

# **Stabilitet og endring i sentraladministrasjonen gjennom 40 år**

**Per Lægreid**

**Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap**

**Universitetet i Bergen**

**Foredrag, Partnerforum 11.3 2019**

# Disposisjon

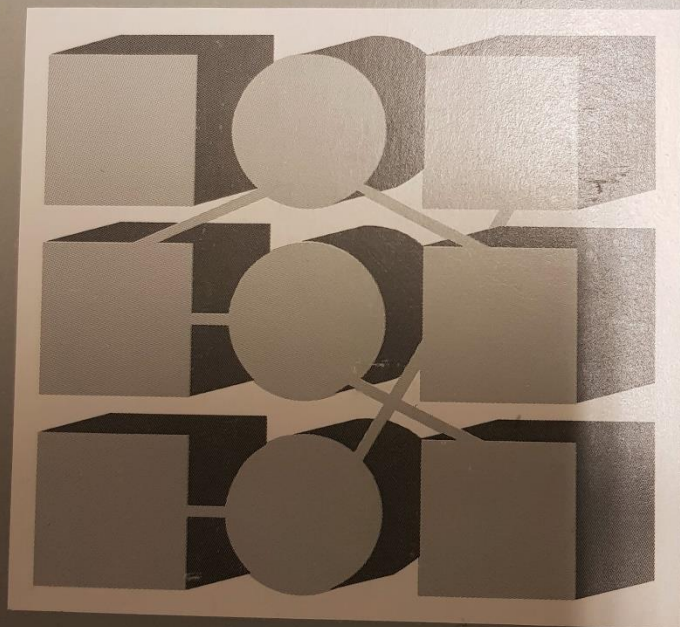
- **Kva er stabile trekk i sentraladministrasjonen over dei siste 40 år og kva har endra seg?**
  - **Struktur: Organisasjon, oppgåver og stillingar**
  - **Demografi: sosial bakgrunn og kjenneteikn ved personalet**
  - **God styring i praksis – meir enn fleirtalsstyre**
  - **Forvaltningsrollen**
  - **Kontakt og deltaking**
  - **Internasjonalisering og europeisering**
  - **Makt og samordning**
  - **Reformer**
- **Kva påverkar byråkratanes oppfatningar og beslutningsmønster?**
  - **Struktur meir enn demografi**
- **Konklusjon**
  - **Stabilitet og endring. Eit sekretariat for politisk ledelse?**
- **Utfordringar**
  - **Samordning, langsiktige problem og kunnskapsbasert politikkutforming**

# Datagrunnlag

- **Administrasjonsurveyen kvart 10 år frå 1976-2016**
  - Alle tilsette på saksbehandlarnivå og over med minst eitt års tenestetid i departementa
  - Kvar tredje tilsett på same nivå i direktorata, frå 1986
  - Høg svarprosent. Frå 72% i 1976 i til om lag 60% i 2016
  - 1996: 2300 respondentar i departementa og 1963 i direktorata
  - I alt 13146 byråkratar, 7635 i departementa og 5511 i direktorta
- **Forvaltningsdatabasen**
  - Alle endringar i formell struktur i departement og direktorat etter krigen

# BYRÅKRATI OG BESLUTNINGER

PER LÆGREID OG JOHAN P. OLSEN



En publikasjon fra Maktutredningen

UNIVERSITETSFORLAGET



Tom Christensen, Morten Egeberg, Per Læg Reid og Jarle Trondal

## SENTRALFORVALTNINGEN

Stabilitet og endring gjennom 40 år

UNIVERSITETSFORLAGET

# Strukturell stabilitet og endring

- **Personalstruktur**
  - Fleire tilsette, særleg i direktorata.
  - Departement: Frå 2812 tilsette i 1976 til 4752 i 2016
  - Direktorat: Frå 9112 i 1986 til 15359 i 2016
- **Oppgåvestruktur:**
  - Færre enkeltsaker i departementa, meir planlegging, utredning og samordning
- **Organisasjonsstruktur:**
  - Stor omorganisering men innafor dep/dir modellen. Større direktorat.
  - Frå integrert etatsmodell til spesialisert virksomhetsmodell
  - Indre og ytre fristilling
  - Sekundærstrukturar supplerer primærstrukturar
- **Stillingsstruktur:**
  - Kommunikasjonsmedarbeidarar, fleire politiske stillingar. Ingen byråsjefar lengre

