

FORVALTNINGSREFORMER VIRKER

STAT & STYRING FØLGER OPP TEMAET NYTT OFFENTLIG STYRINGSSYSTEM OG SPØR OM MINDRE FORVALTNINGSREFORMER PÅ REGIONALT NIVÅ ER ET EFFEKTIVT STYRINGSMIDDEL FOR POLITISKE OG ADMINISTRATIVE LEDERE.



Hans Christian Høyer

Førsteamanuensis ved Avdeling for økonomi, samfunnsfag og informatikk, Høgskolen i Hedmark

Den norske forvaltningen står i moderniserings og fornyings tegn. Moderniseringen skjer for en stor del gjennom reformer av byråkratisk karakter, det vil si endringer i forvaltningens organisasjonsstruktur. I løpet av de siste årene er det blitt gjennomført flere store reformer av denne typen, for eksempel i form av nedleggelse, sammenslåing eller flytting av store offentlige virksomheter. Disse reformene har berørt mange mennesker, blant annet innen forsvaret, politiet og i helsesektoren. I debatter i kjølvannet av endringene trer det fram et bilde av at reformene av mange blir oppfattet å være lite vellykkede, og at de ansvarlige myndighetene bare i liten grad synes å ha nådd de målene som var satt.

Samtidig viser antallet reformer innen den offentlige sektoren at myndighetene fortsatt har stor tro på organisasjonsmessige endringer som politiskadministrativt virkemiddel. Fra et styringsperspektiv blir spørsmålet derfor: Hvilke betingelser må være til stede for at organisasjonsmessige endringer skal fungere som effektive virkemidler for lederskapet?

Generelt er det tre betingelser som må innfris

- myndighetene må vite hva de ønsker å oppnå med reformene

- de må ha kontroll med reformprosessen
- effektene av endringene må være som forutsatt

I en nylig gjennomført doktorgradsstudie har jeg studert 14 konkrete organisasjonsmessige endringer i fylkeskommunale og statlige virksomheter (fylkesmannsembeter) på

Fordi den eksisterende organisasjonsstrukturen er blitt for spesialisert er det viktigste målet å styrke den overordnede og koordinerende styringen av virksomhetene.

regionalt forvaltningsnivå i Norge. De valgte endringene er opprettelser av lederstillinger og sammenslåing av fagavdelinger med fem til ti medarbeidere. Dette er små organisasjonsmessige reformer som kan antas å forekomme relativt ofte og betraktes som vanlige og *dagligdagse* forvaltningspolitiske tiltak.

Vekt på ledelse

Studien viser at lederskapet har god kompetanse i hvordan reformprosesser skal gjennomføres

og at de har klare mål med disse reformene: Fordi den eksisterende organisasjonsstrukturen er blitt for spesialisert er det viktigste målet å styrke den overordnede og koordinerende styringen av virksomhetene. Denne utviklingen har pågått over tid og behovene for å gjennomføre endringene er ikke akutte. De blir i stor grad oppfattet å være konsekvenser av aktiviteter på nasjonalstatlig nivå, påført utenfra og ovenfra.

Lederskapets kontroll med utformingen og gjennomføringen av de organisasjonsmessige endringene er i hovedsak god, selv om dette varierer en del mellom virksomhetene. Generelt viser studien at lederskapets kontroll med initieringen og gjennomføringen av endringene øker hvis det nylig har skjedd et skifte i toppledelsen av virksomhetene. Det at den offentlige forvaltningen generelt blir oppfattet som å være inne i en reformprosess ser også ut til å fremme lederskapets vilje til å sette i gang og gjennomføre endringene. Satt på spissen kan ledelseskulturen i virksomhetene karakteriseres med «*jeg reformerer, ergo er jeg leder*».

Samtidig ser det ut til at det stadige reformarbeidet som pågår i virksomhetene rutineres. Dette innebærer at medarbeidere på lavere nivå velger å ikke involvere seg i reformprosessene, men overlater dette til



Foto: Bjarne Øymyr

lederskapet. Ledelsens kontroll og styring av endringsprosessene ser derimot ut til å være hemmet av motstand fra ulike faginteresser, som med bakgrunn i sine spesifikke profesjoners kulturer og interesser ikke er enige i at omorganiseringene skal gjennomføres. Kontrollen og styringen er også hemmet av at ledelsen selv er usikker på hvordan organisasjonsendringene vil bli oppfattet i virksomhetenes omgivelser. Denne usikkerheten er mest tydelig innen de fylkeskommunale virksomhetene, noe som ser ut til å ha sammenheng med at fylkeskommunene er direkte politisk styrt.

