



UiO : Det samfunnsvitenskapelige fakultet

Innlegg for Produktivitetskommissjonen, 16.3.2015

Styring og effektivitet i offentlig sektor

Jostein Askim

Institutt for statsvitenskap, UiO



Oppskrift på effektiv styring – fritt etter «haukene» i Produktivitetskommisjonen



1. Definer ~~prioriterte resultat og effektmål~~
2. ~~Gjaktørenes armelag til selv å velge midlene~~
3. Innhent rapporter ~~om måloppnåelse~~
4. ~~Belsønn gode og straff dårlige prestasjoner~~

behov for en tydeligere prioritering av mål
... politiske myndigheter skal styre mer i stort

skjerm virksomhetene fra unødvendig og detaljert innblanding, [som hemmer] effektivitet og innovasjon

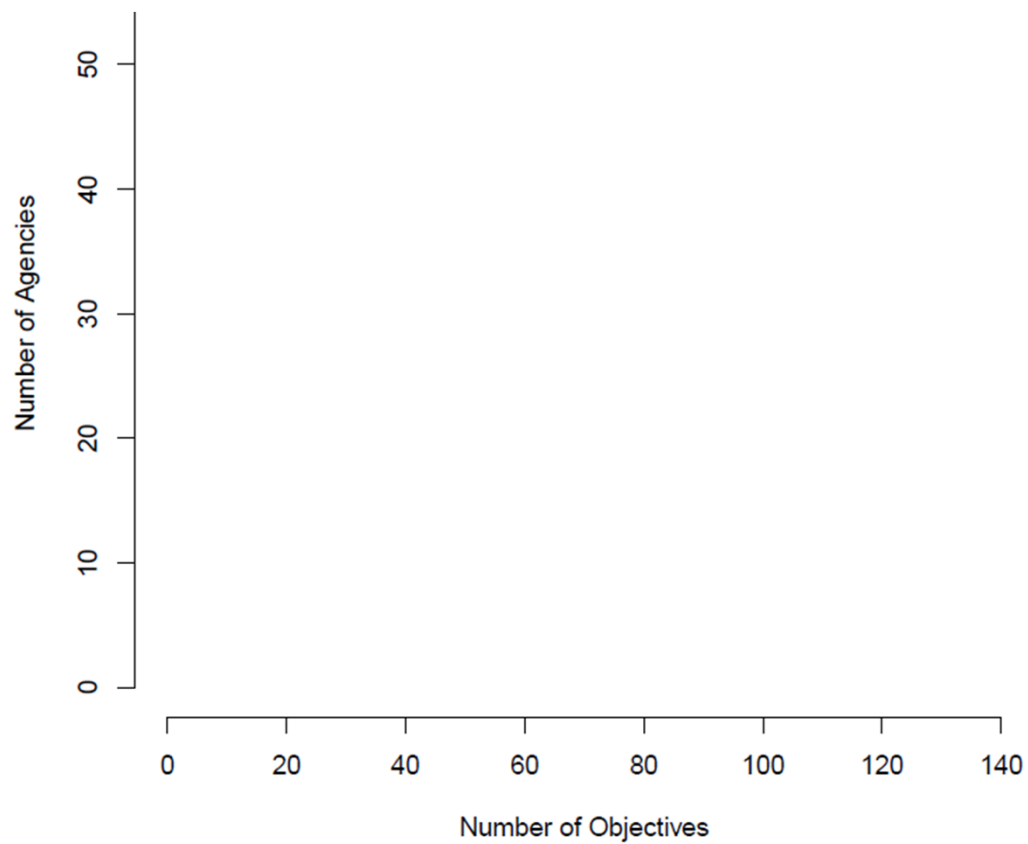
behov for klare krav om resultater for innbyggerne.
Ledere må utnytte sitt handlingsrom og holdes ansvarlig for resultatene

Offentlig sektor styres etter for mange og for dårlige mål....
Hver etat blir opptatt av å oppfylle sine egne mål og krav, uten å se hele bildet. ...
Tildelingsbrevene blir rene ønskelister ... det blir avstand mellom det politikerne lover og det de gjennomfører

