

Markedsstyring i staten

Utfordringer – og NTLs forslag til tiltak



Norsk
Tjenestemannslag

Fra forbundskontoret:

● **Ragnar Bøe Elgsaas**
leder av utvalget

● **John Leirvaag**
forbundsleder

● **Anita Solhaug**
1. nestleder

● **Thomas Sandvik**
forbundssekretær

● **Berit Asker**
forbundssekretær

Fra organisasjonsleddene:

● **Ann Kristin Alseth**
NTL Universitet og høyskoler

● **Kjersti Barsok**
NTL Sentralforvaltningen

● **Ellen Dalen**
NTL UiO

● **Merethe Engstrøm**
NTL NAV

● **Terje J. Eriksen**
NTL Sentralforvaltningen

● **Steinar Johansen**
NTL Forskningsinstitutter

● **Nina Jeanette Lailey**
NTL Forsvaret

● **Ann Berit Sagedal**
NTL Forsvaret

● **Ingrid Sølberg**
NTL Skatt

Innhold

Innhold.....	3	3.5 Medbestemmelse	42
Fordord.....	4	3.6 Midlertidig ansatte.....	48
Innledning.....	5	3.7 Konsulentbruk i staten.....	51
Kapittel 1:		Kapittel 4:	
Hva vil NTL med offentlig sektor?		Oppsummering og tiltak	56
Hovedsyn og prinsipper	8	4.1 Mål- og resultatstyring.....	56
Kapittel 2		4.2 Privatisering, outsourcing og	
Markedsstyring i staten		konkurransetsetting	58
– hva er dagens situasjon?.....	12	4.3 Bestiller- og utførermodeller	61
2.1 Utviklingstrekk i offentlig		4.4 Forretningsbasert regnskap	
sektor de siste årene.....	12	i offentlig sektor	62
2.2 New Public Management	16	4.5 Medbestemmelse	63
2.3 Omfang, aktører og videre		4.6 Midlertidig tilsatte.....	65
utvikling	18	4.7 Konsulentbruk i staten.....	66
2.4 Hovedavtalen i staten		4.8 Tiltak på tvers.....	67
– et viktig rammeverk	20	4.9 Oppsummering	69
2.5 NTLs kritikk mot markedsstyring		Kilder:	72
i forvaltningen.....	21	Vedlegg:	74
Kapittel 3:		1. Mandat og sammensetning.....	74
Markedsstyring i noen av NTLs		2. Arbeidet i utvalget.....	75
virksomheter eller sektorer	30	3. Styrende dokumenter.....	75
3.1 Mål- og resultatstyring.....	30	Utdrag fra NTLs Prinsipp og	
3.2 Privatisering, outsourcing og		handlingsprogram 2011-2014	75
konkurransetsetting	35	Landsmøtets uttalelse:	
3.3 Bestiller- og utførermodeller	38	«NPM og Velferdsstatens rolle under	
3.4 Forretningsbaserte regnskap		økonomiske kriser».....	76
i offentlig sektor	41		

Forord

Denne rapporten oppsummerer NTLs kritikk av markedsstyringen i staten. Med *markedsstyring* menes styringsmåter av offentlig sektor som er hentet fra private virksomheter, og som ofte tar i bruk markeds-mekanismer. Privatisering, konkurranseutsetting, outsourcing og bestiller- og utførermodeller er eksempler på markedsstyring. Rapporten er laget for å få fram fakta og gi økt kunnskap om styringsutfordringer i staten, og er ikke ment å være en forskningsrapport. Målgruppen er først og fremst medlemmer og tillitsvalgte i NTL, men også politikere og administrative ledere i staten kan lære noe av rapporten.

Bruken av markedsstyringsprinsipper har gått langt, men det er mulig å velge andre styringsmåter. NTL krever at den rødgrønne regjeringen tar problemene med markedsstyring på alvor og kommer oss i møte. NTL er fullt klar over at situasjonen kunne vært betydelig verre, og en annen politisk kurs etter valget i 2013 vil gjøre det vanskeligere redusere markedsstyringen. Andre lands erfaringer viser at med andre politiske valg kan markedsstyringen ta fullstendig overhånd. Selv våre naboland har opplevd en privatisering og konkurranse-utsetting som går langt utover det vi ser i Norge.

Tilhengerne av reformene lovet at markedsstyringen ville gi offentlige virksomheter og ansatte mer selvstyre, fristilling, fleksibilitet og deregulering. Paradokset er at det samtidig har blitt mer kontroll, sentralstyring, standardisering og regulering og økt byråkratisering. Markedsstyringen slik den framstår i dag er langt på vei uforenelig med offentlig sektors oppgave og samfunnsoppdrag.

Den norske modellen blir ofte fremhevet som Norges største konkurransefortrinn. Et viktig trekk med modellen er at den sikrer medarbeiderdrevet innovasjon. Dette er minst like viktig i offentlig sektor som i privat sektor. Offentlig sektor må hele tiden være åpen for videreutvikling og forbedringer, og de ansatte må være aktive deltagere og ha reell medbestemmelse i slike prosesser.

Samtidig vil NTL ikke akseptere moderniseringer og endringer som innebærer at selve fundamentet for offentlig sektor og den norske samfunnsmodellen endres. Ved å ha en sterk offentlig sektor tas felles ansvar for at samfunnet fungerer. Offentlig sektor har ansvar for å sikre fellesskapets interesser og den enkelte innbyggers rettigheter. Offentlig sektor blir med det en forutsetning for et demokratisk samfunn hvor innbyggerne har tillit til beslutningene som fattes, og hvor de gis muligheter til medvirkning.

NTL tror ikke alt var bedre før, og tror ikke på lettvinne løsninger for å bedre styringen av offentlig sektor. Det er et langsiktig arbeid som skal til for å rette på de skjevhetene som markedsstyringen skaper.

Gjennom å vektlegge tillit, rettsikkerhet, effektivitet, samarbeid, kvalitet og demokrati, det som kjennetegner den norske modellen, legges forholdene bedre til rette for å skape kvalitet i offentlig sektor til samfunnets og velferdsstatens beste.

Innledning

Rapporten er utarbeidet av et utvalg nedsatt av NTLs Forbundsstyre (se vedlegg 1 for mandat og sammensetning). Rapporten er konsentrert rundt tre stolper:

1. Hva vil NTL med offentlig sektor? (Beskrivelse av ønsket situasjon)
2. Hva er dagens situasjon?
3. Hvordan komme til ønsket situasjon (strategier og tiltak)?

I kapittel 3.2 har utvalget definert hva NTL mener med begrepene «markedsstyring» og New Public Management (NPM). NPM er et diffust begrep, med til dels motstridende innhold. Begrepet har hatt større gjennomslag blant forskere enn i dagligtalen. Derfor legger utvalget vekt på styringsmåter som kan kalles *markedsstyring*, men som ofte kan knyttes opp mot elementer i teorien om NPM.

Utvalget har lagt vekt på følgende områder:

- Mål- og resultatstyring
- Privatisering, outsourcing og konkurranseutsetting
- Bestiller- og utførermodeller
- Forretningsbaserte regnskap i offentlig sektor
- Medbestemmelse
- Midlertidig ansatte
- Konsulentbruk i staten

Områdene medbestemmelse, midlertidig ansatte og konsulentbruk i staten er valgt for å belyse utviklingstrekk som følger av markedsstyringsløsninger.

Utvalget har avgrenset rapporten til de temaene som er mest aktuelle i de delene av offentlig sektor der NTL har medlemmer. Det finns en rekke eksempler på markedsstyring i andre deler av offentlig sektor som ikke er tatt opp i denne rapporten.

Rapporten skal klargjøre en del prinsipper og hovedproblemer, men også hvordan markedsstyringen virker på virksomhetsnivå. På den måten er det lettere å illustrere problemene med markedsstyringen i hverdagen, og unngå at diskusjonen blir abstrakt.

NTL er kritisk til bruken av markedsstyring i staten av flere grunner. Vi ønsker å bruke ressursene i offentlig sektor på en best mulig måte. Denne rapporten illustrerer hvordan markedsstyringen motvirker dette. Vi viser at markedsstyring i offentlig sektor svekker den norske modellen med trepartssamarbeid, ved at både folkevalgte og tillitsvalgte roller reduseres. Mange av våre medlemmer opplever at markedsstyringen hindrer dem i å løse arbeidsoppgavene på beste måte og bidrar til at arbeidsmiljøet blir dårligere.

Kapittel 4 «Markedsstyring i noen av NTLs virksomheter eller sektorer» er i hovedsak basert på kunnskap fra virksomheter der utvalgets medlemmer har tillitsverv. I tillegg har NTL-tillitsvalgte fra andre virksomhetsområder bidratt. Eksemplene viser både at markedsstyringen kommer i mange former og at det er vanskelig å gi klare alternativer.

I kapittel 5 oppsummeres erfaringene fra de tillitsvalgte som ble presentert i kapittel 4, og sees i sammenheng med NTLs politikk på området, se også kapittel 2 og 3. For hvert underpunkt har utvalget først forsøkt å beskrive *hvorfor* markedsstyringsprinsipper følges på området. Deretter har utvalget oppsummert de viktigste konsekvensene slik NTLs tillitsvalgte har beskrevet dem.

Til slutt har utvalget skissert tiltak som vil kunne motvirke markedsstyringen i statlige virksomheter. Utvalget foreslår løsninger som er aktuelle på noe lengre sikt av mer prinsipiell karakter, men foreslår også en rekke tiltak som på kortere sikt vil kunne bevege statens styringsmåter i en riktig retning.



Kapittel 1



Hva vil NTL med offentlig sektor? Hovedsyn og prinsipper

Overordnede mål

NTL vil ha en offentlig sektor der alle innbyggere, uavhengig av inntekt, bosted og sosial status, har rett til lik tilgang til offentlige tjenester av god kvalitet.

NTL vil ha et samfunn:

- med rettferdig fordeling og gode tilbud til alle som trenger det,
- der innbyggerne har visse universelle rettigheter,
- hvor viktige oppgaver løses i offentlig regi,
- der de offentlige ressursene brukes på innbyggerne og ikke blir til fortjeneste i private virksomheter.

NTL har et helhetlig samfunnssyn som bakgrunn for våre mål for offentlig sektor. En sterk velferdsstat er et viktig redskap for å bidra til rettferdig fordeling av goder og byrder.

Folkevalgt styring

Forvaltning og fordeling av våre felles ressurser skal baseres på politiske beslutninger. Kombinasjonen av folkevalgt styring og offentlig velferd gir mulighet til å sikre økonomisk og sosial trygghet for alle innbyggere. Velferd for alle er i stor grad et spørsmål om verdivalg og prioriteringer.

Statlige og kommunale etater og virksomheter er de viktigste forvalterne og utøverne av politiske vedtak. De er underlagt lover og regler som skal sikre rettssikkerhet, likebehandling, forutsigbarhet, offentlig innsyn og kontroll. Det er viktig at de formelle rammene bidrar til at offentlige etater oppleves som forvaltere av fellesskapets og innbyggernes interesser og ikke er til for sin egen del. Offentlige etater skal ha legitimitet og tillit hos innbyggerne.

Tilstrækkelige ressurser

NTL mener at en rettferdig skatte- og avgiftspolitik er vesentlig for å sikre velferdsstaten, og for å sikre

offentlig sektor en økonomi som gjør det mulig å løse de oppgavene sektoren er satt til å ivareta.

Den norske velferdsstaten er verken feilfri eller usårbar. Skattevilje og oppslutning om fellesskapsløsninger er avhengig av at innbyggerne opplever at de offentlige velferdstjenestene er av god kvalitet. Offentlige tjenester er en rettighet, og tjenestene skal være tilgjengelige når innbyggerne trenger dem.

Når offentlig ansatte møter innbyggerne er det viktig å ha tid til å lytte, se, forstå og hjelpe. Tjenestene skal gis etter de lover og regler som gjelder, og de skal gis på en riktig måte. Derfor må de ansatte ha mulighet til å løse oppgavene på en god måte. Det innebærer at det må settes av nok ressurser og at de ansatte gis reell medbestemmelse i sitt daglige arbeid.

Organisering

Offentlig sektor må styres godt for å sikre at tjenestene som leveres er i samsvar med det de folkevalgte organene vedtar. Det er viktig at styringsmåtene for offentlig sektor ikke begrenser folkevalgtes valgmuligheter, men bidrar til å utnytte kompetansen som finnes blant de offentlig ansatte.

Det er viktig at ulike offentlige virksomheter samarbeider godt med hverandre. Dette krever nok ressurser og et overordnet perspektiv på styring. Styringsmetoder som bidrar til smal og sektorvis måloppnåelse for enkeltvirksomheter må unngås.

Offentlig sektor må være åpen for videreutvikling og forbedringer hele tiden, og de ansatte må være aktive deltagere og ha reell medbestemmelse i slike prosesser. Samtidig vil NTL ikke akseptere moderniseringer og endringer som innebærer at selve fundamentet for offentlig sektor og den norske samfunnsmodellen endres.

Tjenester i offentlig regi

En sterk offentlig sektor innebærer et felles ansvar for at samfunnet fungerer. Offentlig sektor har ansvar for å sikre fellesskapets interesser og den enkeltes rettigheter. Dermed blir offentlig sektor en forutsetning for et samfunn hvor innbyggerne har tillit til beslutningene som fattes og har muligheter til medvirkning.

Blant markedstilhengere er det en utbredt oppfatning at privat produksjon er mer effektiv enn offentlig, men det stemmer ikke. Undersøkelser viser at offentlig produksjon er vel så effektiv som privat, og at privatisering av offentlige tjenester ikke fører til økt effektivitet. NTL mener at det er viktig at man tar vare på den kunnskapen som offentlig sektor og offentlige ansatte besitter, både fordi det ofte er mer effektivt enn privatisering, og fordi det er viktig at samfunnet forvalter våre felles ressurser.

Offentlige tjenester, som helse-, omsorgs- og undervisningstjenester er produktive og bidrar både til økt livskvalitet for den enkelte, og kompetanse og verdiskapning for samfunnet. En velfungerende offentlig forvaltning er også en forutsetning for at private virksomheter kan drive effektivt.

Alle innbyggere skal ha lik tilgang til offentlige tjenester uavhengig av inntekt og kjøpekraft. De universelle ordningene er velferdsstatens kjennetegn. Offentlig sektor skal dekke folks viktigste behov, målet er ikke å være markedsaktør. Tjenestene produseres ikke for å skape profitt, men for å dekke innbyggernes behov. Produksjonen av offentlige tjenester skal styres på basis av offentlig planlegging og folkevalgt prioritering. Privatisering av tjenesteproduksjonen innebærer at det kommer inn kapitaleiere som skal ha en avkastning på sin kapital. Hvis lønnsnivået skal være likt, blir kostnadene ved å produsere tjenestene enten høyere eller systemsettingen lavere, fordi fortjenesten fra produksjonen også skal fordeles til kapitaleierne.

Dermed vil privatisering av tjenesteproduksjonen innebære omfordeling av inntekt i samfunnet, fra lønnsmot-takere i offentlig sektor til private kapitaleiere. Med en fortsatt offentlig finansiering av tjenesteproduksjonen betyr dette at skatteinntektene i økende grad brukes til å finansiere private virksomheters profitt.

Sterk offentlig sektor

Samfunnet trenger en sterk offentlig sektor

- som kan bidra til god folkevalgt styring av felles ressurser,
- for å sikre gode og stabile mekanismer for sosial utjevning,
- for å korrigere markedet for å kunne ta tak i de store miljøutfordringene.

En ensidig tro på markedskreftene og markedsstyring svekker fellesskapet og skaper uønskede forskjeller mellom folk.

NTL vil sikre den enkelte innbygger riktig og rettferdig behandling i møte med det offentlige. Arbeidstakerne som leverer offentlige tjenester skal ha gode faglige rettigheter og trygge ansettelsesvilkår.

Den norske modellen

Den norske modellen blir ofte fremhevet som Norges største konkurransefortrinn. Et viktig trekk med modellen er at den sikrer medarbeiderdrevet innovasjon. Dette er minst like viktig i offentlig sektor som i privat sektor. For å sikre dette også i framtiden må ledelsen og ansatte jobbe tett sammen, og det er bare mulig i et arbeidsliv med sterke fagforeninger og fast ansettelse i bunn.

Den norske samarbeidsmodellen i arbeidslivet bidrar til at den norske samfunnsmodellen med små forskjeller og nærhet til beslutningene kan opprettholdes. Det er viktig at organiseringen av det offentlige ikke bidrar til å skape økte forskjeller i samfunnet. Offentlige effektiviseringstiltak og innsparinger må ikke tas ut ved å spare på ansattes pensjonsrettigheter, for eksempel ved å sette ut deler av virksomhetene på anbud.

Samarbeidsmodellen bidrar også til utvikling av demokrati gjennom medbestemmelse og gjensidig tillit. Den norske samfunnsmodellen vil stadig bli utfordret av dem som ønsker større forskjeller. I den politiske kampen vil utviklingen av offentlig sektor være avgjørende for utviklingen av hele det norske velferdssamfunnet.

A black and white photograph of a man with short, dark hair, wearing a dark, textured turtleneck sweater. He is looking back over his right shoulder towards the camera. In the background, there is a computer monitor displaying a webpage or application. The wall behind him has a pattern of large, light-colored circles. The overall tone is professional and focused.

Kapittel 2



Markedsstyring i staten – hva er dagens situasjon?

2.1 Utviklingstrekk i offentlig sektor de siste årene

Regjeringens forvaltningspolitikk kommer til uttrykk i stortingsmeldingen «Ei forvaltning for demokrati og fellesskap» (Forvaltningsmeldingen)¹. Her heter det at forvaltningspolitikken handler om overordnede og sektorovergripende spørsmål, som politisk styring, organisering, medarbeiderutvikling og ledelse. Hver enkelt sektor, departement og underliggende virksomhet må organisere seg slik at de når de politiske målene som settes. Hver enkelt statsråd avgjør organisering og hvordan statsforvaltningen skal jobbe.

Meldingen trekker fram viktige mål for forvaltningspolitikken. Forvaltningen skal bygge på demokratiske verdier og ha klare ansvarsforhold og god arbeidsdeling. Mål- og resultatstyringen og andre styringsinstrumenter skal sikre samordning, og sektormål skal ikke stå i veien for gode løsninger på tvers. Forvaltningen skal være åpen, lett å finne fram i, ha et klart og enkelt språk og en god brukerorientering. Den skal være effektiv og ha god ressursbruk, og den skal ha gode regler som skal være lette å følge.

Det er et mål at de ansatte skal ha reell medbestemmelse, både individuelt og gjennom organisasjonene sine. Forvaltningen skal ha dyktige og resultatorienterte ledere som følger prinsippene som ligger nedfelt i «Plattform for ledelse i staten»². Delegering og mer overordnet styring gjør det enda viktigere med profesjonell ledelse i virksomhetene, heter det videre i meldingen.

Statsforvaltningen har vært gjennom store omorganiseringer siden 1990. Det har gradvis skjedd en grunnleggende endring av struktur, virkemiddelbruk og styringsprinsipper. I dag blir politiske vedtak i langt større grad enn tidligere gjennomført ved bruk av markedet eller markedsløsninger.

¹ Stortingsmelding nr. 19 2008-2009: «Ei forvaltning for demokrati og fellesskap»

² Fornyings- og administrasjonsdepartementet: Plattform for ledelse i staten. 2008

Makt- og demokratiutredningen fra 2003 slo fast at staten er fragmentert³. Fristilling og markedsretting kombinert med flere kontrollorgan har bidratt til «oppflising» av staten, mente utrederne og påpekte at samordningsutfordringene var blitt større. Det er lite som tyder på at samarbeid og koordinering på tvers av statlige virksomheter er lettere nå enn for ti år siden, snarere tvert imot.

Markedsstyring i frammarsj

De siste årene har NTL vært kritisk mot den tiltagende bruken av styringsprinsipper fra privat sektor. Fagbevegelsen har advart mot at markedsstyringen som har utviklet seg i staten, kan få store negative konsekvenser for kvaliteten og omfanget av det offentlige tjenestetilbudet som innbyggerne har krav på.

Fra forvaltning til forretning

Fra tidlig på 1990-tallet har stadig flere statlige virksomheter blitt skilt ut i ulike selskapsformer og gått over fra å drive forvaltning til å drive forretning. Ofte går veien fra å være statlig etat til forvaltningsbedrift, som deretter blir statsforetak før det blir aksjeselskap. Flere av disse har deretter blitt helt eller delvis privatisert. Etter regjeringsskiftet i 2005 finnes det eksempler på at denne utviklingen har blitt snudd. Forsvarsbygg ble omgjort fra nettobudsjettet «forvaltningsorgan med særskilte fullmakter» til ordinært bruttobudsjettet forvaltningsorgan, og Statskonsult AS ble omgjort til DIFI (Direktoratet for forvaltning og IKT).

Tidligere drev staten offentlige tjenester som for eksempel veibygging og veivedlikehold. Nå konkurrerer ofte statlige eide aksjeselskap om oppdrag med andre private selskaper. Jernbane-, tele-, kraft- og postsektoren er andre eksempler på områder hvor styringsmåtene er fullstendig endret.

I andre deler av statsforvaltningen har markedsstyringsprinsipper blitt innført gjennom for eksempel bestiller- og utførermodeller, internfakturering og konkurranseutsetting av deler av virksomheten.

Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet i hele det statlige området. Arbeidet med innføring av målstyring i staten ble startet opp i 1980-årene. De gamle styringsmåtene der Stortinget og regjeringen ofte detaljstyrte virksomhetene ble ansett som lite hensiktsmessige.

Tankene bak mål- og resultatstyringen er at Stortinget skal ta stilling til målsettingene og bevilge midler til tiltakene. Stortinget fatter vedtak, og regjeringen skal angi prioriteringer og arbeidsoppgaver gjennom tildelingsbrevene. Ytre etater skal rapportere til regjeringen og derfra rapporteres det videre til Stortinget. Endringer i budsjett- og styringssystemene har gitt økt frihet til statlige virksomheter. Meningen er at målstyringen skal gi virksomhetene større frihet til å velge virkemidler og disponere midler innenfor de styringssignaler som gis.

Både politikere og ledere i departementer og virksomheter slår fast at det er et behov for styringsinformasjon og at prinsippene bak mål- og resultatstyring står fast. Samtidig har det vært reist mye kritikk mot hvordan målstyringen gjennomføres og brukes, blant annet fra ansatte og fagforeninger. Fra mange ulike hold har det blitt tatt til orde for å måle og rapportere mer på bakgrunn av kvalitet, enn bare på kvantitet og lett tellbare størrelser. Så langt er det få tegn på at dette er tatt til følge.

³ Se f. eks Tranøy, B.F. og Østerud, Ø: En fragmentert stat? Gyldendal Akademisk (2001) og NOU 2003: : 19: Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen, Oslo 2003.

Økt bruk av private aktører

Konkurransetsetting, outsourcing og privatisering i offentlig sektor har blitt tatt i bruk mange steder. Dette har ofte vært kontroversielt, og det er særlig den politiske høyresiden med sterk støtte fra markedsaktører som ønsker å bruke dette som virkemidler. Slik sett vil endringer av offentlige styringsverktøy også ha en politisk betydning, og ikke bare dreie seg om objektive og nøytrale kriterier for hva som er god styring.

Bondevik 2-regjeringen fremmet slike virkemidler aktivt i sin styring av forvaltningen. I dag har virksomhetene stor grad av administrativt selvstyre ved beslutninger om for eksempel outsourcing av tjenester som ikke er «kjerneoppgaver». Dette kan bidra til at slike virkemidler tas i bruk uavhengig av hvilken politisk ledelse som styrer.

Konkurransen som virkemiddel

Offentlig virksomhet utsettes i stadig større grad for konkurranse. Statlige institusjoner konkurrerer seg imellom, eller ulike etater konkurrerer internt ved at det opprettes kvasimarkeder. Statlige institusjoner konkurrerer om å tiltrekke seg brukere, for eksempel studenter til universitetene eller pasienter til sykehusene. Det konkurreres også om å tiltrekke seg flest forskningsoppdrag innen universitets- og høyskolesektoren, både mellom institusjonene og internt mellom fagmiljøene. De som tiltrekker seg flest studenter, pasienter eller oppdrag blir økonomisk belønnet.

Nye regnskapsprinsipper

Offentlige budsjetter og regnskaper føres etter kontantprinsippet. Det betyr at utgifter og inntekter regnskapsføres når de gjennomføres. Overskudd eller underskudd i privatøkonomisk forstand eksisterer ikke og blir derfor heller ikke kapitalisert i virksomhetens økonomiske balanse.

Det har vært en debatt om nytten av å innføre privatøkonomiske regnskapssystemer også i offentlig sektor, blant annet med utgangspunkt i en offentlig utredning⁴ og opprettelsen av Senter for Statlig økonomistyring (nå Direktoratet for Økonomistyring – DFØ). Slike regnskapssystemer kalles ofte forretningsbaserte regnskap. Det har vært gjennomført en rekke prøveprosjekter, der enkeltvirksomheter i offentlig sektor har ført periodiserte regnskap. Imidlertid har Stortinget vedtatt at kontantprinsippet skal gjelde, men en rekke statlige virksomheter har innført, eller vurderer å innføre, forretningsbaserte regnskaper for intern regnskapsføring. Virksomhetene rapporterer fortsatt til staten etter kontantprinsippet.

Hardere arbeidshverdag?

I Fafo-rapporten «Den nye staten»⁵ presenteres levekårsdata som viser at over halvparten av statlige arbeidstakere hadde fått en økning i arbeidsmengden. Mange arbeidstakere som har vært gjennom omorganisering opplever for stor arbeidsbelastning, manglende tid til å utføre arbeidsoppgavene og økt arbeidsmengde. Tilsvarende effekter så man også i privat sektor, men mens nesten halvparten av alle statsansatte hadde vært gjennom store omorganiseringsprosesser de to foregående årene i 2003, hadde under en tredel av privatansatte vært gjennom det samme.

⁴ NOU 2003 : 6: Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten.

⁵ Trygstad, S m. flere (2006) Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990 – 2004. Fafo-rapport nr. 530.

Medbestemmelse

I 2010 ble det lagt fram en utredning om medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet⁶. Om tilstandsbeskrivelsen i norsk arbeidsliv het det: «Ansattes deltakelse i styringen av egen arbeidssituasjon og egen arbeidsplass har tradisjonelt hatt en todelt begrunnelse:

- deltakelse er et ledd i demokratisering av det norske samfunn og bygger på rettferdighets- og likhetsnormer og
- deltakelse er effektivt for virksomhetens drift, fordi de ansattes innsats og kompetanse er avgjørende for virksomhetens produktivitet.»

Vektleggingen av den ene eller den andre begrunnelsen har variert. Politisk grunnsyn og politisk klima, ulike idealer for arbeidsorganisering og forholdet mellom partene er noe av det som har påvirket vektleggingen.

I dag virker det som man er enige om at deltakelsesordningene skal innrettes slik at begge hensyn kan ivaretas, selv om det fortsatt er uenighet om vektleggingen og betydningen av det normative grunnlaget. Tilhengere av deltakelse som demokratisk virkemiddel og som produktivitetstiltak har tradisjonelt promotert ulike former for deltakelse. Rettferdighets- og likhetsnormer bygger opp under representativ (indirekte) deltakelse, mens effektivitetshensyn viser til individuell (direkte) deltakelse.

