

NYE STYRINGSMODELLER I DEN OFFENTLIGE FORVALTNING

HVORDAN SKABER MAN DET BEDSTE GRUNDLAG?

Offentlige virksomheder prøver hele tiden, at finde nye måder at forbedre deres opgaveløsning på. Løses opgaven bedst af "det offentlige" selv og skal man indføre en intern bestiller-modtager-udfører-model? Eller er det bedre at inddrage private kompetencer? Hvordan skal det ske? Hvor meget styring og kontrol skal man bibeholde i eget regi?

Denne styringsmæssige diskussion blusser med jævne mellemrum op i mediebildet. Udsagnene har forskelligt sigte og styrke. Nogle argumenter er af ideologisk karakter, andre af mere "praktisk" karakter.

Denne artikel er uddrag fra en masteropgave i offentlig ledelse på CBS, som undersøger hvordan en styringside bliver optaget og transformeret til en styringsmodel, som kan besluttes. Det teoretiske grundlag for opgaven var anvendelse af aktør-netværksteori (ANT) og andre institutionelle teorier, der medvirker til at forklare hvorfor en ide optages i en organisation, hvordan ideen udvikler sig og hvordan den får fodfæste.



Af BIRGITTE DYRVIG
CARLSSON, indehaver Dyrvig-
Consult ApS

Den administrerende direktør for Falck, Allan Søgaard Larsen er i Berlingske Tidende i uge 15 2013 ikke i tvivl. "Hvis en privat aktør kan udføre en opgave lige så godt som det offentlige, så skal man lade den private komme til, fordi der med den private aktør følger vækst, ekspansion, arbejdspladser og eksport".

Andre udtrykker sine bekymringer om udlicitering og eksempelvis har Organisationen Af Offentlige ansatte (OAO) kommenteret udbudsrådets konklusion i en analyse af 11 rengøringsudbud, i hvilken der peges på at man opnår forbedret eller uændret kvalitet, væsentlige besparelser og i flere tilfælde større medarbejdertilfredshed (Udbudsrådet, 2012). OAO påpegede væsentlige mangler i rapporten og konkluderer selv at "Besparelser ved udlicitering sker på bekostning af kvaliteten og giver dårligere arbejdsvilkår for medarbejderne"

I Erhvervsstyrelsens "REDEGØRELSE om kommuners og regioners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber mv. 2013", anføres det blandt andet: "

"En god offentlig-privat opgavefordeling er vigtig, da den kan være med til at sikre konkurrence, innovation og effektivitet både i det offentlige og i den private sektor. Mulighederne for et udviklende samarbejde mellem den private og den offentlige sektor bør derfor løbende afprøves. Det kan blandt andet ske ved oprettelse af fælles offentlig-private selskaber."

ET HISTORISK TILBAGEBLIK

Forskellige regeringer har påvirket den måde styringsmodeller er indrettet på, som her er illustreret i faktaboksen med et historisk indblik.

OFFENTLIGT PRIVAT SELSKAB SOM STYRINGSMODEL

I efteråret 2012 besluttede Greve Kommune at undersøge muligheden for at etablere et offentligt privat selskab efter Lov 548 ("Lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber".)

Projektet var et alternativ til udførelse i eget regi med en BUM-model og som alternativ til en ren udlicitering og blev etableret som vist i figur 1.

MÅLET MED SELSKABET

Det er målet at kombinere private og offentlige kompetencer i et fælles selskab og give mulighed for at ydelser kan udvikles yderligere til gavn for ejerne og for kunderne.

Selskabet har mulighed for at løse opgaver for andre kommuner og private virksomheder. Der er dog en grænse for hvor stor den private del af omsætningen må udgøre. Den kommunale styring sker gennem kommunens ejerskab og gennem deltagelse i bestyrelsen. Kommunen, som er ordregiver, styrer driftskontrakten med selskabet.

