

Statsministerens kontor
Kommunal- og Moderniseringsdepartementet

Oslo, 17.01.2022

Vår ref.
121913/HS34

Innspill til Regjeringens tillitsreform

Vi viser til brev av 1. desember 2021 hvor Arbeidsgiverforeningen Spekter er gitt anledning til å komme med innspill til regjeringens tillitsreform.

Den raske teknologiske utviklingen vil føre til fundamentale endringer i arbeidsmarkedet og samfunnet. Et produktivt og omstillingsdyktig nærings- og arbeidsliv har vært helt avgjørende for utviklingen av Norge. Fremover vil imidlertid behovet for omstilling og utvikling bli mer gjennomgripende og skje raskere. Det grønne skiftet krever en omstilling som omfatter alle samfunnsområder og aktører, og innovasjon og teknologiutvikling vil spille en helt sentral rolle for om vi lykkes.

Digitalisering skaper både nye muligheter og utfordringer. Jobber vil forsvinne til fordel for ny teknologi, men gir samtidig nye tjenester, produkter og velferdsløsninger. Etter Spekters syn vil et forsterket fellesskap rundt nettopp disse utfordringene være helt sentralt for å lykkes i arbeidet. Uten forståelse og erkjennelse av drivkreftene og hvordan de vil påvirke Norge, vil arbeidet med reformen mangle ett helt nødvendig fundament.

Spekter mener derfor første fase av Regjeringens arbeid med tillitsreformen må ha dette som prioritert oppgave – *hvordan skape en felles forståelse av utfordringene framover og hvordan disse påvirker offentlig sektor?*

Vi har i det følgende omtalt noen av disse utfordringene. Deretter har vi gjort en vurdering av dagens situasjon og aktuelle problemstillinger knyttet til diskusjonen om

en tillitsreform. Til slutt har vi oppsummert med noen tiltaksområder vi mener er naturlig å berøre i en tillitsreform.

1. Utfordringsbildet

Verdier må skapes før de kan fordeles

Bærekraftig økonomisk vekst og økt verdiskapning i næringslivet er helt avgjørende for en fortsatt sterk velferdsstat. En viktig forutsetning for den norske velferdsmodellen er at den finansieres i fellesskap, gjennom innbetaling av skatter og avgifter til det offentlige. Velferdsgodene skal være universelle, det vil si alle skal ha samme tilgang til velferdsstatens ytelser.

På samme måte som velferdstjenestene er avhengig av verdiskapningen i næringslivet, er verdiskapningen i næringslivet avhengig av velferdstjenestene. Barnehager og skolefritidsordninger gir høy sysselsetting og god tilgang på arbeidskraft. En god skole gir grunnlag for kompetente arbeidstakere. Gode ordninger ved arbeidsledighet, sykdom og uførhet gir folk trygghet til å satse på nye muligheter. Gode virkemidler for næringsutvikling hjelper fram innovasjon og nyskaping. Velferdssamfunnet er dermed et resultat av verdiskapningen både i næringslivet og i velferdstjenestene.

Oppslutning om den skattefinansierte velferden må opprettholdes

Det er høy vilje til å betale skatt i Norge. Den norske skatteoppslutningen er undersøkt annethvert år siden 1985 (Norsk Monitor). Siden årtusenskiftet har andelen som er enig i at det er nødvendig med et høyt skattenivå for å opprettholde viktig offentlig virksomhet økt fra rundt 40 prosent til rundt 70 prosent i 2019. I samme periode falt andelen som var uenig i samme utsagn fra rundt 45 prosent til 23 prosent.

Tiltakene som iverksettes for å sikre finansieringsevnen og tjenesteevnen i velferdstjenestene må ikke gå på bekostning av finansieringsviljen. At flere arbeider lenger før de går av med pensjon, høyere skatter og økt bruk av egenandeler er eksempler på tiltak som for innbyggerne vil oppleves som at prisen for velferdstjenestene går opp. Dersom innbyggerne opplever at kostnaden ved de offentlige velferdstjenestene øker, er det også viktig at de opplever tjenestene som relevante, og at de leveres til forventet kvalitet.