Graden av motstand, eller oppslutning om endringene, er først og fremst bestemt av hvilke tidligere erfaringer den enkelte virksomhet har med slike endringer. I tillegg ser mer personlige karakteristika, som utdanning, erfaring og interesser hos de personene som bekler lederposisjonene ut til å bety mye for hvorvidt endringsprosessene preges av konsensus eller uenighet og motstand. De historiske og demografiske trekkene ved det enkelte embete eller den enkelte fylkeskommune betyr mer enn om virksomheten er statlig eller fylkeskommunal, eller om endringen er en stillingsopprettelse eller en avdelingssammenslåing.

Organisasjonsendringene har effekter

Det er vanskelig å bestemme eksakt hva som er effektene av konkrete forvaltningspolitiske tiltak. Også i min studie viste det seg komplisert å få fram et entydig bilde av hva som var effektene av endringene. Dette skyldes overveiende at det i virksomhetene pågår så mange samtidige reformer at det er vanskelig å skille ut effektene av én reform i forhold til en annen. Det bildet som trer fram er at endringene har effekt på forvaltningsatferden i virksomhetene. Generelt er det også slik at endringene i første rekke påvirker de interne aktivitetene og i mindre grad aktiviteter som er rettet eksternt.

Den viktigste effekten er en sterkere overordnet koordinerende styring av virksomhetene. Denne effekten kommer ikke umiddelbart eller direkte, men over tid og indirekte. Dette skyldes at reformene setter i gang forskjellige prosesser i embetene og fylkeskommunene, som får betydning for styringen av virksomheten.

De fleste effektene er i samsvar med hva som var målene med organisasjonsendringene, selv om også dette varierer noe fra virksomhet til virksomhet. Generelt ser det ut til at samsvaret mellom mål og effekter er størst for stillingsopprettelsene, og i forhold til de internt rettede målsettingene. Hvorvidt end-

ringene skjer i fylkeskommunal eller statlig forvaltning har ikke betydning for samsvaret mellom mål og effekter.

Det som i første rekke bestemmer graden av samsvar, er kjennetegn ved den enkelte virksomhets historiske erfaringer med denne typen endringer, herunder kjennetegn ved

De fleste effektene er i samsvar med hva som var målene med organisasjonsendringene, selv om også dette varierer

beslutningsprosessen som førte fram til endringene. Hvis disse erfaringene er gode øker måloppnåelsen. Hvis erfaringene er mindre gode reduseres den.

Styringsmessige implikasjoner

Mindre endringer av offentlige virksometers organisasjonsstruktur kan være godt egnet som politisk og administrativt styringsmiddel, gitt at enkelte betingelser er til stede. De viktigste betingelsene er tidligere nevnt og er knyttet til den konkrete reformprosessen og virksomhetenes egne erfaringer og historie med tilsvarende endringsprosesser samt til demografiske trekk ved ledelsen, herunder endringer i toppledelsen.

