

Masteroppgave i offentlig politikk og ledelse

Fakultet for økonomi og samfunnsfag
Høgskolen i Agder - Våren 2007

Fra Bondevik I – Stoltenberg II Hva kan forklare variasjoner i reformstrategi

Ole Sæterbø

Ole Sæterbø

Fra Bondevik I- Stoltenberg II
Hva kan forklare variasjoner i
reformstrategi

Masteroppgave i ME-502

Høgskolen i Agder

Fakultet for Økonomi og Samfunnsfag

2007

Kapittel 1. Innledning

1.1 Temaet og problemstilling for oppgaven.....	3-4
1.2 Gangen videre i oppgaven.....	4

Kapittel 2. De ulike reformprogrammene

De avhengige variablene i undersøkelsen og deres verdier.

2.1 Innledning.....	5- 6
2.2 mange ulike elementer i 3 hovedbolker.....	6-7
2.3 Redegjørelse for stortinget av Bondevik I regjeringen: Offentlig sektor- et spørsmål om tillit.....	8-15
2.4 Stoltenberg I regjeringen reformprogram "Skritt på veien".....	16-24
2.5 Bondevik II regjeringen sitt reformprogram " modernisering for velferd".....	25-32
2.6 Stoltenberg II: Plattform for regjeringssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-2009 (Soria Moria).....	33-37
2.7 Programmene sammenlignet med hverandre.....	38-48

Kapittel 3. Hva kan forklare likheter og forskjeller i reformprogrammene

3.1 Innledning.....	49
3.2 De uavhengige variablene.....	50
3.3 Det instrumentelle perspektivet.....	50-54
3.4 Det kulturelle perspektivet.....	54-58
3.5 Myteperspektivet.....	58 -61

Kapittel 4. Metodisk refleksjon.....62-64

Kapittel 5 Drøfting av empirien mot teori

5.1 Innledning.....	65-66
5.2 Det instrumentelle perspektivet	66 -69
5.3 Det kulturelle perspektivet.....	69-70
5.4 Myteperspektivet	70 -73
5.5 konklusjon.....	73 -74

Kapittel 6 tilbakeblikk og veien videre.....75-78

Litteraturliste.....79-80

Tabeller/figurer

Tabell 1.....	38
Tabell 2.....	40
Tabell 3.....	42
Tabell 4.....	43
Tabell 5.....	44
Tabell 6.....	45
Tabell 7.....	45
Figur 1.....	49

Kapittel 1. Innledning

Temaet og problemstilling for oppgaven

Offentlig sektor har i Norge vært utsatt for reformer og reformforsøk fra ulike regjeringers side opp gjennom tidene. Reformen er en bevisst og planlagt endring fra regjeringens side av en eller annen type i en organisasjon, for å løse et problem eller utfordring man står overfor (Christensen, Lægheid, Roness og Røvik 2004: kap 7). Siden reformer vil medføre endringer av en eller annen type, vil dette lett kunne medføre både motstand og støtte. Reformen er i offentlig sektor ikke noe nytt, men særlig har det siden 1980 tallet fra ulike regjeringers side blitt mer fokus på det. (Christensen, Lægheid, Roness og Røvik 2004: kap 7).

Forvaltningsreformer har vokst fram som eget politikkområde. Den første regjeringen, som satte i gang større reformprogrammer i offentlig sektor var Willoch regjeringen (Christensen, Lægheid, Roness og Røvik 2004: Kap 7). Mange av de reformtiltak som har blitt gjennomført siden 1980 kommer inn under begrepet New Public Management (NPM). NPM inspirerte reformtiltak innebærer blant annet at en henter elementer fra privat sektor og tar dem i bruk i offentlig sektor (Rønning 1996: kap 10). NPM er en reformtrend som er global da lignende reformer har blitt gjennomført i en rekke land. Ifølge Sahlin-Andersson (2002) er det ikke snakk om 1 trend men 3.

- Nasjonale trender hvor like reformer oppstår samtidig uavhengig av hverandre. De er like da problemene man står overfor er oppfattet som å være like.
- Internasjonale trend hvor da land kopierer hverandres reformer.
- Transnasjonale reformer reformideer spres av ulike aktører som forskere, organisasjoner osv. Publisering av reformer og deres innhold avgjør hvilke reformer som får utbredelse. Videre blir også oppskriften for hvordan de skal sette ut i livet blir spredt (Sahlin-Andersson 2002).

Det er både likheter og forskjeller i lands reforminitiativer. Forskjellene fremstår ofte ved at det skjer en tilpasning av en eksisterende reform. Dette for å få den til å passe inn i en

nasjonal sammenheng.. De rådende verdier i et samfunn er også med på å bestemme hva som er mulig av reformer.

I denne undersøkelsen vil jeg belyse og sammenligne reformprogram på tvers av ulike norske regjeringer i perioden 1997-2005. Undersøkelsen vil ikke bare forsøke å belyse om det er forskjeller eller likheter mellom de ulike regjeringenes reformprogrammer. I tillegg vil jeg prøve å forklare eventuelle likheter og forskjeller. Undersøkelsen vil omfatte regjeringene Bondevik I til Stoltenberg II. De kan defineres som henholdsvis sentrum, rød, sentrum-høyre og rød-grønn, og går fra sentrum-høyre til venstresiden hvis man legger til grunn den norske politiske skala. Forenklet sagt er det 2 borgerlige og 2 sosialistiske. De ligger nær hverandre i tid og tidsrommet en periode over 9 år.

Gangen videre i oppgaven

Kapittel 2: Gjennomgang av de ulike regjeringers reformprogram. Her skal empirien gjennomgås og de ulike regjeringer beskrives for deretter å bli sammenlignet med påfølgende konklusjon om de er like eller ulike. Teorigrunnlaget eller hva kan forklare likheter og forskjeller i reformprogrammene er redegjort for i kapittel 3. I kapittel 4 foretas en del metodiske refleksjoner over oppgaven, med drøfting av sterke og svake sider på det som er blitt gjort og metoden som jeg har valgt å bruke. Analysedelen presenteres i kapittel 5 og omhandler hvordan forklare likheter og forskjeller i reformprogram. Konklusjonene som er gjort i kapittel 2 drøftes opp mot det teoretiske materialet, og det skal konkluderes med hvordan funnene best kan forklares. Kapittel 6: avslutning og oppsummering.

Kapittel 2. De ulike reformprogrammene:

De avhengige variablene i undersøkelsen

2.1 Innledning

Det er en utfordring for denne undersøkelsen at bare 2 av de 4 regjeringene har utarbeidet et eget reformprogrammer for offentlig sektor. For de 2 andre må annet tilgjengelig skriftlig materiale benyttes. Stoltenberg I og Bondevik II regjeringene har begge utarbeidet reformprogrammene <<skritt på veien>> og <<modernisering for velferd>> og disse vil da bli benyttet. For Bondevik I vil det bli benyttet redegjørelsen Offentlig sektor – et spørsmål om tillit. for Stortinget. For Stoltenberg II vil regjeringserklæringen ”Soria Moria” bli benyttet. Disse regjeringene er sammensatt av forskjellige partier og dette gjør undersøkelsen interessant.

- Bondevik I er sammensatt av KRF, SP og V, og var en mindretallsregjering.
 - Stoltenberg I bestod av AP og var en mindretallsregjering.
 - Bondevik II var sammensatt av H, KRF og V, og var en mindretallsregjering
 - Stoltenberg II er sammensatt av AP, SV og SP, og er den eneste flertallsregjeringen.
- Men er i likhet med de 2 Bondevik regjeringene en koalisjonsregjering.

Her er det en sentrumsregjering, en rød, en blå (sentrum-høyre) og en rød-grønn. Det er en bra spredning i ideologisk ståsted fra venstre til sentrum-høyre. På denne bakgrunn vil det være naturlig å forvente forskjeller mellom de ulike regjeringers reformpolitikk. Det at Stoltenberg II er den eneste flertallsregjeringen gjør at den nok vil stå friere enn de andre til å utforme sin egen reformpolitikk. Den vil ikke være avhengig av å få støtte fra andre partier i Stortinget.

De ulike regjeringer har ikke den samme strukturen på det skriftlige materialet og dette kan komplisere arbeidet med å sammenligne dem. Det jeg vil gjøre er å gå gjennom det utvalgte materialet. Finne ut hva den enkelte regjering har for tankegang når det gjelder reformering av offentlig forvaltning. Det vil si hva de har som målsettinger for reformene de vil gjennomføre og ikke minst hvilke tiltak som blir valgt for å nå disse målsettingene. Deretter vil jeg sammenligne og finne ut om de er like eller ulike hverandre.

For å kunne foreta en analyse av de ulike reformprogrammene, har jeg valgt å operasjonalisere den avhengige variabelen gjennom et sett av såkalte NPM indikatorer. Materialet for hver av regjeringene vil bli sammenlignet på bakgrunn av denne listen.

2.2 NPM mange ulike elementer i 3 hovedbolker

Innholdet i NPM innebærer ifølge Øgård (2005) flere ulike elementer. Disse kan igjen deles inn i 3 hovedbolker. De 3 bolkene er:

1. Tro på ledelse som innebærer

Hvor organisasjonen gjennom lederen skal bli mer dynamisk. Dette gjennom å gi mer rom for ledelse og å stille krav om resultater Dette innebærer:

- fokus på økt effektivitet
 - lederne blir gitt muligheter til å lede gjennom utstrakt bruk av desentralisering og delegering
 - profesjonalisering av lederrollen
 - disiplinering av arbeidsstyrken gjennom produktivitetskrav
 - ledere ansettes på kontrakt nært knyttet opp til resultatkrav
- (Øgård 2005: s 5)

2. Mer bruk av indirekte kontroll enn av direkte autoritet i form av

Overgang fra direkte kontroll til indirekte kontroll i styringen av forvaltningen. Tiltakene er rettet mot det å unngå sløseri og egeninteresse blant offentlige ansatte. Man går vekk ifra systemet med regler og rutiner.

- Privatisering av kommunal virksomhet
- Prestasjonsbasert belønningssystem
- Fokus på kvalitet/kvalitetssikring
- Delegering av ansvar og myndighet
- målstyring/resultatstyring
- vektlegging av marked og kontrakter

- konkurranseeksponering
- benchmarking
- evaluering

(Øgård 2005: s 5)

3. Bruker/borger fokusering i form av

Fokuset mot å legge til rette at borger/innbyggerne får mer innflytelse. Dette med bakgrunn i at brukernes preferanser, behov og interesser i for liten grad blir vektlagt i offentlig sektor.

- brukervalg/valgfrihet
- rettighetslovgivning
- citizen charter/servicegarantier
- voucher/penger følger brukeren
- borger-/brukerundersøkelser
- brukerstyrer
- borger-/brukerpaneler/høringer
- elektronisk service
- IT demokrati
- folkeavstemninger

(Øgård 2005: s 5)

Det at NPM er delt opp i 3 ulike teoribolker vil ha den fordel for undersøkelsen min at de ulike reformprogram kan sammenlignes med dette utgangspunktet. utfordringen blir å plassere tiltakene der de hører hjemme. Siden det vil kunne være elementer som ikke passer inn i noen av de 3 bolkene så vil det også være naturlig å ta med en restkategori for disse.

2.4 Redegjørelse for stortinget av Bondevik I regjeringen:

Offentlig sektor- et spørsmål om tillit

Dette er en redegjørelse for stortinget av regjeringen om offentlig sektor og ikke et reformprogram i seg selv. Den inneholder først og fremst hva som er regjeringens overordnede mål og visjoner. Likevel er jeg av den oppfatning at den gjenspeiler denne regjeringens reformtankegang da de konkrete prosjekter og planer som beskrives er tiltak slik jeg ser det. Redegjørelsen ble gitt av Arbeids og administrasjonsminister Laila Dávøy og er datert 26 april 1999. Av redegjørelsen kan en lese at 4 utfordringer for forvaltningspolitikken slik regjeringen ser det:

- å øke åpenheten og borgernes rett til innsyn og informasjon.
- å utvikle målbare kvalitetskrav på forvaltningens tjenester.
- å modernisere, forenkle og effektivisere offentlig sektor.
- å utvikle kompetanse, omstillingsevne og serviceholdninger hos medarbeidere i staten.

(Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999)

Disse 4 utfordringene er bakgrunnen for regjeringens reformpolitikk som er delt opp i 3 deler med ulike tiltak som skal settes i verk og som er i 3 ulike deler:

- Del: Borgeren, brukeren og forvaltningen: Demokrati, brukerorientering, åpenhet og service.
- Del 2: Forvaltningen: Styring, omstilling og desentralisering.
- Del 3: Forvaltningen og de tilsatte: Kompetanse, holdninger og omstilling

Disse 3 delene sammen med utfordringene gjør at det er mulig å finne ut hva som er målene med reformpolitikken. Det er en reformpolitikk med mål om å gjøre offentlig sektor mer brukerorientert og bedre i stand til å løse oppgavene.

Del 1: Borgeren, brukeren og forvaltningen: Demokrati, brukerorientering, åpenhet og service.

Forvaltningen skal bidra til demokratisk utvikling.

Dette i tillegg til å være et redskap for iverksettelse av politikk. Verdier som tilgjengelighet, åpenhet, medvirkning, service og tjenestekvalitet må bli like viktig som de mer tradisjonelle verdiene. Medvirkning vil jeg kople til borger-/brukerpaneler i bolk 3, service og tjenestekvalitet er kvalitet/kvalitetssikring i bolk 2. Tilgjengelighet og åpenhet er også i bolk 3 og er å oppfatte som citizen charter/servicegarantier (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999)

Brukerorientering og borgerorientering

I programmet fremheves behovet for å la borgerne få være med på beslutningsprosessene slik at beslutningsgrunnlaget og legitimiteten vil bli bedret. Slik jeg tolker det er det snakk om å åpne opp for borger-/brukerpaneler/høringer og dermed bolk 3. (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999)

Større åpenhet - nye møteplasser

En vil skape nye møteplasser mellom forvaltningen og borgerne. For å gjøre den politiske prosessen lettere tilgjengelig for flere. Skal oppnås bla gjennom å utvikle forholdet til de frivillige organisasjoner. Forvaltningen skal eksperimentere mer med sine arbeidsmetoder gjennom bruk av elektroniske høringer som et tiltak. Her er det snakk om det både borger-/brukerpaneler/høringer og IT demokrati og er dermed i bolk 3. (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999)

Brukerretthet og kvalitet

Forvaltningen skal legge mer vekt på sluttproduktet og brukernes vurdering og dette er målet for brukerorienteringsprogrammet. En forvaltning som er både brukerrettet, kvalitetsbevisst og serviceinnstilt er en forutsetning for tillit. Ansvar for tjenestenes kvalitet ligger hos flere enn den etat som møter brukeren. Dermed har alle deler av forvaltningen ansvaret for tjenesten som blir levert til brukeren. Dette kan knyttes til servicegarantier i bolk 3 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999).

I tillegg til informasjonsformidlingen må offentlige virksomheter legge vekt på å utnytte den elektroniske kanal til brukerorientert og effektiv tjenesteyting som bruk av elektroniske skjema osv. Tiltakene dreier seg om elektronisk service og dermed bolck 3.

Serviceinnstilling

Forvaltningen må rette oppmerksomheten brukersynet. Dette må vektlegges på linje med tradisjonelle forvaltningsverdier. Rekrutteringen må i større grad gjenspeile mangfoldet i befolkningen. Tiltakene vil være bolck 3 når det brukersynet og er slik tolker det Citizen Charter/service-garantier. Rekruttering er i restkategorien (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999)

Serviceerklæringer

Serviceerklæringer anses som et viktig virkemiddel for å nå ønskede resultater, men er ikke det eneste. Tiltaket er å se på som Citizen Charter/service-garantier i bolck 3 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999)

Offentlige servicekontorer

Samordnet og god service overfor brukerne er noe regjeringen ønsker. Utover å gi bedre service skal dette tiltaket inngå i demokratibyggningen. En arbeidsgruppe skal på hva som er formelle hindringer for offentlige servicekontorer. Her er det snakk om brukerorientering m.a.o bolck 3 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999).

<<Norge.no>>

Skal samle all statlig og kommunal informasjon på internett med det mål å gjøre det lettere for folk å orientere seg. Og at offentlige myndigheter tar internett i bruk. Dette er elektronisk service i bolck 3 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999)

Et enklere Norge

Staten skal bli enklere å forholde seg til. Kommunene skal få økt frihet for å kunne drive tjenesteyting framfor administrasjon og kontroll. For å oppnå dette har regjeringen utarbeidet et eget program med 3 mål:

- Opprydding og forenkling i regel og forskriftsverk overfor næringslivet. Norsk regelverk skal være minst mulig ressurskrevende å forholde seg til. Dette kan tolkes

som brukerorientering. Ellers så er det rett å tolke dette som et tiltak som skal øke effektiviseringen og mer målstyring/resultatstyring. Dermed er det bolk 1 og 2 elementer (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999).

- Enklere for den enkelte å forholde seg til offentlig tjenester og myndighetsorganer. Dette skal skje gjennom modernisering, effektivisering og samordning av serviceapparatet og oppgavefordeling mellom nivå og sektorer. Dette er effektivisering i bolk 1, men har og et element av delegering av ansvar og myndighet i bolk 2 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999).
- Foreta gjennomgang av statlig regelverk og pålegg overfor kommunene med det mål å øke handlingsrommet og effektiviteten. Skal bidra til både økt effektivitet i bolk 1 og er også delegering av ansvar i bolk 2 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999).

Modernisere og forbedre forvaltningen ved hjelp av IT

IT skal bidra til å modernisere forvaltningen. Det blir i den forbindelse understreket at det er viktig å forhindre informasjonskløfter. Dette vil være elektronisk servicetiltak i bolk 3 slik jeg tolker det. (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999).

IT og demokrati

Forsøk med elektroniske høringer og diskusjonsgrupper tilrettelegger for et aktivt demokrati. Viser igjen til, ønsker å ta i bruk moderne teknologi. Dette er m.a.o borger og brukereorientering (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999).

Plikt og rettighetsinformasjon på internett

Informasjon om rettskilder vil styrke rettssikkerhetsprinsippet og bidra til effektiv, kvalitetsorientert og mer åpen offentlig forvaltning. Arbeidsgruppe som skal utrede mulighetene for et system med rettighets- og pliktinformasjon er nedsatt. Tiltaket handler om borger-brukerorientering og dermed bolk 3 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999)

Del 2: Forvaltningen: Styring, omstilling og desentralisering.

Åpen for å omdefinere statens rolle

Offentlig utsettes for mer konkurranse gjennom teknologisk utvikling og internasjonalisering. Krav om mer effektivitet øker og vil øke når petroleumsinntektene går ned. Dette dreier seg slik jeg tolker det om å vektlegge effektivisering og dermed bolk 1 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999).

Staten behøver ikke nødvendigvis å eie

Omfanget og organiseringen av statlig eierskap skal sees nærmere på. Statlig styring kan skje gjennom andre måter enn fullt eierskap. Eierskap må foregå på en effektiv måte. Her er det noe uklart hva de vil gjøre. Men slik jeg tolker det kan det være snakk om fristilling og er indirekte styring og er her konkurranseutsetting i bolk 2 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999).