HISTORISK INDBLIK

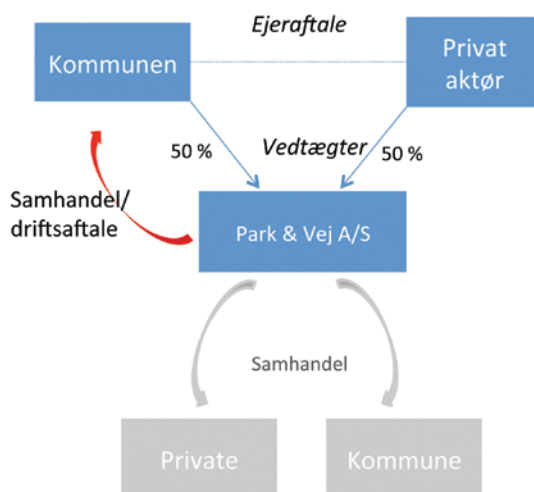
I 1983 udarbejdede den Schlüter-ledede regering et moderniseringsprogram, som medførte øget fokus på markedsgørelse af offentlige ydelser og mål- og rammestyring. Det var en udvikling, som fulgte af behov for nye styringsmodeller som følge af den meget store udvikling af den offentlige sektor i 60'erne og 70'erne og behovet for mere decentral styring.

Op gennem 80'erne, 90'erne og 00'erne havde skiftende regeringer centrale initiativer om konkurrenceud-sættelse, herunder kan nævnes betænkningen: "Udlicitering af offentlige drifts- og anlægsgøvelser" fra 1991 og Udbudscirkulæret fra 1992. I 1992 blev de statslige institutioner påbudt at foretage regelmæssige udbud af opgaver, der var egnet til udlicitering. Målet var at sikre staten de bedste og billigste ydelser. Finansmini-steriet havde en særlig førerposition i denne udvikling. I midten af 00'erne var der en generel opfattelse af at man kunne opnå bedre løsninger ved nye samarbejdsformer. Partnering og partnerskaber blev introduceret som modeller for samarbejde mellem private og offentlige aktører.

Arbejdet i staten fik betydning for hvad der skete i kommunerne omkring markedsgørelse.

Inden for Park og vejområdet begyndte kommunerne at indføre BUM-aftaler i 90'erne. I en fælles indsats mellem Forskningscentret for Skov og Landskab, Slots- og Ejendomsstyrelsen m.fl. blev der udarbejdet en fælles kvalitetsbeskrivelse for havedrift. Denne beskrivelse blev anvendt i mange kommuner som grundlag for etablering af interne kontrakter.

FIGUR 1. ET OFFENTLIGT PRIVAT SELSKAB I DRIFT



Ledelsen af Park & Vej A/S:

- *Ejerne*, dvs. kommunen og den private aktør, på generalforsamlingen
- *Bestyrelsen* – f.eks. 3 fra kommunen, 3 fra den private og én eksternt
- *Direktør*, som ansættes af bestyrelsen
- *Ejeraftale styrer relation mellem parterne*
- *Vedtægter styrer selskabet*
- *Parterne får udbytte fra selskabet*
- *Kan løse opgaver for andre*

Kommunen, som ordregiver, får altså en partner, der består af kommunale og private kompetencer.

Driftskontrakten omfatter blandt andet et oplæg til en samarbejdsmodel, som giver mulighed for at forbedre den hidtidige opgaveløsning og styring og løbende udvikle samarbejdet:

Målet med selskabet blev formuleret som:

- Videreudvikling af kommunens viden
- Bedre kapacitetsudnyttelse
- Sikre effektiv drift
- Øget professionalisering
- Bevare indflydelse på hvordan opgaverne udføres for kommunen

Kommunale medarbejdere overføres til selskabet og det giver god mulighed for at fastholde dem på den udbudte opgave og derved fastholde de kommunale kompetencer i selskabet.

Disse kompetencer vil så blive udfordret og udviklet via samarbejdet med den private parts nye ledelse. En fælles kultur i et fælles selskab er målet. Denne fælles kultur har man sværere ved at skabe i andre samarbejdsformer.