Innføring av angloamerikanske organisasjonskonsepter og idealer for virksomhetsstyring aktualiserer debatten, fordi disse fokuserer på individuell deltakelse. Medvirknings- og medbestemmelsesordningene er en viktig del av den norske modellen, en modell som har fått mye positiv oppmerksomhet, også fra utlandet. Den bidrar til å gjøre norske virksomheter konkurranse- og omstillingsdyktige, samtidig som rettighetene til arbeidstakerne ivaretas på en god måte. Sett i forhold til de fleste andre land er ordningene godt utviklet. Ordningenes sentrale plass i den norske samfunnsmodellen kommer også til uttrykk gjennom en egen bestemmelse om medbestemmelsesrett på arbeidsplassen i Grunnloven § 110.

Avtaleverket utfordres

Hovedavtalen i staten skal være grunnlaget for arbeidstakernes rett til medbestemmelse. Den skal gi arbeidstakerne reell innflytelse på hvordan arbeidsplassen deres skal organiseres og hvordan arbeidsmetodene skal utvikles. Organiseringen av offentlig forvaltning påvirker medbestemmelsen og innflytelsen de ansatte og tillitsvalgte har på egen arbeidsplass.

Forholdene mellom partene i statlige virksomheter har endret seg ved innføringen av de nye styringsprinsippene. Tidligere hadde ledere og tillitsvalgte ofte en felles virkelighetsforståelse og et forhold preget av respekt og tillit.

Både tilbakemeldinger fra NTLs tillitsvalgte og resultater fra uavhengig forskning⁷ tyder på at samarbeidet har blitt betydelig svekket. Det kan henge sammen med at de nye styringsprinsippene legger vekt på en styrket lederrolle, noe som ofte går på bekostning av innflytelsen til folkevalgte og ansatte. I tillegg rekrutteres ledere i større grad utenfra offentlig sektor og fra utdanninger som i stor grad er rettet mot privat sektor. Dette fører til at lederne mangler kompetanse som er tilpasset offentlig sektor og som tar tilstrekkelig hensyn til ulikheten mellom offentlig og privat sektor. Hyppige omorganiseringer og uklare ansvarslinjer bidrar også til det svekkede samarbeidet.

⁶ NOU 2010 : 1: Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet.

⁷ Trygstad, S. m. flere (2006) Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990 – 2004. Fafo-rapport nr. 530.

Flere offentlige virksomheter har blitt regionalisert, det medfører ofte at beslutningsmyndigheten i virksomheten har blitt flyttet fra lokalkontoret til regionkontoret. Tillitsvalgte og arbeidsgivere på det lokale kontoret har derfor ingen formell møteplass. Det gjør det vanskeligere å etterleve Hovedavtalen. Samtidig vil partsamarbeidet på regionnivå være preget av stor avstand til den enkelte ansatte. Dette er en utfordring for fagforeningene, som må finne praktiske løsninger for å organisere seg i tråd med endringene. Samtidig forsterkes utfordringene av mange arbeidsgiveres økende mangel på kunnskap og vilje til å etterleve Hovedavtalen i staten.

Midlertidige ansatte og konsulentbruk

Fagbevegelsen har alltid arbeidet for faste stillinger, og har her støtte fra den rødgrønne regjeringen. Regjeringen slår fast i den andre Soria Moria-erklæringen av 7. oktober 2009 at den «vil arbeide videre for å sikre at fast ansettelse er hovedregelen og begrense midlertidige ansettelser», og signaliserer samtidig at det skal lages «en plan for å redusere antall midlertidige tilsetninger i akademien».⁸

Likevel er det et vedvarende problem at for mange ansettes i midlertidige stillinger i staten. Dette er mest utbredt i universitets- og høyskolesektoren, men omfanget er for høyt også i andre deler av forvaltningen.

Utvalget som analyserte handlingsrommet i universitets- og høyskolesektoren (Handlingsromutvalget) pekte i sin rapport på at «det er uheldig at andelen midlertidig ansatte er høyere ved de statlige universiteter og høyskoler enn i arbeidslivet for øvrig. Nivået på midlertidig tilsetning må derfor reduseres. Arbeidsgruppen forventer at Kunnskapsdepartementet i samarbeid med institusjonene og tjenestemannsorganisasjonene lager en plan for å redusere midlertidighet, slik regjeringen går inn for i sin politiske plattform.»⁹

Både midlertidige ansatte og konsulenter er en form for innleid arbeidskraft, men konsulenter er ofte ansatt i et konsulentfirma eller har eget enkeltmannsforetak og tilbyr gjerne en bestemt profesjonell tjeneste på midlertidig basis. Midlertidige ansatte er oftest enkeltpersoner som aksepterer tilbud om midlertidig stilling i mangel på en fast stilling. Det er en hyppig bruk av konsulenter i flere statlige virksomheter.

2.2 New Public Management

New Public Management (NPM) er brukt som en fellesbetegnelse for ulike reformidéer og styringsprinsipper som har preget offentlig sektor i mange land fra 1980-tallet og fram til i dag. Et gjennomgående trekk er forsøk på å overføre styringsmodeller og prinsipper fra næringslivet til offentlig sektor. Disse styringsmodellene kan kalles «markedsmodellen» i motsetning til en tradisjonell forvaltningsmodell.

Modernisering og effektivisering av offentlig sektor presenteres som de overordnede mål for NPM. NPM-reformer har blitt markedsført av OECD og har ofte fått kritikk for å være et viktig element i liberaliseringsbølgen som preget mange land på 1980- og 90-tallet. Tilhengere av NPM har ofte presentert styringsmåtene som allmenne og upolitiske.

⁸ Den rødgrønne Regjeringens Soria Moria-erklæring 2009, kap. 7 og kap. 10.

⁹ Handlingsrom for kvalitet. Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert handlingsrommet i universitets- og høyskolesektoren (2010).

New Public Management i staten

Forvaltningspolitikken i Norge har vært preget av NPM¹⁰ på linje med mange andre land. Markedsstyring har fått økt betydning og gjennomslag i Norge, selv om betydningen av NPM ikke har vært like stor som i en del andre land.

NPM «på norsk» har hovedsaklig vist seg gjennom mål- og resultatstyring, fristilling, konkurranseutsetting og bestiller- og utførermodeller. Den siste tiden har også ledelsesmodeller som Human Resource Management (HR) blitt viktigere. I praksis har markedsstyringen i staten blitt innført stykkevis og delt, og ikke som en sammenhengende «NPM-reform».

I Forvaltningsmeldingen fra 2008 argumenteres det for at mål- og resultatstyring, effektivitet, brukerorientering og desentralisering er verdier og styringsmåter som kan brukes i forvaltningspolitikken, uten at politikken dermed omfatter alle de andre NPM-inspirerte reformidéene.

Forskere trekker ofte fram noen hovedelementer innenfor sekkebetegnelsen NPM¹¹.

- Skille mellom politikk og forvaltning. Oppsplitting av forvaltningsorganisasjoner, herunder fristilling og endring i tilknytningsformer.
- Vekt på profesjonell management-orientert ledelse i offentlige organisasjoner med mer selvstendighet for lederne til å velge virkemidler og bestemme over bruken av ressurser lokalt.
- Mål- og resultatstyring med resultatmål, rapportering av resultat og belønnings- og straffesystemer.
- Endring av personalpolitikken med vekt på kontrakter, prestasjonslønn og lønnsulikhet og mer midlertidighet i ansettelse.
- Økt konkurranse og konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Skille mellom den som bestiller og den som produserer tjenester.
- Økt vekt på serviceorientering, servicekvalitet, brukerstyring og tjenesteyting. Mindre vektlegging av retteligheter og økt vekt på kundeperspektivet.
- Vektlegging av effektiv ressursutnyttelse gjennom kostnadskutt og budsjett disiplin.

På den ene siden har man gjennom omorganisering i offentlig sektor lagt vekt på reformer som legger vekt på sentralisering, kontroll og koordinering. Tanken har vært at politikere skal styre administrative ledere gjennom insentivsystemer, og at administrative ledere styrer underordnede ledere og institusjoner på samme måte.

Samtidig har man ønsket å desentralisere og delegere ansvar og makt til virksomhetslederne. Det kan synes som om markedsstyringen trekker i retning av at administrativ og forretningsmessig frihet får større gjennomslag enn politisk kontroll. Dermed blir effekten av NPM at markedet disiplinere politikken, i stedet for at politikken styrer markedet.

Effekten av NPM-reformer

Med så mange ulike og til dels motstridende mål er det vanskelig å se at alt som ligger under NPM-paraplyen kan oppnås samtidig.

¹⁰ Se for eksempel Hernes, G.: Med på laget. Om New Public Management og sosial kapital i den norske modellen. Fafo-rapport 2007:09.

¹¹ Se for eksempel Christensen, T. og Lægred, P.: New Public Management i norsk statsforvaltning, i Tranøy, B.F. og Østerud, Ø.: Den fragmenterte staten. Gyldendal Akademisk (2001).

Det virker som politiske ledere har fått redusert innflytelse som følge av markedsstyringen. Reformene har bidratt til at administrative ledere i departementer, direktorater og tilsyn, og ikke minst direktørene i offentlige selskaper, har styrket sin posisjon. På den annen side har detaljstyringen av mange offentlige virksomheter økt ved at de må rapportere inn på en lang rekke detaljerte mål og indikatorer til overordnet nivå. Det kan begrense den faglige friheten til virksomhetene, mens det kan synes som de fortsatt har frihet til å innføre markedsstyringsløsninger for hvordan oppgavene skal løses.

Man kan ikke si at land som har gjennomført mange NPM-reformer har gjort det økonomisk bedre enn land som i mindre grad har satset på slike reformer¹². En felles erfaring er at NPM har ført til mer byråkrati og ikke mindre, som tilhengerne lovet, blant annet fordi det har blitt flere kontrollsystemer og aktører tilknyttet disse.

NPM-reformer legger vekt på måling, rapportering, evaluering, effektivitet, kontroll og konkurranse. Det er vanskelig å finne forskning som viser om disse tiltakene faktisk har den effekten som tilhengerne forfekter. Samtidig har det vært liten vilje til å evaluere resultatene av NPM-reformer, og det er vanskelig å vise hva som skyldes reformene og hva som skyldes andre forhold. Reformene er kostnadskrevende. Det kan derfor være grunn til å spørre om hvorfor slike reformer gjennomføres, og om det er rene ideologiske svar på dette spørsmålet.

Fafo-rapporten «Den nye staten» fant ikke belegg for å hevde at tjenestene var blitt vesentlig verre eller bedre enn før. En fellesnevner er at forvaltningen bruker mindre skjønn og større grad av standardisering. Det kan synes som det er mindre rom for arbeidstakernes vurderinger basert på erfaringer og formell og personlig kompetanse. Mindre byråkrati har vært et viktig argument blant forkjemperne for NPM. Fafo finner at det både skjer en avbyråkratisering og en nybyråkratisering, ved at det etableres nye rapporteringsrutiner og nye byråkratiske strukturer og ordninger opprettes.

Ferske forskningsrapporter¹³ fra Sverige og Danmark viser at konkurranseutsetting av offentlige oppgaver ikke fører til bedre og billigere tjenester. Forskerne har gjennomgått et stort antall ulike internasjonale undersøkelser. Konklusjonen er at det er mindre eller ingen gevinster som kan hentes ut, og kvaliteten blir ikke bedre. Samtidig viser undersøkelsene at konkurranseutsetting har en tendens til å gi dårligere arbeidsvilkår for de ansatte. Det slås også fast at det er en bemerkelsesverdig mangel på kunnskap om effektene av konkurranse i velferdssektoren.

2.3 Omfang, aktører og videre utvikling

Hva er omfanget av markedsstyringen?

Markedsstyringen har forskjellig form i ulike deler av staten. Noen virksomheter har hatt en gjennomgripende endring av både organisasjon og styringsmåter, andre har tatt i bruk deler av de nye styringsmåtene. Det finnes også eksempler på virksomheter som har endret seg lite. En av grunnene til disse forskjellene er at ledere i virksomhetene har forholdsvis stor frihet til å velge administrative styringsmåter. Den enkelte leders holdning til konkurranseutsetting, medbestemmelse, bruk av konsulenter og internfakturering har stor betydning for utvikling av ellers forholdsvis like virksomheter.

¹² Christensen, T.: New Public Management – utfordringer og erfaringer. Røst 2010-01.

¹³ Hartman, Laura m.fl.: Konkurrenceens konsekvenser – vad hænder med svenskt välfärd? SNS Förlag (2011); Petersen, O.H. m.fl.: Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver. AKF-rapport 2011

På sikt er det grunn til å tro at lederholdninger vil bli påvirket av hvilken styringsideologi som legges vekt på av de øverste administrative lederne, og også av folkevalgtes holdninger til markedsstyring.

Hvem er aktørene?

Mange aktører påvirker hvordan styringsprinsippene i staten utvikler seg. I Forvaltningsmeldingen fra 2008 vises det til at elementer som målstyring og ønsket om effektivitet har bred politisk støtte. Innføring av andre styringsmåter, som outsourcing og bestiller- og utførermodeller, ser ut til å utvikle seg med stilltiende aksept fra politisk ledelse.

Ledere i staten kommer i større grad enn tidligere fra privat sektor. Samtidig er høyere utdanning i Norge i for stor grad basert på behov og ønsker fra privat sektor, og innholdet i utdanningene retter seg i for liten grad inn mot offentlig sektor. Det medfører et større innslag av både ledere og nyrekruttede statsansatte som har sin erfaringsbakgrunn eller opplæring knyttet til næringslivets styringsmåter. Det er utfordrende, fordi offentlig sektor er veldig forskjellig fra privat sektor.

Styringsidealer som har som utgangspunkt at økt lønn for ledere gir positive resultater for virksomheten vil naturlig nok være populære blant ledere. Systemer som gir økt makt og innflytelse til profesjonelle ledere vil også bli ønsket av mange ledere. Det er også mange ledere som ser det som langt enklere å forholde seg til for eksempel et renholdsfirma enn å ha sin egen renholdsavdeling, selv om kostnadene for virksomheten ikke reduseres. Det er med andre ord flere grunner til at mange ledere ser seg tjent med markedsstyring i staten.

I tillegg er det mange ulike aktører i og utenfor statsforvaltningen som har interesser i en ytterligere økning av markedsstyring i offentlig sektor. Den store konsulentsektoren i privat næringsliv som selger ulike organisasjonsutviklingsverktøy har en sterk interesse av å komme seg inn på et stort og kjøpekraftig marked. Det er ikke uvanlig at organisasjonskonsulenter senere rekrutteres til lederroller i offentlige virksomheter¹⁴.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har en viktig rolle gjennom å fremme styringsredskap som målstyring og periodiserte virksomhetsregnskap i staten. DFØs ledelse sier den ikke har noen ideologisk agenda, men kun formidler verktøy og metoder for bruk i statsforvaltningen. Det er et grunnleggende mål for DFØ å bidra til effektiv ressursbruk i staten¹⁵. Kritikere hevder at DFØ legger til rette for markedsstyringen i mange virksomheter i staten.

Moter og ideologier

Det dukker stadig opp nye styringsmodeller og organisasjonsutviklingsverktøy som presenteres som vesentlige for hvordan en virksomhet skal organiseres, styres og ledes. Mange av modellene har likhetstrekk, og de fleste kommer fra privat næringsliv. For tiden er HR-ledelse, Lean og balansert målstyring blant de mest populære, med varierende gjennomslagskraft og utbredelse. Mange av disse motene driver fram markedsstyringen i staten.

¹⁴ De Facto: Medbestemmelse i Skatteetaten. Rapport 3:2011.

¹⁵ Andreassen, M.: Bedre statlig styring for mer effektiv ressursbruk. Røst 2010-01.

Idéene har en del felles kjennetegn:¹⁶

- De er svært mange og på ulike felt. Som strukturer (flat struktur, matrise osv), rutiner og prosedyrer (balansert målstyring, kvalitetsstyring, målstyring), ledelse (coaching, verdibasert ledelse osv.).
- De er overalt. Alt fra store internasjonale konsern til statsforvaltningen eller en liten kommune.
- De har en uklar historie.
- De er gjennomtrengende, de blir del av mange ulike virksomheter, og kan gå dypt ned i virksomheten.
- De er reformutløsende. Ofte vil en populær organisasjonsoppskrift innebære å importere en bestemt problemdefinisjon, som oppfattes som gyldig for egen organisasjon.
- De har tvetydige virkninger. De kan både framstå som overflatiske motefenomen som fungerer som tids-tyver, og pengesluk. De kan også gi varige virkninger på organisasjonen der de tas i bruk, om ikke nødvendigvis slik intensjonen var.
- De er i liten grad vitenskapelige, og vil ofte være ideologibaserte.

Markedsstyring og politiske valg

I Forvaltningsmeldingen understrekes det at det er mulig å støtte opp om styringsmåter som også finnes i New Public Management uten at man støtter opp under alt som ligger i begrepet. Representanter for de rødgrønne partiene har understreket at de deler NTLs kritikk av NPM. På en rekke områder har regjeringen reversert NPM-prosesser siden de overtok i 2005.

Eksempler på dette er blant annet:

- Nei til at private kan føre regnskap for offentlige etater.
- Nei til offentlig/privat samarbeid (OPS) i veiprosjekter.
- Stopp av konkurranseutsettingen av Jernbaneverket.
- Reversering av endringene i tjenestemannsloven.
- Gjorde om AS Statskonsult til statlig forvaltningsenhet, DIFI.
- Stoppet konkurranseutsetting av støttefunksjoner i Skattedirektoratet.

Grunnmodellen for forvaltningen er bruttobudsjetterte virksomheter. Et eksempel som trekkes fram er at man mener at helseforetakene styres bedre, gjennom blant annet synliggjøring av investeringer og lån i statsbudsjettet. I statsbudsjettet i 2011 er det eksempler på reformer og tiltak som går i en annen retning enn NPM, blant annet avvikling av Forskningsfondet og omdanning av Luftforsvarets hovedverksted til statsforetak.

Det trekkes fram at det er et dilemma i hvor stor grad et departement skal detaljstyre virksomhetene, for eksempel for å hindre konkurranseutsetting av oppgaver som ikke er sentrale for virksomheten.

2.4 Hovedavtalen i staten – et viktig rammeverk

Hovedavtalen i staten skal skape et best mulig samarbeidsgrunnlag mellom partene på alle nivåer. Avtalen gir generelle bestemmelser om forhandlings- og samarbeidsforhold mellom arbeidstakere og arbeidsgivere i staten.

Hovedavtalen gir viktige rettigheter og plikter for ansatte, tillitsvalgte og arbeidsgivere i statlig sektor. Forutsetningen for samarbeidet lokalt er å møtes med vilje og evne til å finne løsninger på virksomhetens utfordringer.

¹⁶ Røvik, K.A.: Trender og translasjoner. Universitetsforlaget (2007)

Hovedavtalen i staten gir et sett spilleregler som ledere og tillitsvalgte i virksomhetene skal bruke for å utvikle og gjennomføre medbestemmelsen. En løsningsorientert samarbeidskultur fordrer at partene kjenner avtaleverket og dets rammer. 81,2 % av de tillitsvalgte og 65,7 % av lederne svarer i en undersøkelse¹⁷ at Hovedavtalen er meget viktig når det gjelder å fastsette spilleregler mellom partene.

Stikkordet for gode prosesser lokalt kan ofte være å drøfte seg fram til enighet, men dette kan være utfordrende for fagforeningen. Hovedavtalen reduserer fagforeningenes risiko ved å gå inn i sterkt samarbeidsorienterte arbeidsmåter. Dersom fagforeningene opplever å bli overkjørt, kan de gå tilbake til en formell partsorientert arbeidsmåte fordi de har avtaleverket i ryggen.

Hovedavtalens § 1 angir hva som er partenes felles formål og intensjoner med avtalen. Avtalen skal være grunnlaget for arbeidstakernes rett til medbestemmelse og gi innflytelse over forhold som angår egen arbeidssituasjon. Den skal i tillegg «utvikle samarbeidet slik at dette kan bidra til fleksibel og brukervennlig tjenesteyting med et godt arbeidsmiljø, god ledelse, bedre resultatoppnåelse og et godt forhold til innbyggerne.»¹⁸ Organisasjonenes tillitsvalgte utfører sitt verv som et nødvendig ledd i en demokratisering av arbeidslivet innenfor statlig virksomhet, jf Hovedavtalen i statens § 1 nr. 7.

NTL mener Hovedavtalens § 1 nr. 2. er viktig. Denne sier at: «Rettighetene etter hovedavtalen og virksomhetenes tilpasningsavtaler må utøves slik at forvaltningen gjennomfører de politiske myndigheters beslutninger, samtidig som arbeidstakerne får reell medbestemmelse i forhold som har med arbeidssituasjonen å gjøre.»

2.5 NTLs kritikk mot markedsstyring i forvaltningen

NTL har vært en sterk kritiker av markedsstyringen i staten, slik den gir seg uttrykk i NPM-inspirerte reformer. I Prinsipp- og handlingsprogrammet vedtatt på landsmøtet i 2010 uttrykkes dette blant annet på følgende måte: «Styringsprinsippene preges av manglende politisk styring, uklare ansvars- og ledelsesforhold, mistillit til ansatte og brukere av offentlige tjenester. Et overveldende rapporteringsregime gjør at kvantitet og målemani erstatter betydningen av tjenestenes kvalitet, deres velferdseffekter og samfunnsoppdrag.»

NPM-reformer er basert på et snevert verdigrunnlag og det blir særlig tydelig når de ukritisk tas inn i offentlig sektor. Det lanseres tiltak som skal fremme produktiviteten og gjøre offentlig sektor mer kostnadseffektiv uten at det tas hensyn til at offentlig forvaltning skal ivareta allmenne samfunnsinteresser og ikke bare snevre økonomiske egeninteresser.¹⁹

NTLs landsmøte vedtok også en uttalelse som fastslår at markedsmekanismene er uegnet til å drive fordelingspolitikk, blant annet fordi de undergraver muligheten til å utvikle og opprettholde likeverdige offentlige tilbud i hele landet. Markedsstyringen innebærer at demokratiet svekkes ved at viktige beslutninger unndras politisk beslutning og kontroll. Den går også på bekostning av kravet om likebehandling, forutsigbarhet, åpenhet og innsyn i offentlig forvaltning. Derfor krevde NTLs landsmøte en sterkere politisk styring av forvaltningen.

¹⁷ Hagen, I.M. og Pape, A.: Medspillere eller motspiller? Lederes og tillitsvalgtes erfaringer med Hovedavtalen i Staten. Fafo-rapport 227, 1997.

¹⁸ Hovedavtalen i staten § 1 nr. 1.

¹⁹ Hood, C.: A public management for all seasons, *Public Administration* 69 (Spring) (1991).

Kritikk av målstyring

Målstyringen i staten har i mange tilfeller utviklet seg til å bli detaljstyring. Mange virksomheter må rapportere på mer enn hundre mål. Det styres ikke lenger på noen få, overordnede mål, slik intensjonen var. Det har blitt en voldsom vekst i rapporteringssystemer i staten, som oppleves å bygge på mistillit og behov for sentral kontroll.

Mange av NTLs organisasjonsledd forteller om måle- og rapporteringsregimer som gir uheldige utslag. Det innføres måleparametere de ansatte ikke ser nytte eller fornuft i. Dermed vil arbeidsoppgavene til dels virke meningsløse, umotiverende, ulogiske og attpåtil uøkonomiske. Overordnede mål brytes ned til detaljerte delmål som de ansatte skal rapportere på. Detaljstyringen gjør de ansatte mindre selvstendige og mindre tilfredse på jobben, og forskning viser at konsekvensen blir dårligere resultater over tid.²⁰

Et problem med målstyringen i staten er at den vrir fokuset til det som kan måles, og ikke nødvendigvis det som er viktig. Dermed rettes innsatsen inn mot å løse oppgaver som måles, og ikke mot det som prioriteres høyest av brukere og folkevalgte.

Ofta vil enkle og kompliserte oppgaver måles på samme måte, slik at det gjøres mer av det lette og mindre av det vanskelige. I tillegg fremmer mål- og resultatstyringen overrapportering av suksessfaktorene og underrapportering av det man ikke lykkes med.

Velferdstjenestenes kompleksitet, og særlig det at de er så individuelle og at det er faglig rom for skjønn, fører til at kvaliteten på det samlede tilbudet er vanskelig å måle. Det finnes ingen fasit.²¹

Rapporteringen sluker tid fra de egentlige arbeidsoppgavene, samtidig som arbeidsbelastningen for de offentlige ansatte har økt de siste årene. Den faglige kvaliteten settes under press ved sterke krav om økt effektivitet, samtidig som målesystemer ikke fanger opp alle sider ved saksbehandlingen.

Detaljstyringen begrenser ledernes frihet til å styre den faglige utviklingen. Til gjengjeld kan det synes som om lederne i ytre etater har frihet til å innføre markedsstyring i det administrative arbeidet. Dermed gjennomføres fortsatt konkurranseutsetting og outsourcing, selv om det ikke er på linje med signalene fra den rødgrønne regjeringen.

Det er problemer med målstyring på alle nivå i staten. Stortinget setter ofte overordnede mål som kan virke uklare og være vanskelige å måle. Departementene på sin side utformer sine tildelingsbrev svært detaljert. De får ofte preg av uprioriterte ønskelister på bakgrunn av tilgjengelige ressurser. Det settes i gang store rapporteringsrunder der virksomhetene beskriver hva man har gjort, i stedet for å rapportere på om målene er nådd. Tilbakemeldingene blir dermed ikke korrekte. Stortinget får vite hva som er gjort, mens media og andre synliggjør hva som ikke går eller ikke gjøres.

Det utvikles et «dobbel» byråkrati der departementene bygger opp kapasitet for å kontrollere, og direktorater og ytre etater for å rapportere. Hensikten med målstyringen var å la de som skal utføre oppgavene finne den beste måten å nå målene på, men i tillegg har man bygget opp et stort byråkrati for å kontrollere og rapportere.

²⁰ Kuvaas, B.: Ubalansert målstyring med uSMARTE mål. Artikkel i NTL-magasinet nr 02 – 2012.

²¹ Støstad, Jan-Erik: Velferd til salgs. Helse, omsorg og skole i et rikt samfunn. Forlaget Aktuell (2004).

Mål og resultatstyring har ført til en sektorisert stat, der nesten ingen har overordnet ansvar for gjennomgående arbeidsområder i store virksomheter, på tvers av virksomheter eller departementer. Alle holder på sine ansvarsområder, mens samordningen i liten grad fungerer etter hensikten.

Privatisering, konkurranseutsetting og outsourcing

I noen virksomheter kan markedstenking føre til et ønske om konkurranseutsetting av tjenester det kan virke enkelt å sette bort. Dette kan foregå på forskjellige måter. I noen etater er enkelttjenester outsourcet, mens det andre steder kan være snakk om større deler av virksomheten.

Offentlig virksomhet er svært arbeidsintensiv og det er en klar sammenheng mellom arbeidsinnsats og «produksjon». Derfor er det vanskelig å tenke seg produktivetsgevinster uten redusert kvalitet. Dermed er det lite eller ingenting å spare på privatisering, hvis man forutsetter at man bruker omtrent like store ressurser. Samtidig skal kapitaleierne i privat sektor tjene penger. I kroner og øre blir det dyrere med privat enn offentlig tjeneste-produksjon dersom lønnsnivået og andre rettigheter opprettholdes.