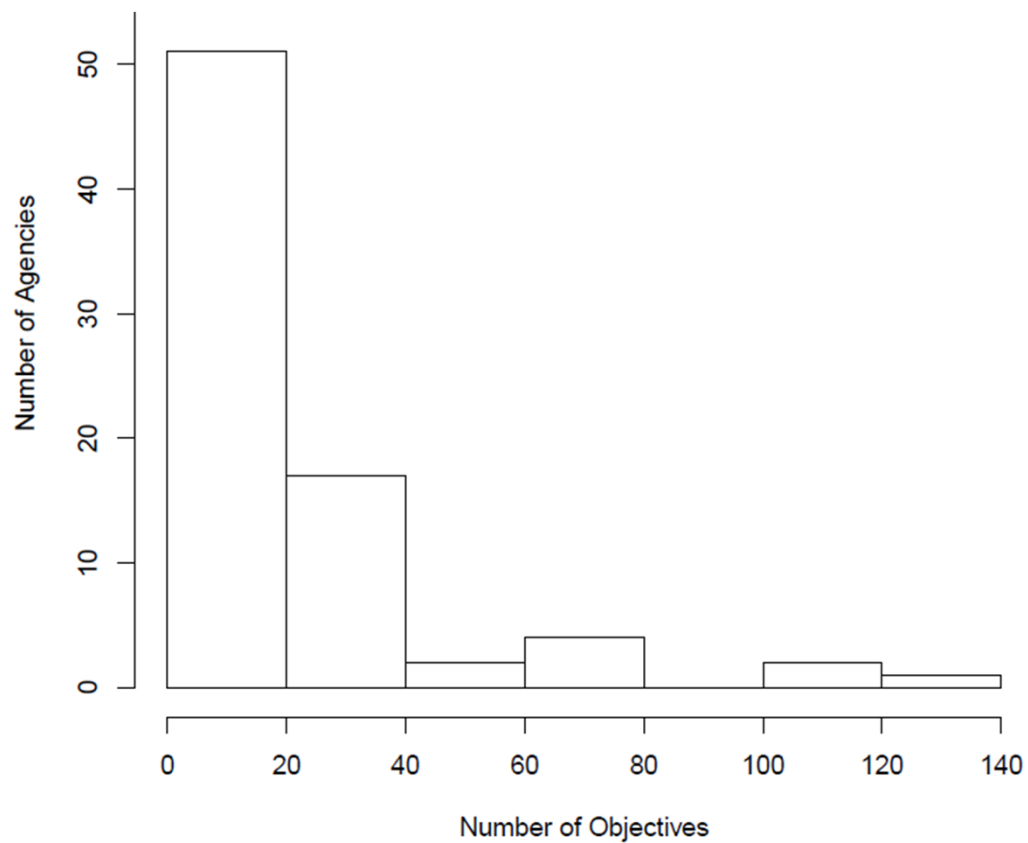


Fakta om mål departementene legger på sine virksomheter gjennom tildelingsbrev

- Gjennomsnittlig 21 mål (2012, n=80), men medianen er lavere; ekstreme tilfeller trekker snittet opp



Askim, Jostein (2015). Performance Management's Role in the Steering of Executive Agencies: Layered, Imbedded, or Disjointed? *Public Performance & Management Review* ,vol. 17 , no. 3

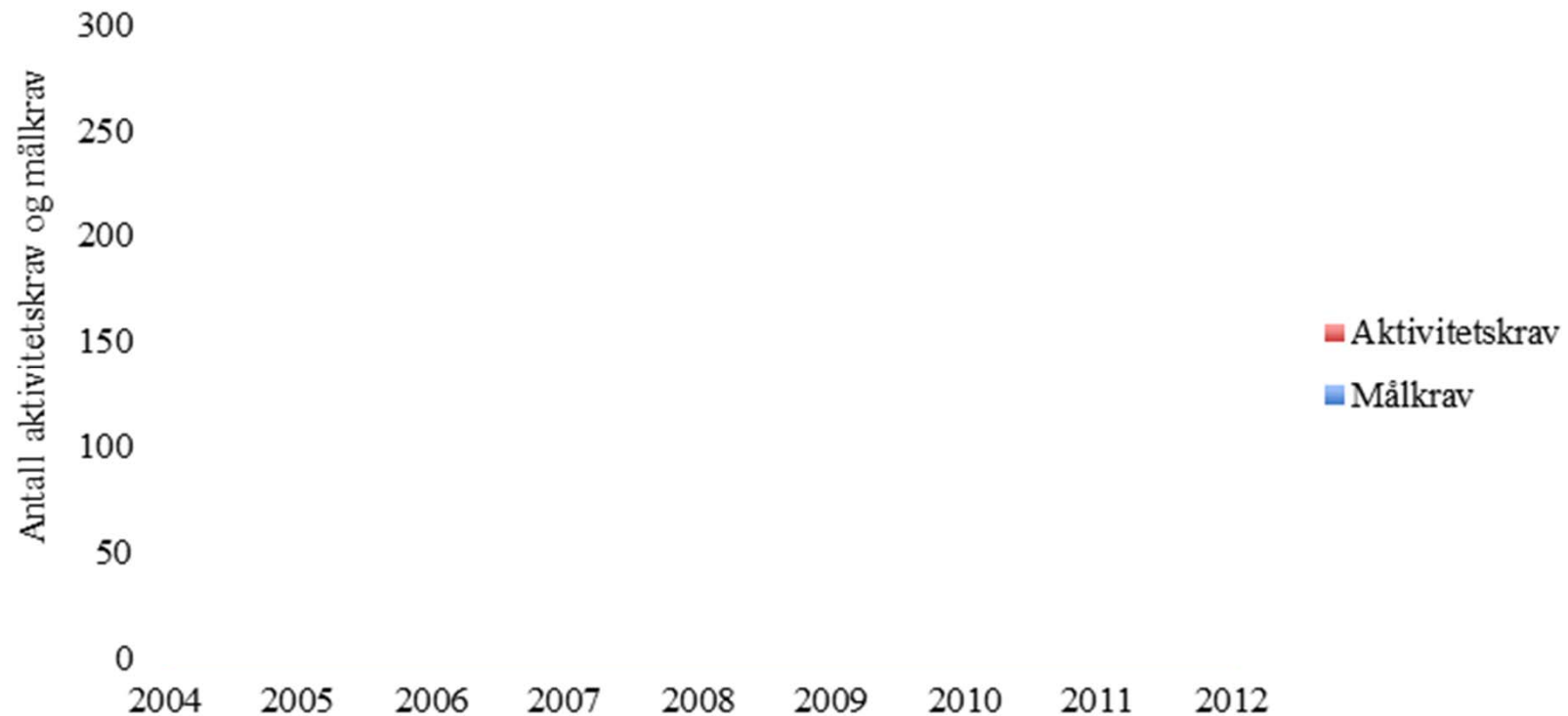


Askim, Jostein (2015). Performance Management's Role in the Steering of Executive Agencies: Layered, Imbedded, or Disjointed? *Public Performance & Management Review* ,vol. 17 , no. 3