Tiltak som kan øke produktiviteten i velferdstjenestene, som økt bruk av maskiner og digitale løsninger til å gjøre oppgaver mennesker tradisjonelt har gjort, kan i noen tilfeller kan oppleves som en svekkelse av tilbudet. Dette understreker behovet for å rasjonalisere de riktige arbeidsprosessene. Tiltak som kan bidra til økt produktivitet i

tjenesteproduksjonen uten at det oppleves som en svekkelse av kvaliteten på tjenestene, bør derfor prioriteres.

Økt privat velstand vil ventelig bidra til økte forventninger til velferdstjenestene. Dagens unge voksne har vokst opp med andre forventninger til velferdsstaten enn dagens eldre. Sannsynligheten er derfor stor for at fremtidens eldre vil ha høyere krav til kvalitet og individuell tilpasning enn det som er tilfellet i dag. Denne forventningen vil representere et økt press på offentlige finanser. Dersom offentlig sektor ikke innfrir ønsket kvalitet på velferdsgodene som finansieres av fellesskapet, kan det bidra til redusert tillit og skattevilje.

Fremover vil det derfor være viktig å sørge for høy brukertilfredshet i det offentlige tjenestetilbudet. Det krever høy tjenesteevne i form av kapasitet til å levere i omfang, men også et økt brukerfokus og kvalitet, slik at tjenestene oppleves som gode og brukerrorettede.

Aldrende befolkning gir nye utfordringer

Ved inngangen til 2020 var folketallet i Norge 5 367 580. De neste 20 årene er befolkningen ventet å øke med om lag en halv million. Det er mindre enn befolkningsøkningen vi har hatt de siste 20 år. Siden 2012 har befolkningsveksten i Norge avtatt.

Det er særlig aldersgruppen over 75 år som vil vokse i årene fremover. I 1970 utgjorde disse om lag fem prosent av befolkningen. I dag utgjør samme gruppe om lag åtte prosent. Det kan forventes at denne gruppen utgjør om lag 13 prosent ved inngangen til 2040.

En aldrende befolkning vil ikke bare ha konsekvenser for tilgang til arbeidskraft og etterspørselen etter offentlig finansierte helse- og omsorgstjenester, men også påvirke utgiftene til alderspensjon i folketrygden. NAV har beregnet at disse utgiftene i 2030 vil være ca. 50 milliarder kroner høyere enn i dag (realverdi i 2020-kroner). Isolert sett er det positivt at vi stadig lever lenger, men endringen i alderssammensetningen i befolkningen vil påvirke både inntektene og utgiftene til offentlig sektor. Samtidig begrenser det både privat og offentlig sektors tilgang til arbeidskraft, hvilket særlig påvirker vekstmulighetene i arbeidsintensive næringer.

Dette innebærer at det kontinuerlig må vurderes hvordan oppgaver skal løses, og hvilke reguleringer, for eksempel arbeidstidsreguleringer, som er mest hensiktsmessige for oppgaveløsningen og behovet for arbeidskraft.

Fare for regional ubalanse

Veksten i sentrale områder skyldes tilflytting fra distriktene, fødselsoverskudd og innvandring. SSBs befolkningsframskrivninger indikerer at sentraliseringen vil fortsette. Befolkningsutviklingen i de mindre sentrale kommunene forventes å stagnere, eller falle, i årene fremover. Befolkningen i de sentrale kommunene forventes å øke med 15-18 prosent i løpet av de neste 20 årene. Redusert befolkningsvekst vil påvirke næringslivets og offentlig sektors tilgang på arbeidskraft. Sentraliseringen vil derfor kunne bidra til større forskjeller mellom regionenes vekstmuligheter og tjenesteevne.

