

# Markedsstyring i staten

Utfordringer – og NTLs forslag til tiltak



Norsk  
Tjenestemannslag



# Kartlagte områder

- Mål- og resultatstyring
- Privatisering, outsourcing og konkurranseutsetting
- Bestiller– og utførermodeller
- Medbestemmelse
  - HR-ledelse, Lean
- Forretningsbasert regnskap i offentlig sektor
- Midlertidig ansatte
- Konsulentbruk i staten



**PROFIL**



Ellen Arnstad er ikke i tvil - overgangen til Se og Hør er et karrierehoff. 56-59 →

**Forstedamen**

**LIVET**

Vi byr på oss selv i sosiale medier - og belønnes med dopamin. 54-55 →

**Meg, meg, meg ...**



**PORTRETT**



Elektrikeren det var verdt å vente på

Visesanger Tones 64-66 →



**Blir bedt om å beklage på nytt**

Flere Sp-topper mener Liv Signe Navarsetes beklagelse ikke holder. Side 8-9

# Hvor mange ansatte må til for å skifte en lyspære?



**Nøkkeltall** (Se ss. 115-121)  
Pris etter handelsdag 09.10 kl. 18.00

Dollar	Øre	Euro	Øre
▲ 5,71	8	▲ 7,39	1
Pund	Øre	300 SEK	Øre
▲ 8,18	3	▲ 85,22	5
Norske aksjer indekser (notert)			
▼ 448,09	-0,45 %		
Nordspisjeindeks 1. pers.	-1,22 USD		
Pengemarkedsrente 3 måneder	1,95		
	8 handelsdager		

**Kaos:** Les om innføringen av New Public Management og hvordan forsøket på å effektivisere offentlig sektor i Norge endte i kaos. **SIDE 35-46**



No Tje





# Forsvarsbygg

- Opprettet 2002.
- Skulle finansieres gjennom at Forsvaret skulle betale kostnadsdekkende husleie.
- Forsvarsbygg fikk styre i 2003, nedlagt i 2010.
- Fra 2011 ble FB omgjort til ordinær bruttobudsjettert forvaltningsorgan, men har beholdt «forretningsmodellen»



# Regnskap, budsjett

- Forsvarsbygg budsjetterer og leverer regnskap til FD etter kontantprinsippet.
- Internt bruker FB forretningsbasert regnskap med integrert balanseregnskap.
- Balansen er basert på verdivurderinger med stor grad av skjønn.
- Den kan skrives både for høyt og for lavt, og kan på denne måten påvirke overskudd/underskudd.
- Kan medføre reelle innsparinger i virksomheten som følge av regnskapsstandarden.



# Pensjonskostnader

- I forretningsregnskapet føres pensjon som innskuddsbasert
- Forsvarsbygg har et fiktivt pensjonsfondfond i Statens pensjonskasse.
- Betaler pensjonsinnskudd til fondet som om den ordinære ytelsesbaserte pensjonen skulle være innskuddsbasert
- Bl. a. på grunn av fiktiv «spekulering» har «avkastningen» på fondet blitt drastisk redusert siste årene.
- I 2006 var «arbeidsgivers andel» til fondet 9,3 % av lønnskostnaden. I budsjett 2013 er denne beregnet til 20,8%
- Det kommer ikke noe ekstra tilskudd for å dekke opp ekstraregningen, så dette går på bekostning av primæroppgavene



# Arbeiderpartiet tar selvkritikk for markedsstyring i offentlig sektor:

# – Markedet ble herre

**SELVKRITIKK:** Partisekretær Raymond Johansen i Ap tar selvkritikk for markedsstyring av offentlig sektor. Nå forventer LO opprydding.

Etter møtet følger LO Stat kartellkonferansen på Gol 13.-16. november.

**KARTELL-KONFERANSEN**

Av Pål Nøttesnes (tekst og foto), Gol

For fire år siden sto statsminister Jens Stoltenberg på talerstolen på LO Stat kartellkonferansen på Gol og sa at han ikke visste hva New Public Management er. Ordsag strolk hans egen partisekretær talerstolen for å komme med en solid dose selvkritikk for bruk av markedsstyring i offentlig sektor.