I praksis kan privatisering føre til lavere lønnskostnader, enten ved at lønningene går ned eller ved at opparbeidede rettigheter som pensjon svekkes. En tredje mulighet er at kvaliteten på produksjonen går ned.

Bruk av eksterne tilbydere skjer ved at det inngås kontrakter om hvilke oppgaver tilbyderen skal utføre til en avtalt pris. Det sier seg selv at tilbyder vil levere det han får betalt for, og at bestiller dermed kun får det han har bestilt. Når det gjelder for eksempel veivedlikehold betyr dette at tilbyder tetter det hullet han har fått betalt for å tette, og ikke nye hull som måtte oppstå.

Dette illustrerer også at det stilles store krav til bestiller- og kontrollkompetanse i offentlig virksomhet når det skal inngås kontrakter på slikt vedlikehold. Dette fører til kostnadsøkning, fordi man må bygge opp et bestiller- og kontrollbyråkrati. I tillegg kan denne formen for innkjøp også føre til økt tidsbruk og fordyrende arbeidsprosesser. Transaksjonskostnadene øker.

Flere etater har negative erfaringer med outsourcing av IKT-driften sin. Virksomhetene har tapt intern kompetanse, har begrenset kontrollmulighet, og har opplevd ustabil arbeidsstyrke hos leverandør. Prosjektene har blitt dyrere enn beregnet fordi man har vært for optimistiske når det gjelder for eksempel kontrollutgifter, sårbarhet, konsulentregime og store transaksjonskostnader. Ofte er ikke konsekvensutredningene gode nok, slik at man får økonomiske overraskelser.

Privatisering, konkurranseutsetting og outsourcing kan altså ha motsatt effekt av det som var ønsket i utgangspunktet. Det kan føre til økt ressursbruk og økte kostnader, og til at skattepengene brukes til å finansiere overskudd i private bedrifter.

Bestiller- og utførermodeller

Bestiller- og utførermodellen går ut på å lage et organisatorisk skille mellom de som definerer behov og de som skal «produsere» tjenesten. Man skiller mellom de som utfører forvaltningsoppgaver og driftsoppgaver. Forholdet mellom enheter blir kontraktsfestet, slik at avtaler regulerer forholdet mellom den som etterspør og den som tilbyr tjenester i et marked.

NTLs medlemmer rapporterer om at skillene mellom interne enheter forsterkes og at samarbeidet blir vanskeligere når det brukes tungvinte systemer for å få utført selv enkle oppgaver. Bestiller - utførermodellen følges ofte av internfakturerings. Det krever nye systemer for fakturering, budsjett og regnskap. Bestiller- og utførermodellen innebærer et større byråkrati og store transaksjonskostnader. De ansatte skal utføre sine oppdrag til beste for publikum. Når en ansatt blir definert som en bestiller eller utfører, vil ansvarsområdet begrenses. Bestillerens ansvar er begrenset til å definere hva behovet er, mens utføreren skal levere tjenesten. Det kan lett bli et gap mellom det reelle behovet og det kravspesifikasjonen og kontrakten fastslår. Verken bestiller eller utfører har et helhetlig ansvar for å sikre at hullene tettes. Det som ikke står i kontrakten blir ikke gjort.

Nye regnskapsprinsipper

Kritikken mot å bruke private regnskapsprinsipper i offentlig sektor er omfattende. Forretningsbaserte regnskaper viser ikke «hva det koster», men avkastningen på investert kapital. Bruk av forretningsbaserte regnskaper kan innebære at budsjett ikke kan brukes som politisk styringsverktøy. Samtidig er forretningsbaserte regnskaper kompliserte, tungt tilgjengelige og fører ofte til misforståelser.

Det hevdes av og til at regnskapsprinsipp med balanseregnskap og avskrivning sikrer vedlikehold av offentlig eiendom, fordi avskrivninger er del av budsjettet. Det er en myte; vedlikehold i offentlig sektor kan bare sikres gjennom at det settes av nok penger. Bruk av forretningsbaserte regnskap betyr først og fremst nye beregnede verdier på offentlig eiendom. Konsekvensen er at disse «skjønnsberegnete» størrelser virker inn på regnskapsresultatene for virksomhetene. En rapport fra Høgskolen i Hedmark viste at de store regnskapsmessige underskuddene i helseforetakene i perioden 2002 til 2006 ville blitt til overskudd dersom man hadde ført regnskapene etter kontantprinsippet.²²

Medbestemmelse

NTL får stadig meldinger fra tillitsvalgte om at medbestemmelsen i statlige virksomheter er svekket. Tillitsvalgte trekkes ofte inn i prosessene etter at avgjørelsen i realiteten er tatt og arbeidsgivers plikt til å forhandle praktiseres i begrenset grad. Dette bryter med Hovedavtalens formål som sier at tillitsvalgte skal trekkes inn i utrednings- og beslutningsprosessen så tidlig som mulig, jf Hovedavtalen i statens § 1 nr. 6. Mange tillitsvalgte melder om at «så tidlig som mulig» ikke praktiseres slik at de tillitsvalgte har reell innflytelse. Ofte opplever tillitsvalgte at ledergruppa allerede har tatt avgjørelsen før det drøftes første gang med de tillitsvalgte. Inntrykket er at arbeidsgiver ofte ikke følger intensjonen i Hovedavtalens § 1 nr. 5 der det heter at «arbeidstakerne og arbeidsgiverne i statens virksomheter møter som likeverdige parter». Det kan også virke som om mange ledere har glemt Hovedavtalens § 1 nr. 7 som slår fast at «Organisasjonenes tillitsvalgte utfører sitt verv som et nødvendig ledd i en demokratisering av arbeidslivet innenfor statlig virksomhet.»

Vinteren 2011 gjennomførte kunnskapssentret De Facto på oppdrag for NTL²³ et forprosjekt om medbestemmelse i staten. Konklusjonen er at de ansattes rett til medbestemmelse i Skattetatens ikke lenger står like sterkt som før. De ansattes organisasjoner har mindre innflytelse på etatens overordnede strategier og prioriteringer. Medbestemmelsen har blitt redusert til medvirkning til å sette ledelsens beslutninger ut i livet. Sentraliseringen i etaten fører til at det er lang vei fra de tillitsvalgte til dem som fatter beslutninger. Disse hovedfunnene er presentert for tillitsvalgte fra NTL i ulike sammenhenger. Responsen er at disse funnene også synes å være treffende for andre deler av staten.

²² Jensen, Bjarne: Offentlige velferdsgoder. Økonomistyring, regnskapsprinsipper og New Public Management, Høgskolen i Hedmark, rapport nr 12 - 2007

²³ De Facto: Medbestemmelse i Skatteetaten. Rapport 3:2011.

Markedsstyringen i offentlig sektor viser seg ved at de ansatte blir verdsatt lavere enn lederne. Det legges vekt på å styrke lederrollen, både lønsmessig og statusmessig. Samtidig uttrykker ofte kontrollrutinene som etableres en mistillit til de ansatte. Stadig oftere presenterer offentlige ledere næringslivets krav om lojalitet som en måte å styre medarbeiderne sine. Kritiske spørsmål ses ofte på som motstand som må nedkjempes.

Human Resource Management - HR-ledelse

Det som før het personalavdeling er endret til HR-avdelinger i mange offentlige virksomheter. Noen steder innebærer dette bare et navnebytte, uten særlige endringer i personalarbeidet. Stadig oftere vil imidlertid HR-arbeidet i en virksomhet innebære en reell og til dels dramatisk endring av arbeidet overfor de ansatte.

Det teoretiske fundamentet for HR-ledelse er preget av amerikansk ledelsestenkning, der prinsippet er at eierne og ledelsen legger premissene for virksomheten. Medbestemmelse blir et fremmedelement og ledelsen skal styre. Ledelsen tar da følgelig beslutninger på et nivå i organisasjonen hvor arbeidstakerne ikke er representert formelt, og informerer eller drøfter på et annet nivå etter at beslutningen faktisk er tatt.

Et vesentlig element i teorien bak HR-ledelse er at alle på arbeidsplassen, både ledelse og tillitsvalgte, har samme mål, og partsforholdet blir sett på som kunstig. Ansattes påvirkning på egen arbeidsplass reduseres til den innflytelsen hver enkelt ansatt har i dialog med sin nærmeste leder. Ledelse reduseres til det som foregår mellom lederen og den enkelte ansatte, og man har liten eller ingen reell medbestemmelse på beslutningene. Det karakteristiske for de nye styringssystemene er at de er individualiserte og innrettet mot måling av den enkelte medarbeiders prestasjoner.

HR-ideologien fører til at betydningen av tradisjonelle institusjoner for medbestemmelse på arbeidsplassen reduseres. I tillegg til individrettet ledelse, kan ledelsen også bruke andre kanaler, som informasjon gjennom allmøter uten beslutningsmyndighet, eller å informere via generelle notater til alle. En av fagbevegelsens styrker er at de ansatte kan forme sine synspunkter sammen, slik at eventuelle interessemotsetninger kommer tydeligere fram.

Norsk lederopplæring er i liten grad rettet mot offentlig sektor og Hovedavtalens bestemmelser. Offentlig virksomheter er en stor kunde hos private tilbydere av lederopplæring, som for eksempel BI. BIs holdning til medbestemmelse kan illustreres med uttalelser fra skolens rektor: «Ansatte er naturlig nok mest opptatt av sine egne revirer og agendaer, og deres kompetanse er avgrenset til operative og lokale forhold. Siden de ikke er ansvarlige for overordnede resultater har de heller ikke samme forpliktelse til å ta hensyn til disse. Ansattes deltagelse bør derfor begrense seg til å medvirke, ikke til å bestemme. Det bør ledere gjøre.»²⁴

Dette synet på medbestemmelse kan sies å være kortversjonen av HR-ledelse. Ledelsen fastslår målene og de ansatte skal følge dem. Lederne skal lede, gjennom måling av resultater og individuelle insentivsystemer.

Lean

Lean er et organisasjonsutviklingsverktøy som er blitt svært populært i både private og offentlige virksomheter. Lean (slank produksjon) er en produksjonsmetodikk for fremstilling av varer og tjenester. Metodikken fokuserer på å eliminere såkalt sløsing. Målet er å forbedre den økonomiske lønnsomheten ved å skape merverdi med mindre innsats av ressurser.

²⁴ Colbjørnsen, Tom: Dagens Næringsliv 7.2.2011

Lean baseres på arbeidsmetoder som blant annet bilfabrikanten Toyota har stått for. Lean fokuserer på å skape verdi for kunden og tar utgangspunkt i kundens behov. Det skal ikke oppstå køer i noen ledd, og det settes fokus på flaskehalsene i prosessene. All aktivitet skal være basert på behov. Det langsiktige målet er kontinuerlig forbedring, og det vesentlige er å eliminere aktiviteter som ikke skaper verdier. Lederen skal skape rett motivasjon i organisasjonen, involvere alle ledd, skape gjensidig tillit og ta ansvar for at andre når sine mål. Resultater og avvik skal brukes til å lære.

Lean blir sett på som en «vidunderkur», som skal øke både effektiviteten og trivselen på jobb. Lean er et nytt begrep, men et gammelt grep. Det kan hevdes at Lean er et klart ekko av F. W. Taylors 100 år gamle ledelsesteori om «scientific management», der hovedtrekkene er arbeidsdeling og samlebåndsproduksjon. De ansatte lar seg begeistre av Lean fordi de fleste har erfaring med småting som ikke fungerer.²⁵ Fokuset på effektiviseringen av virksomheten kan imidlertid gå utover friheten og selvstendigheten for den enkelte ansatte.

Lean er blitt brukt i mange offentlige virksomheter som NAV, Posten, sykehus og UiO. Et av slagordene er «kontinuerlig forbedring». I praksis betyr dette ofte at de ansatte skal være «fleksible» og arbeide under kontinuerlig omstilling. NTL har fått mange tilbakemeldinger om at ansatte og tillitsvalgte i liten grad blir involvert ved innføring av Lean, og mange tillitsvalgte er derfor svært kritiske til metoden.

Hovedavtalen i staten baserer seg på at virksomhetene i staten gjennomfører analyser, kartlegger behov, diskuterer løsninger og til sist gjennomfører drøftinger og forhandlinger med organisasjonene før endringene eventuelt skal implementeres. I en virksomhet som «kontinuerlig forbedrer» seg, er det ingen overordnet plan for hvor virksomheten skal, hvordan oppgavene skal organiseres, eller arbeidsoppgavene fordeles. Endringene skjer fragmentert og løpende, og dette vanskeliggjør organisasjonenes medbestemmelse.

Midlertidig ansatte og konsulentbruk

NTL har jobbet mot den store bruken av konsulenter og midlertidige ansatte i deler av forvaltningen i mange år. En Fafo-rapport fra 2010 viser flere problematiske sider ved bruk innleid arbeidskraft.²⁶

Bruk av konsulenter koster som oftest mye mer enn bruk av fastlønnede i virksomheten. Det brukes tid på å sette konsulentene inn i organisasjonskultur, mål og oppgaver. Konsulentbruk kan også undergrave virksomhetens muligheter til å utvikle intern spesialkompetanse.

Midlertidige ansettelser medfører store kostnader til å lære opp folk som slutter etter kort tid. På samme måte som med konsulenter, kan høy bruk av midlertidige ansettelser redusere muligheten til å videreutvikle virksomhetens kompetanse. Midlertidig ansatte har større grunn til å søke seg ut av virksomheten, blant annet for å få fast stilling.

Det er også rimelig å anta at midlertidige ansatte i mindre grad enn faste ansatte opplever at de har mulighet til å påvirke de oppgavene eller virksomheten de jobber i. Midlertidige ansatte er avhengig av den overordnedes «gunst» og vil nødvendig fremføre kritikk.

²⁵ Røvik, K.A.: Intervju i artikkel i Bergens Tidene 13.11.2011

²⁶ Moen, Svein Erik: Konsulentbruk og midlertidig ansettelser i staten. Fafo-rapport 10:2010.

Konsulentbruk kan gå på bekostning av arbeidsmiljøet siden det ofte blir mye misnøye knyttet til at store ressurser brukes på eksterne tjenester, sammenliknet med hva de ansatte får i lønn. Det kan lett skapes et avhengighetsforhold til konsulentbruk i forbindelse med drifting av tjenester, slik at konsulentfirmaene skaffer seg kunnskapsmonopol. Dette gjelder særlig på IKT-området.

NLTs tillitsvalgte erfarer at det er vanskelig å få informasjon om virksomhetens konsulentbruk. Det er vanskelig å få innsyn i regnskapstall som viser denne typen ressursbruk og det hevdes ofte at det er vanskelig å definere hva som er konsulentbruk.

Omorganiseringskonsulenter

Konsulenter brukes til å bidra med leder- og prosessstøtte i statlige virksomheter. Ofte fungerer konsulentbyråene som mellomledd for konsulenter som driver som «ledere til leie», og er en måte å unngå utlysning og tilsetting i lederposisjoner. Disse konsulentene har ofte liten eller ingen erfaring fra partsamarbeidet i offentlig sektor.

Det er også eksempler på at virksomheter bruker eksterne konsulenter til å gjennomføre store omstillinger, der de innleide lederne som gjennomfører endringene ikke er ansvarlige for resultatet etter at omstillingen er ferdig. Det gjøres på denne måten fordi den daglige ledelsen mener at slike endringer er upopulære og derfor best kan gjennomføres av noen som ikke har noen forpliktelser knyttet til virksomheten eller de ansatte.

Mange konsulenter jobber under premisset om at alle organisasjoner er like og dermed kan underlegges samme metode, begreper og mål. Lean er et eksempel på en metode som brukes uavhengig av om virksomheten produserer bildeler på samlebånd, skal behandle pasienter på sykehus eller bistå trygdemottakere.

Offentlige virksomheter gjør seg sårbare ved å bruke eksterne konsulenter til å løse organisatoriske utfordringer. Kompetansen som burde bygges opp i virksomheten, forsvinner ut med konsulentene.

Markedsstyring motstridende til arbeidslinja

Selv om omorganisering i noen tilfeller kan lønne seg økonomisk for den enkelte virksomhet på kort sikt, kan det resultere i økt sykefravær eller utstøting fra arbeidslivet. Da påføres både arbeidstakere og offentlig sektor store kostnader. Derfor må diskusjon om fornying og effektivisering ha et bredere perspektiv enn bunnlinjen i årsregnskapene. I virksomheter som har vært gjennom store omstillinger, viser det seg at sykefraværet og antall som blir uføre stiger.²⁷

Det er et paradoks at det er en politisk målsetning å få folk til å jobbe lenger, mens omstilling i offentlige virksomhet fører til at mange slutter lenge før pensjonsalderen, selv om de ønsker å fortsette å jobbe.

Det er imidlertid ikke alltid omstillingene i seg selv som er problematiske, men hvordan de gjennomføres. I tillegg har spesialisering av oppgaver og oppsplitting av enheter ført til at mange ansatte ikke har samme mulighet som tidligere til å gjøre andre oppgaver i samme virksomhet, hvis man ikke lenger kan utføre sine tidligere arbeidsoppgaver. Da er veien ut av arbeidslivet kort.

²⁷ Trygstad, S. m. flere (2006) Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990 – 2004. Fafo-rapport nr. 530.

Manglende styring av reformer

Ambisjonene i offentlig sektor er høye, og det har vært gjennomført mange reformer og hyppige omorganiseringer. Ofte har den politiske og administrative ledelsen tro på at reformene gir økt kostnadseffektivitet. Reformene skal utløse en økonomisk gevinst som skal finansiere kostnadene ved reformen. Det viser seg ofte at ambisjonene om hva man kan få til er for store, og forventningene om innsparinger urealistiske. Det kan synes som om viljen til å gi tilstrekkelig med verktøy for å gjennomføre prosessene, som for eksempel bevilgninger, heller ikke er til stede.

Riksrevisjonen²⁸ har fastslått at omorganiseringer i varierende grad bidrar til mer effektiv ressursutnytting, bedre styring og samordning og sterkere brukerroretting. Et hovedfunn er at gevinsten ved omorganiseringer blir overvurdert, mens kostnadene blir undervurdert.

Riksrevisjonen legger også vekt på at virksomhetene må følge de instruksjoner som gjelder i forbindelse med slike prosesser, slik som for eksempel «Utredningsinstruksen». Det har vært grunn til å kritisere flere av de store reformene for at konsekvensene og kostnadene i liten eller ingen grad har blitt grundig vurdert. Flere forhold knyttet til NAV-reformen, som mangel på fungerende IKT-systemer, ble ikke tatt hensyn til. Dette har i flere tilfeller medført svekkete tjenester og redusert innbyggernes tillit til både enkeltvirksomheter og offentlig sektor samlet sett.

²⁸ Riksrevisjonen: Omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel. Dokument nr. 3:11 (2004-2005).

Kapittel 3



Markedsstyring i noen av NTLs virksomheter eller sektorer

Dette kapitlet er basert på kunnskap fra virksomhetene der medlemmene i utvalget arbeider. I tillegg har NTL-tillitsvalgte utenfor utvalget bidratt med eksempler fra sitt møte med markedsstyring i hverdagen.

Kapitlet er delt inn i følgende underkapitler:

- Mål- og resultatstyring
- Privatisering, outsourcing og konkurranseutsetting
- Bestiller- og utførermodeller
- Forretningsbaserte regnskap i offentlig sektor
- Medbestemmelse
- Midlertidig ansatte
- Konsulentbruk i staten

3.1 Mål- og resultatstyring

Universitet og høyskoler

Samfunnsoppdraget og målene til universitetene og høyskolene er mange, de er komplekse og vanskelig å måle. I dag legges det mer vekt på resultatmål og «effektivitet» enn på faglighet som styringsredskap. Redskapene blir markedssimuleringer, målinger og tellekanter, ofte på bekostning av fagfolks innflytelse til å vurdere kvalitet i eget arbeid og innen egen virksomhet. Tellekantene gjør at aktiviteter må standardiseres slik at de lar seg telle. Kvaliteten på arbeidet underordnes det kvantitative. Det blir ikke lenger like viktig hva som gjøres og hvordan det gjøres, men at det lar seg telle innenfor rammene av et rigid rapporteringssystem.

Når arbeidet ansatte gjør skal måles ved hjelp av tallindikatorer for å finne ut om man når målene, da måles det som det er lett å måle. Hvor mange studenter «produseres» det? Hvor mange artikler publiseres? Produksjon av eksamener og uteksaminerte kandidater er blitt en stykkprisbutikk der systemet presser lærestedene til en antallsproduksjon som ikke er forenlig med kvalitetskrav.

De enhetene som ikke publiserer nok internasjonalt, ikke skaffer nok eksterne midler, ikke har høyt nok søker-

tall, eller ikke «produserer» nok studiepoeng per ansatt kan bli straffet med budsjettkutt. Det tas ikke hensyn til institusjonenes geografiske beliggenhet, størrelse og tradisjon for forskning når resultatene måles. Konkurransen om forskningsmidler blir karakterisert som et nullsum spill. Jo flere søkere som vinner frem, jo færre midler blir det til fordeling på de ulike aktørene. I dag bruker utdanningsinstitusjonene store økonomiske ressurser på å markedsføre seg selv for å rekruttere studenter, og på å søke om forskningsmidler. Dette er ressurser som kunne blitt anvendt til forskning og undervisning.

Publikasjonsmålingssystemet er ikke uproblematisk. Mange forskningsfelt har få publikasjonskanaler. Det er ikke alltid slik at det som er relevant fra et faglig ståsted er relevant ut fra publikasjonsmålingssystemet. Det er for eksempel større uttelling i å publisere i internasjonale enn i nasjonale tidsskrifter, mens noen fag er utpreget nasjonale og bruker norsk som forskingsspråk. Målesystemene er ofte fulgt av insentivsystemer, slik at den personen eller avdelingen som produserer riktig og nok, får økonomisk uttelling. Dette gir signaler om hva institusjonene skal vektlegge og gir uheldige insentiver om å prioritere det som gir økonomisk uttelling.

De ansatte skal gjøre mye mer enn bare det som gir uttelling i målesystemene. De skal for eksempel ha kontakt med praksisfeltet, drive formidling, skrive lærebøker og delta i samfunnsdebatten. Det gir ikke uttelling i målesystemene. Med begrensede ressurser vil slikt arbeid kunne bli lavere prioritert enn ønskelig.

Universitetet i Oslo

Rapporterer på 32 styringsparametere fra Kunnskapsdepartementet, og har i tillegg selv definert 24 mål for internrapportering. Dette er en reduksjon fra tidligere år. Internrapporteringen gjelder 13 fakulteter, museer og bibliotek og de omtrent 50 instituttene som er underlagt disse. I tillegg rapporterer enhetene på budsjett og ulike kvalitative rapporter.

Dette rapporteringssystemet kommer i tillegg til individuell rapportering for de vitenskapelige ansatte. Antall veiledningsstudenter, undervisningstimer og publikasjoner registreres. De som har eksterne midler til sine forskningsprosjekt, rapporterer på tidsbruk og selvsagt resultater i prosjektet.

Målene til UiO er delvis ført ned til individnivå for de vitenskapelige ansatte. Antall publikasjoner og veiledninger brukes som kriterier for lønnsopprykk, og tildeling av driftsmidler og forskningstid skjer etter vurdering av kvantitative mål.

Det finnes ingen oversikt over det totale rapporteringsarbeidet ved UiO. Kravene forutsetter kontinuerlige registreringer fra alle ansatte, uansett stillingskategori. I tillegg til at de vitenskapelige ansatte bruker uforholdsmessig mye tid til rapportering, har administrasjonen fått merarbeid i forhold til å bistå i rapportering, kontrollere at dataene stemmer, innføre komplekse it-systemer, og kjøre ut og tolke rapporter. NTL-medlemmene uttrykker stor frustrasjon over at de driver med unødvendige kontroll- og rapporteringsoppgaver fremfor å bidra til bedre forskning og undervisning.

NTNU

Mange ansatte som har jobbet i offentlig sektor i mange år opplever at de ikke trives like god på jobben som før. Markedsstyringen virker negativt på trivselen fordi den bidrar til endringer i organisasjonen som gjør arbeidsmiljøet dårligere. Forskjellige grupper ansatte peker på ulike årsaker til at arbeidsmiljøet oppleves som dårligere. Fellestrekket er imidlertid at innføring av et omfattende styrings- og kontrollregime med fokus på økonomi oppleves som negativt. Markedsstyringen erstatter tillit og raushet med kontroll og tellekanter, og målbar «produksjon» blir retningsgivende for blant annet lønn.

Erfaring og god vurderingsevne blir mindre verdsatt, i stedet opprettes rigide systemer. Mange opplever at realkompetansen deres ikke verdsettes av arbeidsgiver. Uløste oppgaver og utfordringer for virksomheten blir ensidig løst ved nye ansatte og ikke med kompetanseheving internt.

For å styre, evaluere og sette nye mål for virksomheten velger ledelsen indikatorer som de mener er viktige. Alle indikatorer skal tallfestes. Dette er problematisk. Det har blitt foreslått at måleindikatoren for godt studentmiljø er inntakskaraktersnittet. Det foreligger ikke dokumentasjon på at et høyt karaktersnitt er det samme som et godt arbeidsmiljø. «Benchmarking», hvor oppmerksomheten rettes mot hva andre offentlige virksomheter og private bedrifter gjør, brukes mye. Virksomhetens egenart, kultur og verdier blir ikke tillagt vekt da disse ikke er målbare.

Skatteetaten

Setter strenge krav til kvantitative mål, som fastsettes av Finansdepartementet. NTL Skatt har etterlyst en dreining mot kvalitative mål, men tilbakemeldingen er at det ikke er mulig å lage måleparametre for dette. Derfor måles antall bokettersyn, og ikke hva som avdekkes. Tillitsvalgte kan fortelle at måltall om bokettersyn kan medføre at de ansatte velger å gjennomføre mange «enkle» tilsyn, framfor å prioritere kompliserte tilsyn som vil ta lenger tid. Det kan medføre at økonomisk kriminalitet ikke oppdages, men målene om antall bokettersyn nås, og i et slikt system vil det være viktigere.

I Skatteetaten settes de operative målene helt ned til individnivå. I ny mal for utviklingssamtale skal det være fokus på prestasjoner, sammenheng mellom overordnede mål og den enkeltes prestasjon og økt fokus på atferdsforventning. Leder og medarbeider skal bli enige om personlige leveransemål. På bakgrunn av et skjema som skal brukes skal den enkelte liste opp hva som er viktigste leveransemål for neste periode. I tillegg skal atferdsmålene settes inn i forhold til etatens verdier: «Profesjonell, imøtekommende og nytenkende».

Målstyring kan svekke arbeidet mot skattekriminalitet, ved at enkle oppgaver som sikrer måloppnåelse prioriteres foran arbeidskrevende oppgaver. Dette har NTL advart mot, blant annet i høringsvar til utredningen om tiltak mot skatteunndragelser fra 2009.²⁹ Denne advarselen får støtte fra de som jobber med skattekriminalitet i Skatteetaten.

