

Offentlig forvaltning 5. semester– Statskundskab

Aarhus Universitet

Indholdsfortegnelse

UGE 1: POLITIK OG FORVALTNING	2
U1: GRØN & SALOMONSEN (2016)	2
UGE 2: STATEN: STYRING OG KOORDINATION	4
U2: KUN PENSUM I GRUNDBOG	4
UGE 3: KOMMUNER, REGIONER OG EU.....	4
U3: BÆKGAARD (2013)	4
UGE 4: PRINCIPAL-AGENT TEORI OG DELEGATION	6
U4: MILLER (2005)	6
U4: McCUBBINS & SCHWARTZ (1984).....	11
U4: SERRITZLEW (2009)	13
U4: BLOM-HANSEN (2013).....	15
UGE 5: ORGANISATIONSTEORI I: OVERBLIK OG FORMEL STRUKTUR.....	16
U5: DOUMA & SCHREUDER (2004)	16
U5: JACOBSEN & THORSVIK (2014) KAP. 3	18
U5: JACOBSEN & THORSVIK (2014) KAP. 6	24
U5: CHRISTENSEN & MORTENSEN (2017).....	27
U6: CHRISTENSEN & MORTENSEN (2016).....	29
U6: JONES & WORKMAN (2006)	30
U6: GREVE (2003)	32
U6: JACOBSEN & THORSVIK (2014). KAP. 6	36
UGE 7: STYRINGSRATIONALER: NEW PUBLIC MANAGEMENT OG PERFORMANCE MANAGEMENT	40
U7: ANDERSEN, GREVE, KLAUSEN & TORFING (2017)	40
U7: CHRISTENSEN (2010)	45
U7: NIELSEN (2013)	46
U7: HOOD (2012)	48
UGE 8: REFORMER AF DEN OFFENTLIGE FORVALTNING	51
U8: MARCH & OLSEN (1983)	51
U8: YESILKAGIT & CHRISTENSEN (2010)	54
U8: HOLMGREN (2018).....	57
UGE 9: OFFENTLIGT ANSATTE: LEDELSE OG MOTIVATION	58
U9: LIPSKY (1980).....	59
U9: ANDERSEN, JENSEN & KJELDSSEN (FORTHCOMING 2020)	60
UGE 10: IMPLEMENTERING.....	65
U10: WINTER & NIELSEN (2008)	65
U10: ANDERSEN & GUUL (2019)	66
UGE 11: BUDGETTEORIER OG BUDGETSTRATEGIER.....	68
U11: CHRISTENSEN & MORTENSEN (2016) -	68

Begreber:

Forvaltningsmodellen (sektormodellen) - Foruden borgmesteren består den øverste administrative ledelse af kommunaldirektøren og en række forvaltningschefer. Den kommunale forvaltning er organiseret traditionelt hierarkisk med en kommunaldirektør som øverste embedsmand. Forvaltningscheferne har ansvaret for den daglige drift af forvaltningen på hvert deres sagsområde, foruden at de sidder i den administrative topledelse med kommunaldirektøren → kamp om ressourcerne og manglende koordination (sektorisering/silotænkning).

Direktionsmodellen - I modsætning til sektormodellen indgår forvaltningscheferne IKKE i den øverste administrative ledelse, som derimod udgøres af kommunaldirektøren og en række direktører uden dagligt driftsansvar for et forvaltningsområde → ingen sektortilknytning og dermed højere sandsynlighed for vellykket koordination

Se kap. 5 i grundbogen for mere om disse

Mekanismer/teoretiske argumenter:

I organisationslitteraturen argumenteres der for, at den formelle organisation kan have betydning for 1) *aktørernes rolle* og 2) *aktørernes relative muligheder* for at forfølge deres præferencer i organisationen

Organisationsstrukturen fastlægger de enkelte aktørers roller. Såfremt aktørerne er loyale mod disse roller frem for deres præferencer, kan den formelle organisationsstruktur have indflydelse, uanset om aktørerne har enslydende eller divergerende præferencer. Forventningen er således, at aktørernes adfærd er knyttet til deres specifikke institutionelle positioner (s. 161).

Organisationen kan have betydning, såfremt nogle organisationsformer giver embedsmændene – eller nogle af embedsmændene – systematisk bedre muligheder for at fastsætte dagsordenen i forhold til politikerne end andre (ibid.)