– Det finnes for mange eksempler på at markedet ikke fungerer som det skal, men selv har blitt herre i statens hus, sa han.

New Public Management bør ikke være veiledende for hvordan vi tenker i dag rundt organisering av norsk forvaltning.

#### Gode hensikter

Johansen mener at motivene for å ta i bruk markedsorienterte styringsprinsipper har vært de beste, men at det har blitt negative konsekvenser.

– Vi støket en mer effektiv, billigere, mer fleksibel og bedre forvaltning. Og i troen på at markedsprinsipper skulle gi oss nettopp det, slapp vi markedet inn i forvaltningen. Konkurransetiltak og delvis privatisering har noen steder gjort godt og etter hensikten. Men andre steder har forsøket på å innføre markedsprinsipper gjort for-

eller private lønninger, men ville begrense det til de områdene der det kan fungere. Som eksempler nevnte han Statoil og Telenor.

– Vi må se hvor markedsprinsipper er hensiktsmessig, og hvor de primært fører til mer kontroll og mer administrasjon. Jeg har tillit til at de som jobber i forvaltningen selv ved hver sinens trykkløse. Hvis de får tillit tar de ansvar og bruker sine evner og kunnskap til beste for den jobben de skal gjøre. De må ikke kontrolleres opp og ned i mente, sa han.

#### Forventer oppfølging

For LO-forebundene i offentlig sektor som er representert på konferansen har arbeidet med New Public Management lenge vært en flagskap. Johansens tale ble derfor tatt svært godt imot i forsamlingen. Nestleder Anita Solhaug i NTL og Johansen klar melding om at de fine ordene ikke ville være nok.

– Jeg er helt enig med meningsparten av det du sa, derfor forventer jeg forpliktende formulering mot markedsstyring av forvaltningen i partiprogrammet på Ap's landsmøte. Blant ledere i offentlig sektor ser det ut som at svaret på alle problemer fortsatt er markedsstyring, sa hun.

LO-nestleder Gerd Kristiansen sluttet seg til det.

– Dette er en innrymmelse fra partisekretæren om at vi må gjøre andre grep. Markedsorientering er ikke riktig verktøy for å styre offentlig sektor. Vi må være med på å påvirke at dette blir veldig tydelig fra Ap's ståsted. Vi skal ikke la dem slippe unna med å stå på talerstolen og si at dette er fullt meddelt. Vi skal presser på for å få andre styringsmetoder, sier hun.

#### FAKTA

##### LO Stat:

LO Stat er en hovedkommunikasjons- og organisasjonsarbeidstakere i Staten og virksomheter tilknyttet Spillet.

LEden av Tone Rindsetangen fra NTL.

##### New Public Management:

Sammensatte for en rekke reformer som innebærer å innføre markedsorienterte styringsprinsipper i offentlig sektor.

Blant virkemidlene er konkurranseutsetting, interopras, stykkprisfastsettelse og bestillings- og lønnsmodeller.

valtingen dyrt, dårligere og mer fragmentert, sa hun.

Det største problemet er at NPM-metodene baserer seg på stadig sterkere bruk av revisjon, målstyring og kontroll, mener hun.

– Tillit og samhold blir tust.

Vi er stolt av å ha en skandinavisk samfunnsmodell hvor tillit er et av grunnprinsippene. Samtidig kan det se ut som om vi har akseptert at angloamerikanske ideer om rettsliggjoring, insentiver og kontroll har tatt styring i store deler av vår egen forvaltning, sier han.

##### Mindre kontroll

Johansen bedyret overfor forsamlingen at han ikke har noen allsrykk mot markedsprinsipper



**MARKEDSSTYRING:** New Public Management bør ikke være veiledende for hvordan vi tenker i dag rundt organisering av norsk forvaltning, sa Raymond Johansen på LO Stats kartellkonferanse i går.



