

Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep.  
0032 OSLO

Oslo, 05.01.2022  
Vår ref. 21/2412-2  
601.0/RAEL  
Deres ref.

## Innspillsmøte med arbeidslivets parter om tillitsreformen i offentlig sektor

Det vises til brev av 1. desember 2021 med invitasjon til innspillsmøte med arbeidslivets parter om tillitsreformen i offentlig sektor. LO setter pris på å kunne bidra med innspill til hvordan arbeidet med tillitsreformen kan settes i gang.

LO har merket seg at det slås fast i Hurdalsplattformen at «En av regjeringens viktigste prosjekter er en tillitsreform i offentlig sektor.». Vi er fornøyd med at det slås fast at reformen handler om å gi de ansatte både tid og tillit til å gi brukerne bedre tjenester. Det er vesentlig at det er tilstrekkelig ressurser i offentlig sektor slik at det er rom for å endre og styrke tjenestene. Det står også at reformen skal utformes i tett samspill med brukerorganisasjoner, tillitsvalgte og ledelsen i alle store offentlige virksomheter. Det er et godt utgangspunkt for å lykkes.

LO ønsker at tillitsreformen skal munne ut i en god og varig tillitsmodell. Den norske modellen må være grunnmuren i tillitsmodellen. Små forskjeller og godt samarbeid mellom ansatte, ledelse og politikere gir de beste mulighetene til å utvikle offentlig sektor videre. Tillitsmodellen må bygge på en gjensidig tillit mellom innbyggerne, ansatte og politikerne.

Tillit og faglighet gir gode rammer for offentlig styring. De ansattes kunnskap og kompetanse er offentlig sektors fremste ressurs. I stedet for unødvendig måling og kontroll, må ansatte gis tillit til å utføre arbeidsoppgavene sine.

Samarbeid mellom tillitsvalgte og ledelse er grunnleggende for den norske modellen. Hovedavtalene og partsforholdet må derfor være de grunnleggende redskapene for en tillitsmodell. Medbestemmelse og et godt partssamarbeid i de enkelte virksomhetene vil samtidig danne et bedre faglig grunnlag for styring av offentlig sektor.

Faglighet og kompetanse ligger til grunn for tillitsmodellen. De ansatte må få bruke sin fagkompetanse og sitt skjønn i oppgaveløsningen. Offentlig sektor må inneha riktig kompetanse for å løse samfunnsoppdraget. Derfor henger en tillitsmodell sammen med systematisk kompetanseutvikling og kompetanseheving.

LO legger vekt på at tillitsreformen skal bidra til å styrke velferden, og innbyggerne i hele landet skal få de tjenestene de har krav på og behov for. Det skal fortsatt være folkevalgtes styring som ligger til grunn for offentlig sektors arbeid og prioriteringer, og de folkevalgte skal sette de overordnede målene for at offentlig sektor kan løse samfunnsoppdraget. Innbyggerne skal ha innflytelse på tjenestene, både gjennom det demokratiske systemet og gjennom en god dialog i utformingen av tjenestene.

### **Landsorganisasjonen i Norge**

Torggata 12, N-0181 Oslo E-post: [lo@lo.no](mailto:lo@lo.no) [www.lo.no](http://www.lo.no) Telefon: +47 23 06 10 00 Organisasjonsnummer: 971 074 337  
Kontonr.: 9001 07 00182 Faktura på e-post: [971074337@autoinvoice.no](mailto:971074337@autoinvoice.no) Elektronisk faktura (EHF): 9908:971074337



Lokalt partssamarbeid vil være et sentralt verktøy for tillitsmodellen. Tillitsvalgte må spille en aktiv rolle i styringen av en virksomhet. Det er ulike avtaler og lovverk i offentlig sektor. Det er stor variasjon i hvordan partssamarbeidet praktiseres. Det må derfor legges til rette for god medvirkning og medbestemmelse lokalt i virksomhetene.

LO mener det er behov for bedre og mer systematisk felles opplæring av partene i den enkelte virksomhet for å sikre felles forståelse av Hovedavtalene. Det er viktig for å legge et godt grunnlag for hvordan samhandlingen skal skje mellom partene i de enkelte virksomhetene. Det er også behov for en gjennomgang og endring av lederopplæringen for ledere i offentlig sektor, slik Hurdalsplattformen legger opp til. LO vil påpeke at det er behov for en gjennomgang av lover, forskrifter og styringsdokumenter for å identifisere hva som hemmer og hva som fremmer godt tillitsarbeid.

Det er viktig at det følger med ressurser når tillitsreformen igangsettes. Samtidig må det legges vekt på læring underveis. Derfor bør det også igangsettes følgeforskning når tillitsmodellen skal utprøves og utvikles

LO mener at alle virksomheter i staten bør igangsette et arbeid med tillitsreformen i året som kommer. Det bør samtidig legges opp til at alle kommuner og fylkeskommuner som ønsker det gjør det samtidig. Det er fornuftig at det legges opp til noen satsningsområder der stat og kommune sammen lager prosjekter for å sikre et best mulig og systematisk arbeid med tillitsreformen. Det vil gjøre det lettere for andre virksomheter som kan lære og bruke slike erfaringer. Men det vil uansett være nødvendig å sette i gang parallelt i alle virksomheter, slik at tillitsreformen ikke må vente på resultater fra noen oppstartsområder.

LO har utarbeidet et notat om tillitsreform i samarbeid med flere av våre forbund som organiserer ansatte i offentlig sektor. Notatet følger vedlagt, som et underlag for det videre samarbeidet om tillitsreformen.

Med vennlig hilsen  
LO Norge

Roger Heimli  
(sign.)

Ragnar Bøe Elgsaas  
(sign.)

*Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.*

Notat utarbeidet av LOs tillitsutvalg for å følge opp LO-kongressens vedtak om tillitsreform i offentlig sektor.

# Tillitsreform i offentlig sektor



# Innhold

<b>1. Om hvorfor tillitsreform er viktig</b>	<b>3</b>
1.1 Forord:	3
1.2 Grunnmur	3
<b>2. LOs tillitsreform</b>	<b>5</b>
2.1 1.Tillit mellom partene i arbeidslivet	5
2.2 Tillit til de ansattes kompetanse og faglighet	5
2.3 Tillit mellom politikere, ansatte og innbyggere	6
2.4 Lokalt partssamarbeid	6
2.5 Faste ansatte	8
2.6 Tjenester i egenregi	8
2.7 Tillitsbasert ledelse	10
2.8 Samarbeid på tvers	10
2.9 Styring og kontroll	11
2.10 Kultur for læring	12
<b>3. Eksempler fra offentlig sektor</b>	<b>14</b>
3.1 Specialisthelsetjenesten	14
3.2 Tekniske tjenester i kommunene	15
3.3 Offentlig administrasjon/IKT-området	16
3.4 Tillitsreform Universiteter og høyskoler	18
3.5 Sentralisering og direktorater	19
3.6 Tillitsreform i NAV	19
3.7 Tillitsreform innenfor barnevernet	20
3.8 Tillit i skolen - den norske modellen	21
3.9 Sentralisering og medbestemmelse i Forsvaret	22
3.10 Målforskyving i Forsvaret	23
<b>4. Del 4 Tiltak for å få på plass en tillitsreform</b>	<b>24</b>

# 1. Om hvorfor tillitsreform er viktig

## 1.1 Forord:

Samfunnsoppdraget til offentlig sektor er å sørge for gode tjenester for alle innbyggerne. Vi har en god offentlig sektor i Norge, men den kan bli enda bedre! Dette vil vi oppnå gjennom en tillitsreform i hele offentlig sektor. Målet vårt er at tillitsreformen skal munne ut i en god og varig tillitsmodell. Markedsløsninger hentet fra private bedrifter har alt for lenge blitt brukt som styringsverktøy for offentlig sektor. Mål- og resultatstyring har ført til overdrevent fokus på målbare størrelser framfor å sikre samfunnsoppdraget.

LO ønsker med dette dokumentet å vise hvorfor en tillitsreform er nødvendig, og hvordan den kan gjennomføres i ulike deler av offentlig sektor. Notatet er utarbeidet av LOs tillitsutvalg, som ble nedsatt på sekretariatsmøtet 25. november 2019 for å følge opp LO-kongressens vedtak om tillitsreform i offentlig sektor. Utvalget består av Roger Heimli, leder, LO, og Kjersti Barsok fra NTL, Odd-Haldgeir Larsen fra Fagforbundet, Marianne Solberg fra FO, Egil Andre Aas fra LO Stat og Anne Finborud fra Skolenes landsforbund. Ragnar Bøe Elgsaas og Gøril Bjerkan, LO, har bistått utvalget, sammen med en arbeidsgruppe med tillitsvalgte og rådgivere fra forbundene; Ellen Dalen fra NTL, Anne-Grethe Krogh (Fagforbundet), Rune Soma (FO), Jon Oddvar Holthe (SL) og Mette Johnsen Walker (SL).

## 1.2 Grunnmur

Den norske modellen må være grunnmuren i en tillitsmodell. Små forskjeller og godt samarbeid mellom ansatte, ledelse og politikere gir de beste mulighetene til å utvikle offentlig sektor videre. Tillitsmodellen må bygge på en gjensidig tillit mellom innbyggerne, ansatte og politikerne.

Tillit og faglighet gir gode rammer for offentlig styring. De ansattes kunnskap og kompetanse er offentlig sektors fremste ressurs. I stedet for unødvendig måling og kontroll, må ansatte gis tillit til å velge hvordan de utfører arbeidsoppgavene sine.

Både forskning og erfaring viser at tillitsbaserte samfunn som det norske, har mindre forskjeller, takler kriser og utfordringer bedre og gir lavere styringskostnader enn i samfunn som i større grad er preget av mistillit. Uten tillit er det vanskelig å ta ansvar, og det å få tillit øker interessen for faget og yrket. Utviklingen har imidlertid gått i negativ retning i mange år - også i Norge. Mange steder i offentlig sektor ser vi at den norske modellen taper terreng og fortrenses av markedstenkning og styringsmodeller preget nettopp av mistillit.