La staten konkurrere med seg selv og andre

Konkurransesponering skal utredes både med hensyn til hvilke områder det passer på og i hvilken form konkurranseeksponering passer best. Brukeren av offentlige tjenester skal stå i sentrum. Det skal utvikle målbare kvalitetskrav på tjenestene. Skille mellom bestiller og utførerrollen av en offentlig tjeneste. Vil la private aktører og frivillige organisasjoner konkurrere om produksjonen av en tjeneste med unntak av kjerneoppgaver som pleie og omsorg og undervisning. Mål og resultatstyringkonsepter skal utvikles hvor målestokkonkurranse kan være et virkemiddel. Her åpnes det opp for mål og resultatstyring, konkurranseeksponering, målestokkonkurranse og fokus på kvalitet/kvalitetssikring og dermed bolk 2 tiltak (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999)

Staten som kontrollør og konkurrent

Organiseringen må tilpasses så det er like vilkår som gjelder både for offentlige og ikke offentlige aktører. Kontroll kan skje via andre departement enn det som er eier. Eller overlate kontrollvirksomheten til andre organer. Dette er konkurranseutsetting i bolk 2 slik jeg tolker det. (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999).

Statlige oppgaver må desentraliseres.

Hele landet skal tas i bruk og staten skal desentralisere sin virksomhet.

Oppgaver og funksjoner skal flyttes ut i distriktene. Overføring av oppgaver til regionalt og lokalt nivå. IT skal være et hjelpemiddel her. (Arbeids og administrasjonsdepartementet. Alt dette er delering av ansvar og myndighet i bolk 21999)

Hvem i forvaltning skal gjøre hva

Forholdet mellom oppgaver og ressurser må bedres for å sikre lokaldemokratiet.

Rollefordelingen mellom ulike nivåer skal gjennomgås. Dette er å tolke som desentralisering av ansvar og myndighet i bolk 2. IT skal brukes til effektivisering av oppgaveløsningen. Dette er i restkategorien. Videre så samordning av ulike kontrolltiltak overfor kommunene viktig. Også her er det snakk om restkategorien (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999).

Informasjonsteknologi muliggjør fleksibilitet

Omstilling stiller krav til fleksibilitet. Samarbeid og oppgaveløsning på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer. IT gir mulighet for fleksibilitet. Vilje er like viktig som lov og avtaleverk. Også her vil det være snakk om restkategorien.

Håndtering av sårbarheten knyttet til informasjonsteknologien

Arbeid med å håndtere dataproblem i tilknytning til årtusenskiftet er viktig og vil ha positive effekter som opprydding i mange virksomheter. Et støttetiltak og dermed i restkategorien. (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999)

Del 3: Forvaltningen og de tilsatte: Kompetanse, holdninger og omstilling

Økt vekt på kompetanse og kvalitet

Behovet for å utvikle og stimulere kompetanse er sentralt. Det samme når det gjelder å beholde seniormedarbeidere. Det å få flere kvinner i lederstillinger er også sentralt. Dette er i restkategorien da det ikke passer inn i noen av de 3 bolkene (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999).

<<Kunnskapsnomaden>>

Ettertraktet arbeidskraft er noe som det vil kunne bli konkurranse om i framtiden og staten må svare på denne utfordringen. Tiltaket kan tolkes som prestasjonsbasert belønningssystem slik jeg tolker det. Under tvil vil jeg plassere det i bolk 2. (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999)

De ansattes individuelle behov gjennom livsløpet

For å kunne delta i konkurransen om attraktiv arbeidskraft må de individuelle behov imøtekommes. Fleksibilitet med hensyn til arbeidstid og – sted arbeides det med. Dette kommer og i restkategorien slik jeg tolker det. (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999).

Økt mobilitet

Er ønskelig og fremmer omstillingsberedskapen og erfaring fra forskjellige organisasjonskulturer har en verdi. Også dette kommer i restkategorien.. (Arbeids og administrasjonsdepartementet 1999)

Oppsummering av reformprogrammet

Redegjørelsen gjenspeiler det regjeringen ønsker å gjøre i forhold til offentlig sektor. Inntrykket mitt er av en moderat reformpolitikk som vil endre på en del, men samtidig holde igjen. Alle de 3 bolkene med NPM elementer er representert i varierende grad. Programmet "et enklere Norge" 3 mål vektlegger betydningen av effektivitet og dermed bolk 1 tiltak, men også delegering av ansvar og myndighet er noe regjeringen vil legge opp til. Programmet kan oppfattes som om at regjeringen vil gjøre noe mer med systemet enn bare å effektivisere det på tradisjonell måte. Vektleggingen av mer effektivisering er også representert under punktet "åpen for å omdefinere statens rolle". Det er ikke snakk om svært radikale grep man vil gjøre som skal bidra til økt effektivisering slik jeg oppfatter tiltakene. Effektivisering ser og ut til å være noe denne regjeringen også vil forsøke å oppnå gjennom delegering av ansvar og myndighet. Dette leder da over til bolk 2 elementer.

Bruk av flere elementer som innebærer mer indirekte kontroll er også noe denne regjeringen åpner opp for. Bortsett fra delegering av ansvar og myndighet er tiltak som prestasjonsbasert belønningssystem, fokus på kvalitet/kvalitetssikring, målstyring/resultatstyring,

konkurransesponering og benchmarking representert. Fokus på kvalitet/kvalitetssikring blir også fremhevet. Konkurransesponering åpnes det opp for. Områder det skal tas i bruk på er ikke nevnt, men kjerneoppgaver som helse og utdanning skal ikke utsettes for konkurranse. Når det gjelder bruk av indirekte kontroll elementer generelt er inntrykket at de vil gjøre en del med systemet. Særlig dets om går på delegering av ansvar og myndighet og mål/resultatstyring.

Reformstrategien inneholder videre 4 tiltak som kommer inn under bruker/borger fokusering bolken. Tiltaket Elektronisk service finnes under 5 ulike punkter i programmet. Citizen Charter/service garantier finnes under 4 punkter. IT demokrati finnes under 1 punkt. Borger-/brukerpaneler/høringer finnes under 2 punkt.

Restkategorien er representert og tiltakene her er i all hovedsak rettet mot de ansatte i forvaltningen. De ansatte og deres kompetanse ser ut til å være viktige brikker for regjeringen når det gjelder å nå målene. De tiltak som går lengst her og som vil være mest synlige for omgivelsene er nok desentralisering av statlige oppgaver og fristilling. Samlet sett så er strategien de har valgt moderat med noen endringer, men hvor en stor ombygging/nedbygging er fraværende. Tittelen på redegjørelsen <<Offentlig sektor- et spørsmål om tillit>> står sånn sett godt til det som er av målsettinger og tiltak.

2.4 Stoltenberg 1 regjeringen reformprogram ”Skritt på veien”

Programmet er fra 2001 og er utarbeidet av Arbeid og administrasjonsdepartementet under ledelse av Jørgen Kosmo. Regjeringen vil sette i verk 9 reformer som alle skal møte det som er utfordringene for regjeringen. De 9 reformene er:

- Sykehusreformen
- Utdanningsreformen
- Døgnåpen forvaltningsreformen
- Forsvarsreformen
- Politireformen
- Arbeidskraftreformen
- Kommunereformen
- Forvaltningsstrukturen
- Regelforenklingsreformen

(Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001)

De 3 utfordringene

Regjeringen Stoltenberg har i kapittel 1 klargjort 3 utfordringer for velferdsstaten:

- Mer kompetente og krevende brukere
- Mangel på arbeidskraft
- Veksten i offentlige utgifter

Disse 3 utfordringene leder da til det som er hovedmålene for regjeringen:

- Organiseringen og tjenesteproduksjon skal være basert på brukernes behov.
- Ressurser skal overføres fra administrasjon til tjenesteproduksjon og fra sektorer med synkende behov til sektorer med økende behov.
- Effektivisering av ressursbruken og økt handlingsrom på alle nivåer.

Under hvert av målene er det listet opp de reformer og tiltak som skal bidra til å nå målene.

Mål 1. Organisasjon og tjenesteproduksjon skal være basert på brukernes behov.

Det er her nødvendig for forvaltningen å forholde seg til brukeren i sentrum ut fra 3 ulike roller/hensyn:

1. Brukernes rolle i utformingen av offentlig sektor. Dialog med brukeren om utforming av regelverk, tjenester, oppgaveløsning og servicenivå. Målet skal nåes gjennom bruk av serviceerklæringer, målinger av brukertilfredshet og testpanel (borger/brukerundersøkelser). Tiltakene her er alle i bolk 3. (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001)

2. Brukeren som forbruker og mottaker av offentlig tjenester. Brukernes behov skal tilfredsstilles gjennom:

- Regelforenklingsreformen: Regelverk som er oversiktlig og forståelig for brukeren.
- Sykehusreformen. Fritt sykehusvalg og bedre funksjonsfordeling.
- Døgnåpen forvaltning-reformen: Offentlige tjenester uavhengig av tid og sted.
- Politireformen: Mindre kriminalitet ved å få mer politi ut på gatene.

Tiltakene her er hjemmehørende flere steder. Regelforenklingsreformen er i restkategorien i forhold tilt brukeren, men kan og være vektlegging av mer effektivitet i bolk 1.

Sykehusreformen er brukervalg/valgfrihet i bolk 3. Døgnåpen forvaltning er slik jeg oppfatter det citizen charter/servicegarantier i bolk 3. Mens politireformen er mest bolk 1 ved at jeg tolker det som et tiltak for å øke effektiviteten, men det kan og under tvil være citizen charter/servicegarantier i bolk 3 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001).

3. Brukerens aksept og vilje til å etterleve lover og påbud. Offentlig sektor er til for brukerne og brukerne skal derfor tas med på råd når det gjelder utformingen. Ved å ta de med på råd vil det skapes forståelse for at prioriteringer må gjøres. Tiltakene er bolk 3 ved at det er snakk om brukerhøringer/undersøkelser (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001: kap1).

Mål 2. Ressurser skal overføres fra administrasjon til tjenesteproduksjon og fra sektorer med synkende behov til sektorer med økende behov.

Behovet til velferdsordningene i et stramt arbeidsmarked må løses via omprioritering og frigjøring av ressurser.

1. Ressurser skal overføres fra byråkrati og administrasjon til tjenester og direktekontakt med brukerne. Informasjonsteknologi og følgende reformer skal hjelpe til:

- Sykehusreformen: statlig eierskap gir mindre administrasjon.
- Døgnåpen forvaltning-reformen: Elektroniske tjenester reduserer rutinearbeid.
- Politireformen: 440 årsverk overføres til operativ og publikumsrettet tjeneste.
- Kommunereformen: Mindre detaljstyring reduserer behovet for administrasjon.
- Forvaltningsstruktur-reformen: Omorganisering av blant annet skatteetaten domstolene og vegvesenet.

Tiltakene er rettet mot mer effektivitet slik jeg leser de. Det er således bolk 1 tiltak slik jeg leser og tolker de (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001).

2. Ressurser skal overføres fra sektorer med synkende behov til sektorer med økende behov. Dette skal gjøres ved hjelp av følgende reformer:

- forsvarsreformen: antall ansatte skal ned med 5000.
- Forvaltningsstruktur-reformen: Veivesenet anslår at forvaltningsvirksomhet kan reduseres med 1000-1500. Tiltakene er rettet mot det å effektivisere og dermed bolk 1. (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001)

3. All arbeidskraft må tas i bruk i et stramt arbeidsmarked. Reformen for å nå dette målet er:

- Arbeidskraftreformen: Et arbeidsliv som omfatter alle og styrker tilbudet av arbeidskraft. I restkategorien men har og element av effektivisering i bolk 1 i form av bedre utnyttelse av arbeidskraften.
- Utdanningsreformen: Mer effektive studier og kortere studietid. Tiltakene er effektivisering i bolk 1 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001).

Mål 3. Effektivisering av ressursbruken og økt handlingsrom på alle nivåer.

Offentlig sektor skal forvalte ressurser fornuftig og framstå som effektiv.

Dette hovedmålet dreier seg om 2 forhold.

1. Alle oppgaver i offentlig sektor skal løses på en mest mulig effektiv måte: Analyser viser at det er stort rom for å effektivisere offentlig sektor, selv om dette varierer fra sektor til sektor:

- Døgnåpen forvaltning- reformen: Mer effektiv oppgaveløsning på alle nivåer.
- Regelforenkling reformen: Forhindrer tungvinst og byråkratisk saksbehandling.
- Det indre liv- tiltak i forvaltningen: Målestokk-konkurransen, effektiviseringsnettverk, insitamenter og ledelsesutvikling.
- Forvaltningsstruktur-reformen: Effektiv organisering.
-

Tiltakene her har alle elementer av effektivisering i bolk 1. Det indre liv trekker også inn bolk 2 i form av målestokk konkurranse. Insitamenter er noe jeg oppfatter som å kunne være prestasjonsbasert belønningssystem i bolk 2. Ledelsesutvikling vil jeg si er profesjonalisering av ledelsesrollen bolk 1.

2. Økt handlingsrom og mindre detaljstyring skal gi mer effektiv ressursbruk, mindre administrasjon og mer ansvarlige enheter:

- Kommunereformen: Mindre detaljstyring og mer bruk av frie midler i overføringene.
- Regelforenklingsreformen: Endre og avskaffe regler som innebærer unødige bindinger for næringslivet. Rapporteringen skal forenkles og reduseres.
- Forvaltningsstruktur-reformen: Tilknytningsformer for offentlige virksomheter.
- Sykehusreformen: Økt ansvar og myndighet til sykehusforetakene.
- Utdanningsreformen: Økt handlingsrom for universiteter og høyskolene samt skolene.

Tiltakene her kommer i stor grad i bolk 2. Slik jeg tolker de så er alle bortsett regelforenklings og forvaltningsstruktur-reformen reformer som delegerer ansvar. Regelforenklingsreformen er slik jeg tolker det målstyring/resultatstyring, men og effektivisering i bolk 1.

Forvaltningsstrukturreformen er i restkategorien slik jeg leser det.(Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001)

Medvirkning og dialog

Fornyelsen av offentlig sektor skal skje i samarbeid og forståelse med befolkningen, næringslivet, kommunene, de ansatte og deres organisasjoner. Dialogen vil være nødvendig for å forstå nødvendigheten av og bidra til at endring skjer.

For at dette skal kunne skje vil følgende bli tatt i bruk.

- Brukerundersøkelser og målinger av tilfredsheten er viktig som virkemiddel for å kartlegge brukernes syn på tjenester.
- Testpanel vil være viktig i forhold til næringslivet. Og gir mulighet for brukeren til aktiv medvirkning i forbindelse med skjemareduksjon og regelforenkling.
- Fornyelseswebben for informasjon og kommunikasjon med brukerne. Kombinert med folkemøter, høringer med mer skal sørge for dialog med brukerne.

Tiltakene her er brukerundersøkelser og elektronisk service i bolk 3 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001).

Forutsetninger

For å gjennomføre reformene er det nødvendig med endringer i det indre liv i forvaltningen. Det er 4 forutsetninger for å kunne målene som har blitt satt og kunne gjennomføre reformene.

1. Handlingsrom versus kontroll.

Budsjett og økonomistyring.

Økonomireglementet skal evalueres og justeres for å kunne framstå som et godt virkemiddel. Tiltak som kan få ned ressursbruken skal bli prioritert. Tiltaket er i effektivisering i bolk 1 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001).

Rapportering i statlig forvaltning.

Redusere unødvendig rapportering og øke kvaliteten på den nødvendige rapporteringen.

Samlet oversikt over ressursbruken er nødvendig for å kunne foreta endringer.

Tiltaket er indirekte styring/kvalitetssikring i bolk 2 og er rettet mot det indre liv. Brukerne vil nok ikke merke noe til dette tiltaket (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001).

2. Kvalitet og arbeidsmåter

Fleksibel organisering av arbeidet.

Organisering skal i større grad ta utgangspunkt i oppgavene som skal løses.

Samordning er et behov ved tverrfaglig oppgaveløsning. Og kan løses gjennom prosjektorganisering og krever at forhold som ressursbruk, rolle og ansvarsforhold avklares.

Fleksibel organisering av arbeidet vil jeg si er en form for resultatstyring og dermed i bolk 2

Kvalitets og effektivitetsutvikling.

Offentlig virksomheter skal vurdere kvaliteten på tjenester. Og skal brukes til å utvikle organisasjonen og bedre kvaliteten på tjenestene. Kvalitets og effektivitetsutvikling er i bolk 2 da jeg tolker det som fokus på kvalitet/kvalitetssikring (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001).

3. Informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

Bruk av IT for effektivisere og heve kvaliteten er visjonen. Ressursene som brukes må utnyttes bedre for å realisere visjonen. Elektronisk samhandling skal bli normalt og akseptert gjennom:

- Program for elektronisk saksbehandling og arkivering. Dette er å oppfatte som effektivisering i bolk 1 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001).
- Stortingsmelding om elektronisk signatur våren 2002. Dette er elektronisk service i bolk 3 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001).
- eRegelprosjektet: regler som hindrer elektronisk kommunikasjon skal fjernes. Også dette er elektronisk service i bolk 3 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001).

- Elektronisk innrapportering for næringslivet som innebærer utnyttelse av registre. Også dette er elektronisk service i bolk 3 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001).
- Tiltaksplan for elektronisk samhandling i helse og sosialsektoren. Dette er tiltak for mer effektivitet i bolk 1 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001).

Ehandel i offentlige innkjøp

Skal være førstevalget ved offentlige innkjøp i løpet 2003. Tiltaket er slik jeg ser det effektivitet i bolk 1 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001)

4. Personal og ledelse

4.1 Personalet – den viktigste ressursen

Offentlige virksomheter er kunnskapsorganisasjoner som er avhengig av kompetent personale. Regjeringen vil derfor blant annet:

- Bidra til å gjøre arbeidsplassene attraktive. Dette er i restkategorien (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001).
- Ta i bruk ledelses og organisasjonsformer som bidrar å ansvarliggjøre arbeidstakerne gjennom delegering og tilrettelegge for fleksible oppgaver og arbeidsordninger. Dette er å tolke som disiplinering av arbeidsstyrken i bolk 1 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001).
- Overføre personalressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Dette er vektlegging av økt effektivitet i bolk 1 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001)
- Bruke personalpolitiske virkemidler for å rekruttere og beholde personale. Dette er kompetanseutviklin og er bolk 1 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001).

Trainee-programmet

Tar sikte på å profilere departementene som karriere vei for kandidater til leder og fagstillinger. Tiltaket er i restkategorien slik jeg tolker det. (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001)

4.2 De gode lederne

Ledelsen og den enkelte leder må legge til rette for at de ansatte og organisasjonene blir aktive i fornyelsen. Dette er profesjonalisering av lederrollen i bolk 1, men har og element av disiplinering av arbeidsstyrken slik jeg leser det (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001).

Lederevaluering

Skal bidra til god ledelse som fremmer omstilling og fornyelse. Dette gjennom krav til den enkelte leder. Dette er profesjonalisering av lederrollen i bolk 1 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001).

