

VEDLEGG 3

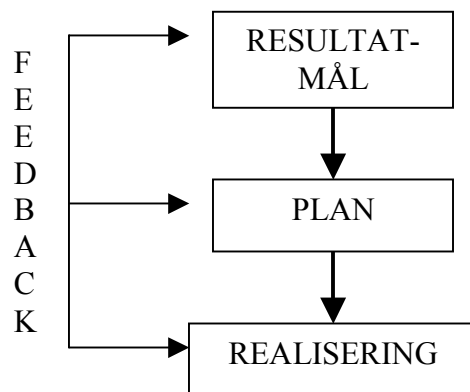
1. EN ENKEL STYRINGSMODELL

Framstillingen bygger i hovedsak på Helge Mauland og Frode Mellemvik :
”Regnskap og budsjettering i offentlig sektor”.

I et overordnet perspektiv vil en god styringsmodellen bestå av:

1. Å lage gode resultatmål
2. Å planlegge aktivitetene som fører til målet
3. Å iverksette og realisere aktivitetene

For å kunne anvende resultatstyring er det en forutsetning at målene er målbare. I kommunene varierer det fra sektor til sektor hvor gode muligheter det er for resultat måling. Teknisk etat er den sektoren som ofte har de beste og den mest gjennomførte målstyringen, mens det er vanskeligere å få til samme nivået på f. eks. eldreomsorg eller undervisning.



Styringsproblemer

Å etablere gode resultat mål er første steg i styringsprosessen. Hvis det mangler gode mål har organisasjonen et styringsproblem. Er det slik at organisasjonen har gode kunnskaper om effekten av ulike tiltak i organisasjonen, er det mulig å styre adferden til de ansatte slik at best mulig effekt oppnås.

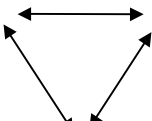
		<i>Kunnskap og årsak virkningsforhold</i>	
		Gode	Dårlige
<i>Resultat mål</i>	Gode	Resultat eller adferdsstyring	Resultatstyring
	Dårlige	Atferdsstyring	Stort styringsproblem

Kilde: Mauland og Mellemvik

I følge Ouchi (1977) vil en organisasjon stå overfor fire styringsutfordringer/muligheter. Hvis organisasjonen har gode kriterier for å etablere resultatmål og samtidig god oversikt over hvilken effekt de ulike aktivitetene gir, har organisasjonen gode muligheter til å etablere god resultat og atferdsstyring. Mangler man gode målekriterier er det vanskelig å etablere meningsfulle mål. Er det derimot god oversikt over effekten aktivitetene på et virksomhetsområde gir, kan organisasjonen etablere system for atferdsstyring. Dårlig kunnskap om årsak-/ virkningsforholdene, men gode muligheter til å finne målekriterier vil fremme resultatstyring. Hvis organisasjonen mangler gode målekriterier og har dårlig oversikt over hvilken effekt de ulike aktivitetene gir, mangler organisasjonene muligheter til både å drive resultatstyring og atferdsstyring. Slike organisasjoner har store styringsproblemer.

I offentlig sektor er mange av virksomhetene kjennetegnet av at det er dårlige muligheter både for resultat- og atferdsstyring. Undervisning og sosialhjelp er tidligere nevnt som sektorer der det er vanskelig å etablere gode styringskriterier.

Resultatstyring og atferdsstyring forutsetter enkle, oversiktlige aktiviteter. Er så tilfelle vil målene nås ved å følge standard prosedyrer. Styringen vil fokusere regler og prosedyrer for behandling av de ulike sakene, som behandles hver for seg.

Aktiviteter	Strategi for realisering
Enkle oversiktelige	Standardprosedyre "saksorientert"
Seriekoblet Først a, så b, så c	Klassisk planlegging "Handlingsorientert"
Sammensatte, gjensidig avhengighet 	Samarbeid "kundeorientert"

Kilde: Mauland og Mellempvik

Enkelte aktiviteter, f. eks. innenfor tekniske tjenester, er gjensidig avhengig. Det betyr at først gjøres aktivitet a, så b så c. Det er umulig å gjennomføre aktivitet c før a og b er gjennomført. Dette krever koordinering og samarbeid. Den klassiske handlingsorienterte planleggingen er et svar på behovet for å organisere gjensidig avhengige aktiviteter.