Økende ulikhet utfordrer demokratiet og legitimiteten til styrende organer. En utvikling i retning av individuelle ordringer skaper lett utrygghet, usikkerhet og mistillit. Derfor må regulering, tilsyn og kontroll ivareta innbyggere, brukere og ansatte slik at de ikke alene og hver for seg må ta ansvaret for å trygge sine egne liv. Velferdsstaten har en avgjørende rolle i maktutjevning – en innbygger skal ikke bli stående alene opp mot selskaper, myndigheter og arbeidsgivere. Kollektive systemer må styrkes gjennom tilrettelegging, bedre kompetanse og kapasitet.

Tillit virker bare dersom tilliten er gjensidig. Vi innbyggere har generelt stor tillit til myndighetene, men det kreves også at myndighetene har like stor tillit til oss. Det må være tillit begge veier mellom politikere og velgere, mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, mellom tjenesteytere og tjenestemottakere og mellom ledere og ansatte. Tillitsreformen må innføres sammen med en sterkere satsing på offentlig sektor. Ansatte må ikke oppleve at de «gis tillit» til å kutte i offentlige velferdsordninger på vegne av administrasjonen eller politisk ledelse. En tillitsreform vil gi en bedre bruk av offentlig sektors ressurser, men skal vi lykkes må det følge med tilstrekkelige midler i startfasen.

## 2. LOs tillitsreform

LOs tillitsreform bygger på tre hovedpilarer:

### 2.1 1. Tillit mellom partene i arbeidslivet

Samarbeid mellom tillitsvalgte og ledelse er grunnleggende for den norske modellen. Hovedavtalene og partsforholdet må derfor være de grunnleggende redskapene for en tillitsmodell. Medbestemmelse og et godt partssamarbeid i de enkelte virksomhetene vil samtidig danne et bedre faglig grunnlag for styring av offentlig sektor.

Medbestemmelse er både en demokratisk rett og et virkemiddel til å sikre god kvalitet i offentlig sektor. Det er et verktøy for å håndtere interessen motsetninger mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Det har vist seg at det er mer tillit på arbeidsplasser der de ansatte tar del i beslutningene<sup>1</sup>.

Mange tillitsvalgte opplever at de ikke får påvirket beslutninger som har stor betydning for de ansatte. Det er flere årsaker til dette. Manglende kompetanse om Hovedavtalen blant ledere trekkes ofte fram. Noen ledere ser på avtaleverket som en formalitet, og ser ikke den reelle betydningen av medbestemmelse.

Offentlige lederkultur de siste årene har i stadig større grad dreid seg om standardisering, kontroll og lojalitet. Ansatte og lederes forpliktelse overfor virksomheten er ofte viktigere enn den forpliktelsen de har til samfunnsoppdraget<sup>2</sup>. I slike tilfeller vil medbestemmelse stå i kontrast til den rådende lederfilosofien.

Medbestemmelse skal også bidra til økt kvalitet i oppgavene, god ledelse og et godt forhold til innbyggerne.

Det er Hovedavtalen som fastsetter rammene for medbestemmelse. Det er ulike hovedavtaler i offentlig sektor, men intensjonen er den samme i dem alle; å gi partene spilleregler for hvordan de skal organisere og fordele arbeidet til beste både for arbeidsplassdemokratiet og tjenestetilbudet.

### 2.2 Tillit til de ansattes kompetanse og faglighet

Faglighet og kompetanse ligger til grunn for tillitsmodellen. De ansatte skal få bruke sin fagkompetanse og sitt skjønn i oppgaveløsningen. Offentlig sektor må inneha riktig kompetanse for å løse samfunnsoppdraget. Derfor henger en tillitsmodell sammen med systematisk kompetanseutvikling og kompetanseheving.

At de ansatte tillates å bruke det faglige skjønn og kompetansen sin fullt ut, er avgjørende for å utvikle offentlig sektor. Jobbene i velferdsstaten skal være attraktive og gi alle ansatte mulighet til egenutvikling, i tillegg til å medvirke og bidra til bedre tjenestekvalitet. Faglig selvtilit er også viktig.

---

<sup>1</sup> Drange, Ida; Falkum, Eivind; Wathne, Christin Thea: *Styring, ledelse og tillit. Medbestemmelsesbarometeret 2020*

<sup>2</sup> Falkum, Eivind (2020): *Makt og opposisjon i arbeidslivet*. Cappelen Damm Akademisk, 2020.

Dersom rørleggeren i teknisk etat ikke blir rådspurt når kommunen kjøper nye rør, kan innkjøpet fort vise seg å være en tabbe. Og når renholderen kontinuerlig må ta bilder av utført arbeid - og sende disse til sin nærmeste leder, vitner det ikke om tillit. Når læreren stadig må dokumentere og rapportere om elevenes ferdigheter, selv om både eleven og foresatte allerede vet dette, blir det lett mindre tid til å se eleven i klassesituasjonen og bruke rommet for læring. Når permittert og veileder i NAV må rapportere antall jobbsøknader, uavhengig av om søknadene er realistiske, ødelegger det motivasjonen. Fagfolkenes engasjement må ikke kveles med meningsløs rapportering. Når lederne får i oppgave å legge vekt på avvik og rapportering, vil både arbeidsmiljøet, den faglige tryggheten og tilliten minske.

Faglighet og kompetanse må være til stede i alle deler av tjenestene. Vi trenger ledere som kan det fagfeltet de er satt til å lede. Om dette ikke er tilfelle, vil tillitsbasert styring lett erstattes av et ledelsesregime som primært baseres på målbare indikatorer, med medfølgende overdreven rapportering. Behovet for faglighet og tillitsbasert ledelse må få konsekvenser både for lederutdanning og for rekrutteringspolitikken i offentlig sektor.

### **2.3 Tillit mellom politikere, ansatte og innbyggere**

Tillitsmodellen skal bidra til å styrke velferden, og til at innbyggerne i hele landet skal få de tjenestene de har krav på. Det skal fortsatt være folkevalgtes styring som ligger til grunn for offentlig sektors arbeid og prioriteringer, og de folkevalgte skal sette de overordnede målene for hvordan offentlig sektor kan løse samfunnsoppdraget. Innbyggerne skal ha innflytelse på tjenestene, både gjennom det demokratiske systemet og gjennom en god dialog i utformingen av tjenestene.

Trygge ledere og ansatte jobber lettere på tvers, sammen med andre fag og andre sektorer. Trygge ledere jobber bedre med utviklings- og kvalitetsarbeid enn utrygge ledere. Når tjenestene utvikles med eleven, pasienten og brukere som utgangspunkt, vil også de kompliserte oppgavene kunne løses på en bedre måte.

I kommunene er det aller viktigste et åpent og forpliktende samarbeid mellom lokalpolitikere, administrativ ledelse og de ansatte. Det er denne demokratiske modellen, eller den norske modellen, som har gjort Norge og Norden bedre stilt enn andre land hvor tilliten og samarbeidet har magrere kår. En del kommuner har gjennom eksempelvis *Kvalitetskommuneprogrammet* og *Saman om ein betre kommune*, aktivt videreutviklet et slikt samarbeid. De ansatte formidler at motivasjonen og trivselen øker, medbestemmelsen blir reell, sykefraværet reduseres – og ledelsen opplever at de tillitsvalgte er gode lederstøtter. Lokale politikere forteller at beslutningsgrunnlaget deres blir bedre. Oppsummert er resultatet tryggere politikere, ledere og ansatte.<sup>3</sup>

## **Byggesteiner i modellen**

### **2.4 Lokalt partssamarbeid**

Lokalt partssamarbeid skjer mellom tillitsvalgte for de ansatte og representanter for ledelsen, og er et viktig verktøy i tillitsmodellen. Tillitsvalgte må spille en aktiv rolle i styringen av en virksomhet. Det er ulike avtaler og lovverk i offentlig sektor. Det er stor

---

<sup>3</sup> [Evaluering av kvalitetskommuneprogrammet](#)  
[Evaluering av Saman om ein betre kommune](#)  
Sintef-rapporten *Driftsnært trepartssamarbeid*, 2019.



variasjon i hvordan partssamarbeidet praktiseres. Det må derfor legges til rette for god medvirkning og medbestemmelse lokalt i virksomhetene. En forutsetning for godt partsamarbeid er at de tillitsvalgte har tid og mulighet til å forankre sitt arbeid blant medlemmene. Dette krever informasjon tidsnok til å kunne påvirke beslutningene, og ikke bare implementering av vedtak.

Medbestemmelsen skal utøves slik at de politiske myndigheters beslutninger blir gjennomført, samtidig som arbeidstakerne får reell medbestemmelse i forhold som har med arbeidssituasjonen å gjøre. Arbeidet skal organiseres og tilrettelegges slik at man drar nytte av arbeidstakernes kunnskaper.

Mens medbestemmelse utøves kollektivt av de tillitsvalgte, vil medvirkning og løpende faglige vurderinger gjøres av den enkelte ansatte gjennom sitt yrke. Bruk av faglig kompetanse i arbeidet begrenses lett av standardiserte prosesser, standardiserte organisasjonsmodeller og ikke minst av for lite ressurser. For eksempel vil organisasjonsmodeller som splitter de ansatte i utvikler - og driftsenheter, føre til at de som utfører driftsoppgaver blir fratatt muligheten til å utvikle disse videre. Den kompetansen de har utviklet gjennom praksis og tett dialog med brukeren vil da ikke bli brukt til videreutvikling. Dette er en begrensning for den enkelte, men vil også hemme kvalitetsutvikling.

I skolesektoren har man sett flere eksempler på standardiserte digitale programløsninger som styres av interkommunale selskap. Lærerne er ansatt i kommunene, og har ikke medbestemmelse og partssamarbeid i selskap som er eid av mange ulike kommuner. Programmene som benyttes har fått stor innvirkning på lærerens arbeidsforhold, og kan medføre mye ekstraarbeid. Mange lærere føler at slike system er tredd ned over hodene deres, uten mulighet til å påvirke innhold og bruk. De fleste kommuner er for små til å innføre digitale løsninger på egen hånd, men interkommunalt samarbeid må gjennomføres på en måte som sikrer medbestemmelse og involvering.

