensiering mellom den instans som står for den overordnede styring og den virksomhet som blir styrt. Den instans som blir styrt, vil naturligvis spille en aktiv rolle i utviklingen av den strategiske styringen. Men her er det lett å se at det kan oppstå et strategisk spill også i forholdet mellom den som skal styre og den som blir styrt. Den overordnede instans må derfor ta et selvstendig ansvar for valg av tilnærming til og utforming av den strategiske styringen, og i denne sammenhengen være oppmerksom både på informasjonsasymmetri og på at den virksomhet som styres vil ha selvstendige ambisjoner og mål for sin utvikling. Manglende eller mangel på strategisk styring ovenfra kan over en viss tidshorison resultere ikke bare i svak dynamisk effektivitet, men også i et betydelig innslag av "capture", dvs at de gevinster som faktisk blir realisert, avleirer seg i virksomhetsinterne verdier, som høye lønninger, omfattende stabsvirksomhet og overbemanning, snarere enn i forbedret samlet effektivitet.

10 Styring og ledelse



10.1 Politisk og administrativ ledelse

I kap. 2 ble begrepet styring presisert slik at det omfattet det samlede sett av tiltak en overordnet instans betjener seg av for å sikre at en underliggende enhet opptrer i samsvar med det formål som er fastlagt, holder seg innenfor de rammer som er trukket opp, overholder de regler som gjelder, og på en mest mulig effektiv måte løser de oppgaver som følger av formålet og når de mål som er fastlagt. Styring dreier seg m.a.o. om hvordan formål skal realiseres og mål nås, ikke om hvilke formål og mål som skal gjelde. Dette svarer i og for seg greit til den alminnelige forståelsen av forholdet mellom politikk og administrasjon. Formål og mål fastlegges gjennom politiske prosesser, og styring skjer gjennom administrative prosesser. Den overordnede ledelsen forstås av statsråden med sine politiske medarbeidere som forankrer formål og mål til regjeringen og det politiske flertallet i Stortinget. På denne måten ivaretas demokrativerdien.

Administrasjonens oppgave er å sikre at den praktiske politikk som følger av det politiske flertalls formål, mål og prioriteringer, blir utformet og iverksatt på en lojal og effektiv måte. Dette er en forutsetning for at folket i demokratiske valg kan ta stilling både til politikken som føres og til de resultater som oppnås.

Men selv om det er nødvendig og viktig å holde fast på det prinsipielle i rolledelingen, er det også klart at forholdet mellom politikk og administrasjon, og mellom ledelse og styring, er mer sammensatt og komplekst enn som så. For det første er det i praksis et nært samspill mellom politisk ledelse og de faglige og administrative medarbeidere når generelle politiske verdistandpunkter og mål for samfunnsutviklingen skal omsettes til praktisk-politiske styringstiltak i forhold til etater og institusjoner. Dernest er det slik at institusjoner og etater, for så vidt også departementene, har behov for å få ivaretatt ledelsesfunksjoner utover dem som blir forstått av politisk ledelse.

10.2 Ledelse som organisasjonsfunksjon

En mulig måte å se på den administrative ledelse, er som en organisasjonsfunksjon, og på lederen som den som innehar den rollen funksjonen gir opphav til. For at en organisasjon skal virke etter sin hensikt og på en effektiv måte realisere de formål den er etablert for, er det nødvendig at den er bemannet på en hensiktsmessig måte, har det utstyr den trenger for å løse oppgavene, og at de menneskene som bemanner organisasjonen blir engasjert i et positivt samspill og i målrettet samarbeid. Ledelsesfunksjonen er den funksjonen i organisasjonen som sikrer at så skjer.

Ledelse har etter dette vel så mye med organisasjonens virkemåte og ytre og indre liv å gjøre, som med lederen som enkeltmenneske og dennes personlige egenskaper. For å forstå ledelsesfunksjonen og for å utøve ledelse på en god måte, er det derfor nødvendig å forstå organisasjonen og hvordan den virker.

I denne sammenheng kan det være nyttig å ta utgangspunkt i at en organisasjon kan forstås som et sosialt system med formalisert medlemskap som er etablert med sikte på å realisere bestemte formål gjennom et bevisst, stabilt og målrettet samarbeid og samspill mellom medlemmene.

Anvender vi denne måten å se på organisasjoner på et departement, A i fig. 1 i kap. 2, og en etat eller institusjon, B, ser vi at de er etablert med ulike formål. As formål vil være bl.a. å styre B utfra overordnede formål og verdier som er fastlagt gjennom politiske prosesser, mens B er etablert for å iverksette og gjennomføre tiltak som A finner formålstjenlig. Begge organisasjoner må få ivaretatt ledelsesoppgaver, og disse ledelsesoppgavene må ivaretas i et samspill og samarbeid mellom dem som har ledelsesoppgaver i de to organisasjonene.

