

ORG200 1 Administrasjon og ledelse i offentlig forvaltning

Kandidat-ID: 3421

Oppgaver	Oppgavetype	Vurdering	Status
1 ORG200, generell info	Flervalg	Automatisk poengsum	Lvert
2 ORG200, oppgave 1	Skriveoppgave	Manuell poengsum	Lvert
3 ORG200, oppgave 2	Skriveoppgave	Manuell poengsum	Lvert

ORG200 1 Administrasjon og ledelse i offentlig forvaltning

Emnekode	ORG200	PDF opprettet	01.02.2016 14:16
Vurderingsform	ORG200	Opprettet av	Kristina Andersen
Starttidspunkt:	26.11.2015 08:45	Antall sider	9
Sluttidspunkt:	26.11.2015 13:45	Oppgaver inkludert	Ja
Sensurfrist	201512170000	Skriv ut automatisk rettede	Ja

Section 1

1 OPPGAVE

ORG200, generell info

Emnekode: ORG200

Emnenavn: Administrasjon og ledelse i offentlig forvaltning

Dato: 26. november

Varighet: 5 timer

Tillatte hjelpemidler: Studenter kan bruke ordbok

Det forekommer av og til spørsmål om bruk av eksamensbesvarelser til undervisnings- og læringsformål. Universitetet trenger kandidatens tillatelse til at besvarelsen kan benyttes til dette. Besvarelsen vil være anonym.

Tillater du at din eksamensbesvarelse blir brukt til slikt formål?

- Ja
 Nei

ORG200, oppgave 1

Please answer the following obligatory question:

Christensen and colleagues present three distinct perspectives on organizations: instrumental, myth and culture.

Provide a general overview of each of the three perspectives, and discuss in more detail their approaches on key organizational dimensions such as:

- a) goals and values
- b) leadership and steering
- c) reform and change

Fill in your answer here

BESVARELSE

Christensen og kolleger presenterer i sin bok tre forskjellige perspektiver på organisasjoner. Disse er; det instrumentelle, det kulturelle og myteperspektivet. Det instrumentelle kan deles inn i den hierarkiske varianten og forhandlingsvarianten. Det kulturelle perspektivet og myteperspektivet kan begge knyttes opp mot det institusjonelle perspektivet, som står som en kontrast til det instrumentelle perspektivet. Mens det instrumentelle perspektivet betrakter organisasjoner som verktøy- hvor fornuftig mål-middel vurdering, og fokus på regler og rutiner gjennom en mekanisk prosess danner grunnlaget for prosesser i organisasjoner, betrakter det institusjonelle perspektivet organisasjoner som institusjoner preget av normer og verdier som dannes gjennom en organisk prosess. Det kulturelle perspektivet beskriver særlig de interne prosessene i slike institusjoner. Myteperspektivet fokuserer på de eksterne.

Det instrumentelle perspektivet betrakter organisasjoner som verktøy. Dette verktøyet kan formes i hendene på rasjonelle ledere - gjennom bruk av den formelle strukturen. Med dette menes at man tar i bruk det formelle hierarkiet, gjennom å fastsette regler og rutiner. Dette perspektivet ser på organisasjoner som rasjonelle, gjennom bruk av mål-middel vurdering. Aktører innenfor dette perspektivet har en rasjonell tilnærming til problemer. Ved bruk av mål-middel vurdering utvikler man mål, en strategi for å oppnå disse målene, og har gode instrumenter for å måle utfallet. Utfallet må følges opp av gulerot eller pisk. Dette perspektivet vedkjenner også at aktører har begrenset rasjonalitet. Teorien om begrenset rasjonalitet går ut på at aktører ikke kan ha fullstendig informasjon om alle potensielle utfall eller alternativer. En beslutningsprosess er altså preget av at man innhenter tilstrekkelig informasjon, og tar sin avgjørelse på bakgrunn av dette.