Norsk  
Tjenestemannslag



# Rapport fra 22. juli-kommisjonen





#### FAKTA

#### Riksrevisjonen:

- Stortingets eget organ for budsjettkontroll.
- Ledes av riksrevisor og tidligere Ap-statsråd Jørgen Kosmo.
- Foruten ordinær regnskapsrevisjon driver Riksrevisjonen også forvaltningsrevisjon. Det vil si at man vurderer om departementene har rådd de politiske målene de har satt seg.
- I forrige uke kritiserte de tidligere statsrådene Kristin Clemet, Terje Riis-Johansen og Odd Eriksen Riksrevisjonen for å skape en frykttkultur der statsråder er mer opptatt av å unngå å gjøre feil enn å hverksette store politiske prosjekter.



Klassekampen 7. september

**IKKE PROBLEMET:** Årsaken til at man ikke får til det man vil i offentlig sektor skyldes ikke for mye kontroll, men for mange og dårlige mål, mener riksrevisor Jørgen Kosmo.

# Kosmo vil kutte mål

**MÅLER MYE:** Offentlig sektor styres etter for mange og for dårlige mål, mener riksrevisor Jørgen Kosmo.

## STYRING

Av Ida Søraunet Wangberg (tekst) og Ivan Tostrup (foto)

Tidligere statsråder har i det siste fyrt løs mot Riksrevisjonen i Klassekampen. De mener riksrevisor Jørgen Kosmo skaper en frykttkultur, der

politikerne er mer opptatt av å unngå å gjøre feil enn å sette i gang ambisiøse politiske prosjekter.

Kosmo mener kritikken er uberettiget.

– Årsaken til at man ikke får til det man vil i offentlig sektor ligger ikke i for mye tilsyn og kontroll, men i dårlige risikovurderinger og manglende vilje til å prioritere, sier Kosmo, som i går holdt en innledning på Plogforbundets konferanse om folkevalgets styring med offentlig sektor.

### Ønsker færre mål

I tida etter at 22. juli-kommisjonen rapport ble lagt fram, har Klassekampen sett nærmere på mål- og resultatstyringen i offentlig sektor, som blir kritisert i kommisjonen

vurdering av ledelsen av politiet.

Kosmo er enig i at mål- og resultatstyringen i offentlig sektor ikke fungerer helt som den skal.

– Mål- og resultatstyring er ikke et fullkomment prosjekt. Det er for mange mål og det foretas ikke gode nok risikovurderinger. Det fører til at det lett kan bli misforhold mellom de forventningene folk har og det budsjett-rammene faktisk gjør det mulig å gjennomføre, sier Kosmo til Klassekampen.

### Ønsketenkning

Kosmo mener politikerne burde vært flinkere til å sette mer realistiske mål for hva de kan oppnå med de ressursene de har til rådighet.

– Når saksforberedelsen ikke er god nok, blir den politiske debatten en ønsketenkning om hva man kan få til. Tildelingsbrevene, der departementene prøver å onsette målene i praktiske krav, har for ambisiøse mål og blir rene ønskelister, sier riksrevisoren.

Han illustrerer poenget ved å peke på at det i tildelingsbrevene til helseforetakene stilles 127 prioriteringskrav.

– Når så mange krav skal prioriteres høyt, flytter en avgjørelsen om hva som faktisk prioriteres nedover i systemet. Det fører lett til avstand mellom forventninger og det vi faktisk får.

Kosmo er også kritisk til sektor-tenkningen mål- og resultatstyring fører med seg.

– Hver etat blir opptatt av å oppfylle sine egne mål og krav, uten å se hele bildet. De store utfordringene må møtes i skjæringspunktet mellom sektorene, både i den daglige tjenesteproduksjonen og når det utenkelige skjer, som vi så med 22. juli. Derfor må mål- og resultatstyring også være basert på samhandling mellom sektorer, sier han.

### Viktig for demokratiet

Tidligere landbruks- og olje- og energiminister Terje Riis-Johansen har kritisert Riksrevisjonen for å blande seg for mye inn i politikkens gjennomføring og kontrollere hvordan politiske vedtak følges opp i det som kalles forvaltningsrevisjon.