Selv om behovet for koordinering og samhandling er stort, mangler kommunene ofte klare resultatmål og klare kunnskaper om effekten av de ulike tjenestene. Dette har ført til at kommunen ofte beskriver tjenesteproduksjonen ved hjelp av innsatsfaktorer, dvs. lærere per elev, antall sykepleiere per eldre over 80 år etc. Disse tallene gir en indikasjon på hva kommunen bruker av ressurser på de ulike områdene, men gir ingen indikasjon på effekten av ressursinnsatsen. Det er ikke mulig å si at effekten blir bedre hvis ressurstilgangen økes eller motsatt. Slike nøkkeltall gir mulighet til å økonomisere med innsatsfaktorene, og det er jo viktig i seg selv. Men skal kommunen skaffe seg bedre innsikt i effekten som aktivitetene har på brukerne, må kommunen få til et samarbeid med brukerne. Ved at brukerne melder tilbake om virkningen av ulike tiltak, vil kommunen kunne få bedre kunnskap om effekten av ulike aktiviteter. Gode tilbakemeldingsrutiner fra brukerne vil derfor også gi grunnlag for å utvikle bedre resultatmål og mer meningsfulle evalueringskriterier. Den planleggingsmetodikken som

kommunene benytter i dag fungerer godt i en situasjon der det er stabile ytre rammebetingelser og vekst.

Når kommunen opplever økt usikkerhet og press på ressursene blir omstilling viktigere. Omstilling av kommunen krever bedre evaluering av eksisterende drift. Det blir viktig å beskrive innholdet i ulike tjenester, hva det koster og hvilken effekt de har. Usikkerhet om effekten av de ulike tiltakene øker når innholdet i tjenestene endres. Profesjonene har meninger om hva som er god og dårlig kvalitet. Til syvende og sist er det brukeren som kan gi den beste vurderingen av effekten av et tjenestetilbud. Manglende tradisjoner på brukertilbakemelding og brukermedvirkning kan føre til at brukerne og profesjonene er uenige om hvordan virkningene av tjenestene skal bedømmes. Bedre tilbakemeldinger fra brukerne vil derfor utfordre profesjonsnormene. For å skaffe bedre kunnskap om virkningene av ulike tiltak, blir det dermed viktig å etablere kommunikasjon mellom brukere og profesjoner og videre opp i organisasjonen.

2 ULIKE MODELLER FOR POLITISK ORGANISERING

Gjennom nesten 150 år har *formannskapsmodellen* vært den enerådende organisasjonsmodellen i kommuneforvaltningen i Norge. Noe av ideologien bak dette forvaltningsprinsippet er at lekmannskjønn skal prege lokalforvaltningen på alle nivåer, gjennom samarbeidsløsninger utviklet av de folkevalgte. Kommunestyret har den øverste myndighet, mens formannskapet har rollen som en slags kommunal regjering og innstiller til vedtak i kommunestyret.

Formannskapsmodellen forutsetter at forholdene er oversiktlige og at oppgavene er enkle og forståelige ut fra et lekmannskjønn. Med årene ble dette et problem, fordi den kommunale forvaltningen ble tillagt stadig nye og mer krevende oppgaver. Resultatet av dette var at mange nye nemnder og utvalg ble opprettet. De folkevalgte kunne lett miste oversikten, og uklare ansvarsforhold gjorde at problemene med samordning, økonomistyring og effektivitet etter hvert økte.

I løpet av 80-tallet ble derfor *hovedutvalgsmodellen* innført i de fleste kommuner. Hovedutvalgsmodellen innebar en nemndreform hvor det store antallet nemnder som etter hvert hadde vokst fram, ble erstattet av fire hovedutvalg: Hovedutvalg for undervisning, hovedutvalg for helse- og sosial, teknisk hovedutvalg og hovedutvalg for kirke, kultur og fritid. Senere ble det i noen kommuner også opprettet hovedutvalg for næring og miljø.