Det kulturelle perspektivet fokuserer i motsetning til det instrumentelle perspektivet ikke hovedsakelig på organisasjonsstrukturen, men på organisasjonskulturen. En organisasjonskultur er definert av det settet av normer og verdier som utvikler seg i en organisasjon. Utviklingen skjer gjennom sosialisering, bruk av symboler og av at de som arbeider i organisasjonen utarbeider en felles moralsk referanseramme. Kulturen

er det man ikke ser, og som ikke er like lett å endre. "Sånn gjør vi det her hos oss," eller lignende er et uttrykk for en kultur som er unik, og som er med på å danne et fellesskap rundt organisasjonen. Det er gjennom denne organiske prosessen vi går vekk fra å snakke om en organisasjon og begynner å snakke om en institusjon.

Myteperspektivet fokuserer på symboler, og særlig bruk av symboler for å gi organisasjoner legitimitet. En myte er definert som en organisasjonsoppskrift. I offentlig sektor de siste 30 årene har antallet organisasjonsoppskrifter, og presset utenfra om å adoptere slike oppskrifter økt kraftig. Disse oppskriftene skal for eksempel gjøre organisasjoner mer kostnadseffektive eller brukervennlige. Gjennom å ikke adoptere disse oppskriftene eller motene, kan organisasjonen miste legitimitet i omgivelsene. Disse oppskriftene kan være nyttige, men i noen tilfeller kan de også ha en mer symbolsk verdi. Det beste eksemplet på slike organisasjonsoppskrifter kommer fra New Public Management, eller NPM. NPM er en sett av reformideer eller organisasjonsoppskrifter. Noen av disse kan være mål-og-resultatstyring, fristilling og "benchmarking." Innenfor myteperspektivet tar man i bruk "Garbage-can" modellen om beslutningstaking. Dette innebærer at løsninger leter etter problemer, ikke at problemer leter etter løsninger.

Gjennom å ta i bruk disse tre perspektivene jeg nå har redegjort for, skal jeg drøfte deres tilnærming til noen viktige organisatoriske dimensjoner.

a) mål og verdier. Mål har flere dimensjoner. Det instrumentelle perspektivet er særlig opptatt av de formelle målene som utarbeides, konkretiseres og formaliseres gjennom en rasjonell mål-middel vurdering. Regler, rutiner og prosedyrer; altså viktige deler av den formelle strukturen er designet på en måte som underbygger og bidrar til at organisasjonen oppnår målene sine. Mål virker styrende og motiverende på ansatte. Innenfor det instrumentelle perspektivet skal måloppnåelse belønnes. Mål kan derfor virke effektiviserende. På den andre siden kan dette skape konflikt, egoisme og liten vilje til samarbeid. Innenfor det instrumentelle perspektivet er verdier viktige i den grad disse kan brukes som et verktøy for å standardisere oppførsel. Disse er ofte formelle.

Det kulturelle perspektivet er særlig opptatt av de uformelle målene, som oppstår over tid. Disse er som regel ikke utarbeidet eller skrevet ned, men underforstått blant organisasjonens medlemmer. Disse målene kan virke samlende og motiverende, og dermed styrke fellesskapet i organisasjonen. På en annen side kan slike mål oppstå innenfor ulike grupper innenfor organisasjonen, for eksempel mellom ulike fagprofesjoner eller avdelinger, hvis man har en mer sektorbasert struktur. Dette kan føre til suboptimalisering, og øke konfliktnivået innad i organisasjonen istedenfor å virke samlende. Verdier er viktige innenfor det kulturelle perspektivet. Verdier oppstår over tid, virker samlende og styrker fellesskapet. Verdier oppstår gjennom sosialisering, bruk av symboler og gjennom en felles moralsk referanseramme. Felles verdier fører ofte til at ansatte utvikler en standardisert oppførsel. Dette innebærer at man har noen standardiserte rutiner og prosedyrer for hvordan man løser ulike situasjoner. Disse er uformelle.

