Gjenstridige problem

Per Lægreid

Institutt for politikk og forvaltning, Universitetet i Bergen

Foredrag på Partnerforum, 13.juni 2024

Disposisjon

- **Kva er gjenstridige problem?**
- **Betre samordning for å handtere gjenstridige problem?**
- **Klimakrisen som eit eksempel på gjenstridige problem**
- **Utfordringar**

To hovudspørsmål

- Spørsmålet om styringskapasitet. ‘Organizations matter’
  - Systemkapasitet til å handtere krisen i samsvar med folks ønskje
- Spørsmålet om styringslegitimitet. ‘Tillit er viktig’
  - Borgareffektivitet, folks deltaking, involvering og oppslutning
- Det kan vere ein vanskeleg balansegang mellom kapasitet og legitimitet

Wicked Problems – Gjenstridige problem

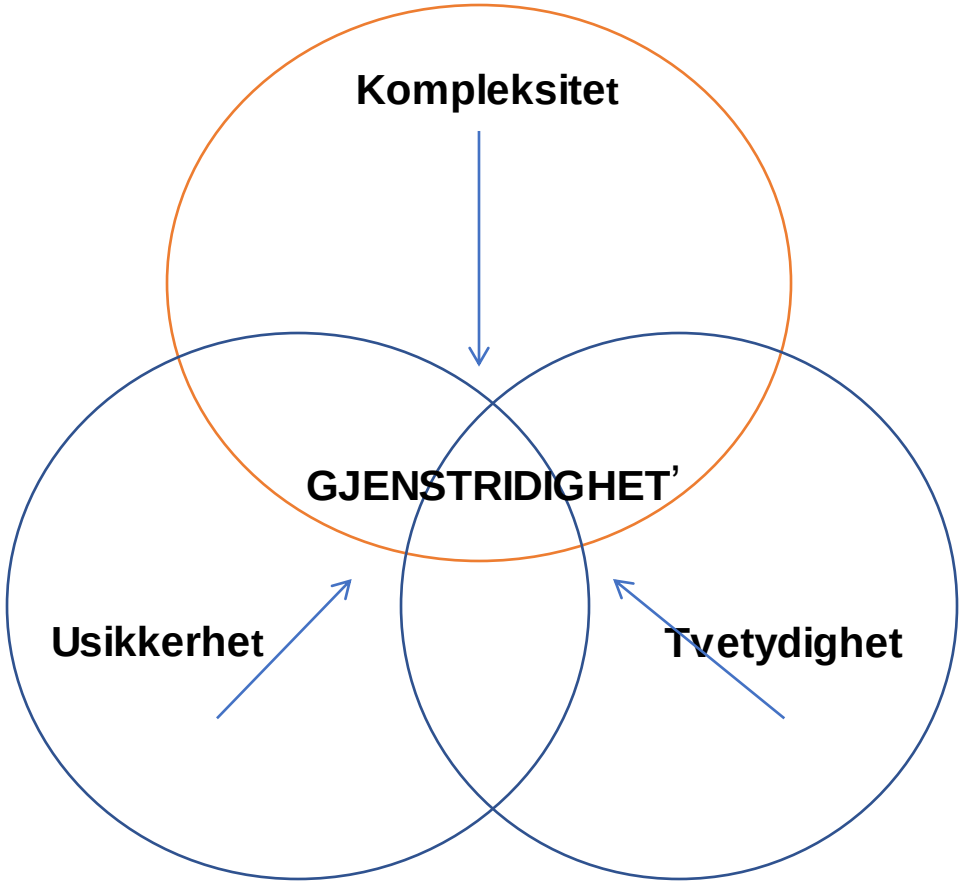
Rittle and Webber (1973)

- **Vanskeleg å definere og å seie akkurat kva problemet er**
- **Problemet har mange årsaker og det er mange samankoplingar**
- **Problemet ofte ustabile og små endringar i ein årsaksfaktor kan føre til store effektar**
- **Problemet har ingen klar løysing, men kan handterast meir eller mindre godt**
- **Fordi løysingane er uklare, kan tiltak ha uforutsette konsekvensar**
- **Problema involverer mange aktørar og er sosialt komplekse**