Fakta om mål departementene legger på sine virksomheter gjennom tildelingsbrev

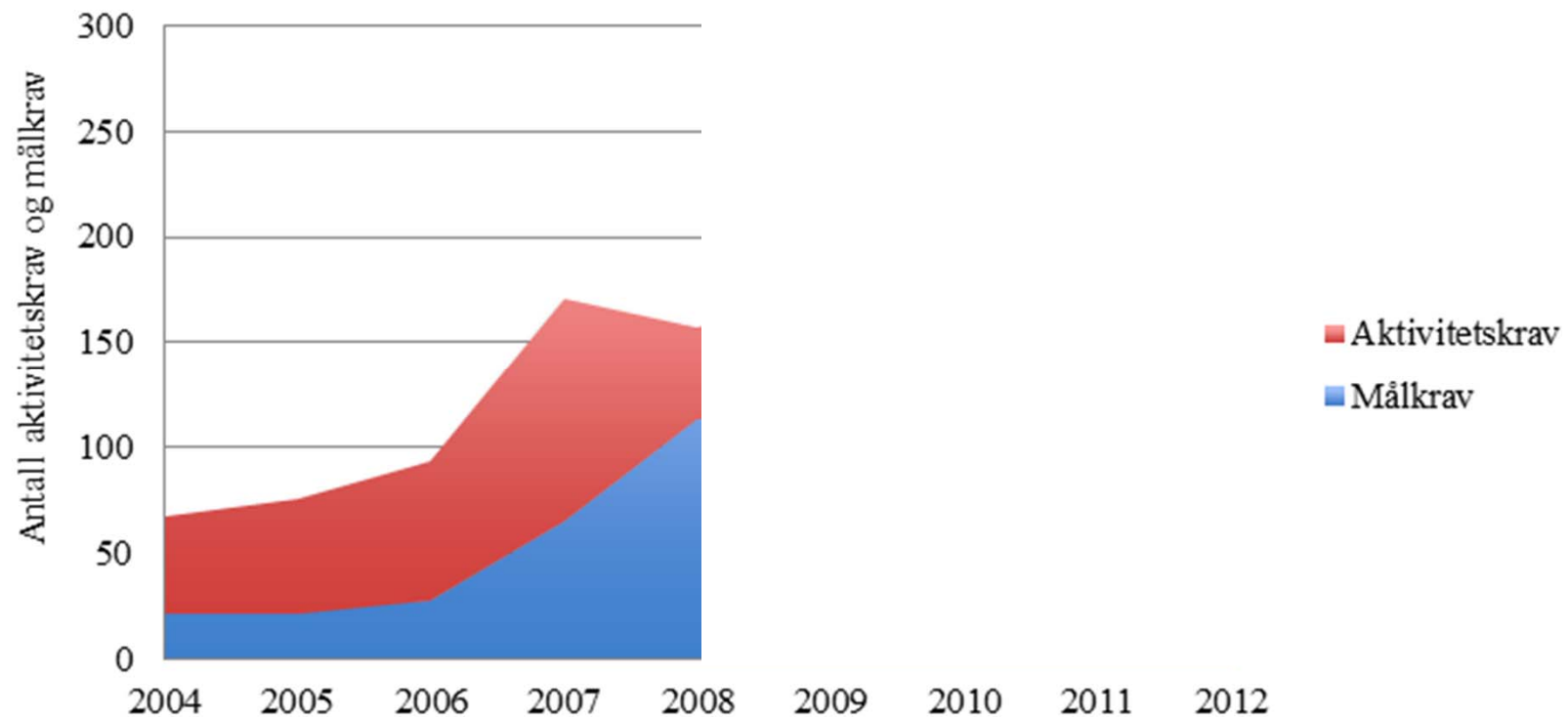
- Gjennomsnittlig 21 mål (2012, n=80), men medianen er lavere; ekstreme tilfeller trekker snittet opp
- Noen tilfeller utenfor datasettet er helt ekstreme

Case: Norges Forskningsråd (KD/NHD/HOD/FKD)