Rekruttering og utvikling av ledere

Rekruttering, utvikling og omstilling av ledere skal skje gjennom vurdering og videreutvikling av regelverk, prosedyrer, insentiver og bruk reaksjonsformer. Her er det mye forskjellig med hensyn til tiltak. Videreutvikling av regelverk og prosedyrer kan tolkes i retning av mål/resultatstyring i bolk 2 og effektivisering i bolk 1. Insentiver kan tolkes som prestasjonsbasert belønningssystem i bolk 2, men det er uvisst her. Også bruk av reaksjonsformer kan tolkes dit hen (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001).

Åremål i statlige lederstillinger

Bedre lederskap gjennom økt bruk av åremål for ledere. Dette kan tolkes som en profesjonalisering av lederrollen i bolk 1 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001)

Toplederprogrammet

Et program for lederopplæring er satt i gang av Statskonsult. Dette er profesjonalisering av lederrollen i bolk 1 (Arbeids og administrasjonsdepartementet 2001).

Oppsummering av programmet

Vektlegging av mer effektivitet er det første som slår en når en leser programmet. Strategien er omfattende og legger opp til endringer av offentlig sektor. Antall element det åpnes opp for er spredt utover et ganske stort spektrum.

I forhold til bolk 1 elementer er fokuset på økt effektivitet et sentralt element både under mål 2 og 3 i reformprogrammet. Det er å finne i alle de 9 reformene som regjeringen vil iverksette.

Også elementene profesjonalisering av lederrollen og disiplinering av arbeidsstyrken gjennom produktivitetskrav finnes i reformstrategien. Regelforenklingsreformen og mindre byråkratisk saksbehandling gjør at den direkte kontrollen skal bli mindre. Et viktig moment er å trekke de ansatte og lederne med i reformstrategien. Dette oppfatter jeg som om at denne regjeringen ser de ansatte som viktige for å nå målene. Dette vises i delen Det indre liv: forutsetninger for fornyelse i forvaltningen.

Målstyring/resultatstyring er et element som jeg finner 3 steder i programmet og er koblet opp mot forenkling av regelverket og fleksibel organisering. Slik jeg leser programmet er regjeringen innstilt på at oppgaver må bli løst på en mer effektiv måte enn tidligere. Denne regjeringen har ikke noe ønske om å ta i bruk konkurranseeksponering eller mer markedsrettede NPM elementer. Med unntak av målestokkonkurranse som ikke kan sies å være et svært radikalt element.

Kvalitet/kvalitetssikring er også noe den vil ta i bruk. Det som gjøres i forhold til denne bolken er, at de vil beholde den offentlige tjenesteproduksjonen slik den er. Men vil endre på forhold i systemet for å få det til å fungere bedre.

I forhold til bruker/borger fokusering er strategien mer offensiv enn den er tilbakeholden. Strategien er lagt opp til å forbedre Bruker/borger fokusering gjennom å ta i bruk borger-/brukerundersøkelser, borger-/brukerpaneler/høringer ved siden av fritt sykehusvalg gjør at strategien blir offensiv. Inntrykket mitt av valg elementer fra bolk 3 er at man her vil komme brukerne i møte, men vil holde igjen i forhold til valgfrihet, som blir begrenset til fritt sykehusvalg.

Restkategorien har 3 elementer hvor 2 er relatert til forutsetninger for reformprogrammet. Elementene som er i restkategorien er relatert til de ansatte. Her er de tiltakene trainee-programmet, og å bidra til å gjøre arbeidsplassene attraktive. Denne regjeringen, slik jeg oppfatter den, er opptatt av de ansatte som en ressurs for å bedre offentlig forvaltning. Forvaltningsstrukturreformen er også i restkategorien og er den eneste reformen i restkategorien som omgivelsene vil kunne merke noe til.

Denne reformstrategien er totalt sett slik jeg oppfatter den moderat uten ønske om de store endringer eller en nedbygging. Men med fokus å få offentlig forvaltning til å fungere bedre. Det er et lederfokuseret/managerialistisk reformprogram kombinert med brukerorientering.

2.5 Bondevik II regjeringen sitt reformprogram ” modernisering for velferd”

Programmet er fra 2004 og det er utarbeidet av Moderniseringsminister Morten Andreas Meyer. Det er i programmet først gjort rede for 2 hovedutfordringer som regjeringen arbeider med for å løse. Hovedutfordringene for regjeringen ifølge programmet er:

- Et tilbud som møter brukernes behov
- Rustet til å møte økningen i antall eldre Målene er for regjeringen på dette grunnlag:

(Moderniseringsdepartementet 2004).

A) For å møte disse 2 utfordringene så har regjeringene satt seg 2 overordnede mål.

Gjøre borgernes møte med det offentlige enklere, ved at:

- tilbudet tar utgangspunkt i borgernes behov, og ikke det offentliges organisering.
- Det blir enklere å forholde seg til og forstå det offentlige
- Valgfrihet innføres på flere områder
- Det offentlige tar mindre tid fra den enkelte og næringslivet, for eksempel i form av skjemautfylling, personlig oppmøte, ventetider og saksbehandlingstider.
- Brukerne lettere kan formidle sin mening om tilbudet, og deres meninger blir fulgt opp systematisk i forbedringsarbeidet.

B) Frigjøre ressurser for å styrke velferdstilbudet, blant annet ved at:

- administrative tjenester effektiviseres
- grunnlaget legges for en reform av kommune og fylkesstrukturen
- nye IT-løsninger brukes aktivt.
-

Handlingsplanen for å nå disse målene er delt opp i 5 ulike deler og for å gjøre det mest mulig enkelt vil hver del bli gjennomgått for seg. De 5 delene er:

- Et enklere møte med det offentlige
- Del 2. Frihet til å velge
- Godt organisert ”bak skranken”
- Fullføre igangsatte reformer
- Åpenhet om resultater

Under hvert tiltaksområde er det og gjort rede for de målsettinger regjeringen har satt seg fram til år 2009. Disse er knyttet opp til planene

Del 1. Forenkling

Tittelen på tiltaket og innholdet i det er klart brukerorientert. Gjennomgang av de ulike tiltakene viser at det legges vekt på bruk av elektronisk service overfor brukerne. Av de 10 tiltakene som beskrives er det 6 som nevner bruk av elektronisk service som et viktig virkemiddel for å løse utfordringene. De 10 tiltakene som skal tas i bruk er:

- Ny arbeids og velferdsforvaltning: Innholdet er brukerorientert og legger vekt på å møte brukernes behov for hjelp. Tiltaket er litt vanskelig å plassere. Når jeg leser teksten oppfatter jeg det citizen charter/servicegarantier i bolk 3. Tiltaket er videre ment å skulle spare staten for store summer og er dermed også ment for å effektiviteten i offentlig sektor (Moderniseringsdepartementet 2004)
- Arbeidsretting av velferdspolitikken: Det er ment for å flere i arbeid. Tiltaket er vanskelig å plassere i en av de 3 NPM bolkene. Det er dermed plassert i restkategorien. (Moderniseringsdepartementet 2004)
- Brukerretting for enkeltmennesker med sammensatte problemer. Tiltaket tar sikte på å gi brukere som er avhengige av hjelp fra flere instanser et bedre tilbud. Og å forhindre ansvarsfraskrivelse. Slik jeg leser det kommer tiltaket inn under både rettighetslovgiving og servicegarantier i bolk 3. Det er også mulig slik jeg leser det å si at det inneholder element som målstyring/resultatstyring i bolk 2 ved at det å få til resultater er målet. (Moderniseringsdepartementet 2004).
- Saksbehandlingsfrister på nye områder: Mer forutsigbarhet skal gjøre det enklere å forholde seg til det offentlige. Slik jeg leser det er tiltaket delvis basert på disiplinering av arbeidsstyrken og bruk av IT. Det er dermed element fra bolk 1 og 3 i form av elektronisk service i tiltaket. (Moderniseringsdepartementet 2004)

- Minside - servicekontoret på Internet: Innbyggerne skal kunne utføre en rekke tjenester via internet. Det er et elektronisk service tiltak og følgelig i bolk 3. (Moderniseringsdepartementet 2004)
- Altinn – næringslivets inngangsportale til det offentlige. Dette er et elektronisk servicetiltak og er hjemme i bolk 3 (Moderniseringsdepartementet 2004)
- Bedre service og tilgjengelighet: Servicen overfor brukerne skal bedres og elektronisk service skal være et tiltak. Tiltaket er i bolk 3 i det og vil nok kunne sies å være servicegarantier (Moderniseringsdepartementet 2004)
- IT for en enklere helse og omsorgssektor. Bedre service overfor brukerne og mer effektivitet. IT er et tiltak som skal bidra her. Tiltaket er bolk 3 ved sitt brukerfokus, som kan sies å være servicegarantier slik leser det. og bolk 1 ved fokus økt effektivitet (Moderniseringsdepartementet 2004)
- Kultur og forskning på internet: Gjennom internet skal kulturarven gjøres lett tilgjengelig for folk. Og det samme gjelder forskningsresultater. Stoffet skal være gratis for folk. Tiltaket er det jeg vil kalle elektronisk service i kategori 3. (Moderniseringsdepartementet 2004)
- Norge digitalt - geografisk informasjon på internet: Informasjon om geografi og kart skal gjøres tilgjengelig på internet. Det er en bolk 3 tiltak i form av elektronisk service. (Moderniseringsdepartementet 2004)

Del 2. Valgfrihet

Valgfrihet for den enkelte er helt sentralt når det gjelder dette tiltaksområdet.

Det er i alt 7 tiltak her:

- Valgfrihet innenfor grunnskoleutdanning: Det legges opp til valgfrihet innen utdanning. Valgfriheten skal og omfatte retten til å velge friskoler. Tallet på friskoler

skal økes. Det skal videre bli lettere å etablere de. Tiltaket er brukerorientert ved økt valgfrihet og dermed bolck 3. Samtidig som det er bolck 2 ved konkurranseutsetting da det skal åpnes opp for mer konkurranse med private aktører og dermed også sies å være privatisering av kommunal virksomhet i bolck 2 (Moderniseringsdepartementet 2004)

- Valgfrihet i helsesektoren: Brukerne skal få velge hvilket sykehus de vil bli behandlet ved. Brukerorienteringen er sterk og er et bolck 3 element. Også økt bruk av private tilbydere nevnes og dermed bolck 2 element ved privatisering av kommunal virksomhet (Moderniseringsdepartementet 2004)

- Valgfrihet for pleie og omsorgstjenester: Også her skal det være valgfrihet for den enkelte. Brukerstyring nevnes som noe som det skal legges opp til. Det er også her nevnt bruk av private aktører og kan dermed være privatisering av kommunal virksomhet i bolck 2. (Moderniseringsdepartementet 2004)

- Valgfrihet for småbarnsforeldre: Det er også her lagt vekt på valgfrihet og private aktører når det gjelder barnehager. Følgelig element både fra bolck 2 og 3. (Moderniseringsdepartementet 2004)

- Økt brukermedvirkning for arbeidssøkere. Bolck 3 brukerorientering (Moderniseringsdepartementet 2004)

- Ryddighet og likebehandling overfor private leverandører: Tiltaket peker i retning konkurranseutsetting. Hvor et mål er økt effektivitet og dermed besparelser for det offentlige. Det er dermed et tiltak med både fra bolck 1 og 2. Tiltaket bør nok sees i sammenheng med de andre tiltakene. Siden det er et satt opp som eget tiltak er nok det å konkurranseutsette viktig for denne regjeringen i forhold til valgfrihet og privatisering av kommunal virksomhet. Dette er bolck 3 (Moderniseringsdepartementet 2004)

- Informasjonsportal om brukervalg: Informasjon i bolck 3 (Moderniseringsdepartementet 2004).

Del 3. Effektiv forvaltning

Å bidra til at forvaltningen er godt organisert er viktig ved at ”godt organisert ” bak skranken” innleder dette. Det er 7 tiltak som skal bidra til at dette målet nås:

- En mer hensiktsmessig kommune og fylkesstruktur: Regjeringen vil for å kunne øke effektiviteten, samt gi et bedre tilbud til innbyggerne, redusere tallet på kommuner. Nærhet til brukerne og lokaldemokrati nevnes som viktig. Men er ellers ikke klare på hva de vil gjøre i forhold til forvaltningen. Arbeidsfordelingen mellom de ulike nivåer ser ikke ut til å være noe denne regjeringen vil endre på. Elementene her hører hjemme i restkategorien med unntak av økt effektivitet (Moderniseringsdepartementet 2004).
- Forenklet offentlig innkreving: Samordning mellom ulike instanser for innkreving av penger. Tiltaket ment for brukerne men det er og element av effektivisering da forenkling vil spare utgifter. Dermed effektivisering i bolk 1 (Moderniseringsdepartementet 2004).
- Mer effektive lønns- og regnskapstjenester: Effektivitet er målet med dette tiltak og følgelig bolk 1 (Moderniseringsdepartementet 2004).
- Bedre elektronisk samhandling i offentlig sektor: Mer brukervennlighet og økt effektivitet er det dette tiltaket skal ordne. Det er her element både fra bolk 1 og 3. (Moderniseringsdepartementet 2004).
- Nye prinsipper for økonomistyring: Pengene skal følge brukerne og dette er da bolk 3: Videre er lagt vekk på effektivisering når det gjelder investeringer og det er bolk 1. Opprydning i gebyrer er vanskelig å si hvor hører hjemme, men vil nok kunne sies å være knyttet til økt effektivisering. Dermed bolk 1 (Moderniseringsdepartementet 2004).
- En personalpolitikk for en moderne stat. Forenkler lov og regelverket. Gjennomgang av sentrale administrative bestemmelser for å fjerne unødvendige bestemmelser. Ny arbeidsmiljølov og tjenestemannslov gjør

tilsetting og opphør av tjeneste enklere. Tiltaket tolker jeg som desentralisering og delegering i bolk 1 (Moderniseringsdepartementet 2004).

- Stimulere medarbeidere til å stå lengre i jobb. Som tiltaket lyder skal det legges til rette for at flest mulig står lengre i arbeid. Og at det skal lønne seg for virksomheter å legge til rette for det. Det skal samtidig spare virksomheten for penger knyttet til pensjon. Det å spare penger vil være effektivisering i bolk 1. Resten er i restkategorien (Moderniseringsdepartementet 2004).
- Modernisere lønns- og forhandlingssystemet. Motivering av de ansatte er avgjørende for å få statlige tjenester som er brukerorienterte, tidsmessige og av god kvalitet. Lønns og forhandlingssystemet skal desentraliseres og forenkles for å kunne belønne arbeidstakere som bidrar til gode og brukerorienterte tjenester. Tiltaket er slik jeg tolker det desentralisering og delegering i bolk 1 og prestasjonsbasert belønningssystem i bolk 2 (Moderniseringsdepartementet 2004).
- Forbedre utviklingsmulighetene for medarbeiderne. Gjøre staten om til en attraktiv arbeidsgiver gjennom karriereplanlegging og bedre bruk av den enkeltes kunnskap. Samt stimulere til mer strategisk personalpolitikk gjennom kunnskap og dokumentasjon om medarbeideres kompetanse og utvikling. Jevnlig måling av jobbtilfredshet. Dette kommer i restkategorien slik jeg oppfatter det. (Moderniseringsdepartementet 2004).
- Lederskap. Større vektlegging av lederegenskaper ved siden av faglige og erfaring fra utenfor sektoren. 40% kvinnelige ledere i staten innen 1.juli 2006. Resultatkrav til den enkelte ledere når det gjelder lederlønnskontrakter praktiseres. Og det skal konkretiseres i flere lederlønnskontrakter og koples til virksomhetens mål. Dette er både profesjonalisering av lederrollen og ledere ansettes på kontrakt nært knyttet opp til resultat krav i bolk 1. (Moderniseringsdepartementet 2004)
- Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsvirksomhet: Penger skal frigjøres gjennom bedre drift av den statlige eiendomsmasse. Tiltak legger opp til mer effektivitet og er således bolk 1 (Moderniseringsdepartementet 2004).

Del 4. Fullføre igangsatte reformer

Reformer som er vedtatt skal gjennomføres og dette gjelder:

- den videre modernisering av forsvaret
- politireformens andre fase
- kunnskapsløftet - reform i grunnopplæringen

(Moderniseringsdepartementet 2004)

Del 5. Åpenhet om resultater

Et system "STATRES" for formidling av kunnskap om statlig produksjon, kvalitet, resultater og ressursbruk. Dette er ikke lett å plassere i en av de 3 bolkene og er derfor i restkategorien. Videre så skal det gjennomføres systematiske brukerundersøkelser. Dette er et bolk 3 element. (Moderniseringsdepartementet 2004)

Oppsummering av programmet

Programmet er klart NPM orientert og alle de 3 bolkene med NPM elementer er godt representert. Programmet er et offensivt program med ønske om å endre på offentlig forvaltning.

Bolk 1 elementene er alle med i programmet. Særlig fokus på økt effektivitet er å finne flere steder. Inntrykket mitt i forhold til denne bolken er at de vil legge vekt på det å lede og oppnå resultater gjennom det. Også det at den vil disiplinere arbeidsstyrken er noe som gjør at den, slik jeg oppfatter det, vil legge vekt på det å lede som viktig i en reformeringsstrategi. Det å ansette ledere på kontrakt knyttet til resultater er et eksempel på dette. Lønn er også noe den mener skal stimulere til gode resultater. I forhold til denne bolken så er de ganske offensive slik jeg oppfatter det.

I forhold til mer bruk av indirekte kontroll enn direkte autoritet er inntrykket at de også her er offensive og vil modernisere systemet. Her er det elementer som konkurranseeksponering, privatisering av kommunal virksomhet og vektlegging av marked og kontrakter.

Denne regjeringen, har slik jeg leser det, en tro på å effektivisere den offentlige forvaltningen gjennom bruk av markedsrettede tiltak. Den vil videre ta i bruk målstyring/resultatstyring. Prestasjonsbasert belønningssystem er også noe den vil ta i bruk.

Bruker/borger fokusering er også svært offensiv. Valg av elementer tyder på at regjeringen setter brukerne av tjenester i sentrum for tjenesteproduksjonen. Denne regjeringen vil ta i bruk markedet for å løse utfordringene. I motsetning til bolk 2 så er også de mer forsiktige elementene som borger-/brukerundersøkelser, borger-/brukerpaneler/høringer med. Dette støtter opp under at brukerne er viktige for denne regjeringen. Brukerne gis her større grad av frihet til å velge og reformstrategien skal legge til rette for det. Markedsrettingen er markert, men begrenset. Det er ikke snakk om en storstilt privatisering av offentlige tjenester.

Restkategorien er også representert med 3 elementer. Hvor alle er å finne i del 3 effektiv forvaltning. En mer hensiktsmessig kommune og fylkesstruktur er det elementet i denne kategorien som vil ha mest innvirkning av elementene der. Men hva de konkret går inn for er uvisst når det gjelder oppgavefordeling. De vil endre og det er det eneste sikre.