Kosmo mener denne kontrollfunksjonen er helt sentral for å styrke demokratiet, men mener det ikke er snakk om å gripe inn i politikken.

– Det er departementene selv, med statsrådene på toppen, som fastsetter målene ut fra det Stortinget har vedtatt. Det vi gjør, er å se på om de faktisk har utført det de selv har satt seg som mål, sier han.

– Tilsyn med offentlig forvaltning er helt nødvendig for å sikre demokratiet vårt. Det verste som kan skje i et samfunn basert på folkevalgt styring er at det blir avstand mellom det politikere lover og det de gjennomfører. Det skaper mistillit og fører til at folk ikke gidder å stemme ved neste valg.

Kosmo skulle gjerne sett

at Riksrevisjonen hadde enda større kontrollmyndighet, spesielt over offentlige virksomheter som er utskilt som foretak.

### Vil kontrollere mer

– Det var en tabbe å fjerne Riksrevisjonens kontrollmyndighet over de regionale helseforetakene, sier Kosmo.

Riksrevisjonen kan nå bare drive forvaltningsrevisjon, ikke regnskapsrevisjon, med de regionale helseforetakene.

– Det er slike beslutninger som flytter makt fra folkevalgte til andre institusjoner og som fører til at folkevalgte mister styringen med offentlige virksomheter, sier Kosmo.

idaw@klassekampen.no





FRUSTRERENDE: Som forsvarssjef opplevde Sverre Diesen at mange av målene som skulle oppnås kolliderte med hverandre. AKRIVFOTO: Tom Henning Bratlie

## - Bommer på målet

Tirsdag 21. august, 2012

Av Simen Tallaksen og Ida Søraunet Wangberg

**LEDELSE: 22. juli-kommisjonen foreslår mer målstyring av politiets beredskap. Feil medisin, mener den tidligere forsvarssjefen.**

«Politidirektoratet må etablere et tydelig målstyringssystem som dekker helheten i etatens oppgaver», heter det i konklusjonene til 22. juli-kommisjonens rapport.

Dermed foreslår kommisjonen mer målstyring som medisin på politiets problemer, samtidig som man slår fast at den samme målstyringen svekket beredskapen før 22. juli i fjor.

Tidligere forsvarssjef Sverre Diesen mener kommisjonen bommer i sine anbefalinger.

- Konsulentpåfunn

- Mål og resultatstyring er et konsulentpåfunn som har svært lite for seg i offentlig sektor generelt, dette gjelder også i Forsvaret og politiet, sier Sverre Diesen til Klassekampen.

Han advarer mot måleiveren i norske etater, noe han selv opplevde som et problem i Forsvaret.



**MÅLSTYRING:** – Enkelte politidistrikter sier de føler det blir for mye detaljstyring, sier justisminister Grete Faremo. Her avbildet på Grønland i Oslo i juni i år. F. v: Grønlands stasjonssjef, Kåre Stølen, Faremo, daværende politimester Anstein Gjengedal og Bjørn Hansen, stasjonssjef ved Sentrum politistasjon. FOTO: VEGARD GRØTT/NTB SCANPIX

# Varsler mindre detaljstyring



Norsk  
Tjenestemannslag

Tillitsvalgte i Arbeidstilsynet frykter målstyring hindrer dem i å avdekke alvorlige lovbrudd:

# Velger bort tunge saker

**TALLENE TELLER:** Seniorinspektør i Arbeidstilsynet Tahereh Talebi mener det legges for mye vekt på antall tilsyn hun skal gjennomføre, framfor kvaliteten i arbeidet hun gjør.

## ARBEIDSLIV

Av Ida Særaunet Wangberg (tekst) og Linda Bournane Engelberth (foto)

På kontoret sitt i åttende etasje i Oslo City-bygget sitter seniorinspektør i Arbeidstilsynet og leder for NTL Arbeidstilsynet i Oslo Tahereh Talebi med etterarbeidet fra et bedriftsbesøk hun har vært på.