Nemndreformen som hovedutvalgsmodellen innebar, medførte forbedring på flere måter. Effektiviteten ble bedre blant annet gjennom raskere saksbehandling og større delegering av myndighet. Formannskapet fikk bedre tid til mer dyptgående debatter fremfor detaljstyring. Det ble lettere å beholde oversikten over kommunens virksomhet og dermed bedre overordnet styring av kommunen. Politikere som tidligere hadde sittet i en rekke nemnder og utvalg ble nå dyktigere innenfor sine fagfelt. Dette kom som en følge av at den enkelte fikk færre områder å forholde seg til, ved at de nå kun var representert i ett hovedutvalg med et begrenset ansvarsområde. Mens formannskapsmodellen forutsatte en politikerrolle der lekmannskjønn sto i sentrum, fremmet hovedutvalgsmodellen sakspolitikeren.

Hovedutvalgsmodellen førte til en spesialisering av politikerne. I hovedutvalgene ble det "utdannet" politikere som hadde særskilt kunnskap og innsikt i et spesielt fagområde.

Selv om erfaringene med hovedutvalgsmodellen i stor grad var positive (NKS -87), hadde nemndreformen også negative sider. Hovedutvalgsmodellen var en modell som egnet seg til å fordele vekst. Den førte til økt spesialisering og den omfattende delegeringen av budsjett- og bevilgningsmyndighet som ble gjennomført, svekket muligheten til helhetstenking og helhetlig styring.

Et av de alvorligste problemene som har vist seg skyldes at politikere, som tidligere var representert i en rekke nemnder, nå kun sitter i ett hovedutvalg med ett bestemt ansvarsområde. Dette har i mange tilfeller ført til at politikerne har blitt sektorforsvarere, mens problemet tidligere var at de hadde for liten innsikt til å gjøre gode vedtak på grunn av fragmentering. Politikerne i de ulike utvalgene ble ofte forkjempere for sine virksomhetsområder. Samtidig fremmet modellen sakspolitikerrollen, noe som igjen økte forkjemperrollene. Politikerne mistet oppmerksomheten på helhetlig styring, og ble mer opptatt av å være talsmenn for etatene og holde administrasjonen i ørene.

Komitémodellen sikrer at det er politikerne som setter den politiske dagsordenen. Politikerne tar beslutninger og administrasjonen iverksetter politiske vedtak. Politikerne kommer tidligere inn i saksforberedelsene og får bedre innsikt i administrasjonens gjøremål. Komitémodellen reduserer antall politikere i det politiske systemet i forhold til hovedutvalgsmodellen. Det er bare kommunestyremedlemmer som kan sitte i komiteene. Samtidig representerer komitémodellen en sentralisering av makt, og dermed bedre muligheter for helhetlig planlegging og helhetsstyring. Komitémodellen fremmer helhetsstyring og krever gode hestehandlere og generalister for å fungere effektivt. Det er kommunestyret som tar beslutningene, ikke komiteene, de bare innstiller. For at komitémodellen skal fungere må det gjennomføres maksimal delegering til administrasjonen. Dette forutsetter gode tilbakemeldingsrutiner og kvalitetssikringssystem.

Komitémodellen har mange ulike avskygninger. I noen kommuner innstiller komiteene samtidig som de har avgjørelsesmyndighet på enkelte områder. I noen kommuner styrer komiteene et budsjett og fører tilsyn med administrasjonen. I praksis representerer komitémodellen løsninger som i noen kommuner ligger nært opp til hovedutvalgsmodellen, mens i andre kommuner ligger nært opp til den rene komitémodellen.

En organisasjonen som er i utakt med omgivelsene kan justere driften eller organisasjonen slik at den er bedre tilpasset sine omgivelser. Å vurdere omstillingsbehov, og hvilke tiltak som dermed følger, krever ofte helhetsvurderinger og avveininger mellom ulike virksomhetsområder. Kommuner med omstillingsbehov krever kompromissvillige politikere, det vil si hestehandlere og generalister. Disse rollene vil bli best ivaretatt i en komitémodell fordi denne vektlegger helhetstenking, helhetsstyring og prosesser som skal avveie ulike behov