God bruk av digitale hjelpemidler er viktig for å utvikle offentlig sektor. Det er imidlertid mange eksempler på at digitalisering fører til sentralisering og standardisering. Dermed kan digitalisering svekke medbestemmelsen. Det er en utfordring som begge parter, både arbeidsgivere og arbeidstakere i offentlig sektor, må ta på alvor. Gode digitale løsninger krever at de ansatte er tett involvert når de utvikles, innføres og driftes. Her må fagforeningene og tillitsvalgte ha en sentral rolle. Når Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) utvikler systemer som skal brukes på tvers av hele staten er det ikke nok at de ansatte i DFØ er involvert, det må også være medbestemmelse på de virksomhetene som skal ta systemene for timeregistrering, fakturabehandling osv i bruk. Derfor er det nødvendig med arenaer der medbestemmelse kan sikres på alle nivåer.

Det er viktig å sikre god medvirkning og medbestemmelse lokalt i virksomhetene. Det må settes av tid til medbestemmelse og alle ledere må kurses i lov og avtaleverk. Det er også fornuftig med felles skolering der både tillitsvalgte fra ulike forbund og ledere sammen går gjennom regelverket.

Politiske ledere i stat og kommuner må stille krav til etatsledere for å trygge utviklingen av partssamarbeidet overalt i offentlig sektor. I staten bør tillitsvalgte inn i styringsdialogen

som departementer har med underliggende etater. Det vil sikre at god informasjon som ansatte har om virksomheten når fram til politisk ledelse og slik bidrar til bedre prosesser.

## 2.5 Faste ansatte

Trygge ansatte med et godt faglig fundament er nødvendig for å få til en god tillitsmodell. Derfor er det viktig å ha faste ansatte i hele stillinger til å løse oppgavene. Det er bare når man har en fast tilknytning at man fullt ut vil tørre å ta egne beslutninger og si fra når noe ikke fungerer. Hvis man er redd for å ikke få neste vakt eller neste oppdrag så stiller man ikke så lett kritiske spørsmål eller tar opp ubehagelig saker. Ved stor bruk av deltidsansatte, midlertidige ansatte og konsulenter vil det være vanskelig å styre med tillit, da kontrollstyring lett vil ta overhånd.

Tillitsmodellen hviler på kompetansen til de ansatte. Et godt fagmiljø fordrer ansatte som tør å være kritiske, som forplikter seg til samfunnsoppdraget, som søker kompetanse, etablerer samarbeid og kjenner både lovverk og innbyggernes behov. Også fagforeningene er avhengige av fellesskapet på arbeidsplassen, hvor de ansatte sammen kan jobbe for egne rettigheter og forbedringer av oppgavene. Fellesskapet fragmenteres av deltidsstillinger og midlertidighet.

Det må være en grunnbemanning som reflekterer behovet og som tilrettelegger for at samfunnsoppdraget kan løses. Flere steder ser vi høy andel midlertidige stillinger, stor bruk av deltid, bruk av innleie og private oppdragstakere, lav grunnbemanning, mer stress og mindre tid til arbeidsoppgavene. Dette går utover kvaliteten. Samtidig ser vi at unge ansatte ikke er i stand til å etablere seg og skape en nødvendig forutsigbarhet i hverdagen.<sup>4</sup>

Hyppt bruk av midlertidig ansatte fører til økt ressursbruk til opplæring, rekruttering og utvikling av medarbeidere. Det kan gjøre det vanskeligere å bygge opp egen langsiktig kompetanse. Det vil på sikt gi høyere kostnader, og lavere produktivitet. De midlertidige ansatte blir i mindre grad enn de faste involvert ved forbedringer av prosesser, og etatene går glipp av deres ressurser.

Retten til hele og faste stillinger er dermed ikke bare viktig for den enkelte og dens mulighet til å ha en trygg og forutsigbar inntekt. Det er også en forutsetning for uavhengige fagarbeidere som sikrer kvalitet i oppgavene.

## 2.6 Tjenester i egenregi

En tillitsmodell vil fungere dårlig sammen med privatisering, anbud og konkurranseutsetting.

Det er ikke mulig å ha en tillitsbasert styring av oppgaver som er satt ut til kommersielle private aktører.

Når offentlige virksomheter driver tjenestene i egen regi, er mulighetene for fleksibilitet bedre. Handlingsrommet øker. Slik kunne Viken sette inn ekstra renhold der hvor behovet har vært størst under pandemien. Ansatte på SFO behøver ikke å ergre seg over at de ikke har tilgang til det private renholdsselskapet sitt bøttekott når det blir søl på gulvet. Ansatte

---

<sup>4</sup> [Fafo-prosjekt om deltid](#) (2019)  
[Deltidslista til Fagforbundet](#)

og ledere i hjemmetjenesten i Oslo samarbeider bedre, og målet er å jobbe smartere og bli helt kvitt stoppeklokka i omsorgen.

Privatisering, outsourcing (utkontraktering) og konkurranseutsetting øker koordineringsproblemene på tvers av virksomheter. Dermed svekkes muligheten for helhetlig styring. Dette er negativt fra et samfunnsperspektiv, og for den enkelte bruker. Ofte fører privatisering også til dårligere tjenester for brukerne.<sup>5</sup> Selv om det kontraktfestes hvilke tjenester som skal ytes ved konkurranseutsetting eller outsourcing, så viser det seg ofte at de private virksomhetene kutter i bemanning og andre kostnader for å kunne få overskudd av driften. Etter at renholdet i Forsvaret ble satt ut på anbud opplevde mange at kvaliteten ble redusert, og mange eldre renholdere med lang fartstid mistet etter hvert jobben. De ansatte betalte prisen med dårligere pensjon og langt flere arbeidsoppgaver. Samtidig mistet renholderne tilknytningen til en felles arbeidsplass og kolleger på tvers av forsvaret.

Oppsplitting av driften i offentlige virksomheter fører ofte med seg tungroddede systemer hvor internfakturerer øker. Når virksomheter deles opp i mange mindre enheter eller selskaper som fakturerer hverandre for tjenestene vil dette kunne føre til en forvirrende organisasjonsstruktur med uklare ansvarlinjer. 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 underskog av selskaper gjør at helheten går tapt og dermed øker også faren for korrupsjon og svart økonomi.<sup>6</sup>

Konsulenter er dyr arbeidskraft som bør brukes med varsomhet i offentlig sektor. Utstrakt konsulentbruk kan føre til kunnskapsmonopol, konsulentmonopol og et avhengighetsforhold til konsulenter. Det er problematisk at endringsprosesser i enkelte virksomheter baseres på omorganiseringskonsulenter som har liten kunnskap om virksomheten og som i tillegg i liten grad forholder seg til partssamarbeidet.

Økonomisk har offentlig sektor mye å tjene på å bruke egen kompetanse istedenfor eksterne konsulenttjenester. Ansatte bør i større grad få medansvar for å bidra til å skape en bedre offentlig sektor. Gjennom medbestemmelse og aktiv deltakelse fra ansattes side kan offentlige organisasjoner utvikles innenfra og opp, ikke utenfra og ned.

Når private sykehjem kaller bemanningsplaner for forretningshemmeligheter, kan verken lokale politikere, ansatte eller innbyggere få godt nok innsyn i hvordan konkurranseutsatte sykehjem drives. Istedenfor at sykehjem kan lære av hverandre, blir driftsmetodene hemmeligholdt.<sup>7</sup> I offentlig sektor har det mindre betydning hvorvidt den enkelte enheten sitter igjen med gevinsten av en innovasjon. Tvert imot er mye av hensikten med det offentlige gjør, å gjøre det bedre og enklere for innbyggerne. Det gir insentiver til å dele

---

<sup>5</sup> Sintefrapporten *Arbeidsfaglige perspektiver på tillit i norsk offentlig arbeidsliv* (2020:00463) har en litteraturgjennomgang. Se også eksempler i del 3.

<sup>6</sup> [Transparency Int. Norge](#)

<sup>7</sup> Artikkel i Klassekampen om sykehjem og forretningshemmeligheter: <https://arkiv.klassekampen.no/article/20140407/PLUSS/140409943>

kunnskap og innovasjoner, og fører ofte til langt bedre ressursutnyttelse på samfunnsnivå enn tilfellet er når innovasjoner privatiseres i et «marked».<sup>8</sup>

I barnehagesektoren er det tendens til at driftsmetoder blir holdt internt innad i store konsern, i stedet for at man kan lære av hverandre på tvers av barnehagene.<sup>9</sup>

Det er et tankekors at viktige hensyn bak forvaltningsloven, offentlighetsloven og arkivloven om demokratisk kontroll og rettssikkerhet svekkes når det er private aktører som står for utførelsen av offentlige oppgaver. Både forvaltningsloven, offentlighetsloven og arkivloven gjelder for offentlig virksomhet, og det er uavklart i hvilken grad de private aktørene etter gjeldende rett har adgang til å nekte innsyn i ulike deler av sin virksomhet. Å skulle avklare dette er imidlertid ytterligere en styringskostnad ved å bruke private.

## 2.7 Tillitsbasert ledelse

Tillitsmodellen må være et fundament i all lederutdanning og lederrekruttering i offentlig sektor. Ledere må vite hvordan og hvorfor hovedavtalene og arbeidsmiljøloven forutsetter tett samarbeid med ansatte og tillitsvalgte. Samtidig må lederne også ha kunnskap om det fagfeltet og de tjenestene de skal lede, hvis ikke blir det lett måltall og rapportering som blir det eneste styringsverktøyet. Det må opprettes egne lederprogrammer for offentlig sektor basert på offentlig sektors særpreg, verdigrunnlag og overordnede mål basert på samarbeid og tillit.

Gjennom mange år har Fafo forsket på yringsfrihet i offentlig virksomhet og tallene er nedslående – færre enn før tør å varsle om kritikkverdige forhold, flere enn før opplever gjengjeldelse og færre enn før opplever at varsling nytter eller sier at de vil varsle på nytt i fremtiden. Vi er avhengige av at de ansatte tør å melde ifra om kritikkverdige forhold, og trenger derfor bedre beskyttelse av varslere.

Forvaltningsloven, Offentlighetsloven, Statsansatteloven og Hovedavtalen er eksempler på kjernekunnskap som både ledere og ansatte i for liten grad kjenner til, også etter lengre tid i virksomheten. Mange ledere som rekrutteres til statlig virksomhet har bakgrunn fra private virksomheter, og kjenner lite til kulturen og rammevilkårene i offentlig sektor. Når offentlige virksomheter kjøper lederopplæring til sine medarbeidere bør det stilles krav om at undervisningen og pensum også er tilpasset de regler og styringsmåter som kjennetegner offentlig sektor.