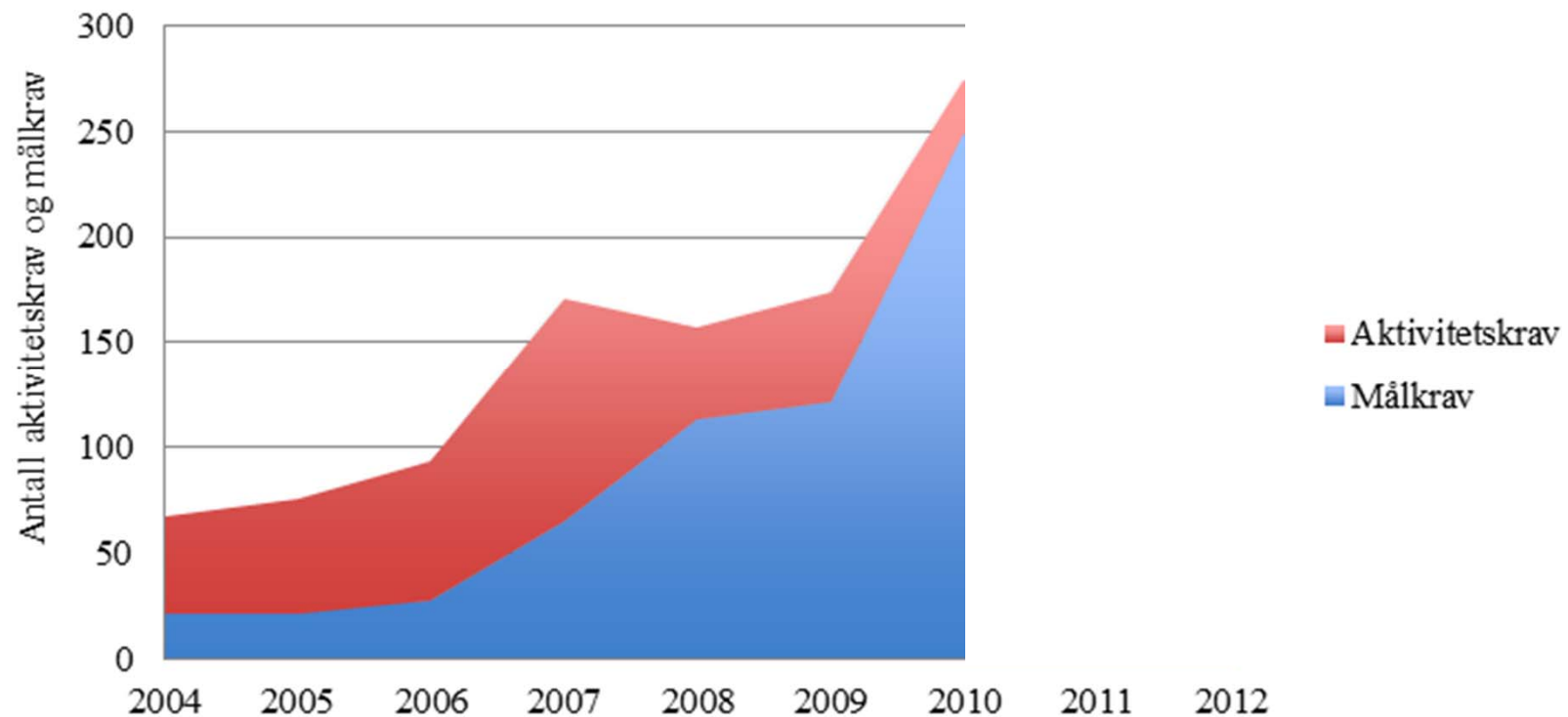
Eltun, Ragna (2013). Mål- og resultatstyring av Norges forskningsråd 2004-2012. Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap, UiO

Case: Norges Forskningsråd (KD/NHD/HOD/FKD)



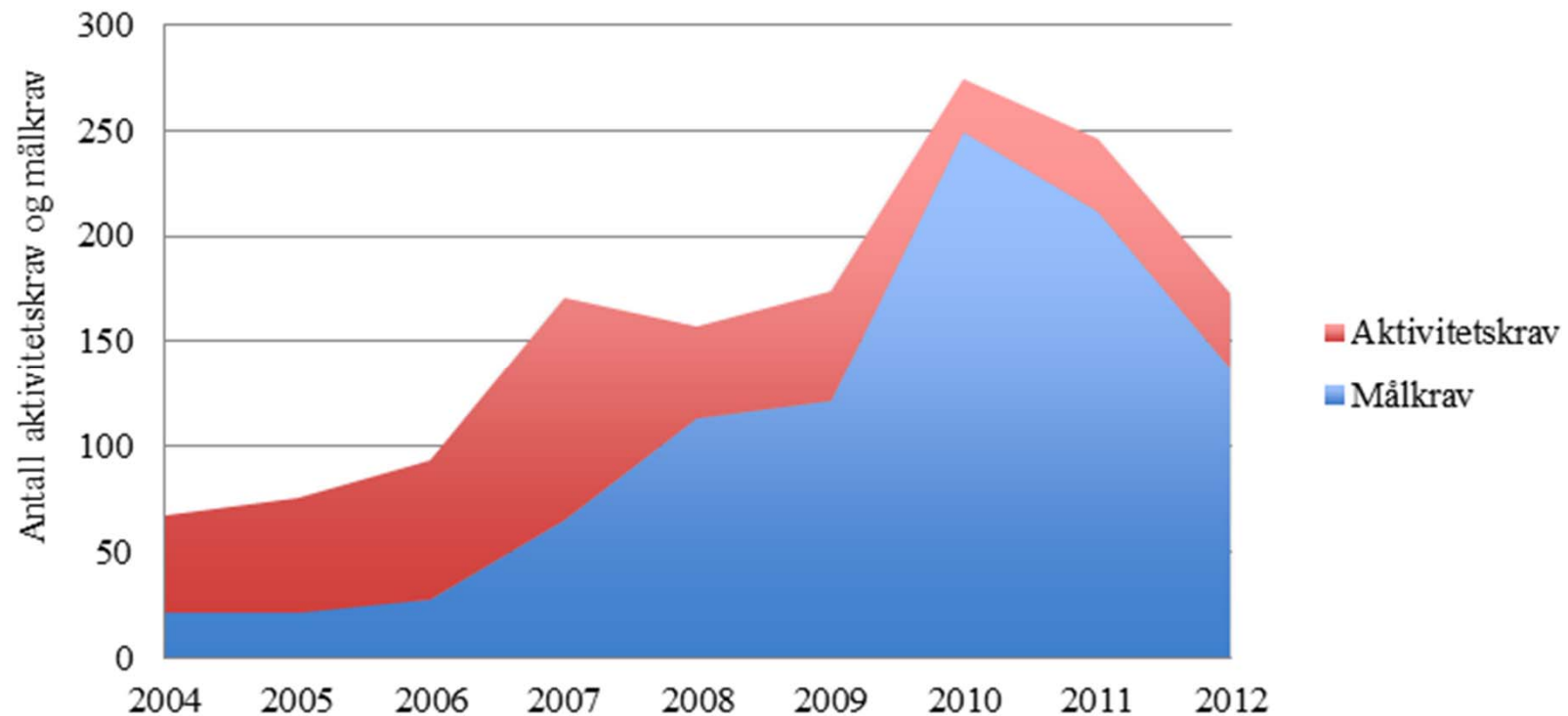
Eltun, Ragna (2013). Mål- og resultatstyring av Norges forskningsråd 2004-2012. Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap, UiO