Forsvarsbygg

Det er en utstrakt bruk av måling og rapportering i Forsvarsbygg. Det blir gitt styringsmål fra departementet, Forsvarsbygg har sine egne overordnede mål, og forretningsområdene har sine. De fastsetter mål for sine underavdelinger igjen. Et driftsområde (markedsområde) rapporterer ukentlig og månedlig til ledelsen i forretningsområdet. I 2011 rapporterte enkelte markedsområder på 136 forskjellige mål månedlig. Målrapporteringen er noe redusert i 2012, dette skyldes i hovedsak press fra organisasjonene.

Hos sentral ledelse i Oslo, og på lokasjonene rundt om i landet henger det store skjermer i fellesområder som viser hvilke markedsområder som klarer eller ikke klarer målene. Skjermene merkes med grønt, gult eller rødt, alt etter i hvilken grad målene er nådd. Det ble tidligere lagt ut bilde av lederne for markedsområdene på de samme skjermene, som i en moderne gapestokk. Bildene er nå fjernet etter at dette fikk stor oppmerksomhet i pressen, blant annet i Dagens Næringsliv.³⁰

²⁹ NOU 2009 : 4: Tiltak mot skatteunndragelser.

³⁰ Dagens Næringsliv: Artikkel 21. november 2011: Sjefer i rødt, gult og grønt.

Målebyråkratiet sliter på de ansatte. De føler seg utsatt for overvåking og mistillit. Målingene bidrar også til at fokuset flyttes fra de reelle oppgavene til det å tilfredsstille målingene. Det er også en utstrakt «fusking» i rapporteringen for å oppnå «grønt».

NAV

I 2009/2010 ble det innført målekort i NAV. Målekort i NAV er styrt av forskjellige styringsparameter: brukerperspektivet, produksjonsperspektivet, medarbeiderperspektivet og økonomiperspektivet. Det er satt opp mål for de ulike styringsparameterne, med avtalt tid når saker skal være ferdigbehandlet. Målekortene skal vise resultatoppnåelse for en aktuell måned. Disse målekortene er på alle enheter, for eksempel NAV lokal, forvaltningsenheter eller fylkesledd.

Spørsmålet er om en måler de riktige faktorene ut fra det samfunnsoppdraget som NAV har. De ansatte gir uttrykk for at målekortet fører til større kontroll og at ansatte blir styrt i et annet omfang enn tidligere. Det er aksept for at det må gjennomføres målinger, men ikke for et så stort fokus på kvantitative mål. Kvalitet i samhandlingen med brukeren er viktigst, men vanskelig å måle. Det kan bli en fare for at det viktigste blir å få gode måltall, på bekostning av god kvalitet og oppfølging av brukerne.

I NAV blir antall tiltak bestemt ut fra en fast økonomisk ramme. En gruppe klarte å få 20 % flere brukere i aktivitet innenfor samme ramme, men de fikk kjeft for dette da det ikke var i henhold til måltall. Det blir helt feil når NAV-ansatte får negative tilbakemeldinger for å få brukere ut i arbeidslivet. Beskjeden internt blir at NAV ikke skal ha så mange brukere i aktivitet.³¹

I NAV ble det innført en konkurranse der fylkenes resultatoppnåelse blir målt mot hverandre ut fra resultat fra målekortene. I denne konkurransen får det «beste» fylket en «gul ledertrøye». Så er det en «klatretrøye» for de fylkene som arbeider seg hurtig oppover på listen. Fokuset på konkurranse mellom fylkene blir såpass stor, at oppgavene kan bli prioritert ut fra hva som «scorer» mest på statistikken. Disse ledertrøyene er nå heldigvis lagt bort, blant annet etter påtrykk fra NTL NAV.

I de siste årene har det vært fokus på individuelle «produksjonsavtaler». Ledelsen ønsker å avtale med hver enkelt ansatt om hvor mye de «produserer» hver dag, eller hver uke. Noen ledere bruker dette til å tilrettelegge for ansatte, mens andre ledere blir misfornøyd dersom det ikke produseres nok, og bruker det mot de ansatte. Det brukes mye tid på å rapportere, og det ville vært mer hensiktsmessig om oversikten over arbeidet som gjøres ble gjort gjennom fagsystemene.

Tillitsvalgte i NAV forstår at man må ha en viss måling for å ha oversikt over om arbeidsoppgavene utføres, men fokuset på dette er blitt for stort. De tillitsvalgte er redd for at de «enkle» sakene blir tatt før de mer kompliserte siden det tar seg best ut på statistikken.

Arbeidstilsynet

Måling av resultater i Arbeidstilsynet fokuserer på kvantitet, fremfor kvalitet. Det virker som verken ledelse eller departementet kan endre på dette.

Det kan se ut som om det slår positivt ut for Arbeidstilsynet budsjettmessig, dersom det ønskede tilsynsantallet nås. Det lønner seg å gjennomføre mange små tilsyn, framfor store tidskrevende tilsyn. For eksempel vil en stor

³¹ NTL-magasinet nr. 1 - 2012

ulykkerevisjon som kan kreve to ukeverk med planlegging, gjennomføring og etterarbeid, eller et psykososialt tilsyn som kan krever mange ukers arbeid, telles likt med et en times tilsyn i bygg og anlegg eller i en liten virksomhet.

Målingen av antall tilsyn kan føre til problemer for tilsynsvirksomhetene, men også for Arbeidstilsynets interne omdømme. For å nå målet om tilstrekkelig antall tilsyn er det mer effektivt med mange korte tematilsyn enn med kompliserte tidkrevende tilsyn. Arbeidstilsynet står imidlertid i fare for ikke å avdekke andre alvorlige brudd på arbeidsmiljøloven med en slik praksis.

Eksempelvis kan Arbeidstilsynet motta bekymringsmeldinger fra virksomheter som man nylig har vært på tilsyn i. Problemene har imidlertid ikke blitt oppdaget, fordi Arbeidstilsynet har vært inne på «tematilsyn», for eksempel arbeidskontrakter og sykefraværsoppfølging der det er eneste tema, og sjekklisten inneholder bare spørsmål relatert til det. Om virksomheten kan ha andre alvorlige brudd på arbeidsmiljøloven, blir ikke dette avdekket.

Den fragmenterte jobbingen med fokus på antall tilsyn har resultert i at man i dag sjelden gjennomfører systemrevisjoner. Dette kommer særlig frem under arbeid med ulykker, der det ofte viser seg at tilsyn med fokus på sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA-planer) og internkontrollsystemer ikke har vært gjennomført, selv om det har vært flere inspeksjoner i virksomheten.

UDI

(Utlendingsdirektoratet) er en av virksomhetene der tillitsvalgte opplever at det er stadig nye rapporteringssystemer som innføres og arbeidstiden som brukes på å rapportere er økende. Tillitsvalgte opplever også at det er manglende informasjon om hva de ulike målingene skal benyttes til.

Når det gjelder saksbehandling av asyl- og oppholdssaker er det mye som tyder på at økt bruk av resultat- og målstyring kan være positivt for UDIs brukere. På den annen side har de lokale tillitsvalgte en opplevelse av at oppgaver som ikke er så lett kvantifiserbare står i fare for å bli nedprioritert når ressursene skal fordeles. Oppgavene er imidlertid i retorikken fortsatt prioriterte fra ledelsen. Dette har tillitsvalgte erfaring med. I 2010 opplevde de at regionskontorene fikk redusert tallet på stillinger uten at arbeidsmengden gikk tilsvarende ned.

Et generelt problem med bruk av kvantitative beregninger av oppgaver er at det må være samsvar mellom ressursbehov og det de ansatte kan kvantifisere. Det er viktig at de parameterne som blir talt faktisk representerer oppgavene som skal utføres, og at det går an å beregne hva slags ressurser som trengs for å løse denne oppgaven.

De tillitsvalgte opplever at når ansatte blander oppgaver med tellekant med andre typer oppgaver, kan det fort bli slik at de legger mest vekt på det som kan telles for å vise at de er produktive. Det skjer selv om andre oppgaver kan være viktigere, men gir dem ikke «stjerner i boka». Dette fører også til at ressursene blir konsentrert rundt løsningen av de oppgavene de blir målt på, og nedprioriterer en del av de øvrige oppgavene som er viktig for arbeidsmiljø og egen utvikling, som HMS-arbeid, sosiale tiltak og ikke minst kompetanseheving.

Forskningsinstituttene

har formålsparagrafer som sier noe om instituttenes samfunnsoppdrag. Samfunnet stiller også egne krav til instituttene. Disse er blant annet knyttet til akademisk merittering. På instituttnivå vil derfor mål- og resultatstyringen ha tre hovedparametre:

4. Instituttets driftsøkonomi, som er helt grunnleggende.

5. Akademisk merittering, blant annet knyttet til tellekantsystemer i basisfinansieringssystemet, krav til forskernes kompetanse ved ledelse og deltakelse i forskningsrådsprosjekter.
6. Instituttets formålsparagraf.

Fokus er i stor grad på punkt en, siden instituttens driftsøkonomi og balanse ofte er anstrengt. Imidlertid må man også satse innenfor punkt to, og det kan være målkonflikter mellom en og to, siden akademisk merittering ofte ikke er inntektsgivende. Dette gjør utslag på individnivå, der mål- og resultatstyringen i stor grad er knyttet til timeføring og prosjektgjennomføring. I praksis er derfor mål- og resultatstyringen relativt enkel i forskningsinstituttene, sammenliknet med i mange offentlige etater.

Statens vegvesen

Målstyringen har nå vært i bruk i en lang periode i Statens vegvesen. Det har aldri fungert etter forutsetningene. Systemene har forbrukt et utall saksbehandlere. Uansett om medarbeiderne har vært positive i utgangspunktet, har de avsluttet frustrerte og desillusjonerte.

Et eksempel på hvor gale utslag slike systemer kan medføre, er hvordan målstyringen påvirker kjøretøykontroll enkelte steder. Lokalt har man måttet prioritere vekk kontroll av vogntog og drive kontroll med hvorvidt bilistene bruker bilbelte i stedet. En grunn til det er at det gir like stor måloppnåelse å kontrollere alle dekk på ett stort vogntog som å sjekke om en bilist bruker bilbelte.

3.2 Privatisering, outsourcing og konkurranseutsetting

NAV

En del av NAVs oppgaver som avklaring, veiledning, oppfølging og formidlingsbistand skal få etatens brukere over i ordinært arbeid. Mange av disse oppgavene kjøpes i dag som arbeidsrettede tiltak hos eksterne tjenesteleverandører. Tidligere ble store deler av oppfølgings- og avklaringsarbeidet utført av Aetat selv, men etter at NAV ble etablert er disse oppgavene lagt ut på anbud til private aktører. En gikk altså fra å være en utføreretat til å bli en bestilleretat. Renholdsoppgaver og kantinedrift er i hovedsak også konkurranseutsatt.

NTL NAV har tatt initiativ til å få igangsatt et prøveprosjekt for å få tilbakeført oppfølgings- og avklaringsoppgaver til NAV. I Statsbudsjettet for 2012 har Arbeidsdepartementet gitt klarsignal til et forsøk for å se om NAV-kontorene kan gjennomføre flere oppfølgings- og avklaringsoppgaver i egen regi. NAV får mulighet til å omdisponere inntil 40 millioner fra eget tiltaksbudsjett til driftsbudsjett. Da kan etatens egne ansatte utføre disse oppgavene, og det vil styrke NAV-kontorenes kompetanse og rolle i oppfølgingsarbeidet.

Etter etableringsfasen i NAV, er det nå viktig å se på hvordan en skal organisere fremtidens NAV. Dette er et viktig ledd i NTLs arbeid med at flere offentlige oppgaver skal utføres av offentlige ansatte, framfor anbudsutsetting og privatisering av våre velferdsoppgaver.

Ruter og Konsentra

Ruter er Oslo kommune og Akershus fylkeskommune sitt administrasjonsselskap for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. Det som tidligere var Oslo sporveier er nå splittet opp i et titalls selskaper som fakturerer hverandre for tjenester.

Ruter er organisert som et AS der Oslo kommune eier 60 % og Akershus fylke 40 %. Konsentra er et heleid datterselskap av Ruter som skal administrere skoletransport med minibusser og drosjer. De administrerer også annen kjøring med minibusser, samt at de er med i anbudskonkurranser om TT-kjøring (tilrettelagt transport) og RTV-kjøring (Rikstrygdeverkkjøring, altså pasienttransport). Oppgavene som Konsentra utfører, ble tidligere utført innenfor den fylkeskommunale virksomheten Stor-Oslo Lokaltrafikk.

TT-kjøringen i Oslo er satt ut på anbud og Konsentra tapte anbudet om TT-kjøringen fra 1. januar 2011 til et svensk firma som administrerer denne ordningen fra Sverige. Dermed gjaldt ikke loven om virksomhetsoverdragelse og de ansattes rett til arbeid i nytt firma ved anbudskonkurranser var ikke verdt papiret det var skrevet på, og 15 ansatte mistet jobben. Av disse var ni medlemmer av NTL. Etter anbudsutsettelsen har TT-kjøringen i Oslo vært skandaløst dårlig med store ekstrakostnader for kommunen og langt dårligere tilbud til brukerne.

Skatteetaten

Har i stor grad konkurranseutsatt renhold og kantinedrift. Dette har skjedd over tid. NTL Skatt har startet en undersøkelse for å avdekke hvordan disse tjenestene er organisert.

NTL Skatt har reagert kraftig på konkurranseutsettingen av skanning av selvangivelser. For å kunne drive stedsuavhengig ligning, selvangivelsene for Oslo behandles for eksempel i Nord-Norge, må alle data være tilgjengelige digitalt. Dette ble organisasjonene informert om etter at pilotprosjektet, der et finsk selskap skannet alle selvangivelsene, var gjennomført. Det burde være en selvfølge at etaten selv skal utføre etatens oppgaver. De tillitsvalgte stilte også spørsmål om dette var sjekket ut med Datatilsynet med hensyn til taushetsplikt og personvern. Det var det ikke, men direktoratet stadfestet at beslutningen var tatt.

I denne saken blir beslutningene tatt i prosjektorganisasjoner. Fagforeningene er ikke med i selve prosjektene, men får til nød sitte i referansegrupper. NTL Skatt er opptatt av at hovedavtalen må endres ved konkurranseutsetting. Hovedavtalens § 13 som gir organisasjonene forhandlingsrett på omorganisering av virksomheten gjelder ikke når det er nye oppgaver som forsvinner ut av etaten.

Forsvarsbygg

Reduserte antall stillinger med 601 ansatte fra 2003 til 2010, gjennom blant annet frivillig avgang og pensjon. I løpet av samme periode er det redusert med 605 ansatte innen drift og renhold. Reduksjonen er en følge av at Forsvaret er redusert. I tillegg har det vært en betydelig «effektivisering» av tjenestene, særlig renhold. Den øvrige organisasjonen er altså blitt noe større i den samme perioden.

Det har samtidig skjedd en forskyvning i stillingskategorier. Kontorpersonell og saksbehandlere er erstattet av rådgiver- og seniorrådgiverstillinger. Det er ansatt flere ledere, mens antall ingeniører og arkitekter er stabilt. Det er verd å merke seg at Forsvarsbygg sin eiendomsportefølje er redusert fra 6 mill kvadratmeter til ca 4,4 mill i samme periode, men dette har kun gitt effekt i form av reduksjon av ansatte på gulvet. Da kan man kanskje tenke at den forretningsbaserte modellen er svært ressurskrevende.

Forsvaret

Enheten for eiendom, bygg og anlegg (EBA) har satt ut driften av bygningsmassen til Forsvarsbygg. Ansattes vurderinger er at det brukes langt mer tid og krefter på å bestille og purre på leveranser fra Forsvarsbygg, enn man ville gjort på å utføre jobben selv.

Forsvaret lar også Forsvarsbygg ha ansvar for en del tjenester, som for eksempel renhold. Denne tjenesten leier Forsvarsbygg i stor grad inn fra underleverandører. Dette er problematisk fordi Forsvarets enheter er prisgitt Forsvarsbyggs evne til å avdekke sosial dumping og dårlige arbeidsvilkår i en bransje som er særlig utsatt for dette. Adeccoskandalen synliggjorde at dette er en risiko hos mange offentlige aktører. Her har verken Forsvaret eller Forsvarsbygg hatt gode nok rutiner.

Forskningsinstituttene

Er i stor grad privatisert, gjennom fristillingen fra midten av 1980-tallet, selv om en del institutter fortsatt er statlige. De fleste forskningsinstitutter er selveiende stiftelser eller aksjeselskaper med samfunns mål. Fristillingen innebar først og fremst at instituttene fikk ansvaret for egen drift, noe som også innebærer at privatøkonomiske regnskapsprinsipper gjelder. Disse er knyttet til inntekter, utgifter, overskudd og kapitalisering, noe som også gjelder stiftelsene.

Forskningsinstituttene har i økende grad blitt konkurranseutsatt. Privatisering innebar selvsagt at myndighetene i mindre grad tok ansvar for instituttene sine inntekter. Instituttene måtte skaffe mer oppdrag eksternt, noe som medførte økt konkurranse. Med stadig strammere konkurranseregler har dette medført at koplingen mellom instituttene og deres tidligere eiere (departement, direktorat) har blitt mindre, og i dag kan for eksempel kontakt mellom institutter og «deres» departementer utenom ordinære oppdragsprosjekter medføre at instituttene blir diskvalifisert fra å delta i konkurranse om oppdrag. I dag er det sterk konkurranse mellom institutter og konsulenter i det ordinære oppdragsmarkedet, mens det er tilsvarende sterk konkurranse mellom institutter og universiteter/høgskoler i markedet for akademiske prosjekter. De seinere årene har også basisbevilgningen blitt konkurranseutsatt, med tydeligere produksjonsmål. Kriteriene her er basert på et «tellekantsystem».

Privatiseringen og konkurranseutsettingen av norske forskningsinstitutter har kommet langt dersom man ser det i et europeisk perspektiv. Forskningsinstitutter har blant annet en lav basisbevilgning. I konkurranse om oppdrag fra EU framstår de dermed som dyre. Den høye prisen skyldes først og fremst at norske institutter må finansiere all drift og infrastruktur i markedet, mens infrastruktur og deler av driften ofte er basisfinansiert i EU-institutter, opp mot 70-80 prosent av driftskostnadene. Prisforskjellene skyldes i mindre grad høy lønn eller et høyt kostnadsnivå i Norge.

Universitet og høyskoler

Det meste av arbeidet som gjøres på universitetene og høyskolene blir utført av ansatte ved virksomhetene. Det finnes ingen total oversikt over hvor mye tjenester som kjøpes utenfra, men det dreier seg om store beløp, til bygningsvedlikehold, juristbistand, ledelsesopplæring og mer ordinære driftsoppgaver. Renholdet er den enkeltoppgaven som i stor grad er blitt outsourcet.

Universitetet i Oslo

Outsourcet størstedelen av sitt renhold for mange år siden. Etter mange års protester, mobiliserte NTL UiO til ny kamp da kontrakt skulle lyses ut, mens mediene hadde stor oppmerksomhet rundt Adecco-skandalen vår 2011. Resultatet av forhandlingene med NTL var at UiO opprettet 10 nye renholdsstillinger fremfor å lyse ut kontrakt til eksterne renholdsfirmaer. UiO får fremdeles størsteparten av sitt renhold utført av eksterne tilbydere uten tilfredsstillende innsyn for fagforeningene. Det at deler av renholdstjenestene nå tas tilbake i egen regi viser at kjøp av tjenesten eksternt ikke lenger er like økonomisk lønnsomt eller oppfyller UiOs kompetanse- eller kvalitetskrav.

Statens vegvesen og Mesta

Da Statens vegvesens (SVV) produksjonsavdelinger ble skilt ut i det statlige selskapet Mesta AS fulgte det med eiendommer og utstyr for titalls milliarder kroner. Mens resten av bransjen har tjent penger i «bøtter og spann», har Mesta gått i minus og tæret på «dåpsegaven». SVV har mistet den markedsmakten som rollen som landets største entreprenør ga. Det er nå blitt et oligopol av store entreprenører og et derav følgende verdensledende prisnivå i sektoren, noe Riksrevisjonens rapporter også slår fast.³² Utskillingen av produksjon har også gjort SVV til en dårligere byggherre. Med for lav bemanning og svikt i kompetanse gir dette for svak styring av utbygging og drift av veginfrastruktur.

Tidligere hadde SVV noen få, egne asfaltlag. Ikke nok lag til å ta alle jobbene selv, men nok til å fungere som et godt prisregulerende «tiltak» i markedet. Når SVV opplevde at et anbud ga relativt stive pristilbud på en asfaltjobb, kunne SVV ta den jobben selv. Asfaltbransjen visste derfor at dersom de priset seg for høyt, ville SVV bare ta jobben selv. Etter at Bondevik II-regjeringen privatiserte denne delen av SVV, hadde ikke lenger SVV mulighet for å bruke egne lag som en «prisregulator» i markedet. Prisene skjøt i været og på få år hadde prisene nær doblet seg, uten at lønns-/prisveksten ellers i samfunnet skulle tilsa noen slik prisøkning. Privatiseringen ble altså meget fordyrende for SVV og samfunnet. Departementet har nedsatt en arbeidsgruppe som skulle se på saken.

Riksrevisjonen har for øvrig påtalt en rekke tilsvarende forhold, både for drift, vedlikehold, mindre utbedringer, vegbygging osv. Privatiseringen har ført til svært økte priser på nær sagt alle jobbene. SVV er derfor blitt bedt om å sette jobbene ut i flere «småoppdrags»-anbud, slik at flere av de mindre entreprenørene også kan legge inn anbud. Dette er i seg selv en fordyrende prosess. I dag er bransjen dominert av noen få store aktører, og faren for prissamarbeid er derfor stor.

3.3 Bestiller- og utførermodeller

Skatteetaten

Et typisk eksempel på markedsstyringen i Skatteetaten er etableringen av SITS (Skatteetatens IT – og servicepartner). Det er ikke vanskelig å se muligheten for at SITS skiller ut som eget selskap, det ligger jo klart allerede i uttrykket «partner».

Denne organiseringen er en ren bestiller og utførermodell, der SITS leverer tjenester innenfor IKT, økonomi og personal. Det innbefatter leveranser av ansettelser, oppsigelser, permisjoner osv.

Dette betyr at regionene kun har fullmakter i forhold til budsjettet knyttet til lønnsutgifter og mindre driftsutgifter SITS har ansvar for alt innenfor IKT (de store utviklingsprosjektene innenfor IKT bruker en betydelig del av etatens budsjetter), husleie og kontorutstyr, ned til antall kaffefilter. Hvis det ønskes oppgradering av kontorer i regionene, melder det enkelte kontor behov til regiondirektøren, og regiondirektøren melder videre til avdeling regionstyring i direktoratet. Regionstyring melder behovet til SITS husdrift. Her tas beslutningen og meddelelsen om hvem som skal få ønsket innvilget meddeles tilbake i samme linje. Medbestemmelse er ikke eksisterende, verken for lokale ledere eller tillitsvalgte på alle nivå.

³² Bergens Tidende: Artikkel 01.12.2011 om prisøkninger i veisektoren, Riksrevisjonen: Dokument 1 (2011-2012) Samferdselsdept.

Forsvarsbygg

Det er en stor grad av internfakturerings og leveranseavtaler internt i Forsvarsbygg i tillegg til det avtale- og faktureringsregimet som er rettet mot forsvarssektoren for øvrig. Forsvarsbygg er oppsplittet i seks forretningsområder som igjen er oppsplittet i resultatområder. Det er et utstrakt kjøp og salg disse imellom.

Flere som er ansatt som for eksempel fagspesialister, må selge timer både eksternt og internt for å få inntekter. Mange føler at dette er slitsomt. De ble jo ikke ansatt som selgere, de ønsker bare å gjøre jobben sin.

Forsvarsbygg er en stor innkjøpsorganisasjon. Det inngås mange rammeavtaler og kontrakter med leverandører til bygg og anlegg. Utviklingen har vært at man i større grad bruker rammeavtaler og innleie istedenfor å ha egne ansatte til å utføre oppgaver.

Et (lysende) eksempel på ressursbruk ved en bestilling er som følger: En ansatt i Forsvaret mangler en lyspære. Han må da sende beskjed til bestiller i Forsvaret, som igjen sender en bestilling gjennom systemet til et service-senter i Forsvarsbygg. De tar i mot, og lager arbeidsordre som de sender til ordreansvarlig i markedsområdet som sender den videre til en driftstekniker. Hvis man er heldig får en driftstekniker denne ordren, og får skiftet pæra i løpet av rimelig tid. I verste fall sender de ordren til et elektrofirma som kommer og skifter lyspæra. Etter at pæra er skifta, må ordreansvarlig sørge for at jobben blir godkjent og utfakturert gjennom Forsvarsbyggs fakturasenter. Så må selvsagt Forsvaret også sørge for godkjenning av fakturaen i sitt system før den endelig kan bli betalt.

Forskningsinstituttene

Prosjektene står sentralt når det gjelder forskningsinstituttens bruk av slike bestiller- og utførermodeller, i den forstand at det er prosjektene som bestiller tid fra forskerne, som utøver prosjektene. I de fleste instituttene måles tidsbruken i andeler av timer, og all tidsbruk skal prosjektføres. Hvorvidt dette er effektivt er et annet spørsmål. Det fører til stor grad av internprising, og også til situasjoner der prosjektledere hegner om «sine» prosjekter, siden individuell suksess blant annet måles ut fra prosjekttilgang og timeføring på oppdragsprosjekter.

DSS

I 2006 ble Departementenes servicesenter (DSS) opprettet som en videreføring av Statens forvaltningstjeneste (FT). Senteret ble pålagt å yte fellestjenester til departementene og hadde ved oppstarten bl.a. ansvaret for IKT-tjenestene til 13 departementer (i dag er det enda flere). Tillitsvalgte i departementene melder at en mengde tjenester som FT ikke fakturerte departementene for, nå blir fakturert. Noen eksempler på dette er porto, oppbevaring og utsending av publikasjoner, budtjenester og teleutgifter (trafikk, ikke abonnementer).

Det er opprettet et internmarked i regjeringskvartalet hvor det brukes store ressurser i DSS og i departementene på internfakturerings og administrasjon mellom departementene og DSS. Man håpet å oppnå bevissthet rundt kostnadene og bruken av disse tjenestene ved å legge om systemet på denne måten. En periode ble departementene også fakturert for bruk av møterom i fellesarealene i regjeringskvartalet, men det ble avvirket og er nå gratis i regjeringskvartalet. Noe av grunnen var at bruken av møterommene gikk ned, flere steder ble kontorer brukt som møterom, og det førte til uforholdsmessig mye internadministrasjon.

NTNU

NTNUs innkjøpssystem fungerer ikke hensiktsmessig. Statistikken over hvor mange fakturaer som matcher med bestillinger eller rekvisisjoner er blitt det viktigste med hele innkjøpsprosessen. Det settes av større personalmessige ressurser til bestillingsarbeidet enn tidligere. Likevel får ikke sluttbruker varene raskere. Regnskapet blir heller ikke tidligere oppdatert enn før. En grunn til det er at det brukes mye tid på at det blir mest mulig matching av fakturaer. Hver bestilling må beskrives i minste detalj, det er ikke mulig å kjøpe inn kontorrekvisita fortløpende og bli fakturert for forbruk ved årets slutt. Foreligger det en regning på 10 kulepenner kan den ikke betales før attestert versjon av bestilling på 10 kulepenner framlegges. Dette medfører økt bruk av tid på bestilling. Begrunnelsen er å få opp prosenten «riktig matchede faktura».

