

Styringsutfordringer og utviklingstrekk i offentlig sektor

Del I

**Innledning Samplan rådmenn
Ålesund 15. januar 2020**

**Profesor Morten Øgård
Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag
(Senter for anvendt kommunalforskning)
Universitet i Agder**

Disposisjon

- Innledning: Hvilke utfordringer er det som skal håndteres?
- Hva kjennetegner den «gode» organisasjon?
- Ser vi konturene av noe nytt når det gjelder kommunal demokrati, organisering og ledelse?
- Eventuelle implikasjoner for ledelse i kommunale organisasjoner

Hvilke utfordringer er det som skal håndteres?

Stat – kommune relasjonen

Internasjonale strømninger

- Økonomiske

og

- Legitimitetsmessige

utfordringer

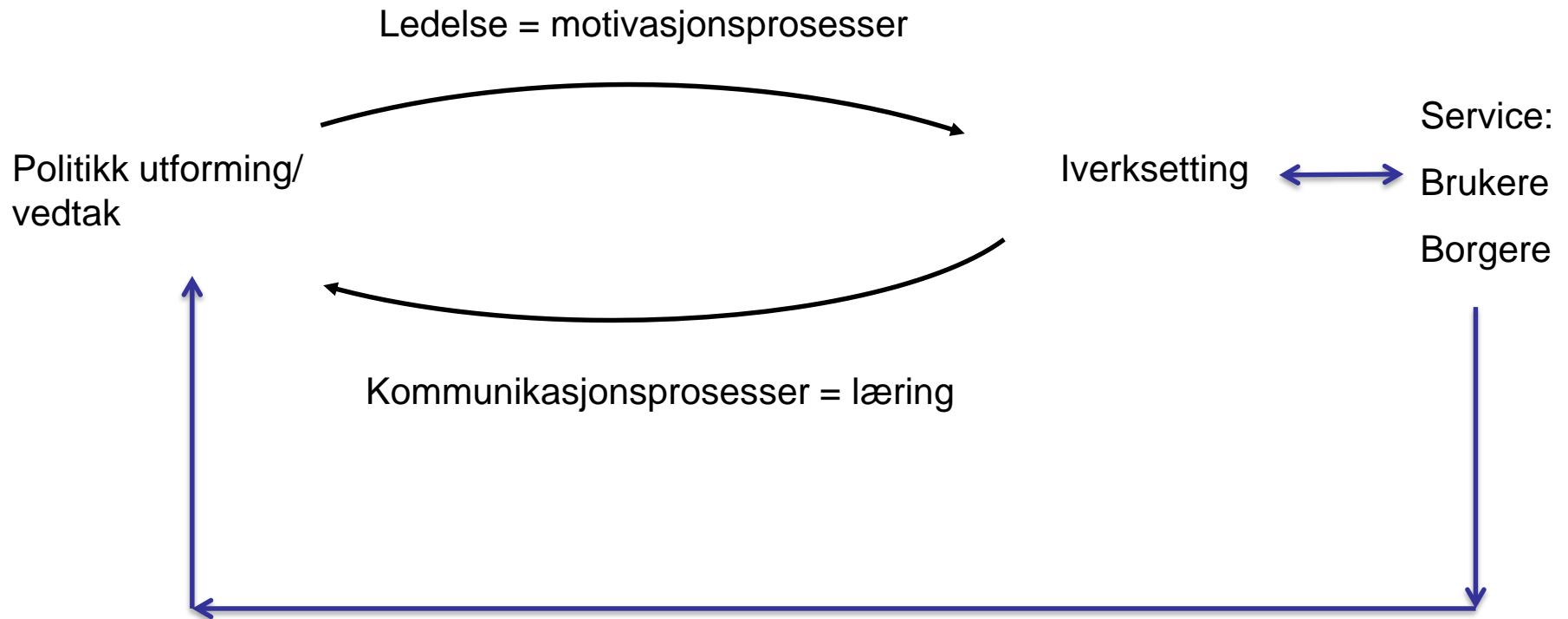
Knyttet til det representative demokratiet:

- Frafall av politikere**
- Styringsproblemer**
 - 1) Profesjonelt byråkrati**
 - 2) Mangel på styringsinfo**

Knyttet til innbyggerne:

- Økt individualisering**
- Valgfrihet**
- Ønske om økt innflytelse**
- Mindre tillit til lokaldemo**

Hvorfor oppstår styringsutfordringer?