# Demografisk stabilitet og endring

- **Stabilitet:**

- **Elite: overrepresentasjon frå familiar med høgare utdanning, frå offentleg sektor og frå Oslo-området**
- **Høg andel partimedlemer og medlemskap i tenestemannsorganisasjonar**
- **Aldersmessig dominerer gruppa 40-59 år**
- **Intern statleg arbeidsmarknad. Lang tenestetid**

- **Endring**

- **Kvinnerevolusjon: Frå 15% kvinner i departementa i 1976 til 51% i 2016**
- **Samfunsvitarane tek over: Frå 4% samfunnsvitarar i 1976 til 30% i 2016**
- **Færre juristar, Ned frå 38% i 1976 til 21% i 2016**
- **Nedgang i partimedlemer i departementa, frå 24% i 1976 til 13% i 2016**
- **Lengre tenestetid i departementa over tid, kortare i direktorata**

# God styring i praksis – meir enn fleirtalstyre

- **Stabilitet**

- Politiske signal
- Faglege omsyn
- Rettstatsverdiar
- Berørte partar
- Politiske signal sterkare i departementa, faglege omsyn og omsyn til berørte partar sterkare i direktorata

- **Endring**

- Effektivitet og innsyn tillagt større vekt over tid i departementa
- Større vekt på politiske signal i direktorat over tid. Opp frå 53% i 1986 til 77% i 2016

# Rekruttering i praksis – meritokrati

«Kor viktig er følgjande omsyn ved tilsettingar i ditt departement». Prosenttal. 2016.

	Ekspedisjons- sjefar og over	Mellomleiarar og saksbehandlarar
Utdanningsbakgrunn	55	80
Jobberfaring, oppnådde resultat	75	81
Ansiennitet	31	32
Likestilling mellom kjønn	40	42
Likestilling mellom etniske grupper	17	22
Partipolitisk tilknytning/sympati	5	3



# Stabile rolleoppfatningar

- **Harmoni, konsensus, god fagkompetanse, sikker på rolleoppfatning og på normer for samhandling mellom politikk og administrasjon:**
  - Lite konflikt på eige saksområde
  - Gjensidige tillitsrelasjonar mellom departement og direktorat
  - Legg sjeldan til sider saker på grunn av uenighet
  - Let sjeldan vere å ta opp eit problem på grunn av forventta motstand
  - Overordna gjer sjeldan endringar av prinsipiell karakter
  - Må sjeldan iverksette tiltak ein er ueinig i
  - Lett å vite kva saker som skal leggjast fram for politisk ledelse
- **Endring**
  - Meir bruk av reglar over tid
  - Auka identifikasjon med sentraladministrasjonen samla over tid

# Kontakt- og deltakingsmønster

- **Stabilitet**
  - Sterkere kontakt internt i egne politikområde enn på tvers av politikkområde
  - Tettare kontakt med politisk ledelse i departement enn i direktorat
  - Kontinuitet i kontakten med Stortinget og interesseorganisasjonar
  - IKT har ikkje redusert organisasjonsstrukturens betydning for kommunikasjonsmønsteret
  - Utflytting av departement frå regjeringskvartalet etter terroangrepet har ikkje redusert omfanget av kontakt og samordning mellom departementa
- **Endring**
  - Vekst i kollegiale organ i departementa over tid
  - Reduksjon i deltaking i NOU
  - Redusert kontakt med underordna organ over tid
  - Redusert kontakt med lokal og regional forvaltning over tid

# Makt og samordning

- **Stabilitet**

- Makta er forankra i eige departement, regjering og Storting
- Mindre innflytelse for interesseorganisasjonar, private bedrifter, internasjonale organisasjonar
- Media scorar lågt og ingen auke over tid
- Eiga avdeling lukkast godt med å få aksept i regjering og Storting

- **Endring**

- Tenestemannsorganisasjonane er blitt mindre viktige over tid

- **Samordning**

- Nokså god samordning internt innafor eige politikkområde, men dårlegare samordning på tvers av politikkområde og forvatningsnivå