Forskel på administrative modeller i danske kommuner: “Hvor forvaltningsmodellen har fokus på, at medlemmerne af det administrative lederskab (på nær kommunaldirektøren) har en organisatorisk tilknytning til et kommunalt sektorområde, er hovedideen i direktionsmodellen at sikre helhed og koordination på tværs af de kommunale forvaltningsområder. Fagforvaltningschefer indgår derfor ikke i den øverste administrative ledelse. I stedet består denne af en række direktører uden dagligt driftsansvar for en forvaltning” (s. 163).

Metode:

- Den uafhængige variabel: Præferencerne er målt ved hjælp af et elektronisk spørgeskema sendt til samtlige kommunalpolitikere i 94 ud af de 98 danske kommuner i februar/ marts 2008. 1348 skemaer blev besvaret, hvilket gav en svarprocent på 57. Respondenterne blev blandt andet spurgt om, hvorvidt de i 2008, sammenlignet med 2007, foretrak at bruge meget færre, færre, det samme, flere eller mange flere ressourcer på en række forskellige politikområder. For hver respondent blev udgiftspræferencerne afdækket på seks områder, nemlig skoleområdet, børneoplysningsområdet, kultur- og fritidsområdet, ældreområdet, vejområdet og biblioteksområdet.

Den afhængige variabel: Den procentvise forskel mellem det faktiske udgiftsniveau i 2008 og det budgetterede udgiftsniveau i 2007 på hvert af de seks politikområder.

penge vil blive efterladt ved bordet. For at pånå et mere effektivt outcome kræver det god dialog mellem principalen og agenten.

Medlemmer af kongressen og af forvaltningen har ofte deres position i lang tid → man må antage, at de har en interesse i at have en gensidig fordelagtig forhandling (s.218).

Altså: Det er en fordel, hvis begge parter er villige til at være mere samarbejdsvillige.

Principal-agency theory reformulated: Credible commitment problems (s.218).

Credible Commitment: The Principal's Other Problem (s.218)

2 år inden Cuba-krisen, var Schelling optaget af at gøre atomafskrækkelsen troværdig. Sovjet Unionen kunne enten invadere Europa eller ej → USA kunne gøre brug af atom våben eller ej. Men hvis USA gjorde brug af atom våben, ville det være det værste udfald for USA. På baggrund af dette, kunne Sovjet Unionen selv konkludere, at USA ikke ville ende med at gøre brug af atom våben.

Schiellings løsning på dette:

→ En agent må have helt andre præferencer end principalen. I dette tilfælde, skulle agenten altså være villig til rent faktisk at gøre brug af atomvåben.

→ Agenten skal være helt uden påvirkning af principalen. Agenten skal være helt uden kontrol fra principalen.

The Principal's Moral Hazard (s.220)

Et spil mellem investor og en "ruler".

1. The investor can either take her gold out of her mattress and invest it in the ruler's economy or not. If not, the normalized payoff to each is \$1. If she does invest it, the investment generates \$10 worth of benefit.
2. The ruler can either steal the \$10, leaving the investor with nothing, or tax the investor \$5, leaving the investor with \$5.
3. In the backward-induction equilibrium of the game, the investor, anticipating that the ruler will choose \$10 over \$5, leaves her gold in her mattress, and both are worse off than if the ruler could be counted on to constrain his self-interest.

Det er "the rulers" egeninteresser, der er en form for moral hazard. En løsning er derfor delegation. Det kan være, at the ruler hyrer en agent. Det vil tilskynde investoren til at lave en investering, men kun hvis investoren tror på, at agenten vil trodse the rulers bedste interesse. Troværdighed til the ruler opstår altså i form af agenten ikke agerer på vegne af the rulers interesser (s.221).

På side 221 og 222 er der flere eksempler med banker og dette aspekt.

Altså fra et troværdigheds perspektiv, er tabet af kontrol i at have flere principaler ikke et effektivitetstab, som det tidligere er blevet argumenteret for (s.222).