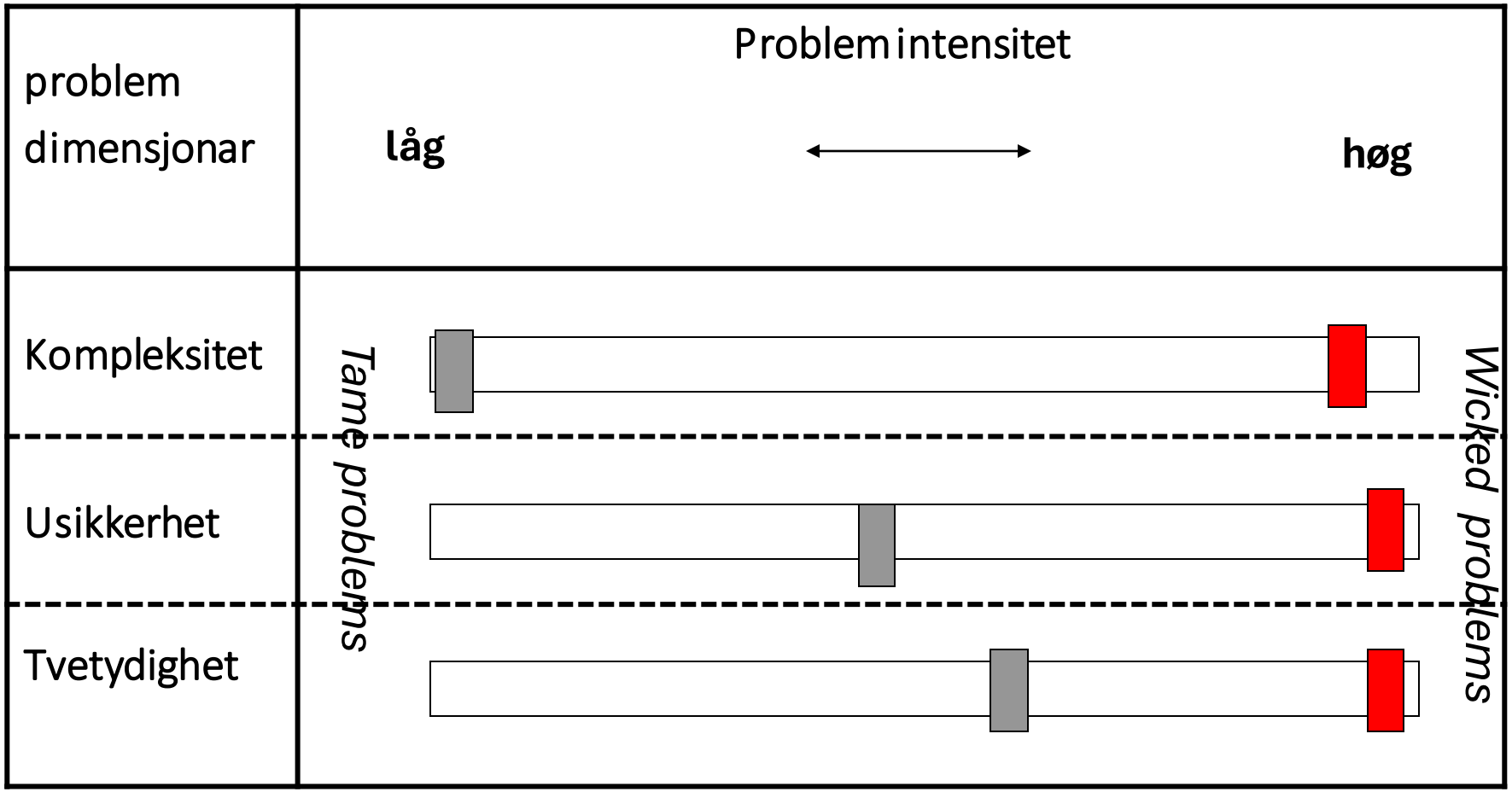
‘Super wicked’ problems

- **Tida renn ut**
- **Det manglar ein sentral autoritet, eller den sentrale autoriteten er for svak til å handtere problemet**
- **Dei same aktørane som er årsak til problemet ser ut til å løyse det**
- **Framtida er vanskeleg å foregripe slik at aktuelle løysingar kan ha mindre verdi**
- **Er relevant for klimaendringar og ressursutarming og andre policyområde med sterk global og internasjonal komponent der det ikkje finst ein suveren autoritet**

Gjenstridige problem



Klassifisering av policy problem



Kompleksitet

- **Teknisk kompleksitet**
  - **Fagleg kompleksitet. Dei underliggjande årsakene til problemet er ikkje forstått fullt ut, eller fleire faktorar verkar saman. I klimapolitikken kan små endringar i visse faktorar føre til store endringar**
- **Politisk kompleksitet**
  - **Det er mange og motstridande interesser involvert. Politiske interessemotsetningar og sektorinteresser. Det kan vere konflikter om årsaker og om kva som er gode tiltak. Det kan vere enighet om kva som er problemet, men uenighet om kva som er løysingane**

Typar av kompleksitet

		Teknisk kompleksitet	
		Høg	**Låg**
Politisk kompleksitet	**Høg**	**Klima- og miljøpolitikk**	
	Låg		

Samordning – eit viktig tema for å handtere gjenstridige problem, men eit tvetydig begrep