Myteperspektivet er særlig opptatt av den symbolske dimensjonen ved mål. Mål kan være med på å styrke organisasjonens legitimitet i omgivelsene. Særlig relevant her er mål som har en form for etisk dimensjon. Mål som omhandler klima og miljø, å løse fattigdomskrisen eller nulltoleranse for korrupsjon for eksempel. Det er i denne sammenhengen vi også må se verdier. Hvis en organisasjon har verdier som har stor gjenklang i omgivelsene er dette med på å øke oppslutning om organisasjonen, og styrke dens legitimitet.

b) ledelse og styring. Innenfor det instrumentelle perspektivet har lederen en sentral rolle. Lederen er på toppen av hierarkiet, og er ansvarlig for den formelle strukturen. Lederen er viktig for fastsettelse av regler, rutiner og arbeidsoppgaver. Lederen driver reformer og endringer. Lederen blir betraktet som en rasjonell aktør som former organisasjon som et verktøy. Lederen har begrenset rasjonalitet, men bruker mål-middel vurdering for fastsettelse av oppgaver og mål. Lederen vil ha en litt ulik rolle, om du legger til grunn den hierarkiske varianten eller forhandlingsvarianten. I den hierarkiske varianten vil lederen ha en klar og tydelig rolle med sterk styring gjennom den formelle strukturen. Du vil ha en maktkonsentrasjon. En av lederens viktigste oppgaver er å ta i bruk pisk og gulerot. Innenfor forhandlingsvarianten er det mye større fokus på drakamper og kompromisser. Lederen står svakere, men beslutningene kan til gjengjeld ha en bredere forankring.

Innenfor det kulturelle perspektivet er lederen også sentral, som en samlende figur. Lederen må jobbe med å forsterke og utvikle kulturen i organisasjonen, gjennom verdiene og normene. Innenfor dette perspektivet er lederrollen ganske kompleks. Styringen må skje i samspill med de allerede eksisterende normene og verdiene. Innenfor dette perspektivet vil man se seg tjent med å belønne organisasjonen som en helhet, istedenfor enkeltpersoner. Dette vil styrke fellesskapet, og holde konfliktnivået nede. Utfordringen med en sterk organisasjonskultur er hvis det av ulike grunner også er en form for ukultur. Dette er en stor utfordring for en leder ettersom det er utfordrende å gjøre endringer i en organisasjonskultur.

I myteperspektivet har lederen en viktig symbolsk rolle. Lederen symboliserer organisasjonen, og er organisasjonens ansikt utad. Det er viktig at lederen følger moter i omgivelsene, som gir organisasjonen legitimitet.

c) reform og endring. Reform og endring har fått økende oppmerksomhet i offentlig sektor de siste 30 årene. I det instrumentelle perspektivet er reform og endring en del av en rasjonell formell prosess, hvor man på bakgrunn av utfordringer i organisasjonen foretar en mål-middel vurdering og finner ut at man skal reformere eller gjøre endringer. Disse implementeres hierarkisk, i den hierarkiske varianten - gjennom arbeidsoppgaver regler og rutiner. Disse implementeres ovenfra-og-ned.

Det kulturelle perspektivet har et særlig fokus på at reformer og endringer må skje i overensstemmelse med den eksisterende kulturen. Hvis reformen presses gjennom på tvers av kulturen og ansattes ønsker vil man ikke kunne oppnå de ønskede resultatene. Kontekst er viktig.

Innenfor myteperspektivet fokuserer man særlig på viktigheten av at reformene og endringene man gjennomfører er populære i omgivelsene - og at man dermed øker sin legitimitet ved å adoptere mytene. Dette er knyttet opp mot "Garbage-can" modellen av beslutningstaking. Oversettelse av mytene er viktig. Uavhengig av om man vil benytte seg av en ferdig oppskrift, bare en del av en oppskrift eller blande oppskrifter er det viktig med en lokal oversettelse. Her er også kontekst nøkkelen.