## 2.8 Samarbeid på tvers

Samarbeid på tvers er viktig for å sikre gode løsninger. Dagens styringssystemer legger opp til silotenking, der det blir viktigere å nå egne mål enn at samfunnsoppdraget oppfylles. Det er for eksempel mange offentlige virksomheter som kunne gjort mer i kampen mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Alt for ofte ser vi at Skatteetaten, NAV, politiet, Arbeidstilsynet og kommunene jobber med sine enkeltoppgaver uten å samarbeide godt nok. Dermed mister man muligheten til å se ting i sammenheng. Enkeltsaker som ulike etater ser på som mindre viktige i sin hverdag blir til sammen et samfunnsproblem som ikke tas godt nok tak i. Tilsvarende ser vi innenfor mange andre områder.

---

<sup>8</sup> Se diskusjon om dette i Christine Meyer og Victor Norman «Ikke for å konkurrere» (2019) kapittel 9.

<sup>9</sup> [Fehn Dahle om konkurrerende barnehager \(inn.no\)](https://www.fehn.no/om-konkurrerende-barnehager)

Tillitsmodellen vil gjøre det lettere å samarbeide, samtidig som mulighet for samarbeid både innenfor og utenfor en virksomhet er viktig for å kunne bruke fagligheten til ansatte. Det er behov for bedre samordning av forvaltningsnivåene med åpenhet og innsyn som hovedregel.

Godt samarbeid krever nok ressurser og et overordnet perspektiv på styring. Målstyringssystemene fører til at samarbeid nedprioriteres. Saker som krever samarbeid og store ressurser blir nedprioritert til fordel for enklere saker som fører til raskere måloppnåelse. Dette svekker også evnen til forebyggende arbeid.

Når beslutninger fattes av ledere som verken har personalansvar for de som utfører oppgavene eller deltar i medbestemmelsesarenaer, skaper det både uklare ansvarsforhold og er til hinder for en tillitsbasert styring.

Styringsmetoder som bidrar til smal og sektorvis måloppnåelse for enkeltvirksomheter må endres. Det bør utarbeides fellesopplæring som går på tvers av sektorer, både for å dra nytte av hverandres erfaringer og for å få til gode samhandlingsarenaer for etater som må arbeide sammen. Felles opplæring på tvers av etater vil kunne avklare misforståelser, bedre samhandling og bidra til en mer hensiktsmessig oppgaveløsning.

Fagdepartementene må samarbeide langt bedre på områder der statlige virksomheter og departementer arbeider med de samme sakene. Det må stilles krav til underliggende etater om å utarbeide bedre samarbeidsordninger. Det er viktig at samarbeid i det daglige kan gjøres på lavest mulig nivå, og at det ikke kun blir ledermøter og samarbeidsavtaler uten tilstrekkelig konkret oppfølging blant de ansatte på hver enkelt arbeidsplass. Skal dette lykkes må det gis tilstrekkelige ressurser til samarbeid, slik at det ikke nedprioriteres i dag-til-dag arbeidet.

Det er satt i gang samarbeidsprosjekter mellom Skatteetaten, Arbeidstilsynet, NAV og politiet. Gjennom a-krimsentrene har man fått bedre samarbeid på noen områder, men det er langt igjen for å fjerne silostyringen som etater under ulike departementer opplever.

Skole, barnevern, helsevesenet og andre offentlige instanser har også stort potensiale for å bedre samarbeidet. Barn og ungdom i ulike faser har behov for at offentlige virksomheter samordner seg og jobber bedre på tvers.

## **2.9 Styring og kontroll**

Offentlig sektor skal fortsatt styres og kontrolleres, men detaljstyring og individuell målstyring må fjernes. I stedet for systemer som kontrollerer enkeltansatte og deres produktivitet, ønskes kontroll på om samfunnsoppdraget blir løst på en god måte. Derfor skal det fortsatt rapporteres på sentrale områder. I dag ser vi imidlertid at det alt for ofte rapporteres på en lang rekke detaljer, ofte pålagt av forskjellige styringsnivåer. Det ender med at det som måles blir det viktige, i stedet for at det viktige måles. De økonomiske styrings-, finansierings-, regnskaps- og organisasjonsmodellene må endres dersom de er i strid med målet om tillitsbasert styring offentlig sektor.

Offentlig sektor skal være underlagt politisk styring.

Erfaringene med mål- og resultatstyring er at målene ikke gjenspeiler kompleksiteten i samfunnsoppdraget til offentlig sektor, at det måler kvantitet i stedet for kvalitet, at det fører til unødvendig byråkrati og rapportering og at det er for detaljert. Systemet var utformet som et styringsverktøy mellom departementene og virksomhetene, men har mange steder blitt videreført helt ned til individnivå slik at de ansatte måles på hvor mange saker de løser pr uke. Ledernes oppgaver har endret seg fra å legge til rette for at de ansatte skal kunne gjøre en best mulig jobb, til å sjekke om de har nådd sine individuelle eller gruppas produktivitetsmål. Mål- og resultatstyring legger i stor grad føringer på hvordan oppgavene utføres og organiseres og går dermed utover både faglighet og medbestemmelse.

Målene i tildelingsbrevene fastsettes av departementene etter dialog med virksomhetene (styringsdialogen). Tillitsvalgte er i liten eller ingen grad involvert i utformingen av målene på politisk- eller virksomhetsnivå.

I noen etater har antall mål fra departementsnivå blitt redusert uten at dette har ført til merkbar endring for de ansatte eller tillitsvalgte. Dette skyldes at virksomhetene har innført det samme styringssystemet internt i egen organisasjon med større detaljeringsnivå. For å lykkes med å innføre et styringssystem som baserer seg på økt faglighet og medbestemmelse, vil det derfor ikke være tilstrekkelig å endre på de overordnede målene fra departementsnivå

Det er nødvendig å gjennomgå mål- og resultatstyringssystemet, tildelingsbrev, økonomireglement i staten, men også de virksomhetsinterne mål- og resultatstyringssystemer.

Både stat og kommune opplever at sentraliseringen øker, noe som gjør at det er blitt stor avstand mellom de ansatte og beslutningsnivå. Dette gjelder f.eks. omorganiseringen fra regionale enheter til nasjonale divisjoner hvor ledelsen sitter i en by, mens de ansatte er spredt over hele landet. Også utviklingen av felles standardiserte støttefunksjoner på direktoratsnivå påvirker arbeidsforholdene lokalt, uten at de ansatte kan bidra til at løsningene er tilpasset lokale behov.

I tillegg er organiseringen av oppgavene etter bestiller-utførermodellen (BUM) blitt innført uten reell påvirkning fra de ansatte og deres representanter. Modellen er utviklet for kommersielle aktører og konkurranse, og har ført til at oppgaver som før ble løst gjennom samarbeid, nå er blitt splittet opp og byråkratisert. Ansatte som før kunne bruke sin kompetanse utviklet gjennom praktisk utføring av oppgaver til videreutvikling av tjenestene er nå blitt rene utførerenheter som skal levere i henhold til bestilling og kvantitative mål. De er dermed blitt fratatt muligheten til å bidra med et helhetlig perspektiv på utvikling av tjenestene.

## **2.10 Kultur for læring**

I all tjenesteutøvelse vil det bli begått feil. I en tillitsmodell er målet å lære av disse feilene, og ikke plassere skyld hos den enkelte ansatte. En tillitsmodell henger derfor sammen med kontinuerlig utviklingsarbeid. For å få til dette, må det settes av tid til faglige diskusjoner og til dialog med innbyggere og brukere. De ansatte må også ha mulighet til å utøve kritikk uten frykt for represalier. Det må skapes en kultur hvor de ansatte oppmuntres til

feilrapportering slik at man kan ta tak i problemet og finne gode løsningen for å unngå tilsvarende feil i framtiden.

Tillit er en forutsetning for engasjerte ansatte, som kan drive frem utvikling i offentlig sektor.

De ansatte må gis tillit og mulighet til å evaluere og justere arbeidet selv, uten å bli detaljstyrt. Målene for en virksomhet skal være politisk bestemt, men ansattes «medeierforhold» til målene er avgjørende for at man skal oppnå den ønskede utviklingen.

## 3. Eksempler fra offentlig sektor

I dette kapitlet ser vi på noen områder i offentlig sektor der en tillitsreform vil gjøre tjenestene bedre. Dette er et lite utvalg for å vise de ulike utfordringene man har i forskjellige deler av statlig og kommunal sektor.

### 3.1 Spesialisthelsetjenesten

For å lykkes med en tillitsmodell i spesialisthelsetjenesten, må flere forhold endres og styrkes. Helseforetakene bruker i dag mye ressurser på rapportering. Tillitsvalgtapperet melder inn at psykologspesialister må bruke mye av tiden sin på å skrive rapporter og vedtak. Det vil da bli mindre tid i klinikken og til tverrfaglig samarbeid. Konsekvensen er at de yrkesgruppene som jobber tettest på pasienten har lite kontakt med behandlende psykolog. Dette svekker både det tverrfaglige miljøet og fagligheten. Tidsbruken på administrative rutiner har økt betraktelig de siste årene.<sup>10</sup>

Finansieringsmodellen i spesialisthelsetjenesten kalles innsatsstyrt finansiering. Kort oppsummert betyr dette at sykehusene utover en basisbevilgning, blir finansiert på grunnlag av aktiviteten de utfører. Det er laget ca. 900 grupper av behandlinger (Diagnose-relaterte grupper), som hver forventes å kreve en viss mengde ressurser.

Kravet til rapportering koblet med innsatsstyrt finansiering er problematisk. Et område hvor dette er særlig tydelig er innenfor psykisk helsevern og rusbehandling. Det kan medføre at

- Å gjennomføre og rapportere de definerte aktivitetene i behandlingsforløpet blir viktigere enn om pasienten blir bedre.
- Å levere flest mulig behandlinger blir viktigere enn å levere best mulig behandling.
- Man leverer samme behandling til pasienter med ulike behov

Når belønningssystemet er basert på standardiserte satser, øker risikoen for at ansatte presses til å prioritere mål og oppgaver som gir inntjening framfor dem som faglig sett ville vært best. Det som ikke så lett kan måles, men som er kjernen i det sosialfaglige og sosialpedagogiske arbeidet, blir dermed ikke prioritert. Det kan handle om områder som pasientens økonomi, fattigdom, gjeld, ensomhet, husvære, relasjoner, nettverk, familie, aktivitet, omsorg og tilhørighet,

Det fører også til frustrasjon blant de ansatte. Men ikke minst rammer det pasientene.