Kombinationen med kommunens hidtidige fokus på borgerforventninger og den forretningsmæssige tilgang, skal bidrage til at selskabet både bliver konkurrencedygtigt og har en særlig forståelse for borgernes forventninger.

Samarbejdspartneren findes via et udbud af både en driftskontrakt og deltagelse i selskabet.

PROCESSENS PLANLÆGNING

Masterprojektet omfattede analyser af processen fra ideen blev skabt til beslutningen om at skabe selskabet blev truffet. Det havde særligt fokus på, hvordan centrale aktører kunne opnå opbakning til projektet gennem

problemformuleringsfasen, hvordan man skabte interesse hos andre aktører for ideen og fik dem involveret og endelig, hvordan ideen løbende blev transformeret og justeret, så den til slut kunne besluttes.

Projektet skabte indsigt i hvordan aktører indgår i netværk og hvordan man ved bevidst "associering" med andre aktører kan opnå magt til at tale på vegne af andre. Med andre ord: hvordan man skaber opbakning til en løsningsmodel ved at inddrage andres behov og ønsker.

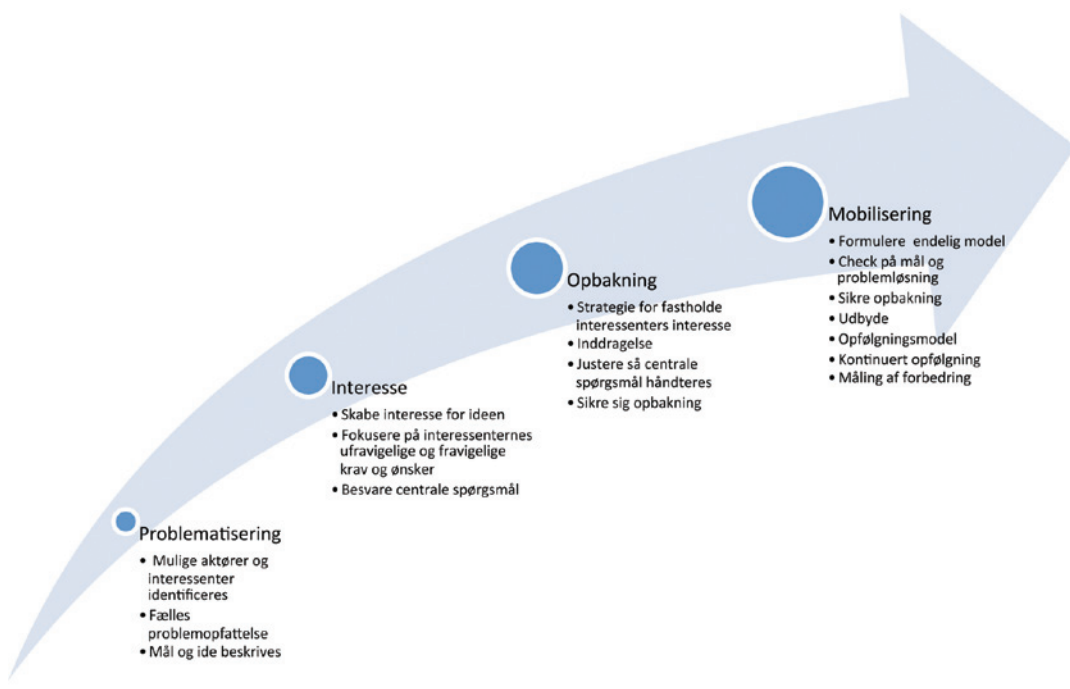
I det følgende er beskrevet nogle af de indsigter, som masterprojektet har givet:

HVORDAN FÅR EN IDE FODFÆSTE?

Processen fra ide til styringsmodel udvikler sig i 4 faser: Problematiseringsfasen, interessefasen, opbakningsfasen og mobiliseringsfasen.

