



Samlerapport

**Forskning og innovasjon i offentlig
sektor**

Tor Busch (red)

TØH-serien 2012 : 4

Trondheim 2012
ISSN: 1890-9566
ISBN: 978-82-7877-217-1

Samlerapport

Forskning og innovasjon i offentlig sektor

Tor Busch (red)

Trondheim Økonomiske Høgskole
August 2012

Forord

Trondheim Økonomiske Høgskole fikk i samarbeid med Høgskolen i Molde og Høgskolen i Nord Trøndelag i 2011 tildelt et forskningsprosjekt fra Regionalt Forskningsfond Midt-Norge for å identifisere områder hvor ny forskning kunne bidra til innovasjon innenfor kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon. Prosjektet ble avsluttet i mai 2012, og det ble levert til sammen syv rapporter. Alle er lagt ut prosjektets hjemmeside <http://hist.no/fios>. I denne samler rapporten finnes et kort oppsummering av sluttrapportene. For en mer detaljert presentasjon av problemstillinger, teoretisk utgangspunkt, metode, resultater og referanser henvises til de enkelte rapporter.

Trondheim den 21. august 2012

Tor Busch

prosjektleder

Innhold

Forord	
1. Organisering av prosjektet	7
<i>Tor Busch</i>	
2. Innovasjon i offentlig sektor	9
<i>Lars Rønhovde</i>	
3. Styring og organisering	12
<i>Knut Ingar Westeren og Jan Ole Similä</i>	
4. Økonomistyring	20
<i>Inger Johanne Pettersen og Kari Nyland</i>	
5. Kunnskapsledelse i offentlige virksomheter	23
<i>Grete Wennes</i>	
6. Verdibasert ledelse	26
<i>Tor Busch og Erlend Dehlin</i>	
7. IKT – Midt Norge	32
<i>Thor Atle Thøring</i>	
8. IKT – Europa	35
<i>Alexander Heichlinger og Jan Ole Vanebo</i>	

1.0 Organisering av prosjektet

Prosjektet er rettet mot å identifisere områder hvor ny forskning kan bidra til bedre innovasjon i offentlig tjenesteproduksjon i Midt Norge. Hovedproblemstillingen er formulert som følger: *Hvilke forskningsbaserte innovasjonsmuligheter finnes med hensyn til å utvikle bedre organisering, styring, ledelse og IKT-løsninger i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon?* Dette innebærer at den teknologiske eller profesjonelle siden av tjenesteproduksjon holdes utenfor. Prosjektet er også avgrenset til å gjelde offentlige tjenester som ytes av kommunale og fylkeskommunale virksomheter i Midt Norge.

Dette betyr at fokuset i prosjektet skal settes på hvordan FoU kan stimulere til innovasjon i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon – spesielt knyttet til ledelse, styring, organisering og bruk av IKT. På denne bakgrunn ble det formulert fem delprosjekter:

1. *Innovasjon i offentlig sektor.* Formålet med dette delprosjektet er å vurdere om det er behov for videre forskning for å studere de politiske og organisatoriske betingelsene for innovasjon i offentlig sektor. Fokuset vil altså primært settes mot innovasjonsprosessen og ikke mot de konkrete behov for å iverksette endringer i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon.
2. *Styring og organisering.* Formålet med dette delprosjektet er å studere generelle utfordringer knyttet til styring og organisering av tjenesteproduksjonen. Det vil bli foretatt en teoretisk avgrensning for å fange opp de prinsipielt viktigste utfordringene i årene fremover.
3. *Økonomistyring.* Formålet med dette prosjektet er å gå mer inn i detaljene med hensyn til den økonomiske styring som utøves på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Også her vil fokuset settes på spesielle utfordringer som ansees å være av størst betydning i kommende år.
4. *Ledelse.* Dette delprosjektet vil sette fokus på ledelsesprosesser innenfor profesjonell tjenesteyting i regionen. Det vil legges størst vekt på kunnskapsledelse, ledelse av profesjonelle medarbeidere og verdibasert ledelse. Prosjektet ble senere delt opp i to underprosjekter med fokus på henholdsvis kunnskapsledelse og verdibasert ledelse.
5. *IKT.* Dette prosjektet består av to underprosjekter. Det første har fokus på IKT i Midt Norge og formålet er å avdekke omfanget av IKT-bruk på kommunalt og fylkeskommunalt nivå og sette dette i sammenheng med de muligheter som i dag eksisterer i Norge. Det andre har fokus på IKT i Europa og formålet er å gi et bilde av utviklingen i Europa. Prosjektet vil gjennomføres i samarbeid med European Institute of Public Administration (EIPA).

Prosjektorganiseringen var som følger:

Prosjektstyre

Det er etablert et prosjektstyre med til sammen 8 medlemmer. Dette er:

- Ingvild Kjerkol (styrets nestleder i RFFMIDT)
- Lars E. Onsøyen (sekretariatsleder i RFFMIDT)
- Arthur Almestad/Lars André Dahle (forskningsrådets representanter i hhv Møre og Romsdal og Trøndelag – de vil bytte på å delta i styret)
- Elin Rognes Solbu (rådmann i Trondheim kommune)
- Grethe Metliaas (rådmann i Orkdal kommune)
- Ove Gustafsson (dekan ved TØH)
- Jan Ole Similä (førsteamanuensis ved HiNT)

- Lars Rønhovde (amanuensis ved HiM)

Prosjektleder

Professor Tor Busch ved TØH

Forskergrupper

For å gjennomføre de konkrete forskningsaktivitetene er det valgt å etablere fem forskergrupper med ansvar for hvert sitt delprosjekt. Disse er som følger:

<i>Høgskoler</i>	<i>Delprosjekter</i>	<i>Prosjektdeltakere</i>
Høgskolen i Nord Trøndelag	Styring og organisering	Knut Ingar Westeren (fagl.anstv.) Jan Ole Similä
	IKT	Jan Ole Vanebo (faglig ansvarlig for IKT i Europa) Thor Atle Thøring (faglig ansvarlig for IKT i Midt Norge)
Høgskolen i Sør Trøndelag	Økonomistyring	Inger Johanne Pettersen (fagl.anstv.) Kari Nyland
	Ledelse	Grete Wennes (fagl.anstv.) Erlend Dehlin Tor Busch
Høgskolen i Molde	Politikk og innovasjon	Lars Rønhovde (fagl. anstv.) Ove Bjarnar Turid Aarseth Dag Magne Berge Ingunn Gjerde

2. Innovasjon i offentlig sektor

Av Lars Rønhovde

Innledning

Det overordnede målet for denne delstudien har vært å framskaffe kunnskaper om hvordan potensielt innovative reformer, her knyttet til samhandlingsreformen i helsevesenet, skaper grunnlag for innovative prosesser, knyttet til utvikling og iverksetting av reformene, og hvordan betingelsene er for institusjonalisering av disse eventuelle innovasjonene. Den prosessen vi har valgt å følge er ennå i en utviklingsfase og det har derfor ikke vært mulig å si noe konkluderende om institusjonalisering av reformen. Vi må derfor nøye oss med å peke på faktorer som kan påvirke denne institusjonaliseringen.

Samhandlingsreformen ble formelt iverksatt fra 1.1.2012 og har som mål å utvikle et bedre helsetilbud basert på nye samarbeidsmåter mellom kommuner og sjukehus. Pasientenes behov for koordinerte tjenester er et sentralt punkt og reformen bygger på en forståelse av dagens system som fragmentert, komplekst og med mangelfull kontaktflate mellom spesialisthelsetjenesten og kommunene (St.meld. nr 47 2008 - 2009). Samhandlingsreformen generelt og det studerte prosjektet (heretter kalt innovasjonsprosjektet) spesielt vil kreve omstillinger både i helseforetak og kommuner, og danner derfor en fruktbar ramme for studie av innovasjon i praksis.

Reformen er tidstypisk for hvordan statlige reformer overfor kommunene blir gjennomført på ved at den legger opp til at kommunene har stor frihet med hensyn til valg av organisatoriske løsninger. Det betyr at det kan finnes ulike løsninger relatert til intensjonene i reformen, avhengig av lokale forhold og ulike tolkninger av reformkonseptet. Reformen legger altså opp til stor grad av kreativitet og reformlojalitet på det lokale nivået. Vi står her overfor en reform som ikke bare legger opp til stor grad av lokal tilpasning i gjennomføringen, men som også innebærer stor grad av tolking av reformen og de intensjonene som ligger der. Vi får en kombinasjon av fortolkning og organisatorisk fleksibilitet. Spørsmålet er hvordan kommunene løser dette gjennom de pågående prosessene. En interessant problemstilling her vil gå på hvilke virkninger den lokale kommunale konteksten har på disse prosessene, for eksempel hvordan politisk og administrativ organisering får betydning for form og innhold i innovasjonsprosjektet. For eksempel kan det være interessant å se på om en avvikling av sektoradministrasjonene og de politiske sektorstyrene har noen betydning for de interne innovasjonsprosessene i de enkelte kommunene.

Da vi i august 2011 skulle formulere våre foreløpige forskningsspørsmål, var det ennå ikke helt klart hvordan framdriften i innovasjonsprosjektet ville bli. Det viser seg nå at implementeringen av pasientforløpene i de enkelte kommunene først skal gjennomføres etter at det er etablert en felles plattform for helhetlige pasientforløp i de involverte kommunene. Framdriften og veivalgene i innovasjonsprosjektet har påvirket våre forskningsspørsmål og valg av metodisk tilnærming. Vårt generelle utgangspunkt for undersøkelsen av hele prosjektet vil fortsatt være følgende:

- Hva hemmer og hva fremmer deling av kunnskap og interaktiv læring i helsetjenesten?
- Hva er betingelsene for institusjonalisering av innovasjoner i helsetjenesten?

Det siste spørsmålet kan, som vi allerede har nevnt, først besvares når kommunene har implementert pasientforløpene i sin egen kommune og har erfaringer fra samhandlingen både horisontalt og vertikalt. Innen den tidsrammen vi har i dette prosjektet er det klart at hovedfokus vil ligge på det første spørsmålet, og vi har konkretisert dette i form av to underproblemstillinger:

- Fører prosessene rundt helhetlige pasientforløp til at vi får nytenkning og innovasjon med grunnlag i dialog og kommunikative prosesser, eller skjer det en standardisering med grunnlag i etablerte yrkesmessige og statusmessige relasjoner?
- Framstår reformen som en kontraktsreform, eller skaper den grunnlag for innovative prosesser? I dette ligger det et spørsmål om reformen framstår med klart forhåndsdefinerte standarder og normer for hvordan ting skal gjøres, eller hvem som har legitime kunnskaper om dette, eller om dette er ting som en helt eller delvis kan utvikle gjennom prosessen, med grunnlag i ulike typer kompetanse og erfaringer.

Hvilken rolle den kommunale konteksten spiller for implementeringen har vi, med bakgrunn i innovasjonsprosjektets framdrift, valgt å ta ut av dette prosjektet. Dette vil vi imidlertid følge opp innen andre prosjektrammer, noe som blir omtalt avslutningsvis i rapporten.

Hovedkonklusjoner

Samhandlingsreformen generelt og innovasjonsprosjektet spesielt inneholder en rik kolleksjon av beslektede honnørord som samordning, samarbeid, samhandling, helhet, deling og praksisfellesskap. Vi ser det som vesentlig å identifisere og klargjøre hvilke problemforståelser som gis forrang og hvilke som lett kan "forsvinne" i denne type beskrivelser. På bakgrunn av de diskusjonene som har vært ført og de valg og avgrensninger som har vært foretatt, synes følgende hensyn å ha blitt vektlagt:

- Kvantitet – valg ut fra data om pasientstrømmer
- Pragmatiske hensyn – sikre håndterlige prosjekt og en viss variasjon i type forløp

De valgene som er foretatt, synes å være godt egnet til å realisere prosjektets intensjoner om å utvikle breddestrategier forstått som en enkel og praksisnær modell som kan utbygges i de fleste kommuner. Samtidig ser vi at ved å velge tre pasientforløp med utgangspunkt i spesifikke diagnoser, framstår spesialisthelsetjenesten som forbilde både når det gjelder problemforståelse og løsningsstrategier. Hvorvidt opplæring og bruk av disse pasientforløpene representerer en ensidig eller tosidig overføring av kunnskap mellom spesialisthelsetjenesten og kommunenivået, gjenstår å se.

Styringsgruppen framstår som "motor" i arbeidet med initiering og etablering av både form og innhold i prosjektet fram til sommeren 2011. Deretter har det operative nivået i kommunene og helseforetaket kommet sterkere med, og vi ser at det ved inngangen til 2012 har skjedd en aktivisering og desentralisering av arbeidet.

Prosjektarbeid reiser klassiske spørsmål om forhold mellom basis- og prosjektorganisasjon, og i vårt tilfelle er disse utfordringene spesielt komplekse, siden en har vertikale og horisontale samhandlingsbehov både innad i den enkelte kommune, mellom de fem deltakende kommunene og mellom helseforetak og kommuner.

Vår forskning har så langt vært konsentrert om utviklingen av de tre helhetlige pasientforløpene. Sentrale forskningsspørsmål i fortsettelsen vil være knyttet til

iverksettingsprosessene eller det vi her kaller institusjonalisering av innovasjonene. Vi stiller spørsmål om hvilke organisatoriske utfordringer som er knyttet til innovasjoner i form av helhetlige pasientforløp. Begrepet ”samhandlingskommunen” står sentralt i det videre arbeidet. I dette ligger en forståelse av at den etablerte kommuneorganisasjonen med vekt på resultatenheter med utstrakt operativ frihet, utfordres av kravene om både vertikal og horisontal samordning av arbeidet med helhetlige pasientforløp. Her vil både den interne arbeids- og ansvarsfordelinga i den enkelte kommune (horisontalt og vertikalt), mellom de samarbeidende kommunene og mellom kommuner og helseforetak bli utfordret.