En tillitsreform innenfor spesialisthelsetjenesten må dermed bety ikke lenger å tillate at det først og fremst er økonomiske hensyn som styrer helseforetakenes prioriteringer. For å få

---

<sup>10</sup> [Helseforetakenes bruk av legerressurser](#) (Riksrevisjonen 2019)

[Når tiden telles – sykehuslegers tidsbruk og arbeidsoppgaver](#) (Legeforeningen 2001)

[Utvikling i andel administrativt personale i norske helseforetak](#) (UiO 2020)



til dette må vi gi makta tilbake til fagfolkene og ha tillit til deres faglige vurderinger, samt legge om finansieringssystemet.

Det er også en utfordring i foretakene at lederprogrammet inneholder lite om partssamarbeid. Det hevdes fra direktørhold at dette er viktig, men likevel er erfaringen at det er veldig varierende. Det er også en utfordring at tillitsvalgte ikke får nok tid og mulighet for å utvikle seg i - og utøve vervet som tillitsvalgt. Et bra sted å starte for å styrke dette, er en grundig opplæring av partene i IA - avtalen. Et nyttig hjelpemiddel for å få på plass et godt partssamarbeid er å gå grundig inn i medarbeiderundersøkelsen «Forbedring». Denne svarer alle ansatte på, og gir mye informasjon om status når det gjelder tillit, samarbeid og medbestemmelse.

I en tillitsmodell er det sentralt å se på tilliten i og mellom alle yrkesgruppene. Det er stor grad av arbeidsbelastning på enkelte yrkesgrupper, i tillegg er det en mangel på helsepersonell generelt. Helsefagarbeidere, helsesekretærer og sosionomer er eksempler på yrkesgrupper som ikke alltid får utnyttet hele sin yrkesfaglige kompetanse i spesialisthelsetjenesten. Det er imidlertid avgjørende med *intern tillit* både fra ledelse og andre yrkesgrupper dersom de skal få brukt den kompetansen de faktisk har. Man må tørre å åpne de tette skottene mellom de ulike yrkesgruppene og vise tillit seg imellom.

Stortinget har vedtatt at det skal være stedlig ledelse ved landets sykehus. Siden helseforetaksreformen ble vedtatt har vi sett en stadig mer sentralisering ved sykehusene, dette gjelder sentralisering av ledelse og funksjoner. Dette har ført til stadig mer misnøye og mindre tillit til beslutningene som blir tatt ved sykehusene. Selv om det i 2016 ble fattet vedtak i Stortinget om stedlig ledelse, er det fortsatt mange helseforetak som ikke har innført ordningen.<sup>11</sup>

### **3.2 Tekniske tjenester i kommunene**

Ansatte i de kommunale tekniske tjenestene ønsker å bli sett på som en ressurs, ikke som en utgiftspost. Renholdere har reagert på at offentlig sektor har ønsket å «kvitte» seg med deres yrkesgruppe. «Vi følte vi var for dyre», uttaler renholderen Mona i Forlaget Manifest sin pamflett *Selvgjort er velgjort* (2021).

Det er de tekniske tjenestene som har vært mest utsatt for konkurranseutsetting de siste 30 årene. Men vi har i senere tid heldigvis sett en utflating, og flere tjenester tas nå tilbake til kommunal regi.

Manifest sin pamflett viser i et av flere eksempler til Tromsø kommune hvor en fjerdedel av renholdet skulle konkurranseutsettes. Etter valget i 2015 kansellerte det rødgrønne byrådet kontrakten med ISS, og alt renholdet forble i kommunens regi. De ansatte opplever seg anerkjent og sett, de blir vist tillit, de får nå mer ansvar og mulighet for kompetanseutvikling. De kan også få spesialisere seg på oppgavene sine, og blir anerkjent for sin rolle av de andre fagmiljøene i kommunen. Sykefraværet har gått ned med femti prosent siden 2014. Dette viser at tillit lønner seg.

Et annet eksempel er Kragerø kommune som etter at de i 2016 tok tjenesten tilbake i kommunal regi, så har de ansatte fått bedre lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår. De har også

---

<sup>11</sup> <https://www.dagensmedisin.no/artikler/2019/04/09/star-fast-ved-regel-om-stedlig-ledelse/>

fått mer ansvar, fleksibilitet og medbestemmelse, og innhenting av husholdningsavfall har blitt mer innovativ og teknologisk avansert. I tillegg har renovasjonsgebyret for kommunens innbyggere blitt lavere (Selvgjort er velgjort, 2021).

T-banen i Oslo ble i 2018 kåret til verdens tredje mest effektive metrosystem. Veien dit har vært lang. I 2006 ville FrPs samferdselsbyråd dele Oslo Sporveier opp i 20 ulike selskaper. I 2011/2012 ble oppsplittingen stoppet, bestiller-/utførermodellen i selskapet avviklet, og virksomheten ble samlet i ett selskap. Ved å involvere de tillitsvalgte og ansatte, og styre på grunnlag av fagfolks kunnskap om hvordan virksomheten fungerer i praksis, har t-banen i Oslo blitt mye mer effektiv.

Koronakrisen har demonstrert viktigheten av å ha grunnleggende samfunnskritiske tjenester i egen regi. Fagområder som renhold, renovasjon, vann og avløp og kollektivtransport, er nå definert som kritiske samfunnsfunksjoner. Hvordan vi organiserer disse tjenestene har stor betydning for både samfunnssikkerhet og beredskap. Koronakrisen har vist at det gjør oss sårbare å være avhengig av private leverandører utenfra. Risikoen for private konkurser har gjort at kommuner fylkeskommuner og helseforetak som benytter anbud på tekniske tjenester er satt i en sårbar situasjon.

Under en krise gir tjenesteproduksjon i egen regi økt fleksibilitet og bedre beredskap. Under koronakrisen har renholdspersonell blitt omdisponert fra barnehage og skole til helseinstitusjoner, hvor behovet for renhold i denne situasjonen har vært ekstra prekært. Samtidig har renholdernes fagkompetanse, og kontinuerlig oppdatering av denne, vel aldri vært mer avgjørende.

Krisen har også vist viktigheten av å se de tekniske tjenestene som en ofte kritisk del av helheten. Vaskerier har for eksempel en nøkkelfunksjon for at sykehusene skal fungere. På Haukeland sykehus viste det seg gull verdt å ha egne vaskerier. Med nye krav til smittevern kunne de ansatte hive seg rundt over natten. Ved å splitte opp og sette ut tjenester på anbud er det nettopp helheten som taper.

### **3.3 Offentlig administrasjon/IKT-området**

IKT-infrastruktur er det som muliggjør flyt av elektronisk informasjon og steder hvor denne informasjonen lagres, for eksempel servere, wifi-nettverk, kabler og lignende. Slike komponenter bør driftes av IKT-ansatte i egen regi.

Offentlig sektor lagrer i stor grad data i skytjenester fra globale private bedrifter. Dette medfører betydelig sikkerhetsrisiko og mangel på demokratisk kontroll over innbyggernes data. Landets innbyggere må kunne ha tillit til at den informasjonen offentlig sektor samler inn om seg, deres helse, familie og økonomi, blir brukt til det de er ment til og ikke andre formål. De må også kunne ha tillit til at deres personvern er ivaretatt og at det er offentlig sektor selv som har kontroll over informasjonen og ikke er avhengige av private virksomheter. Det har ikke offentlig sektor i dag. Norge må også ha kontroll på data som påvirker beredskapsevnen. For å beholde demokratisk kontroll over data bør Norge utvikle en egen offentlig eid og driftet skytjeneste for lagring av det offentliges datagrunnlag.

Det er grunn til å frykte manglende kontroll med sensitive personopplysninger dersom IKT-infrastrukturen settes ut til private aktører. Det offentlige forvalter opplysninger om innbyggerne som i mange tilfeller er samlet inn som en del av myndighetsutøvelsen, og en

forsvarlig lagring og forvaltning av disse opplysningene er avgjørende for innbyggernes tillit til myndighetene. Det offentlige forvalter også informasjon om viktige samfunnsfunksjoner som vann- og elektrisitetsforsyning, militære opplysninger og annet.

IKT-infrastruktur driftet av det offentlige sikrer et stort IKT-kompetansemiljø i offentlig sektor. Dette vil medføre strategiske fordeler, både med hensyn til utvikling av løsninger tilpasset egne behov, innovasjon og andre fordeler knyttet til utviklingen av en rikholdig IKT-sektor. Dette vil også bidra til offensiv næringsutvikling på IKT-området rent generelt.

Et eksempel på problemer ved konkurranseutsetting av IKT-infrastruktur er Helse Sør-Øst-skandalen. Helseforetaket prøvde å sette ut både utvikling, endring og drift av hele IKT-infrastrukturen til et stort, utenlandsk IT-selskap, noe som ville gitt selskapet tilgang til personopplysninger.<sup>12</sup> Mangelfull styring av tilgang til pasientopplysninger i helsesektoren har blitt påpekt en rekke ganger. Datatilsynet påpekte mangler i 2008, Riksrevisjonen likeså i 2013. Disse bekymringene ble også uttalt av Utvalget om digitale sårbarheter i 2015. Dersom IKT-infrastrukturen blir drevet i egenregi, vil dette i betydelig grad bedre kontrollen med tilgangen til sensitive helseopplysninger.

Et annet eksempel er Forsvarets datavirksomhet. Forsvarsdepartementet er for tiden i forhandlinger om en avtale med en privat leverandør om å drifte, vedlikeholde og utvikle hoveddelen av forsvarssektorens IKT-systemer. Programmet omfatter også høygraderte plattformer og informasjon. Det legges opp til at over 600 årsverk skal overdras fra forsvarssektoren til en privat aktør. Vi er bekymret for at forsvarssektoren vil miste kontrollen over sine egne data og det personellet som drifter og vedlikeholder IKT-systemene. Den planlagte virksomhetsoverdragelsen er så omfattende at forsvarssektoren vil sitte igjen med svært lite IKT-kompetanse. Det vil gjøre det vanskelig å kontrollere kvaliteten på de tjenestene som blir levert.