Det kommunale kretsløp som et utgangspunkt for å si noe om styringsutfordringer og gode organisasjoner

Fire strategier som brukes for å håndtere presset mot kommunene

- 1) **Territorielle reformer:** Kommunesammenslåing
- 2) **Begrense kommunenes autonomi og oppgaver:** Statlig overtakelse av sykehus, NAV osv.
- 3) **Markedstenkning:** Konkurransetsetting, privatisering, "benchmarking", valgfrihet osv.
- 4) **Interkommunalt samarbeid:** Fra selvstyrte generalister til samarbeidende spesialister i klynger

- Jeg kunne lagt til at det finnes **en femte strategi** som på engelsk har gått under navn som:
 - Self government
 - Communitarism
 - Community based democracy
 - Community empowerment

- Med unntak av den sistnevnte strategien sliter de fire første i forhold til klassiske begreper som:
 - Ethics
 - og
 - Accountability

Begrepene er relatert til hverandre og blir ofte brukt om hverandre i og med at begge begrepene relaterer seg til **forpliktelse** og **ansvar**.

Hva kjennetegner den gode organisasjon?

- **Leverer varene** (effektiv/styrbar både politisk og administrativt)
- Har et kontinuerlig **fokus på åpenhet, innsyn og deltakelse** i sentrale prosesser (demokrati)
- **Tar vare på og videreutvikler** de ansatte og folkevalgte (kunnskapsforvaltning)
- **Ligger i forkant** og hele tiden klarer å drive fram nye innovasjoner (både når det gjelder demokrati, ledelse brukerorientering, struktur og organisasjonskultur, samarbeid, styring osv.)
- **Nettverksorientert** (internt/eksternt)
- **Evne til å mobilisere** samfunnets totale ressurser med tanke på utvikling og krisehåndtering

Sagt på en litt annen måte kunne dette innebære at robuste organisasjoner framstår som å:

- Holde seg selv på tå hev ved å **måle resultater**, evaluere programmer/prosjekter og ikke minst skape klare forventninger knyttet til hvilke resultater som skal oppnås.
- Dyrke **selvstyre og fleksibilitet** gjennom å desentralisere mest mulig makt og myndighet nedover i systemet, bygge ned barrierer mellom enheter, fremme deltakelse og åpen kommunikasjon
- Fremme **tilpasning** gjennom kontinuerlig oppfølging av brukere, investere i nye ideer, stimulere læring og innovasjon, og skape kraftfulle insentivstrukturer for resultatoppnåelse
- Holde seg **orientert** gjennom utvikling og bruk av databaser og ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi og direkte kontakt og relasjoner/involvering til/av innbyggerne

Hva kjennetegnet den moderne 90 – talls organisasjonen?

Langt på vei kan en si at slik flertallet av norske og nordiske kommuner i dag framstår organisatorisk og ledelsesmessig så er de et bilde av den moderne 90- talls organisasjonen:

- Stor tro på betydningen av ledelse**
- Mindre bruk av direkte autoritet enn indirekte styring**
- Brukerorientering**

Spørsmålet blir imidlertid om vi blant våre foregangskommuner i dag ser konturene av noe nytt?

Ser vi konturene av noe nytt?

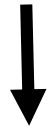
Utviklingstrekk i styringsoppfatninger i offentlig sektor

Fra:

Public Administration (PA)



New Public Management (NPM)



Public/New/Network Governance (NG)