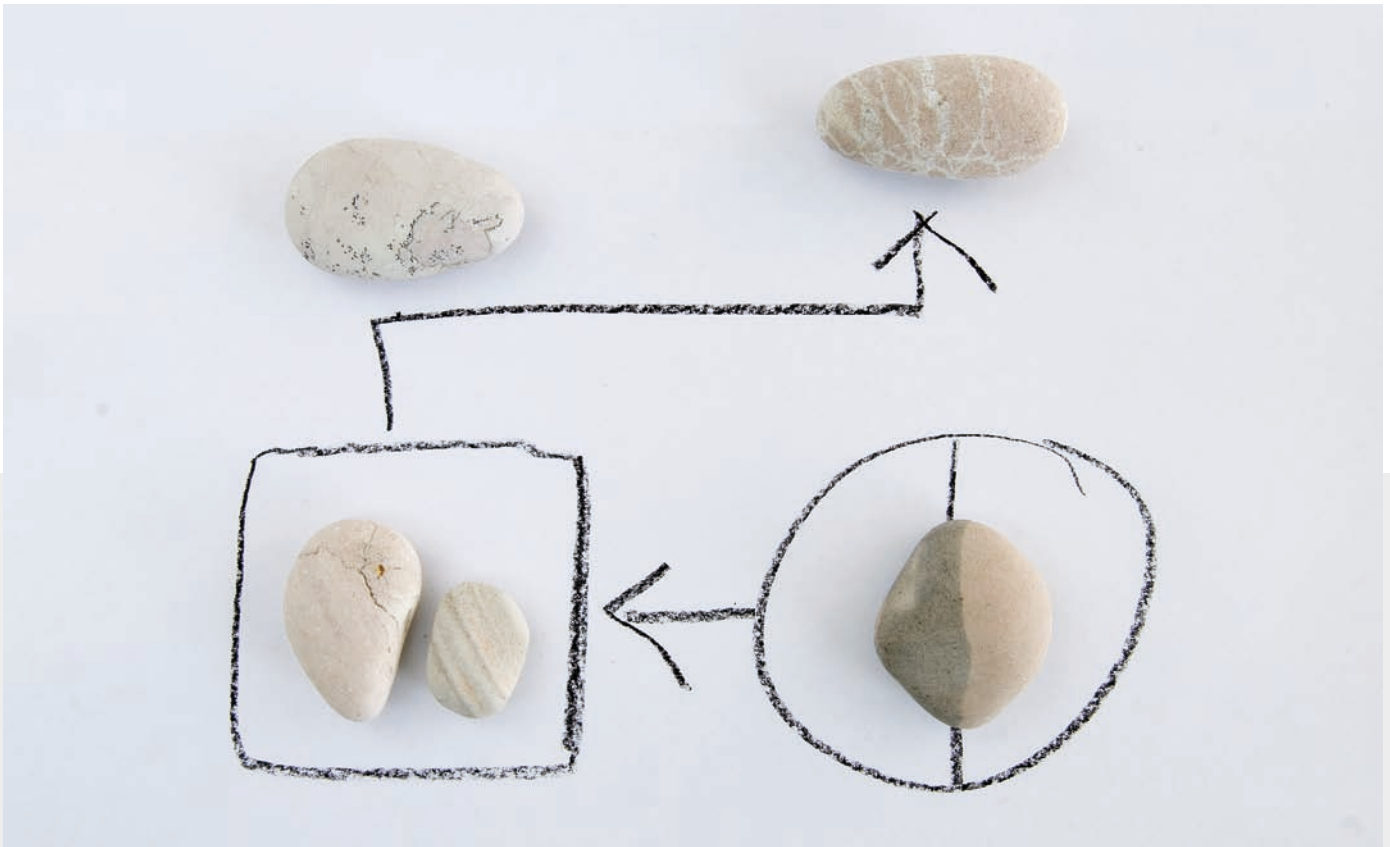


Foto: Bjarne Øymyr

Styringspotensialet øker hvis lederskapet tar hensyn til hva som er passende og aksepterte reformprosesser og organisasjonsformer i det enkelte fylkesmannsembete og den enkelte fylkeskommune, og i deres respektive omgivelser. Potensialet øker også hvis lederskapet legger opp til at effektene kan komme over tid og på en mer indirekte måte. Hyppigheten i reformene påvirker styringspotensialet på to måter: På den ene siden reduseres det ved at faktiske effektvurderinger kompliseres, på den andre siden økes styringspotensialet ved at gjennomføringen av reformene blir overlatt til ledelsen.

En annen styringsmessig implikasjon skyldes at reformer av denne typen har utspring i et kontinuerlig spenningsforhold mellom behovene for overordnet koordinerende styring og kontroll, og behovene for spesialisering. Dette spenningsforholdet kan føre til at den mer dagligdage forvaltningspolitikken på regionalt nivå får et syklisk preg, der reformer med sikte på å styrke koordinering og overordnet styring vil utløse behov for å styrke spesialiseringen. Dette vil i sin tur skape nye behov for å styrke koordineringen.

Det er også mulig at den regionale

forvaltningen med sin posisjon mellom et sentralt nasjonalt nivå og det lokale forvaltningsnivået, og med viktige oppgaver knyttet til samordning og koordinering samt konkrete fagrelaterte forvaltningsoppgaver, er spesielt utsatt for denne spenningen. En slik syklisk-preget forvaltningspolitikk kan også være et egnet utgangspunkt for at motepregede organisasjonsløsninger - med vekt på allmenngyldig suksess og virkning - får gjennomslag. Det vil hele tiden være behov for og en streben etter andre og bedre løsninger. I tillegg vil dette vedvarende behovet for nye løsninger passe godt til et lederskap som generelt er meget opptatt av å gjennomføre reformer.

Det har også styringsmessig betydning at den enkelte reformprosess er unik, preget av virksomhetenes egen forvaltningspolitiske historie og kultur. Dette innebærer at styringseffektiviteten av generelle forvaltningspolitiske reformer for en stor del bestemmes av den enkelte virksomhets egen og unike forvaltningspolitiske historie. En implikasjon av dette kan være at *Best Practise* som generell reformstrategi også, og kanskje i større grad enn til nå, bør ha et internt fokus i forhold til historie og erfaring i egen virksomhet.

Sammenlignet med større og mer omfattende reformer ser det ut til at de mindre og mer inkrementelt pregede reformene er mer styringseffektive. Dette åpner for at små reformer, der det er mulig, kan være bedre alternativer enn de større og mer omfattende. Inkrementalismen bør derfor oppgraderes som normativ handlingsstrategi i fornyingen av det offentlige organisasjonsapparatet.

Hans.Hoyer@osir.hihm.no