Det ligger i definisjonen av organisasjon ovenfor at organisasjonen er et "sosialt system", dvs. at den består av mennesker. Ledelse og styring dreier seg derfor om å påvirke menneskelig atferd og mellommenneskelige relasjoner. Dette må gjøres i en erkjennelse av at samspill og samarbeid mellom mennesker ikke er styrbart i absolutt forstand. Denne erkjennelsen springer ikke primært ut av at det internt i organisasjoner og i deres omgivelser alltid vil forekomme uforutsette hendelser, eller at det alltid må påregnes usikkerhet i sammenhenger og risiko i forhold til hvorvidt intenderte resultater faktisk slår til. Mer avgjørende er det at det er nødvendig å legge til grunn at mennesker, og derfor også mennesker i organisasjoner, er selvstendige med egne motivasjoner, ambisjoner, verdistandpunkter og vilje. Ledelse av organisasjoner dreier seg således ikke om mekanikk, men om å spille på organisasjonsmedlemmenes evner og motivasjon for å engasjere seg i et positivt samspill og samarbeid knyttet til formål og mål som framstår som meningsfulle og verdifulle også for dem.

Innenfor rammen av en slik betraktning er det ikke vanskelig å forstå fenomenet "capture", altså at en organisasjon og dens medarbeidere i større eller mindre grad tilegner seg en del av de verdier som organisasjonen etter sitt formål skal skape. For et departement A som står overfor en institusjon B, som den har styringsansvar for, er det ikke tilstrekkelig å ha dyptgående innsikt bare i seg selv som organisasjon. Departementet må i særlig grad ha kunnskap om og innsikt i Bs virksomhet, for å forstå på hvilke måter B skal styres. Dette er nødvendig for å redusere sannsynligheten for "capture" og forvridning av As styringsintensjoner, og generelt redusere usikkerheten og øke presisjonen i styringen. Erfaringsmessig er det fordelaktig å gjøre bruk av positive styringstiltak, dvs. at en styrer med og ikke i mot Bs organisasjonskulturelle særtrekk. Men det er også nødvendig med tiltak som virker disiplinerende på atferden i B, og ikke minst kan det være nødvendig for A å finne fram til styringsmåter som styrker kapasitet og autoritet i Bs lederfunksjon.

10.3 Tillit og makt som forutsetning for ledelse

Styring er som pekt på ovenfor, en sentral del av ledelsesoppgaven, men ledelse omfatter langt mer. Viktigst i denne sammenhengen er kanskje å sikre *legitimitet og tillit* til organisasjonen utad og innad, *mobilisere ressurser, rekruttere og tilpasse bemanning og kompetanse*, og ikke minst utvikle de *verdimeslige og organisasjonskulturelle* forutsetningene. Det lar seg imidlertid ikke gjøre å trekke noe skarpt skille mellom disse oppgavene og styringsoppgavene. Snarere er det slik at den måten styringsoppgavene, dvs. valg av styringsformer og styringsteknikker blir løst på, også direkte virker inn på hvor godt en lykkes med de øvrige sidene ved ledelsesoppgaven. I siste omgang er det hvor godt organisasjonen presterer både i den løpende drift og i utvikling, fornyelse og tilpasning til nye utfordringer og krav, som er testen på ledelsens kvalitet.

Ledelse innebærer å handle på organisasjonens vegne. Selv om ledelse i større eller mindre grad dreier seg om personlige forutsetninger og praksis hos den som forestår ledelse, er det ikke en privat aktivitet. Ledelse innebærer ikke nødvendigvis at den som leder en organisasjon selv treffer mange operative beslutninger. Minst like viktig er det at lederen driver prosesser som avklarer retning, mål og rammer for medarbeidernes beslutninger og arbeid, og derigjennom bidrar til at det utvikles et arbeidsklima og en kultur som stimulerer og motiverer medarbeiderne til innsats, kreativitet og effektivt samspill, og til personlig utvikling.

En grunnleggende forutsetning for godt lederskap er at lederen har *tillit* utad og innad. *Tillit utad* er imidlertid betinget av at lederen har *makt innad*. Grunnlaget for at eksterne skal ha tillit til en organisasjon og stole på at den etterlever forpliktelser og avtaler, er at eksterne vet at etterlevelse av forpliktelser og overholdelser av avtaler ikke beror først og fremst på lederens vilje og ønske om å gjøre dette. Like viktig er vissheten om at lederen har myndighet og makt til å sikre at så skjer, også om enkelte eller mange i organisasjonen skulle være uenig.