Kiewiet & McCubbins (1991) starter med at studere "collective action dilemmas" i politik. De giver et bud på en principal-agent model, hvor principalens moral hazard er det vigtigste problem at løse. Alt andet lige, vil politikere gerne stemme på en måde, så de maximerer chancen for, at de bliver valgt ind i deres kreds igen. Det kan dog give kaos, da det kan være svært at koordinere. Hvis nogle så tager det "hårde arbejde" og skaber en koalition, vil de enkelte politikere ikke kunne få credit for lovgivningen. Parti koalitioner vil ikke kunne konkurrere effektivt uden at begrænse deres egne medlemmer.

- 2) Man kan samle alle opgaver knyttet til produktionen af et produkt i samme enhed
→ f.eks. produktionen et Tv-program.
- 3) Man kan samle opgaver efter hvilket geografisk område de henvender sig til. → f.eks. virksomhed der opretter en afdeling for Asien. (s. 69)
- Modsat af funktionsbaseret inddeling, da forskellige opgaver her samles under enheder som gruppe, produkt eller geografi.
- **Fordele:** 1) større nærhed og fokus på marked, 2) mere helhedspræget produkt eller kundetænkning, da alle opgaver er samlet. (s. 70)
- **Ulemper:** 1) minus stordriftsfordele, 2) fare for dobbeltarbejde, 3) minus udvikling af spidskompetencer. (s. 70)

OBS. Kan være forskellige gruppeinddelinger på forskellige organisatoriske niveauer (s. 70)

Matricestruktur:

- Matricestruktur er en måde at sammenkoble den funktionsbaserede og den markedsbaserede inddeling. (s. 70)
 - o Matricestruktur kaldes også to-dimensionel struktur (s. 71)
- Matricestrukturen gør, at man kan have to ligestillede overordnede, da man ud fra den funktionsbaserede har samlet ensartede opgaver (produktion, indkøb osv) men samtidig også har inddelt disse i særskilte enheder efter produkter (produktion af puder, madresser osv). (s. 70-71)
- Det afgørende ved modellen er, at der er en leder, der kan træffe den endelige beslutning. I de tilfælde hvor lederne er uenige kan man enten nå frem til et kompromis eller tage beslutningen længere op i hierarkiet (s. 71)
- **Fordele:** 1) specialisering både ift. produktion og produkt, 2) stor fleksibilitet i udnyttelsen af ressourcer, 3) kan møde tosidige brugerkrav (billigt og tilpasset brugerpræferencer) (s. 71)
- **Ulemper:** 1) Delt ledelsesstruktur skaber let modsatrettet pres, loyalitetsproblemer og forvirring blandt medarbejdere, 2) store krav til medarbejderens vilje og evne til at samarbejde og 3) opstår let konflikter. (s. 71-72)
- **Empirisk:** meget forskning viser, at det er svært at få matricestrukturen til at fungere godt i praksis → meget kompleks koordinering. (s. 72)

Koordinering:

- Kan være nødvendigt at oprette formelle strukturelle ordninger for koordinering, når opgaver opdeles i mindre arbejdsoperationer (s. 72)
 - o Behovet for koordinering vokser i takt med den **horisontale differentiering:** Jo flere specialister, kontorer og afdelinger der er, desto større er behovet for koordination (s. 72)
 - Koordinering kan ses som prisen på specialiseringsgevinsten som den horisontale differentiering giver. (s. 72)

Der findes 7 måder at koordinere på:

- 1) **Gensidig tilpasning baseret på nærhed og overskuelighed (s. 73)**
 - a. Gensidig tilpasning: simpel form for koordinering, hvor mennesker automatisk tilpasser sig hinanden - fungerer når man er få personer.
- 2) **Direkte ordre: (s. 73-74)**
 - a. Koordinering via formelt hierarki, som kan give direkte ordre nedad.

Den implicitte indikatormodel: Bryan D. Jones supplerer teorien med sin implicitte indikatormodel, som ekspliciterer forskellen på den rationelle og begrænsede rationelle beslutningstager. En rationel beslutningstager ville konstruere indikatorer til at overvåge og vurdere sine omgivelser. Nogle ville pege i en retning, andre i en anden, og det ville være op til beslutningstageren at afveje konsekvenserne af beslutningerne for at træffe den bedst mulige beslutning (s. 67).

Det serielle skift (Jones, 1994) er mest udbredt i toppen af det administrative system og blandt politiske beslutningstagere, fordi det er her mængden af information er størst. Serielle skift skaber til tendens til at beslutningstagere træffer beslutninger i klumper, hvor man løser et eller få problemer ad gangen, og de er ofte impulsive og pludselige fordi opmærksomheden skifter.