Case: Norges Forskningsråd (KD/NHD/HOD/FKD)



Eltun, Ragna (2013). Mål- og resultatstyring av Norges forskningsråd 2004-2012. Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap, UiO

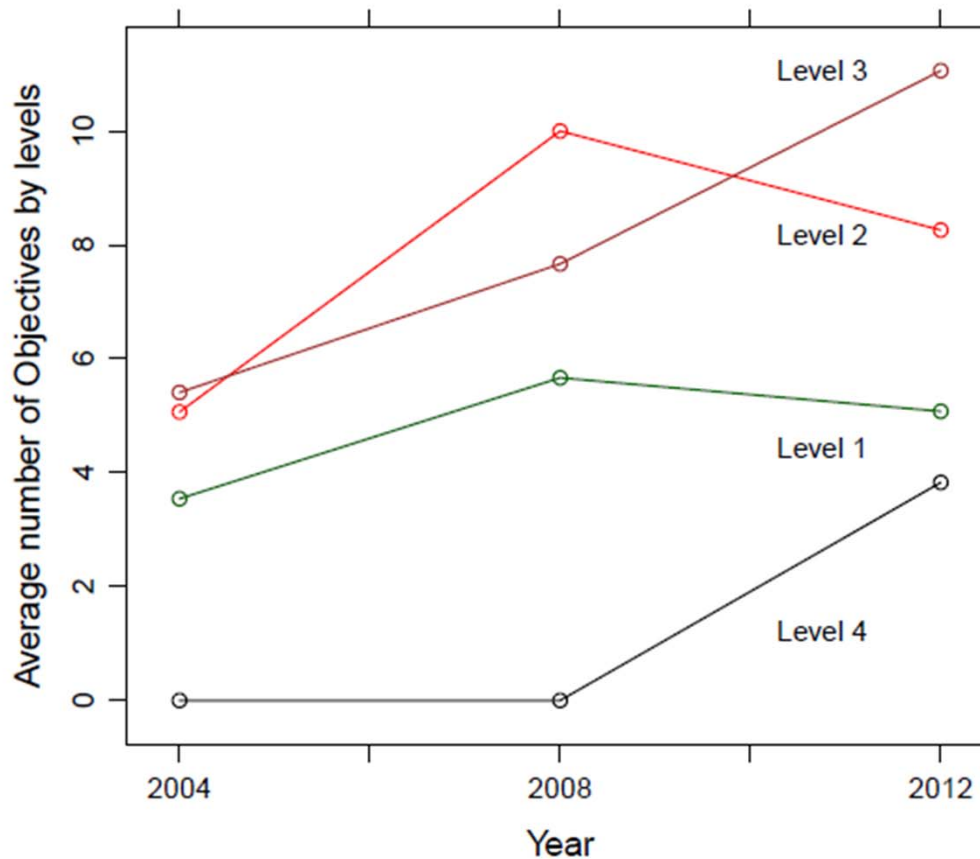
Case: Norges Forskningsråd (KD/NHD/HOD/FKD)



Eltun, Ragna (2013). Mål- og resultatstyring av Norges forskningsråd 2004-2012. Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap, UiO

Fakta om mål departementene legger på sine virksomheter gjennom tildelingsbrev

- Gjennomsnittlig 21 mål (2012, n=80), men medianen er lavere; ekstreme tilfeller trekker snittet opp
- Noen tilfeller utenfor datasettet er helt ekstreme (NFR)
- Sterke indikasjoner på at antallet mål ble doblet fra 2004-12