Den indledende fase – problematiseringsfasen – I denne fase er det vigtigt at skabe et overblik over de aktører, der kan blive involveret og som kan have en indflydelse på projektet. Det kan være humane aktører (personer

FIGUR 2.PROCESSEN FRA IDE TIL STYRINGSMODEL



eller netværk af personer) eller undersøgelser, rapporter, benchmark mv. Derudover skal der skabes en fælles forståelse af at der er en udfordring, der skal løses. Mange kalder det at etablere en "brændende platform". Platformen behøver dog ikke at brænde, men man skal skabe en fælles forståelse af, at hvis man ikke gør noget, kan det medføre eksempelvis tab af legitimitet, som jo ofte fører til handlingslammelse.

I denne indledende fase skal man beskrive ideen på et overordnet niveau, og ikke låse sig fast på en færdig model for hurtigt. Elementerne i en løsning skal gerne kunne være til drøftelse eller forhandling efterfølgende, således at man sikrer sig støtte til ideen gennem hele beslutningsprocessen. I den indledende fase kan man ikke forestille sig alt og der skal være plads til justeringer.

Interesse-fasen: I denne fase, skal man sikre opbakning til ideen ved at skabe interesse for løsningsmodellen hos de parter, der vil få indflydelse på modellen. Den første løsningsmodel formuleres og de involveredes væsentligste spørgsmål eller "forudsætninger" skal besvares. Ofte er man ikke opmærksom nok på interessenternes formulerede (og ikke formulerede ønsker) og det kan netop være disse, som senere kan være med til at bremse projektet.

I denne fase kan man med fordel placere nogle af de centrale problemstillinger i en "black box" og beslutte at tage dem frem og færdigdiskutere dem på et senere tidspunkt. På den måde kan fremdrift i projektet fastholdes.

Opbakkingsfasen: i denne fase handler det om at de væsentlige interessenter (eller dem der skal være med til at beslutte eller implementere ideen) bakker ideen op og begynder at tale om ideen som en "mulig beslutning". I fasens opstart fastlægges en strategi for hvordan man får disse interessenter opbakning og risikoen for at de bakker ud, når eksempelvis centrale problemstillinger drøftes efter at de har været placeret i en "black box", vurderes.

Mobiliseringsfasen: i denne fase gælder det om at sikre sig at ideen kan besluttes – men ikke mindst at man tager et check på om ideen stadig – i den transformerede version – overholder de mål man stillede op i starten.

PLANLÆGNING AF PROCESSEN

Planlægningen af processen har en stor betydning for om en ide til en ny styringsmodel får fodfæste i en organisation.

Det er vigtigt at man planlægger processen, med et særligt blik på de interesser, der er involveret direkte og indirekte i processen og at man hele tiden har fokus på de overordnede mål man har stillet op.

Man skal planlægge processen ud fra en bevidsthed om at planen (både indhold og proces) ikke kan overholdes fuldstændigt, men må justeres løbende, som følge af at de involverede får ny viden og nye indsigter i løbet af processen og derved opnår en ny forståelse af betydningen af projektet og ikke mindst deres egen rolle.

Hvem har ikke (måske i en fjern fortid?) været involveret i rationelle forandringsprocesser, der er tilrettelagt ud fra en tro på at alle de involverede fra dag 1 kunne gennemskue betydningen af forandringerne? Og hvem har ikke i den forbindelse oplevet, at projekterne måske blev besluttet – men aldrig fik ordentligt fodfæste?

Aktørerne i etablering af OPS selskabet blev løbende klogere på modellen gennem processen og der var af den årsag behov for at justere indholdet i modellen.

Engagement og vedholdenhed hos centrale aktører var helt afgørende for at styringsideen fik fodfæste. I løbet af processen kan der ske mange justeringer og være mange snublesten – også i takt med at modellens indhold bliver tydeligere.

Det er vigtigt at de centrale aktører har kompetencer til at omsætte ideen og konkretisere samt evnen til at gøre andre interesserede og ikke mindst fastholde deres interesse.

Og som med al anden forandring – er det nødvendigt at finde en model for opfølgning på aftalen, -hvilket også kræver vedholdenhed og engagement.