Tillit og makt henger sammen, og makt er derfor en sentral ressurs i enhver organisasjon. Maktressurser er likevel som regel mer latente enn manifeste, og det er sjelden direkte bruk av makt er nødvendig. I enhver organisasjon er fordeling av maktressurser og bruk av maktressurser strengt regulert, dels gjennom offentlig lovgivning og dels gjennom organisasjonens egne lovbestemmelser i form av vedtekter, reglementer og avtaleverk. Men bruk av makt og regulering av på hvilke måter og under hvilke omstendigheter bruk av makt aksepteres, er også en del av organisasjonskulturen.

Hva er betingelsene for at en leder skal etablere de nødvendige tillitsrelasjoner?

- Lederen må legitimitet, dvs. at han/hun må være kommet inn i posisjonen gjennom en prosess som oppfattes som hensiktsmessig og rettferdig.
- Lederen må innsikt og kunnskap, ikke bare om virksomhetens karakter og omgivelsene, men også om organisasjonen og organisasjonens spilleregler og virkemåte.
- Lederen må vise engasjement og utholdenhet på organisasjonens vegne og ta ansvar ikke bare for prestasjoner og resultater her og nå, men også for organisasjonens arbeidsklima og kultur, og for organisasjonens framtidige stilling.
- Lederen må ha tillitskapende og tillitsbekreftende personlighetstrekk som kommer til uttrykk bl.a. i evne til å lytte, og i karaktertrekk som ærlighet, åpenhet, tydelighet og empati.
- Lederen må ha overbevisningskraft fundert både i adekvat virkelighetsforståelse og kunnskap, i viljestyrke og ambisjon, og i et element av karisma i sin personlighet.
- Lederen må ha evne til både å skape trygghet for organisasjonens prestasjonskapasitet, og til å tåle usikkerhet og bære risiko.
- Lederen må være besluttsom og vise disiplinert handlekraft, og ha evne til å handle tidsriktig og balansere kortsiktige og langsiktige hensyn.

En leder som opptrer på en tillitsbekreftende måte, kjennetegnes ved at han eller hun opptrer respektfullt overfor alle, ved å demonstrere pålitelighet i holdninger og handlinger, ved å ta vare på sin integritet og ved å forplikte seg og ta ansvar for det organisasjonen skal stå for.

En leder som på denne måten har en tillitskapende og tillitsbekreftende atferd, vil som regel ha et bevisst forhold til sitt eget og sin organisasjons *verdigrunnlag*, både hva grunnverdier og mer operative verdier angår. Verdigrunnlaget må ligge til grunn for en etisk plattform og etiske retningslinjer som setter rammer rundt og virker styrende på de valg som foretas og den måten folk forholder seg og opptrer på, både når de handler på organisasjonens vegne og når de handler som enkeltmennesker og medarbeidere internt.

Men det er ytterligere en ting som karakteriserer en tillitskapende leder. Det er et *positivt menneskesyn*, dvs. en grunnholdning som innebærer tro på at alle mennesker er skapende og ansvarfulle med evne og vilje til å yte positive bidrag til det fellesskap, herunder også arbeidsfellesskap, de er en del av. Det er en nær og direkte sammenheng mellom det å skape tillit og å vise tillit til andre. For å vinne tillit og lykkes som leder, må en i holdning og handling vise at en tror på menneskene.

I dagens samfunn venter medarbeidere, også i offentlig virksomhet, å bli vist tillit gjennom å bli gitt innflytelse og pålagt ansvar og medansvar, men også at de får rammer og muligheter for utfoldelse og personlig utvikling. Allerede i dag er det slik og i framtida vil det i enda sterkere grad bli slik, at det i alle arbeidsoppgaver vil være et skapende element. Rutinearbeider forsvinner og erstattes av arbeidsoppgaver som krever selvstendighet og evne til å engasjere seg i et skapende samarbeid med andre. Tradisjonelle organisasjonsoppdelinger og administrative rutiner viker plassen for nettverksorganisering, åpen kommunikasjon og gjensidige tilpasningsprosesser.

For ledelsen blir oppgaven mer og mer å omsette eksterne krav til en hensiktsmessig regi for det interne samspillet, hvor visjon, verdigrunnlag og "mission statements" utløser energi, og hvor samspillet målrettes og samordnes mer gjennom selve nettverkets virkemåte, enn gjennom direkte styringstiltak.

Nettverksorganisert virksomhet er generelt sett mindre egnet for direkte styringstiltak, og derfor i en viss forstand mindre direkte styrbart enn virksomhet som driver i mer tradisjonelle organisasjonsformer. Men særlig for skapende virksomhet viser erfaring at nettverksorganisering er tradisjonelle organisasjonsformer overlegen.