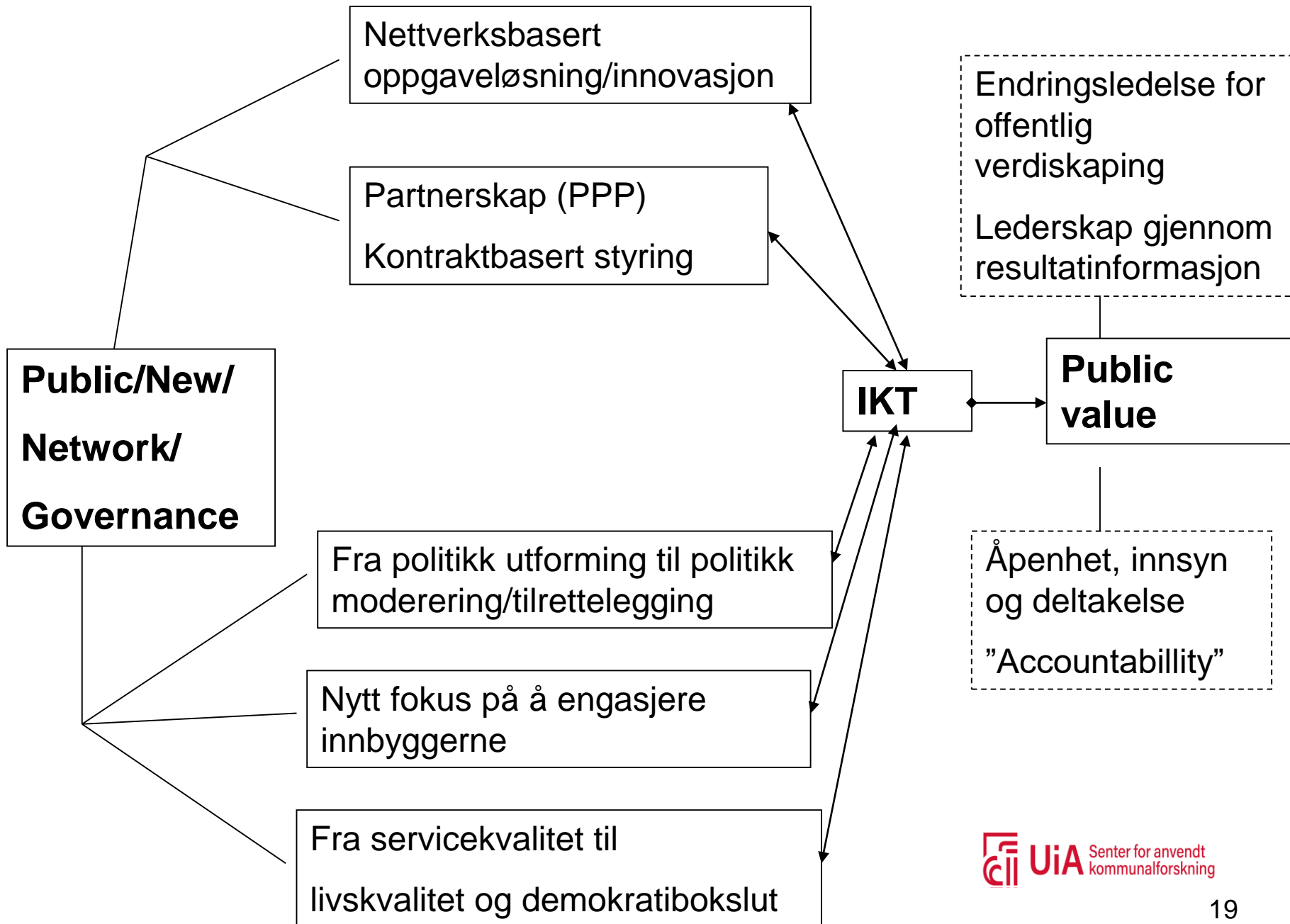
Digital Era Governance (DEG)

Governance begrepet: en oppsummering

- **Governance-tilnærmingen** ser på offentlig styring som en dynamisk, kompleks og bare delvis forutsigbar prosess.
- Styringen er noe «**grenseoverskridende**», det vil si at den skjer i skjæringsflaten mellom ulike aktører.
- **Styring defineres** som en prosess som inkluderer mange til dels svært ulike aktører, der ingen av aktørene alene kan løse problemene tilfredsstillende
- **Aktørene er autonome** i forhold til hverandre, noe som innebærer at muligheten for å bruke hierarkisk basert makt er begrenset, styring må derfor basere seg på dialog og forhandling

Eksempler på grenseoverskridende styringsformer:

- **Flernivåstyring (multilevel governance)** fokuserer på styring som inkluderer flere, delvis autonome forvaltningsnivåer
- **Offentlig-privat samarbeid (OPS)** der offentlige og private (profittsøkende) aktører samarbeider for å løse oppgaver
- **Offentlig-offentlig samarbeid**, noe som innebærer at enheter som defineres som å tilhøre offentlig sektor samarbeider
 - Felles for alle disse eksemplene er at de innebærer samarbeid mellom flere organisasjoner, at disse er (delvis) autonome, og at samarbeidet krysser grenser (formelle, funksjonelle, sektorielle/faglige, territorielle/geografiske).



Typer av utviklingspolitikk fordelt på land, 1997/98 – 2010/11 (Mean scores: Scale 0-100)

		Bruker orientering 1997 - 2010	Markeds orientering 1997 - 2010	Samfunns/borger orientering 1997 - 2010	Åpenhet/innsyn/informasjon 1997 - 2010
Finland	Mean	60	90	65	51
Sverige	Mean	55 71	81 73	40 49	62 66
Norge	Mean	40 65	66 69	32 52	36 55
Danmark	Mean	76 73	48 69	45 55	44 60
Total	Mean	56 69	73 70	45 51	49 60

Governance tenkningens konsekvenser i forhold til kommuner

Dagens kommuner må ta hensyn til:

<i>Ikke bare</i>	<i>Men i økt utstrekning</i>
Organisatorisk lederskap	Nettverk lederskap
Politikk områder og strategi	"Politicking": Balansere ulike strategiske interesser
Strategisk personalforvaltning	Kunnskapsforvaltning
Prosessfokus	Interne og eksterne relasjoner
Måling av objektive og subjektive resultater	Måling av multidimensjonell resultatoppnåelse
Fokus på autoritet	Utvikle "good local governance" (kreative og lærende lokale nettverk)
Ikke bare tjenestekvalitet	Men også livskvalitet og demokrati (involvering)