Et tiltak er også orientert mot de ansatte gjennom å stimulere dem til å stå lenger i jobb og forbedre utviklingsmulighetene for medarbeiderne. Dette er noe jeg oppfatter som at de ansatte er sett på som viktige for å bedre offentlig forvaltning. Arbeidsretting av velferdspolitikken er det siste tiltaket og er rettet mot det å få folk i arbeid.

Programmet er NPM orientert og tar skritt i retning markedsorientering. Det er sterkt managerialistisk og vil oppnå den ønskede effektivisering gjennom markedsorientering. Videre er det svært orientert mot brukerne/valgfrihet

2.6 Stoltenberg II: Plattform for regjeringssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-2009

Dette er en regjeringserklæring og ikke et reformprogram. Det er følgelig innslag av både visjoner og løfter med hva de har tenkt å gjøre. Det er derfor ikke helt lett å finne ut hva som er denne regjeringens reformstrategi og hva de ellers vil gjøre i forhold til offentlig sektor. Likevel er det her mulig å finne hva som er reformtankegangen i kapittel 11: Fornyelse og utvikling av offentlig sektor. Regjeringen framhever i likhet med sine forgjengere enkeltmennesket. Innholdet i og organiseringen av tjenester skal tilpasses enkeltmennesket. Mer velferd og mindre administrasjon, mer lokal valgfrihet og mindre detaljstyring er mål for fornyelsen (Soria Moria 2005: kapittel 11). Regjeringen vil videre for å unngå privatisering og kommersialisering vektlegge fornyelse og utvikling. Dette skal skje gjennom økt lokal frihet, la frivillig sektor kunne tilby ikke-kommersielle tjenester. Skal ta i bruk ny teknologi og internett for å gjøre det mulig med bedre service osv. De ansatte er en ressurs og opplæring/videreutdanning for de er nødvendig for videreutvikling og fornyelse. (Soria Moria 2005: kapittel 11)

Regjeringen vil:

- fornye og utvikle offentlig sektor ved økt brukermedvirkning, bedre samordning, serviceerklæringer, utvidede åpningstider og bedre tjenester på nett.
Tiltakene er bolk 3 for brukermedvirkning, serviceerklæringer og bedre tjenester på nett. Bedre samordning oppfatter jeg som å øke effektiviteten og dermed bolk 1. Utvidede åpningstider er i restkategorien, men kan og plasseres i bolk 3 siden det er brukerrettet (Soria Moria 2005: kapittel 11).
- Videreutvikle arbeidet for døgnåpen forvaltning med tilgang til elektronisk informasjon og tjenester fra det offentlige basert på brukernes premisser.
Elektronisk informasjon er i bolk 3 og det er i hele tatt et brukerorientert tiltak (Soria Moria 2005: kapittel 11).
- Øke satsningen på ny universell utformet teknologi og gjennomføre en offensiv IKT politikk i offentlig sektor. Dette punktet kan tolkes både i retning av mer elektronisk service og dermed bolk 3 (Soria Moria 2005: kapittel 11).

- Stimulere til arbeidsformidling og aktiv omskolering for eventuelt overtallige. Dette kommer i restkategorien slik jeg tolker det. Fortsette arbeidet med å redusere antall skjemaer, korte ned behandlingstid og forenkle saksbehandlingsrutiner for å sikre et enklere Norge. Dette punktet er bolk 1 ved vektlegging av økt effektivitet. Og bolk 2 ved mål/resultatstyring slik jeg tolker det (Soria Moria 2005: kapittel 11)
- stimulere til endrings- og utviklingsarbeid i kommunal sektor i samarbeid med dem ansatte. Dette kommer i restkategorien (Soria Moria 2005: kapittel 11).
- legge til rette for at frivillig sektor kan videreutvikle sin funksjon i å løse samfunnsoppaver. Dette kommer i restkategorien (Soria Moria 2005: kapittel 11)
- Gå imot konkurranseutsetting og privatisering innenfor viktige velferdsområder som utdanning, helse og omsorg. Tiltaket er i restkategorien. Dette er likevel et interessant punkt. Punktet tolker jeg som at man vil stoppe en utvikling og skru tiden tilbake og er av interesse (Soria Moria 2005: kapittel 11)
- Arbeide for at arbeidstakernes lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår ikke svekkes som følge av konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Kommer i restkategorien og er i et motsetningsforhold til det forrige punktet (Soria Moria 2005: kapittel 11)
- Øke terskelverdien for anbudskonkurranse ved offentlige innkjøp opp mot EU.nivå. Også i restkategorien (Soria Moria 2005: kapittel 11)

I de andre kapitlene i regjeringserklæringen er det og beskrevet tiltak og målsettinger som denne regjeringen har. Valget av politikkområder er basert på hvilke områder de andre regjeringene har nevnt og av plasshensyn er mange punkt utelatt. De som er tatt med er de jeg oppfatter som reformtiltak. De andre kapitlene

- Kapittel 6: Folkestyre, lokalsamfunn og regionalpolitikk.
- Kapittel 7: et arbeidsliv med plass til alle
- Kapittel 10: Barn, utdanning og forskning

folkestyre, lokalsamfunn og regionalpolitikk.

Folkestyre

For å nå de samfunns mål regjeringen går inn for medfører at følgende tiltak settes i verk.

- legge til rette for økt deltakelse i politisk virksomhet, og sørge for bred representasjon i offentlige utvalg, styrer og råd. Uklart som det er er det plassert i restekategorin (Soria Moria 2005: kapittel 6).
- legge til rette for at personer med omsorgsansvar og /eller funksjonshemming kan påta seg politiske verv. Dette kommer i restkategorien slik jeg tolker det. (Soria Moria 2005: kapittel 6)
- styrke barn og unges mulighet for medvirkning og innflyttelse Dette kommer i restkategorien (Soria Moria 2005: kapittel 6).
- legge til rette for det frivillige Norge. Dette er også i restkategorien (Soria Moria 2005: kapittel 6)

Lokaldemokrati

Levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret

Regjeringen vil legge til rette for:

- Bruk av lokale rådgivende folkeavstemninger.
Dette tiltaket er folkeavstemninger i bolk 3 (Soria Moria 2005: kapittel 6)
- Sikre innbyggernes velferd og rettigheter gjennom en god kommunal sektor.
Litt uklart men jeg tolker det som servicegarantier og rettighetslovgiving, begge under tvil (Soria Moria 2005: kapittel 6)

Kommuner og regioner

- Videreføre tre direkte folkevalgte organer. Dette kommer i restkategorien og er vel egentlig ikke et reformtiltak i seg selv (Soria Moria 2005: kapittel 6).
- at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillighet
Også i restkategorien og ikke et reformtiltak (Soria Moria 2005: kap 6).

Et arbeidsliv med plass til alle

- opprette langt flere traineeplasser og opplæringsplasser i offentlig sektor spesielt innrettet mot unge nyutdannede. Dette kommer i restkategorien.

(Soria Moria 2005: kap 7)

Barn, utdanning og forskning.

Barnehager og kontantstøtte

- sikre full barnehagedekning. Dette er å tolke som en servicegaranti i bolk 3 (Soria Moria 2005:kap 10)
- innføre en lovfestet rett til plass i barnehage når full barnehagedekning er nådd Dette er å tolke som rettighetslovgivning i bolk 3 (Soria Moria 2005:kap 10).
- når full barnehagedekning er oppnådd og tidligst 2008, skal kontantstøtten legges om og begrenses. Dette er i restkategorien og kan tolkes slik jeg ser det som begrensning av valgfriheten til småbarnsforeldre (Soria Moria 2005:kap 10).

Kunnskapsløftet

- gjennomgå regelverk og støtteordninger for private skoler for å stramme inn utbredelsen av private skoler som ikke utgjør et religiøst eller pedagogisk alternativ til den offentlige skolen. I restkategorien (Soria Moria 2005:kap10).

Oppsummering

Selv om dette ikke er et reformprogram og det er forholdsvis lite som er om reformering er det likevel mulig å finne ut av hva som er strategien til regjeringen. Bolk 1 er bare representert ved fokus på mer effektivitet i form av å korte ned på behandlingstid. Dette gjennom bedre samordning og korte ned på skjemaer. Det å effektivisere er noe denne regjeringen ser ut til å ville legge vekt på lik linje med de andre.

Mer bruk av indirekte kontroll enn av direkte autoritet er noe den vektlegger i liten grad. Bare målstyring er et element den vil ta i bruk. Bolk 3 er sterkere representert og her er strategien

klarere. Den legger opp til at brukerne skal tas med når det gjelder arbeidet med fornyelsen. Både borger-/brukerpaneler/høringer og brukerstyrer er noe den vil ta i bruk. Videre er rettighetslovgiving og Citizen charter/servicegarantier elementer i reformpolitikken. Folkeavstemninger er også noe den vil ta i bruk når det gjelder kommunesammenslåinger og dette er den alene om. Inntrykket i forhold til NPM orientering er at denne regjeringen legger opp til å trekke berørte parter med i prosessen. Samtidig som den vil beholde kontrollen over forvaltningen slik den er nå. Det er ikke lagt opp til delegering av ansvar.

Inntrykket når det gjelder restkategorien er at strategien legger opp til å få med borgerne og frivillige organisasjoner i større grad enn det tilfellet har vært tidligere. Det å beholde 3 folkevalgte nivåer er noe som gjør at denne regjeringen ser ut til ville beholde ting som de er. Det mest interessante er punktet om å gå imot konkurranseutsetting innenfor viktige velferdsområder.

Reformpolitikken sett under ett er et brudd med tidligere politikk eller kanskje mer korrekt en utflating når det gjelder NPM utviklingen. Da den er langt mindre reformivrig. Dette gjelder med hensyn til NPM relaterte reformelementer.

2.7 Programmene sammenlignet med hverandre med utgangspunkt de tre hovedkategoriene.

Som vist var oppbyggingen av materialet forskjellig hos de 4 regjeringene. For lettere å kunne sammenligne har jeg utarbeidet tabeller basert på de 3 NPM bolkene med en markering om den enkelte regjering vil ta i bruk det aktuelle reformtiltaket.

Tabell 1. De ulike reformprogrammene innslag av elementer som kan knyttes til samle betegnelsen tro på ledelse.

	Bondevik I	Stoltenberg I	Bondevik II	Stoltenberg II
Fokus på økt effektivitet	Regelforenkling	Forvalte ressurser fornuftig	IT for en enklere helse og omsorgssektor	Korte ned behandlingstid
Lederne blir gitt muligheter til å lede gjennom utstrakt bruk av desentralisering og delegering			Modernisere lønns og forhandlings-systemet gjennom fjerning av sentrale bestemmelser	
Profesjonalisering av lederrollen		Ledelses-utvikling	Vektlegging av lederegenskaper ved rekruttering	
Disiplinering av arbeidsstyrken gjennom produktivitetskrav		Organisasjons-former som ansvarliggjør arbeidstakerne	Saksbehandlings-frister på nye områder	
Ledere ansettes på kontrakt nært knyttet opp til resultatkrav			Konkretisere krav i flere av lederlønns-kontraktene	

Når regjeringenes reformstrategi blir stilt opp på denne måten kommer det som er likt og ulikt fram. Det som tydelig kommer fram er en trend fra Bondevik I til Bondevik II ved stadig flere elementer fra denne bolken legges inn i reformprogrammene. Stoltenberg II bryter med denne trenden. Alle er opptatt av fokus på økt effektivitet som et element for ledelse. Det at alle velger dette elementet er noe som tyder på at de mener effektiviteten kan økes og bør økes for å nå målsettinger.

Den som er mest på offensiven her er Bondevik II og den vil ta i bruk alle elementene. Stoltenberg I er den nest mest radikale av dem. Tiltakene Stoltenberg I ville ta i bruk ved siden av fokus på økt effektivitet er disiplinering av arbeidsstyrken gjennom produktivitetskrav. Dette oppfatter jeg som om at den også ser det som nødvendig å gjøre noe med de ansatte for å nå målene. Dette samme vil da også gjelde for Bondevik II. Stoltenberg I var også opptatt av en profesjonalisering av lederrollen Det skulle gis for at lederne får lede i større grad enn det tilfellet har vært tidligere. Bondevik II går enda lenger på dette området. Bondevik II er mer villig til å løse opp i et sentralisert systemet for å nå målsettingene virker det som. Det å ville ansette ledere på kontrakt nært knyttet til resultatkrav er nok et uttrykk for at denne regjeringen i motsetning til de andre har en tro på at det å lede er viktig og at lederen er et viktig element i dette. Det å bruke resultatkrav i forhold til lønn er nok et uttrykk for at å bruke incentiver er noe man har tro på. Dette elementet bør sees i sammenheng med at lederne blir gitt muligheter til å lede gjennom utstrakt bruk av desentralisering og delegering. Her vil man gi lederne muligheten til å få gjort ting.

Tabell 2. Mer bruk av indirekte kontroll enn av direkte autoritet i form av.

	Bondevik I	Stoltenberg I	Bondevik II	Stoltenberg II
Privatisering av kommunal virksomhet			Private tilbydere av kommunale tjenester	
Prestasjonsbasert belønningssystem	Økt konkurranse om ettertraktet arbeidskraft	Bruk av incentiver	Belønne medarbeidere som bidrar til gode resultat	
Fokus på kvalitet/kvalitetssikring	Skal bli like viktig som de andre mer tradisjonelle verdier	Kvalitets og effektivitetsutvikling		
Delegering av ansvar og myndighet	Overføring av oppgaver til regionalt og kommunalt nivå	Utdanningsreform: økt handlingsrom for skoler osv		
Målstyring/resultatstyring	Skal utvikle konsepter for det.	Regleforenkling mot tungvint og byråkratisk saksbehandling	Samarbeid mellom instanser overfor brukerne	Forenkling av saksbehandlingsrutiner
Vektlegging av marked og kontrakter			Ryddighet og likebehandling overfor private aktører	
Konkurranseseksponering	Skal utredes mht områder og form for konkurranseeksponering		Åpne opp for konkurranse fra private aktører	Ikke på sentrale velferdsområder
benchmarking	Mulig tiltak etter nærmere utredning	Målestokkonkurranse		
evaluering				

Tabellen viser oss at det er en trend fra Bondevik I til Bondevik II og et brudd med Stoltenberg II. De 3 førstnevnte regjeringene er mer offensive og Bondevik II er også her den mest offensive av de med hensyn til hvilke tiltak de velger. Alle 4 velger å ta i bruk målstyring/resultatstyring. På tross av dette framstår det forskjeller mellom dem. Det er et skille mellom Bondevik II og de andre i forhold til konkurranseeksponering. Selv om både Bondevik I og Stoltenberg II ikke var uvillige til konkurranseeksponering så er Bondevik II den mest offensive. Sammenlignet med de andre er markedsorienteringen det som skiller den fra de andre. Forskjellen mellom Bondevik II og de andre er så markert at man klart kan snakke om forskjeller i strategivalg.

Mens både Bondevik I og Stoltenberg 1 vil ha kvalitet/kvalitetssikring og delegering av ansvar og myndighet så er ikke dette noe Bondevik II hadde hovedfokus på. Bondevik I og Stoltenberg I har en strategi som nok er mer rettet mot det å beholde direkte kontrollen over tjenesteproduksjonen og vil i stedet ha delegering av ansvar og myndighet for å få til bedre resultater. Kvalitet/kvalitetssikring er noe som de sannsynligvis vil ta i bruk for å stoppe krav og ønsker om konkurranseutsetting. De vil begge ta i bruk benchmarking som er et svakere element enn konkurranseutsetting. Dette er nok gjort for å få til konkurranse i begrenset grad og under kontroll. Disse 3 førstnevnte regjeringene vil alle ta i bruk prestasjonsbasert belønningssystem.

Tabell 3. Bruker/borger fokusering i form av

	Bondevik I	Stoltenberg I	Bondevik II	Stoltenberg II
Brukervalg/valgfrihet		Fritt sykehusvalg	Valgfrihet innen Utdanning, helse	
rettighetslovgivning			Brukerretting for mennesker med sammensatte behov	Rett til barnehageplass
Citizen charter/servicegarantier	Rette oppmerksomheten mot brukerhensynet	Døgnåpen forvaltning	Bedre service og tilgjengelighet	Full barnehagedekning
Voucher/penger følger brukeren			Penger skal følge brukeren	
Borger-/brukerundersøkelser brukerstyrer		Måling av brukertilfredshet	Gjennomføring av brukerundersøkelser	
Borger-/brukerpaneler/høringer	Vil la borgerne være med på beslutningsprosessen	Informasjons og kommunikasjon ved folkemøter	Brukermedvirkning For arbeidssøkere	Fornyng ved økt brukermedvirkning
Elektronisk service	Bruk av den elektroniske kanal til brukerorientert og effektivitet	Elektronisk innrapportering	Servicekontor på internett	Tilgang til elektronisk informasjon
IT demokrati	Nye møteplassers mellom forvaltningen og borgerne	Informasjon og kommunikasjon med brukerne		
Folkeavstemninger				Rådgivende folkeavstemninger

Her er det også mulig å se en trend fra Bondevik 1 til Bondevik II med stadig mer NPM elementer. Bondevik II er også her den regjeringen som er mest offensiv når det gjelder valg av tiltak. Igjen ser vi at Stoltenberg II representerer et brudd, men dette er langt mindre markert enn i de 2 andre bolkene. 3 av tiltakene er felles for alle de 4 regjeringene. Dette er da tiltak som ikke er de mest radikale slik jeg oppfatter de. Det å ta i bruk Citizen charter/servicegarantier og borger-/brukerpaneler/høringer er noe som jeg tolker som om at brukerne er viktige for dem alle, og at de er innstilt på å involvere dem og garantere for servicen. Tanker om utvikling av elektronisk service er også noe som er felles. Forskjellene finner en med tanke på hvor langt en vil gå i retning markedsorientering. Bondevik II er igjen den mest aktive. Den åpner opp for valgfrihet i større grad enn det Stoltenberg I og II vil. Bondevik II er også den eneste som går inn for et system der

voucher/penger følger brukeren. Dette gjør at den i forhold til andre må sies å være svært markedsorientert. Stoltenberg II i likhet med Bondevik II går inn for rettighetslovgiving på en rekke områder. Borger-/brukerundersøkelser synes også å ha vært sentralt for Stoltenberg I regjeringen.

For å kunne tydeliggjøre eventuelle likheter og forskjeller i reeformstrategi under de 4 regjeringene har jeg har utviklet et poengsystem der jeg gir 2 poeng dersom tiltaket klart og tydelig presenteres i programmet. 1 poeng dersom tiltaket kun nevnes heller uforpliktende, mens det blir 0 poeng når det er fraværende.

Tabell 4. Tro på ledelse som innebærer

	Bondevik I	Stoltenberg I	Bondevik II	Stoltenberg II
Fokus på økt effektivitet	2	2	2	2
Lederne blir gitt muligheter til å lede gjennom utstrakt bruk av desentralisering og delegering	0	0	2	0
Profesjonalisering av lederrollen	0	2	2	0
Disiplinering av arbeidsstyrken gjennom produktivitetskrav	0	2	2	0
Ledere ansettes på kontrakt nært knyttet opp til resultatkrav	0	0	2	0
Samlet poengsum	2	6	10	2

Av tabellen fremkommer det en utvikling som peker i retning av at de tre første regjeringene tok stadig flere tiltak av en ledelsesmessig karakter i bruk. Troen på ledelse og hva den kan utrette er stor. Denne orientering avtar betraktelig med Stoltenberg II regjeringen.