Med en økende digital standardisering i helsetjenesten øker også tilgangen til store mengder sensitive opplysninger. Flere store prosjekter innen e-helse, som prosjektet «Én innbygger – én journal», nødvendiggjør en skjerpet bevissthet når det gjelder sikring av pasientopplysninger. Konsekvensene av at sensitiv informasjon om pasienter lekker ut er store. Helsetjenesten er avhengig av tillit i befolkningen. Etterkontroll fra Datatilsynet og logger som sporer aktivitet på serverne kan være nyttig, men de er uten effekt dersom pasientopplysningene allerede er på avveie. Det sentrale er å forhindre at datainnbrudd finner sted.

IKT-infrastruktur i helsevesenet bør omfattes av sikkerhetslovens regler om håndtering av samfunnskritisk informasjon. Dette innebærer at regler om sikkerhetsklarering bør følges når tilganger til sensitive helseopplysninger gis. Lovgivningen som gjelder sensitive helseopplysninger er dessuten langt strengere i andre land som vi kan sammenligne oss med. I Tyskland har de nylig vedtatt nye bestemmelser i IKT-sikkerhetsloven (IT-Sicherheitsgesetz), som i betydelig grad skjerper kravene til helsevesenets behandling av sensitive helseopplysninger.

---

<sup>12</sup> [Datatilsynet etter IKT-skandalen i Helse Sør-Øst: - Vi ønsket å se risikovurderingen for prosjektet. Det hadde de ikke. - Fagbladet.no](#)

Det er av stor verdi at IKT-ansatte har samme arbeidsgiver og tillitsbasert kan samarbeide på tvers i virksomhetene. Dette vil sannsynligvis medføre mindre frustrasjon for de ansatte i arbeidshverdagen.

Helse Vest RHF har valgt å drive IKT-infrastruktur i egen regi. Både en rapport fra konsulentselskapet Gartner og helseregionens egne tall, viser mindre kostnader til IKT enn de øvrige helseregionene. Drift i egenregi framstår derfor som svært kostnadseffektivt, i tillegg til de andre nevnte gevinster.

De beste grunner taler derfor for at IKT-infrastruktur beholdes i egen regi. Sentralt står kontroll med tilgang til opplysninger, tilliten til offentlige tjenester, behovet for IKT-kompetanse internt i det offentlige samt effektivitetsgevinster.

### **3.4 Tillitsreform Universiteter og høyskoler**

Universiteter og høyskoler er forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Universitetene og høyskolene er ment å ha høy grad av autonomi. Styringen skal foregå på fagenes premisser. De har egne styrer med representanter for ansatte og studenter. Øverste leder, rektor, har tradisjonelt vært valgt av og blant de ansatte.

Det er en stor motsetning mellom idealet om autonomi og realiteten med sentralisert overstyring. Særlig de vitenskapelige ansatte jobber i en hverdag som preges av konkurranse og resultatbasert finansiering. Men også politisk press for sammenslåinger, krav fra direktorater og sentraliserte digitale løsninger fører til stort behov for ny og tillitsbasert styring med økt faglighet og medbestemmelse som mål.

Grovt sagt består finansieringssystemet av en todelt bevilgning fra Kunnskapsdepartementet, hvor om lag 70% er basisbevilgning og om lag 30% er resultatbasert. Omtrent 10% av sektorens samlede budsjett kommer fra andre eksterne kilder, som Forskningsrådet, europeiske forskningsprogram, regionale forskningsfond osv. Den resultatbaserte delen regulerer budsjettet ut fra antall studiepoeng som gjennomføres på normert tid, publiserte forskningsartikler, doktorgradsstipendiater, utvekslingsstudenter og volumet på eksterne midler.

Mål- og resultatfinansieringen hadde ved innføringen som premiss av det kun skulle etableres som et system mellom departement og virksomhet, men siden dette er et insentivsystem med måleindikatorer som kan individualiseres, har det blitt videreført internt på virksomhetene og i en del tilfeller brukt som argument for lønnsfastsetting for enkeltansatte.

Både ledere og ansatte erfarer at finansieringssystemet påvirker aktiviteten i retning av kvantitet fremfor kvalitet. Den enkelte forsker publiserer det som gir økonomisk uttelling fremfor det som er av faglig interesse. Også etableringen av forskningsprosjekter og studietilbud styres ut ifra hvor det er penger å hente, fremfor det fagmiljøet selv mener er av faglig interesse.

Målet om flere utvekslingsstudenter fører til at det opprettes avtaler med utenlandske institusjoner som har dårlig kvalitet og som følges opp for dårlig. Dette går på bekostning av kvaliteten på studentenes utdanning, og mange må «begynne på nytt» når de kommer

tilbake etter utenlandsopphold fordi studietilbudet i utlandet har vært for dårlig eller for lite relevant.

I en tillitsmodell må resultatindikatorer i finansieringssystemet avvikles og erstattes med basisfinansiering. Dette må også gjelde systemer som er etablert internt på virksomhetene ved at individualiserte mål- og resultatstyringssystemer avvikles. De tillitsvalgte må delta i styringsdialogen med departementet.

### **3.5 Sentralisering og direktorater**

Under Kunnskapsdepartementet ligger flere direktorater som både utfører og pålegger universiteter og høyskoler oppgaver som griper inn i undervisning, forskning og administrasjon. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) utøver myndighet gjennom bl.a. akkreditering og deltakelse i utformingen av undervisningsplaner. Direktoratet for internasjonalsisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (DIKU) forvalter insentivordninger som skal fremme kvalitet i universitet, høyskoler og fagskoler. Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (UNIT) utfører bl.a. digitale oppgaver på vegne av virksomhetene, etter regler fastsatt av departementet.

Direktoratene har ansvar for myndighetsutøvelse, policyutvikling og tjenesteyting. Rollefordelingen mellom de ulike forvaltningsorganene er dermed uklare og mange beslutninger som burde vært fattet på arbeidsplassene lokalt, i nær dialog med ansatte og tillitsvalgte, blir fattet på et overordnet nasjonalt nivå. Problemstillingene er kjente, og et nytt direktorat og et såkalt tjenesteleveranseorgan er under etablering for å samle noen av oppgavene. Antall enheter mellom departement og virksomheter blir likevel ikke redusert, og det er ingen plan for å overføre oppgaver og ansvar ned til de underliggende virksomhetene. Dermed endres ikke situasjonen ved at nasjonale regelverk og standardiserte løsninger innskrenker det lokale handlingsrommet. Både utvikling av utdanningstilbud og digitale verktøy foregår med til dels svært lite påvirkningsmulighet for de som jobber med utdanning og forskning. Universiteter og høyskoler skal i henhold til loven ha en høy grad av autonomi, men detaljstyres i realiteten av direktoratene.

### **3.6 Tillitsreform i NAV**

NAV er en særdeles sentral del av velferdsstaten. NAV består av den statlige Arbeids- og velferdsetaten og de kommunale sosiale tjenestene. Arbeids- og velferdsetaten forvalter mer enn en tredel av statsbudsjettet gjennom ordninger som dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sjukepenger, pensjon, barnetrygd og kontantstøtte. Videre har NAV ansvar for gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken, og skal hjelpe borgerne med å skaffe og beholde arbeid. I tillegg til dette forvalter NAV økonomisk stønad, kvalifiseringsprogram og råd og veiledning etter sosialtjenesteloven. NAV har ca. 19 000 medarbeidere, herav ca. 14 000 i Arbeids- og velferdsetaten og ca. 5 000 i kommunene.

Ansatte i NAV Kontaktsenter svarer på telefon og skriftlige henvendelser fra innbyggerne. Deres telefontid styres fra en nasjonal «trafikkstasjon» og tiden de er pålogget måles på minuttet. De ansatte har liten grad av autonomi.

NAV Arbeids- og ytelses, som blant annet fatter vedtak om dagpenger, styres som en vedtaksfabrikk. De ansatte måles på antall vedtak som fattes per dag. Hovedfokuset er på antall vedtak og ikke på kvaliteten på vedtakene.

Veilederne på NAV-kontorene har større grad av frihet i utøvelsen av jobben. Styringen av arbeidsmarkedstiltak er imidlertid et eksempel på mer detaljert styring hvor rammene for de ulike tiltakene ligger fast og den enkelte veileder har mindre muligheter til å velge det tiltaket som er best egnet for den enkelte brukeren.

En tillitsreform må kritisk gjennomgå målstyringsregimet i NAV. Dagens praksis kan medføre at fokus flyttes bort fra den enkelte brukers reelle behov og over på rapporteringstall. Indikatorene for mål- og resultatoppnåelse kan bli basert på omfanget av igangsatte tiltak, framfor å rapportere på om man faktisk har lyktes med å hjelpe brukerne til en bedret livssituasjon og større grad av selvhjulpenhet.

HR-ideologien har også gjort sitt inntog i NAV. Der personal- og organisasjonsavdelingen tidligere var et serviceorgan for ansatte og ledere, sees HR i dag på som ledelsens verktøy. Arbeidssituasjonen blir et anliggende mellom den enkelte ansatte og nærmeste leder. Medbestemmelsen svekkes både gjennom individualisering og ved at det har blitt færre arenaer for medbestemmelse. Det er også en utfordring å samordne medbestemmelseskanalene i statlig og kommunal linje. Styrking av medbestemmelsen på alle nivå i organisasjonen vil derfor stå sentralt i en tillitsreform.

NAV har også bygget ned fagmiljøene i Arbeids- og velferdsdirektoratet, blant annet på grunn av flate ostehøvelkutt i statlig sektor de siste 8 årene. Dette er en av grunnene til at NAV ikke klarte å fange opp feil lovanvendelse på EØS-området. Granskingsrapporten, «Blindsonen», konkluderte at *«mangel på kompetanse, kapasitet, kommunikasjon og kritisk tenkning synes å ha preget det praktiske gjennomføringsarbeidet med trygdeforordningene i etaten.* Disse tingene henger sammen, men særlig mangelen på rett kompetanse og kritisk tenkning må adresseres i en tillitsreform.