Framskrivninger (NOU 2020: 15 Det handler om Norge – Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene) viser at fram til 2040 vil antallet personer over 80 år i distriktene nesten doble seg. Distriktskommuner får dermed en eldrebølge på toppen av en allerede relativt gammel befolkning. Flere eldre fører til økt behov for helse- og omsorgstjenester og dermed økt behov for personell i helse- og omsorgssektoren. Nasjonalt er det anslått en vekst i behovet for helse og omsorgspersonell i på 35 prosent fram mot 2035. For distriktskommuner er det særlig kombinasjonen av vekst i antall eldre og nedgang i personer i arbeidsfør alder som kan skape utfordringer. Demografiutvalgets egne beregninger viser at den kommunale sysselsettingen vil kreve en stadig større andel av den totale sysselsettingen i distriktskommunene, særlig etter 2030. Med kraftig aldring også i resten av landet kan en konsekvens bli at de mest sårbare distriktskommunene vil få vanskeligheter med å rekruttere nok personell til å kunne tilby likeverdige helse- og omsorgstjenester som møter innbyggernes behov.

Selv om tjenesteevnen fremstår som den mest presserende utfordringen som følger av en tiltagende regional ubalanse, vil utviklingen også føre med seg noen større ringvirkninger i økonomien. Lav befolkningsvekst, og særlig fraflyttingen av personer i arbeidsdyktig alder, vil føre til at kommunene blir mindre attraktive både for virksomheter som ønsker å etablere seg og generelt som tjenesteleverandør. For privat næringsliv vil manglende kundegrunnlag og begrenset tilgang på arbeidskraft i større grad kunne føre til nedleggelse eller utflytting av virksomhet. Det vil innebære at de tilgjengelige naturressursene ikke vil bli utnyttet, og innovasjon i distriktene vil gå ned.

Det er videre en fare for at økt geografisk ubalanse vil føre til misnøye og svekket endringsvilje. Regionale forskjeller i levestandard vil kunne gi grobunn for politisk uro. I stedet for fokus på innovasjon og endringsvilje for å legge til rette for bedre løsninger, kan det føre til en kamp om ressursene.

Økt behov for arbeidskraft

Selv om krisen som følge av koronapandemien i en periode har bidratt til økt arbeidsledighet, vil vi fremover ha et økt behov for arbeidskraft. Andelen sysselsatte i

den voksne befolkningen er relativt høy i Norge, med over 75 prosent. Det er særlig den høye andelen sysselsatte blant kvinner og eldre som trekker opp. Når det gjelder menn mellom 25-54 år, som er blant gruppene som jobber mest, ligger Norge derimot lavere enn EU-gjennomsnittet. Det resulterer i at selv om sysselsettingsandelen er høy, er antall utførte timeverk per sysselsatt lav i Norge sammenlignet med landene i EU.

Utviklingen de siste femti år viser at hver enkelt sysselsatt i Norge jobber stadig mindre. Bare siden tusenårsskiftet har hver sysselsatt i gjennomsnitt redusert sin årlige arbeidstid med 72 timer, tilsvarende nesten to fulle ukesverk. Regjeringen er i perspektivmeldingen som ble lagt frem i februar 2021 bekymret for en videre reduksjon i samlet arbeidstid, og peker på at en opprettholdelse av samlet arbeidstid har stor betydning for verdiskapingen og bærekraften i offentlige finanser. Den viktigste delen av Norges nasjonalformue er nåverdien av fremtidig arbeidsinnsats, som anslås å utgjøre om lag 74 prosent av den samlede nasjonalformuen. Beregninger i meldingen viser at økte offentlige utgifter og lavere inntekter frem mot 2060 vil kunne øke budsjettunderskuddet med fem milliarder kroner mer for hvert eneste år som går. I så fall vil underdekningen i budsjettet kunne øke til 150 milliarder fra 2030 til 2060.

Arbeidsmarkedsreformer rettet inn mot kortere arbeidstid, vil kunne gjøre at vi jobber enda mindre. Dersom sekstimersdagen innføres, vil innstrammingsbehovet øke til nær 12 milliarder kroner per år frem mot 2060.

Økende forskjeller

Erfaringene fra andre land peker på behovet for økt bevissthet om farene knyttet til økende forskjeller og utenforskap.