Tabell 5. Mer bruk av indirekte kontroll enn av direkte autoritet i form av

	Bondevik I	Stoltenberg I	Bondevik II	Stoltenberg II
Privatisering av kommunal virksomhet	0	0	2	0
Prestasjonsbasert belønningssystem	1	0	2	0
Fokus på kvalitet/kvalitetssikring	0	2	0	0
Delegering av ansvar og myndighet	2	2	2	0
Målstyring/resultatstyring	1	2	2	2
Vektlegging av marked og kontrakter	0	0	2	0
Konkurransesponering	1	0	2	1
benchmarking	1	2	0	0
evaluering	0	0	0	0
	6	8	12	3

I tabellen fremkommer igjen et mønster der reformiveren er preget av indirekte utøving framstår som stadig mer interessant i de tre første regjeringene. Igjen fremstår Stoltenberg II som en mer moderat reformator langs denne linjen.

Tabell 6. Bruker/borger fokusering i form av

	Bondevik I	Stoltenberg I	Bondevik II	Stoltenberg II
Brukervalg/valgfrihet	0	2	2	0
rettighetslovgivning	0	0	2	2
Citizen charter/servicegarantier	2	2	2	2
Voucher/penger følger brukeren	0	0	2	0
Borger-/brukerundersøkelser	0	2	2	0
brukerstyrer	0	0	0	0
Borger-/brukerpaneler/høringer	2	2	2	2
Elektronisk service	2	2	2	2
IT demokrati	2	2	2	2
folkeavstemninger	0	0	0	2
Sammenlagt poengsum	8	12	16	12

I tabellen er det igjen et mønster med stadig flere NPMelementer i de tre første regjeringene. Stoltenberg II innebærer også her et brudd med fortiden men det er langt mindre markant og den framstår som like reformivrig som Stoltenberg I. Det er her likevel forskjeller mellom dem og reformpolitikken er ikke lik.

Tabell 7

Sammenlagt poengsum ut fra de 3 hovedkategoriene

	Bondevik I	Stoltenberg II	Bondevik II	Stoltenberg II
Tro på ledelse	2	6	10	2
Indirekte kontroll	6	8	12	3
Bruker/borger fokusering	8	12	16	12
Til sammen	16	26	38	17

I tabell 7 har jeg summert sammen alle resultat. Vi ser tydelig en trend fra Bondevik I til Bondevik II med stadig flere NPM elementer i reformpolitikken. Bruddet med Stoltenberg II er markert og den og Bondevik I er langt etter de 2 andre med hensyn til NPM reformering. Fordeling mellom de ulike bolkene viser at bolke 3 er den viktigste for samtlige regjering med bolke 2 og 1 på plassene etter.

Konklusjon med hensyn til NPM orientering

Graden av NPM orientering er klart sterkest i Bondevik II med Stoltenberg I et stykke etter. Bondevik I og Stoltenberg II er minst orienterte mot NPM basert forvaltningspolitikk. Dette er da målt etter antall forskjellige tiltak det åpnes opp for. Overraskende er det at Bondevik I totalt sett har mindre til felles med Bondevik II enn den har med Stoltenberg I. Og Stoltenberg I er mer lik Bondevik II totalt sett enn Stoltenberg II. Dette både når det gjelder valg av tiltak i reformprogrammene og reformiveren.

Restkategoriens innvirkning

Inntrykket av at det Bondevik I og Stoltenberg II er mindre reformivrige enn de andre må modereres da det ikke er tatt med de tiltak som kommer i restkategorien. Siden det viste seg at alle regjeringene har flere tiltak som kommer i restkategorien må også disse tas med for å få et reelt bilde av situasjonen. Antall tiltak varierer fra regjering til regjering og også hva tiltaket er. Jeg har valgt å gi hvert tiltak 2 poeng så de teller like mye som NPM tiltakene.

Bondevik I: 7 tiltak som gir 14 poeng + 16 på NPM=30

Stoltenberg I: 3 tiltak som gir 6 poeng + 26 på NPM= 32

Bondevik II: 3 tiltak som gir 6 poeng +38 på NPM= 44

Stoltenberg II: 10 tiltak som gir 18 poeng + 17 på NPM= 37

Når restkategorien tas med så blir inntrykket av ulikhet i reformiver endret. Stoltenberg II fremstår nå som den nest mest reformivrige. Og den representerer et brudd eller rettere sagt en utflating da det her er flere tiltak som ikke er NPM enn de som er NPM relaterte. Andelen NPM i det enkelte reformprogram er økende fram til og med Bondevik II

Hovedkonklusjon

Basert på det materialet som er tilgjengelig er min konklusjon at de 4 regjeringene er ganske like når det gjelder sentrale målsettinger når det hele sees under ett. Basert på det skriftlige materialet er 2 forhold sentralt og felles for de alle med hensyn til hva de vil oppnå:

- De er alle opptatt av mer effektivitet i forvaltningen.
- Mer brukerfokus og vektlegging av brukerens rolle.

Når det kommer til valg av tiltak for å nå disse målsettingene er forskjellene større. Det er ikke så mye snakk om en forskjellig reformpolitikk mellom dem. Det er mer en utvikling fra Bondevik I til Bondevik II med et brudd med Stoltenberg II.

Forskjellene mellom regjeringene er ikke som jeg helt hadde forventet med Bondevik I og II på den ene siden og Stoltenberg I og II på den andre. Her er det snakk om forskjeller på begge sider. Stoltenberg I og Bondevik II er de regjeringene som er mest like hverandre når det gjelder valg av tiltak slik jeg ser det. Selv om det er snakk om forskjeller som kan merkes også mellom dem, så er det mange fellestrekk. Bondevik I står fjernere fra de begge, men særlig fra Bondevik II. Stoltenberg II skiller seg mest ut fra de andre. Stoltenberg II regjeringen er som nevnt et vendepunkt når det gjelder NPM orientert reformering med en utflating i vektleggingen av NPM. Det vil kanskje være rett å se på dette vendepunktet som en motreaksjon på den markedsliberaliseringen som Bondevik II la opp til. Dette fordi den vil fjerne konkurranseutsettingen og valgfriheten på flere områder som Bondevik II ville innføre og som var et viktig tiltak for den regjeringen. Men dette er det eneste punktet hvor noen av regjeringene klart går inn for å fjerne noe som forgjengeren innførte.

Hovedinntrykket er at tiltak fra bolk 3 er viktig for alle og det er ikke overraskende med tanke på at brukerorientering var en gjennomgående målsetting. Bolk 1 er viktig for Stoltenberg I og Bondevik II. Det samme gjelder bolk 2, som og er viktig for Bondevik II målt i forhold til antall forskjellige tiltak fra de 3 bolkene. Stoltenberg II legger mest vekt på bolk 3.

Når det kommer til plassering av de i forhold til reformeringsvilje så er Bondevik II den mest reformvillige både når det gjelder i forhold til NPM-orientering og totalt sett. Stoltenberg II er den nest mest reformivrige, men her er innslaget av NPM mindre enn ikke NPM.

Stoltenberg I og Bondevik I er på plassene etterpå. Stoltenberg I er langt mer NPM orientert enn Bondevik I. Hos begge er NPM andelen høyere enn ikke NPM.

Kapittel 3. Hva kan forklare likheter og forskjeller i reformprogrammene

3.1 Innledning

Jeg har valgt å bruke boka til Christensen m fl "Organisasjonsteori for offentlig sektor" til å finne teorier som skal brukes til å forklare variasjon i reformprogram. Annen litteratur vil bli brukt for å utdype og supplere. Christensen m fl (2004) trekker frem 3 ulike perspektiv på offentlig sektor, som alle har sine kjennetegn med sterke og svake sider i forhold til forklaringskraft.

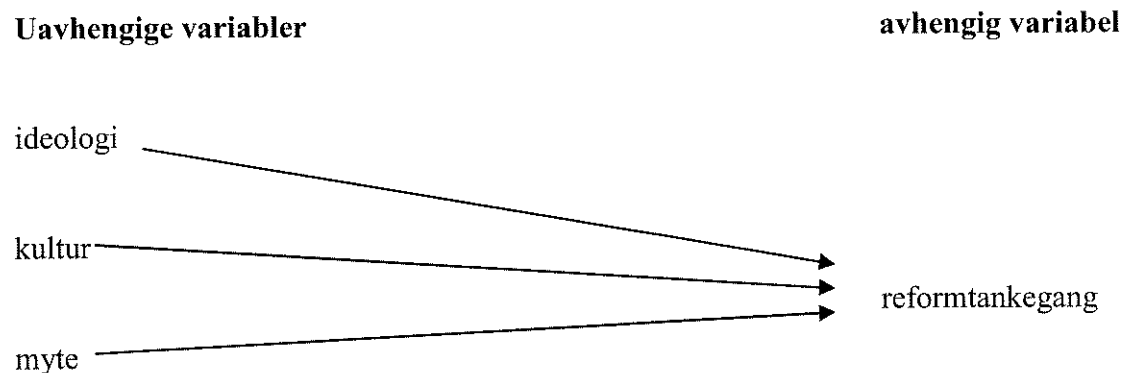
Et instrumentelt perspektiv det kulturelle myteperspektivet.

De tre perspektivene framstår som mine uavhengige variabler som jeg vil benytte til å forklare likheter og forskjeller mellom de ulike regjeringers reformprogrammer/initiativer.

Reformtankegangen hos de ulike regjeringene er en variabel hvis verdi kan være lik eller forskjellig fra hverandre, om de er like eller forskjellige har en stor betydning som vil bli forklart. Reformtankegangen er en avhengig variabel da den blir påvirket av rekke forhold som de ulike regjeringene må ta hensyn til i større eller mindre grad.

Forholdet mellom den avhengige variabelen og de uavhengige kan illustreres i en enkel modell.

Figur 1



Hvor da et instrumentelt forklaringssett viser en klar sammenheng mellom ideologi og programinnhold - ergo vil vi få klare brudd mellom de ulike regjeringer.

Kulturtilnærmingen vil som følge av varierende grad av institusjonell treghet i systemet vise til at man ikke vil ha de store bruddene mellom programmene. Myteperspektivet på sin side vil vise til at regjeringer over den relativt korte perioden utsettes for de samme mytene, og at man av den grunn ikke vil få den store variasjonen i reformstrategi, gitt at det i perioden fremstår nye moter som representerer klare brudd med den forutgående moten.

3.2 Det instrumentelle perspektivet

Dette perspektivet ser på organisasjoner, som instrumenter eller verktøy. Organisasjoner blir dermed sett på som instrumenter for en politisk eller administrativ ledelse.

I et instrumentperspektiv handler organisasjonen og dens medlemmer formålsrasjonelt for å løse en oppgave og utføre det ledelsen ønsker skal bli utført på vegne av samfunnet i større eller mindre grad. (Chistensen, Lægroid, Roness & Røvik: 2004, kap 2). Reformprogram vil da bli utformet slik en regjering ønsker det. Og den ideologi den enkelte regjering har vil da gjenspeile seg i reformtankegangen.

Instrument på 2 måter

Oppfatningen av organisasjoner som instrumenter for ledelsen er ikke den eneste måten de kan være instrument på. Det kan og komme til uttrykk gjennom hvordan offentlige organisasjoner er organisert på (Chistensen, Lægroid, Roness & Røvik: 2004, kap 2).

Instrumentelt syn innebærer med andre ord da at de formelle trekkene er viktige i forståelsen av organisasjoner. Og dermed også for muligheten til å reformere.

Formålsrasjonaliteten

Som skrevet innledningsvis så handler organisasjonen formålsrasjonelt basert på hva den politiske ledelsen vedtar skal bli gjort. Det å endre er derfor rasjonelt basert. Det som utløser ønsket å endre kan være 1 av 3 forhold:

- erfaringer med de løsninger man bruker viser at de ikke virker som ønsket

- nye oppskrifter kan ha kommet og at det er grunn til å tro at de virker bedre enn den gamle
- Endringer i rammevilkår gjør at det er nødvendig å endre (Røvik 1998: kap 6).

Alle disse forholdene er gode til forklare hvorfor det vil bli utformet reformprogram. Det siste er kanskje det mest interessante i forhold til tema i oppgaven. Formålsrasjonaliteten når det gjelder å løse en oppgave innebærer at man foretar et valg mellom ulike handlingsalternativ. Denne prosessen består av 3 ulike deler:

- Alternativer. Hvilke handlinger er mulige å foreta?
- Forventninger om konsekvenser: Hvilke framtidige konsekvenser i forhold til målene kan følge av hvert alternativ, og hvor sannsynlige er disse konsekvensene - gitt at alternativet blir valgt?
- Beslutningsregler: Hvordan skal valget mellom alternativene tas?

(Chistensen, Læg Reid, Roness & Røvik: 2004, kap 2).

Hva som blir det endelige resultatet av å følge denne prosessen er avhengig av forhold både hos ledere, organisasjonen og omgivelser. Organisasjoner vil hvis man legger et instrumentelt syn til grunn handle rasjonelt for å nå sine mål. Man skulle da tro at de alltid vil nå målene sine.

En alternativ oppfatning av rasjonaliteten er tanken om begrenset rasjonalitet. Når man skal fatte beslutninger er det ikke nødvendigvis slik at man har den fulle og hele oversikt over alle handlingsalternativer og deres konsekvenser. Begrenset rasjonalitet vil ha sin i bakgrunn i kompleksiteten til offentlige organisasjoner og at målene er uklare og inkonsistente følgelig er de vanskelige å nå. Dette vil kunne gjøre det vanskelig å formulere klare mål (Christensen, Læg Reid, Roness & Røvik: 2004, kap 2). Målene tilpasses til hva som er mulig. Uklare mål vil nok kunne gjøre det vanskelig å vite hva man skal gjøre og hvor man vil. Løsninger man velger kan dermed bli dårlige. Og til sist så vil det kunne være vanskelig å vite om det som man ønsket skulle bli oppnådd ble oppnådd. Reformprogram vil på den bakgrunn kunne bli uklare og forsiktige i innhold. Dette sammen med at kapasiteten til å fatte en beslutning vil kunne være begrenset av at mangel på tid gjør at det å skaffe seg fullstendig oversikt over handlingsalternativer er vanskelig. Derfor velger man da det alternativ man tror vil gi det beste resultatet. (Chistensen, Læg Reid, Roness & Røvik: 2004, kap 2). Det som er det beste

resultat ved begrenset rasjonalitet i en bestemt situasjon vil nok derfor nødvendigvis ikke være det beste ved fullstendig rasjonalitet.

Strukturens funksjon

Den formelle strukturen i en organisasjon er fastlagt gjennom de formelle roller og posisjoner medlemmene har. Offentlige organisasjoner vil gjerne være bygd opp slik Weber har beskrevet den med hierarkier, arbeidsdeling og rutiner (Chistensen, Læg Reid, Roness & Røvik: 2004, kap 2). Dette setter sitt preg på organisasjoners virkemåte. Og måten de 3 elementene til Weber er bygd opp på er mange og vil kunne variere fra organisasjon til organisasjon. Og vil ikke bli nærmere beskrevet her.

Gjennom den hierarkiske oppbyggingen, arbeidsdelingen og rutiner i en organisasjon så legges det en begrensning på medlemmenes handlingsvalg i en situasjon. Men samtidig så vil denne begrensningen gjøre organisasjonen i stand til å nå målene den har satt. Den rasjonelle muligheten til å ta beslutninger kan dermed bli styrket gjennom strukturen i organisasjonen (Chistensen, Læg Reid, Roness & Røvik: 2004, kap 2).

Avhengig hvordan disse forholdene er så vil ledelsen kunne styre i større eller mindre grad slik de vil. Er strukturen feil eller ikke optimal i forhold det som er ønskelig så vil det følgelig kunne være vanskelig å få gjennomført det man ønsker. Det vil derfor kunne være nødvendig å foreta strukturelle reformer for lettere å kunne gjennomføre det man vil.

Selv om rasjonalitet eller mangel på det både hos lederne og i selve oppbyggingen av organisasjons er viktige forhold i et instrumentelt perspektiv er det og andre forhold som virker inn på muligheten til å oppnå det som er ønsket.

Ledelsen vil også være avhengig av politisk og sosial kontroll i en organisasjon for å nå mål den har satt seg (Chistensen, Læg Reid, Roness & Røvik: 2004, kap 2). Denne kontrollen kan være både god og dårlig og kombinert med hvor god den rasjonelle evnen er hos lederne gir dette forskjellige resultater. Det å velge rasjonelt slik jeg ser det vil ikke være nok eller bety noe hvis man ikke også har muligheten til å få gjennomført det man vil. Det vil på en måte være meningsløst å bruke betegnelsen instrument på administrasjonen hvis den politiske ledelsen ikke får gjort noe selv om den er aldri så rasjonell. I en slik situasjon så vil andre perspektiv kunne gi være bedre. Det som begrenser mulighetene for ledelsen til å gjennomføre

det man vil begrenses av både interne og eksterne forhold. Interne forhold i organisasjonen vil bli nærmere forklart i det kulturelle perspektivet. Eksterne blir behandlet i myteperspektivet. Disse forholdene leder over til forhandlinger

Både en organisasjon og dens omgivelser er heterogene og dette gjør at forhandlinger blir sentralt. Her er derfor målene et resultat av forhandlinger mellom ulike interesser og dette reflekteres i målformuleringene. Målene blir gjerne legitime samtidig som de blir uklare og dette har sin bakgrunn i at ulike interesser skal imøtekomme. Når mål endres så vil det kunne være en gjenspeiling av endring i koalisjoner og omgivelser (Christensen, Lægneid, Roness & Røvik: 2004, kap 5). I tillegg til rasjonalitet og forhandlingsevne hos ledelsen er det og andre forhold som er av betydning i et instrumentelt perspektiv.

Endring og ledelsen

Det instrumentelle perspektivet vektlegger de formelle trekkene i en organisasjon. Ledelsen spiller her en sentral rolle og styrer endringene. Hvor det som er målet er å endre resultater og forbedre de i forhold til den nåværende situasjonen. For å kunne gjøre dette så vil man starte med å endre på strukturen og de formelle trekkene. Dette gjøres fordi det er de formelle trekkene som ledelsen kan kontrollere. Og det er sammenheng mellom formelle strukturer og atferd (Jacobsen 2004:kap 7-8). Endringen starter her som en politisk kampanje som er firedeelt:

- Innholdet i endringen må analyseres og videre hvordan endringen vil påvirke enkeltmedlemmer og grupper i organisasjonen. Og hvem som vil støtte endringen og hvem som vil motarbeide den.
- Makten til de ulike grupper i organisasjonen må analyseres. Og hvor sterkt står ledelsen i forhold til de andre.
- Virkningen av makten til motstanderne. Ledelsen styrke vil avhenge av de ressurser ledelsen har og hvor attraktive de er for andre.
- Hvilke maktbaser kontrollerer motstanderne (Jacobsen 2004:kap 7-8)

Og når det foreslått og vedtatt at endringer skal gjennomføres så går man videre til å starte neste trinn i endringsprosessen

Hva kan det instrumentelle perspektivet forklare i forhold til ulike reformprogram?