# Internasjonalisering og europeisering

- **Stabilitet**

- Europeisering har ført til få endringar i primærstrukturen
- Stabilt kontakt med overnasjonale organ
- Stabil makt for overnasjonale organ

- **Endring**

- Internasjonalisering av fagdepartementa
- Andelen som brukar ein stor del av si arbeidstid på internasjonale saker er fordobla
- Auka bruk av forbilde for andre land og internasjonale organisasjonar
- Eigen utvalgsstruktur for å handter samordning av EU-saker. Mindre brukt over tid. UD spelar ein relativt begrensa rolle i samordninga
- Fleire meiner at eige saksområde er berørt av EU, særleg i direktorta
- Få er involvert i utarbeiding av EU-regelverk, mange er involvert i bruk av EU-regelverk
- Direktoratata får to hattar, ein til eige departement og ein til EU-organ

# Reformer

- Inkrementelle, pragmatiske og managementorienterte reformer
- Frå nølande til aktiv reformator. Ein meir aktiv forvaltningspolitikk
  - Mål- og resultatstyring
  - Fristilling
  - IKT og digitalisering
- Meir hybrid og komplekst forvaltningsapparat
- Overraskande robust og stabil sentralforvaltning trass i mange reformer
  - Laus kopling mellom overordna reformprogram og korleis dei levande forvaltningsorgan fungerer i praksis?
- Reformar er ofte fundert på eit svakt kunnskapsgrunnlag. Usikre effektar
- Manglande suksess med reformer er ofte meir på grunn av politiske manglar enn på byråkratiske manglar
  - Vellukka reformer krev klare politiske mål, tilstrekkelege ressursar og autonomi for forvaltninga
- Norsk forvaltning har ganske stor autonomi og ein konsulterande reformstrategi som gjer at reformene blir oppfatta som meir vellukka enn i mange andre land

# Kva påverkar oppfatningar og beslutningstaking blant byråkratane?

- **Organisasjonsstruktur har stor betydning**
  - Kva organisasjon du arbeider i, kva stilling du har og kva oppgåver du er ansvarleg for er viktig
  - Sosialisering, disiplinering og kontroll er viktige
- **Sosial og geografisk bakgrunn betyr lite**
  - Familiebakgrunn og partipolitisk aktivitet betyr lite
  - Trass i fleire kvinner så har ikkje kvinner generelt andre oppfatningar og beslutningsatferd på jobben enn menn
- **Utdanningsbakgrunn er viktig**
  - Om du er jurist, økonom, samfunnsvitar eller ingeniør spelar ein rolle
- **Stabilitet i dette mønsteret over tid**
- **Ein forvaltningsstab som speglar folket har likevel ein viktig symbolsk funksjon som fremjar legitimitet, tillit og aksept**

# Tilsettes vurdering av kor viktig ulike faktorar er for å forstå egen handlemåte, prioriteringar o.l. i jobbsituasjonen. Prosenttal. 2016

	DEPARTEMENT	DIREKTORAT
Eigen stilling/organisasjonsmessige plassering	86	85
Eigen tidlegare yrkeserfaring	69	72
Eigen utdanningsbakgrunn	67	71
Eigen alder	9	9
Eigen geografiske bakgrunn	6	7
Eigne politiske haldningar og oppfatningar	4	5
Eige kjønn	4	4

# Tre byråkratimodellar

- **Representativt byråkrati**
  - Sosial og geografisk bakgrunn er viktig for haldningar og åtferd blant byråkratane
  - 'Where you stands depends on where you come from'
  - 'Menneske utan organisasjon'
  - Kvotering som rekrutteringsprinsipp
- **Ansvarleg byråkrati**
  - Formell organisasjonsstruktur er viktig for haldningar og åtferd blant byråkratane
  - 'Where you stands depend on where you sit'
  - 'Organisasjon utan menneske'
  - Det meriterande rekrutteringsprinsipp
- **Blandingsmodell**
  - Kombinasjon av bakgrunnstrekk (særleg utdanning) og formelle organisasjonstrekk
  - 'Organisasjon med menneske og menneske med organisasjon'
  - Men meir innslag av ansvarleg byråkrati enn av representativt byråkrati