**Veksten i
antall mål har
et mønster**

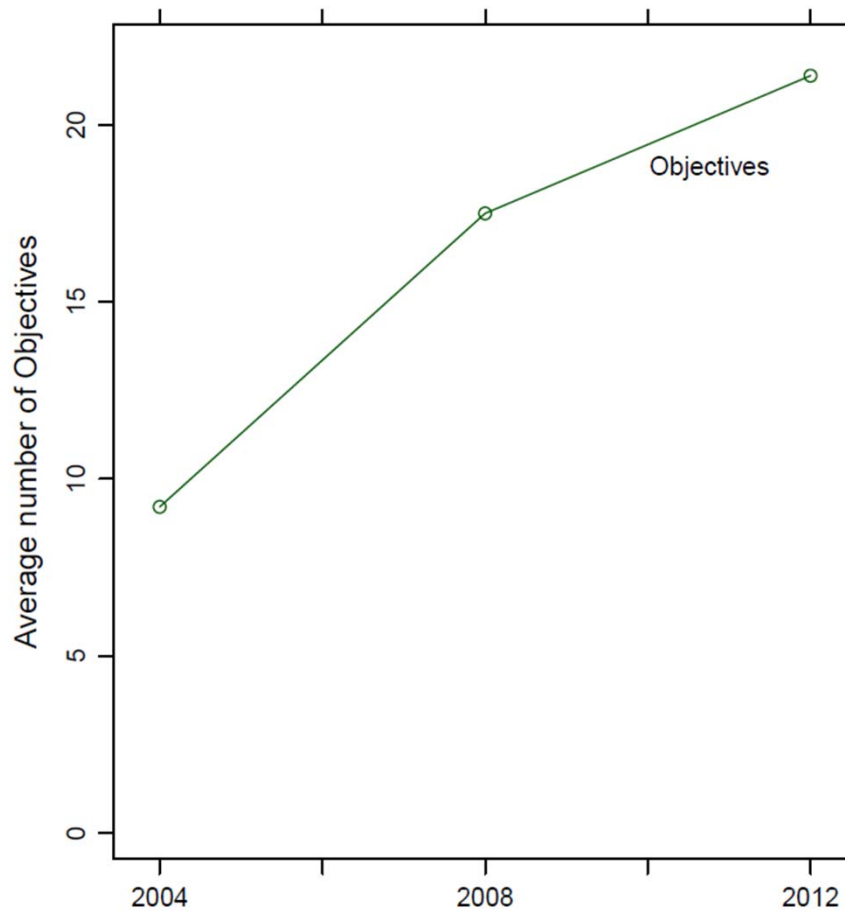
Målporteføljer –
fra furu til gran

Fakta om mål departementene legger på sine virksomheter gjennom tildelingsbrev

- Gjennomsnittlig 21 mål (2012, n=80), men medianen er lavere; ekstreme tilfeller trekker snittet opp
- Noen tilfeller utenfor datasettet er helt ekstreme (NFR)
- Sterke indikasjoner på at antallet mål ble doblet fra 2004-12
- Svake indikasjoner på en viss reduksjon 2012-15

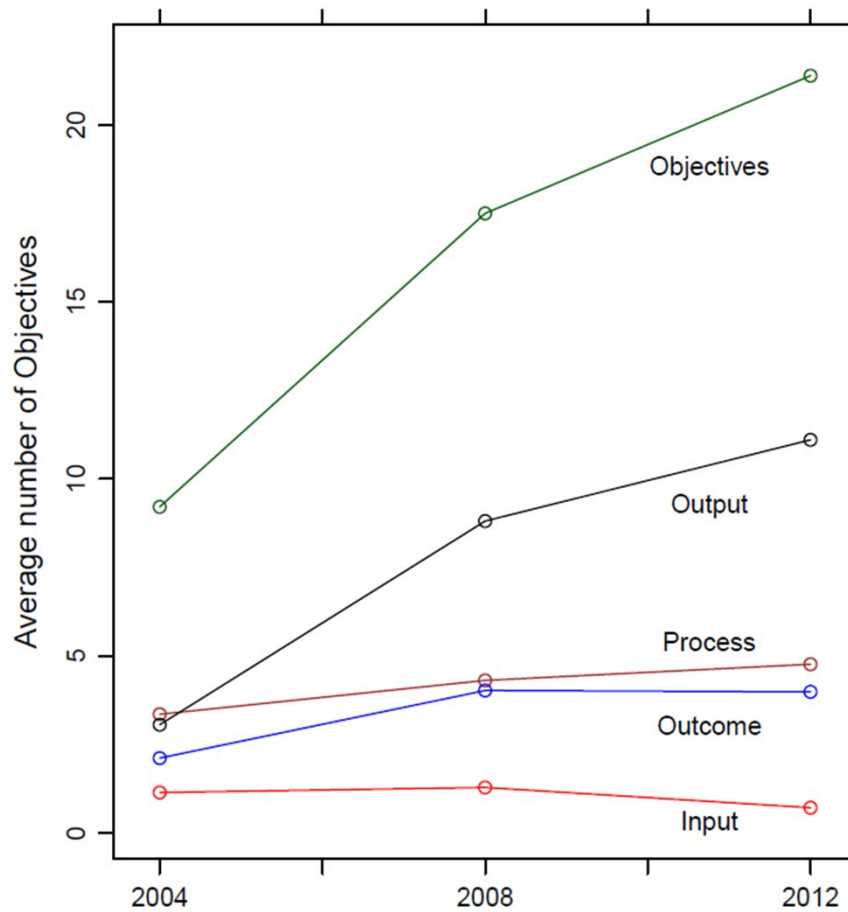
Fakta om mål departementene legger på sine virksomheter gjennom tildelingsbrev

- Gjennomsnittlig 21 mål (2012, n=80), men medianen er lavere; ekstreme tilfeller trekker snittet opp
- Noen tilfeller utenfor datasettet er helt ekstreme (NFR)
- Sterke indikasjoner på at antallet mål ble doblet fra 2004-12
- Svake indikasjoner på en viss reduksjon 2012-15
- Nær tre av fire mål refererer til resultater og effekter, ikke virksomhetenes innsatsfaktorer og arbeidsprosesser