En bestiller kan arbeide godt og gjøre en flott jobb med innkjøp som bidrar til økt tid for vitenskapelige til å utdanne og forske kan likevel få negativ tilbakemelding. Hvis statistikken viser mindre samsvar mellom bestilling og faktura enn målet, vil vedkommende oppfattes som lite produktiv. Dette kan lede til at måloppnåelse i forhold til kvantitet blir viktigere enn å gjøre en god jobb for virksomheten. For å få opp samsvarsprosenten kan det da kjøres flere «enkle» bestillinger fra samme leverandør for eksempel 10 og 10 kulepenner. Dette blir i systemet oppfattet som god måloppnåelse, men er neppe effektivt eller spesielt økonomisk.

Et kort eksempel på en intern bestiller – utfører modell ved «kjøp» av transporttjenester fra egen transportavdeling er gjengitt under sammen med en beskrivelse av tidligere modell.

Gammel/modell: Ansatt ringer sjåfør for henting av varer – sjåfør kommer og henter til avtalt tid og leverer varene dit de skal. Oppdrag utført.

Ny modell: Bruker kontakter rekvirent, rekvirent logger seg inn på systemet som sender bestilling til transportsjef, transportsjef sender svar om avtalt tid og pris, rekvirent bekrefter oppdraget til transportsjef via systemet, transportsjef skriver ut kjøreordre og leverer til sjåfør, sjåfør kommer og henter til avtalt tid og leverer varene dit de skal, sjåfør leverer kjøreseddel tilbake til transportsjef, transportsjef kvitterer ut oppdraget på systemet, fakturaprosess starter og sånn fortsetter det.

Den nye modellen gir mange muligheter for måling, men transaksjonskostnadene er betydelig større. Tjenesten for den ansatte, eller brukeren som det heter i det nye systemet, har ikke blitt kvalitetsforbedret.

Statens vegvesen

Tidligere hadde Statens vegvesen (SVV) noen ansatte i ulike fylker som var gode på grafisk arbeid. Når det skulle produseres en brosjyre eller lignende, så kunne man bare ta kontakt og be om hjelp. Så besluttet Vegdirektoratet å samle denne kompetansen i en organisatorisk enhet, underlagt Vegdirektoratet. Teorien var at da kunne denne tjenesten profesjonaliseres og underlegges en leder.

Problemet var at de i tillegg måtte «dokumentere» sitt arbeid. Dermed begynte all administrasjonen. All internfaktureringen. Alle jobber måtte registreres, få et intern-nummer, påføres en ansvarskode, faktureres en oppdragsgiver osv. Et styr, som selvsagt fører til at det blir gjort færre grafiske jobber. SVV vet hvor mange antall årsverk det er på Grafisk senter, de vet at hele organisasjonen over hele landet benytter denne tjenesten, de vet at Grafisk senter er rimeligere enn alle andre eksterne byråer, hva mer trenger de egentlig å vite?

3.4 Forretningsbaserte regnskap i offentlig sektor

Forsvarsbygg - Forretningsbaserte regnskap

Tildeling av midler i offentlig virksomhet er basert på kontantprinsippet. Forskjellen på dette prinsippet og forretningsbasert regnskap blir veldig tydelig i et eiendomsregnskap. Forretningsbasert regnskap har et fullt integrert balanseregnskap. Eiendomsbalansen er en kalkulert størrelse som beregner verdien av de eiendommene man besitter. En verdivurdering er basert på stor grad av skjønn, og kan bli veldig forskjellig avhengig av beregningene. Verdier kan lett skrives både for høyt og for lavt. Dette vil igjen påvirke overskudd/underskudd i regnskapene.

Etter kontantprinsippet blir utgiftene til investeringer registrert som en utgift det året det blir betalt. Etter forretningsregnskapet blir statens kostnader til eiendomskapitalen registrert. Et kalkulert beløp, som vanligvis beregnes ut fra årlige avskrivninger av den eiendomskapitalen som disponeres, blir utgiftsført som kapitalkostnad. Når Forsvarsbygg leier ut bygg til Forsvaret skal leien være kostnadsdekkende. Dette har vanligvis vært reelle utgifter til drift, vedlikehold og renhold. I forbindelse med bruk av forretningsbasert regnskap i Forsvarsbygg må Forsvaret betale inn en ekstra sum i husleien tilsvarende avskrivning/kapitalkostnad som skal dekke «kapitallitet». Denne ekstra summen tilsvarer ca 1 milliard kroner pr år. I private virksomheter brukes et slikt beløp til å vedlikeholde eiendomsmassen enten gjennom løpende renovering eller nybygg.

I staten blir en midler til slik fornyelse (renovering og nybygg) gitt som bevilgning i statsbudsjettet. For at Forsvarsbygg ikke skal gå med 1 milliard kroner i overskudd, går disse pengene altså tilbake til departementet, og kommer igjen som en ordinær bevilgning i statsbudsjettet. De regnskapsmessige forholdene gir med andre ord ingen ekstra vedlikeholdsmidler til å opprettholde verdien i bygningsmassen utover det som bevilges på tradisjonell måte.

Det er altså ikke noen sammenheng mellom de kalkulerte utgifter og det reelle «vedlikeholdsetterslepet», og den kalkulerte kapitalkostnaden dekkes heller ikke inn av reelle inntekter. I debatten har det framkommet som argument at dette regnskapsprinsippet er en forutsetning for «å få bukt med» vedlikeholdsetterslepet. Forsvarsbygg har brukt forretningsbasert regnskap i 9 år. I samme periode har vedlikeholdsetterslepet økt betydelig.

Underskudd i de forretningsbaserte regnskapene får likevel reelle konsekvenser i form av innsparinger og kutt i tjenesteytingen og primæroppgavene. Det fører også til at det blir større fokus på lønnsomhet i regnskapene enn på primæroppgavene.

I forbindelse med bruk av forretningsregnskap i Forsvarsbygg føres pensjonsutgifter som om de skulle være innskuddsbasert. Dette gjøres selv om ordningen er ytelsesbasert som i andre statlige forvaltningsorgan. Det er opprettet et fiktivt «fond» i Statens Pensjonskasse som Forsvarsbygg må betale inn innskudd til. Det innskudd som må betales hvert år blir beregnet av Statens Pensjonskasse. I dette ligger også beregnet forventet avkastning på dette fondet. Når avkastningen er lavere enn forventet, får virksomheten en tilleggsregning for å dekke gapet mellom innskuddet til garantert pensjon (66 %) og det innskudd som er forhåndsregnet. Forsvarsbygg med 1400 årsverk får beregnet en tilleggsregning på ca 120 mill for 2012.

Når ytelsesbasert pensjon føres som «innskuddsbasert pensjon» skaper det et prispress på egne ansatte som fremstår som dyre for virksomheten, selv om de har en ordinær ytelsespensjon. Det kan framstå gunstig å sette ut tjenester til private aktører, samtidig som det også presser de ytelsesbaserte pensjonsordninger.

NAV

Det er politisk besluttet at det skal innføres ny felles kontoplan i alle statlige etater senest 2014. NAV vurderer om man samtidig skal begynne å føre periodisert regnskap, etter forretningsbaserte prinsipper. NTL NAV har gått i mot dette, og stilt spørsmål ved hvorfor NAV skal gjøre dette, uten å få tilfredsstillende svar.

I forretningsbaserte regnskap verdsettes eiendeler, og etaten må foreta årlige avskrivninger av eiendeler. Dette blir en utgiftspost i regnskapet. Også beregning av ansattes fremtidige pensjonskostnader blir en ekstra kostnad i regnskapet. Etaten vil risikere ikke å få budsjettmidler til nyinvesteringer, men en mer flat bevilgning til avskrivning av eiendeler. Avskrivningene kommer fram som kostnad i det årlige regnskapet, og skal være avsetning til nødvendige investeringer i fremtiden. Dette vil kunne få negative konsekvenser på driftsresultatet og hva NAV kan bruke på brukerrettet arbeid. Det vil også kunne resultere i for knappe midler til fremtidige investeringer.

Et slikt regnskapssystem kan også føre til at NAV får en intern bestiller- og utførermodell, og at det blir internfakturerer mellom enheter i NAV.

En grunn til å bruke forretningsbaserte regnskap er ønsket om å kunne sammenligne offentlig og privat virksomhet. NTL NAV mener at offentlig og privat virksomhet ikke kan eller skal sammenlignes ut fra isolerte økonomiske prinsipper. Selv om NTL NAV mener at det blir billigere å utføre oppgavene internt i NAV, er det viktigste argumentet mot slik sammenligning at NAV har en velferdspolitisk oppgave som ikke kan vurderes som en privat bedrift. NAV skal se brukernes behov i en mye større sammenheng, hvor blant annet helhetlig brukeroppfølging, gode relasjoner til brukere og samarbeidspartnere, og de ansattes kompetanse er viktige faktorer. Dessuten er det viktig med gode samhandlingsrelasjoner mellom enheter i NAV.

Forskningsinstituttene

De fleste instituttene, også de statlige, har sin egen økonomi og følger aksjelovens regnskapsprinsipper. Slike private regnskapsprinsipper er basert på posterings av inntekter og utgifter, overskudd, egenkapital, gjeld og balanse. Overskuddet (underskuddet) kapitaliseres i balansen, og det er den økonomiske likviditeten og soliditeten som avgjør bedriftens overlevelsesrett.

Regnskapsprinsippene følger visse regler. Dette gjelder blant annet balanseføring av framtidige kostnader til ytelsesbaserte pensjoner. Revisorforbundet har laget en kompleks modell der verdien av framtidige pensjoner beregnes, neddiskonteres og kostnadsføres hvert regnskapsår. Dette er en teknisk beregning basert på en rekke parametre, men den har ingen realøkonomisk betydning så lenge de årlige utgiftene til pensjon (for eksempel i Statens Pensjonskasse (SPK)) er kjent. Imidlertid er det en ubalanse mellom de revisorbaserte pensjonskostnadene og SPK-satsen. Denne ubalansen gir bedrifter med ytelsesbaserte pensjoner (SPK) en imaginær ekstraregning, der man ikke betaler ut noe. Imidlertid kan denne ubalansen føre til at noen bedrifter blir teknisk konkurs, dersom de ikke setter i gang tiltak. Slike tiltak kan være svekkelse av pensjonene, ved å gå fra ytelsesordning i SPK til innskuddsbaserte ordninger. I tillegg bryter dette paradoksalt nok med prinsippet for god regnskapsskikk, om at kostnader som føres skal være reelle.

3.5 Medbestemmelse

Dette underkapittelet er delt inn i tre deler. I den første delen ses det på utfordringer med medbestemmelsen generelt i noen statlige virksomheter. I den andre delen ses det på personalstyringssystemet HR-ledelse, og de

utfordringer dette kan medføre. I den siste delen ses det på hvordan organisasjonsutviklingsverktøy som tas inn i offentlig sektor kan utfordre for medbestemmelsen. I denne sammenheng brukes Lean som eksempel. Metoden er på moten hos organisasjonsutviklere både i privat og offentlig sektor.

Medbestemmelse

Skatteetaten

Etaten har en organisering basert på inndeling i fem funksjoner (veiledning, fastsetting, innkreving, kontroll og skattekrim), noe som etter de tillitsvalgtes oppfatning i praksis fjerner muligheten til forhandlinger, siden etaten kan endre organiseringen uten å endre organisasjonskartet. Funksjonene er i stor grad spredd på de ulike skattekontorene. Et skattekontor kan ha alle fem funksjoner representert, uten å ha en eneste leder som har myndighet til faglige eller avtalemessige forhold som regulerer situasjonen for de ansatte. Medbestemmelsen knyttet til de store utviklingsoppgavene innenfor IKT er ikke-eksisterende. Her melder funksjonene inn behov til direktoratet, som foretar en foreløpig vurdering før behovene sendes til porteføljestyret som prioriterer og tar den endelige avgjørelsen i samråd med skattedirektøren. Mange ledere i Skatteetaten uttrykker også misnøye med denne organiseringen.

I De Facto-rapporten om medbestemmelse i Skatteetaten heter det: «Kombinasjonen av ny teknologi, nye organisasjonsløsninger (ja, det brukes omorganisering som virkemiddel over en lav sko) og utsetting av arbeidsoppgaver kan dermed nøytralisere de ansattes muligheter til medbestemmelse i stadig nye sammenhenger.»³³

Forsvarsbygg

Er organisert i 6 autonome forretningsområder. Internt bruker man betegnelsen konsern og konsernledelse, og opptrer som om Forsvarsbygg skulle være et aksjeselskap og ikke en etat. Utad opptrer man som en etat. Det er opprettet «styringsforum» for hvert forretningsområde, der de tillitsvalgte ikke er med. Det overordnede styringsforumet er konsernledergruppen. Det fattes mange beslutninger i styringsforumene i stedet for i den formelle linjen.

Den uformelle organiseringen har ført til at det er mer krevende å være tillitsvalgt. Når beslutninger er fattet i disse fora, for så å legges fram for tillitsvalgte til drøfting, blir det ikke lett å få gjennomslag. Den lederen som møter organisasjonenene har få fullmakter.

Lover og avtaler står svakere nå enn tidligere. HR-funksjonen, som kun er rådgivende, er sentralisert. Linjelederen har fått ansvar for å forvalte «avtaleverket», men har ikke den nødvendige kunnskapen. Dette sliter på tillitsvalgte. Manglende kunnskap hos de med forvaltningsansvar fører også til at ansatte ikke får sine rettigheter ivare tatt. Det er grunn til å tro at de sakene som blir oppdaget og løst gjennom tillitsvalgtapparatet kun er «toppen av isfjellet.»

Universitet og høyskoler

Gjennom overgangen fra universitet og høyskole til kunnskapsbedrifter eller markedsuniversitetet har de demokratiske valgte styringsorganer blitt svekket til fordel for eksterne representanter i styrene og ansatte,

³³ De Facto: Medbestemmelse i Skatteetaten. Rapport 3:2011

ikke valgte, ledere. Viktige beslutninger tas ofte i uformelle ledergrupper og i mindre grad i de demokratiske valgte styrene der de finnes. Dette undergraver rollen og innflytelsen til de demokratisk valgte organene.

Statens vegvesen

En «fordel» ved målstyring, verdier, og andre verktøy som bare er til pynt, er at det tildekker og til dels legitimerer et større handlingsrom for ledere. Lederrollen endres mot en mer føydal modell, med en barskere modell for personalpolitikk og samarbeid med de tillitsvalgte. Tidligere velferdsrettigheter gjøres om til gunstbevisninger. Medbestemmelse for tillitsvalgte innskrenkes. Det innebærer en systematisk styrking av ledelsens handlingsrom på bekostning av ansattes rettigheter, samarbeid og tillit.

HR-Ledelse

Skatteetaten

har vedtatt en HR-strategi, og arbeidet med denne ledes av etatens HR-direktør. Strategien bygger stort sett på de amerikanskutviklede ledelsesmodellene. På flere områder er dette en strategi som avviker fra den norske modellen for medbestemmelse, men det oppfattes ikke slik av etatens ledelse. Tvert i mot, Skatteetatens HR-direktør sier at dagens HR-strategi er en videreføring og forbedring av etatens gamle personalpolitikk.

De tillitsvalgte mener at HR-direktøren og dennes stab burde ivareta de oppgavene som et personalkontor tradisjonelt har hatt. Det er for eksempel ikke HR-staben som ivaretar rutineoppgavene knyttet til lønn, arbeidsavtaler osv.: Det er «satt bort» til SITS (Skatteetatens IT og servicepartner) på samme måte som slike tjenester ofte blir satt bort til eksterne firmaer. Den direkte kontakten med de 6000 ansatte i etaten er overlatt til linjelederne og SITS.

HR-direktøren har videre ansvaret for «utvikling og oppfølging av etatens strategier, politikker og rammeverket for styring og oppfølging». I vanlig HR-tenkning betyr dette å utvikle strategier og systemer for å måle den enkelte medarbeiders individuelle prestasjoner og atferd.

Den største forskjellen på den tidligere personalledelsen og dagens HR-tilnærming er at denne først og fremst skal sørge for å realisere etatens mål, fastsatt av ledelsen. Tidligere var personalledere plassert nær etatens medarbeidere, som oftest med fokus på de ansattes behov. Dagens HR-tilnærming skal først og fremst sørge for at medarbeiderne bidrar til å oppnå målene. Organisasjonene utelukkes fra medbestemmelse til å fastsette målene eller til hvordan de skal nås.

I Skatteetatens HR-strategi heter det: «Vi når målet om felles kultur i 2015 når:

- Ledere og medarbeidere kjenner etatens visjon, verdier og etiske retningslinjer.
- Vi stiller tydelige forventninger til den enkeltes atferd og resultater.
- Alle ledere bruker mer tid på systematisk medarbeideroppfølging.
- Vi har en framtidsrettet personalpolitikk med hensyn til lønn, karriereveier og belønning.»

Dette skal følges opp ved:

- Systematisk og konsekvent medarbeideroppfølging med tydelige forventninger til den enkeltes mål og resultater.

Tanken er at ledelsen bestemmer seg for hva slags kompetanse medarbeiderne skal ha på et gitt tidspunkt. Denne kompetansen er både formell og uformell, det vil si ønsket atferd. Deretter skal det inngås «forpliktende individuelle kompetanseutviklingsplaner» med hver enkelt medarbeider som så blir fulgt opp med «systematisk medarbeideroppfølging». I praksis betyr dette at lokal lønn (HTA 2.3.3) gis etter etatens evalueringssystem «PIN-kode» (pliktoppfyllende, imøtekommende og nytenkende). Dersom PIN-koden ikke oppfylles gis det ikke lønns-tillegg. Elementene lik lønn for likt arbeid med lik kvalitet legges ikke til grunn.

I den nye malen for medarbeidersamtaler legges det opp til at det på individnivå stilles krav til at medarbeiderne skal forplikte seg på personlige utviklingsmål i tråd med virksomhetens interesser. De må alltid utvikle seg, det som var bra nok i fjor, er ikke bra nok i år.

Det skal «systematisk og konsekvent» kontrolleres om hver enkelt medarbeider når sine mål og skaper resultater.

Lønn, karriereveier og belønning skal individualiseres og knyttes til om den enkelte oppnår «mål og resultater» som igjen vil være knyttet til Skatteetatens mål og resultatkrav.

Statens vegvesen

HR i Statens vegvesen er mer enn en omdøping og pynting av personalpolitikken. Det er tilført en ideologisk dimensjon hvor en skal fremme verdier og de rette holdninger. Målet er en «sunn» bedriftskultur med samarbeidsvillige, lojale, positivt tenkende individer. Viktige virkemidler er holdningsrettet rekruttering, lønnspolitikk og kompetanseutvikling.

I Statens vegvesen er det allmenn bruk av psykologiske tester som i hovedsak måler holdninger, ikke ferdigheter eller personlighetstrekk, som det gis inntrykk av. Bruk av slike tester som søker å måle evner eller personlighet, er også diskutabel, metodisk så vel som etisk.

For øvrig synes det som om bakgrunn fra privat næringsliv er et sterkt pre i ansettelsesprosesser, og tillitsvalgte opplever at dette har bidratt til hyppigere feilansettelser, uten at dette enkelt kan dokumenteres. I den nye HR-strategien inngår management-kurs i konsulentregi med nyliberal indoktrinering. Det samme gjelder også for mye av BIs tilbud, som også brukes flittig.

Forskningsinstituttene

Har forskjellig arbeidsgivertilknytning. Den største er Abelia, som er en del av NHO. I tillegg er Spekter, Virke, staten og uavhengige arbeidsgivere representert. Avtaleverket følger arbeidsgivertilknytningen.

Utstrakt bruk av «moderne ledelsesprinsipper» og HR-ledelse fører til administrativt krevende omstillingsprosesser i mange institutter, og kanskje i minst like stor grad som i tradisjonell offentlig virksomhet. I tillegg ser NTL Forskningsinstitutter avtalebrudd og tilløp til «fagforeningsknusing», der ledelsen i større og større grad gjør beslutninger uten å informere, drøfte eller forhandle med fagforeningene i forkant.

I stedet nyttes andre kanaler, som AMU, medarbeidersamtaler, «den enkelte» og ulike former for informasjonsmøter («allmøter», men uten beslutningsmyndighet). Dermed svekkes mulighetene til medbestemmelse gjennom eksisterende kanaler (fagforeningen), der de ansatte kan tale med felles røst. I stedet kommer et vell av røster, og ledelsen kan si at den har informert, lyttet og tatt beslutningen etter å ha lyttet til alt og ingenting.

Lean eller jakten på kontinuerlig forbedring

Universitetet i Oslo og Lean

Delegering av fullmakter og ansvar fører til en fragmentering av beslutninger og vanskeliggjør medbestemmelse. Universitetet i Oslo har om lag 50 institutter med eget budsjett- og personalansvar. De har et selvstendig ansvar for å sikre at regel- og avtaleverk blir fulgt, og det er vanskelig, om ikke umulig, å ha et tillitsvalgtapparat som kan følge opp prosesser og beslutninger på alle enhetene. Derfor finnes det et medbestemmelsesapparat på de 13 fakultetene og på sentralt nivå på UiO.

Universitetet i Oslo har bestemt at de må øke sitt «interne handlingsrom» og ønsker å gjøre kostnadsinnsparinger på 10-30 %. Det er ikke sagt hvordan denne innsparingen skal gjennomføres, men reduksjon av antall administrative stillinger er et åpenbart mål.

Prosessten kjennetegnes av usynlige mål og metoder. Ledelsen nektet lenge for at Lean skulle brukes, men det er nå erkjent at denne metoden er tatt i bruk. NTL har funnet at Lean også er brukt i omstillingsprosessene ved for eksempel NAV, Posten og sykehusene. Til tross for at erfaringene derfra er negative, er det ikke blitt argumentert med hvilke fordeler Lean skal kunne bringe inn i UiOs prosess. Prosessen ved UiO kjennetegnes av utydelige mål, og ingen medvirkning eller medbestemmelse. Ansattes medvirkning skal sikres gjennom kommunikasjonsplaner, allmøter og e-postkasse for å melde inn problemer. Organisasjonenes medbestemmelse skal sikres gjennom deltakelse i rådgivende plangrupper.

Prosessten er styrt av en ekstern prosjektleder, samt konsulentfirmaene Implement og Agenda Kaupang. Prosessen har ingen styringsgruppe som fungerer, og alle vedtak tas av universitetsdirektøren. I stedet for en koordinert og samkjørt prosess, er det plantet ut «verktøy» som kundedefinisjon, workshops og identifisering av såkalte «verdistrømmer» rundt i organisasjonen. Disse blir tatt i bruk mer eller mindre tilfeldig ved de ulike 50 institutter og 13 fakulteter, også uten at organisasjonene involveres i dette.

Problemer med å definere grupper av UiOs ansatte som brukere eller kunder er ikke diskutert. Det undergraver de ansattes rettigheter til medvirkning og medbestemmelse.

NTLs bekymring er at Lean-metoden med kartlegging av tidsbruk fører til et såkalt «management-by-stress». De ansattes oppgaver blir redusert til på forhånd definerte «verdistrømmer» som skal ta en forhåndsdefinert tid. Dersom man bruker for lang tid, eller gjør oppgaver som ikke er definerte som en verdistrøm, vil man enten måtte kompensere for dette ved å jobbe på fritiden, eller belaste kollegaene sine med merarbeid. Oppfyllelse av måltall vil antakelig ikke bare få konsekvenser for budsjetttildelinger, men også for lønnsforhandlinger for den enkelte ansatte.

«Kontinuerlig forbedring» og «jobbe smartere» er to sentrale begreper i Lean. Jobbe smartere betyr i praksis kutt i antall stillinger. Kontinuerlig forbedring betyr at tydelig definerte omorganiseringsprosesser er erstattet med evigvarende omstilling. Tidligere hadde omstillingsprosesser et åpent kommunisert mål, med drøfting av ny organisering, med bemanningsplaner og ryddige innplasseringsprosesser. Nå er det kontinuerlige prosesser som de ansatte eller organisasjonene ikke har mulighet til å orientere seg i eller bruke sin rett til medbestemmelse i.

Gjennom effektiviseringsprosessen Internt Handlingsrom (IHR) er de ansattes medbestemmelse tenkt ivaretatt gjennom «innspillmetoden», hvor alle kan komme på allmøter eller sende en e-post med sine meninger, og så er det opp til ledelsen hvilke innspill som blir tatt hensyn til. I de tilfeller organisasjonene drøfter prosessen, skjer det så godt som aldri at organisasjonenes innspill fører til endringer i beslutningen.

Skatteetaten

Har innført programmet «Kontinuerlig Forbedring» (KF), som blant annet bygger på Lean. Som en del av det kontinuerlige forbedringsprogrammet avholder man tavlemøter der man ser på mulig effektivisering av oppgaveløsningene.

Den 11. januar 2012 lå følgende nyhet ute på etatens intranett:

«15 000 tavlemøter i Skatteetaten i 2012

Ved inngangen til det nye året gleder vi oss over den stadig økende utbredelsen av Kontinuerlig Forbedring (KF). Den er særlig synlig gjennom tavlemøtene, som vi antar når rundt 15 000 i løpet av 2012.»

Hvis man legger til grunn at det i snitt deltar 10 ansatte per tavlemøte, er det ikke rart at mange ansatte har følgende kommentar: Hvis vi hadde sluppet tavlemøtene hadde vi faktisk klart å nå målene.

NTL i Skatteetaten er også opptatt av hva eventuelle effektiviseringsgevinster skal brukes til. Så langt har vi ikke fått tilbakemeldinger fra arbeidsgiver i forbindelse med våre innspill om medbestemmelse knyttet til dette. Organisasjonene ønsker å være en aktiv aktør i etatens utvikling, og det bør tas på alvor.

Lean i NAV

Lean er innført som organisasjonsutviklingsmetode i NAV, og ett eksempel kan illustrere problemer som kan oppstå med denne metoden. Det første møte med Lean-metodikken ved forvaltningsenheten, var gjennom BIP (Beste Interne Praksis) på sykepengeavdelingen. Dette ble innført etter en mediasak om for lang saksbehandlingstid på refusjon av sykepenger til arbeidsgiver.

Det kom en gruppe fra direktoratet som fortalte at alt ville bli mye bedre med BIP. Avdelingen hadde en gjennomgang av Lean-metodikken, og gjennom en slags simulering skulle de ansatte overbevises om at det var enorme effektiviseringsgevinster i metodikken. De ansatte på avdelingen greide ikke å se overføringsverdien, men det var mange eksterne konsulenter med.

Innføringen gikk ikke bra, men avdelingen fikk ikke gå tilbake til gammel organisering. Senere ble Lean innført gjennom KF (Kontinuerlig Forbedring), som la vekt på forankring og involvering. På sykepengeavdelingen var opplevelsen at alt var bestemt, til tross for at de ansatte fikk delta i arbeidsgruppe og komme med innspill. Forslagene som de ansatte mente ville fungere godt, ble aldri prøvd.

På de andre fagområdene har erfaringene vært annerledes. På avdelingen for arbeidsavklaringspenger ble ansatte hørt, og deres innspill ble tatt hensyn til. Avdelingen for barnebidrag har litt blandede erfaringer når det gjelder medbestemmelse ved innføringen av Lean.