Videre kan vi se på begrepet ”samhandlingskommunen” i lys av internasjonale trender og erfaringer. De ulike komponenter som nevnes i samhandlingsmeldingen er inspirert av hva som har blitt gjort – og hva som gjøres i andre land. I meldingen nevnes det en rekke land, men en type organisasjon ser ut til å ha gjort inntrykk: Integreerte primærhelseorganisasjoner. Ulike eksempler på slike typer organisasjoner internasjonalt er Kaiser Permanente i USA og engelske og skotske lokale helsepartnerskap.

Institusjonsprosjektet har gitt mulighet til å sette lokalt innovasjonsarbeid inn i en større teoretisk og samfunnsmessig sammenheng. For å forstå betingelsene for at denne type innovasjoner skal lykkes, vil det være av stor betydning å få anledning til å studere iverksettingsprosessene. Her tenker vi oss rimelig detaljerte studier på kommunenivå:

- Hvordan er arbeidet koblet til den organisatoriske og politiske konteksten i kommunene? Vi er spesielt opptatt av å studere hvordan iverksettingen av de tre pasientforløpene påvirkes av møtet mellom desentraliserte kommunale organisasjonsformer preget av fristilte resultatenheter og innovasjonsprosjektets intensjoner om økt horisontal og vertikal samordning.
- Hvilke arenaer blir skapt for læring og innovasjon? Hva er det som kjennetegner disse arenaene når det gjelder deltakelse og problemoppfatninger?
- Er det slik at noen har større definisjonsmakt enn andre eller er det slik at dette er en helt åpen prosess der ulike erfaringer og kunnskaper blir vurdert?
- Komparativt perspektiv på helseinnovasjoner: Hva er likheter og forskjeller mellom ”Samhandlingskommunen” og de lokale skotske helsepartnerskapene. Skottland er likere Norge enn England når det kommer til størrelse. Størrelse som betingelse har vært holdt fram som av betydning for at man i Skottland og England beveger seg i ulik retning med henblikk på helseorganisering. Aktuelle dimensjoner: bakgrunn, utforming av de nye lokale enhetene, samarbeid kommuner/regioner og helsevesen.

Alt dette vil være viktig å få svar på for å kunne si noe om hvordan innovasjonene blir institusjonalisert i de involverte kommunene. Metodisk vil disse problemstillingene belyses gjennom en videreføring av det forskningsdesignet som er brukt i studien av utviklingen av de tre pasientforløpene.

3. Styring og organisering

Av Knut Ingar Westeren og Jan Ole Similä

Innledning

Delprosjekt med overskriften ”Styring og organisering” omfatter organisering, styring og ledelse av offentlig tjenesteproduksjon. Det innebærer at den profesjonelle siden av selve tjenesteproduksjon holdes utenfor. Videre gjelder prosjektet offentlige tjenester som ytes av kommunale virksomheter i Midt Norge. Dette prosjektet har samhandlingsreformen som fokusområde. Det vil si at vi vil analysere hvilke problemstillinger med hensyn til organisering, styring og ledelse som er interessante og relevante i denne sammenheng, men vi vil ikke i detalj se på innholdet i de tjenester som for eksempel kommunene yter til forskjellige grupper som en del av reformen.

Hovedfokus i prosjektet er at vi skal gi anbefalinger om hvordan FoU kan stimulere til innovasjon i tjenesteproduksjon – i dette delprosjektet vil kommunalt nivå være spesielt interessant, men vi vil også komme inn på andre forvaltningsnivåer som spesialisthelsetjenesten siden den spiller en sentral rolle innen rammen av samhandlingsreformen.

I prosjektet har det vært nødvendig å balansere bredde og dybde. Formuleringen i problemstillingen for hovedprosjektet generelt indikerer at det skal legges vekt på bredde. Formålet er å avdekke områder med behov for videre forskning – ikke at denne forskningen skal gjennomføres i dette prosjektet. Dette har vi møtt ved at det er gjennomført en undersøkelse blant alle primærkommuner i de fylker som dekkes av prosjektet (Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag) om holdninger til ansvarsreformen med særlig fokus mot styring og organisering. Det rapporteres også fra en case studie som er spesielt interessant innen rammen av samhandlingsreformen for å få et bedre innblikk hvilke problemstillinger som er mest aktuelle for de som er i ferd med å gjennomføre reformen ”ute i marken”.

Dette delprosjektet vil ha to teoretiske hovedinnfallsvinkler, en kontraktsteoretisk innfallsvinkel og en basert på teori om insentiver og insentivstrukturer. Først vil vi se på hva kontrakter har å si for styring og organisering. Det empiriske feltet er først og fremst fylkeskommunene, hvor vi vil kartlegge den mer prinsipielle tilnærmingen man har til kontrakter, i tilknytning til spørsmål om organisering og styring. Dernest vil vi også nytte kontakten med distriktsmedisinske sentere til å se på hvordan man i praksis har håndtert spørsmålet om tvungen kontraktsregulering i tvungne partnerskap. Det som er særlig interessant å se på, er hvorvidt kontrakter nyttes aktivt i organisering og styringsøyemed.

Dernest vil vi se på hva insentiver og insentivstruktur har å si for styring og organisering. Det er valgt ut 3-4 kommuner i hvert av de tre fylkene Møre- og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag hvor det er godt nærmere inn på helse- og sosialsektoren og spesielt er det sett på hvordan kommunene har løst organiseringen av samhandlingsreformen. Spørsmål som er analysert er i hvor stor grad man har beholdt tradisjonell hierarkisk organisering og hvilke insentiver som benyttes i samhandlingsreformen - spesielt ved etableringen av distriktsmedisinske sentre (DMS). Siden tidsperspektivet blir såpass kort er det vanskelig å gå inn på om insentivene virker eller ikke, men i kontakten med kommunene vil dette bli berørt. Spesielt interessant blir det også å registrere om, og i hvilken grad, kommunene innen

rammen av hierarkisk organisering tar inn markedbegrunnede insentiver/styringsparametre som for eksempel stykkpriser.

Hovedkonklusjoner

På bakgrunn av de data som er samlet inn og de analysene som er gjennomført vil vi trekke fram en del problemstillinger som både har en bakgrunn i samhandlingsreformen og som er av interesse for styring og organisering i offentlig sektor mer generelt.

Forskningsområde 1: Insentiver som styringsform.

Bruk av insentiver i tilknytning til gjennomføring av økonomisk politikk dukker opp i flere og flere sammenhenger, senest i tilknytning til samhandlingsreformen. Denne måten å utforme økonomisk politikk på har lange tradisjoner både i Norge og internasjonalt, man kan si at mye av tenkningen bak flere av de større reformene innen offentlig sektor og bruk av økonomisk/politiske virkemidler (for eksempel innen norsk distriktspolitikk) er basert på insentiver. Vi har sett noen evalueringer som har gått ut på å analysere om insentivene har virket, og de har vist følgende resultater:

- Insentivene har ikke virket i det hele tatt
- Insentivene har gitt andre virkninger enn hva som ble lagt til grunn
- Insentivene ga svakere/antatte/sterkere virkninger enn lagt til grunn

Sett i forhold til samhandlingsreformen spurte vi om hva man trodde om insentivene og det refereres her svarene fra to av tiltakene – kommunal medfinansiering og utskrivingsklare pasienter.

En begrunnelse for kommunal medfinansiering er at ordningen skal styrke insentivene ovenfor kommunesektoren til å prioritere forebyggende arbeid på de områder hvor kommunen er med på å betale. I undersøkelsen blir kommunene bedt om å svare på om man er enig eller ikke i påstanden om at ordningen med kommunal medfinansiering faktisk vil påvirke kommunens tiltak for å forebygge sykdommer. Svarene viser at et flertall, 56,7 % av respondentene faktisk er delvis enig eller helt enig i at ordningen vil påvirke kommunens tiltak, men med en overvekt på 46,3 % for alternativet delvis enig. Dette innebærer at over 40 % av respondentene enten er nøytrale, altså at de verken er enig eller uenig eller at de er uenige i påstanden. Dette må man si at tyder på at kommunene har en noe ”reservert” holdning til tiltaket.

Spørsmål nr 10 i undersøkelsen går på om påstanden at kommunens plikt til betaling for utskrivningsklare pasienter vil endre kommunens atferd når vi ser på tida før reformen (2011) og etter reformen (2012). Svarene her viser at nesten 80 % av kommunene (79,4 %) mener at denne regelen vil endre atferden. Dette er på sett og vis bra siden det fenomen at pasienter ble liggende på sykehus etter at de var ferdig behandlet ikke er en god løsning sett i forhold til målet om optimale pasientforløp. Denne svarfordelingen er også en indikasjon på at det insentiv som er lagt i denne ordningen faktisk kommer til å virke, og de opplysninger man har så langt basert på opplysninger for januar 2012 tyder på at kommunene for det første er opptatt av ordningen og at de i stor grad aktivt forholder seg til insentivene og gjør tiltak for å redusere liggedøgn på sykehus etter at pasienten er utskrivingsklar.

I januar og februar 2012 gjennomførte Helsedirektoratet en møteserie for å informere kommunene om Samhandlingsreformen og på møtet for Helseregion Midt-Norge på Stjørdal 18.01.12 kom det en helt klar argumentasjon fra Helsedirektoratets representant at det helt

klart viktigste i samfunnsmessig forstand var å få kommunene til å prioritere langsiktig forebygging og at dette var (og er) en av hovedpilarene for samhandlingsreformen. Den ”straffen” (negative insentivet) det ligger i at kommunene må betale kr. 4000 per døgn for utskrivingsklare pasienter som ikke blir tatt hjem på dagen ble sett på som et (av flere) mindre tiltak for å bedre ressursutnyttelsen. Det interessante i forskningsmessig forstand er at virkningen av insentivene ser ut til å gå i motsatt retning av hvordan viktigheten av tiltakene bedømmes – i alle fall fra Helsedirektoratet.

Det kortsiktige insentivet med klar målbarhet og lett forståelig informasjonsstrøm virker kanskje sterkere enn intensjonen. Det ser ut til at kommunene gjør alt de kan for å ta hjem utskrivingsklare pasienter for å ”spare” kr. 4000 per døgn. Det har faktisk dukket opp historier som tyder på at kommunene prioriterer ned ”egne” mottagere av tjenester for å ta hjem utskrivingsklare pasienter. På den annen side har kommunene langt vanskeligere for å forholde seg til langsiktige forbyggende tiltak, noe ordningen med kommunal medfinansiering skulle bidra til. Følgende replikkveksling på nevnte informasjonsmøte på Stjørdal belyser dette. En representant fra kommunesektoren sa at forhåpentligvis ville kommunene nå bli flinkere til å strø på fortauene om vinteren slik at folk ikke datt på isen og brakk hofta. Da repliserte representanten fra Helsedirektoratet at kirurgiske DRG-er lå utenfor ordningen med kommunal medfinansiering slik at dette ikke vill få noen effekt, men om kommunen kunne gjøre noe for å få ned lungebetennelse og diabetes så ligger disse DRG-ene innenfor ordningen.

Aktuelle forskningsspørsmål:

Med samhandlingsreformen som case, hvordan kan utforming av insentiver ved gjennomføring av reformer og økonomisk/politiske tiltak vurderes i forhold til følgende dimensjoner:

- Kortsiktige/langsiktige tiltak og virkninger
- Lett målbare effekter/vanskelig målbare effekter
- Prioritering av mål

Det innovative aspektet ligger her i at insentivet ”å betale kr. 4000 per døgn” ser ut til å virke for kraftig, mens insentivet bedre folkehelse på lengre sikt (via DRG utvalg) ser ut til å ha for svak virkning. Her bør det forskes på hvilke nye/kombinasjoner av eksisterende insentiver kan vi innen rammen av samhandlingsreformen etablere slik at vi beholder den positive effekten av at kommunene blir mer aktive til å ta hjem utskrivingsklare pasienter, men at folkehelseaspektet også kommer klarere fram i kommunenes prioriteringer. Metodisk synes en kombinasjon av følgeforskning og ”tradisjonell” tilnærming i den forstand at man går inn på forskjellige tidspunkter og prøver ut forskjellige hypoteser å være å foretrekke.

Forskningsområde 2: Hierarki, partnerskap eller marked, eller litt av alt?

Samhandlingsreformen er en kompleks reform rent organisatorisk og styringsmessig og det er nødvendig å tenke nøye igjennom potensielle effekter. Retorikken rundt reformen og kravene til aktørene om bedre koordinering og økt samarbeid legger på mange måter opp til økt innslag av nettverks-/partnerskapsstyring. Videre bygger man opp den økonomiske delen av reformen omkring prinsipper vi kjenner godt fra markedstenkning, med bruk av økonomiske stimuli for å sikre mest mulig målrettet atferd. Dernest er det ikke til å komme forbi at den grunnleggende styringsmodellen i offentlig sektor er den hierarkiske (byråkratiske) modellen. Det er også en betydelig andel ansatte i offentlig sektor som tilhører en eller annen profesjon, og utviklingen av standarder på ulike områder drives gjerne frem av profesjonene. Hierarkisk

styring og markedsstyring representerer enn så lenge de dominerende styringsformene, og det kan være nødvendig å reflektere over bruken av disse styringsformene, slik at man har et bevisst forhold til deres styrker og svakheter. Og vi må huske at styring og organisering er virkemidlene for å nå reformens hovedmål som prinsipielt kan uttrykkes med følgende overskrifter:

- En økt satsing på helsefremmende og forebyggende arbeid
- En større del av helse- og omsorgstjenestene skal ytes av kommunene
- Mer helhetlige og bedre koordinerte pasientforløp og tjenester
- Bedre (økonomisk) ressursutnyttelse

Innenfor den hierarkiske styringslogikken er regler en sentral reguleringsmekanisme. Et sentralt spørsmål i så henseende må knyttes til hvor langt reglene som lages, kan ha formell gjennomslagskraft. Svaret er naturligvis knyttet til grensene for hierarkiet, og så lenge alle organisasjoner som inngår i f.eks. et samarbeid omkring Samhandlingsreformen representerer selvstendige juridiske enheter, så vil hver organisasjon kunne lage sine egne regler. Ledere kan utøve formell autoritet innenfor rammen av egen organisasjon, og ikke ut over dette.