Det instrumentelle perspektivet vil i denne undersøkelsen kunne forklare hvorfor det er forskjeller mellom de ulike regjeringers reformprogram. Dette begrunner jeg med at det instrumentelle ser på organisasjoner som et instrument for ledelsen til å utføre det ledelsen måtte ønske skal bli gjort. Et skifte av ledelse vil derfor medføre at endringer vil kunne inntreffe.

Disse endringene vil da være et resultat av reformprogram som regjeringene utarbeider. Dette forutsetter da at de politiske lederne kan styre og har kontroll i større eller mindre grad over administrasjonen. Har ikke lederne noen eller veldig liten kontroll så vil det å snakke om offentlig sektor som et instrument være mer eller mindre meningsløst. Det vil da kunne være rett å se på administrasjonen som en politisk aktør som man må forholde seg til som en partner og ikke underordnet.

Et viktig forhold for forskjeller utover ulikt politisk ståsted vil kunne være at en regjering vil vise at den er forskjellig fra den foregående regjeringen. Dette er noe som i et instrumentperspektiv vil være mulig å få til.

Antagelser

Et instrumentelt forklaringssett viser en klar sammenheng mellom ideologi og programinnhold - ergo vil vi få klare brudd mellom de ulike regjeringer.

3.3 Det kulturelle perspektivet

Det kulturelle perspektivet har, som et kjennetegn at man gjør det som oppfattes som det rette å gjøre og ikke nødvendigvis det som er rasjonelt. De uformelle normene og verdiene i en organisasjon har betydning ved at den kan utvikle seg til å bli en institusjon. Når en organisasjon har blitt til en institusjon så er den mer kompleks enn hvis den ikke hadde vært institusjonell. Dette gjør at den kan bli mindre tilpassningsdyktige og fleksibel. Men den kan samtidig også bli bedre i stand til å løse oppgaver (Chistensen, Lægreid, Roness & Røvik: 2004, kap 3). Kulturen gir faktisk fordeler når det gjelder å endre, men bør samtidig også sees på som et stort hinder for det.

En politisk ledelse som ikke sitter lenge nok til å få innsikt over hvordan organisasjon fungerer og hvordan kulturen er i en organisasjon vil få vanskeligheter med å få til endringer. De kulturelle trekkene i en organisasjon kan deles opp i uttrykk og innhold.

Uttrykkene er det man kan se i form av enten handlinger, praksis eller fysiske objekter som størrelsen på kontor (Bang 1988:kap 4). Innholdet (også kalt kjerneelementer) er det som er det interessante og viktige i kulturperspektivet sett i forhold til denne undersøkelsen.

Innholdet i kjerneelementene kan beskrives på mange forskjellige måter.

Det som gjør endringer vanskelig er følgende 4 element i kulturen:

- Verdier, hva er foretrukket av ulikehandlemåter og situasjoner.
- Normer, hva er akseptabelt å gjøre i en situasjon og er knyttet til verdier.
- Grunnleggende antagelser er tillærte responser på overlevelsesproblemer en gruppe står overfor. Antagelser gjør det vanskelig å endre.
- Virkelighetsoppfatninger, hvordan oppfattes virkeligheten av medlemmene

(Bang, 1998: kap 4).

Det som er felles for disse elementene er at de ikke kan observeres. Videre så tas de for gitt og styrer medlemmene i organisasjonen da de oppfattes som noe objektivt. Følgelig er det vanskelig å endre (Bang, 1998: kap 4)

Organisasjonskulturens funksjoner

I det instrumentelle perspektivet hadde de formelle trekkene i organisasjonen funksjonen med å få medlemmene til å opptre rasjonelt for å nå mål man setter seg. I et kulturelt perspektiv så er det derimot kulturen, som har funksjoner for medlemmene.

En organisasjons kultur har en rekke funksjoner som igjen grupperes i 3 hovedfunksjoner som er:

- 1) Styrer atferd ved å gi modeller for handling og er retningsgivende på atferd. Og gir standarder og kriterier for handling med mer.
- 2) Virker integrerende på organisasjonsmedlemmene og er da identitetsskapende, virker integrerende på medlemmene og stabiliserende over tid.

3) Virker angstreduserende i organisasjonen ved at kulturen gir medlemmene en struktur som virker som forsvar mot medlemmenes angst (Bang, 1988:kap 6).

Dette gjør at handlingslogikken i et kulturelt perspektiv blir forskjellig fra den i et instrumentelt perspektiv. Logikken går her ut på å gjøre det som er sett på som passende eller rett å gjøre. Dette vil da si at man ikke nødvendigvis gjør det som er det mest rasjonelle å gjøre i en situasjon. Og dette vil da følgelig kunne gi uheldige resultater for organisasjonen siden man handler mer på basis av følelser enn fornuft. Men det å gjøre det som er passende kan og faktisk være det som er rasjonelt å gjøre.

Den instrumentelle handlingslogikken baserer seg på framtidige konsekvenser og rasjonalitet i forhold til handlingsalternativ. Mens det kulturelle er mer basert på fortiden og dette henger sammen med:

- Situasjonen man er i, er det krise eller rutine? Dette er snakk om gjenkjennelse.
- Hvilken identitet er det snakk om og hva er den viktigste. Hvor konsistente organisasjons og ens egne mål.
- Hvilke handlingsregler er det som gjelder og hva forventes det at man gjør i denne situasjonen (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik: 2004, kap 3).
-

Handlingslogikken er her forskjellig fra handlingslogikken i det instrumentelle perspektivet slik jeg oppfatter det. Det er feil å tro at denne handlingslogikken automatisk er dårligere enn den instrumentelle måten, som kan virke mer fornuftig og vitenskapelig basert. Den kan derimot kanskje virke lettere å benytte seg av slik jeg oppfatter den da den baserer seg på erfaringer man har og ikke på å velge mellom alternativer med forskjellige konsekvenser.

Måten den fungerer på har både fordeler og ulemper. Siden man baserer seg på gjenkjennelse av en situasjon så vil en kunne handle intuitivt basert på de normer som er i organisasjonen. En som er sosialisert inn i en organisasjon gjennom lang fartstid vil da vite hva som er det rette å gjøre i en situasjon (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik: 2004, kap 3). Dette vil slik jeg ser det gi den fordel at det kan handles raskt og effektivt når en situasjon oppstår. Ulempen vil da være at det kan være vanskelig å handle i situasjoner som er ukjente. Det å handle rasjonelt vil i en ukjent situasjon kunne gi et bedre resultat mens det i en kjent situasjon vil kunne være mer tidkrevende enn å handle intuitivt. En annen ulempe vil det være når en situasjon oppstår som virker kjent, men som ikke er det likevel. Og dette kan da gi

dårlige løsninger enn hvis man hadde utredet hvilken situasjon det er snakk om og handlingsalternativer først. Reformprogram vil da måtte tilpasses en organisasjon kultur som definerer hva, som er det passende å gjøre hvis man vil ha noe gjort.

Selv en sterk organisasjonskultur er nødvendigvis ikke enhetlig grunnet inkonsistens og mangfold i en organisasjon. Og dette gjør at det vil kunne være forskjellige definisjoner på hva som er det passende å gjøre i en situasjon. (Chistensen, Læg Reid, Roness & Røvik: 2004, kap 3). En organisasjon med mange og motstridende uformelle normer for hva som er rett å gjøre vil følgelig kunne bli uoversiktlig slik jeg oppfatter det med hensyn til hva vil som vil kunne være det rette å gjøre. Det å få til gode løsninger på et problem vil dermed kunne bli vanskelig da det vil være mange aktører å ta hensyn til i organisasjonen. Dette forholdet er ganske likt det instrumentelle hvor koalisjoner står mot hverandre når det gjelder å oppnå mål.

Fra ledelsens synspunkt så vil derimot en sterk organisasjonskultur ikke bare medføre ulemper som man kanskje vil tro, men vil også kunne gi fordeler. Ulempene er undergraving av styring og usikkerhet omkring hva som er passende å gjøre. Det vil og kunne være vanskelig for ledelsen å få gjennomslag for sine mål og det som fra ledelsen side er rasjonelt å gjøre blir kanskje ikke gjennomført. Derimot så gir en sterk organisasjonskultur muligheter til fleksibilitet og gjør det mulig å ta hensyn til mange interesser samtidig (Chistensen, Læg Reid, Roness & Røvik: 2004, kap 3). Reformprogram vil da kunne bli utformet til å ta mange hensyn samtidig. Mens det instrumentelle vektla muligheten ledelsen hadde til å få gjennomslag i forhold til aktører så vil kanskje dette perspektivet i større grad åpne for samarbeid enn konflikt hvis mål skal nåes. Og dette styrker organisasjonen

Organisasjonskulturen er av betydning når det gjelder motstand mot reformforsøk fra ledelsen. Endringer som kan oppfattes som en trussel mot de etablerte uformelle normer og verdier kan medføre motstand som gjør det vanskeligere å få gjennomført en reform (Chistensen, Læg Reid, Roness & Røvik: 2004, kap 3). Mislykkede reformforsøk kan meget vel kunne forklares ut ifra et kulturelt perspektiv på organisasjoner og supplerer dermed det instrumentelle. Regjeringer vil da måtte ta høyde for at det kan bli og følgelig utforme et reformprogram som ikke skaper motstand.

Det kulturelle perspektivet i forhold til reformprogram

Det kulturelle perspektivet vil i motsetning til det instrumentelle være godt egnet til å gi en forklaring hvis det er lite forskjeller mellom ulike reformprogram. Det instrumentelle har, som utgangspunkt at de politiske lederne styrer. Det kulturelle har som beskrevet et utgangspunkt i at offentlig sektor kanskje mer lever sitt eget liv mer eller mindre uavhengig av den politiske ledelsen og gjør det den selv vil. Dermed vil det kunne være rett å hevde at det er snakk om en aktør, som en regjering må ta hensyn til og forhandle med.

I den kulturelle forståelsesrammen gjør man det, som blir oppfattet som det rette å gjøre. Dersom det i et reformprogram er et innhold som ikke er i tråd med de kulturelle verdiene så vil da endringer være vanskelig å få til. Dette vil da ha konsekvenser for utformingen av reformprogrammene. Muligheten til å endre på kulturen vil naturligvis også kunne påvirke reformprogram. En regjering vil derfor i et reformprogram nok heller gå inn for mindre reformering.

Dermed vil ulike regjeringers reformprogram kunne bli mer like enn de er forskjellige.

Da det kan forventes at offentlige sektors kultur i stor grad vil være den samme for de alle over et ikke alt for langt tidsperspektiv.

Antagelser

Treggheten i systemet som er et resultat av kulturen i forvaltningen gjør at endringer vil være vanskelig å få til og vil ta tid. Det vil derfor være likheter mellom de ulike regjeringers reformprogram. De ulike reformprogrammene vil derfor være preget av likheter mer enn forskjeller

3.4 Myteperspektivet

Dette perspektivet kalles og for den ny institusjonelle skolen og har et perspektiv som fokuserer på omgivelsene til en organisasjon. Dette i motsetning til det kulturelle som har et fokus innad i en organisasjon. Perspektivet vektlegger at en organisasjon må tilpasse seg sine omgivelser som definerer normer for hvordan organisasjonen skal se ut. Over tid vil derfor organisasjoner som tilpasser seg sine omgivelser bli mer like på overflaten. (Christensen, Læg Reid, Roness & Røvik: 2004, kap 4). Omgivelsene gir ikke bare organisasjonen den

legitimitet den trenger, men er og det som definerer hva som er "problemet" i organisasjonen og dermed også hva som må gjøres i forhold til problemet (Røvik 1998: kap 6). I denne oppgaven vil en regjering kunne sees på som en leder som for å kunne styre må søke legitimitet. Dette må da rent fornuftsmessig kunne sies også gjelde for administrasjonen den er leder for.

En organisasjon gjør det som gir legitimitet i omgivelsene. Med det mål å overleve som organisasjon og ikke bare være effektiv (Chistensen, Lægroid, Roness & Røvik: 2004, kap 4). En organisasjon som er effektiv vil nødvendigvis ikke ha den legitimitet den er avhengig av og omvendt. Dette forholdet ved myteperspektivet har slik jeg ser det et fellesskap med det instrumentelle synet ved at fokuset er rettet utover. Men det er samtidig likt det kulturelle ved at det som gjøres ikke nødvendigvis er det som er rasjonelt, men det som er rett bare at det er rettet mot omgivelsene. Må det gjøres endringer i kultur eller strukturen så vil dette gjøres ved den harde eller myke alt etter som.

Det at en organisasjon gjør det som omgivelsene forventer den skal gjøre vil ikke nødvendigvis være det som er rasjonelt eller føles som det rette å gjøre i organisasjonen. I forhold til reformer vil da regjeringer gjøre det omgivelsene ønsker skal bli gjort. Og her ligner myteperspektivet på det instrumentelle. Reformprogram vil da kunne sies å være resultatet av folks ønsker i større eller mindre grad.

Myte er et annet ord for de sosialt skapte normene i omgivelsene. Disse mytene sier hvordan organisasjon skal se ut og hva den skal gjøre og hvordan det skal gjøres. Dette kalles også for organisasjonsoppskrifter. De kan gjerne sammenlignes med moter som etter hvert blir umoderne når nye moter kommer til. Og dermed må organisasjonen igjen tilpasse seg (Chistensen, Lægroid, Roness & Røvik: 2004 kap 4). Siden målene kan være symbolske så vil det å tilpasse seg ikke være så vanskelig hvis det skjer på overflaten og man ikke er nødt til å endre på strukturen eller kultur. Det blir dermed hykleri av politikere når de endrer på symboler og ikke går dypere.

Mål i myteperspektiver er et resultat av ytre press og de er sett på som mer fluktuerende og ustabile enn i instrument og kulturperspektivene. De fungerer som symboler og visjoner for organisasjonen både innad og utad. De kan være av symbolsk karakter enn noe annet og vil

kunne brukes for å markere noe nytt, at man er moderne. De skiftes ut ofte og varer sjelden lenge (Christensen, Lægroid, Roness & Røvik 2004 :kap 4). Om dette er tilfelle så kan det forventes at reformprogram endrer seg over tid. Men dette avhenger jo av hvor lenge en reform varer.

Omgivelsene rundt en organisasjon er gjerne sammensatt og kravene kan til dels være motstridende. Og omgivelsene vil gjerne være rettet inn mot ulike deler av organisasjonen. De ulike delene av en organisasjon vil derfor gjerne være avhengig av legitimitet og støtte fra ulike deler av omgivelsene (Christensen, Lægroid, Roness & Røvik: 2004, kap 4). Mål og reformprogram vil på denne bakgrunn kunne bli uklare for å tilfredsstille så mange interesser som mulig og det er en likhet med det instrumentelle perspektivet her. Men viktigst vil være at de blir forsiktige og ikke for radikale. Myteperspektivet er og spesielt når det gjelder forholdet problemet og løsningen på problemet. I det instrumentelle perspektiv oppstår problemet først og løsningen kommer etterpå som en reaksjon. I myteperspektivet er det gjerne omvendt ved at en løsning søker etter et problem (Røvik 1998:kap 6). Det at løsningen kommer før problemet vil slik jeg oppfatter det kunne ha den konsekvens at det som skjer ved å ta i bruk en ny oppskrift reelt sett kan skape nye problemer og utfordringer i en organisasjon. Dette fordi det som omgivelsene krever blir gjort ikke nødvendigvis er det som er rasjonelt å gjøre.

Hvordan oppskriften tas i bruk

En organisasjonsoppskrift må for at den skal bli tatt opp i en organisasjon være rasjonalisert ved at den gjennom en vitenskapslignende argumentasjon gir inntrykk av å ta i bruk denne oppskriften så vil et problem bli løst. Og videre så må den være institusjonalisert ved at den i en periode er den oppskriften som anses for å være den tidsriktige, effektive og moderne måten en organisasjon skal organiseres på. Dette kan være uavhengig av om den har den forventede virkning eller ikke (Christensen, Lægroid, Roness & Røvik: 2004, kap 4).

En oppskrift som virker lovende og er sett på som den riktige vil nødvendigvis ikke være den beste. Og en feil oppskrift for å løse et problem vil da kunne skape problemer for organisasjon og også omgivelsene. Gangen i hvordan oppskrifter tas i bruk er ikke spesiell for dette perspektivet alene og kan overføres til de andre.

Innholdet er ikke det som kan kalles en oppskrift for en hel og kompleks organisasjon med mange og motstridende mål. Den er gjerne rettet mot en enkelt del i en organisasjon. Forholdet mellom de ulike oppskriftene kan sees på enten som hva som binder de sammen eller hva skiller de fra hverandre. Det er dermed mulig å velge og vrake når det gjelder oppskrifter (Christensen, Lægheid, Roness & Røvik: 2004, kap 4). Det at de er rettet mot en del og ikke mot helheten vil nok kunne være et problem hvis en endring har konsekvenser for resten av organisasjonen. Og oppskrifter man vet kan ha store og ikke ønskede konsekvenser vil av den grunn kanskje ikke bli valgt.

Oppskrifter kan og være i et motsetningsforhold til hverandre og dette kan sees på som et problem når det gjelder å ulike oppskrifter i bruk. Men det er det nødvendigvis ikke og det å ta i bruk svært ulike og forskjellige oppskrifter er ikke umulig da det i store og komplekse organisasjoner ikke blir sett at de er motsetningsfylte. Dessuten er det slik at noen oppskrifter er elastiske mens andre ikke er det.. Dette gjør det mulig å gjøre forskjellige vrier på en oppskrift (Christensen, Lægheid, Roness & Røvik: 2004, kap 4). Dette kan kanskje best sammenlignes at hver familie har sin egen oppskrift på pizza. Elastisiteten har videre den konsekvens at ulike og konkurrerende oppskrifter kan tilpasses hverandre. Men resultatet av å gjøre det blir kanskje ikke det man håper på.

Myteperspektivet i forhold til reformprogram

Er reformprogrammene like så kan dette jo forklares med at reformmotene ikke har endret seg noe særlig. Dette da problemdefinisjonen man står overfor heller ikke har endret seg. Myte kan godt supplere begge de 2 andre perspektivene samtidig som det kan forklare funn på egen hånd. Men avhengigheten og lydhørheten offentlig sektor har overfor omgivelsene sine er ikke noe som man må overvurdere, men heller ikke undervurdere.

Antagelser

Siden regjeringene i det studerte tidsrommet utsettes for de samme myter for hvordan man skal reformere vil likhetstrekk i reformprogrammene overskygge forskjellene.

Kapittel 4. Metodisk refleksjon

Metoden som er brukt her er en kvalitativ

Kvalitativ metode er den metode som velges når det vites lite om emnet som skal undersøkes på forhånd. Videre så er den sterk når det å utvikle hypoteser og teorier. Det er 4 enheter som skal undersøkes og dette gjør at det blir aktuelt å gå i dybden for å finne ut hva som er reformtankegangen. Flere enheter hadde trekt i retning av et mer kvantitativt undersøkelsesopplegg.