ORG200, oppgave 2

Answer two of the following three questions:

1. The context or environment in which public organizations operate has changed rather dramatically in the last two decades or so. Discuss the external and internal drivers for this change, and the ways in which public organizations have responded (or not) to these?
2. Across the OECD a number of government-led reforms have been pursued in the last 15-20 years. What have these reforms aimed at, and what effects - both structural and cultural - have they had across the public sector? Provide some concrete examples.
3. In many countries, various arms of the public sector - higher education, health & local government - have been the target of major reforms in recent years. Please discuss the aim/goals, key mechanisms and effects that these reforms have had by providing concrete examples from one of the three sectors mentioned above (only one, your choice)?

Fill in your answer here

BESVARELSE

1. Organisasjoner i offentlig sektor har gjennomgått store endringer de siste tretti årene. Som et svar på skiftende omgivelser, har organisasjonene måttet endre og tilpasse seg. Verden så ganske annerledes ut for bare tjue eller tretti år siden. Siden den gang har befolkningen fått et høyere utdanningsnivå, og den teknologiske revolusjonen har gitt økte krav om åpenhet og ansvarliggjøring av de offentlige organisasjonene. Offentlige organisasjoner operer i det offentlige domene og i det offentlige lys i mye større grad en før. Organisasjoner i offentlig sektor må forholde seg til komplekse omgivelser. I mye større grad en før må de være organisasjoner på lik linje med organisasjonene i privat sektor, med fokus på kostnadseffektivitet. I tillegg må de ivareta den demokratiske dimensjonen, som en del av vår forvaltning. Offentlige organisasjoner skal være ledende innenfor sitt felt, samtidig som de skal ivareta en demokratisk dimensjonen, og en etisk dimensjon - som knytter seg blant annet til miljø og klima, fordeling og spørsmål om korrupsjon. Litt enklere sagt; vi stiller høyere krav til disse organisasjonene. Vi finansierer dem, indirekte gjennom våre skattepenger-derfor er vi påpasselig med å kontrollere hva pengene brukes til. Vi stiller oss for eksempel kritisk til store bonuser og utbyttest. Vi eier dem-og som eiere er vi kritiske til store klimagassutslipp som skader jordkloden, eller påstander om bruk av barnarbeidere som arbeider for en uforsvarlig lønn under kritiske forhold.

Den endringen vi har sett er et resultat av mange ulike forhold. Noen faktorer er særlig sentrale. Blant de eksterne faktorene er tabloidsamfunnet og informasjonssamfunnet som en sentral del av globaliseringen. Den teknologiske revolusjonens inntog har endret måten vi sprer informasjon på. For det første vet vi mye mer om hverandre, noe som kan forklare utviklingen av reformbølger på tvers av land som kan føre til

isomorfi-at organisasjoner blir mer like. For det andre spres informasjon mye raskere og er mye mer tilgjengelig for folk flest - gjennom telefonen i lomma eller arbeidsverktøyet på jobb. Den teknologiske revolusjonens inntog har gitt media nye verktøy i verktøykassa for å sette lys på prosesser innad i offentlige organisasjoner, og mellom offentlige organisasjoner og omgivelsene. Den økte åpenheten, og det økte *kravet* om åpenhet har betydd mye for konteksten til offentlige organisasjoner. Dette har ført til at organisasjoner må ha systemer for registrering av all sin aktivitet. Alt som ikke er foretningsmuligheter skal være offentlig, og vi som samfunn kan gå organisasjonen etter i sømmene. Økt åpenhet som dette kan få positive konsekvenser i form av at man avslører og kvitter seg med juks og bedrageri. Den negative siden er at det er vanvittig ressurskrevende, og kan ta fokus vekk fra det organisasjonen først og fremst skal drive med. En annen uting kan være at organisasjoner på søken etter økende legitimitet fra omgivelse kan utforme mål eller ilagge seg verdier på et rent symbolsk nivå. Det kan nemlig bli viktigere for organisasjonen at det virker som om den bryr seg om miljø, enn at den faktisk gjør det. Det er ikke for ingenting at de fleste offentlige organisasjoner har en ansatt som kan smykke seg med tittelen; PR-rådgiver. Organisasjonens rykte i omgivelsene er svært viktig i et samfunn hvor folk betrakter seg mer som brukere, enn som borgere.