Bruk av markedslogikken som utgangspunkt for organisering og styring av produksjon, krever i utgangspunktet et marked. I en forenklet fremstilling er det så i markedet at tilbydere møter etterspørrere, og så blir det opp til disse å avklare spørsmål om pris, kvalitet, leveringsbetingelser, osv. Samhandlingsreformen er et eksempel på at man tar i bruk prinsipper vi kjenner fra markedstenkningen, økonomiske insentiver, samtidig som man kan se at det ikke eksisterer et marked. Bodø kommune kan ikke uten videre 'kjøpe' sine helsetjenester fra St. Olavs Hospital i Trondheim, men må forholde seg til sitt regionale helseforetak og sitt lokalsykehus. Mangelen på et levende marked bidrar i så måte til at pris som reguleringsmekanisme blir problematisk. Dette har vi sett i forhold til de reaksjoner som har kommet i forhold til satsen på kr. 4000 for ekstra døgn på sykehus som kommunene må betale for utskrivingsklare pasienter. Denne satsen ligger over gjennomsnittlig døgnkostnad for sykehjem (den satsen er på ca kr. 2300 for 2011) mens sykehusenes døgnkostnad i normaltilfellet ligger over kr. 4000 per døgn. Fra Helsedirektoratet er det i alle fall ikke argumentert med at satsen på kr. 4000 skal være noen slags markedspris, det nærmeste vi kommer er å høre argumenter om at dette er en "passe" størrelse som insitament.

Vi har sett at man gjennom Samhandlingsreformen forsøker å dra veksler på ulike styringsformer, og kanskje er dette også noe av fremtidens utfordring, at man i sterkere grad må lære seg å leve med og håndtere en mix av styringsformer. I forskning fra Storbritannia har vi sett at man bevisst har forsøkt å bevege seg fra en styringsform, hierarki, over til en annen, marked, for så å gå inn i en tredje styringsform, partnerskapet. Dette skjer på politisk nivå, og blir en sentral del av den politiske retorikken.

Siden spesialisthelsetjenesten og kommunene formelt sett ikke er deler av samme hierarki, må flere av de samhandlingsarenaer som samhandlingsreformen foreskriver oppfattes som partnerskap. Betraktningene rundt partnerskap som styringsform henter sin logikk om optimalitetsegenskaper fra forutsetningen om likeverdighet. I undersøkelsen om holdninger til samhandlingsreformen går spørsmål nr 20 inn på et meget interessant og til del kontroversielt felt, nemlig om i hvilken grad kommunen oppfatter seg som den sterke parten i samarbeidet med helseforetaket så langt. 58,6 % av svarene velger alternativene i svært liten grad eller liten grad, hvilket betyr at man ser på helseforetaket som den sterke part. 30 % velger alternativet nøytral, det vil si at man verken ser på kommune eller helseforetak som sterkere

enn den andre, mens 11,4 % ser på kommunen som den sterke parten. Dette er på sett og vis den maktfordeling man kunne forvente sett ut fra at mange av ordningene gir sykehus/helseforetak mer operasjonell innflytelse enn kommunen. Og med operasjonell innflytelse mener vi at det er helseforetaket/sykehuset som er ansvarlig for dataregistrering og fakturering og har et mer primært forhold til datainnhenting.

Flere av ordningene i samhandlingsreformen er formulert slik at kommunen på sett og vis har en kontrollfunksjon, men mer avgrensede muligheter for å gripe direkte inn i forhold til økonomiske oppgjør og registrering av data. På den annen side har man prøvd å få til likeverdighet der hvor dette teknisk sett er mulig, men slik systemet mer i det store og hele er konstruert, så blir kommunen mer kontrollerende enn utøvende i forhold til flere av ordningene.

Samhandlingsreformen argumenterer med optimalitetsegenskaper fra styringsformer som partnerskap og økonomisk bedre ressursutnyttelse, men når elementer fra partnerskap og marked innføres i reformen så gjøres dette på en måte som ikke er (helt) i tråd med de begrunnelser man har for å utnytte disse styringsformenes optimalitetsegenskaper. Dette er ikke et ukjent fenomen innen andre politikkområder, både innen helse- og omsorg, kommunaløkonomisk styring av barnehager og distriktpolitikk. Samhandlingsreformen gir et unikt laboratorium for å studere dette nærmere.

Aktuelt forskningsspørsmål:

Hvordan påvirkes produksjonen av offentlige tjenester av at konkurrerende styringsformer nyttes parallelt?

Det innovative i utvikling av denne problemstillingen er at hierarki har vi lange erfaringer med som styringsform og også marked er vi godt kjent med. Derimot er partnerskap i mindre grad prøvd og her er det muligheter for å finne nye løsninger. Sentralt blir hvordan man skal turnere problematikken rundt likeverdighet. Samhandlingsreformen har nærmest tvunget fram partnerskap som løsninger, men på samme tid ser det ikke ut til at kommunene oppfatter disse samhandlingsstrukturene som likeverdige. Det innovative forskning kan bidra med her er hvordan kan bedre kommunenes situasjon i partnerskapet uten å gjøre radikale endringer i organisering og struktur – eller er det slik at det må relativt radikale endringer til for at det skal bli større likeverdighet. Her synes også følgeforskning i kombinasjon med andre metoder som et fornuftig alternativ. Det blir metodisk viktig å følge hvordan kommunene reagerer/endrer sin adferd ettersom de får mer erfaring med reformen.

Forskningsområde 3: Når ulike styringssystem presses sammen

NAV-reformen er et godt eksempel på en reform hvor ulike produkter (tjenester), ulike kulturer og ulike styringssystemer ble vedtatt slått sammen til en enhet. I dette forskningsområdet vil velge å gå videre med problemstillingen om hva som skjer når ulike styringssystem slås sammen med utgangspunkt i samhandlingsreformen.

Et av tiltakene innen samhandlingsreformen kalles lokalmedisinsk senter/distriktsmedisinsk senter. Dette er ikke noe nytt fenomen, vi har hatt slike i noen år, men samhandlingsreformen har satt dette innen en ramme. Et lokalmedisinsk senter er et helsetilbud der en eller flere kommuner samarbeider med et sykehus om tjenester. Dette kan være tjenester før sykehusbehandling eller etter sykehusbehandling. Tjenester ved lokalmedisinske sentre kan også erstatte behandling på sykehus. En begrunnelse for å opprette slike tilbud er at pasienter skal slippe å reise mange mil til sykehus for å få enkel oppfølging og behandling hvis de kan

få et like godt eller bedre tilbud på et lokalmedisinsk senter i nærmiljøet sitt. I samhandlingsreformen brukes uttrykket lokalmedisinsk senter mens det tidligere er brukt uttrykket distriktsmedisinsk senter.

I sluttrapporten fra prosjektet refereres det i kapittel fem fra et forprosjekt om analyse av sammenhenger mellom behov og ressursbruk ved distriktsmedisinsk senter (DMS) for Inntrøndelag. Hovedpunktene i prosjektet er følgende:

- Hvilken behandling og hvilken ressursbruk får pasientene på DMS Inn-Trøndelag med utgangspunkt i de diagnoser/koder/DRG som pasienten har ved utskriving fra sykehuset.
- En nærmere analyse av hvilket forløp pasienten får ved DMS Inn-Trøndelag.
- En analyse av brukertyngde for pasienten basert på IPLOS registrering.
- Å gjøre en sammenstilling av alle aktiviteter og tiltak pasienten behandles i forhold til og hvilke kostnader DMS Inn-Trøndelag har i tilknytning til dette.

En sentral del ved driften er å gå nærmere inn på hvilke tiltak og hvilken behandling som pasienten får ved oppholdet på DMS som oppfølging av pasientens helsetilstand uttrykt ved den/de DRG/er som pasienten har fått ved utskriving fra sykehuset. Både når det gjelder de forskjellige tiltak og medisiner så knyttes dette sammen med den/de DRG/er disse intervensjonene gir grunnlag for. DMS-et sin oppfølging av behandlingen på sykehuset er basert på DRG-systemet (DiagnoseRelatertGruppe).

I prosjektet det er referert fra i kapittel 5 bruker vi IPLOS-systemet slik det nå brukes for sykehjem for registrering av pasientene. I systemet er det kort sagt slik at det samles inn opplysninger om pasientens behov for bistand på 17 ulike områder og for hvert område graderes behov med verdiene 1-5. Pasienten mottar pleie på et DMS og i denne sammenhengen er det interessant å analysere hvilken pleietyngde, det vil si hvilke behov pasienten har for bistand sett i forhold til hvor mye pasienten klarer å gjøre sjøl. For å vurdere dette brukes IPLOS-systemet. De fleste pasientene som kommer til et DMS vil senere få behov for kommunale tiltak og da er det også viktig å ha et bilde av pasientens behov for bistand.

DMS representerer et slags mellomnivå mellom sykehus og sykehjem og de styringssystemer som brukes er svært forskjellige. På nevnte møte med Helsedirektoratet på Stjørdal i januar 2012 ble det spurt om man hadde planer om å se nærmere på hva samkjøring av DRG og IPLOS ville innebære. Fra Helsedirektoratets side svarte man at man var klar over problemstillingen, men hadde for øyeblikket ikke planer om spesielle tiltak.

Aktuelt forskningsspørsmål:

En analyse med utgangspunkt i samhandlingsreformen om hva som skjer når man vedtar en ny struktur hvor forskjellige styringssystemer kjøres sammen.

Her kan det innovative aspektet blant annet knyttes til hvordan man kan utvikle endringer i systemene slik at de i større grad ”snakker sammen”. Trolig er det slik at det er enklere å endre IPLOS enn DRG. DRG-systemet er så grunnleggende bygd inn i styringen av spesialisthelsetjenesten slik at konsekvensene av endringer her vil bli store. IPLOS har mer karakter av et registreringssystem og en mulighet er for eksempel å bygge dette videre ut med en modul slik at det kan samkjøres lettere med DRG. Dette vil være spesielt relevant for de distriktsmedisinske sentrene.

Forskningsområde 4: Fullfinansierende reformtiltak – en myte?

Et av de større traumene ved utforming av endringer i organisering av virkemiddelbruken i Norge er synspunktene fra kommunesektoren om at staten pålegger nye oppgaver, men bidrar ikke med fullfinansiering. Et av hovedmålene for samhandlingsreformen er at en større del av virkemiddelbruken skal over til kommunesektoren og da dukker spørsmålet om fullfinansiering opp igjen, et eksempel her er ordningen med øyeblikkelig hjelp.

I atainnsamlingen blir kommunene (spørsmål nr 15) bedt om å gå nærmere inn i hvordan man vurderer økonomien i denne ordningen og det er spurt om man tror ordningen med øyeblikkelig hjelp blir så kostbar at det må overføres penger fra andre sektorer. Vel 1/3 av respondentene velger alternativet nøytral som her innebærer at man ikke har tatt stilling til om denne ordningen vil kreve mer penger fra andre sektorer eller ikke. Nær halvparten av kommunene tror denne ordningen vil bli så dyr at man må overføre penger fra andre sektorer. Dette er et overraskende høyt tall i den forstand at ordningen slik den er formulert i grunnlagsdokumentene, blant annet i stortingsmeldingen, har lagt opp til en finansiering slik at man skal ikke være avhengig av å overføre penger fra andre sektorer. Vi tolker svarene i den retning at man er bekymret for hva dette vil koste når man også ser svarene i det lys at kun vel 13 % av respondentene mener at det ikke vil bli behov for overføring fra andre sektorer.

Spørsmål 16 går nærmere inn på hvor fornøyd man er at ordningen med døgntilbud er tatt inn som en del av samhandlingsreformen. Man må kunne si at dette aspektet av samhandlingsreformen utvider kommunenes ansvar og operasjonsfelt innen helse og sosialsektoren samtidig som finansiering av ordningen skal ligge innen rammen av samhandlingsreformen. Rundt ¼ av kommunene (24,6 %) er enten lite fornøyd eller svært lite fornøyd med at denne ordningen er tatt inn noe som må sies å være et relativt høyt tall sett i forhold til den argumentasjon som ligger bak reformen. 34,8 % krysser av for alternativet nøytral i den forstand at man er verken spesielt fornøyd eller misfornøyd med at ordningen er tatt inn, noe som må tolkes med at man godtar ordningen men at man verken klager eller jubler. Nær 40 % av respondentene er enten godt fornøyd eller svært godt fornøyd med dette forslaget.

Kort sagt kan man si at skepsisen er betydelig fra kommunenes side om man tror denne ordningen blir fullfinansiert fra statens side. Her har vi en meget god mulighet til å følge et tiltak og analysere om dette fullfinansieres eller ikke fra statens side.

Aktuelt forskningsspørsmål:

Med utgangspunkt i samhandlingsreformens tiltak om øyeblikkelig hjelp - er tiltak staten vedtar og kommunene skal iverksette, fullfinansierende eller ikke?