Jeg skal med denne undersøkelsen finne ut hva som er de forskjellige regjeringers tankegang når det gjelder reformering. Flexibiliteten som den kvalitative metoden gir er av stor betydning i denne undersøkelsen. Fordi det materialet som er tilgjengelig for undersøkelsen ikke er av samme kvalitet/ lik type så er det å sammenligne vanskeligere enn om de hadde vært like.

Redegjørelsen til Bondevik I er vagere i formuleringene og det er noe mindre av konkrete tiltak, som sier klart hva de vil gjøre. Formuleringene er på mange punkter vagere enn i reformprogrammene. Hva som egentlig er tiltakene viste seg å være noe vanskelig å finne ut av på noen få enkeltpunkter. Dette gjør at muligheten for at jeg tar feil med å plassere tiltakene på rett sted øker. Inntrykket av hva som er reformtankegangen vil derfor kunne bli feil. Derimot er utfordringene og målsettingene klart formulert. Redegjørelsen er på i alt 10 sider

Stoltenberg II sin regjeringserklæring er den svakeste på beskrivelsen av hvordan det er tenkt gjort det de går inn for. Det er videre et dokument hvor det sies hva de vil gjøre på mange politisk områder. Offentlig sektor generelt er viet et 2 siders kapittel i hele erklæringen. Sektorspesifikke tiltak er nevnt i andre kapittel. Hva de vil gjøre med offentlig sektor er mye mindre konkret enn hos de andre.

Reformprogrammene er det som det mest opp til virkeligheten av det tilgjengelige skriftlige materialet slik jeg oppfatter det. Hvis reformpolitikken hadde blitt annerledes enn det som blir skissert i redegjørelsen og regjeringserklæringen så vil mine konklusjoner med hensyn til om

de er like eller forskjellige bli feil. Men det jeg konkluderer med vil være basert på det som er tilgjengelig og da må beskrivelsen bli så korrekt som mulig.

Når det blir feil på det første trinnet så vil denne feilen kunne bli med i resten av undersøkelsen. Konkluderes det feil med hensyn til empirien så vil det og meget lett kunne bli feil i forklaringen på funnene. Dette vil da ødelegge for undersøkelsen. For selv om denne undersøkelsen er kvalitativ og dermed normalt sett skulle hatt høy grad av intern gyldighet (Jacobsen 2000: kap 6). Dermed så skulle det jeg kommer fram til være ganske lik virkeligheten.

Hvorfor velger jeg dokumentanalyse når det er utfordringer med den i forhold til undersøkelsen. Andre undersøkelsesopplegg ville kunne ha skapt andre problemer som ville ha innvirket på undersøkelsen og de ville også vært vanskelig å få til. Alternative metoder for datainnsamling som kunne vært aktuelle er det individuelle intervju og gruppeintervjuer. Begge metodene har ulemper som gjør de uaktuelle selv om de kan sies å ha visse fordeler i forhold til min undersøkelse og da særlig i forhold til dokumentanalysen. Den første ulempen er av praktisk art nemlig å få gjennomført det. Da dette forutsetter at de som det ville vært aktuelt å intervju er tilgjengelige. Videre så er det et problem ved bruk av intervju at jeg som intervjuer kan påvirke de som blir intervjuet. Dette vil da kunne påvirke de resultater som kommer fram (Jacobsen 2000: kap 6).

På en annen side ville bruk av intervjuer kunne fått fram hva som var regjeringenes reformtankegang. Dette er en av fordelene med et intervju (Jacobsen 2000: kap 6). Dette ville vært en fordel da alle de 4 regjeringene ville blitt undersøkt på det samme grunnlaget. Dette ville vært en fordel for først og fremst Bondevik I og Stoltenberg II. Det som uansett ville vært et problem er at materialet må analyseres og da vil det bli kunne bli begått de samme feil som i dokumentanalyse. Så en samlet vurdering gjør at det er mest fornuftig å velge dokumentanalyse.

En minusside ved valget av kvalitativ metode uansett er at den ikke er så god når det kommer til ekstern gyldighet (Jacobsen 2000: kap 6). Men andre ord det blir vanskelig for meg å kunne generalisere de funn jeg gjør til også å gjelde andre regjeringer. Dette er for meg ikke et stort problem da det å kunne generalisere funnene ikke er et mål med undersøkelsen.

Men på en annen side så vil det være mulig å utforme hypoteser som så senere kan testes basert på de funn jeg gjør.

Dette leder til den andre grunnen for valg av dokumentanalyse. Dokumentanalyse er særlig godt egnet til min undersøkelse da jeg ønsker å finne ut hva de enkelte regjeringer har for reformtankegang (Jacobsen 2000: kap 7). Det siden man må regne med at det står en samlet regjering bak programmet så vil det ikke være et problem som kunne oppstått med personlige intervjuer at de som intervjues kommer med sin oppfatning av hva som er regjeringens reformtankegang. Denne oppfatningen kan meget vel være forskjellig fra det som virkeligheten.

Dokumentene som skal benyttes er offentlige (Jacobsen 2000: kap 8). Denne type kilde har den fordel at den har som formål å skape et bestemt inntrykk av en situasjon og dette er det jeg ute etter i undersøkelsen.

Videre så er det snakk om en institusjonell kilde hvor det står en gruppe bak. Som nevnt er det da regjeringens tankegang som kommer til uttrykk. Og ikke en enkeltperson eller gruppe personer sin oppfatning som det ville vært under et intervju (Jacobsen 2000: kap 8). En enkeltpersons oppfatning av reformtankegangen vil nødvendigvis ikke være det samme som resten av regjeringen. Dette kunne skjedd hvis jeg hadde valgt intervju som datainnsamlingsmetode.

Et annet spørsmål er hvor gode de er. Dette må sees i sammenheng med hvor troverdig institusjonene som har utarbeidet materialet er (Jacobsen 2000: kap 8). Siden det er snakk om politiske partier er det lett å være kynisk og ikke stole på de i det hele tatt. Men siden regjeringer er avhengig av å få til resultater med tanke på å bli gjenvalgt er det mer sannsynlig at det skriftlige materialet faktisk gjenspeiler det som er reformtankegangen enn at de ikke gjør det. Dette dreier seg da til syvende og sist om min personlige oppfatning av kildenes troverdighet. Jeg anser kildene som pålitelige.

Kapittel 5 Drøfting av empirien mot teorien

Innledning

Dette kapittelet skal drøfte funnene i empirien opp mot det teoretiske materialet. Drøftingen skal munne ut i en konklusjon om hva som kan forklare funnene. Som vist var de 4 regjeringenes reformtankegang ganske lik når med hensyn til målsettinger. Mens det var større forskjeller når det gjaldt hvilke tiltak de ville ta i bruk.

I bunn og grunn var det her snakk om 2 mål som var felles for dem alle. Brukerorientering og en mer effektiv offentlig sektor. Det at de er så like når det gjelder hvilke mål de har satt seg var for meg litt overraskende. Jeg hadde på forhånd forventet at det ville være større forskjeller når det gjaldt valg av målsettinger. Dette fordi ulike regjeringer slik jeg ser det har ulike interesser å ivareta grunnet ulike politiske plattformer. De har blitt valgt av forskjellige velgere på forskjellige programmer. Derfor ville det vært naturlig at målsettingene hadde vært mer forskjellige. Når det gjelder valg av tiltak så er forskjellene større og det er her som nevnt også noen overraskelser. Det som er funnene når det gjelder valg av tiltak er følgende:

- Man ser en utviklingsretning i NPM-reformering fra Bondevik I til Bondevik II. Det er en utvikling med stadig mer NPM reformering i reformpolitikken, men med interessante nyanser mellom de ulike regjeringer. Stoltenberg I fremstod som mer lik Bondevik II enn Stoltenberg II. Bondevik I og II stod lengre fra hverandre enn de stod fra Stoltenberg I.
- Det skjer noe i overgangen mellom Bondevik II og Stoltenberg II regjeringene. I og med at en NPM orientert reformpolitikk avtar, og til dels erstattes av andre tiltak.

Funnene vil bli analysert i forhold til de 3 perspektivene for hvordan man kan se på offentlig sektor. Mine antagelser i forhold til det enkelte perspektiv er kort:

- **Instrumentelt:** Et instrumentelt forklaringssett vil vise til en klar sammenheng mellom ideologi og programinnhold - ergo vil vi få klare brudd mellom de ulike regjeringer.

- **Kulturelt:** Grunnet sterk grad av institusjonalisering i offentlig sektor vil reformpolitikken bli uten de store bruddene mellom de ulike regjeringene.
- **Myte:** Regjeringene og offentlig sektor i det tidsrommet det er snakk om vil kunne ha vært utsatt for de samme reformmytene og derfor vil likhetene dominere over forskjellene.

Det instrumentelle perspektivet

Valg av målsettinger hos 4 regjeringene var ganske like. I dette perspektivet er det regjeringen som utformer reformpolitikken. Det blir følgelig reformert i forhold til ideologi, og det ville være naturlig at valg av tiltak hos dem ville variere med ideologi.

I perioden Bondevik I til Bondevik II var det en utvikling med stadig mer NPM tiltak. Når det gjelder Bondevik I og II er forskjellene store, men Bondevik II representerer en videreføring og markert steg i markeds og valgfrihetsorientering. Her er det et klart ideologisk innspill. Dette kan skyldes selve regjeringssammensetningen som åpnet opp for en blåere politikk. Videre blir tendensen båret frem av en generell sterk tro på markedet i samfunnet /verdenssamfunnet. Bondevik I og II er mer like Stoltenberg I som ligger mellom de i reformiver.

Stoltenberg II skiller seg ut fra de andre ved at det er en utflatning i NPM da det er bare 1 nytt tiltak nemlig folkeavstemninger i reformpolitikken til denne regjeringen. Andelen tiltak som ikke kommer under NPM er større enn antall NPM tiltak. Det er mao snakk om et brudd med tidligere politikk. Dette gjør at ideologi må ha hatt betydning for utformingen av reformpolitikken. Antakelsen om brudd i reformpolitikken er således bekreftet for denne regjeringen. Ideologi må og slik jeg ser det ha hatt betydning i perioden Bondevik I til Bondevik II. Men da i form av en stadig sterkere NPM orientert forvaltningspolitikk. Reformtankegangen hos Stoltenberg I er klart forskjellig fra den i Stoltenberg II. Det må følgelig ha skjedd et skifte i ideologi.

Kerstin Sahlin Andersson (2002) har pekt på at NPM som reformtrend har tilpasset seg for å passe inn i en nasjonal sammenheng. Dette vil da også gjelde for Norges del slik jeg ser det. Kulturen i offentlig forvaltning og i det politiske systemet har nok over tid blitt influert av NPM tankegang. Det har dermed vært mulig og naturlig for de enkelte regjeringene å ta i bruk

NPM elementer uten de helt store problemene. Det som blir kopiert av reformtiltak er de reformtiltak som:

- vil innebære mindre endringer heller enn store
- er pakket inn så de lett kan transporteres
- er assosiert med de dominerende og dyrkede verdiene i et samfunn
- kan forbindes med suksess heller enn manglende suksess (Sahlin-Andersson 2002).

Disse forholdene er alle forhold som kan forklare hvorfor forvaltningen i perioden Bondevik I til Bondevik II tok i bruk mange NPM relaterte reformelementer. Det kan ha vært ønske å endre gjennom en gradvis, stadig sterkere utvikling. Det at de er pakket inn er noe som har gjort at de lett kan tas inn og i bruk. De 2 siste forholdene er forhold som mer hører inn under myteperspektivet enn det instrumentelle og blir derfor behandlet der. Den forskjellen som er mellom Stoltenberg II og de andre og særlig Stoltenberg I da den kan forventes å ligge nærmest Stoltenberg II kan forklares med.

- tidløse problem- tidstypiske løsninger, noen løsninger på et problem er tidstypiske og er de som da blir valgt når det skal reformeres (Røvik 1998: kap 6).

Det er ikke alt i en reform som blir kopiert direkte. Noen elementer vil kunne bli utelatt og andre igjen lagt til (Sahlin-Andersson 2002). Dette gjør sitt til at i større eller mindre grad like reformer er å finne i mange land. Videre at reformer som kommer utenfra kan bli tatt i bruk. Skiftet i innhold i reformpolitikk med Stoltenberg II i forhold til sine forgjengere (også iforhold til Stoltenberg I er klart). Stoltenberg II har 9 ulike NPM tiltak i sitt reformprogram og 10 som ikke er det. Hos de andre var det en klar overvekt av NPM tiltak. Stoltenberg I hadde en fordeling med 13 NPM tiltak og 3 som ikke var NPM.

I et instrumentelt perspektiv må forskjellen som er mellom dem bety at det har kommet til nye løsninger som erstatter NPM i stor grad. Videre må ideologi ha en betydning for reformpolitikken. Skifter som dette kan ikke forklares i de 2 andre perspektivene.

Reformpolitikken til Stoltenberg II er mindre markedsorientert og befinner seg lenger til venstre slik jeg oppfatter den enn de andre regjeringene. Den har blitt dratt til venstre av LO, SV og SP. Utviklingen som er fra Bondevik I til Bondevik II må også være et resultat av felles reformideologi men da i form av en annen dominerende ideologi sammenliknet med Stoltenberg II.

Fra Bondevik I til Bondevik II var det en utvikling med stadig mer NPM tiltak i reformpolitikken.

- Bondevik I var den første av regjeringene i undersøkelsen. Det er vanskelig å si om den er et brudd med fortiden, men den lanserer flere NPM inspirerte tiltak.
- Stoltenberg I videreførte de NPM tiltak Bondevik I ville ta i bruk og plussset på med flere nye. Ingen tiltak ble fjernet virker det som fra Bondevik I til Stoltenberg I.
- Bondevik II beholdt og politikken til forgjengeren og plussset på med 8 nye. Det var heller ikke her noe i reformpolitikken som tydet på at de ville fjerne noen tiltak. Dette er forhold som peker i retning at det i denne perioden har vært stor grad av enighet i reformpolitikken.

Bare med Stoltenberg II er det et eneste punkt hvor man vil skru tilbake på reformpolitikken og det er i forhold til konkurranseutsetting. Heller ikke her er det snakk om fjerne tiltaket helt, men bruken av det skal begrenses.

Forskjellen som var mellom de 4 regjeringene var nyanser som må tilskrives ideologi med Bondevik I som moderat med noen endringer uten den store ombyggingen av offentlig sektor. Stoltenberg I er managerialistisk med brukerorientering i høysetet. Bondevik II er managerialistisk med vektlegging av brukerorientering/valgfrihet og effektivisering og tar vesentlige steg i retning av markedsrettede løsninger. Stoltenberg II representerer en utflating i forhold til NPM og vil ta med borgerne og andre aktører i større grad enn tidligere. Med tanke på hvilke partier som utgjør de enkelte regjeringene så passer forskjellene som er godt med den ideologi det kan forventes at de står for. Ideologi må derfor ha hatt innflytelse og har det over politikken som blir valgt.

Stoltenberg IIs utflating kan ikke bare være et resultat av ulik ideologi, men og det faktum at den er den eneste flertallsregjeringen av de 4. Dette forholdet gjør at den står langt friere til å utforme reformpolitikken enn sine forgjengere. Det ideologiske skiftet har derfor lett kommet til uttrykk i reformpolitikken. Hadde det samme vært tilfelle med Stoltenberg II så ville utflatningen kanskje ha vært mindre markant.

Fra Bondevik I-II en klar forsterking av en NPM orientert forvaltningspolitikk. Skifte av regjeringer har ikke representert noe brudd, men heller en videreføring og forsterking av reformideologien hentet fra NPM.

Stoltenberg II representerer derimot et ideologisk skifte. Som gir seg et klart uttrykk i i at reformideologien endres. Dog skal en merke seg at den bare på enkelte områder representerer et klart brudd, reversering av foregående reformtendenser.

Det kulturelle

Med den likheten det var i perioden fra Bondevik I – Stoltenberg I - Bondevik II ville det vært naturlig å se på dette perspektivet som et med sterk forklaringskraft. Mangelen på brudd passer inn i et kulturelt perspektiv. Overgangen fra Bondevik II til Stoltenberg II er øyensynlig det eneste som ikke kan forklares på en logisk måte med bakgrunn i dette perspektivet.

Den store likheten i valg av tiltak og mangelen på klare brudd fram til og med Bondevik II er det som gjør at dette perspektivet ved første øyekast har forklaringskraft. Siden det i dette perspektivet ligger til grunn en handlingslogikk basert på hva som er oppfattet som det rette å gjøre, vil reformpolitikken i større eller mindre være grad basert på dette og ikke nødvendigvis hva som er rasjonelt. Det å reformere etter NPM har således i denne perioden vært oppfattet som det rette å gjøre.

Kulturen er noe som tar tid å endre og dette er det som gjør at det vil være likhet mellom ulike regjeringers reformpolitikk. De verdiene som da har vært de dominerende i forvaltningen i perioden fram til og med Bondevik II må hvis denne tilnærmingen skal ha forklaringskraft ha vært åpne for NPM orienterte reformtiltak i ganske stor grad. Bruddet med Stoltenberg II er vanskelig å si er forenlig med kulturperspektivet da det å endre på kulturen er vanskelig og tar tid. Målsettingene til de 4 regjeringene var klare og dette er noe som ikke alltid er tilfelle når det gjelder målsettingene i det kulturelle perspektivet.

Det at det tar tid å endre på kulturen gjør at det blir lagt begrensninger på hva som kan gjøres av reformer. De store sprellene i reformpolitikken er da ikke mulig. Den ville blitt bremsset opp. Det som taler imot at kulturen har fungert bremsende på reformpolitikken er den nevnte utviklingen. Bondevik I starter litt forsiktig opp med reformpolitikken og Stoltenberg I og deretter Bondevik II følger på med stadig mer NPM orienterte tiltak. Det bremses ikke opp i

denne perioden og dette er da noe som ville vært å forvente i dette perspektivet. Dette er et forhold som taler imot at kultur kan ha hatt noen stor betydning for reformpolitikken. Det andre som taler imot kulturen har hatt betydning er at det vanskelig å tenke seg at tiltakene som de enkelte regjeringer og da kanskje spesielt Bondevik II ville ta i bruk har oppstått internt i offentlig sektor. Dette er de 2 forhold som til sammen gjør at det kulturelle i liten grad om enn noen kan sies å ha hatt betydning.

Offentlig sektor har i liten grad fungert som den bremse man kunne ha forventet på de 4 regjeringenes reformpolitikk. Dette med bakgrunn i det som empirien viser. Utviklingen fra Bondevik I til Bondevik II var jevn og med økende innslag av NPM ble mer radikal under Bondevik II, som tok i bruk flere slik jeg ser det flere radikale tiltak. Dette er forhold som passer dårlig inn i et kulturelt perspektiv som man må regne med ville fungere som en bremse på reformeringsiveren. Hadde kulturen fungert bremsende så ville Bondevik I og II og Stoltenberg I vært mer like hverandre. Alle vil nok da vært mer på nivå som Bondevik I eller kanskje enda mer forsiktige når det gjelder reformering.