Disproportional respons: En implikation af begrænset rationel beslutningstagning, er over- og underreaktioner på signaler fra omgivelserne. Dette sker, fordi man baserer sine beslutninger på en "godt nok"-logik, så der vil være en masse problemer man ignorerer, og når opmærksomheden så skifter til det område, vil man lægge disproportional stor vægt på de problemer der tidligere blev ignoreret (s. 71).

Figur: Disproportional respons

Hvad viser resultaterne? Hvor stærkt belæg er der for konklusionerne?

Hvad er de videre implikationer af tekstens konklusioner? Hvordan passer de med andre tekster i seminaret?

Evt. kritik:

U6: Jones & Workman (2006)

Jones, Boushey & Workman (2006). "Behavioral Rationality and the Policy Processes: Toward a New Theory of Organizational Information Processing". pp. 49-74 In Peter & Pierre (eds.), *Handbook of Public Policy*, London, UK: Sage Publications. (26 s.) KOMP

Påstand og evt. puzzle:

Teksten skal forstås i sammenhæng med BR (begrænset rationalitet), og inddeles i 4 dele: 1) præsentere "adfærdsmodeller" i offentlig politik, 2): præsentere empiriske fund om bl.a. Hvordan (begrænset) rationalitet kan være med til at påvirke outcome, 3): undersøger implementeringen og administrationen af policy i et Principal-agent perspektiv, 4): Her præsenteres "informations-process modellen".

Begreber:

Rational choice teori (RCT): Tager udgangspunkt i antagelser fra økonomiske antagelser om rationel adfærd. Forstår individets adfærd ud fra utility maximation (egennyttmaksimering). På side 51-53 uddybes og diskuteres antagelserne i rational choice teori (meget af det er kendt fra tidligere pensum).

- Fokus på diversificering (aktivitet på flere forskellige markeder)
 - Fokus på omkostningseffektivitet
 - Enhederne vil være opdelt efter markedssegmenterne → kompetencer uddelegeres til de enkelte enheder → de enkelte enheder har ansvar for sit resultat
- *Organisationer i dynamiske og homogene omgivelser*
 - Differentierings-strategi
 - Decentralisering så beslutninger kan træffes hurtigt
- *Organisationer i dynamiske og heterogene omgivelser*
 - Omgivelserne er præget af meget ekstern usikkerhed
 - Der oprettes mange enheder for at adskille homogene segmenter i omgivelserne
 - Beslutningsprocessen skal decentraliseres
 - Fokus på vertikale informationssystemer

s. 192

Nedenstående er fire forklaringer på at organisationer ikke altid er tilpasset deres tekniske omgivelser

1. Interne beslutningsprocesser kan påvirke hvordan organisationer vælger deres strategier og strukturer
2. Organisationer er ikke altid fritstillede til at tilpasse sig omgivelserne → Dette kan skyldes en stor afhængighed af en ekstern aktør

s. 193

3. Det er ikke kun de tekniske omgivelser der bestemmer hvordan organisationer vælger at strukturere sig, interne forhold som teknologi størrelse mm. kan også spille en rolle
4. Organisationer kan være aktive inden for forskellige typer omgivelser

Uge 7: Styringsrationaler: New Public Management og Performance Management

Vi tager nu hul på en række væsentlige problemstillinger inden for offentlig forvaltning. Vi starter med de styrings- eller forvaltningspolitiske rationaler, dvs. mere eller mindre sammenhængende forestillinger om, hvordan den offentlige sektor mest hensigtsmæssigt kan styres og organiseres. Vi vil bl.a. have fokus på New Public Management som fænomen og måde at styre den offentlige sektor – og herunder også en kritik af dette begreb. Desuden skal vi arbejde med resultatmålinger og resultatstyring (performance management), både med henblik på at forstå formålene med at indføre resultatmålinger (såsom nationale test og ranglister over skoler), samt de risici det også kan indebære.

U7: Andersen, Greve, Klausen & Torfing (2017)

Andersen, Lotte Bøgh, Carsten Greve, Kurt Klaudi Klausen & Jakob Torfing (2017). *Offentlige Styringsparadigmer: Konkurrence of Sameksistens*, side 14-39, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. (26 s.) KOMP