Her kan et innovativt aspekt ligge i at informasjonssystemene og dokumentasjon av kostnader forbedres. En del av problematikken her går på at både stat og kommune tror mer enn man vet. Det hadde åpenbart vært en ide å etablert en felles datamessig plattform for hva fullfinansiering av en reform egentlig er. Dette hadde generelt også vært en god ide i andre sammenhenger for denne problematikken knyttet til om reformer er fullfinansiert eller ikke gjelder også andre reformer enn samhandlingsreformen.

Forskningsområde 5: Kontrakten som utgangspunkt for organisering og styring.

Den vanligste typen kontrakter, den klassiske, er en type kontrakt som skal bidra til forutsigbarhet ved at den avklarer alle viktige forhold i forkant. Derne er det opp til partene å sikre at avtalen oppfylles, noe som bl.a. omfatter intern informasjon omkring viktige forhold og etablering av kontrollrutiner. Samhandlingsreformen legger på den ene siden opp til at ulike organisasjoner skal samarbeide bedre, og at produksjonen skal bli bedre koordinert. Vi fant at det er en viss skepsis til en opplevelse av at forutsigbarheten mangler.

I spørsmål nr 22 i undersøkelsen er det spurt om i hvilken grad man tror avtalen mellom kommune og helseforetak bidrar til økonomisk forutsigbarhet. Svarfordelingen på dette spørsmålet er noe overraskende i den forstand at vel 56 % av svarene velger alternativet i svært liten grad eller i liten grad. En ambisjon med samhandlingsreformen var at den skulle øke forutsigbarheten for kommunesektoren mens oppfatningen av den så langt viser det motsatte. Det er kun rundt 13 % av kommunene som velger alternativene stor grad eller svært stor grad for hvordan reformen bidrar til økonomisk forutsigbarhet. En grunn til dette er trolig at reformen er helt i startfasen slik at man ikke har særlig grad av erfaringer med hvilken informasjonsstrøm og forutsigbarhet som faktisk kommer. Men alle kommunene er forutsatt å ha kommet i gang med arbeidet og av de andre svarene så ser vi at man er i gang med planer og avtaler, men det inntrykket kommunen gjør deg av dette arbeidet per i dag er at det enten bidrar til samme forutsigbarhet man hadde fra før eller ikke øker forutsigbarheten

På den annen side viser kommunen mer positive svar til å ha kontrollsystemer og kommunikasjonssystemer på plass. Dersom avtaler oppleves litt uklare og gir liten grad av forutsigbarhet på sentrale områder, desto viktigere vil det være å ha gode rutiner for å følge opp, herunder kontrollsystemer og kommunikasjonssystemer. Kommunene ser ut til å ha viss skepsis til hva andre parter i et avtaleforhold foretar seg. Det gjelder uavhengig av om det er en har kontrakt, en myk kontrakt, eller en eller annen form for partnerskaps-/nettverkløsning.

Kontrakter skal prinsipielt bidra til økt forutsigbarhet, men inntrykk i en tidlig fase av samhandlingsreformen tyder på at dette ikke er tilfellet. Er dette et mer strukturelt problem knyttet til hvordan samhandlingsreformen er utformet eller er forklaringen at dette skyldes for få erfaringer i et tidlig stadium med reformen.

Aktuelt forskningsspørsmål:

Hvilke sammenhenger mellom kontrakter, kontraktsutforming og forutsigbarhet kan vi se på kort og lang sikt innen rammen av samhandlingsreformen.

Det innovative aspektet her ligger i bedret forutsigbarhet. Bedret forutsigbarhet øker muligheten for mer rasjonelle beslutninger. Det man da også må undersøke i denne sammenhengen er hvor dårlig forutsigbarheten er innen rammen av det systemet vi til nå har lagt opp til slik at vi får en ide om hvilket potensiale det dreier seg om.

4. Økonomistyring

Av Inger Johanne Pettersen og Kari Nyland

Innledning

Den overordnede problemstilling for dette prosjektet er: *Hvordan kan innovasjon innenfor økonomistyringsområdet bidra til forbedret kommunal tjenesteproduksjon? Økonomistyring kan defineres som den aktiviteten i en organisasjon som tar sikte på å styre ressursbruken mot maksimering av overordnede målsettinger.* Med utgangspunkt i denne definisjonen kan økonomistyring beskrives som en rasjonell prosess som foregår kontinuerlig over tid og med tette koblinger mellom prosessene. Fire prosesser er spesielt sentrale:

- Definisjon av strategi og overordnede mål
- Planlegging (budsjettering)
- Aktivitetsoppfølging (handlinger)
- Rapportering (regnskap) og evaluering

Skal økonomistyringen bidra til forbedret tjenesteproduksjon, er det viktig å kjenne til styringsutfordringene innenfor denne sektoren. En del styringsutfordringer er velkjente fra litteraturen. Dette er bl a knyttet til manglende målbarhet av produksjonen, ufullstendig kunnskap om årsak-virkningsrelasjoner, mangel på markedsvurdering av verdiskapning, budsjettkobling etc. Dette gjør økonomistyringen utfordrende.

Tjenesteproduksjonen i offentlig sektor har endret seg de siste 10-årene i takt med ulike reformer som har hatt som siktemål å modernisere driften. Internasjonalt samles gjerne reformer med sikte på modernisering av offentlig sektor under overskriften New Public Management (NPM). Et kjennetegn ved reformene er at styringsteknikker går i retning av delegering i form av budsjettfullmakter, ofte kombinert med mål- og resultatstyring. I denne forbindelse har KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING) fått stor oppmerksomhet. Dette rapporteringssystemet skal bringe til veie styringsinformasjon som har som målsetting å legge grunnlaget for nettopp delegering av myndighet og evaluering av tjenesteproduksjonen i kommunene. Vi ønsker i det første del-prosjektet å se nærmere på bruken av KOSTRA data til intern styring og kontroll i kommunene.

Et annet kjennetegn ved reformene og utviklingen i kommunesektoren, er fristilling av offentlige institusjoner og ulike former for konkurranseutsetting som synliggjøres ved deregulering av tidligere monopoliserte virksomheter, økt bruk av anbudskonkurranser og private leverandører og nye organisatoriske løsninger/nettverkssamarbeid. Vi ønsker i det andre del-prosjektet å studere hvilke utfordringer slike nye organisatoriske løsninger og samarbeid setter til styringssystemet. Ut fra dette har vi definert to delprosjekter:

Resultatstyring i kommunene; bruk av KOSTRA til intern styring og kontroll

Dette delprosjektet har følgende problemstilling: *Hvordan bruker norske kommuner KOSTRA til intern styring?*

For å kunne svare på problemstillingen, ønsker vi å kartlegge av bruken av KOSTRA i norske kommuner, samt undersøke hvordan vi kan forstå forskjeller i bruken.

Styringsutfordringer som kan oppstå ved outsourcing av kommunal tjenesteproduksjon

Dette delprosjektet har følgende problemstilling: Hvilke styringsutfordringer kan oppstå ved outsourcing av kommunal tjenesteproduksjon?

For å kunne svare på problemstillingen har vi stilt følgende to forskningsspørsmål;

- Hvordan er styringssystemet utformet?
- Hva er opplevde styringsutfordringer/erfaringer?

I sluttrapporten er empirien nokså kortfattet gjort rede for som et grunnlag for refleksjoner omkring hovedfunn.

Hovedkonklusjoner

Ut fra analysene vil vi kunne identifisere fire tema for videre forskning.

1. Gjennomgang av relevant forskningslitteratur

Bakgrunnen for valg av fokus er den store restrukturering som er gjennomført i offentlig sektor i løpet av de siste tretti årene. Reformene var først preget av sterkere hierarkisk kontroll, stor vekt på resultatevalueringer, kundeorientering, deregulering og overgang til individuelle lønnsystemer. Etter hvert utvikles nye modeller i retning av kvasimarkeder, ledelseskontrakter, konkurranseutsetting og fleksibilitet i tjenestetilbudet. I dag settes økende fokus på verdier og kvalitet i tjenestene, noe som indikerer at den profesjonelle kontrollen kan få styrket sin legitimitet. Bruk av nettverkløsninger har økt i offentlig sektor og kan etter hvert betraktes som en selvstendig reformstrategi. Det er behov for en samlet gjennomgang av ”state-of-art” nasjonalt og internasjonalt innenfor studier av kommunal forretningsvirksomhet.

2. Kartlegge hvilke nettverk av forretningsmessige relasjoner som finnes innen og mellom kommuner og mellom kommuner og private aktører i Midt-Norge

Kommunene står i dag fritt til å organisere tjenestene – som en del av forvaltningen eller som forretningsvirksomhet, sammen med andre kommuner eller alene. De kan også konkurranseutsette virksomheten eller selge den ut (privatisere). Forretningsvirksomhet kan organiseres som interkommunalt selskap, som aksjeselskap eller som stiftelse. Alle disse er selvstendige rettssubjekter. Dette viser at kommuner i dag kan påta seg en aktiv rolle i å styre og samordne tjenesteyting som foregår i andre virksomheter/organisasjoner. Dette gjelder både tjenester som utføres av andre private og/eller offentlige organisasjoner, og når kommunene vil samarbeide med andre offentlige instanser. Mange kommuner er involverte i en rekke ulike virksomheter hvor de forventes å styre og/eller påvirke det som foregår i andre organisasjoner. Det bør ut fra dette gjennomføres en kartlegging av hvilke nettverk som i dag finnes av forretningsmessige relasjoner innen og mellom kommuner og mellom kommuner og private aktører i Midt-Norge.

3. Undersøke hvilke utfordringer knyttes til ulike typer kommunal forretningsvirksomhet

To hovedutfordringer kan skisseres:

- (a) For hver enkelt forretningsmessig relasjon kreves det et godt helhetsbilde av den organisasjonen som kommunen skal påvirke. Tidligere forskning innen privat næringsliv har påvist at bestillerens muligheter for å styre relasjonen til utfører/producent har stor betydning for opplevd effektivitet på det strategiske (ledelses/styre) nivået. Vi kan anta at dette også gjelder når kommuner opptrer som bestillere. Når det gjelder kommunal outsourcing, viser forskning at feilkonstruerte

styringssystem/kontrakter kan begrense leverandørenes/utførernes engasjement med hensyn til kvalitet i leveransene. Disse mulige problemene blir ekstra relevante i styring av kvalitative tjenester, slik som velferdsgoder.

- (b) Videre ser vi at kommuner må kunne håndtere ulike typer av samarbeid med virksomheter som både er svært forskjellige fra kommunene selv og forskjellige seg imellom. Dette skaper en kompleksitet med svært ulike typer av relasjoner. Forskning har påpekt behov for økt kunnskap omkring offentlige organisasjoners rolle som koordinatorene i nettverk av offentlige og private organisasjoner. Intraorganisatoriske relasjoner bygger på formelle og homogene styringssystem. Denne muligheten til formalisering begrenses når styringen/koordineringen skjer interorganisatorisk, siden partnere (i nettverkene) også deltar i andre organisasjoner (utenfor nettverket). Problem oppstår når det gjelder oppbygging av kompetanse og overføring av kompetanse mellom ulike deler av virksomhetene.

4. Skissere hvordan nye virksomheter (pilotprosjekt) kan utløse innovasjon og samfunnsmessig gevinst

Vi har sett at outsourcing innenfor kommunal sektor har blitt institusjonalisert som effektive koordineringsmekanismer. Samtidig har vi også skissert at slike rammer for tjenesteproduksjon skaper utfordringer. Dette aktualiserer kritisk granskning av disse organisatoriske konstruksjonene innenfor kommunal virksomhet. Det er et kunnskapsbehov omkring hvilke krav nye samarbeidsformer stiller med hensyn til effektiv styring/koordinering. Vi antar at problemene koblet til kommuners rolle i koordinering av mange ulike interorganisatoriske relasjoner ikke hittil har fått tilstrekkelig forskningsmessig oppmerksomhet.

Motivene for interorganisatorisk samarbeid hviler ofte på antagelsene om skalafordeler; det vil si gevinster basert på økt aktivitetsvolum via samordning. Videre kan motivene bygge på forutsetninger om markedseffektivitet når de interorganisatoriske relasjonene utvikles i samarbeid med private foretak. Vår begrensede studie her har bidratt til innsikt i dette kunnskapsgapet. En større studie vil kunne systematisere slik kunnskap.

Dette kan gjøres ved at det i løpet av for eksempel en prosjektperioden å etablere et pilotprosjekt hvor deltagende kommuner kan dokumentere økonomiske, organisatoriske og kvalitative resultater. Her tenkes ett prosjekt knyttet til interkommunalt selskap og ett prosjekt hvor kommune samarbeider med private aktør(er). Evaluering og videreføring av pilotprosjektet vil kunne være en del av et senere institusjonsprosjekt i Regionalt Forskningsfond Midt-Norge.

Generelt kan forskning som skissert ovenfor gi kunnskap kan gi innsikt i følgende områder:

- Tjenesteinnovasjon og/eller tjenesteytelsesinnovasjon- nye eller forbedrede former for tjenester (egenskaper, utforming, tilrettelegging)
- Forvaltningsmessig og organisatorisk innovasjon – endring av organisatoriske funksjoner slik som konkurranseutsetting, samordning mv.
- Systemisk innovasjon – nye samhandlingsformer på grunn av deregulering; System med konkurransemarkeder og tilsyn/kontroll isteden for forvaltning

5. Kunnskapsledelse i offentlige virksomheter

Av Grete Wennes

Innledning

Hovedproblemstillingen i dette delprosjektet er: Hva er kunnskapsledelse i offentlig sektor i praksis og hvilke ledelsesmessige utfordringer kan støttes ved hjelp av FOU?

