

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet  
Postboks 8004, Dep.  
0030 Oslo

Vår sak nr: 764/12 TS

Arkivnr: 011

Deres ref:

Dato:15.05.2012

## **HØRINGSSVAR - ORGANISERING AV STATLIG VIRKSOMHET**

Norsk Tjenestemannslag (NTL) står ikke oppført på listen over høringsinstanser i forbindelse med høringen på utkastet til veileder i organisering av statlig virksomhet, men vi vil likevel avgi høring.

### **Generelle kommentarer**

NTL mener det er viktig at staten har et grunnleggende syn på organiseringen av forvaltningen. Derfor er vi positive til at det utarbeides en veileder til organisering av statlig virksomhet.

Organiseringen av staten må gjenspeile grunnleggende forvaltningsverdier. Forvaltningen må være underlagt folkevalgt styring og ha som formål å ivareta innbyggernes interesser på en best mulig måte. 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 finns blant de offentlig ansatte.

Samtidig må de ansattes rett til medbestemmelse legges til grunn som en demokratisk rettighet. Utkastet til veileder er ikke i tilstrekkelig grad tydelig på nødvendigheten og betydning av de ansattes rett til medbestemmelse. 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.

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.

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. 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.

En velfungerende offentlig forvaltning er også en forutsetning for at private virksomheter kan drive effektivt. 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.

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.

## **Konkrete kommentarer til enkelte punkter i utkastet til veileder**

### ***Kapitel 2***

Kapitlet framhever at de løsningene som velges, må bygge på kunnskap og grundig utredning. Dette er NTL enige i at har stor betydning ved all form for organisering og vil særlig trekke fram nødvendigheten av å gjennomføre konsekvensutredninger.

Hvordan Staten organiseres må alltid gjenspeile grunnleggende forvaltningsverdier. Samtidig vil spesialisering kunne medføre at bestemte typer problemoppfatninger og løsningsalternativer får mer oppmerksomhet enn andre, uavhengig av om dette er viktig for det samfunnsoppdraget virksomheten har fått. Ved en for sterk vektlegging av spesialisering kan virksomheten miste den brede kunnskapen samt muligheten til helhetlig tenkning.

Det er viktig å vurdere kulturen i en sammenslåing. En god forvaltningskultur kan påvirkes negativt dersom virksomheten omorganiserer til en friere tilknytningsform. Ved valg av en mer markedstilpasset løsning som åpenbart fremmer ledelseskulturer tilpasset det private lønnsomhetsfokuserete marked, vil en kultur med forsvarlig forvaltning fort kunne gå tapt.

Mange omorganiseringer har ikke hatt tilsiktede effekter. Derfor bør evaluering av allerede gjennomførte omorganisering inngå som en del av beslutningsgrunnlaget for en eventuell framtidig omorganisering. Enhver eventuell omorganisering må være gjenstand for en konsekvensutredning, og andre alternative løsninger på utfordringer vurderes før en omorganisering gjennomføres. NTL forutsetter at utredningsinstruksen og økonomiregelverket følges. All omorganisering har transaksjonskostnader, disse må beregnes i forkant av en eventuell omorganisering slik at de kan inngå i beslutningsgrunnlaget.

Ved flere tilfeller har NTL opplevd at nye omorganisering iverksettes før den allerede pågående omorganisering er ferdigstilt. Dette er en lite hensiktsmessig bruk av fellesskapets ressurser. Samtidig blir ikke de ansattes kompetanse benyttet i prosessen, særlig ved at retten medbestemmelsen etter Hovedavtalen i Staten ikke respekteres av arbeidsgiver.

Erfaring med prosjektorganisering viser at disse ofte benytter seg av midlertidig tilsatte og at organiseringen av disse ligger utenfor de ordinære beslutningslinjer i virksomheten. Dette er ikke ønskelig og derfor bør det utvises forsiktighet ved bruken av prosjektorganisering.

En veileder til organisering i staten må problematisere utskilling, privatisering og

konkurransesutsettelse av IKT-tjenester. NTL vil i denne sammenhengen slå fast at vi er imot utskilling, privatisering og konkurransesutsettelse av IKT-tjenester.

### ***Kapitel 3***

Veilederen trekker fram Statsbudsjettets hovedprinsipper som ordinære forvaltningsorganer er omfattet av; Fullstendighetsprinsippet, Bruttoprinsippet, Kontantprinsippet og Ettårsprinsippet. Dette er viktige prinsipper i statlig organisering. NTL ser ingen grunn til å endre disse. Lønnsomhetsregnskap vil bryte med flere av disse hovedprinsippene og er derfor ikke et godt valg.

Forretningsbaserte regnskap egner seg ikke for statlig forvaltning. Forretningsbaserte regnskaper viser ikke "hva det koster", men avkastningen på investert kapital. Bruk av forretningsbaserte regnskap kan innebære at budsjett ikke kan brukes som politisk styringsverktøy. Samtidig er forretningsbaserte regnskaper kompliserte, tungt tilgjengelige og fører 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.

Mål og resultatstyring er forankret som styringsprinsipp i staten. NTL vil påpeke at slik målstyringen i dag organiseres har denne en rekke svakheter som det bør ses nærmere på, også i et organiseringsperspektiv. Målstyringen i staten har i mange tilfeller utviklet seg til å bli detaljstyring. Flere 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.

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

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

NTL vil på et prinsipielt grunnlag slå fast at offentlig forvaltning bør organiseres som forvaltningsorganer. Myndighetsoppgavene må gå foran eventuelle ønsker om forretningsmessig drift. Mesta er et eksempel på at oppsplitting av offentlig virksomhet fører til at kostnaden per meter vei øker samtidig som de ansatte får dårligere lønns- og arbeidsvilkår. Her taper både samfunnet og den enkelte ansatte. De offentlige midlene skal komme innbyggerne til gode og ikke bli til overskudd i privat virksomhet.

Privatisering, konkurranseutsetting og outsourcing kan ikke løse de utfordringene samfunnet står overfor. Riktig organisering av offentlig virksomhet, der ansatte får utvikle og utnytte sin kompetanse, gir et bedre tjenestetilbud. Dette må gjøres ved at ansatte og brukere trekkes aktivt med i prosessene, og at det utarbeides konsekvensanalyser før vedtakene fattes. NTL aksepterer ikke at Storting og regjering gjennom organisasjonsendringer fraskriver seg styring og kontroll over velferdstjenestene.

#### ***Kapitel 4***

Veilederen slår fast at bestiller- og utførermodeller er aktuelle virkemidler for styring i horisontalt. NTL vil understreke at slike modeller har en lang rekke utfordringer som innebærer at det bør utredes nøye hvis man ønsker å innføre det i en organisasjon. De er ofte svært kostnadskrevenne i drift, og ofte kan det være enklere å bruke mer tradisjonelle styringsverktøy.

Bestiller- og utførermodellen går ut på å lage et organisatorisk skille mellom de som definerer behov og de som skal produsere tjenesten. Det skilles 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.

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

internfakturering. 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 hull 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.

Alle systemer, det være seg edb, regnskap eller saksbehandling, som brukes i offentlig sektor må bidra til samordning og samarbeid. Dette er et viktig mål med organisering av staten, selv om dette ikke nødvendigvis skal utløse store omorganiseringsprosjekter.

Med hilsen  
NORSK TJENESTEMANNSLAG

Handwritten signature of Thomas Sandvik in black ink.

Thomas Sandvik  
forbundssekretær