- Negativ samordning
  - Minimumsvariant. Minimalisering av konflikter. Ikkje-innblanding.
- Positiv samordning
  - Bygging av integrerte tiltak for å oppnå betre samla resultat
- Samordning gjennom hierarki, vertikal samordning
- Samordning gjennom nettverk, horisontal samordning
- Betinga samordning
  - Samordning må tilpassast den krisen ein står overfor.
- Samordnings overlapp og underlapp
  - Når fleire vil samordne – når ingen vil samordne
- Samordning som politikk og makt – samordning som teknikk og logistikk

Strukturelle begrensingar for samordning

- **Minsterstyreprinsippet begrensar horisontal samordning.**
  - **Hierarki. Spesialisering etter oppgåver. Primærstruktur er viktig.**
- **Kommunalt sjølvstyre begrensar vertikal samordning mellom forvaltningsnivå**
  - **Kommunalt sjølvstyre og spesialisering etter geografi**
- **Desse utfordringane er møtt ved å ta i bruk *sekundærstrukturar*: kollegiale organ, råd, forum, nettverk, partnerskap, uformelle arenaer, samvirke, klynge, kjernegrupper, ledededepartement**
  - **«Ut av siloene», 'God hver for oss. Best sammen', Kjernegruppe for 'klima og omstilling'**
  - **Ofte låg autoritet, uklare mandat, uklart lovgrunnlag, lite ressursar, svake verkemidlar, uklar ansvarsutkreving**
  - **Informasjonsutveksling meir enn vedtaksorgan**

Samordning på tvers: Elefanten i rommet

- Samordning på tvers av administrative strukturar er vanskeleg
- Problemstrukturen og organisasjonsstrukturen er i utakt
- Hovuddoktriane for styring i Norge: Ministerstyreprinsippet og prinsippet om det kommunale sjølvstyre er heilage prinsipp
- Slike utfordringar blir møtt med å utforme nettverk og partnerskap i skuggen av hierarkiet
- Men utfordringa er å gje nettverk meir autoritet og makt

Kva krisetype er klimakrisen?

- **Ein krypande, grenseoverskridande og gjenstridig megakrise**
  - **Kompleksitet. Kryssar grenser**
    - **Landegrenser, forvaltningsnivå, sektorar, organisasjonar, politikk og administrasjon**
  - **Uvisse om mål-middel kunnskap**
    - **Kva tiltak virkar? Årsaker og effektar er usikre. 'Mitigation' eller 'adaptation'**
  - **Tvetydig og motstridande mål og verdiar**
    - **Interessekonflikter. Klima, økonomi, næring. Kortsiktige mot langsiktige mål**
  - **Tidspress:**
    - **Tida er i ferd med å renne ut. Må reagere før det er for seint.**
  - **Ein stress test på myndighetenes krisehandtering**
    - **Testar grensene for kva forvaltningsapparatet er organisert for å handtere**

Grenseoverskridande krisar utfordrar den norske styringsmodellen

- Organisasjonsstruktur og problemstruktur er i utakt
- Krisehandteringsprinsipp under press
  - Ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet, likhetprinsippet og samvirkeprinsippet
- Kunnskapsbasert politikkutforming under press
  - Tempo viktigare enn presisjon eller presisjon viktigare enn tempo?
  - Politikk informert av ekspertar eller politikk av ekspertar.
- Lean management og 'just in time' under press
  - På veg mot 'Just in case'?
- I turbulente situasjonar kjem den norske modellen under press

Konklusjon

Både styringskapasitet og styringslegitimitet er nødvendig for ei vellukka krisehandtering

- **Kapasitet er viktig, men der er også avgjerande at tiltaka er akseptert i folket og at tiltaka blir følgt opp av borgarane**
- **Dynamikken mellom styringskapasitet og styringslegitimitet er viktig**

Utfordringar

- **Erkjenning av ein krypande krise**
  - **Unngå overmot og ønsketenking. Illusjon om nasjonal løysing , «det kan ikkje skje her»**
- **Levere ein effektiv respons**
  - **Føre-var prinsippet versus det proporsjonale perspektivet.**
  - **. Betre samordning på tvers.**
- **Sikre folkeleg støtte**
  - **Påliteleg, open, ærleg og truverdig krisekommunikasjon som er inviterande og involverande. Innrømme usikkerhet, kunnskapsmangel og usemje.**

Kva kan gjerast for å styrke grenseoverskridande beslutningsmakt?