Konklusjonen er at det er utrolig viktig at alle ansatte blir involvert på en god måte fra begynnelsen.

Erfaringer med Lean-metodikk i UDI

UDI bruker for tiden Lean-metodikk i flere avdelinger og prosjekter. Formålet er å forbedre arbeidsprosesser, redusere saksbehandlingstiden, og å komme fram til en hensiktsmessig organisering av arbeidet. Lean-metodikk brukes i etableringen av den nye førstelinjen for oppholdssakene, i Oppholdsavdelingen og Asylavdelingen.

I arbeidet med den nye førstelinjen involveres tillitsvalgte fra både politiet og UDI. De deltar i utformingen av

saksflyt og organisering av det nye førstelinjekontoret i Oslo etter Lean-prinsipper. Innspillene fra de tillitsvalgte vil være med på å danne grunnlag for forslaget til organisering som vil bli fremmet i medbestemmelsesforumet som er opprettet i omstillingsavtalen.

I Asylavdelingen har tjenestemannsorganisasjonene møtt utfordringer når det gjelder å ivareta medbestemmelsesretten når Lean-organisering medfører organisasjonsendringer. Tjenestemannsorganisasjonene har hatt to representanter i en styringsgruppe for Lean-organisering i Asylavdelingen. Disse erfarte at styringsgruppen ikke fungerte optimalt, blant annet fordi det ikke ble sendt ut møtepapirer på forhånd. Beslutningsgrunnlaget var presentasjoner i powerpoint som ble presentert på styringsgruppemøtene av prosjektledelsen. Det var ikke tid og anledning til å diskutere alternativer til det prosjektgruppen hadde foreslått.

Fellesrepresentantene reservert seg når det gjaldt de forslagene som ble presentert, og gikk etter hvert ut av styringsgruppen. Forslagene til prosjektgruppen inneholdt organisasjonsendringer, og gruppen arbeidet bare med én løsning. Når disse organisasjonsendringene skulle forhandles var man kommet så langt i dette arbeidet at de tillitsvalgte hadde liten reell innflytelse. For å ivareta medbestemmelsen i dette arbeidet, burde tjenestemannsorganisasjonene ha vært representert i prosjektgruppen hvor man jobbet fram de nye løsningene.

Den Lean-prosessen som til nå kanskje har vært den mest vellykkede i UDI er innføringen av Lean-metodikk i barnefaglig enhet i asylavdelingen. Lean-organiseringen førte til at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden gikk markant ned, og i tillegg økte medarbeidertilfredsheten. En viktig grunn til dette var at de ansatte opplevde at de ble satt i stand til å gjøre en bedre jobb.

Et viktig element i Lean-organiseringen i Barnefaglig enhet har vært færrest mulig åpninger av sakene. Hovedregelen er at samme saksbehandler som intervjuer søkeren fattet vedtak rett etter intervjuet, som oftest dagen etter. Videre gjennomføres det tavlestyring og tavlemøter hver morgen. Tavlen viser hva den enkelte gjør hver dag. Dette innebærer en tettere oppfølging av den enkelte ansatte samtidig som det blir synliggjort hva den enkelte gjør. Det holdes forbedringsmøter hver annen uke. Der går man gjennom måltall, avvik og hva man kan forbedre i arbeidsprosessen.

Det ble ikke tatt ut gevinster før de ble realisert. Tvert i mot så kom man i Lean-prosessen fram til at Barnefaglig enhet trengte 5 ekstra saksbehandlere. Enheten fikk tilført disse personene. Senere har redusert saksmengde gjort at antall ansatte igjen har blitt redusert. Innføringen av Lean skjedde i en periode da ankomstene gikk ned. Enheten kunne dermed både bygge ned restanser og intervju/fatte vedtak i nye saker fortløpende.

Tjenestemannsorganisasjonene ble ikke involvert i prosessen utover at de jevnlig ble informert om prosessen og fikk se hvordan prosjektet fungerte på nært hold. Det er ikke noen tradisjon for at tjenestemannsorganisasjonene i UDI er involvert i hvordan arbeidet skal organiseres på enhetsnivå, bortsett fra ved omorganiseringer. Innføringen av Lean i Barnefaglig enhet i UDI innebar ikke noen organisasjonsendringer, og prosjektet er et eksempel på direkte medarbeiderinvolvering på enhetsnivå.

3.6 Midlertidig ansatte

Forsvaret og årsverksstyring

I Forsvaret gir markedsstyringstankegangen seg utslag blant annet i form av det de kaller «årsverksstyring». I den interne effektiviseringen «2 Bravo» består tiltakene i stor grad av kutt i stillingshjemler og årsverk. Oppga-

vene består imidlertid, og for å få utført disse benytter man seg i stedet av konsulenter eller midlertidig personell. I Forsvarets avdeling for kultur og tradisjon (FAKT) har NTL og ansatte vunnet fram mot et forslag om å outsource deres stillinger til vikarbyrået Manpower. Høsten 2011 ønsket Forsvarets museer å overføre 28 deltidsansatte til Manpower, for så å leie dem inn for å gjøre samme jobben. Etter sterk motstand fra NTL fant ledelsen i FAKT ut at de nåværende ansatte skulle fortsette, men at nye medarbeidere i enheten skulle leies inn av vikarbyråer. Målsettingen er å kutte stillingshjemler i disse prosessene, og ikke kutte kostnader. Kostnaden ved å leie inn arbeidskraft i FAKT oppgis til å være 25 % høyere enn å bruke forsvarsansatte. Likevel uttalte lederen for FAKT til NTL-magasinet i januar 2012 at samtidig som det er viktig å beholde kompetansen, så kom han seg ikke unna behovet for årsverksreduksjoner.

I februar 2012 har forsvarsministeren slått fast at faste oppgaver i FAKT ikke skal dekkes av innleide vikarer fra et vikarbyrå. Avklaringen fra forsvarsministeren er et klart signal om at årsverksstyringen i Forsvaret ikke kan brukes til å legitimere innleie. Det gjenstår å se om signalene fra politisk ledelse blir fulgt opp av administrative ledere på lavere nivåer andre steder i Forsvaret.

Universitets- og høyskolesektoren

Andelen midlertidige ansatte ved universiteter og høyskoler er dobbelt så høyt som i arbeidslivet for øvrig. Dette er blitt problematisert både i regjeringens Soria Moria-erklæring fra 2009 og av Handlingsromutvalget og Rindalutvalget i 2010. Rindalutvalget var en arbeidsgruppe nedsatt av daværende statsråd Tora Aasland for å foreslå tiltak for å redusere bruken av midlertidige ansettelser ved universiteter og høyskoler 2010³⁴.

Den utstrakte bruken av tidsavgrensede kontrakter er for en stor del knyttet til eksternt finansierte prosjekter, men også undervisningsstillingene gjør store utslag på det totale omfanget. Rindalrapporten dokumenterer at rundt 20 prosent av de universitets- og høyskoleansatte i ordinære forsknings- og undervisningsstillinger er midlertidig tilsatt. Kvinner er overrepresentert blant midlertidig ansatte i undervisnings- og forskerstillinger og i ingeniørstillinger.

I rapporten om midlertidig tilsetning i universitets- og høyskolesektoren pekes det på at årsaken til den utstrakte bruken av midlertidig tilsetning i sektoren er at «kortsiktig perspektiv, både i finansiering og aktivitet, begrenser mulighetene for forutsigbarhet og langsiktig planlegging. Omfanget av midlertidig tilsetning avspeiler imidlertid at risiko knyttet til usikkerhet om fremtidig aktivitet i urimelig stor grad veltes over på arbeidstakerne.»

Samtidig understrekes det i arbeidsgruppens konklusjon at det er en sammenheng mellom myndighetenes valg av finansieringsmodell og sektorens andel av midlertidig tilsetning. NTL mener at bevissthet om denne sammenhengen er helt avgjørende om målet om reduksjon i bruken av midlertidig ansatte skal nås. Tidligere gikk en større andel av forskningsmidlene direkte til universitetene. I dag har vi et finansieringssystem hvor det meste av midler til forskning er konkurranseutsatt og tildeles på åremålskontrakter. Det har også vært en sterk satsing på etablering av sentre for fremragende forskning som også er på åremål. Dette bidrar til økningen i bruk av midlertidig ansatte. Et finansieringssystem som innebærer resultatbasert uttelling for forskning og utdanning påvirker handlingsrommet for institusjonene i negativ retning.

Finansieringssystemet er et styringsvirkemiddel som skal støtte opp under målsettinger for sektoren, også målsettingen om å redusere bruken av midlertidige ansettelser. Da må det gi tilfredsstillende mulighet for langsiktig strategisk planlegging.

³⁴ Rindalutvalget: Bruk av midlertidig tilsetning i universitets- og høyskolesektoren. Rapport fra en arbeidsgruppe (2010).

Sektoren styres også gjennom rammefinansiering og viderefører i ulik grad dette nedover internt i virksomheten. Dette betyr at budsjett og tilsettingsmyndighet ligger på fakultets- eller instituttnivå mens ansvaret for nasjonale behov for forskning og undervisning ivaretas av institusjonsstyrene. Deres driv mot å skaffe seg økonomisk handlingsrom og omstillingsevne fører til utstrakt bruk av midlertidige stillinger. Erfaringen fra tillitsvalgte er at budsjettpostene veier tyngre enn Tjenestemannsloven og politiske føringer. I tillegg er det et mål at virksomhetene skal skaffe seg mer finansiering utenfor statsbudsjettet. Spørsmålet er om virksomhetene opplever kravene fra Kunnskapsdepartementet som førende når pengene kommer fra forskningsrådet, EU og andre kilder.

Til tross for sterke føringer fra Kunnskapsdepartementet, har andelen forskere og lærere ved landets universiteter som jobber uten fast kontrakt fortsatt å stige³⁵. Fra 2010 til 2011 har andelen midlertidig ansatte i forsker- og undervisningsstillinger ved universitetene steget fra 21,6 til 22,4 prosent. Det er det høyeste nivået siden 2006.

Samtidig viser det seg at det nytter å jobbe målrettet. Universitetet i Agder har redusert andelen midlertidige årsverk fra 12,5 i 2010 til 9,2 prosent i 2011, noe som er på nivå med resten av arbeidslivet. NTL krever at det må settes makt bak kravene om at det normale skal være fast tilsetting.

Universitetet i Oslo

Universitetene er rammestyrt. Det betyr at virksomhetene får en rammebevilgning fra departementet. UiO bevilger videre en ramme til fakultetene, som setter av rammer til instituttene. Hvert nivå har eget budsjettansvar og kan bruke pengene som de selv ønsker. Ved UiO går mellom 80 % og 90 % av budsjettet til lønn. Ledelsen ser det som ønskelig å redusere faste utgifter så mye som mulig for å skaffe seg handlingsrom. Handlingsrommet er nødvendig for å ha mulighet til å endre på undervisningstilbudet, forskningskapasiteten og til å sikre driftsmidler til aktiviteten.

I en slik sammenheng blir faste tilsetninger sett på som et «hinder», og midlertidig tilsetting blir ønskelig for å gi ledelsen frihet til å prioritere ulikt fra år til år. Dermed virker økonomisystemene, kombinert med delegerings-systemet, i direkte motstrid til det politiske vedtaket om redusert midlertidighet.

Det er ikke nødvendigvis rammestyrt i seg selv, men praktiseringen som er problemet. Delegering kan i mange tilfeller ha positive effekter. Det er imidlertid problematisk at når budsjettansvaret overføres til for små enheter blir ansattes rettigheter innskrenket for å få regnskapene i balanse.

Dersom man skal finne løsninger på problemene knyttet til midlertidighet, må politikerne ta i bruk sanksjonsmidler eller bidra til å etablere systemer innenfor virksomhetene som motvirker effekten av budsjettmodellene.

NAV

Ved etableringen av NAV-reformen og endringer av organisasjonskartet, ble det brukt mye midlertidige tilsetninger. Siden NAV-reformen var såpass stor og berørte så stor del av befolkningen, var det stadig oppslag i media om at NAV ikke klarte å fylle de kravene som ble satt til å få utbetalt ytelser innen rett tid. For å kunne møte de utfordringene som kom ved at restansene økte, eksploderte bruken av midlertidige ansatte.

³⁵ Forskerforum: Artikkel om midlertidig tilsetting ved universiteter og høyskoler. 20.12.2011.

Den store usikkerheten som har vært knyttet til budsjett og ekstra tildelinger, gjør at det har vært stor bruk av midlertidige og administrative tilsetninger istedenfor å ansette i faste stillinger.

Det er et problem at ikke alle ledere er like godt kjent med Tjenestemannsloven og dette har ført til bruk av midlertidige tilsetninger som ikke er hjemlet i loven. NTL NAV har på flere nivå gått hardt ut mot feil bruk av midlertidige tilsetninger. Det er en utfordring å definere hva som er et fast arbeid med hensyn til om det gjelder et bestemt tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag. NTL NAV har i flere fylker fulgt opp alle midlertidige og administrative tilsetninger og hvilke paragrafer som blir brukt, og holder kurs for tillitsvalgte og medlemmer for å lære om prosesser i slike saker.

Vinteren 2010-2011 ble antallet midlertidig ansatte i ytre etat redusert med i overkant av 500 stillinger. Dette skjedde på grunn av budsjettsituasjonen.

NAV-reformen har nå begynt å sette seg. Det synes som om kombinasjonen av presset fra organisasjonene, langvarig fokus på utfordringene vedrørende midlertidighet i tilsetninger og budsjettmessige begrensninger gir seg resultater i form av mer ryddige forhold, mer bevisst bruk av hjemmelsgrunnlaget for faste og midlertidige tilsetninger og færre midlertidige ansatte. NAV er imidlertid en stor og desentralisert etat med en fragmentert struktur. Det er derfor store ulikheter og krevende å ha full oversikt. Det er fortsatt enheter som har et forholdsvist stort antall midlertidig ansatte knyttet til restansesituasjonen, midlertidig budsjettstyrking og organisatoriske tilpasninger. Det er fremdeles en utfordring å rydde opp i dette og å presse på for videre opplæring og tydeliggjøring av etatens politikk på området.

Forskningsinstituttene

Midlertidig ansatte framstår ikke som noe generelt problem i forskningsinstituttene. Dette gjelder både for den faglige staben og for administrasjonen, selv om inntektene til forskningsinstituttene i stor grad er prosjektbaserte. Man er altså ansatt på instituttet, ikke på prosjektet.

3.7 Konsulentbruk i staten

Forsvaret

I Forsvarets Informasjonsinfrastruktur (INI) oppgis det at en rekke konsulenter har vært leid inn for å utføre driftsoppgaver i en årrekke, ofte til en langt høyere pris enn hva fast ansatte som jobber side om side med konsulentene koster. Gjennomsnittskostnaden for en konsulent i INI oppgis av ledelsen til 2,5 millioner kroner, mot 800 000 kroner for en fast ansatt. Ledelsen ba allerede i 2007 om å få omgjøre 20 hjemler til faste stillinger, og estimerte besparelsen til 40 millioner kroner per år. Dette ble tatt opp i NTL Magasinet i januar 2011, og inntil da hadde Forsvarsstaben ikke engang svart på henvendelsen. Siden har man fått tilført noen hjemler og er i gang med ansettelse av 10 nye faste ansatte, men i mellomtiden har kostnadene med konsulentbruken løpt.

I Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO) har man fått redusert antall hjemler i forbindelse med den nylige omorganiseringen, så der fortsetter konsulentbruken. I FLO leide man inn 250 personer i 2011, i tillegg hadde man 75 engasjerte konsulenter eller midlertidig ansatte. Hittil i 2012 har man leid inn 140, mens man har et sted mellom 20 og 25 midlertidig ansatte, av til sammen 3679 ansatte totalt.

Arbeidstilsynet

I IKT-avdelingen i Arbeidstilsynet er det de siste årene brukt eksterne konsulentfirma for å bygge opp etatens nye IKT-system. Ledelsen ønsker nå også å bruke eksterne firma for midlertidig å opprettholde og serve dagens systemer. Det er under vurdering hvordan IKT- arbeidet skal være i framtiden, men det kan synes som at Arbeidstilsynet, på linje med mange andre virksomheter, velger å leie inn kompetansen i stedet for å inneha kompetansen selv.

Det er uttalt fra ledelsens side at kompetansen skal bygges opp internt på sikt, men slik situasjonen er pr. dags dato sliter IKT-avdelingen på grunn av for lav bemanning og usikkerhet om framtiden.

Skatteetaten

Skatteetaten er blitt en prosjektstyrt etat, der bedriftsøkonomisk tenking settes i fokus. Det legges liten vekt på de ansattes og organisasjonenes medvirkning i virksomhetsplaner og arbeidsmetoder. I stedet kan det virke som om eksterne konsulenter som leies inn til avgrensede prosjekter har som fokus å gi de svarene oppdragsgiver, etatens ledelse, ønsker. Er svarene som gis gode, så er det en tendens at de mest erfarne konsulentene etter hvert blir fast ansatt som ledere. Veldig ofte virker det som om det er manglende evner til å ta prosjektene ned i konkrete tiltak og vanlig oppgaveutførelse. Man organiserer heller oppgavene i nye prosjekter. På grunn av det store antall prosjekter, opprettet man nylig prosjektstyringsprosjektet (!).

Et annet utslag av konsulentorganiseringen medfører en språkbruk som forsterker avstanden mellom mange ansatte forståelse og hva ledelsen egentlig vil med etaten. Ved en kjapp gjennomgang av to tilfeldige dokumenter som var sendt ut i forkant av et Hovedavtalemøte nevnes noen begreper: Generisk Metamodell Skatt, tjenesteeier, migrering, akseptansetesting, Porteføljeseksjonen, kildetilrettelegging, tjenestediialogen, tjenesteeiertilfredshet og avvikshåndtering.

Forsvarsbygg

Forsvarsbygg har basert deler av virksomheten på innleide konsulenter innen mange områder helt fra opprettelsen i 2002. Dette har snudd noe de siste par årene, ikke minst fordi Riksrevisjonen har kritisert Forsvarsbyggs omfattende bruk av innleide konsulenter.

Riksrevisjonen sier blant annet følgende i et brev til Forsvarsbygg:

«Vi viser til oppdaterte retningslinjer for bruk av konsulenter i Forsvaret side 2, pkt. 3 og 4, sitat: «det presiseres at samme konsulent og/eller firma ikke skal leies inn over flere år til tilnærmet samme oppdrag. Bruk av oppdrag skal begrenses til et minimum. Konsulenter skal ikke benyttes til å dekke et permanent behov i etaten.»».

Riksrevisjonen sier så videre:

«Konsulenter skal ikke benyttes til å dekke et permanent behov i etaten, jf. pkt. 4 i oppdaterte retningslinjer for bruk av konsulenter i Forsvaret. Vi har registrert at konsulenter har hatt kontinuerlig arbeidsoppdrag i FB i opp til syv år. Vi ber FB redegjøre for om arbeidsoppdrag av denne lengde er å betrakte som et permanent behov og skulle ha vært dekket opp av et arbeidsforhold.»

Universitetet i Oslo

UiO bruker innleide konsulenter på flere strategisk viktige områder; omorganisering, ledelse og ledertrening. Det finnes ingen oversikt over totalbruk av konsulenttjenester ved UiO, men omfanget av kjøp av tjenester utenfra dreier seg om flere hundre millioner kroner.

Effektiviseringsprosessen IHR (Internt handlingsrom) har ingen fungerende styringsgruppe, men ledes av en innleid konsulent (en såkalt «manager-for-hire»). Prosessen skal pågå i tre år, men UiO har valgt å leie inn en konsulent i stedet for å lede prosessen selv eller lyse ut en midlertidig prosjektlederstilling. Dette gjør de ved å benytte seg av sin rammeavtale med konsulentfirmaet Agenda Kaupang som igjen har skrevet kontrakt med en ekstern konsulent som kun er knyttet til firmaet pga oppdraget fra UiO. Konsulenten har en lønn på opp mot 200 000 kroner pr måned.

Ved å begrense innleietiden omgår UiO Tjenestemannslovens bestemmelser om utlysning av stillinger og unngår åpne søknader og vurderinger av kompetanse. I tillegg bruker man en prosjektleder som skal gjennomgå hele administrasjonen av UiO, det vil si om lag 3500 årsverk, uten å kjenne virksomheten fra før. Prosjektleder støttes også av et stort apparat med konsulenter fra selskapene Agenda Kaupang og Implement som er «prosessuelle tilretteleggere», og som har Lean som verktøy for å gjennomføre endringen.

Den innleide prosjektlederen, som bl.a. har erfaringer fra omstilling i sykehussektoren, er ikke bare leder av prosjektet, men sitter som fast medlem i sentraladministrasjonens ledergruppe som skal ha ansvar for bestillingen av administrative IKT-systemer ved UiO. Det er ikke vanskelig å forstå at et stort omstillingsprosjekt som vil berøre i alt 7500 ansatte krever ekstra ressurser, og at UiO derfor må styrke sin bemanning i en periode. Samtidig er det helt uforståelig at en virksomhet på denne størrelsen som har som mål å drive «kontinuerlige forbedringer» ikke ser behovet av å ha en fast kompetanse på organisasjonsutvikling innad i virksomheten. UiO er dessuten arbeidsgiver for noen av landets fremste organisasjonsutviklere, uten at denne kompetansen på noen måte ser ut til å bli tatt i bruk. I stedet velger landets største kunnskapsorganisasjon ukritisk å underlegge seg konsulentens moteteorier.

Ved teknisk avdeling ved UiO jobber det om lag 220 mennesker som blant annet har ansvar for drifting og vedlikehold av bygg. 170 av disse jobber på driftsseksjonen. Avdelingen skal gjennomgå en egen omorganisering ved siden av UiOs IHR-prosjekt. I denne perioden velger universitetsledelsen å la stillingene som teknisk direktør og driftssjef stå ubesatte, med unntak av en konsulent som er innleid leder under omorganiseringen.

Rekrutteringsfirmaer er et annet konsulentområde som er strategisk viktig for statlige virksomheter. UiO bruker gjennomgående rekrutteringsfirmaer på alle lederstillinger. Men praksisen får stadig større omfang, og brukes også på relativt ordinære saksbehandlerstillinger. Måten dette gjøres på er ofte i strid med innstillingsrådenes funksjon, og dermed de ansattes muligheter til å påvirke hvem som tilsettes.

Rekrutteringsfirmaene bistår ikke bare med å hente inn kandidater og gi råd til intervjuer, men er ledelsens direkte linje til den enkelte søkeren. På lederstillinger er det som regel kun én kandidat som fremlegges tilsetningsrådet, da de andre har fått beskjed fra firmaet om at de ikke er ønsket fra ledelsen og dermed får anledning til å trekke sitt kandidatur. Tilsettingsprosessen styres dermed helt og holdent fra toppledelsen selv.

Lederne ved UiO gjennomgår relativt omfattende ledertreningsprogrammer, både for administrative ledere og såkalte forskningsledere. Opplæringen utføres i sin helhet av eksterne konsulentfirmaer.

NAV

NTL i NAV har vært en aktiv og tydelig aktør i kampen for å få etablert en strategi for redusert konsulentbruk og bygging og bruk av NAVs egen kompetanse i forbindelse med ledelse og gjennomføring av drifts- og utviklingsoppgaver sentralt og lokalt i etaten.

Situasjonen har gjennom flere år vært preget av stor avhengighet av kompetanse og ressurser fra ulike konsulentfirmaer. Særlig gjelder dette på IKT-området, men også på andre sentrale områder for etaten. Dette skyldes i stor grad etablerings- og utviklingsaktivitetene i forbindelse med gjennomføringen av NAV-reformen, pensjonsreformen, ulike fag- og organisasjonsprosjekter og tilpassing og utvikling av IKT-løsninger. Bruken av konsulentressurser har likevel vært vesentlig høyere enn det som kan anses som naturlig og hensiktsmessig for å utvikle og bevare ressurser og kompetanse i egen etat og ivareta et mer langsiktig strategisk behov.

Det er nå vedtatt en ny konsulentstrategi og det er i ulike andre sammenhenger nedfelt en policy som går ut på at etaten skal ha en mer restriktiv og formålsbevisst praksis med hensyn til innkjøp av eksterne konsulentressurser. Dette kommer av både økonomiske, personalpolitiske og strategiske hensyn. Etatens utfordringer og prosjekter særlig på IKT-området bidrar imidlertid fortsatt til at NAV vil være en betydelig bruker av konsulent-tjenester også i årene framover.



Kapittel 4



Oppsummering og tiltak

I dette kapitlet oppsummeres erfaringene fra de tillitsvalgte som ble presentert i kapittel 4, og sees i sammenheng med NTLs politikk på området, se også kapittel 2 og 3. Utvalget har gruppert innspillene i sju underpunkter. For hvert underpunkt har utvalget først forsøkt å beskrive hvorfor markedsstyringsprinsipper følges på området. Deretter har utvalget oppsummert de viktigste konsekvensene slik NTLs tillitsvalgte har beskrevet dem.

Til slutt har utvalget skissert mulige alternativer til markedsstyring og foreslått noen tiltak som vil kunne motvirke markedsstyringen i statlige virksomheter. Utvalget foreslår løsninger som er aktuelle på noe lengre sikt av mer prinsipiell karakter, men foreslår også en rekke tiltak som på kortere sikt vil kunne bevege statens styringsmåter i en riktig retning.

4.1 Mål- og resultatstyring

Oppsummering

Et mål- og resultatstyringsregime innebærer at det opprettes et rapporteringssystem som er ment å skulle gi tilbakemeldinger oppover i virksomheten om hvordan enheter på lavere nivå, og noen ganger helt ned til den enkelte ansatte, lykkes med å løse sine oppgaver. Rapporteringen gjennom systemet kan i mange tilfeller gå helt nedenfra og helt til topps i organisasjonen. Generelt sett er det slik at jo mer komplekse målsettinger, desto mer avansert mål- og resultatstyringsregime.

En av hensiktene med et slikt regime er at det skal kunne brukes til å se om ressursinnsatsen i virksomheten gir de resultatene som er tenkt, noe som kan være fornuftig i komplekse organisasjoner. Imidlertid viser gjennomgangen i kapittel 4.1 at slike regimer har flere svakheter.

For det første vris ressursinnsatsen fra det som ikke kan måles til det som kan måles eller blir målt i systemet. Med andre ord vil selve mål- og resultatstyringssystemet påvirke ressursinnsatsen og dermed måloppnåelsen. Ofte innebærer dette blant annet at det blir et større fokus på kvantitet enn på kvalitet, og det finnes også eksempler på at systemet kan gi helt motsatte resultater enn det som er målsettingen.

For det andre kan mål- og resultatstyringssystemet være svært ressurskrevende, og det er mer ressurskrevende jo flere indikatorer man måler på.

For det tredje er det vanskelig å vurdere de ulike indikatorene mot hverandre, spesielt når det er mange av dem.

Mål- og resultatstyringen, slik den praktiseres i mange virksomheter, kan oppfattes som mistillit og medfører at de ansatte kan føle seg overvåket. De ansattes erfaring og vurderingsevne nedvurderes i forhold til indikatorene i systemene.

Et tradisjonelt alternativ til mål- og resultatstyring er at rapportering skjer direkte mellom den ansatte og den nærmeste overordnede, innenfor et hierarkisk system der det er helt grunnleggende at det er stor grad av tillitt mellom den ansatte og hans nærmeste leder.