Målenes plassering langs effektkjeden

Askim, J., R. Eltun og E. Fremstad (2014). Mål- og resultatstyring: Riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen? Kap. 15 i Baldersheim og Østerud (red). *Det norske demokratiet i det 21. århundre*, Bergen: Fagbokforlaget



Målenes plassering langs effektkjeden

Askim, J., R. Eltun og E. Fremstad (2014). Mål- og resultatstyring: Riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen? Kap. 15 i Baldersheim og Østerud (red) *Det norske demokratiet i det 21. århundre*, Bergen: Fagbokforlaget

Fakta om mål departementene legger på sine virksomheter gjennom tildelingsbrev

- Gjennomsnittlig 21 mål (2012, n=80), men medianen er lavere; ekstreme tilfeller trekker snittet opp
- Noen tilfeller utenfor datasettet er helt ekstreme (NFR)
- Sterke indikasjoner på at antallet mål ble doblet fra 2004-12
- Svake indikasjoner på en viss reduksjon 2012-15
- Nær tre av fire mål refererer til resultater og effekter, ikke virksomhetenes innsatsfaktorer og arbeidsprosesser
- Ingen klar sammenheng mellom antallet mål og antall styringssignaler i form av oppdrag eller krav om tiltak/aktiviteter; ingen klar sammenheng mellom MRS-praksis og beslutnings- og budsjettfullmakter

Men – hvor viktig er antallet mål?

- A. Det er ikke veldig viktig. Skoen trykker heller på målenes kvalitet og relevans, og hvordan de følges opp, samt på detaljert oppdragsstyring
- B. Jo, det er viktig:
- Symbolpolitisk viktig for nåværende regjering – ser reduksjon i antallet mål som bevis på bedre styring
 - Men antall mål bør betraktes som et symptom, som feber, så hvor bekymret vi trenger å være avhenger av hva underliggende sykdom er
 - Regjeringens linje er å behandle symptomene (feberen) med Paracet. Det kan hjelpe, men underliggende sykdom kan også bestå eller forsterkes.
 - Bør brukes mer tid på å sette riktig diagnose og utskrive riktig medisin.
Hvilke sykdommer kan et høyt antall mål være symptom på?

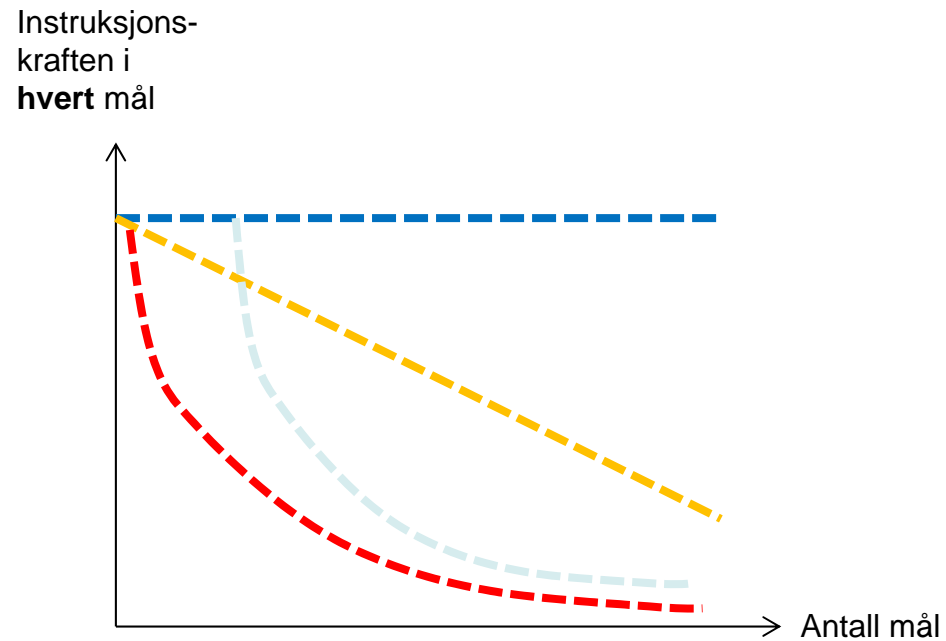
Mange mål som symptom – på hva?

- *Her er vi utenfor empirisk belegg*
- Departementet vet ikke hva som er viktigst – styrer i blinde, *nevner vi alt må vel det viktigste være dekket* (kjøpe alle loddene)
- Departementet (vet, men) drives av frykt og helgarderer for å sikre seg mot ytre kritikk for ikke å ha ført kontroll med område x
- Genialitet eller hybris i departementet – overtar virksomhetsstyringen
- Der delt agent: Laste på med egne mål for å sikre egne formål
- Departementet bruker TB til å forklare fremfor å styre (NFR)
- Departementets ledere makter, tør eller prioriterer ikke å håndtere intern motstand mot prioritering og omstilling – *alt og alle nevnt og ingenting glemt* er en bekvem strategi
- Henger sammen med at mål er styringens monopolpenger
- Etatens ledere makter, tør eller prioriterer ikke å håndtere intern motstand mot omstilling – finner det bekvemt å skyve detaljerte føringer fra departementet foran seg

Hva er konsekvensene av høye og økende antall mål til underliggende virksomheter?

- *Her er vi enda lenger utenfor empirisk belegg*
- Svekkes styrken på hvert enkelt styringssignal med flere mål?