Problemstillingen er eksplorativ og krever et forskningsdesign som åpner for mange ulike perspektiver og innfallsvinkler. Det er derfor tatt utgangspunkt i caseanalyse som design, med datainnsamlingsmetoder som dokumentstudier, gruppeintervju og individuelle intervju. De utvalgte casene er Sør-Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim Kommune, med datainnsamling i kulturenheten. Et viktig mål med delprosjektet er å avdekke om FoU-innsats kan bidra til en *ledelsesmessig innovasjon* med hensyn på å utvikle kommunalt og fylkeskommunalt kunnskapsarbeid og følgelig utvikle kommunal og fylkeskommunal kunnskapsledelse.

Kunnskapsorganisasjoner har blitt en svært ettertraktet merkelapp og har fått en rekke nære slektninger som kunnskapsintensive virksomheter, profesjonelle tjenesteytende virksomheter, ekspertorganisasjoner, profesjonsvirksomheter etc.. Forskjellene mellom dem kan være vanskelig å tegne opp og de klare definisjonene likeså. Det er i tillegg knyttet spesiell prestisje til merkelappen ”kunnskapsbedrift”, samtidig som det oppfattes som stigmatiserende ikke å bli omtalt som kunnskapsbedrift. I dag benyttes begrepet kunnskapsvirksomhet om både offentlige og private, ideelle og hybride organisasjoner. Både Trondheim Kommune og Sør-Trøndelag Fylkeskommune betegner seg som kunnskapsorganisasjoner, både i strategi- og styringsdokumenter og i uttalelser fra respondentene.

Siden slutten av 1970-tallet og frem til i dag har det pågått en debatt om hvorvidt ledelse av kunnskapsarbeid skiller seg fra tradisjonell ledelse, og om ledelsens betydning for kunnskapsarbeideres produktivitet. Kunnskapsarbeid karakteriseres som regel ut fra egenskaper ved arbeidet, og ved hjelp av disse egenskapene kan vi skille kunnskapsarbeid fra mer tradisjonelt arbeid. Hovedargumentet i debatten er at samfunnet har blitt mer kunnskaps- og informasjonsintensivt, og at dette skiftet har ført til endringer i hvordan vi arbeider og utøver ledelse. Debatten preges også av en økende masse med høyt utdannede arbeidskraft og behov for innovasjon og tjenesteyting i arbeidslivet. I Norge er det en generell trend at flere mennesker arbeider med kunnskap og tar høyere utdanning. I 1970 var det 200 000 voksne mennesker med høyere utdanning i Norge, mens vi i fjor (2009) passerte en million – noe som er en femdobling på 40 år.

Kunnskapsarbeidere motiveres av at arbeidet gir mulighet for autonomi og personlig vekst. De setter pris på å arbeide under fleksible og dynamiske forhold. Kunnskapsarbeidere vil ha arbeidsbetingelser som gjør det mulig å nå mål, og de arbeider gjerne i selvstyrte arbeidsgrupper som de selv tar initiativ til å danne. Med andre ord: de ønsker å være selvstyrte og selvgående.

Hovedkonklusjoner

På direkte spørsmål, er alle respondenter tydelige på at det er store behov for innovasjon og forskning innad i enheten og i hele organisasjonen. Det er også tydelig at det ønskes et tettere samspill med relevante forskingsmiljø for å finne bedre løsninger eller bedre strukturer for

arbeidspraksis. Særlig ser dette ut til å gjelde organisering og struktur innad i enhetene og i samarbeid på tvers.

I tillegg uttrykkes det i begge casene at de har for liten kunnskap om organisering og struktur for hele virksomheten. Struktur i offentlig tjenesteyting beskrives som en utfordring, og det ønskes tettere samarbeid med relevante forskningsmiljøer som kan bidra med innsikt i bedre organisering og bedre ledelse.

Et annet viktig kunnskapsbehov som blir uttrykt spesielt for kulturenhetene, er oppdatert kunnskap om kultur og frivillighet, kultur og ungdom og kulturarbeid og resultater. Det rapporteres at på grunn av stadig flere oppgaver, blir tiden for knapp til å oppdatere seg i nye forskningsresultater på eget fagområde. Oppdatering og fordypning er derfor en knapphetsfaktor, og det uttrykkes et håp om at et bedre samspill med forskningsmiljøene kunne gjort det enklere å få tak i og innsikt i denne kunnskapen – for så å ta den i bruk i egen praksis.

Bedre samhandling med eksterne fagmiljøer/forskningsmiljøer er altså uttrykt i begge casene. En respondent i Trondheim Kommune tydeliggjør dette med følgende sitat:

«Det er en utredning på gang, Forskningsstrategi for Trøndelag. Her bør Trondheim kommune være vertskap og skulle kunne vært en sterkere bruker av forskningen tilgjengelig i regionen. Men kommunen, og regionen, har ikke tradisjon for det. Hvordan skape bedre bruk av tilgjengelig forskningsmiljø?»

Andre kunnskapsbehov som ble nevnt er ønsket om mer kunnskap på hvordan utnytte knappe ressurser. Videre skaper stadig nye oppgaver behov for samhandling på tvers. Hvordan bli bedre på det? Respondentene rapporterer om mange endringsprosesser i offentlig sektor og endringstrøttheten er merkbar. I tillegg er det ofte for tunge prosesser som trøtter ut folk. Videre uttrykker særlig lederne at offentlig tjenesteyting trenger hjelp til å finne ut av kompetansebehov. Hvordan bruke de riktige forskningsmiljøene? De er opptatte av å fornye måter å samhandle på. I dag brukes forskningsmiljøer på kun evalueringer, og det blir det lite endring av, sier en av respondentene.

Hva kreves og forventes av ledelse i kommunal og fylkeskommunal tjenesteyting? Denne studien vitner om at det forventes en profesjonell ledelse med stor myndighet og ansvar samt tydelighet. Samtidig er det en stor bevissthet i begge casene om at uklare roller og ansvarsfordeling, samt kompleksitet, skaper utfordringer i henhold til tydelighet.

Innovasjonsmuligheter i kommunal og fylkeskommunal sektor under temaet kunnskapsledelse, som kan utvikles i nært samarbeid med forskning, er følgende:

- Gode praksiser for å håndtere politiske signaler. Tolkning og iverksetting.
- Gode praksiser for systematisk og målrettet (strategisk) kompetansebygging
- Gode praksiser for lederutvikling og ledertrening.
- Gode praksiser for hensiktsmessige organiseringer (design) av enheter, oppgaver og prosjekter.
- Gode praksiser for læring og kunnskapsdeling.
- Gode praksiser for nye og hensiktsmessige arbeiderformer innad i offentlig sektor – og i samhandling med andre interessenter (inklusive forskningsmiljøene).

Barriere for innovasjon i offentlig sektor, ut fra dette prosjektets materiale, ser ut til å være

1. *Tid.* Det rapporteres om for liten tid til utviklingsoppgaver, herunder innovasjonsoppgaver. Det er de kortsiktige oppgavene som løses først. Det blir dermed liten tid til de langsiktige, strategiske og innovative.
2. *Språk.* Det er flere respondenter som etterlyser et språk om egen virksomhet og dens utfordringer.
3. *Dialog.* Dagens manglende dialog med forskningsmiljøene (bortsett fra i evalueringsarbeid) skaper utfordringer eller barrierer for løsningsorientert samarbeid med forskningsmiljøene.

Som en oppsummering vil vi skissere tre områder hvor vi tror forskning kan stimulere til økt innovasjon blant kunnskapsarbeidere i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon:

Kompetansemessige dilemmaer

Det er behov for større innsikt i de kompetansemessige dilemmaer som kunnskapsarbeiderne opplever i sin hverdag. Spesielt kan nevnes (a) dilemmaet mellom det å arbeide autonomt i en situasjon som er preget av nettverksløsninger og økende horisontal avhengighet, (b) dilemmaet mellom å opprettholde rollen som spesialist samtidig som det er økende behov for generalistkompetanse og (c) dilemmaet mellom å være fagspesialist samtidig som jobben ofte krever saksbehandlingskompetanse. En større innsikt i disse dilemmaene kan bidra til en bedre organisering av arbeidet og frigjøring av tid til nødvendige innovasjonsprosesser.

Kompetanseutvikling

Høy organisasjonsmessig kompleksitet har ført til at fagkompetanse ikke lengre er tilstrekkelig i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon. Kunnskapsarbeiderne synes å ha økende behov for kompetanse til å håndtere krevende organisasjonsmessige og ledelsesmessige problemstillinger – spesielt rettet mot utvikling og innovasjon. Det er behov for større innsikt i hvilken type kompetanse det er behov for og hvordan denne kompetansen kan utvikles slik at den blir en integrert del av kunnskapsarbeidernes praksis.

Kunnskapsledelse

Kunnskapsarbeiderne synes å oppleve uklar ledelse – både fra politisk og administrativt hold. Kombinert med høy organisasjonsmessig kompleksitet og økende bruk av nettverksorganisering kan dette føre til at grunnlaget for den tradisjonelle selvledelsen blant kunnskapsarbeiderne svekkes. Det er spesielt viktig at den autonome arbeidsutførelsen skjer innenfor en form for styring hvor det hele tiden er en god dialog om hvilke mål som skal prioriteres. Det er behov for større innsikt i hvordan det kan utvikles gode ledelsesprosesser på alle nivå slik at energien og motivasjonen blant kunnskapsarbeiderne tas vare på.

Vi tror at større innsikt på disse områdene er en viktig betingelse for å iverksette innovasjonsprosesser blant profesjonelle kunnskapsarbeidere i både kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon.

6. Verdibasert ledelse

Av Tor Busch og Erlend Dehlin

Innledning

Det viktigste målet med dette prosjektet er å avdekke om FoU-innsats kan bidra til en ledelsesmessig innovasjon med hensyn til å utvikle den verdimeslige basisen for profesjonelt kunnskapsarbeid (innenfor kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon). Det er altså de tre hovedelementene ledelse, verdier og kunnskapsarbeid som settes i sammenheng og som danner bakgrunnen for vår kartlegging, og konkret har vi studert bevisstheten om verdienes betydning og verdimeslige utviklingstrekk på flere ledelsesnivå i Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune, samt flere kommuner i Sør og Nord Trøndelag innenfor offentlig tjenesteyting. Den overordnede problemstillingen for delprosjektet er: *Hvordan kan forskning bidra til å forstå og stimulere utvikling av en verdibasert ledelsesatferd i kommunal og fylkeskommunal tjenesteyting?* Problemstillingen er eksplorativ og krever et forskningsdesign som åpner for mange ulike perspektiver og innfallsvinkler.

Verdibasert ledelse er tradisjonelt knyttet opp mot lederens evne til å uttrykke en verdibasert visjon som skaper et moralsk engasjement blant medarbeiderne. En viktig forutsetning er at ledelsen må bygge på et uttrykt ideologisk mål som kan utfordre det bestående. Videre at lederens verdier til en viss grad er i samsvar med de internaliserte verdiene i organisasjonen, at organisasjonen opplever en form for krise og at det kreves en spesiell innsats fra både ledere og medarbeidere. Disse forutsetningene har ført til at verdibasert ledelse i stor grad assosieres med transformasjonsledelse og karismatisk ledelse.

På grunn av at ledelse av kunnskapsarbeid har et stort innslag av selvledelse, har vi i dette prosjektet valgt å ta utgangspunkt i et mer prosessorientert syn på ledelse. Det innebærer at alle medarbeiderne i større eller mindre grad kan delta i ledelsesprosessen – uansett hvor de er plassert i et organisasjonshierarki. I kunnskapsorganisasjoner hvor medarbeiderne har stor frihet i arbeidsutførelsen er et slikt utgangspunkt spesielt relevant. Ut fra en slik innfallsvinkel er verdibasert ledelse definert som en målformulerende, problemløsende, språkskapende og verdiutviklende prosess, forankret i organisasjonens verdier og høye etiske standarder, som kan utøves på både individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå.

Datainnsamlingen er primært foretatt gjennom semi-strukturerte, kvalitative intervju på mellom 1 og 1,5 timer hver. Intervjuene foregikk som relativt åpne samtaler basert på intervjuguide, og de ble tatt opp på digital opptaker. I tillegg ble det i alle intervjuer ført intervju-logg underveis, og denne ble renskrevet/utfylt straks etter intervjuets slutt. Til sammen er 15 informanter intervjuet. De kommer fra følgende organisasjoner de to fylkeskommunene i Midt Norge samt seks kommuner fra de to fylkene.

Informantene ble valgt ut fra deres formelle tilknytning til, og praktiske erfaring med, problemområdene som er relevant for vår kartlegging og dekker tjenesteområdene videregående skole, barneskole, sykehjem, hjemmesykepleie, barnevern i tillegg til at flere informanter representerer den overordnede ledelsen i kommunen (kommunaldirektør, rådmann og etatsleder). Informantene er i all hovedsak ledere på ulike nivåer i kommunen/fylkeskommunen.

Hovedkonklusjoner

Problemstillingen i prosjektet har vært å identifisere områder hvor forskning kan stimulere til økt innovasjon i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon. Vi har valgt å svare på den ved å skissere til sammen tolv utfordringer. Disse utfordringene peker på områder hvor det synes å være behov for både større innsikt og framtidige endringer innenfor verdibasert ledelse. Disse er:

Verdibevissthet

Alle informantene hadde en relativt stor bevissthet om verdienes betydning i egen organisasjon. I den videregående skolen pekte informantene på at det var svært tydelige spor etter flere reformer fra de siste to tiårene, alle med ulikt fokus med hensyn til læring, lærer- og elevrollen. Mangfoldet av reformer synes å ha skapt et komplekst og komplisert terreng for skoleledere og lærere å manøvrere i, og synes i seg selv å skape en utfordring i forhold til å definere alt fra undervisningsopplegg til styre- og ledelsesregime. I kommunesektoren var bildet noe mer sammensatt. I de fleste kommunene som var besøkt hadde det blitt gjennomført en verdiprosess på kommunenivå. Dette hadde resultert i ulike verdiplattformer.