Rapporteringssystemene må bidra til å gi de ansatte følelsen av at de har tillit til å gjøre jobben sin, uten å bli kontrollert inngående på alt de gjør. Utstrakt bruk av kontroll signaliserer at det er en mangel på tillit i organisasjonen. Kontroll kan aldri fullt ut erstatte tillit. Indikeres det mangel på tillit så vil tilliten også kunne forsvinne, og dette vil ikke kunne kompenseres av økt kontroll.

Tiltak på kort sikt

Mål- og resultatstyringen i staten er et sentralt prinsipp i etatsstyringen. Politikere og virksomhetsledere ser det som avgjørende å få tilstrekkelig informasjon om hvordan de politiske vedtak og målsetninger blir gjennomført. NTL vil derfor foreslå tiltak om hvordan dagens mål- og resultatstyringen i staten kan forbedres.

Antallet mål som virksomhetene må rapportere på må reduseres betraktelig. Måling og rapportering må fokuseres på det som er mest vesentlig slik at målforskyvninger blir minimalisert. Det må understrekes fra overordnet nivå hva de ulike resultatindikatorene er ment å brukes til.

Dagens detaljstyring av virksomhetene må endres. Den bidrar til å trekke ressurser vekk fra vesentlige oppgaver, og begrenser virksomhetenes mulighet til å styre den faglige utviklingen for å nå samfunnets målsetninger.

Regjeringen må samtidig sette klare begrensninger i hvilke markedsstyringsløsninger etatene har anledning til å benytte seg av. Lederne i ytre etater har stor grad av frihet til å innføre markedsstyring ved administrative beslutninger. Dermed gjennomføres for eksempel konkurranseutsetting, outsourcing og bestiller- og utførerorganisering.

Det må være klart for de ansatte hvorfor målene og indikatorene er bestemt og hva de innebærer. Derfor bør ansatte i de ulike virksomhetene i langt større grad trekkes med i utarbeidelsen av hvilke mål som skal settes og hvordan indikatorer kan utvikles for å vise i hvilken grad de ulike mål er nådd.

Virksomhetene bør forbeholde et lite antall overordnede mål til høyere organisatoriske nivåer og sørge for at målene er forstått og forankret i organisasjonen. Selv om det rapporteres til overordnet nivå på ulike indikatorer, behøver ikke virksomheten bryte ned de overordnede målene til detaljerte delmål som den enkelte ansatte må rapportere på. Det bør i stedet overlates til de ansatte å gi målene konkret innhold, gjennom å bruke sin kompetanse på best mulig måte. Ønsker en virksomhet initiativrike, ansvarlige og motiverte medarbeidere, må de ansatte gis tillit.

Det må utarbeides bedre styringsverktøy, slik at «enkle» oppgaver ikke teller likt med «vanskelige» oppgaver. Det må ikke gi bedre måloppnåelse å prioritere enkle oppgaver eller å stykke opp arbeidet i mange, mindre moduler. For å sette fokus på det som er viktigst for politikernes prioriteringer og derved til det beste for brukerne mener NTL at evalueringene av måloppnåelsen i større grad må vektlegge hvilke hovedmål som ikke er nådd.

Insentivsystemene må revideres. Det må ikke benyttes «gapestokkstrategier» der ledere, grupper av ansatte eller enkeltansatte henges ut når indikatorer og mål ikke er oppnådd. Bruk av «ledertrøyer» og premiering til «beste» kontor eller for den saks skyld ansatt bør også unngås. Disse måtene å framheve ansatte på godt eller vondt tjener ikke hensikten, og oppfattes ofte som uverdige og demotiverende.

Det er en klar sammenheng mellom mål- og resultatstyringsprinsippene og den resultatbaserte finansieringen i universitets- og høyskolesektoren og forskningsinstituttene. Finansieringsmodellen skaper en usunn konkurranse mellom institusjoner og innen institusjoner, gir et press mot lavere faglig nivå og hindrer samarbeid. NTL mener at basisbevilgningene må styrkes på bekostning av den resultatbaserte finansieringen.

Handlingsromutvalget som leverte sin innstilling i februar 2010 viser at det er et misforhold mellom arbeidsoppgaver og forventninger, og de midlene som stilles til rådighet. Økt basisbevilgning og flere faste ansatte vil bidra til å løse dette problemet.

NTL vil ta et initiativ overfor Regjeringen om å gjennomgå de problematiske sidene med statens mål- og resultatstyring. De ansatte og de tillitsvalgte bør ha en viktig rolle i en slik gjennomgang. Sentrale spørsmål som det bør legges vekt på er blant annet:

- Fører målstyringen til mer eller mindre ressursbruk? Når de samfunnsoppdrag og de hovedmål som er satt? I hvilken grad vris ressursbruken fra mål som er vanskeligere å kvantifisere? I hvilken grad blir informasjonen til overordnet organ påvirket av målefeil, upresise mål og juks eller selektiv rapportering?
- En slik gjennomgang må også se på hvordan tillitsrelasjonene i arbeidslivet kan forbedres. Mål- og resultatstyring bidrar i dag ofte til en negativ kontroll- og mistillitskultur. Dette reduserer tilliten, både mellom ansatte og ledere i virksomhetene og mellom ulike virksomheter i staten og de folkevalgte.
- Finansdepartementet har gitt ut en veiledning i etatsstyring.³⁶ Her gis det eksempler på hva departementet anser som god og dårlig målstyring, hvordan departementene bedre kan fastsette gode mål og hvordan rapportering bør gjennomføres. NTL ser det som naturlig at en slik veileder kan videreutvikles, slik at departementene i større grad tar opp de ulike problemstillingene som er tatt opp i denne rapporten.

4.2 Privatisering, outsourcing og konkurranseutsetting

Oppsummering

Tilbakemeldingene fra NTLs organisasjonsledd viser at privatisering, outsourcing og konkurranseutsetting skjer i varierende grad. I noen tilfeller dreier det seg om privatisering av såkalte støttefunksjoner, mens det i andre tilfeller er det større deler av virksomhetens funksjoner som privatiseres. Kostnadene finansieres fortsatt av den offentlige virksomheten, og de tillitsvalgte har i mindre grad diskutert erfaringer med det en kan kalle «helprivatisering» av funksjoner, det vil si funksjoner som ikke lenger finansieres over skatteseddelen.

Den sterkeste innvendingen fra tillitsvalgte er at man verken sparer penger eller øker effektiviteten ved å privatisere offentlige oppgaver, snarere tvert i mot. Prisen det offentlige betaler, skal både dekke lønn og overskudd i den private virksomheten. Privatisering vil som oftest være fordyrende og ulønnsomt. Dersom det skal

³⁶ Finansdepartementet: Veileder i etatsstyring, 2011.

lønne seg, må prisen på den privatiserte tjenesten være lavere enn kostnadene ved å produsere den i egen regi. Dette kan bare skje dersom det blir færre ansatte, eller dersom de ansatte får lavere lønn eller pensjon. Slik sett fører privatisering først og fremst til at penger overføres fra de ansattes lønn til eiernes profitt.

Det viser seg også ofte at privatisering fører til dårligere tjenester for brukerne. Selv om det kontraktfestes hvilke tjenester som skal ytes ved konkurranseutsetting eller outsourcing, viser det seg ofte at de private virksomhetene kutter i bemanning og andre kostnader for å kunne få overskudd av driften.

Privatiseringen har ulike konsekvenser for de ansatte. I noen tilfeller blir de ansatte overført til et privat firma. Det innebærer nye lønns- og arbeidsvilkår innenfor et nytt avtaleverk. Selv om lønnen kan være den samme, er privat tjenstepensjon ofte dårligere enn privat. Dette innebærer en lønnsnedgang på lang sikt. I andre tilfeller kan de ansatte bli overtallige. De må dermed overføres til annen virksomhet innenfor offentlig sektor, og i noen tilfeller kan de miste jobben. Uansett blir deres funksjon erstattet med arbeidskraft fra det private selskapet. De tillitsvalgte peker blant annet på faren for sosial dumping i slike tilfeller.

En oppsplitting og privatisering av selskaper som er beskrevet i kapittel 4.2 i avsnittet om Ruter og Konsentra kan ha mange uheldige konsekvenser. Ideen om oppsplitting erstatter tidligere ideer om helhetlige og sammenhengende offentlige tjenester. Byråkratiet og internfaktureringen øker som følge av slik oppsplitting. Når selskaper deles opp i mange mindre selskaper som fakturerer hverandre for tjenestene vil dette kunne føre til en forvirrende organisasjonsstruktur med uklare ansvarslinjer. Det kan framstå som uklart hvem som har sikkerhetsansvar og også hvem som faktisk jobber i de ulike organisasjonene. I et slikt system vil det være vanskelig å kontrollere den uformelle kontakten. En slik underskog av selskaper øker faren for korrupsjon.

Privatisering, outsourcing og konkurranseutsetting øker koordineringsproblemene på tvers av virksomheter. Dermed svekkes mulighetene for helhetlig styring, noe som er negativt fra et samfunnsperspektiv, men også for den enkelte bruker.

De mange negative erfaringene ved outsourcing av IKT-tjenester taler for at virksomhetene i størst mulig grad bør beholde denne typen tjenester i eget hus. Det vil da være langt lettere å oppnå høy og stabil kompetanse og god oversikt over tjenestene. Videre sikres en mer stabil og tilfreds arbeidsstyrke med god brukerstøtte, og det blir enklere å få en kontrollerbar, effektiv og økonomisk god løsning. I tillegg kan problemer som «konsulentmonopol» reduseres, og man unngår store transaksjonskostnader ved kontroll av tjenestene. På den måten vil offentlig sektor bli mindre sårbar enn ved en outsourcing av tjenestene.

Alternativer

Det er vanskelig å se for seg at privatisering, konkurranseutsetting og outsourcing er lønnsomt for en offentlig virksomhet. Samtidig har privatisering en rekke andre kostnader, blant annet for de ansatte og mange brukere. Enkelte av våre tillitsvalgte melder tilbake at arbeidsgiver har innsett dette og har latt være å privatisere noen funksjoner. Dette er et alternativ som er i tråd med de ansattes interesser, og også kan være lønnsomt for virksomheten.

NTLs viktigste alternativ til privatisering, konkurranseutsetting og outsourcing er å arbeide for at statlige virksomheter utfører oppgavene i egen regi. Dette skulle også være i tråd med hovedprinsippene til partiene i den rødgrønne regjeringen. Et godt trepartssamarbeid der politikere, administrasjon og tillitsvalgte samarbeider om å utvikle gode tilbud og tjenester til innbyggerne vil være et virkningsfullt alternativ til oppsplitting og privatisering.

- Regjeringen må slå tydeligere fast overfor underliggende etater at det ikke er regjeringens politikk å konkurransesette eller outsource tjenester som enkelt kan beholdes i egen virksomhet. Tildelingsbrevene bør legge vekt på drift i egen regi, og kreve gode begrunnelser hvis en virksomhet velger å sette ut tjenester til private.
- Det er fullt mulig for offentlig sektor å ta tjenester tilbake i offentlig regi, selv om de er blitt privatisert eller konkurransesatt. NTL har pekt på eksempler fra Universitetet i Oslo som har tatt noen renholdsstillinger tilbake i egen regi og ansetter egne renholdere. NAV har igangsatt prosjekter der NAV-kontorene kan gjennomføre flere oppfølgings- og avklaringsoppgaver, i stedet for å sette det ut på anbud eksternt.
- DIFI ble omgjort fra Statskonsult AS til Direktoratet for forvaltning og IKT. Denne reformen viser at det er mulig å reversere omorganiseringen av virksomheter hvis det er politisk vilje.

Krav i tilfeller der det er aktuelt med privatisering, konkurransesetting og outsourcing

I noen tilfeller vil en enhets størrelse eller kompetanse tilsi at det er mest praktisk at en tjeneste kjøpes inn. I slike tilfeller vil NTL påpeke at staten bør ha klare prinsipper for hvordan den type innkjøp gjennomføres.

- Oppdragsgiver må stille krav til leverandører og underleverandører om ikke å ha dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale. Dette prinsippet fastslås i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter fra 2008. Det kan være vanskelig å sikre kontroll og innsyn i private virksomheter, og dermed er det krevende å sikre at forskriften blir oppfylt.
- Det er viktig å ha et regelverk som sikrer likebehandling og forhindrer sosial dumping. Derfor må det sikres at leverandører som velger å sette ut oppdrag blir avkrevd solidaransvar. Solidaransvar betyr at leverandørene skal være ansvarlig for lønnspliktene og arbeidsvilkårene til underleverandører nedover i kontraktkjeden. Den rødgrønne regjeringen er tydelig på at dette er et viktig prinsipp, og dette følges nå opp blant annet gjennom tiltakspakken knyttet til innføring av vikarbyrådirektivet.
- Det blir mindre lønnsomt å privatisere ved å stille krav om at også pensjonsvilkår for ansatte i konkurransesatte virksomheter skal være det samme som i staten.
- Hovedavtalens § 13 som gir organisasjonene forhandlingsrett ved omorganisering av virksomheten bør endres. Når en virksomhet får nye oppgaver, kan disse i dag konkurransesettes eller outsources uten at organisasjonene har forhandlingsrett om dette.
- Staten bør begrense antall private kommersielle aktører innenfor offentlig sektor, slik som for eksempel Barne- og likestillingsdepartementets krav om at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) skulle foretrekke ikke-kommersielle framfor kommersielle aktører innen barnevernet. I tildelingsbrev til Bufdir i 2010 ga man beskjed om at direktoratet i størst mulig grad skulle benytte offentlig drevne tiltak, dernest ideelle. Det ble slått fast at det er et mål å redusere bruken av kommersielt drevne barneverntiltak.
- Gjennom endringen av privatskoleloven sikret den rødgrønne regjeringen at skoleverket i all hovedsak holdes på offentlige hender. I Norge er det forbud mot utbytte og overføring av verdier på andre måter for private skoler. Dette har vært en effektiv hindring til økt privatisering av skolene, i motsetning til i Sverige hvor privatskoler kan ta ut utbytte og hvor andelen har økt dramatisk de siste årene. Tilsvarende begrensninger av utbytte der en virksomhet mottar statlige midler til driften vil kunne redusere privatiseringstendenser og at offentlige midler ender opp som profitt hos kapitaleiere.

4.3 Bestiller- og utførermodeller

Oppsummering

Bestiller- og utførermodeller innebærer at større virksomheter splittes opp i mindre, og at de mindre enhetene innenfor samme virksomhet leverer tjenester til hverandre. Slike modeller er ment å skulle bidra til å få god oversikt over ressursbruken, og å kunne se ressursbruken i den enkelte enhet i forhold til bestillinger fra andre enheter. Tanken med dette er å bruke den informasjonen som framkommer til å tilpasse ressursbruken i den enkelte enheten til virksomhetens samlede behov.

Bestiller- og utførermodeller må imidlertid administreres. Ofte gjøres dette gjennom internprising, det vil si at den enkelte enheten må betale for tjenester de bestiller fra andre enheter. Med en (intern) pris på tjenesten vil enheten som skal betale vurdere verdien av å bestille tjenesten, og prisen kan virke begrensende på bruken av tjenesten.

En del bestiller- og utførermodeller er rigide systemer for bestillinger som følger bestemte regler. Dette kan bety at det kan være tidkrevende og ressurskrevende å få en tjeneste utført. Begge disse typene bestiller- og utførermodeller krever administrasjon, noe som gir virksomheten transaksjonskostnader.

De tillitsvalgte i NTL har pekt på en rekke problemer med bestiller- og utførermodeller, litt avhengig av hvilke tjenester det er snakk om. Bruk av internprising kan bety at den enkelte medarbeider får et «inntjeningskrav» til sin stilling. I noen tilfeller består dette inntjeningskravet kun av internt salg av tjenester, mens man i andre tilfeller også selger tjenester eksternt.

Den interne tjenesteleverandøren blir som en egen bedrift, med et marked internt og eksternt. Oppsplittingen i mindre enheter og bruken av internprising kan slik sett være et skritt på veien mot privatisering av enheten gjennom den konkurransen som oppstår mot eksterne leverandører.

NTL er opptatt av transaksjonskostnadene som oppstår når en bruker bestiller- og utførermodeller. Transaksjonskostnadene er knyttet dels til administrasjon av systemet, men også til de ressursene som går med både på bestillings- og utførersiden i enhetene.

Alternativer

Bestiller- og utførermodeller er i utgangspunktet et slags forsøk på å lage et internt marked for tjenester innenfor offentlige virksomheter. Modellene kan gi oversikt over bruken av tjenester, og kan dermed bidra til å effektivisere ressursbruken. Imidlertid er det knyttet store transaksjonskostnader til systemene som kan overstige de mulige gevinstene.

Alternativet til slike modeller er å basere seg på et system der interne tjenester leveres til dem som trenger det. Dersom det er problemer med kø, kan det ordnes gjennom lister. Dersom problemet er overkapasitet, kan man skaffe seg oversikt på andre måter enn gjennom dyre bestiller- og utførermodeller.

Revisjonen av virksomhetene skal påse at staten bruker ressursene sine på en fornuftig måte. Riksrevisjonens rapporter kan gi tydelig beskjed om hvorvidt ressursbruken er tilfredsstillende. Dette er et effektivt og rimelig alternativ til bestiller og utførermodeller.

Tiltak på kort sikt

Det virker som bestiller- og utførermodeller er innført i varierende grad i statlige virksomheter. Det virker ikke som politisk ledelse har en overordnet holdning til hvordan virksomhetene skal forholde seg til dette. NTL mener at slike modeller er kostnadskrevende og lite effektive.

- Staten bør gjennomgå dette området, for å se hvilke løsninger som er valgt i virksomhetene og kostnadene ved dem. En slik gjennomgang bør gjøres sammen med virksomhetene, de ansatte og deres organisasjoner, med sikte på å få bedre og enklere systemer for å utføre slike oppgaver som i dag løses gjennom bestiller- og utførermodeller.

4.4 Forretningsbasert regnskap i offentlig sektor

Oppsummering

Det er forskjell på offentlig og privat regnskapsførsel. I offentlig sektor føres utgifter det året de betales ut (kontantprinsippet), uavhengig av om det er snakk om drifts- eller investeringskostnader. Dette gir på den ene side en god oversikt over virksomhetenes ressursbruk. Det forenkler koblingen til de årlige bevilgningene over statsbudsjettet. På den annen side kapitaliseres ikke investeringene, noe som i regnskapsmessig forstand innebærer at offentlig sektor ikke har kapital som regnskapsteknisk yter tjenester over flere år.

Private forretningsbaserte regnskaper er bygget opp rundt bunnlinjen. Her er det slik at kapitalen regnskapsteknisk yter tjenester over flere år. Derfor kan investeringsutgiftene fordeles på flere år. Det betyr også at det er den økonomiske balansen (gjeld og formue) som er i fokus i de årlige regnskapene. Offentlige regnskaper er altså utgiftsorienterte, mens private regnskaper er overskudds- og balanseorienterte.

Offentlig sektor har betydelige verdier i form av eiendom og annen kapital. En overgang fra kontantprinsippet til lønnsomhetsprinsippet i offentlig regnskapsførsel innebærer en stor utfordring spesielt i forhold til verdsetting av eiendeler. Eiendelene må verdsettes delvis basert på skjønn. Skjønnets har stor betydning for bunnlinjen, siden kapitalen skal avskrives basert på verdien og vedlikeholdsbehovet gjerne beregnes med utgangspunkt i avskrivningene.

Dette kan bety at offentlige virksomheter får negativ bunnlinje etter lønnsomhetsprinsippet, selv om de har brukt mindre penger enn bevilget (har «overskudd» etter kontantprinsippet). Tilsvarende kan man tenke seg at virksomheten blir registrert med et overskudd etter lønnsomhetsprinsippet, selv om man etter kontantprinsippet har underskudd (eller overskudd), dersom man beregner inn avkastningen av virksomhetens kapital.

Valg av forretningsbasert regnskap fra privat sektor kan få betydning for tjenesteproduksjonen. Underskudd i et regnskap som er ført etter forretningsbaserte prinsipper kan føre til innsparinger og kutt i tjenesteyting og primæroppgaver. Det kan derfor bli for stort fokus på virksomhetens lønnsomhet, sett i forhold til de samfunnsoppgaver virksomheten har. Mange offentlige tjenester har dessuten ingen markedsverdi, siden de ikke omsettes i et marked. Hvilken inntekt skal man bokføre i så fall?

Alternativer

Alternativet til å innføre private lønnsomhetsprinsipper i staten er å fortsette å følge kontantprinsippet. Kontantprinsippet gir et godt uttrykk for ressursbruken og egner seg bedre enn forretningsbasert regnskap for tjenester som ikke selges i et marked.

Det finnes andre måter å føre offentlige regnskaper på som ikke fokuserer på privatøkonomisk lønnsomhet, men som likevel kan gi mer informasjon om den løpende driften. Disse kan brukes som supplement til kontantprinsippet, uten at de innehar de problematiske sidene som forretningsbaserte regnskaper har. Professor Norvald Nytræ Monsen ved Handelshøyskolen i Bergen har presentert prinsipper som er utprøvd i andre land, og som også kan brukes i Norge.³⁷

4.5 Medbestemmelse

Oppsummering

De ansattes medbestemmelse er regulert gjennom avtale- og lovverket. Ideen er at de ansatte og ledelsen har felles interesse i og ansvar for at virksomheten går godt. Medbestemmelse er en viktig del av det arbeidet som utføres av NTLs tillitsvalgte på ulike virksomheter.

NTL får stadig meldinger fra tillitsvalgte om at medbestemmelsen i statlige virksomheter er svekket. Tillitsvalgte trekkes ofte inn i prosessene etter at avgjørelsen egentlig er tatt og forhandlingsretten praktiseres i begrenset grad. Dette bryter med Hovedavtalens formål som sier at tillitsvalgte skal trekkes inn i utrednings- og beslutningsprosessen så tidlig som mulig.

Mange av NTLs tillitsvalgte melder om at «så tidlig som mulig» ikke praktiseres slik at de tillitsvalgte gis noen reell mulighet for innflytelse. Inntrykket er at arbeidsgiver ofte ikke følger intensjonen i Hovedavtalen om at «arbeidstakerne og arbeidsgiverne møter som likeverdige parter».

De ansattes medbestemmelsesrett utfordres langs flere dimensjoner. Ved å organisere virksomheter som konsern, gjerne med flere «forretningsområder» under konsernet endres ansvarsforholdene og beslutninger fattes gjerne før de tillitsvalgte tas med på råd. Selv om de tillitsvalgte fortsatt tas med på drøftinger, er beslutningene fattet og drøftingene fører ikke noe med seg.

Utstrakt bruk av moderne ledelsesprinsipper hentet fra privat sektor (som HR-ledelse og Lean) innebærer at det er virksomhetens interesser, slik ledelsen ser det, som kommer i fokus. Tradisjonelle avtale- og lovbestemte kanaler for medbestemmelse erstattes av informasjon til den enkelte medarbeider, i form av skriv eller informasjonsmøter. Kommunikasjonen blir ensidig, og motforestillinger kommer i mye mindre grad fram. Det er ikke rom for interessen motsetninger. Samtidig kan ledelsen hevde den har informert og lyttet til innspill, til og med før beslutninger fattes.

Medbestemmelse er en viktig del av arbeidsmiljøet. Medarbeidere og tillitsvalgte har kompetanse til og interesse for å bidra til at virksomhetene blir best mulig. NTL mener at medbestemmelsen ivaretas bedre gjennom de avtale- og lovbestemte kanalene enn gjennom «moderne» ledelsesprinsipper.

Human Resource Management - HR-ledelse

Det som før het personalavdeling er endret til HR-avdelinger i mange offentlige virksomheter. Noen steder innebærer dette bare et navnebytte, uten særlige endringer i personalarbeidet. Stadig oftere vil imidlertid HR-arbeidet i en virksomhet innebære en reell og til dels dramatisk endring av arbeidet overfor de ansatte.

³⁷ Monsen, N.N.: Statsregnskapet og kommuneregnskapet. Om utviklingen til nå og veien videre. Høyskolen i Hedmark. Rapport nr. 10 2011.

Et vesentlig element i teorien bak HR-ledelse er at alle på arbeidsplassen, både ledelse og tillitsvalgte, har samme mål, og partsforholdet blir sett på som kunstig. Ansattes påvirkning på egen arbeidsplass reduseres til det hver enkelt ansatt har i dialog med sin nærmeste leder. HR-tankegangen medfører ofte at beslutningene tas i «uformelle» ledergrupper. Dette bryter med prinsippene om hvordan statens personalpolitikk skal utøves i virksomhetene.

HR-tankegangen bryter med partenes felles intensjoner i Hovedavtalen i staten hvor de er enige om at medbestemmelsesretten best utøves gjennom organisasjonenes tillitsvalgte (jf HA § 1 nr. 6). Medbestemmelsesretten skal nyttes slik at arbeidstakerne blir trukket inn i utrednings- og beslutningsprosesser så tidlig som mulig, men dette skal skje innenfor rammen av Hovedavtalen og tilpasningsavtalenes bestemmelser, og her er det organisasjonene som har og skal ha partsrettigheter (jf HA § 9 nr. 1) og ikke hver enkelt ansatt.

Skatteetatens HR-strategi (kapittel 4.5) illustrerer hvordan HR-tankegangen vektlegger relasjonen med ansatte, samtidig som organisasjonene ikke nevnes som relevante aktører. Det vektlegges hvordan de ansatte oppfører seg i forhold til en etats norm, og i mindre grad hva den enkelte faktisk gjør av arbeidsoppgaver. Medarbeidere skal kjenne etats verdier og etiske retningslinjer, og det stilles tydelige forventninger til den enkeltes atferd, og ikke bare resultater. Gjennom å følge etats normer og regler om hva som er riktig «atferd» skal de ansatte kunne få muligheten til lønnsutvikling, karriereveier og belønning.

Lean og andre organisasjonsprinsipper

Når en statlig virksomhet gjennomfører organisasjonsutviklingsprosjekter, er hovedmålsetningen ofte å effektivisere virksomheten gjennom å spare penger. Det fører gjerne til at det som konsulentene kaller «jobbe smartere» innebærer at de ansatte skal gjøre mer med mindre ressurser. Det kuttes i antall stillinger, mens det ikke er en tilsvarende reduksjon i oppgavene.

Alternativer

Medbestemmelse i alle ledd

Når statlige virksomheter gjennomfører tiltak bør det legges som en mal at det evalueres om «medbestemmelsen er ivaretatt ved gjennomføringen av tiltaket». I årsrapportene bør statlige virksomheter redgjøre for i hvilken grad medbestemmelsen blir ivaretatt, og departementene bør klargjøre at medbestemmelsen skal sikres i sine tildelingsbrev. Gjennom skriftlig evaluering av hvordan medbestemmelsen følges opp, vil det skapes en større oppmerksomhet om at dette er viktig for at virksomhetene skal kunne oppnå de målsetninger som politiske myndigheter setter.

Opplæring i Hovedavtalen

Det er i utgangspunktet enighet om Hovedavtalens bestemmelser og de ansattes og organisasjonenes medbestemmelse og medvirkning. Staten la fram en lederplattform i 2008 som legger vekt på dette. Det er en god begynnelse. Statlige virksomheter er avhengige av gode samarbeidsrelasjoner mellom medarbeiderne og ledelsen, og mellom partene i virksomheten, jf Hovedtariffavtalen i staten pkt. 5.6.1.