NAV fremstår for brukerne som et stort og uoversiktlig system. Komplisert regelverk og informasjon på nav.no som er vanskelig å forstå, skaper tvil og usikkerhet hos innbyggerne. Mange har behov for hjelp og bekreftelse både når det gjelder å forstå hva du har rett til, hva du skal gjøre eller status i sak. Mange føler seg mistenkeliggjort i møte med NAV og systemet i seg selv er egnet til å påføre syke mennesker ekstra stress og fattigdomsutfordringer.

De lokale NAV-kontorene må få den myndighet og tillit de trenger for å utøve sitt mandat innenfor både statlige og kommunale tjenester. Flere faglige beslutninger må fattes i NAVs førstelinje.

En tillitsreform i NAV må baseres på økt tillit til innbyggerne og til de ansatte og må omfatte endringer i både politisk og intern styring og organisering

### **3.7 Tillitsreform innenfor barnevernet**

Paradoksalt nok er det den delen av velferdsstaten som leverer tjenester til de aller mest utsatte at markedsstyring og anbuds konkurranse er kommet lengst, nemlig innenfor barnevernet. Et fåtall store, kommersielle, multinasjonale firma leverer en stadig større andel av institusjonsplassene. Dette går på bekostning både av det offentliges egne institusjonsplasser og plassene som leveres av ideelle organisasjoner. Flere av disse selskapene er basert i skatteparadis.

Det er særlig krevende å fastsette, måle og kontrollere kvalitet i barnevernstjenestene. Å fordele utføringen av disse tjenestene gjennom anbud er dermed forbundet med stor risiko. Mens de kommersielle tjenesteleverandørene har inntjening som uttrykt målsetning, har de offentlige leverandørene kvalitet og borgernes behov og rettsikkerhet som utgangspunkt. Utviklingen av kvalitativt gode tjenester forutsetter løpende kompetanse- og fagutvikling. Dette er vanskelig få til i et konkurranseutsatt system hvor faglighet og arbeidsmetoder blir forretningshemmeligheter.

Samtidig er det kommunale barnevernet underfinansiert og overbelastet. Økte oppgaver, flere barn som trenger hjelp, ambisjoner om et barnevern på barns premisser og barnevernsloven som rettighetslov, gir behov for betydelig økte bevilgninger. Vi ser videre at hver saksbehandler har alt for mange saker, og at turnover og sykefraværet i tjenesten er høy. Dette begrenser muligheten for faglig refleksjon, diskusjon og kvalitetsutvikling.

En tillitsreform innenfor barnevernet må derfor bety at de ressursene som i dag brukes på å holde markedsbarnevernet i gang, inkludert de som forsvinner som profitt til de kommersielle selskapene, i stedet brukes til oppbemanning og kompetanseoppbygging, både i kommunalt barnevern og i institusjonene.

### **3.8 Tillit i skolen - den norske modellen**

Fellesskolen er under press. De siste to tiår har detaljstyring, målstyring og økt kontroll av de ansattes arbeid svekket kvaliteten i skoleverket. Arbeiderbevegelsen har vært både arkitekt og byggherre for fellesskolen, som nå er hardt presset.

En tillitsreform i skolesektoren er avgjørende for at denne utviklingen skal snu. De ansatte må inkluderes og ha arbeidsvilkår som både motiverer og engasjerer.

Detaljstyring, kontroll og unødvendig rapportering må avvikles. Dagens målstyring, kombinert med økt standardisering av arbeidet i skolen, øker stresset i arbeidssituasjonen og er på kollisjonskurs med skolens samfunnsoppdrag. I dette ligger også at finansieringen av fellesskolen må være en grunnfinansiering og ikke stykkprisfinansiering. Stykkprisfinansiering bidrar til konkurranse, og kan gjøre at lokalmiljøets nærscole ikke får god nok finansiering for å skape den gode fellesskolen.

Statens styringsverktøy favner for snevert i forhold til helheten i skolens oppdrag. Både elever og ansatte står overfor et enormt krysspress, som skaper et utfordrende landskap å manøvrere seg i. Krysspresset stjeler tid og flytter fokus bort fra undervisningen og elevene, over til skjema og rapportering av kunnskap som kan måles. For å lykkes er det en absolutt forutsetning at de ansatte får tillit til å utføre den jobben de er satt til å gjøre.

Fellesskolen må styres etter demokratiske prinsipper. Det forutsetter åpen dialog og at de ansatte blir hørt slik at det gir mening å være engasjert og ytre seg. Det må være et uttalt ønske at de ansatte får eierskap til arbeidet. De tillitsvalgte er viktige som bindeledd, og er nøkkelpersoner i dialogen mellom arbeidsfellesskapet og ledelsen. En avgjørende forutsetning er at dialogen finner sted på et tidspunkt som gjør at organisasjonene får delta med reelle drøftingene og før beslutningene finner sted. På medbestemmelsesmøter etter Hovedavtalen skal vi fremtre som likeverdige parter. Vi erfarer alt for ofte at fullmakter blir delegert til et administrativt nivå, og at avgjørelser dermed er tatt før det kommer på drøftingsbordet.



Det forventes at de ansatte skal bli hørt og få en reell stemme i sin egen arbeidshverdag. For å oppnå dette, må det vises tillit til de ansattes kompetanse, kunnskap og erfaring i arbeidet med elevene. Gode fellesordninger med samfunnsmandatet høyt hevet er viktigere enn målstyring på kompetansemål.

Det kan ofte lønne seg for kommuner og fylkeskommuner å gå sammen om innkjøp av for eksempel datasystemer, som det skoleadministrative støttesystemet Visma inSchool. Mandatet for utvikling av datasystem ligger i interkommunale selskap. På dette nivået mangler imidlertid medbestemmelse og partssamarbeid. Visma inSchool er en stor investering, som de ansatte ikke har hatt medvirkning på å utvikle før det ble tatt i bruk. Resultatet er et system som stjeler tid i arbeidet og ikke gir gode løsninger. Gjennom å overstyrer lærerne og de tillitsvalgte taper hele skolen.

Små forskjeller og godt samarbeid mellom ansatte, ledelse og politikere gir de beste mulighetene til å utvikle den offentlige skolen.

### **3.9 Sentralisering og medbestemmelse i Forsvaret**

Innen forsvaret har vi sett at oppsplitting og pulverisering av ansvar og myndighet fører til utfordringer for medbestemmelsen. I forsvarssektoren gjelder dette spesielt opprettelsen av Forsvarsbygg (FB) og Forsvarsmateriell (FMA). Det er Forsvarsmateriell som står for anskaffelsene av nytt materiell til hele sektoren. Dette innebærer at avgjørelser som tas av FMA kan ha svært stor betydning for ansatte i Forsvaret. Dette er problematisk ettersom tillitsvalgte i Forsvaret ikke har partsrettigheter i Forsvarsmateriell, og tillitsvalgte i Forsvarsmateriell har verken kompetanse eller rett til å ivareta forsvarsansattes interesser og rettigheter.

Utredninger og valg av teknologi som påvirker en eller flere etater gjøres av andre enn de utredningen eller teknologien treffer, uten at de ansattes representanter for de etatene som blir truffet nødvendigvis blir tatt med i arbeidet. Et eksempel på dette fra forsvarssektoren er MAST (Militær anvendelse av skytjenester) som ligger under Forsvarsmateriell. På nettsidene til MAST-programmet står det:

«Forsvarsmateriell har samlet en rekke investeringsprosjekter som hører sammen i et program som vi kaller MAST. Men det er ikke utelukkende investeringsprosjekter MAST skal samkjøre. MAST ser også på hvordan man jobber og søker å forbedre dette i alle ledd, til det beste for sektoren. Derfor er MAST et virksomhetsprogram. Omfanget inkluderer IKT-plattformer for alle relevante formål i Forsvaret, inkludert kommando og kontroll, forvaltning, logistikk, kontorstøtte, samhandling og digitalisering.»

Løsningene som blir valgt av MAST-programmet vil få store konsekvenser for hele forsvarssektoren og muligens andre deler av offentlig forvaltning, og det er ikke avklart hvordan medbestemmelsen skal ivaretas i dette løpet.

Et annet område som kompliserer medbestemmelse er «Integrert Strategisk Ledelse» (ISL) – hvor utredninger bestilles av Forsvarssjefen eller Forsvarsstaben og foretas av departementet. Informasjon om utredningene blir gitt til arbeidstakerorganisasjonene, men medbestemmelsen uteblir.



### 3.10 Målforskyving i Forsvaret

Ordning for militært tilsatte (OMT) ble innført for å erstatte den gjeldende befalsordningen og ordning for vervede. Hensikten var å legge grunnlaget for en balansert personellstruktur som styrker Forsvarets operative evne. «Ordningen vil legge grunnlaget for en dreining i personellstrukturen til færre offiserer og flere grenaderer, konstabler (sjøforsvaret) og befal.»

Underveis i arbeidet kom det en "føring" om at det skulle være en fordeling mellom spesialister og offiserer på 70/30. Dette har resultert i at sivile stillinger ble omdefinert til militære spesialiststillinger. På denne måten øker andelen spesialiststillinger i henhold til måltallet, uten at det har blitt færre offiserer, slik hensikten var. Tiltaket som skulle gjelde fordelingen i de militære stillingene har blitt et tiltak som endrer andelen sivile stillinger til fordel for militære stillinger. Arbeidsoppgavene er ikke endret, men den nye definisjonen fører til at de som nå rekrutteres, har en annen utdanningsbakgrunn enn det Forsvaret selv har ment var relevant for å fylle oppgavene.

## 4. Del 4 Tiltak for å få på plass en tillitsreform

Under følger forslag til tiltak som forbund, lokale tillitsvalgte, politikere og ledere kan gjøre når tillitsreformen skal igangsettes. Dette er tiltak som både kan gjøres på kort og lengre sikt. Det er ikke meningen at tillitsreformen skal innføres som et engangstiltak. Arbeidet med tillitsreform i offentlig sektor må være en kontinuerlig prosess der alle samarbeider for å utvikle offentlig sektor basert på tillit og medbestemmelse.