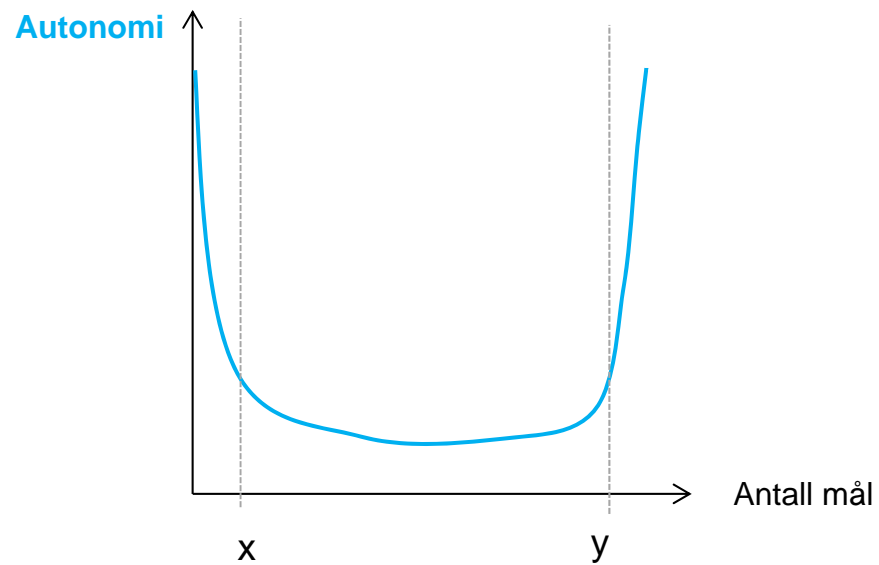
Svekkes styrken på hvert enkelt styringssignal med flere mål?



Hva er konsekvensene av høye og økende antall mål til underliggende virksomheter?

- *Her er vi enda lenger utenfor empirisk belegg*
- Svekkes styrken på hvert enkelt styringssignal med flere mål?
- Svekker flere mål departementets samlede kontroll med virksomheten? Større, heller enn mindre autonomi?

Svekker flere mål samlet kontroll?



Hva er konsekvensene av høye og økende antall mål til underliggende virksomheter?

- *Her er vi enda lenger utenfor empirisk belegg*
- Svekkes styrken på hvert enkelt styringssignal med flere mål?
- Svekker flere mål departementets samlede kontroll med virksomheten? Større, heller enn mindre autonomi?
- Hvordan påvirkes virksomhetenes interne styring av departementets etatsstyring eller eierstyring?

Om svak systematisk kunnskap om sammenhenger mellom styring og effektivitet

- Skyldes dels fenomenet: Vanskelig å isolere virkestoffet
- Skyldes dels manglende forskning: FIN og gamle FAD har foretrukket kunnskapssentre fremfor [forskningsprogrammer](#)
- Forskning ofte idé-/teoridrevet, begrenset empirisk belegg
- Offentlig ordskifte preges av ideologi og retorikk, utveksling av motstridende proverb/ordtak og doktriner (H. Simon, C. Hood)
- Mange bidrag preges av lav anseelse for politikk og byråkrati
- Enkelthendelser og velformulerte anekdoter får stor oppmerksomhet, generaliseres ut over sitt gyldighetsområde
- Utilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for utvikling av styring i staten
- [Hva trenger vi mer kunnskap om?](#)

Hva trenger vi mer kunnskap om?

- Fortsetter økningen i antall mål departementene legger på underliggende virksomheter, eller virker regjeringens pekefinger?*
- Hva skyldes økning (og evt. reduksjon) i antallet mål?
- Hvilke konsekvenser har økning i antall mål for realisering av politiske ambisjoner og effektiv ressursbruk?
- Hvordan styres det der flere departementer bruker én og samme virksomhet for å realisere sine avvikende mål (NFR, FM-embetene)?
- Hvilke konsekvenser har evt. reduksjon i antall mål for øvrig styring? Tyter det ut andre steder?
- Settes mål om de riktige tingene, og med riktig ambisjonsnivå? Følges resultater opp i styringsdialogen? Hvilke konsekvenser får resultater?
- Er det åpenhet om faktisk måloppnåelse?
- Hva er sammenhengen mellom virksomheters resultatoppnåelse og belønning av etatsledere?

UiO : **Det samfunnsvitenskapelige fakultet**

BACKUP

Er MRS blitt forvaltningens esperanto?

- MRS (resultatkjede, målbilde, styringsparametere, grenseverdier, resultatoppnåelse)
- Når MRS er statens grunnleggende styringsprinsipp og -språk, ser da flere forvaltningspraksiser (og deres respektive praktikere) seg nødt til å ikle seg MRS-habitt for å sikre gjennomslag?
- Langtidsplanlegging (jf. føringer, prioriteringer)
- Oppdragsstyring (oppdrag, tiltak)
- Sektorstyring (bidra til)

(Faglig) interessante styringssituasjoner

- Der virkemiddelbruken er gjenstand for særlig stor politisk og offentlig oppmerksomhet (POD)
- Der virksomheter slås sammen (Mdir) eller splittes opp (UDI, Imdi, UNE), og der saksområder flyttes mellom departementer
- Der realisering av departements mål avhenger av samordnet innsats fra flere underliggende virksomheter (sektorstyring møter etatsstyring)
- Der flere departementer bruker én og samme virksomhet for å realisere sine avvikende mål (NFR, FM-embetene)
- Der ettårs-syklusen er lengre (NAV) eller kortere (Forsvaret) enn den underliggende måloppnåelsessyklusen