For å oppnå dette målet kreves det blant annet en felles forståelse av lov- og avtaleverk. Derfor er det satt av midler i Hovedtariffavtalen til felles opplæring i samarbeid og medbestemmelse for ledelsen og de tillitsvalgte. Deltakere på slike opplæringstiltak sier at det er svært nyttig å få en felles forståelse av avtaleverket og at det gir et grunnlag for å få til et godt samarbeid mellom partene i virksomhetene.

NTL mener dette tiltaket er viktig og bør videreføres og styrkes betydelig. En grundig, regelmessig opplæring bør være obligatorisk i alle virksomheter. Departementene må sikre at alle virksomheter følger opp dette.

Lederplattformen i staten

Lederplattformen i staten fastslår at arbeidstakere har omfattende medbestemmelse i administrative saker gjennom sine organisasjoner og tillitsvalgte. Det slås fast at organisasjonene har rett til å forhandle om lønns- og arbeidsvilkår, rett til informasjon, drøftinger og forhandlinger i henhold til avtaleverket. Plattformen understreker at ledere i staten skal fremme tillit og bidra til å utvikle en samarbeidskultur gjennom åpenhet, demokratisk dialog og involvering. Videre skal de benytte potensialet i lov- og avtaleverket, respektere de tillitsvalgte og deres rolle, og legge til rette for reell medbestemmelse på arbeidsmiljø og arbeidsforhold. Statlige ledere skal lede i samarbeid med sine ansatte, ikke over.

Tross fine formuleringer er nok plattformen sjelden framme når statlige ledere starter arbeidsdagen sin. Det bør være en målsetning for departementene at lederplattformen utvikles videre, slik at den kan følges bedre av virksomhetene.

Fullmaktslinjer

Når medbestemmelsen i store statlige virksomheter skal utøves, er det viktig at fullmaktslinjene klargjøres. I dag er det ofte uklare fullmaktsforhold og uklart på hvilket nivå en sak skal behandles. Tillitsvalgte kan også oppleve at ledere «velger» om de har fullmakter eller ikke. Det er vesentlig at det blir avklart hvem fra ledelsen som har fullmakt i de ulike sakene og når tillitsvalgte skal inn i prosessen.

HR-ledelse

NTL ønsker ikke HR-ledelse i statlige virksomheter, slik den er beskrevet i denne rapporten og gjennomføres i enkelte virksomheter. Hovedlinjene i personalpolitikken i staten bør gjennomgås, og det må fastslås hvordan den skal praktiseres i virksomhetene. Lønnspolitikken må stå fast, og NTL vil kjempe mot systemer som kobler fastsettelse av lønn med kriterier som ansattes atferd og «ivaretagelse av etatens verdier».

4.6 Midlertidig ansatte

Oppsummering

Økt bruk av midlertidige ansatte synes å være en klar trend. Det er flere problemer med dette.

For etaten blir det vanskeligere å utvikle sin egen organisasjonskultur. Det kan gjøre det vanskeligere å bygge opp egen langsiktig kompetanse, noe som på sikt kan gi høyere kostnader. Det medfører ekstrakostnader ved opplæring og etaten får lavere totalproduktivitet. De midlertidige ansatte blir involvert i prosesser i mindre grad enn de faste og alle ansatte får lavere grad av medbestemmelse. Dermed svekkes prinsippene i den norske modellen.

De ansatte har mindre beskyttelse og færre rettigheter når de er midlertidig ansatt. Det medfører utfordringer ved avlønning og reduserte muligheter for lønnsopprykk. Samtidig får mange uten fast stilling problemer med å få boliglån.

I kapittel 4.6 vises det til eksempler fra Forsvaret der det ble forsøkt å si opp deltidsansatte, for å overføre dem til bemanningsbyråer der de skulle gjøre de samme, faste oppgavene. Hensikten var å redusere antall årsverk, selv om oppgavene besto. Slike løsninger er uakseptable. Det er problematisk at ledere i staten anser at de har fullmakt og mulighet til å gjennomføre dette. Det tyder på et holdningsproblem til ansattes rettigheter som øverste politiske og administrative ledere må ta tak i.

Alternativer

Det må knyttes sanksjonsmidler på virksomhetsnivå mot ulovlig bruk av midlertidige stillinger, utover de arbeidsrettslige delene som er knyttet til enkeltpersoner. Videre må det etableres systemer som motvirker negative effekter av rammebudsjett og delegering på universiteter og høyskoler, jf. Kap 4.6.

NTL har vært positive til at regjeringen satte ned Handlingsromutvalget og Rindalutvalget som så på bruken av midlertidig ansatte. En rekke konkrete tiltak ble foreslått, fra krav om opprydding i virksomhetenes praksis, til lederopplæring knyttet til hva som er lovlig midlertidighet. For NTL er det viktig at bruken av vikarbyråer skal gjennomgås kritisk og at permanente arbeidsoppgaver skal løses av faste ansatte.

4.7 Konsulentbruk i staten

Oppsummering

Konsulenter kommer inn utenfra, i utgangspunktet for en bestemt tidsperiode. Dette skaper en del utfordringer. Ofte undervurderes etatskulturen ved en «alle etater er like»-tenkning. Det kan utvikle seg et kunnskapsmonopol, konsulentmonopol og et avhengighetsforhold til konsulenter, dette ses spesielt innenfor IKT. Konsulenter vil ofte kunne støte på problemer med rolleblanding og vil ha svakere identifikasjon med etatens mål enn de faste ansatte. Det viser seg også at det kan oppstå misnøye blant andre ansatte på grunn av de store kostnadene og lønnsforskjellene.

NTLs tillitsvalgte trekker fram at omorganiseringskonsulenter som i stor grad brukes ved leder- og prosessstøtte kjenner lite til partssamarbeidet. De er ikke ansvarlige for konsekvensene etter at de har gått ut. Mange prosjekter blir liggende på utsiden av etaten og etaten oppretter egne prosjekter innad for å styre dem, jf. for eksempel Prosjektstyringsprosjektet i Skatteetaten.

Alternativer

NTL vil at styringsmodeller og virksomheter i større grad skal utvikles med utgangspunkt i offentlig sektors egenart. Vi mener det er avgjørende for offentlig sektor at ansattes erfaringer og kompetanse trekkes inn i utvikling av organisasjonene og tjenestene. Gjennom medbestemmelse og aktiv deltakelse fra ansattes side kan offentlige organisasjoner utvikles «innenifra og opp», ikke «utenifra og ned».

Økonomisk har offentlig sektor mye å tjene på å bruke egen kompetanse istedenfor eksterne konsulenttjenester. Det vil også bidra til økt tillit i offentlig sektor mellom ledere og ansatte når ansatte får større medansvar for hvordan de best kan bidra til å skape en god offentlig sektor for innbyggerne.

Det må inneskjerpes at virksomhetene skal følge opp retningslinjene som er ment å motvirke dette. Konsulenter skal ikke benyttes til å dekke et permanent behov i etaten. Det må følges opp overfor virksomhetene for å hindre at konsulenter brukes i årevis.

4.8 Tiltak på tvers

Utdanning og opplæring i offentlig sektor

I motsetning til i privat sektor finnes det i offentlig sektor liten grad av spesialutdanning rettet direkte mot sektoren, når man ser bort fra etatsskoler. Mange ledere som rekrutteres til statlig virksomhet har bakgrunn fra private virksomheter, og kjenner lite til både kulturen og rammevilkårene i offentlig sektor. Offentlig sektor skal ivareta mange kryssende interesser og behov. Derfor må ledere ha god kunnskap om offentlig sektors egenart. Kulturkollisjoner kan lett oppstå, og disse blir kostbare for organisasjonen. I mange tilfeller ser man at ledere har lite kunnskap om medbestemmelse, noe som fører til dårlig dialog og motkrefter. Lederne burde kjenne bedre til kulturen i det offentlige, og ha generelt bedre kunnskap om sektoren.

NTL vil derfor jobbe for at lederutdanning generelt, som i dag i for stor grad er tilpasset privat sektor, i større grad også tilpasses det offentlige. Når offentlige virksomheter kjøper lederopplæring til sine medarbeidere bør det stilles krav om at undervisningen og pensum er tilpasset de regler og styringsmåter som kjennetegner offentlig sektor.

NTL vil arbeide overfor FAD for å bedre opplæringen av ledere og ansatte i offentlig sektors virkemåte. Det kan synes som om det er svært tilfeldig i hvilken grad nye ledere og ansatte settes inn i regler og lover som offentlig ansatte bør kjenne godt til. Forvaltningsloven, Offentlighetsloven, Tjenestemannsloven og Hovedavtalen i staten er eksempler på kjernekunnskap som både ledere og ansatte i for liten grad kjenner til når de begynner i offentlige virksomheter, og som dessverre også kan være noe ukjent stoff for mange, også etter lengre tid i virksomheten.

Mange offentlige ansatte kommer i dag fra studier på universiteter og høyskoler. De har ofte for liten kunnskap om offentlig saksbehandling, offentlig rett, offentlig administrasjon og organisasjonenes rolle i sektoren. Slike temaer bør i større grad komme inn på pensum i master- og bachelorstudier som utdanner studenter som kanskje skal ansettes av offentlige virksomheter. Virksomhetene bør også starte opp studieopplegg for ny-ansatte om disse temaene.

Det må stilles krav til innholdet i utdanningsløp som finansieres av det offentlige og som rettes inn mot offentlig sektor. Det er viktig at revisjonsutdanning, utdanningstilbud om personalarbeid osv. gir tilstrekkelig relevant kunnskap om det særegne ved offentlige virksomheter.

Konsekvensanalyser

Det bør være en selvfølge at mulige konsekvenser utredes nøye når virksomheter ønsker å sette i gang med ulike større tiltak, som innføring av nye regnskapsprinsipper, omorganiseringsprosjekter som Lean, osv. De til-litsvalgte er en viktig ressurs i slike prosesser. De sitter nærmest der «skoen trykker» og har kunnskap som bør utnyttes bedre der man planlegger en mulig omorganisering.

De lokale tillitsvalgte må følge opp at konsekvensutredninger gjennomføres, om ledelsen selv ikke ser behovet for dette. NTL forventer at departementene sikrer at vesentlige endringer av en virksomhet utredes nøye før den blir iverksatt. Dette kan gjøres gjennom tildelingsbrev og styringsdialog. Erfaringene viser at reformer kan bli kostbare om de ikke er planlagt godt og de ansatte og organisasjonene ikke er tatt med på råd tidligst mulig. Om nødvendig må Utredningsinstruksen³⁸ innskjerpes, slik at slike tiltak vurderes bedre.

Evaluerings

Evaluerings av styringsmåter, ulike omorganiseringsprosjekter og endringer i organiseringen er viktig, slik at man ser hva som har fungert bra og mindre bra. I høringsutkastet til notatet «Organisering av statlig virksomhet» poengterte Fornyings, administrasjons og kirkedepartementet at omorganiseringer i staten må evalueres systematisk, og resultatene bør være åpne slik at erfaringer formidles videre.³⁹

Det er viktig at slike evalueringer gjennomføres på en god måte. Hensikten må komme klart fram og det må ikke legges føringer som påvirker resultatet eller måten evalueringen gjennomføres.

Dette kan de lokale tillitsvalgte be om. Departementer og andre overordnede organ bør følge opp att dette gjøres, tilsvarende som med konsekvensanalysene. Slike evalueringer bør komme i tillegg til de kontrolltiltak som for eksempel Riksrevisjonen iverksetter. Evalueringsportalen.no er et nyttig tiltak for å bidra til økt grad av evaluering i staten.

Politisk styring gjennom tildelingsbrevene

NTL mener at tildelingsbrevene fra departementene til virksomhetene skal gi klare signaler om hvordan de politiske veivalg som er nedfelt i regjeringens plattform skal overføres til praktisk handling i de ulike virksomhetene.

I dag er tildelingsbrevene ofte svært detaljerte på hvilke oppgaver som skal løses og hvilke mål etaten skal rapporteres på, uten at de politiske prioriteringene kommer klart fram. Samtidig gir de stor grad av frihet for virksomhetene til å bruke ulike markedsstyringsløsninger.

Det bør derfor vektlegges langt sterkere i tildelingsbrevene hvordan staten skal styres samtidig som de politiske veivalg gjenspeiles tydeligere. NTL forventer av den rødgrønne regjeringen at den ikke fremmer markedsstyring i staten. Regjeringen må kunne gi klar beskjed om at privatisering, outsourcing og konkurranseutsetting er uaktuelle virkemidler for virksomhetene. Tilsvarende beskjed bør gis om den store bruken av midlertidige ansatte i noen sektorer.

Når departementene har dialogmøter og styringsmøter med virksomhetenes ledelse bør også tjenestemannsorganisasjonene være representert i disse møtene. Det vil sikre departementene et bedre styringsgrunnlag, ved at de ansattes kunnskap og meninger om virksomhetenes drift kommer fram.

³⁸ Moderniseringsdepartementet: Utredningsinstruksen. Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget (2005).

³⁹ Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet: Organisering av statlig virksomhet. Høringsutkast januar 2012.

Språk er makt

Ord og uttrykk er viktige for hvordan en virksomhet oppfatter seg selv og hvordan den oppfattes av andre. Når mange statlige virksomheter bruker betegnelser som «kunder», «våre eiere», «NAV's datterselskaper» (dvs. NAV-kontorene) og «produksjon av vedtak» er dette ikke nøytrale ord og uttrykk.

Språk er makt, og definerer roller og holdninger til hvordan det offentlige skal drives. Forretningsmessig språkbruk underkjenner offentlig sektors særtrekk. Staten er ikke et privat konsern med datterselskaper og profitt som hovedmål. Det bør både tillitsvalgte og folkevalgte være opptatt av å få fram. Derfor er det viktig at vi bruker ordene som vi kjenner i offentlig sektor og som for mange er uttrykk for sentrale verdier fagbevegelsen står for. Fellesskap, omsorg og omtanke er ikke synonymer til marked og tjenesteproduksjon.

4.9 Oppsummering

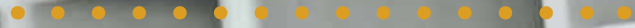
Avsnittene i dette kapittelet kan ikke sees isolert fra hverandre. De henger svært nøye sammen og kan sees som en del av markedsstyringen av staten. Både NTLs grunnsyn og de tillitsvalgtes erfaringer tilsier at økt markedsstyring av staten ikke er den riktige veien å gå. Det finnes alternativer på alle områder, og alternativene framstår som mer attraktive enn markedsstyringen.

Erfaring tilsier at markedsstyringsreformene heller ikke burde være spesielt attraktive for virksomhetene, siden effektene av reformene kan være det motsatte av hva som var hensikten med dem. Virksomhetene sparer ikke penger, samtidig som reformene har negative effekter på en rekke områder. Hvorfor gjennomfører man dem da?

Det viktigste alternativet til markedsstyringen som er oppstått i staten er å benytte seg av de tradisjonelle offentlige styringsmåtene, som mange virksomheter helt eller delvis fortsatt benytter seg av. Alternativet til å privatisere en oppgave er å beholde den i egen regi. Alternativet til å igangsette kompliserte bestiller- og utføremetoder vil ofte være å beholde den tradisjonelle bestillingsmåten, uten internfakturering og andre kostbare og kostnadskrevende elementer.



Kilder & vedlegg



Kilder

Utvalget har i tillegg til informasjon fra tillitsvalgte i NTL benyttet seg av følgende kilder:

Andreassen, M.: Bedre statlig styring for mer effektiv ressursbruk. Røst 2010-01.

Bergens Tidende: Artikkel 01.12.2011 om prisøkninger i veisektoren.

Christensen, T.: New Public Management – utfordringer og erfaringer. Røst 2010-01.

Christensen, T. og Læg Reid, P.: New Public Management i norsk statsforvaltning, i Tranøy, B.F. og Østerud, Ø.: Den fragmenterte staten Gyldendal Akademisk (2001).

Colbjørnsen, Tom: Dagens Næringsliv 7.2.2011.

Dagens Næringsliv: Artikkel 21. november 2011: Sjefer i rødt, gult og grønt.

De Facto: De tok tilbake sykehusene. Rapport mars 2009.

De Facto: Medbestemmelse i Skatteetaten. Rapport 3:2011.

Finansdepartementet: Veileder i etatsstyring. 2011.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Plattform for ledelse i staten. 2008.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet: Organisering av statlig virksomhet. Høringsutkast januar 2012.

Forskerforum: Artikkel om midlertidig tilsetting ved universiteter og høyskoler. 20.12.2011.

Hagen, I.M. og Pape, A.: Medspillere eller motspillere? Lederes og tillitsvalgtes erfaringer med Hovedavtalen i Staten. Fafo-rapport 227, 1997.

Handlingsrom for kvalitet. Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert handlingsrommet i universitets- og høyskolesektoren (2010).

Hartman, Laura: Konkurrencens konsekvenser – vad händer med svenskt välfärd? SNS Förlag (2011).

Hernes, G: Med på laget. Om New Public Management og sosial kapital i den norske modellen. Fafo-rapport 2007:09.

Hood, C: A public management for all seasons, Public Administration 69 (Spring) (1991).

Hovedavtalen i staten

Jensen, Bjarne: Offentlige velferdsgoder. Økonomistyring, regnskapsprinsipper og New Public Management, Høyskolen i Hedmark, rapport nr 12 - 2007

Kuvaas, B.: Ubalansert målstyring med uSMARTE mål. Artikkel i NTL-magasinet nr 02 – 2012.

Moderniseringsdepartementet: Utredningsinstruksen. Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget (2005)

Moen, Svein Erik: Konsulentbruk og midlertidig ansettelse i staten. Fafo-rapport 10:2010.

Monsen, N.N.: Statsregnskapet og kommuneregnskapet. Om utviklingen til nå og veien videre. Høyskolen i Hedmark. Rapport nr. 10 2011.

NOU 2003 : 6: Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten

NOU 2003 : 19: Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen

NOU 2009 : 4 Tiltak mot skatteunndragelser

NOU 2010 : 1: Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet

NTL-magasinet nr. 1 - 2012

NTLs professorutvalg: Demokrati, kvalitet og forskning. Et innspill om høyere utdanning. (2008)

Petersen, O.H. m.fl.: Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver. AKF-rapport 2011

Riksrevisjonen: Omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel. Dokument nr. 3:11 (2004-2005)

Riksrevisjonen: Dokument 1 (2011-2012) Samferdselsdept.

Rindalutvalget: Bruk av midlertidig tilsetning i universitets- og høyskolesektoren. Rapport fra en arbeidsgruppe (2010)

Røvik, K.A.: Trender og translasjoner. Universitetsforlaget (2007)

Røvik, K.A.: Intervju i artikkel i Bergens Tidene 13.11.2011

Soria Moria-erklæringen til den rødgrønne Regjeringen (2009)

Stortingsmelding nr. 19 2008-2009: Ei forvaltning for demokrati og fellesskap

Støstad, Jan-Erik: Velferd til salgs. Helse, omsorg og skole i et rikt samfunn. Forlaget Aktuell (2004)

SVs stortingsgruppes Forvaltningsgruppe: Utveier: Rapport (2008)

Tranøy, B.F. og Østerud, Ø.: En fragmentert stat? Gyldendal Akademisk (2001)

Trygstad, S m. flere (2006) Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990 – 2004. Fafo-rapport nr. 530.

Vedlegg

1. Mandat og sammensetning

NTLs forbundsstyre vedtok 17. mars 2011 å nedsette et utvalg for å se på negative utslag av markedsstyring i staten.

Utvalget fikk følgende mandat fra forbundsstyret:

«Utvalget skal kartlegge ulike negative utslag av New Public Management (NPM) i enkelte virksomheter eller sektorer, og komme med forslag til hvordan NTL kan synliggjøre alternativer til NPM som styringstankegang på disse områdene.

Utvalget må avgrense arbeidet, slik at man hovedsaklig ser på situasjonen i enkelte virksomheter eller sektorer, eller spesielle styringsmetoder på tvers av sektorer. Utvalget drøfter selv hvilke virksomheter og styringsmåter som skal studeres nærmere, og presenterer en konkret arbeidsplan for forbundsstyret juni 2011.

Utvalget skal presentere sitt arbeid i en delrapport høsten 2011 og en sluttrapport i mars 2012. Utvalget skal også komme med anbefalinger om hvordan utvalgets arbeid og dokumenter kan følges opp av forbundet.»

Utvalget har følgende sammensetning:

Fra forbundskontoret

- Ragnar Bøe Elgsaas, leder av utvalget
- John Leirvaag
- Anita Solhaug
- Thomas Sandvik
- Berit Asker

Fra organisasjonsleddene:

- Ann Berit Sagedal, NTL Forsvaret, hovedtillitsvalgt i Forsvarsbygg
- Nina Jeanette Lailey, NTL Forsvaret
- Terje J. Eriksen, NTL Sentralforvaltningen
- Ann Kristin Alseth, NTL Universitet og høyskoler
- Kjersti Barsok, NTL Sentralforvaltningen
- Ingrid Sølberg, NTL Skatt
- Merethe Engstrøm, NTL NAV
- Steinar Johansen, NTL Forskningsinstitutter
- Ellen Dalen, NTL UiO

2. Arbeidet i utvalget

I oktober 2011 presenterte utvalget en Midtveisrapport for NTLs forbundsstyre, der arbeidet så langt ble presentert. Midtveisrapporten er basert på kunnskapsinnhenting, erfaringsutveksling og kartlegging av situasjonen på noen områder i staten. Sluttrapporten har brukt Midtveisrapporten som basis.

Utvalget har hatt ti møter, med flere eksterne innledere på møtene. Innledningene har gitt gode innspill i utvalgsarbeidet og er brukt som grunnlag for rapporten.

Følgende har innledet for utvalget:

- Førsteamanuensis Dag Runar Jacobsen fra UiB: Om utviklingen av NPM i norsk forvaltning og forskningsstatus på området.
- Wegard Harsvik, leder for samfunnsavdelingen i Fagforbundet og Kristen Dalby fra Fagforbundet omstillingsenhet: Om Fagforbundets arbeid med NPM, med vekt på arbeidet med Modellkommuneforsøket, Kvalitetskommuneprogrammet og utviklingsprogrammet «Saman om ein betre kommune».
- Aksel Hagen, stortingsrepresentant fra SV: Om SV-rapporten Utveier og arbeidet mot NPM i SV.
- Statssekretær Roger Schjerva i Finansdepartementet: Om statsbudsjettet og regjeringens arbeid med NPM.
- Nestleder Tor-Arne Solbakken: Om hvordan LO jobber med problematikken.
- Riksrevisor Jørgen Kosmo: Styringsutfordringer for staten.
- Direktør Ingunn Midttun Godal i NAV: Styringsutfordringer sett fra virksomhetsledelsen.

3. Styrende dokumenter

Utdrag fra NTLs Prinsipp og handlingsprogram 2011-2014

I kapittel 2,1 står det:

«New Public Management er styringsprinsipper fra privat næringsliv. Overført til offentlig sektor har dette åpnet for privatisering, tjenesteutsetting (outsourcing), konkurranseutsetting av offentlige tjenester og etablering av hel- og deleide statlige aksjeselskaper. Styringsprinsippene preges av manglende politisk styring, uklare ansvars- og ledelsesforhold, mistillit til ansatte og brukere av offentlige tjenester. Et overveldende rapporteringsregime gjør at kvantitet og målemaner erstatter betydningen av tjenestenes kvalitet, deres velferdseffekter og samfunnsoppdrag

NTL vil motarbeide at moderniseringen i staten skjer etter markedsliberalistiske prinsipper, som er det politiske og verdimessige grunnlaget New Public Management er basert på. Vi skal bruke vår kompetanse og innflytelse til å arbeide for fornyelse av offentlig sektor som er forenlig med arbeiderbevegelsens grunnprinsipper. Grunnholdninger om at offentlige tjenester i seg selv er mer ineffektive og dårlig organisert, kan ikke aksepteres og må aktivt tilbakevises».

Landsmøtets uttalelse: «NPM og Velferdsstatens rolle under økonomiske kriser»

De nordiske landene forener høy levestandard med likhet og en god offentlig sektor. Internasjonalt omtales det som Den Nordiske velferdsmodellen. Grunnprinsippet er universelle rettigheter. Alle har de samme rettigheter, uavhengig av bosted, inntekt og formue. Velferdsordningene finansieres kollektivt, blant annet gjennom skatt.

Den globale finanskrisen er et resultat av de omfattende avreguleringer av finansmarkedene og spekulasjonsøkonomien. I kjølvannet av avregulering, privatisering og spekulasjon, fulgte det en dramatisk omfordeling av samfunnets verdier – fra arbeid til kapital, fra offentlig til privat, og fra de fattige til de rike.

Fagbevegelsen har vært en viktig drivkraft i utviklingen av velferdsstaten. Global finanskrisen, økende markedsliberalisme og stort press på offentlige budsjetter, krever at fagbevegelsen øker innsatsen for å forsvare velferdsstaten.

I sitt program sier den rødgrønne regjeringen: «Vi vil slå ring om den norske samfunnsmodellen med aktivt folkestyre, høy yrkesdeltakelse, gode offentlige velferdsordninger for alle og et nært samarbeid mellom staten og partene i arbeidslivet. Også framover skal denne samfunnsmodellen være vårt viktigste internasjonale fortrinn». I kapitlet om offentlig sektor skriver de at «innflytelse og medbestemmelse for offentlig ansatte og deres organisasjoner er et avgjørende virkemiddel» i fornying av offentlig sektor og endelig at regjeringen skal «føre en aktiv arbeidsgiverpolitikk der ledere og ansatte spiller på lag. Vi vil videreføre lov og avtaleverk for medbestemmelse og medvirkning. Dette bidrar til effektiv utvikling, oppgaveløsning og resultater».

NTL støtter disse programerklæringene og krever at ordene gjøres om til handling!

Landsmøtet sier NEI til å bruke markedsøkonomiske prinsipper som overordnet rettesnor for offentlig forvaltning, fordi:

- markedsmekanismene er fullstendig uegnet til å drive fordelingspolitikk
- det undergraver muligheten til å utvikle og opprettholde likeverdige offentlige tilbud i hele landet
- det innebærer at demokratiet svekkes ved at viktige beslutninger unndras politisk beslutning og kontroll
- det går på bekostning av kravet om likebehandling, forutsigbarhet, åpenhet og innsyn i offentlig forvaltning.

Landsmøtet mener at man må bruke kapasiteten og mangfoldet i offentlig sektor til å styrke sysselsettingen, forbedre infrastrukturen og drive aktiv kompetanseutvikling. Dette er nødvendige forutsetninger for både økonomisk og kulturell vekst. Erfaringene viser at vår velferdsmodell har vært det beste redskapet for å håndtere finanskrisa og konsekvensene av denne.

Landsmøtet krever:

- at markedsøkonomiske prinsipper som styringsverktøy for offentlig sektor må avvikles
- en utvikling av offentlig forvaltning som ikke undergraver borgernes rettigheter
- at ansattes medbestemmelse ikke svekkes
- sterkere politisk styring av forvaltningen.

Norsk Tjenestemannslag - Møllergata 10 - 0179 Oslo - Telefon: 23 06 15 99
Telefaks: 23 06 15 55 - E-post: post@ntl.no - www.ntl.no