- **Styrke styringskapasiteten**
  - **Sentralisering**
    - **Men kan skape legitimitetsproblem dersom den som 'eig' krisen ikkje har støtte**
  - **Samordning på tvers**
    - **Men det krev tillit som ofte manglar om ein ikkje har arbeidd saman tidlegare**
- **Organisatoriske grep**
  - **Styrke nasjonale kriseinstitusjonar**
    - **Instruere dei til å ta omsyn til den tverrgåande dimensjonen ved krisen. Lære dei til å handtere grenseoverskridande krisar. KMD som overdepartement**
  - **Investere i eksisterande internasjonale organisasjonar**
    - **EU, FN, NATO**
  - **Nye internasjonale grenesoverskridande krisehandterinsorganisasjonar**
    - **Nye folk, respektert leiarskap, reell makt og realistisk budsjett**

Eit eksempel
Kulturproblem eller interessekonflikter?
VG 10.oktober 2022

Departementer innrømmer fordommer mot hverandre: Får ekstern hjelp

Her sitter toppene fra to departementer sammen for å lære seg å samarbeide bedre.



Korleis overkome samarbeidsproblem?

- **Høsten 2021 søkte Klimadepartementet og Landbruksdepartementet om hjelp fra private konsulenter for å bli bedre til å samarbeide. En ny regjering ville ikke godkjenne bruk av eksterne konsulenter. De to departementene har likevel fortsatt planene sine om å møtes, men med rådgivere ansatt i staten.**

- **Rådgivere skal hjelpe lederne i de to departementene med å overkomme samarbeidsproblemer gjennom gruppearbeid og rådgivning**

- **«Det er åpenbart at det er mye fordommer rundt om i forvaltningen, mot hva som kjennetegner ulike departementer. Vi må se hvordan vi som toppledere kan bidra til å si «la oss bli kvitt fordommen» sier dep. råd i KMD**

Det skjer etter flere saker med det de selv kaller «åpenbare målkonflikter».

- **Det er flere åpenbare målkonflikter mellom departementene, sier Anne Marie Glossli, dep.råd i Landbruks- og matdepartementet**
  - **Rovdyr eller beitedyr,**
  - **skogbruk eller biologisk mangfold,**
  - **kjøtproduksjon eller klimagassutslipp**
- **Det er likevel tilfeldig at dette prosjektet kjøres med landbruk, og ikke et annet departement. Vi jobber med å bedre samarbeidet med mange departementer sier Rådahl.**

Litteratur

- **Fimreite, A.L., P. Lango, P. Lægreid og L.H. Rykkja, red. (2014).** ***Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*****. Andre utgåve. Oslo: Universitetsforlaget**
- **Lægreid, P. and L.H. Rykkja (2015). Organizing for "wicked problems". Analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration ,** ***International Journal of Public Sector Management,*** **28 (6): 975-993**
- **Christensen, T., P. Lægreid og L. H. Rykkja (2016). Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy.** ***Public Administration Review,*** **76 (6): 887-897.**
- **Lægreid, P. and L.H. Rykkja, red. (2019).** ***Societal Security and Crisis Management. Governance Capacity and Legitimacy*****. London: PalgraveMacmillan**
- **Christensen, T. og P. Lægreid (2020). Balancing governance capacity and legitimacy - how the Norwegian government handled the COVID -19 crisis as a high performer,** ***Public Administration Review*** **80 (5): 774-779.**
- **Christensen, T. og P. Lægreid (2020). The Corona Virus Crisis – Crisis Communication, Meaning-making and Reputation Management .** ***International Public Management Journal*** **23 (5): 713-729.**
- **Christensen, T. og P. Lægreid (2022) Crises Management of the COVID-19 Pandemic: The Nordic Way and Swedish exceptionalism. I A. Cheung and S. van Thiel eds.** ***Crisis Leadership and Public Governance during the Covid-19 Pandemic: Strategies, Policy Processes, Management and Performance.*** **World Scientific Publishing.**
- **Christensen, T. og P. Lægreid (2022). Scientization under pressure – the problematic role of expert bodies during the COVID-19 pandemic** ***Public Organization Review*****.**
- **Christensen, T. og P. Lægreid (2023). Assessing the crisis management of the COVID-19 pandemic: a study of inquiry commission reports in Norway and Sweden.** ***Policy and Society*****, Online First.**
- **Lægreid, P. og L.H. Rykkja (2023). Strategic Public Management in Crisis. I C. Greve and T. Ysa, eds.** ***Handbook on Strategic Public Management.*** **Chapter 8, pp. 114-132. Edward Elgar.**
- **Fimreite, A.L., L.H. Rykkja, E. Løseth og P. Lægreid (2024).** Fear, trust and knowledge. Understanding Norwegian citizens' perceptions of antimicrobial resistance (AMR). *Journal of European Public Policy*. Forthcoming.
- Christensen, T. ogP. Lægreid (2024). Complexity in Public Policy. In M. van Greven, C. R. Allison and K. Schubert, eds. *Encyclopedia of Public Policy*. Springer. Forthcoming.
- **Fimreite, A.L., L.H. Rykkja, E. Løseth og P. Lægreid (2024). Comparing public perceptions of crises: Climate change, antimicrobial resistance and terror attacks. Paper to be presented at the NOPSA conference, Bergen 25-28 June.**