De tilsynene hun gjennomfører har ofte organisatorisk og psykososialt arbeidsmiljø som tema. Mange av sakene hennes er tidkrevende og komplekse, og krever flere møter med ansatte og ledelse og at hun går gjennom store mengder dokumentasjon. Men når Talebi skal rapportere til sin ledelse, som igjen rapporterer videre oppover, er det antall tilsyn som teller.

### Måles på antall tilsyn

Et halvtimes tilsyn på en liten arbeidsplass, der inspektørene fra Arbeidstilsynet sjekker ID-kortene til de ansatte, teller like mye som det omfattende tilsynet Talebi for litt siden var med på i Oslo kommune, en arbeidsplass med over 40.000 ansatte. Resultatet er det samme: ett tilsyn og en tilsynsrapport.

– Når du er nødt til å levere et visst antall tilsyn innenfor en bestemt tidsperiode, kan presset føre til at man velger de som er minst tidkrevende, sier Talebi.

Selv om hun understreker at ingen tilsyn er enkle, mener hun denne måten å rapportere på kan føre til at viktige og tidkrevende saker blir nedprioritert.

I 2012 skal Talebi gjennomføre rundt 60 tilsyn. Hver tredje måned rapporterer hun for hva nær hun er å oppfylle dette målet.

### Overser brudd

Som Talebi gjennomfører også de andre inspektørene tilsyn basert på enkelte temaer.

## FAKTA

### Målstyring i staten:

■ Mål- og resultatstyring har blitt det rådende styringsprinsippet i statlig forvaltning, ifølge NTLs rapport «Markedsstyring i staten».

■ 22. full-kommissionen påpekte i sin rapport at målstyringen av politiet har ført til at man har prioritert det som er enkelt å måle, framfor viktige områder som beredskap.

■ NTL mener overdreven mål- og resultatstyring svekker kvaliteten på offentlige tjenester i en rekke statlige etater.

■ I Arbeidstilsynet er det viktigste rapporteringskravet antall tilsyn som utføres på arbeidsplassene.

■ I 2011 gjennomførte Arbeidstilsynet over 14.000 tilsyn.



Klassekampen 20. august

Innenfor hvert tema skal det gjennomføres et visst antall tilsyn, og dette kan i enkelte tilfeller hindre inspektørene i å tenke helhetlig, mener Talebi.

– Vi kommer inn på en arbeidsplass og krysser av det som står på sjekklista under det temaet vi er der for å undersøke. Men kanskje er det helt andre utfordringer på den arbeidsplassen. Kanskje er det konflikter eller for mye overtidarbeid. Vi har alltid mulighet til å følge opp andre områder, men når vi presses på å nå målet for antall tilsyn, ser det ut som vi gjør en bedre jobb dersom vi lar være å spørre om alle områder, og heller går videre til neste tilsyn, sier hun.

**Nedprioriterer forebygging** Talebi forteller at både hun og flere av kollegene hennes ser på veiledning og foredrag for arbeidsgivere og andre relevante arenaer i arbeidslivet som en viktig del av jobben.

Selv får hun mange henvendelser om å holde foredrag, men er nødt til å takke nei til de fleste av dem.

Jeg må prioritere å oppfylle målet om antall tilsyn, og da blir det dessverre ikke tid til å gjøre så mye annet. Det er synd, for jeg er overbevist om at foredrag og veiledningsmøter kan forhindre mange brudd på arbeidsmiljøloven.

Hun forteller at årsaken til



**MÅ PRIORITERE:** Fra Arbeidstilsynets lokaler har Tahereh Talebi utsikt over noen av Oslos 400.000 arbeidsplasser hun og kollegene har ansvar for å kontrollere.

en del brudd er manglende kunnskap om de reglene som gjelder i arbeidslivet. Derfor mener hun veiledning og foredrag er et viktig del av jobben.