- Tillitsreformen må drives og samordnes nasjonalt gjennom et tydelig partssamarbeid.
- Partene i arbeidslivet må ta et forpliktende ansvar for en felles forståelse av hvordan partssamarbeidet skal utformes og praktiseres på virksomhets- og arbeidsplassnivå.
- Tillitsreformen må forankres i alle deler av forvaltningen.
- På nasjonalt nivå må alle statsråder igangsette tillitsreform på sine områder. Hovedorganisasjonene og tillitsvalgte i virksomhetene må være med i alle faser av arbeidet.
- I kommunene må politikerne sette opp klare mål for tillitsreform, sammen med administrativ ledelse og tillitsvalgte.
- Sette i gang arbeidet med å definere hva en tillitsmodell skal inneholde i de ulike forvaltningsnivåene, institusjonene og fagmiljøene. En tillitsmodell i skolesektoren vil nødvendigvis se annerledes ut enn den som utvikles i spesialisthelsetjenesten.
- Gå gjennom lover, forskrifter og styringsdokumenter for å fjerne hindringer for tillitsbasert styring og ledelse
- Gå gjennom tildelingsbrev med formål om mindre detaljstyring og å gjøre om kvantifiserbare mål til kvalitative mål.
- Tillitsvalgte skal delta i styringsdialogen mellom departement og virksomhetene
- Individuell målstyring må fjernes
- Politiske beslutninger må være tydelige og avgrensede for å ikke innsnevre handlingsrommet for medbestemmelse
- Partssamarbeid på virksomhetsnivå (bedriftsdemokratiet) må få et tydeligere og fyldigere innhold. Ledelse og tillitsvalgte må gå sammen om planer for utvikling av partssamarbeidet.
- Det må gjennomføres felles opplæring i hovedavtalen og relevant lowerk.

- Etablere lederutdanning og lederutvikling som tar utgangspunkt i offentlig sektors særpreg, og medbestemmelse skal ta utgangspunkt i forvaltningens virkemåte og den norske modellen.
- Registrering av læringspunkter med evaluering og forbedring som formål, i stedet for regelstyrt rapportering.
- Det må legges opp til en kontinuerlig kompetanseutvikling hvor det legges godt til rette for faglig utvikling i det daglige arbeidet, men også bedre muligheter for formell kompetanseheving.
- Hele og faste stillinger med et sterkt stillingsvern en forutsetning for kompetanseutvikling og kritisk tenking. Med 20 prosent stilling er det vanskelig å delta i og motivere seg til forpliktende utviklings samarbeid.
- Alle virksomheter pålegges å drøfte tiltak knyttet til kontroll- og overvåkning for å sikre etterlevelse av Arbeidsmiljøloven.
- Starte forskning som tar utgangspunkt både i de som leverer og bruker velferdstjenestene. Ny kunnskap må bli lett tilgjengelig i hele forvaltningen, og slik legge til rette for læring.
- Vid adgang til og både kunnskapsbasert og økonomisk støtte til lokal utvikling av tillitsbaserte arbeidsformer og metoder.
- Innføre faglige kvalitetstilsyn/kvalitetsrevisjoner med læring og veiledning som formål.
- Etablere styringssystemer som er basert på formål og forsvarlighet, ikke basert på rettighets- og markedstenkning.
- Utskilling og privatisering av offentlige oppgaver må opphøre og reverseres
- Endre organisasjonsmodeller som f.eks. bestiller- utførermodeller og internfaktureringer som hindrer samarbeid og tillitsbasert styring.
- Hovedavtalene forsterkes for å sikre medbestemmelse på sentraliserte beslutninger og beslutninger som berører flere virksomheter
- Gjennomgå oppgavefordeling mellom departement, direktorat og ytre etat

## Vedlegg:

### Notat fra LOs tillitsutvalg (2020)

*Definisjon av tillitsbasert styring og ledelse/Den norske tillitsmodellen*

#### **Tillitsreform i offentlig sektor**

Samfunnsoppdraget til offentlig sektor er å sørge for gode tjenester for alle innbyggerne. Vi har en god offentlig sektor i Norge, men den kan bli enda bedre! Dette vil vi oppnå gjennom en tillitsreform i hele offentlig sektor. Målet vårt er at tillitsreformen skal munne ut i en god og varig tillitsmodell. Markedsløsninger hentet fra private bedrifter har alt for lenge blitt brukt som styringsverktøy for offentlig sektor. Mål- og resultatstyring har ført til overdrevent fokus på enkelte målbare oppgaver framfor å sikre samfunnsoppdraget.

#### **Grunnmur**

Den norske modellen må være grunnmuren i en tillitsmodell. Små forskjeller og godt samarbeid mellom ansatte, ledelse og politikere gir de beste mulighetene til å utvikle offentlig sektor videre. Tillitsmodellen må bygge på en gjensidig tillit mellom innbyggerne, ansatte og politikerne. Tillit og faglighet gir gode rammer for offentlig styring. De ansattes kunnskap og kompetanse er offentlig sektors fremste ressurs. I stedet for unødvendig måling og kontroll, må ansatte gis tillit til å utføre arbeidsoppgavene sine.

#### **Hovedpilarer**

*Tillit mellom partene i arbeidslivet*

Samarbeid mellom tillitsvalgte og ledelse er grunnleggende for den norske modellen. Hovedavtalene og partsforholdet må derfor være de grunnleggende redskapene for en tillitsmodell. Medbestemmelse og et godt partssamarbeid i de enkelte virksomhetene vil samtidig danne et bedre faglig grunnlag for styring av offentlig sektor.

*Tillit til de ansattes kompetanse og faglighet*

Faglighet og kompetanse ligger til grunn for tillitsmodellen. De ansatte skal få bruke sin fagkompetanse og sitt skjønn i oppgaveløsningen. Offentlig sektor må inneha riktig kompetanse for å løse samfunnsoppdraget. Derfor henger en tillitsmodell sammen med systematisk kompetanseutvikling og kompetanseheving.

*Tillit mellom politikere, ansatte og innbyggere*

Tillitsmodellen skal bidra til å styrke velferden, og innbyggerne i hele landet skal få de tjenestene de har krav på og behov for. Det skal fortsatt være folkevalgtes styring som ligger til grunn for offentlig sektors arbeid og prioriteringer, og de

folkevalgte skal sette de overordnede målene for at offentlig sektor kan løse samfunnsoppdraget. Innbyggerne skal ha innflytelse på tjenestene, både gjennom det demokratiske systemet og gjennom en god dialog i utformingen av tjenestene.

## **Byggesteiner i modellen**

### *Lokalt partssamarbeid*

Partssamarbeid er et sentralt verktøy for tillitsmodellen. Tillitsvalgte må spille en aktiv rolle i styringen av en virksomhet. Det er ulike avtaler og lover i offentlig sektor. Det er stor variasjon i hvordan partssamarbeidet praktiseres. Det må derfor legges til rette for god medvirkning og medbestemmelse lokalt i virksomhetene.

### *Faste ansatte*

Trygge ansatte med et godt faglig fundament er nødvendig for å få til en god tillitsmodell. Derfor er det viktig å ha faste ansatte i hele stillinger til å løse oppgavene. Det er bare når man har en fast tilknytning at man fullt ut vil tørre å ta egne beslutninger og si fra når noe ikke fungerer. Ved stor bruk av deltidsansatte, midlertidige ansatte og konsulenter vil det være vanskelig å styre med tillit, da vil lett kontrollstyring ta overhånd.

### *Tjenester i egenregi*

En tillitsmodell vil fungere dårlig sammen med privatisering, anbud og konkurranseutsetting. Det er ikke mulig å ha en tillitsbasert styring av oppgaver som er satt ut til kommersielle private aktører.

### *Tillitsbasert ledelse*

Tillitsmodellen må være et fundament i all lederutdanning og lederrekruttering for offentlig sektor. Ledere må vite hvordan hovedavtalene og arbeidsmiljøloven forutsetter tett samarbeid med ansatte og tillitsvalgte. Samtidig må lederne også ha kunnskap om det fagfeltet og de tjenestene de skal lede, hvis ikke blir det lett måltall og rapportering som blir det eneste styringsverktøyet.

### *Samarbeid på tvers*

Samarbeid på tvers er viktig for å sikre gode løsninger. Dagens styringssystemer legger opp til silotenking, der det blir viktigere å nå egne mål enn at samfunnsoppdraget oppfylles. Tillitsmodellen vil gjøre det lettere å samarbeide, samtidig som mulighet for samarbeid både innenfor og utenfor en virksomhet er viktig for å kunne bruke fagligheten til ansatte. Det er behov for bedre samordning av forvaltningsnivåene med åpenhet og innsyn som hovedregel.

### *Styring og kontroll*

Offentlig sektor skal fortsatt styres og kontrolleres. I stedet for systemer som kontrollerer enkeltansatte og deres produktivitet, ønsker vi kontroll på om samfunnsoppdraget blir løst på en god måte. Derfor skal det fortsatt rapporteres på sentrale områder. I dag ser vi imidlertid at det alt for ofte rapporteres på en lang rekke detaljer, ofte pålagt av forskjellige styringsnivåer. Det ender med at det som måles blir det viktige, i stedet for at det viktige måles. Sentraliserte beslutninger og organisering etter bestiller-utførermodeller fører til at ansatte og deres representanter mister mulighet til å delta i vedtaksprosessene. De økonomiske styrings-, finansierings-, regnskaps- og organisasjonsmodellene må endres der de er i strid med målet om en tillitsbasert arbeidsmetodikk i offentlig sektor.

### *Kultur for læring*

I all tjenesteutøvelse vil det bli begått feil. I en tillitsmodell vil målsetningen være å lære av disse feilene, og ikke plassere individuell skyld hos den enkelte ansatte. En tillitsmodell henger derfor sammen med kontinuerlig utviklingsarbeid.

### **Tillitsmodellen**

Målet med tillitsmodellen er å sikre en sterk offentlig sektor i hele landet som leverer tjenester av høy kvalitet og er tilgjengelige for alle. Tillit sparer kostnader, mens mistillit koster.



**Landsorganisasjonen i Norge**  
Torggata 12, N-0181 Oslo, Norge  
E-post: [lo@lo.no](mailto:lo@lo.no)  
Telefon: 23 06 10 00