En annen ekstern faktor er eldrende befolkning. Eldrende befolkning er den største utfordringen vårt velferdssamfunn står ovenfor. Eldrende befolkning er en viktig årsak til en av de viktigste interne faktorene, nemlig budsjettunderskudd. Fremveksten av New Public Management - en reformbølge som særlig fokuserer på å gjøre organisasjoner i offentlig sektor mer lik organisasjoner i privat sektor ved å innføre markedsmekanismer kan ses som et svar på økende utfordringer knyttet til blant annet effektivitet i offentlig sektor, og da særlig kostnadseffektivitet. På 80-tallet var det mange som begynte å peke på at offentlig sektor var blitt for stor og tungrodd. Eldrende befolkning forsterker dette bildet - fordi mange eldre betyr mindre inn og mer ut av statskassa. Som et svar på dette ble en rekke ting gjort - i NPMs navn for å effektivisere offentlig sektor. I Norge var dette særlig mål- og resultatstyring og strukturell fristilling. Målet med disse reformene var å gjøre offentlig sektor mer kostnadseffektiv. Organisasjoner fikk gjennom dette økt fokus på resultater, og som et resultat av dette økt fokus på måling og belønning. Man fikk større operativ makt, særlig til ledere gjennom en desentralisering av makt. Resultatet av dette har vært at offentlige organisasjoner ligner mer på private organisasjoner. Begrepet "hybride organisasjoner" har vært lansert som en tittel på disse organisasjonene. Som et svar på NPM har det vokst frem en reformbølge kalt Post-NPM. Denne reformbølgen svarer på noen av utfordringene som vokste fram ved NPM. I Norge har vi hatt en rekke reformer som representerer Post-NPM. Blant annet NAV-reformen. NAV-reformen er et uttrykk for "whole-of-government," og er et svar på en fragmentert forvaltning. Gjennom NAV-reformen brakte man sammen tre ulike etater, og gjorde tilbudet mer tilgjengelig for brukeren, gjennom det man i Spania har kalt: "One-stop-shops."

Organisasjoner i offentlig sektor har en kompleks rolle, og mange hensyn å ivareta. I tillegg til utfordringene som melder seg med globaliseringen, som informasjonssamfunnet og tabloidsamfunnet blir offentlige organisasjoner stadig bedt om å reformere seg. De profesjonelle i organisasjonene må både være fagkyndige, samtidig som de skal være kundeinstilte, ha et fokus på rapportering og ha i bakhodet at organisasjonen konkurrer om "kunder" med andre organisasjoner i et kvasi marked. Konteksten til organisasjoner i offentlige organisasjoner kan bli økende kompleks i framtiden, og man kan se framover til tider med eldrende befolkning og økende krav om kostnadseffektivitet.

2. De siste femten til tjue årene har en rekke statlige reformer blitt gjennomført i flere OECD-land. Disse reformene er kjennetegnet av reformbølgene NPM eller Post-NPM. Den økende reformiveren i OECD-land er et resultat av kritikk mot den store offentlige sektoren som vi fikk i Europa, og særlig i Skandinavia etter andre verdenskrig. Reformiveren har sin bakgrunn i et ønske om å effektivisere offentlig sektor. Reformbølgen har hatt ulike utfall i ulike OECD-land. De ulike politisk-administrative styringssystemene i OECD-land er bakgrunn for at NPM har hatt ulik betydning i ulike land. I Norge og i Skandinavia har vi vært en såkalt sen reformerer. Vi har vurdert erfaringer fra andre land og satt det inn i en norsk kontekst. Bakgrunnen for den norske reformiveren er sammensatt. Det er et svar på en endret kontekst i offentlig sektor, men et annet svar kan nok finnes i myteperspektivet. NPM ble en trend i OECD-land, og det ble et økende sosialt press på Norge om å effektivisere. I Norge har det vært bred politisk enighet om reformer.