Ingen av informantene mente at politikerne hadde engasjert seg i denne prosessen. Dette er et interessant resultat og er en indikasjon på at politikerne i liten grad er seg bevisst verdienes betydning for de ansatte atferd. Det synes også å være varierende hvor sterkt fagorganisasjonene har engasjert seg i verdispørsmål, men både fra skole- og helsesektoren var det flere informanter som uttalte at de hadde en viktig funksjon. Deres interesser var primært rettet mot profesjonelle standarder og profesjonsverdier.

Selv om informantene var opptatt av verdier, syntes mange å ha et relativt lite utviklet verdimessig begrepsapparat. Dette er ikke en indikasjon på at verdier er mindre viktig, men det viser at verdier ikke er en del av deres daglige begrepsapparat.

Utfordring 1: Større verdibevissthet blant ledere og ansatte i kommunesektoren.

Er det mulig å skape et mer aktivt og bevisst forhold til verdigrunnet i kommunal og fylkeskommunal tjenesteyting gjennom et forskningsprogram som avdekker verdigrunnet og utfordrer den rådende organisasjonskulturen?

Utfordring 2: Verdimeisig kobling mellom politisk og administrativt nivå.

Er det mulig å kartlegge det reelle verdigrunnet i politiske organer og stimulere til prosesser hvor sentrale verdier trekkes aktivt inn i beslutningsprosesser både på politisk og administrativt nivå?

Etisk refleksjon

Med unntak av læreryrket har de fleste profesjoner i offentlig tjenesteyting en selvstendig etisk plattform – ofte formalisert i nasjonale og internasjonale etiske koder. Informantene – spesielt innenfor helse- og sosialsektoren, er svært interessert i det etiske grunnlaget for deres arbeid. Dette synes å være av større betydning enn profesjonenes generelle verdigrunnlag eller de verdiplattformer som er vedtatt for organisasjonen. Fokuset er satt på de etiske dilemmaer og de etiske konflikter som kan henføres til de praktiske arbeidsoppgavene. De fleste legger vekt på å utvikle gode handlingsregler, mens noen i tillegg trekker fram behovet for å reflektere over overliggende etiske verdier.

Mange av informantene har iverksatt egne etiske prosjekter rettet mot å øke den etiske bevisstheten blant medarbeiderne. Flere informanter gir uttrykk for at dette er et komplisert

område og de ser det som ønskelig at utenforstående utfordrer dem på deres egen etiske forståelse og atferd.

Utfordring 3: Etisk refleksjon og etisk atferd

Er det mulig å iverksette forskningsbaserte intervensjoner med sikte på å skape en bedre etisk refleksjon i offentlige profesjonelle virksomheter? Høy etisk bevissthet er sentralt innenfor verdibasert ledelse og kan sies å være en forutsetning for velfungerende ledelsesprosesser med høy grad av legitimitet.

Verdiutvikling

En del av informantene har gitt uttrykk for ønske om å justere den rådende organisasjonskulturen. Det kan lett oppstå dysfunksjonelle sider av organisasjonskulturen dersom det skjer store endringer i arbeidsoppgaver eller virksomhetens omgivelser. Som eksempel kan nevnes store reformer i skolesektoren hvor lærerne må endre sitt fokus i undervisningen og justere sine pedagogiske metoder. I helsesektoren nevnes endringer i lovverk og nye forskrifter. Flere trekker fram den økende rettighetsorienteringen i offentlig sektor. Dette vil i mange sammenhenger kreve at medarbeidere er bevisst på å følge reglene og dokumentere sin atferd i tilfelle det skulle oppstå en rettslig tvist om en bruker har fått sine rettigheter oppfylt. Alle slike atferdsendringer kan kreve justering av kulturen – noe som alltid vil ta noe tid. Dette kan være spesielt krevende i offentlig tjenesteproduksjon hvor det både finnes en sterk profesjonskultur og en sterk organisasjonskultur.

Utfordring 4: Organisasjonskultur og atferd.

Er det mulig å stimulere til verdiutvikling i offentlig tjenesteproduksjon ved å kartlegge relasjonene mellom funksjonelle krav til organisasjonen, dominerende organisasjonskultur og medarbeiderne atferd med sikte på å etablere mer dyptgående læringsprosesser blant de ansatte?

Utvikling av medarbeiderskap

Flere av informantene gir uttrykk for utfordringer knyttet til å utvikle medarbeiderne til selvstendige yrkesutøvere som tar ansvar for egne handlinger. Den viktigste bakgrunnen for dette er at de opplever at kravet om stadig mer dokumentasjon fra overordnede myndigheter reduserer muligheten til å skape nødvendig handlingsrom for medarbeiderne. I tillegg til at dokumentasjonskravet er tidkrevende og endrer fokus legger det også føringer for hvordan jobben skal gjøres. Derved oppstår et dilemma mellom på den ene siden å utvikle et aktivt medarbeiderskap og på den andre siden implementere styringssignaler som reduserer muligheten for dette. Dette nevnes som en utfordring både innenfor skole, helse og barnevern. Innenfor ledelsesforskningen er dette primært knyttet til det som kalles superledelse (empowering leadership). Dette er definert som en prosess med sikte på å utvikle andre til å lede seg selv.

Utfordring 5: Utvikling av medarbeiderskap

Hva er de kritiske variablene knyttet til medarbeidernes utviklingsmuligheter, grad av struktur i arbeidsinnholdet og tidspress for å utvikle et aktivt medarbeiderskap blant ansatte i offentlig tjenesteproduksjon?

Teamledelse

Mange av informantene benytter seg av teamorganisering – det gjelder spesielt innenfor skole, hjemmesykepleie og barnevern. Teamorganisering er en fleksibel organisasjonsform som har fått mye fokus de siste årene og det er utviklet en rekke modeller med sikte på å forstå hvilke

prosesser i teamene som bidrar til økt effektivitet. I denne sammenheng ønsker vi spesielt å sette søkelyset på de verdimeslige sidene av teamorganiseringen. Den er for det første knyttet til at teamet hele tiden må utvikle sin egen evne til å fungere og overleve som team. Teamet må utvikle et sett med verdier som regulerer medlemmenes atferd, utvikle gode tillitsbaserte relasjoner og skape en sterk intern forpliktelse. Dersom teamet utvikler denne verdimeslige basisen legges et godt grunnlag for en fortsatt positiv utvikling av teamet.

Utfordring 6: Team som verdibasert ledelsesform

Hvordan kan teamorganisering utvikles til å bli en funksjonell, fleksibel og verdibasert ledelsesform innenfor offentlige tjenesteyting?

Klasseledelse

Et fellestrekk blant alle informantene i den videregående skolen er at de trekker frem balansegangen mellom styre og selvstyre helt ned til den konkrete klasseromssituasjonen som utfordrende. Det er jevn enighet om at den primære kjerneverdien som driver virksomheten er “eleven i sentrum”, og med dette signaliseres selvstyre på elevnivå. Parallelt med dette rapporteres det om stadig økende fokus på læreren som klasseromsleder, noe som indikerer en sterkere dreining mot styring fra lærerhold. Det særegne med denne ledelsesformen omtales av informantene som en stadig søken etter *balanse* mellom styre og selvstyre, og at denne balansen skal vokse ut fra et perspektiv på elevens læring og sosiale tilpasning. “Klasseledelse” handler altså ikke om verken regel- eller målbaserte styringsformer av elevatferd alene, men snarere om en kontekstuell forankret ledelsesform med utgangspunkt i nettopp “eleven i sentrum”.

Tanken om de to kjerneverdiene “læreren som klasseleder” koplet med “eleven i sentrum” synes ikke å eksistere autonomt eller avkoplet fra skolens generelle styre/selvstyre. Snarere tvert imot synes den samme balansegangen mellom styre/selvstyre å være en kjerneutfordring på rektor-/fylkeskommunalt nivå. Her arter diskusjonen seg nokså likt, noe som slettes ikke er uventet tatt i betraktning at “eleven i sentrum” og “læring” er bærende verdier for *hele* virksomheten knyttet til videregående opplæring. Disse verdiene er faktisk så sterke at de gjennomsyrer alle hierarkiske ledd helt opp til (og med) fylkeskommunalt nivå. Sjargongen og tematikken knyttet til styring (på alle nivå) av den videregående skolen er med andre ord svært sammenfallende med den vi finner i den klasseromsorienterte debatten. I den forbindelse er en uttrykt målsetning fra informanter på fylkeskommunalt nivå stadig å arbeide med rektor og lederrollen, og bidra til økt bevissthet samt personlig utvikling.

Utfordring 8: Læreren som kunnskapsarbeider

Hvordan kan det legges til rette en økt forståelse for læreren som kunnskapsarbeider, og gjennom dette gi grobunn for god skole- /klasseledelse?

Utfordring 9: Pseudo-autonomi

Hvordan kan det legges til rette for reelt selvstyre på lærer- og rektornivå i skolene (i.e. unngå pseudo-autonomi)?

Praksisfellesskap

En problemstilling knyttet til dialogen mellom kommuner/fylkeskommuner og enhetsledere gjelder sentralisering/desentralisering - en tematikk som arter seg ulikt på forskjellige områder i styringsdialogen. Som følge av dette mangfoldet signaliserer en informant fra fylkeskommunalt nivå at hvert område krever unike tilpasninger med tanke på sentralisering/desentralisering. Derfor arbeider fylkeskommunen med å trekke rektorene inn i

dialogen for å finne gode praktiske løsninger. På samme måte arbeides det med å overføre erfaring mellom rektorer og tillate gode løsninger å strømme videre internt i fylkeskommunen mellom skolene. Det opplyses imidlertid lite om delingen av erfaring på tvers av fylkeskommunale grenser, men det indikeres at denne er sparsom.

Praksisfellesskap beskrives i litteraturen som en måte å knytte seg til og samorganisere en eller flere aktiviteter *utenfor* formelle strukturer og myndigheter. Typisk sett favner dette om praktikere som finner sammen gjennom genuint engasjement og faglig interesse fordi de har utbytte av hverandres selskap uten tanke på øvrig belønning eller status. Det er følgelig stor grad av frivillighet innebygd i praksisfellesskap, samt en indre drivkraft rettet mot faglig og menneskelig utvikling. Dette behøver ikke å gjelde praktikere med fullstendig overlappende faglig forankring, men medlemmene ser seg typisk sett beslektet med hverandre på tilstrekkelig vis til å se verdien av å utveksle erfaring og skape utvikling i dynamiske grupper. "Praksisfellesskap" kan være en sjeldent god mulighet for å åpne opp for kommunikasjon innen formelle organisasjoner også, men kan ikke kontrolleres på tradisjonelt vis gjennom etablerte bidrags-/belønningssystemer. Det genuine engasjementet kommer heller gjennom en indre overbevisning av at en lærer godt og utvikler gode løsninger gjennom å møte likesinnede. Ut fra dette kan det strømme definerte prosjekter som kan finne egne finansieringsløsninger, men praksisfellesskap kan også forbli frivillige "laug" som møtes i mer uformelle sammenhenger. Begge tilfeller er verdifulle på hver sin måte, men den konkrete verdien må defineres ut fra den konkrete konteksten og kan i liten grad synliggjøres på generelt teoretisk nivå. Dette synliggjør noe av behovet for ytterligere forskning på området.

Utfordring 10: Praksisfellesskap

Hvordan kan det legges til rette for dannelse av praksisfellesskap mellom enhetsledere og hvordan kan dette bidra til en utvikling av ledelsen gjennom deling av praktiske erfaringer (med modeller, løsninger etc.)?

Styring og selvstyring

På samme måten som at det er et dilemma mellom ledelse og selvledelse opplever informantene at det også er et dilemma mellom styring og selvstyring. Når det gjelder offentlig tjenesteproduksjon vil det utøves sentral styring gjennom krav om dokumentasjon. Formålet med dette er å undersøke om det har oppstått noen avvik som krever oppfølging. I forhold til tjenesteproduksjonen kan kravet om dokumentasjon komme fra både sentral og lokal forvaltning. Informantene hevder at denne form for styring har vært sterkt økende de siste årene. Det betyr at der rettes mer detaljert styringsinformasjon mot den enkelte tjenesteytende enhet – noe som regulerer atferden til både enhetsleder og den profesjonelle tjenesteutøver.

Samtidig må den enkelte medarbeider utøve en stor grad av selvstyring. Det innebærer innhenting av både formalisert og uformell informasjon knyttet til eget arbeid. Ved økende grad av ekstern styring vil medarbeidernes fokus endres fra selvstyring til dokumentasjon. Samtidig vil økende grad av regelstyring redusere medarbeiderne handlingsrom med hensyn til å utøve selvstyring.

Analysen ovenfor indikerer et behov for en større forståelse for enhetslederens mediator-rolle mellom ansatte og kommunal/fylkeskommunal ledelse og, mer spesielt, for innvirkningen av resultatmåling på faktiske læreprosesser. I litteraturen forklares denne rollen som sentral i møtet mellom ulike grupperinger, og gis avgjørende betydning ut fra sin mulighet til å skape

god interaksjon mellom de som er på innsiden og på utsiden av en virksomhet. Meglerrollen er en avansert form for grensevakt som bidrar til å definere fortløpende grensene for hva som en virksomhet skal drive med og ikke. I tillegg tilligger det meglerrollen stor språklig makt, og muliggjøring av god interaksjon hviler i stor grad på meglers evne til å oversette språksymboler på slikt vis at partene forstår hverandre.