Ingen reformeringstiltak med unntak av konkurranseutsetting ble det skrudd tilbake på. Hadde det vært motstand mot konkurranseutsetting i offentlig sektor og det hadde vært mulighet for offentlig sektor å utøve press for å skru tilbake på tiltak de er imot så ville det kunne vært mer av dette.

Overgangen til Stoltenberg II passer overhode ikke inn i et kulturelt perspektiv. Endringen er for stor til at den kan passe inn i kulturelt perspektiv.

Offentlig sektor fremstår mer som et lydig redskap for iverksettelse av reformpolitikken. Den er underordnet det ideologiske og dermed det instrumentelle.

Myte

Mytene for hvordan offentlig sektor skal se ut vil skiftes over tid. Mytene som har dannet grunnlaget for NPM inspirert reformering har ikke oppstått bare i Norge.

De har blitt spredt over store deler av verden og en viktig bidragsyter i dette arbeidet har vært PUMA (Public Management Service og Public Management Committee) som er en OECD organisasjon. PUMA har samlet inn informasjon om det enkelte lands reformer, sammenlignet disse og publisert denne informasjonen. Bak NPM-myten så lå det en tanke om å bedre

måten offentlig sektor ble drevet på gjennom en vektlegging av en rekke tiltak, som godt kan illustreres som det Øgård (2005) legger i NPM begrepet og som OECD legger i det. Her er det en tro på det å lede, mer lydhørhet overfor brukerne av offentlige tjenester, desentralisering (Boivard & Löffler 2003. kap 1)

Valg av tiltak var mer preget av likhet enn forskjeller i perioden Bondevik I til Bondevik II. Dette er noe som gir støtte til myteperspektivet da antakelsen i stor grad er bekreftet for denne perioden. Overgangen til Stoltenberg II er her mulig å forklare som et skifte i myte for offentlig sektor. NPM har blitt utfordret av nye myter for offentlig sektor. Det som var nytt under Stoltenberg II var det å trekke frivillige organisasjoner og borgerne med i større grad enn tidligere. NPM inspirert reformering har ikke vist seg å være uten problemer. Dette kan da ha gjort det mindre aktuelt med en NPM inspirert reformpolitikk i tillegg til at nye utfordringer har oppstått som ikke har kunnet bli møtt med NPM.

Svakheter med NPM har for New Zealands del, som har hatt en langt mer omfattende NPM inspirert reformering enn Norge, vært uforutsette konsekvenser og sammenhengen mellom output og outcome (Mathseon og Kwon 2003). Dette er forhold som kan forklare det som skjedde i reformpolitikken ved overgangen til Stoltenberg II. Svakheterne ved NPM har blitt kjent og dette har da gjort at tiltroen til de har fått en knekk som har medført et skifte i hva mytene er.

Fokuset er her rettet mot omgivelsene og reformpolitikken er et resultat av ytre press. Offentlig sektor er i myteperspektivet avhengig av legitimitet fra omgivelsene. Det reformeres ikke ut i fra ideologi eller hva som er oppfattet som rett å gjøre. Men hva som gir den nødvendige legitimitet.

Sahlin-Andersson (2002) hadde som tidligere skrevet 4 punkter for hvordan reformideer spres og av disse så er det 2 som er relatert til omgivelsene.

- er assosiert med de dominerende og dyrkede verdiene i et samfunn
- kan forbindes med suksess heller enn manglende suksess

Det første punktet vil da i denne undersøkelsen være at de verdier som dominerer i et samfunn i en tidsperiode har vært verdier som gjør at NPM relaterte reformer er de som blir valgt også når det er flere alternativ tilgjengelig. Når da verdiene i et samfunn endrer seg, så vil også hva som er mytene for offentlig sektor når det gjelder målsettinger og valg av reformtiltak kunne

endre seg. Empirien viste en likhet og utvikling i perioden Bondevik I til Bondevik II med en utflatning med Stoltenberg II. Dette vil da godt kunne være et resultat av endring i myter for hvordan offentlig sektor skal være. For en regjering vil det nok være ønskelig å kunne assosieres med de dominerende og dyrkede verdier i et samfunn.

Det andre punktet vil være mer det at offentlig sektor for å ha den nødvendige legitimitet må framstå med suksess heller enn mangel på suksess. Omgivelsene vil kunne sammenligne offentlig sektor i et land med et annet og se hva som er bra og dårlig med de forskjellige landene. Det blir dermed krav til hvordan offentlig sektor skal se ute som offentlig sektor må tilpasse seg. Krav fra omgivelsene har nok hatt en betydning for utformingen av reformpolitikken.

Begge punktene vil være med på å utforme reformpolitikken til den enkelte regjering. De må for å kunne bli gjenvalgt ha vært assosiert med dominerende og dyrkede verdier og vise til suksess i politikken. I perioden Bondevik I til Bondevik II må verdier som har vært forbundet med NPM ha vært de dominerende og dyrkede i samfunnet. Empirien viste at NPM dominerte reformpolitikken i denne perioden. Nye verdier har kommet til under Stoltenberg II og supplert eller erstattet disse verdiene. Disse nye verdiene kan ha kommet som et resultat av mangel på suksess for NPM og derfor har det vært nødvendig med noe nytt som kan vise til suksess.

Det at reformpolitikken like gjerne er et resultat i større eller mindre grad av press fra omgivelsene heller enn ideologi eller internt i offentlig sektor kan støttes opp av Røvik (1998) gir som grunner til adoptering.

- Forestillinger om organisatoriske folkesykdommer: Det vil kunne være så enkelt som om at en organisasjon som offentlig sektor aldri vil bli 100 % bra. Det vil alltid være rom for forbedringer, derfor så reformerer man. Offentlig sektor kan ha vært oppfattet som for lite brukerrettet og effektiv i perioden det er snakk om.
- Tidssignaler og problemkonstruksjon: Tiden man befinner seg i vil gjøre at bestemte signaler vil bli lyttet til. Nittiårene var en tid hvor det å ha fokus på brukerne var sentralt (Røvik 1998. kap 6).

Målsettingen om mer brukerfokusering passer godt med det siste punktet og støtter opp om at mytaperspektivet har hatt betydning (Røvik 1998. kap 6). Fokus på brukerne har vært

gjeldende fram til og med Stoltenberg II. Det er tiltak som har blitt endret. I myteperspektivet fungerer målsettinger som symboler og visjoner for organisasjonen både innad og utad. De brukes for å vise at man er moderne (Christensen, Læg Reid, Roness & Røvik: 2004, Kap 4).

Dette perspektivet forklarer slik jeg ser de empiriske funnene godt. Både perioden Bondevik I til Bondevik II og overgangen til Stoltenberg II forklares. Men det kan ikke stå alene som forklaring. Det står sammen med det instrumentelle og utfyller det. Mytene har passet sammen med ideologi.

Konklusjon

De 3 perspektivene kan som vist forklare de forskjellige funnene i empirien med forskjellig styrke. Det kulturelle perspektivet har hatt liten betydning om enn noen betydning for utformingen av reformpolitikken slik jeg ser det. Offentlig sektor har vært et lydig redskap for de ulike regjeringene heller enn en bremsekloss for reformering. Det instrumentelle og myteperspektivet er de 2 perspektivene som har hatt betydning for reformpolitikken. Sammen har de kunnet forklare funnene på en god måte.

Instrument og myte har vært samstemte både i perioden Bondevik til Bondevik II og ved overgangen til Stoltenberg II. De har virket sammen i utformingen av reformpolitikken. Dette har gjort det mulig med den reformpolitikken som har vært ført.

Fram til og med Bondevik II så har troen på NPM inspirert reformering vært dominerende. Mytene har diktert hva som er den rette reformeringspolitikk. Det har vært en bred politisk enighet om dette og nyansene som er mellom de 3 regjeringene i periodene Bondevik I til Bondevik II er relativt små. Den brede enigheten har gjort at det ikke har vært brudd mellom regjeringene i reformpolitikk i den aktuelle perioden. Her har det nok og hatt en betydning av at det var en situasjon med mindretallsregjeringer og dette har gjort at alle de 3 regjeringene ikke har kunnet utforme reformpolitikken helt fritt. Dessuten så har sammensetting av de hatt en betydning. Bondevik I var sammensatt av SP, V og KRF. Bondevik II av H, V og KRF og dermed så har Bondevik på grunn av forskjellen i sammensetting ført en blåere politikk enn Bondevik I.

Stoltenberg II markerte et skille i reformpolitikken. Den står lengre til venstre på den politiske skalaen enn det Stoltenberg I gjorde. Ideologisk sett er bruddet sterkt og dette har gjort at

reformpolitikken har blitt endret. Skiftet er et resultat av mobilisering på venstresiden med SV, SP og LO som har dratt Stoltenberg II til venstre. Dette har gjort at reformpolitikken ikke har vært så åpen for de mer markedsorienterte løsningene.

Det som er tilgjengelig av myter for hvordan offentlig sektor skal se ut må også ha endret seg for at reformpolitikken skal kunne endres. Mytene som gav støtte til NPM inspirert reformering hadde skiftet og/eller blitt supplert med nye når Stoltenberg II overtok. Dette gjorde lettere å få til et skifte. Hadde NPM fortsatt hatt vind i seilene så ville det å få til et skifte nok vært vanskeligere. Stoltenberg II ville da kunne ha vært annerledes enn det den faktisk var med en reformpolitikk mer i tråd med NPM.

Kapittel 6 tilbakeblikk og veien videre

Innledning

Dette kapitlet er et tilbakeblikkskapittel/oppsummering av hele undersøkelsen. Utover det å oppsummere vil det her være en fremlegging av hvordan jeg seg på muligheten en regjering har til å drive en aktiv reformpolitikk basert på det som undersøkelsen viste.

Tilbakeblikk

Empirien

I denne undersøkelsen har jeg undersøkt 4 ulike regjeringers reformpolitikk for offentlig sektor. Hensikten har vært å finne ut om det var likheter eller forskjeller i reformpolitikken. Dette gjør at oppgaven ikke bare blir beskrivende men også forklarende.

Regjeringene som ble sammenlignet var Bondevik I, Stoltenberg I, Bondevik II og Stoltenberg II. Disse var valgt ut fordi:

- De er forskjellige i sammensetting og derfor var det grunn til å forvente at de ville være forskjellige.
- De har styrt og styrer i et tidsrom som er de 10 siste årene.

De 4 regjeringers reformpolitikk ble gjennomgått i kapittel 2 for til slutt å bli sammenlignet. Her var det overraskelser i funnene som jeg ikke helt hadde regnet med på forhånd.

For å lettere å kunne sammenligne reformpolitikken med ulik oppbygging av det skriftlige materialet brukte jeg 3 tabeller med hver sin bolk av ulike NPM tiltak som jeg hentet fra Øgård (2005) og en restkategori. Jeg valgte å sammenligne ved hjelp av NPM da dette er det som har vært den dominerende reformtrenden for offentlig sektor de senere år og derfor aktuell som reformeringsstrategi. Dette ble bekreftet av empirien. Videre er NPM en innholdsrik samlebetegnelse for reformering. Dermed var mulig å få sammenlignet de mange ulike reformtiltak i ulikt materiale på en grei måte.

Det empiriske materialet viste følgende funn:

- Det var 2 dominerende hovedmålsettinger for de 4 regjeringene. Disse var: mer brukerfokusering og mer effektiv offentlig forvaltning.
- Fram til og med Bondevik II så viste empirien en klar utvikling med stadig flere NPM inspirerte tiltak i reformpolitikken.
- Når Stoltenberg II overtar for Bondevik II så skjedde det noe i reformpolitikken, som gjør at den skiller seg ut fra de andre. En utflating når det gjelder NPM inspirerte reformtiltak er det som observeres, og reformpolitikken inneholder flere tiltak som er ikke-NPM enn det som er. Når det gjelder NPM så er Stoltenberg II mer på nivå med Bondevik I.
- Det er ikke noe i reformpolitikken som tyder på at regjeringene har villet fjerne reformtiltak som forgjengeren ville ta i bruk. Det eneste unntaket her er at Stoltenberg II ville begrense konkurranseutsetting men ikke fjerne det helt.

Teorier til forklaring

Valg av teorier til å forklare de empiriske funnene var et viktig punkt for undersøkelsen.

Her var valgene 3 forskjellige organisasjonsteorier for offentlig sektor.

Disse 3 perspektivene har ulik tilnærming og forklaringer på hvordan offentlig sektor fungerer. Dermed også hva som gjør at det gjennomføres reformer. Reformpolitikken blir selvsagt påvirket av dette og derfor kunne de 3 perspektivene gi forskjellige svar på reformpolitikken.

Det som her ble slått fast var at det kulturelle perspektivet har hatt liten om enn noen form betydning når det gjelder reformpolitikken for de 4 regjeringene. Forskjellene som var mellom regjeringene passet ikke inn i et kulturelt perspektiv. Offentlig sektor ble det konkludert med har vært et lydig instrument for de ulike regjeringene.

Det er instrument og myte som har størst forklaringskraft i forhold til utformingen av reformpolitikken.

Regjeringers muligheter til en aktiv reformpolitikk

Når det gjelder mulighetene en regjering har til å drive en aktiv reformering av offentlig sektor må det på bakgrunn av denne undersøkelsen sies at mulighetene er svært gode når det

gjelder å få den vedtatte politikken satt ut i live. Offentlig sektor/forvaltningen fremstod ikke som noen hindring for reformering blir det slått fast i undersøkelsen.

Den har vært et lydig instrument for regjeringene og har iverksatt den vedtatte forvaltningspolitikken. Offentlig sektor vil det nok derfor ikke være nødvendig å ta hensyn til for en regjering. Men det er uvisst om dette vil gjelde en mer omfattende og radikal reformering enn det undersøkelsen viste. Holdes reformpolitikken innenfor det som var omfanget i undersøkelsen så er mulighetene svært gode.

Den reformpolitikken som blir iverksatt er nødvendigvis ikke den en regjering ønsker i utgangspunktet. Det å få en bestemt vedtatt og akseptert av omgivelsene er avhengig av flere forhold som vil begrense.

Det som klart vil begrense og i større eller mindre grad kunne styre hvordan reformpolitikken blir utformet er da andre forhold, som er:

- Flertalls- eller mindretallsregjeringer.
- Ideologisk enighet på tvers av partiene når det gjelder reformering.
- De dominerende mytene i samfunnet.

De 2 første er det naturlig å forklare under ett da de dreier om muligheten for å få vedtatt politikken.

En flertallsregjering står langt friere til å utforme reformpolitikken enn det en mindretallsregjering vil gjøre. Er det en situasjon med skarpe ideologiske skillelinjer mellom de politiske partiene når det gjelder reformpolitikk så vil en flertallsregjering lett kunne føre den politikk den selv vil.

Er det derimot en mindretallsregjering vil det være nødvendig med kompromisser i reformpolitikken og dette vil da gjøre den mindre ideologisk basert. Dette forholdet er viktig og setter klare begrensninger på reformpolitikken. Flertalls- eller mindretallsregjeringer vil virke sammen med graden av ideologisk uenighet..

Er det bred enighet om hvordan det skal reformeres vil det ikke ha så stor betydning om det er en mindretallsregjering slik jeg ser det. Er det derimot uenighet så vil en mindretallsregjering stille svakere til å få gjennom sin reformpolitikk i forhold til Stortinget.

De dominerende mytene i samfunnet vil og begrense hva som er mulig når det gjelder reformering. En regjering vil måtte ha støtte for sin reformpolitikk ikke bare fra Stortingets

side. Vel så viktig vil det være å ha støtte fra omgivelsene. Har en regjering ønske om gjenvalg må den reformpolitikken ikke være i strid med de rådende myter for hvordan offentlig sektor skal være. Blir reformpolitikken oppfattet som å være i strid med det som omgivelsene, flertallet av velgerne, ønsker og her under forutsetning at det er en viktig sak for mange nok velgere vil en regjering kunne risikere å ikke bli gjenvalgt.

Det er dermed nødvendig for en regjering for å kunne drive en aktiv reformpolitikk å ikke føre en politikk som kommer i konflikt med de rådende mytene for offentlig sektor.

Det er ikke bare regjeringer som må tenke på gjenvalg, men og de andre partiene på stortinget. Er reformering av offentlig sektor en viktig sak for omgivelsene så vil det kunne tenkes at en mindretallsregjering vil kunne drive en aktiv reformpolitikk selv om det er ideologisk uenighet om den.

En regjerings reformpolitikk blir derfor begrenset av styrken i forhold til Stortinget og graden av enighet med Stortinget og av krav fra omgivelsene.

Litteraturliste

Bøker

Henning Bang (1988): <<Organisasjonskultur>>. Oslo. Tano (3.utgave 1995)

Morten Øgård (2005) New Public Managemement- fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenarten. I Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red) (2005). << DET KOMMUNALE LABORATORIUM, Teoretiske perseptiver på local politick og organisering>> Bergen. Fagbokforlaget

Alex Matheson og Hae-Song Kwon. Public Management in flux: trends and differences across OECD countries. I Bovaird Tony and Löffler Elke. (2004): << PUBLIC MANAGEMENT AND GOVERNANCE>>,Padstow, Cornwall. TJ International

Bovaird Tony and Löffler Elke. (2004): << PUBLIC MANAGEMENT AND GOVERNANCE>>,Padstow, Cornwall. TJ International

KERSTIN SAHLIN-ANDERSSON (2002). National, International and Transnational Constructions of New Public Management. I Christensen Tom og Læg Reid Per (2002): << NEW PUBLIC MANAGEMENT. The transformation of ideas and practice>>. Hampshire, England. Ashgate Publishing Limited

Tom Christensen, Per Læg Reid, Paul G Roness og Kjell Arne Røvik (2004): << Organisasjonsteori for offentlig sector>>. Oslo. Universitetsforlaget

Dag Ingvar Jacobsen (2000): << Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode>>. Kristiansand S. Høyskoleforlaget

Rønning Rolf (1996): <<Vårt politiske Norge, En innføring i stats- og kommunalkunnskap>>. Bergen. Fagbokforlaget (3. utgave 2002)

Røvik Kjell Arne (1998): <<Moderne organisasjoner, Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet>>. Bergen. Fagbokforlaget

Offentlige dokumenter

Bondevik I

Arbeids og administrasjonsdepartementet (1999): <<Offentlig sektor – et spørsmål om tillit>>: http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-I/Arbeids--og-administrasjonsdepartementet/262179/262815/offentlig_sektor_-_et_sporsmal_om.html?id=263178

Stoltenberg I

Arbeids og administrasjonsdepartementet (2001): <<SKRITT PÅ VEIEN, Program for fornyelse av offentlig sektor>>.

http://www.regjeringen.no/upload/kilde/aad/red/2001/0025/ddd/pdfv/129021-program_for_fornyelse.pdf

Bondevik II

MODERNISERINGSDEPARTEMENTET (2005): <<MODERNISERING FOR VELFERD, Regjeringens handlingsplan for modernisering 2005-2009>>. Oslo. Akademika

Stoltenberg II

Plattform for regjeringssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09:

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/smk/rap/2005/0001/ddd/pdfv/260512-regjeringsplattform.pdf>