I sammenheng med innføringen av rekke NPM-reformer i norske sykehus og høyere utdanningsinstitusjoner ble det et krav at ledere måtte drive mer kostnadseffektivt. Inntøget av NPM har også betydd inntøget av en rekke nye faggrupper, blant annet økonomenes inntog i sykehussektoren. Et annet resultat av NPM har vært økt fokus på ledelse, blant annet gjennom at ledelse har blitt et eget fag. Tidligere har leger med fagutdanning vært ledere på sykehus, og professorer har stått tilsvarende sterkt i høyere utdanningsinstitusjoner. I forbindelse med inntøget av nye ledere har man stilt spørsmål ved om styrkingen av ledelse, betyr en tilsvarende svekking av legene og professorene?

I sykehusene har man fått en utvikling i retning av hybrid-ledelse. Innenfor høyere utdanning har man lignende fått dual ledelse. I dette ligger at man ikke kan kvitte seg med de fagkyndige, noe som i sykehussektoren betyr at man har fått ledere som har en dobbel kompetanse. De er leger, men de er også ledere med all den kunnskapen som kreves om budsjett og lignende. Dette har ført til at de fagkyndige ikke har fått svekket sin rolle, men de har fått en annen rolle. I tillegg har dette ført til at man ser seg tjent med å organisere seg på nye måter. I sykehussektoren har man gått fra en sektorbasert struktur til en mer divisjonalisert struktur med fokus på å følge brukeren, ikke fagfelt - noe som er en annen konsekvens av NPM. Sykehusene og høyere utdanningsinstitusjonene har blitt mer brukerfokuser, blant annet gjennom nye finansieringsordninger som skal styrke brukeren. Brukervalg er også en del av dette. Økende fokus på kvalitet er positivt, men kan ha ført til overmåling eller i hvert fall utfordringer med måling. Norge var tidlig på 2000-tallet et av de landene i verden som hadde størst helsebudsjett. Det hadde doblett seg på få år. Her var samhandlingsreformen sentral for å løse problemene, samt andre reformer rettet mot kostnadseffektivisering som mål- og resultatstyring. Synkende kostnader er med på å styrke legitimiteten rundt sektoren, så lenge man klarer å opprettholde høy kvalitet.

En kritikk mot NPM har vært at økende konkurranse har ført til egoisme knyttet til egen sektor eller organisasjon, og vi har fått en fragmentert stat. En fragmentert stat er først og fremst negativ for brukerne. Det rammer også de svakeste, og skaper store forskjeller hvis det krever ressurser og kunnskap å få tilgang på rettighetene sine. I Norge førte dette til en reform knyttet til tre ulike etater, som dreide seg om trygd, pensjon og tiltak for arbeidsledige. Denne reformen var inspirert av Post-NPM. Mange av brukerne var avhengig av alle tre etatene, noe som skapte koordineringsproblemer og unødvendig styr for brukerne. Noe annet var at man mente disse tingene burde ses i en sammenheng. Et mål ved reformen var for eksempel å få flere fra stønad og over i arbeid. Ideen var at hvis han som var ansvarlig for å gi stønad, og han som var ansvarlig for å få folk ut i jobb satt på samme kontor vil man for det første kunne gi et bedre tilbud til kundene,

og for det andre kutte kostander ved en stor budsjettpost for den norske staten. En konsekvens av denne reformen har vært at man uten videre trodde tre ulike organisasjonskulturer kunne smelte sammen uten problemer - det gjorde de ikke. Identiteten knyttet til tre ulike etater med tre ulike oppgaver sto sterkt lenge etter fusjonen.