Utfordring 11: Nye informasjons- og rapportverktøy

Hvordan skape god, rapporterbar informasjon om sentrale målsettinger på enhetsnivå uten at dette hemmer medarbeidernes muligheter til å utvikle gode forme for selvstyring på individ- og teamnivå?

Utfordring 12: Enhetsleder som megler og oversetter

Hvordan kan forskning skape bedre forståelse for megler- og oversettelsesrollen enhetsledere spiller i møtet med/balansepunktet mellom statlig/fylkeskommunal/kommunal forvaltning på den ene siden og egne medarbeidere på den andre siden med henblikk på balansert styring av virksomheten?

Oppsummering

Disse tolv utfordringene kan reformuleres til tre forskningsmessige problemstillinger:

1. I hvor stor grad kan en sterkere verdiforankring av ledelsesprosessene bidra til bedre produktivitet og kvalitet i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon?
2. I hvor stor grad kan en sterkere vekt på samspill i ledelsesprosessene bidra til bedre produktivitet og kvalitet i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon?
3. I hvor stor grad kan sterkere integrasjon av overordnet styring og aktiv selvledelse blant profesjonelle kunnskapsarbeidere bidra til bedre produktivitet og kvalitet i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon?

Ved å integrere disse tre problemstillingene med de tolv utfordringene tror vi at det er mulig å legge et grunnlag for forskningsaktiviteter som vil stimulere til positive innovasjonsprosesser i kommunene og fylkeskommunene.

7. IKT – Midt Norge

Av Thor Atle Thøring.

Innledning

Hovedfokus i dette prosjektet er å konkretisere hva som er den ønskede praksis fra overordnede myndigheter på IKT området og hvordan de utfordringene som kommuner og fylkeskommuner står overfor kan understøttes av FoU. Utgangspunkt: Hva er den ønskede praksis fra sentrale myndigheter når det gjelder bruk av IKT i offentlig sektor og hvordan kan IKT-messige utfordringer understøttes av FoU?

Rapporten bygger på foreliggende materiale fra sentrale myndigheter, gjennomganger av praksis i kommuner og fylkeskommuner i Midt-Norge samt informantsamtaler med representanter fra kommuner i Midt-Norge. Det er i tillegg foretatt observasjon under et fellesmøte i regi av et nettverk som har samarbeidet innen IKT området over flere år. Mandatet i prosjektet bygger på at det skal avdekkes relevante forskningsspørsmål innenfor offentlig sektor som kan danne grunnlaget for videre forskning innenfor dette temaet. Sagt med prosjektbeskrivelsens ord, ”forskere skal plukke ut konkrete forskningsområder som er mest relevant med hensyn til å avdekke viktige innovasjonsområder med behov for videre forskning”.¹ Utgangspunktet er å finne i en praksisnær tilnærming hvor det legges vekt på å få fram eksempler på eksisterende praksis, og hvordan dette kan settes inn i en forskningsmessig sammenheng.

Prosjektet har et eksplorerende utgangspunkt. Det vil si at vi går åpent inn i tematikken men at det samtidig ligger en klar avgrensning til organisasjonsmessige- og kompetansemessige utfordringer. Forståelsesrammen som legges til grunn for forståelsen av digital forvaltning ikke bare er et spørsmål om å forstå teknologien, det generelle fokuset må også være på de demokratiske konsekvenser, organisasjonsmessige utfordringer, bruker-innbyggerutfordringen og den spesifikke kompetanseutfordringen som offentlig sektor står overfor når det gjelder å ta i bruk IKT på nye områder.

Offentlig sektor står overfor nye utfordringer både nasjonalt og internasjonalt. Lokalt møter offentlig sektor i Norge stadig nye krav om å gi et tjenestetilbud som er tilpasset den enkelte innbygger samtidig som kravet om effektiv bruk av fellesskapets ressurser øker. Internasjonalt ser vi stadig at vi får tettere bånd med våre naboland og handelspartnere.

Ledelse i det offentlige er i en annen kontekst enn hva den var tidligere. Flere forskere mener at i de fleste nordeuropeiske land kan man se en trend som omhandler fragmentering og sentrering av politiske institusjoner. Dette er noe som kan svekke den enkelte enhet samt være en pådriver til å gjøre grensen mellom samfunnet og de politiske institusjonene mer uklare. Noe av årsaken til denne utviklingen kan være en stadig vekst i det offentliges oppgaver med tilhørende forventninger om effektive og gode løsninger. For i større grad å kunne inneha dette ansvaret og samtidig møte forventningene på en tilfredsstillende måte, har det blitt behov for nye styreformer – spesielt ved bruk av IKT.

¹ Sitatet er hentet fra hovedprosjektbeskrivelsen til *Forskning og innovasjon i offentlig sektor*. Denne er tilgjengelig på www.hist.no/fios/

Den stadige endringen i offentlig sektor når det gjelder tjenesteproduksjon, økonomisk vekst og høy sysselsetting er en dynamisk prosess. Ikke bare igjennom innovasjon og utvikling over tid, men også igjennom internasjonalisering og den stadige videreutviklingen av ny teknologi. I de senere årene har det vært stadig mer fokus på området IKT – politikk (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, FAD), og det er dette som er noe av bakgrunnen for dette prosjektet.

Hovedkonklusjoner

Vi har valgt å fokusere på hvilke innovasjonsmuligheter som ligger i samarbeid om IKT prosjekter. Utgangspunktet er at utvikling, implementering og integrering av IKT - strategier byr på store utfordringer for den enkelte kommune og egner seg godt for samarbeid og samarbeidsløsninger. Samarbeid mellom kommuner er fornuftig av flere grunner: kompetanse, motmakt til sterke leverandører og ikke minst av økonomiske hensyn.

I sluttrapporten fra dette delprosjektet er det påpekt i kapittel 2 at nettverksløsninger og sterke tillitsbaserte relasjoner mellom aktørene med utgangspunkt i normativ styring og aktivt lederskap fått økt aktualitet. Samskapt læring på sin side omhandler systematisering og strukturering av læringsprosesser i samhandling mellom ”problemeiere” (ansatte) og ”pådrivere” (ledere og interne/eksterne konsulenter). Pådrivernes oppgave blir å utøve endringsledelse gjennom praktiske aktiviteter som generer læring og utvikling. Ledelse blir med andre ord snakk om å tilrettelegge for læringsmuligheter; bygge opp ressurser i organisasjonen. Læringsmulighetene er knyttet opp til deling av visjon, oversettelse av visjon i konkret praksis, utprøving av ny praksis, refleksjon over ny praksis og det å skape arenaer for å dele erfaringer. Denne praksisorienteringen har basis i aksjonsforskningen og vektlegger lærings- og utviklingsprosesser. Lærings- og utviklingsprosesser vil være viktige faktorer i forhold til å tilpasse teknologien innenfor ulike tjenesteområder til de oppgavene kommunene skal løse.

Utgangspunktet henspeiler som tidligere nevnt på antakelsen om at innovasjoner forstås som inkrementelle endringsprosesser som følge av innføring av ny teknologi. Dette kan forstås på ulike nivåer, og kan innenfor en tilnærming knyttes opp til endringer i arbeidsoppgaver for den enkelte som følge av innføring av IKT. En annen vinkling kan knyttes opp til større organisatoriske prosesser. Dette kan omhandle større endringer i for eksempel rutiner på tvers av enheter i organisasjonen som krever endringer i arbeidsprosesser. Med utgangspunkt i situasjonen vi ser i dag ved at mange norske kommuner samarbeider innenfor IKT området vil det også være relevant å betrakte endringsprosessene innenfor et *nettverksperspektiv*. Det vises i litteraturen til at nettverk er en form for organisering som er godt egnet til å møte de utfordringene det offentlige står overfor. Nettverk gir aktørene muligheter til å dele kostnader, kunnskap og læring og nyskaping fremmes. Vi har imidlertid valgt å løfte nettverk som et eget tema, og se dette i lys av at det spesielt berører lærings- og nyskappingsprosesser. IKT prosjekter er ofte komplekse i den forstand at kommunenes tekniske løsninger skal samkjøres og de investeringene som skal foretas på IKT området binder aktørene opp på lang sikt. I praksis snakker vi her om rekke kommuner som i varierende grad har inngått forpliktende samarbeid med andre kommuner i den hensikt å kunne møte de utfordringene som kommune Norge står overfor i årene framover.

Vi har med bakgrunn i dette valgt å løfte fram *Samarbeidsløsninger og nettverk som arena for læring og utvikling av ny praksis* som ett konkret forskningsområde. Dette omhandler utvikling, implementering og integrering av IKT strategier og forbedringer i

tjenesteproduksjonen. Bakgrunnen for dette er blant annet at det ligger føringer fra sentrale myndigheter og KS om betydningen av fellesløsninger og samarbeid.

Rapporten bygger på noen hovedtilnæringer knyttet til IKT som verktøy og driver for innovasjon i offentlig sektor. Mye av det teoretiske grunnlaget bygger på hvordan denne typen innovasjoner bidrar til å endre praksis i organisasjonene. Endring av praksis anses som et relevant og interessant perspektiv i kommende forskning innenfor dette feltet. Generelt vil det være problemstillingens form som er avgjørende for valg av metode, og det bør legges til grunn i framtidige prosjekter innenfor dette feltet. Det er likevel viktig å understreke styrkene ved kvalitativ metode. Styrkene er knyttet både til det å studere praksis og endring av denne, samt kunne gi eksempler på gode case som kan løftes fram i etableringen av kunnskap omkring dannelsen av praksiser innenfor offentlig virksomhet. Det er i tillegg lagt vekt på kompetansebehov, arenaer for erfaringsutveksling etc. Dette er problemstillinger som vanskelig lar seg operasjonalisere og konkretisere i en kvantitativ undersøkelse.

Ett annet tema for videre forskning som vi ønsker å løfte fram er fokus på utvikling og implementering av IKT løsninger innenfor tjenesteproduksjonen. En slik undersøkelse kan anlegges bredt og omfatte utvalgte deler av tjenesteproduksjonen på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Fokus i en slik undersøkelse vil kunne omfatte temaer som leveranse av tjenestene (som for eksempel tilgjengelighet og hvilke kanaler som anvendes), brukerorientering, effektivisering, informasjonssikkerhet (tillit - personvern) etc.

Bakgrunnen for denne tilnærmingen er begrunnet ut i fra behovet for å framskaffe ny empiri om praksis når det gjelder IKT løsninger innenfor ulike tjenesteområder. Basert på KOSTRA tall er det tidligere gjort analyser av bruk av IKT i kommunene og fylkeskommunene. Disse analysene viser at om lag halvparten av norske kommuner har en IKT strategi. Hvis dette knyttes opp til konkrete tjenesteområder viser undersøkelsen at de kommunene som oppgir at de har en IKT strategi, så er det skolefeltet (utdanning og oppvekst) som skiller seg ut. Det er dette tjenesteområdet de fleste kommunene har med i sine planer. Når det gjelder viktige områder som tjenesteorientert arkitektur og innføring/bruk av universell utforming så er andelen kommuner som oppgir at de har dette med i sine strategier henholdsvis på 56 % og 48 %. En slik undersøkelse vil være relevant i forhold til å kunne kartlegge/avdekke status når det gjelder anvendelsen av IKT rettet direkte inn mot tjenesteproduksjonen. I tillegg til å avdekke viktige utviklingstrekk vil en slik undersøkelse også kunne bidra til å kunne velge ut relevante case som det kan jobbes med i videre forskning.

Til slutt vil vi oppsummere i følgende forslag til videre forskning innenfor dette feltet:

- 1) Samarbeidsløsninger og nettverk som arena for læring og utvikling av ny praksis*
- 2) Hvordan kan innovasjonspotensialet som ligger i samarbeidsløsninger utnyttes til utvikling, implementering og integrering av IKT-strategier?*
- 2) Hvordan kan IKT og e-governance (digital forvaltning) fungere som driver og verktøy for innovasjon i offentlig forvaltning generelt og tjenesteproduksjon spesielt?*

8. IKT – Europa

Av Alexander Heichlinger og Jan Ole Vanebo

Introduction

Europe is an information society which largely depends on information and communication technologies (ICT). The effect of ICT is complex and touches on all aspects of life “pervasive technologies”). From a government perspective an integrated, strategic and coherent approach for stimulating and facilitating the development and deployment of ICT for the common welfare is necessary. To this end, European public administrations have implemented deep reforms to increase efficiency and effectiveness, reduce bureaucracy, simplify procedures, reallocate resources and increase overall quality of the public services provided. All over Europe, public bodies have developed institutional and policy frameworks to promote trust and transparency in government, enhance and facilitate access to information, create spheres of public consultation and ultimately seek to engage stakeholders in the making of policy decisions and/or the service delivery.

The European Public Sector Award (EPSA), organised by the European Institute of Public Administration (EIPA) and supported by several European countries and the European Commission, brings together “the best, most innovative and efficient performers from all levels of the European public sector”. The EPSA, after having recently ended its third edition, acts now as a consolidated excellence network of public actors whilst offering a learning platform to disseminate leading-edge solutions. Within this framework, the Information and Communication Technology presents a key tool to stimulate transformations within public administrations in order to provide better public services. In fact, the European eGovernment philosophy and the EPSA purposes are quite similar, as they both promote the change of behavior so that public services are delivered more efficiently, more quickly and at lower cost to citizens and businesses. EPSA is thus a valuable tool to measure progress, to draw trends and solutions from best practices as driving forces to innovate and improve performance within European public administrations.