# Konklusjon – eit sekretariat for politisk ledelse?

- **I retning av ja**
  - Enkelt saker flytta ut til direktorat, Planlegging står sterkt
  - Fleire politiske stillingar og kommunikasjonsmedarbeidarar
- **I retning av nei**
  - Legg ikkje større vekt på politiske signal enn tidlegare
  - Stabile rolleoppfatningar
  - Faglege omsyn og rettstatsverdiar blir framleis tillagt stor vekt
  - Det meritterande rekrutteringsprinsippet står sterkt. Politisk tilknytning er ikkje blitt eit viktig rekrutteringskriterium
  - Eigne politiske oppfatningar blir tillagt svært liten vekt ved handlemåte og prioriteringar i jobbsamanheng
- **Tesen om sekretariat for politisk ledelse må modifiserast og supplerast**
  - Robust mønster trass i ambisjonane om å omdanne departementa til sekretariat for politisk ledelse. Det er framleis eit blandingssystem av lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet
- **Norsk forvaltning står seg godt samanlikna med mange andre land**

# Utfordringar

- **Korleis handtere gjenstridige problem?**
  - Når problemstrukturen ikkje fell saman med organisasjonsstrukturen
  - Grenseoverskridande problem
  - Problemet med vertikal og horisontal samordning
  - Ministerstyre, lokalt sjølvstyre og overnasjonalt styre. Gråsoneproblematikk
- **Korleis organisere for langsiktige problem**
  - Kortsiktige problem fortrengrer langsiktige problem
  - Korte budsjettsyklusar og korte valgsyklusar
- **Korleis organisere for ein meir kunnskapsbasert politikkutfordring?**
  - Alle snakkar om kunnskapsbasert politikkutforming, men ofte svakt kunnskapsgrunnlag
  - Behov for meir forskning

# Samordning– eit tvetydig begrep

- **Samordning gjennom hierarki, vertikal samordning**
  - Byråkratisk, samordning internt i siloen
- **Samordning gjennom nettverk, horisontal samordning**
  - Råd, utvalg, forum, prosjekt- og arbeidsgrupper kollegiale organ
- **Negativ samordning**
  - Minimumsvariant. Minimalisering av konflikter. Ikkje-innblanding.
- **Positiv samordning**
  - Bygging av integrerte tiltak for å oppnå betre samla resultat
- **Samordnings overlapp og underlapp**
  - Når fleire vil samordne – når ingen vil samordne
- **Samordning er politikk og makt meir enn som teknikk og logistikk**
- **Samordningskvaliteten varierer med kulturelle og strukturelle forhold**

# Strukturelle begrensingar for samordning

- **Forvaltningsstrukturen begrensar tverrsektoriell horisontal samordning**
  - Ministerstyreprinsippet. Primærstruktur er viktig.
  - Hierarki og spesialisering etter oppgåver
  - Forvaltningspolitikker har i liten grad medverka til sterkare horisontal samordning
- **Forvaltningsstrukturen begrensar vertikal samordning mellom forvaltningsnivå**
  - Kommunalt sjølvstyre og spesialisering etter geografi
  - Ulik regioninndeling skaper problem
  - Sterk samordning på eit forvaltningsnivå nivå er ofte lite kompatibelt med sterk samordning på tvers av nivå
- **Desse utfordringane er møtt gjennom å ta i bruk *sekundærstrukturar* i skuggen av hierarkiet**
  - Kollegiale organ, råd, forum, nettverk, partnerskap og uformelle arenaer, samvirke
  - «Ut av siloane», 'Virtuelle organisasjonar': Ofte uklare mandat, uklart lovgrunnlag, lite ressursar, svake verkemidlar, uklar myndighet og ansvarsutkreving, varierende intensitet og breidde

# Litteratur

- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægreid og Jarle Trondal (2018). *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2019). «Coordination Quality in Central Government – the case of Norway». *Public Organization Review*, Online First.
- Christensen, Tom, Ole Martin Lægreid and Per Lægreid (2019). «Administrative coordination capacity; does the wickedness of policy areas matter?». *Policy and Society*, Online First.
- Lægreid, Per et al., red. (2014). *Organizing for Coordination in the Public Sector*. London: PalgraveMacmillan.
- Lægreid, Per og Magnus S. Hjellum (2019). «The challenge of transboundary coordination: The case of the Norwegian police and military». *Safety Science*, Online First.