– Mange prioriterer tilsyn framfor å delta i kompetansenettverkene, enkelt og greit fordi det er det som står ut på statistikken, og det vi i hovedsak blir vurdert ut fra, forteller seniorinspektøren.

**Ønsker mer faglig skjønn** Talebi mener Arbeidstilsynet er fullt av flinke fagfolk, men skulle gjerne sett at de fikk knyttet ulike kompetanse-

nettverk der de kan lære mer og utveksle erfaringer med hverandre, er ikke deltakelse i disse nettverkene noe som prioriteres høy, mener hun.

– Det er viktig at vi har klare ansvarsområder og at vi vet hva vi skal rapportere om. Men vi bør ha rom og frihet til å bruke kompetansen vår ute på arbeidsplassene, slik at vi tilpasser arbeidet til de reelle behovene som er der, sier hun.

«Når du er nødt til å levere et visst antall tilsyn innenfor en bestemt tidsperiode, kan presset føre til at man velger de som er minst tidkrevende»

TAHEREH TALEBI, SENIORINSPETKTØR I ARBEIDSTILSYNET

«Når du er nødt til å levere et visst antall tilsyn innenfor en bestemt tidsperiode, kan presset føre til at man velger de som er minst tidkrevende»

TAHEREH TALEBI, SENIORINSPETKTØR I ARBEIDSTILSYNET

– Når det legges så mange føringer på hvordan ressursene skal brukes på alle nivåer i Arbeidstilsynet, blir ikke den lokale kompetansen brukt.

Fra sitt arbeid med psykososial og organisatorisk arbeidsmiljø ute på arbeidsplassene, vet Talebi hvilke konsekvenser det kan ha når styringssystemene i for stor grad er basert på kvantitative mål.

– Med slike systemer kan man få veldig gode resultater basert på det tallene viser. Men det betyr ikke nødvendigvis at de ansatte ikke kan oppnå bedre resultater og effektivt uten å vise til tall. Styringssystemene har stor betydning for arbeidsmiljøet, sier hun, for hun sier med et skjevt smil:

– Men hvem fører tilsyn med tilsynene?

idaw@klassekampen.no

# KLASSEKAMPEN

Venstresidas  
dagsavis

Måndag 20. august 2012. Nummer 192. Uke 34. Årgang 44. Løssalg: 20 kroner

A-avis

» Ramadan handler også om å erkjenne svakhetene ved seg selv, og jobbe med dem. **SIDE 2** Shoab Sultan



» Min holdning er at vi alltid skal ivareta sårbare grupper i samfunnet, enten det gjelder menn eller kvinner. **SIDE 3** Malin Lenita Vik



Politiet er ikke alene om å preges av detaljstyring:

## Måling lammer staten

**ØDELEGGER:** – Mål- og resultatstyring har blitt det rådende styringsprinsippet i hele det statlige området, noe som har svært uheldige konsekvenser, sier leder i Norsk Tjenestemannslag John Leirvaag.

**SIDE 6 OG 7**



FOTO: T. K. / NTB



Norsk  
Tjenes

# Rapportering og kontroll kan være nyttig.... men:

Nytte

---

Kostnad

# Endringsvilje

"Den (kommisjonen) peker på noe vi ofte opplever når det settes mål: Oppmerksomheten rettes mot det som kan måles og telles. Andre oppgaver kan bli skadelidende. **Derfor trenger vi ikke flere mål. Sannsynligvis færre.** Men framfor alt bedre mål. Mål som så langt som mulig bør være konstante over tid. Og vi må også evne å prioritere mellom målene. Noen mål er viktigere enn andre."

*Statsminister Jens Stoltenberg redegjørelse for Stortinget 28. august 2012 om regjeringens oppfølging av 22. juli-kommisjonens rapport.*





# Satsingsområder 2013

- Intern informasjon
  - I regi av landsforeningene og foreningene
- Arbeid ut mot enkeltvirksomheter
  - Samarbeide med lokale organisasjonsledd i noen utvalgte virksomheter
- Påvirke på overordnet nivå
  - Arbeide opp mot politikere og virksomhetsledere