This report will describe the state-of-affairs in the field of eGovernment drawn from the EPSA 2009 and 2011 exercises, preceded by a brief outline of the current EU policies and actions in the field of Information Society Technologies and Digital Agendas to support this process. It will show how ICT-enabled solutions and innovative practices from EPSA are closely inter-related and will try to draw two major trends in and from these practices. Thus its main focus of the analysis is empirical and based on the EPSA best practices and publications (i.e. research reports & project catalogues), the projects’ full dossiers and the corresponding evaluation summary notes as a result of the multi-step impartial assessment and selection procedure. In addition, the report will tackle another current phenomenon and often seen as a key requirement –the electronic Identification Documents and Systems- to both facilitate access to and increase the take-up rate of eGovernment service (usage) while ensuring and maintaining the highest security and privacy standards. These findings are drawn from a research project co-conducted by EIPA under the leadership of the German IFIB – University of Bremen in the framework of a VW Foundation funded project.

Main findings

As the European Commission stresses in its last eGovernment Action Plan, governments need to provide better public services with fewer resources (European Commission, 2010c),

especially within the current economic context. Reforms have been made at all stages and in all fields of public administrations to improve their performance. This is precisely one of the ongoing key findings of the EPSA, i.e. the evolution the public sector has made: reform processes have shifted from a producer perspective to a user-centred perspective focusing on citizens and enterprises. Now citizens and businesses are not only the passive, constrained recipients of services, but are considered the most important part when thinking of public services.

Such reforms or adaptations to the current situation have had two principal guidelines: the improvement of public administrations' performance and the empowerment of services' users, citizens and businesses. Three main outcomes are to be highlighted in this context: (1) public administrations are internally improving their organisational processes so as to become more efficient and effective; (2) public administrations increasingly involve their citizens and businesses in their decision-making processes and the public services design and delivery, and (3) electronic identification management systems are in motion.

Improving Organizational Processes to increase Efficiency and Effectiveness

One of the main consequences of the introduction of ICT in public administrations is that processes can and should now be reinvented to become more efficient and effective.

Governments must take the chance to deliver more dynamic, faster and better public services to their citizens and businesses. In fact, this has always been one of the main priorities in all European eGovernment strategies over the last decade (eEurope 2002, eEurope 2005, i2010 and the recent Digital Agenda) (the latter published by the European Commission, 2010a). Several projects submitted to EPSA mainly used ICT to minimize the administrative procedures and improve the service delivery to citizens and businesses. As it can be observed, reforms along these lines not only modernise the way public administrations work, they also ultimately enable citizens and businesses to interact with their governments in a more effective and efficient way, at the same time that resources and efforts within public administrations are better allocated. Hence, a smart eGovernment implementation always results in a positive-sum game.

Furthermore, the optimization and restructuring of internal processes certainly gives rise to other advantages, such as a limitation or even a reduction of the general costs and a better and faster delivery of services. Such transformations would, in turn, increase the overall satisfaction of citizens and businesses using public services and the accountability of governments involved. Moreover, ICT-enabled solutions also have the potential of strengthening local, regional or national economies, by boosting R&D and innovation, which in turn increases overall GDP.

There are several ways reforms can be implemented, just as the outcomes of such reforms may vary, as may the levels of government where they are applied. Usually, the re-organisation of internal processes intends to optimise public administrations **back-offices**, by simplifying transactions, interconnecting departments, reducing the administrative burden, and making them more efficient and effective. This, in return, improves **front-offices'** image as they can answer in a faster, more efficient and better way. At the same time, front-offices are increasingly moving from the physical world to cyberspace which optimizes even more the services users benefit from. The most relevant applications in this direction have ranged from the known 'onestop-shops' concept to the establishment of virtual markets for public administrations or horizontal and/or vertical cooperation of administrative agencies or entities.

Users' Empowerment

Enabling citizen involvement in debating, discussing, deciding and evaluating on governmental and public administrative decision-making is one of the other main priorities of European governments. eGovernment initiatives along these lines vary from only publishing information on public websites to the real users' participation in the policy and services' design through consultation and feedback between administrations and their citizens and businesses. Consequently, both the EPSA 2009 and 2011 with its respective Themes II were looking for projects from the public sector displaying the paradigm shift from 'government' to 'governance', which consists of increasing community participation and social capital, improving service delivery, promoting social inclusion and addressing perceived democratic deficits, thus opening up the public sector through an increased collaboration (in the various forms) with third parties.

In engaging citizens to join the process of government internet can also act as a means of monitoring and voting on particular projects/issues for citizens, as a means of facilitating participation in decision-making and administrative processes, facilitating overall efficiency in otherwise complex and slow-going processes through active interrelationship between public sector actors and citizens, NGOs, business etc., as well as being instrumental in providing solutions to whatever problem a project is aiming to tackle.

Allowing a free flow of information between government, business and civil society is critical to concepts of open governance and strong democracy, and this is most efficiently and easily done through the internet. Seeing as a great majority of people in Europe have access to the internet, this is a vital medium for communication, public access to information, transparency and the overall engagement of society in projects aiming to promote open governance and opening processes up to the possibility of real engagement with society.

Electronic Identification Management Systems in Motion

Since the internet and in particular e-mail and the World Wide Web have been adopted as means of information and communication in business, government and leisure time, there is a discussion about electronic, digital or cyber-identity. In fact there are several debates, partly overlapping, but also quite disconnected, covering different areas of action and starting from different values and norms. One prominent discourse was and is about cyber-identity. While in real life people are assumed to have one identity, but may stay anonymous in many everyday transactions, for e-mail or in online discussion fora they have to take an identity, but they are free to choose different identities in different contexts without being considered "schizophrenic" or committing fraud. Rather the possibilities of taking different identities is appreciated as a new dimension of individual freedom and as a means to avoid the matching of personal data recorded in different contexts.

What works well in some contexts, causes problems and concerns in others. As applications for electronic business and government services emerged and legally binding transactions were offered, the free choice and change of digital or electronic identities was and is not acceptable in many cases. While in e-commerce vendors most of all want to be sure that they get paid for their online delivery and may not care whether the user name provided is the officially registered name, the buyer wants to know the identity of the vendor to claim his/her rights if the vendor does not deliver or if there are other complaints. With regard to governmental services in most cases, there is the legal requirement to identify oneself in order to qualify for certain claims or services.

In most cases of government-related online transactions, the electronic identity required is the officially registered identity of the citizen. However, if several different services are accessed by the same electronic identity, the personal data related to this identity in each field could be merged and profiles could be generated which were not possible before or at least only with extraordinary efforts and which are not in line with existing privacy legislation, which in the EU Member States requires that only data necessary for a service are collected and that these data may only be used for this specific purpose. Therefore electronic identities raise issues of privacy and must be regulated in accordance with privacy legislation.

This described picture portrays the situation in several EU Member States, but is different in others. In some countries, which have a unique personal identity number for each citizen when introducing electronic identities, there was almost no concern about merging data from different areas of public administration. On the contrary, for example *Belgium* with its eGovernment legislation introduced the principle of the single data source, also called the Ask-Only-Once-Principle. Citizens may only be asked once for specific data. These data have to be stored and kept by one responsible agency and no other agency is allowed to collect the same data again, but has to access the single source, if it is entitled by law.

On the other side, countries like the *United Kingdom*, which have no obligation for citizens to register and to keep an identifying document, so far envisaged strong political protests, when trying to introduce such obligation just to improve security and legal commitment in online transactions. In addition, and with the current financial constraints in the public sector as background, the new Cameron Government has –without further notice- postponed any development in this domain.

The debate about electronic identity in eGovernment and/or eCommerce and the link to officially registered identities as well as the discussion about the security of online transactions took place in a time when there was also a debate about improving the security of existing ID documents, in particular after September 11, 2001, i.e. in order to fight terrorism. Electronic identity cards with chips and biometrics were introduced in some EU Member States for the purpose of visual and/or physical local identity checks at borders or by the police. The same data on the same chip may be used for electronic identification in online transactions as well. Thus the online security debate gets linked to a public safety debate, which also includes the employment of biometrics and the limitation of civil rights by extending wiretapping authorization and other intrusions of privacy.

From several comparative research assignments on back-office integration and interoperability in eGovernment within the European Union the lesson can be drawn that in this specific domain the transfer of good practices is the exemption and not the rule, because technical systems are deeply embedded in cultural, social and legal contexts and cannot easily be de-contextualized.

Instead, eID systems have to be considered not only as socio-technical systems or large technical systems, but rather as the outcome of a complex innovation process, in particular as an innovation process in which several objectives and functions as well as related policy fields and actors are involved. The EU in their latest plan thus envisage actions (e.g. a revision of the eSignature Directive) to build a Pan-European framework for mutually recognized eID, allowing citizens and businesses to identify themselves electronically throughout Europe.

Finally, there is no doubt that an eID-based authentication is more secure than a user name and password and that there is a gain in convenience if users do not have to memorize several different passwords and run the risk of identity theft. But do citizens recognize and appreciate these gains?

Some concluding reflections

New technologies can and have already changed the way public administrations work. The analysis of the European Public Sector Award data and practices as well as the eID research findings confirms that there is an increasing use of ICT within public administrations throughout Europe. Reforms and implementation of eGovernment solutions have been done at all different government departments and levels of administrations. In general terms, ICT has for long been an important tool for improving the performance of the public administrations, boosting economies and enhancing overall innovation. However, not everything is about ICT and the level of progress varies not only between the countries, but also within the various states.

The digital divide is still a real threat, risking to leave the most vulnerable social groups out of the system. Governments thus need also to secure alternative ways for users to communicate with the public service supplier. An over reliance on ICT may imply the risk of excluding social groups like the elderly or the economically vulnerable layers of population. Practices reviewed have shown that this issue can be tackled by providing users with diversified channels of access. The cases analysed have demonstrated a good mix between new (on-line) and traditional (off-line) systems.

However, there are also other threats connected to the use of ICT, such as citizens' privacy and integrity. As shown questions regarding data integrity and IT security are to be seriously considered. Those who apply these technologies should remember there is a potential big risk of a backlash among citizens if these issues are not carefully approached.

In addition, public administrations all over Europe have developed institutional and policy frameworks to "open up", promoting trust and transparency in government, enhancing and facilitating access to information, creating spheres of public consultation and ultimately seeking to engage stakeholders in the design of services and the making of policy decisions. The empowerment of citizens through ICT is a clear trend in today's public administration reforms. This enhances the transparency and accountability of the governments.

The EPSA experiences have – here again - confirmed that not only front-offices but also backoffices have to be improved. Upgrading organizational processes by reducing administrative burden, simplifying administrative procedures, reallocating resources or enhancing efficiency and effectiveness, leads to the ultimate goal of achieving better public administrations. In fact, everything is now interconnected: an improved back-office will in return be reflected in a more efficient front-office. The latest developments in ICT have allowed a real dialogue between users and public bodies, resulting to that now interactivity between administrations and citizens and businesses becoming a reality through the Web 2.0 tools (i.e. tagging, multimedia sharing, social networking and book-marking, wikis, audio blogging & pod-casting).

Out of all the viewed eGovernment solutions a clear trend towards the usage of ICT and web 2.0 tools to enhance citizen involvement and empowerment is illustrated. However, it has to be pointed out that the most successful projects – in general - embraced a more holistic

approach combining various methods and approaches. Regarding the level of involvement, it can be stressed that projects showed the best chances of long-term success where citizens were involved in the design and planning phase of the project or policy itself. Their participation at an early stage ensured that their needs were met in a way users considered adequate.

In addition, the involvement of the main users may mean very different things in different country specific environments. For instance, in elite based systems there is very little citizen communication and interaction. The degree of engaging them may therefore vary from the mere provision of information by the authorities to the provision of tools that enable e.g. citizens to participate in decision-making or design collaborative eGovernment processes.

From the government angle, a “true” involvement of users is most likely to happen at a local level although there were a number of examples of larger scale projects. By virtue of their role and statutory powers, local authorities play a fundamental part in the citizens’ every day lives. Local authorities remain to be closest in physical and geographical terms to the citizens and business they serve, and in most cases they have developed an understanding of their needs and values. The role of national and/or European governmental organisations may, in the foreseeable future, thus be limited to promoting, encouraging and facilitating the adoption and/or provision of (legal) frameworks and guidelines as demonstrated by a number of the cases whereas involvement as well as – ultimately - the joint design of innovative services (on-line or off-line) needs a close relationship –in reference to our “mental map”- with those interested in taking them up and using them subsequently.

As claimed by the experts, the ultimate goal is an integrated or joined-up (e)Government approach and model, where all layers of public administrations working within the ethos of good governance cooperate and joint efforts in order to better serve society. Despite of the advances (incl. the various stages and progress of interoperability as discussed), there are still several boundaries to break and each of the public sector actors will have to assume a specific role to encourage this development as repeatedly stated.

An additional salient point and since any new government initiatives launched are immediately after assessed against their impact and results, more and better actions are to be employed in order to ensure high(er) take-up rates of the various and often very sophisticated eGovernment services. If the client (citizens and businesses) does not right from the beginning can note and value the benefits of the new service in place, not only the take up of the service (by others), but especially its continuation in usage will be negatively affected. Accompanying measures such as promotion, description and explanation are hereto of great importance.

In the same context and as a conclusion, when deploying eGovernment applications, it is always necessary to weigh the costs against the benefits of the (new) services or actions. ICT and its integration (re-engineering, re-organisation of front- and back-offices) are not goals in themselves. They are tools for improving the public sector service delivery. This not only applies to direct investment in reforms and new technologies, but also to the other topic in question, when the invested resources in involving the ‘customers’ in the process of services production may not out-weigh the *subsequent benefits*.