I Norge, som i mange andre land, er deltagelse i arbeidslivet viktig for inkludering i samfunnet. Vedvarende arbeidsledighet og svak tilknytning til arbeidslivet blant deler av befolkningen vil dermed kunne bidra til utenforskap.

Siden 1990-tallet har stadig færre av de ikke-sysselsatte vært registrerte arbeidsledige, mens andelen ikke-sysselsatte med nedsatt arbeidsevne har økt. Et bekymringsfullt trekk er at de som står uten arbeid i større grad er personer som har stått lenge utenfor arbeidsmarkedet eller som aldri har vært i arbeid. Ifølge OECD har Norge høyest andel av personer på varige og midlertidige uføreytelser og høyest sykefravær blant landene i OECD. Andelen arbeidsledige er samtidig lavere enn i mange andre land.

Kilder: Perspektivmeldingen s. 113, Fevang, E., S. Markussen & K. Røed (2020). Gråsoner i arbeidsmarkedet og størrelsen på arbeidskraftreserven. Frischsenteret (Rapport 1/2020)

Etter 2008 har det vært en svak økning i andelen personer i alderen 25-54 år utenfor arbeidsstyrken. For kvinner har andelen utenfor arbeidsstyrken falt betydelig siden slutten av 80-tallet, da stadig flere har gått inn i arbeidsstyrken. For menn har andelen utenfor arbeidsstyrken økt siden begynnelsen av 80-tallet. Fremdeles har menn høyest arbeids- og kapitalinntekt, mens kvinner får mest overføringer fra staten.

Andelen innvandrere utenfor arbeidsstyrken er høyere sammenlignet med resten av befolkningen og gjennomsnittlig inntektsnivå er lavere. Dette gjør inkludering av innvandrere i arbeidsmarkedet særlig viktig. Men også blant befolkningen i områder med nedgang i folketallet, økt arbeidsledighet og svakere tilstedeværelse av ulike samfunnsinstitusjoner, kan det utvikles en opplevelse av å ikke bli hensyntatt, noe som igjen kan bidra til mer utenforskap og lavere tillit til samfunnet.

Digitalisering gir økt endringstakt

Norge ligger godt an i møtet med en digitalisert fremtid. Vi har en godt utbygget digital infrastruktur og avanserte brukere som tidlig tar i bruk ny teknologi. Dette har hatt stor betydning for samfunnsutviklingen, blant annet gjennom økt produktivitet og utvikling av nye tjenester og markeder. Den teknologiske utviklingen øker også potensialet for effektivisering av offentlig sektor og forbedring av offentlige tilbud. Ved å levere bedre tjenester til lavere kostnader, kan velferdsstaten både bli bedre og mer bærekraftig.

Nøkkelen til å lykkes med digitalisering ligger ikke i teknologien som brukes, men i menneskene som bruker den. Erfaring med bruk av digitale tjenester under pandemien, kan ha bidratt til en større bevissthet og økt kompetanse om digitale muligheter og gevinster, som igjen kan fremskynde digitaliseringsprosessen.

Samtidig skaper digitaliseringen nye utfordringer. Mange virksomheter møter en skjerpet internasjonal konkurranse, og det forsterker behovet virksomhetene har for omstilling, fleksibilitet, innovasjon og ny kompetanse. I tillegg kan det være utfordrende for mange virksomheter å finne budsjettmessig rom for store investeringer, selv om investeringene i neste omgang vil bidra til effektivisering. Innføring av ny teknologi medfører ofte høye kostnader som binder opp budsjettene i mange år. Digitale løsninger går raskt ut på dato og krever hyppige utskiftninger, noe som er kapitalkrevende. I tillegg øker behovet for å redusere den digitale sårbarheten i samfunnet, for eksempel innenfor energiforsyning, helse og omsorg, transport og finansielle tjenester.

Digitaliseringen vil også kunne utfordre viktige elementer i inntektspolitikken. Økt automatisering vil kunne redusere arbeidskraftbehovet i mange av de yrkene som i dag utgjør frontfaget. Når en stadig mindre andel av de ansatte omfattes av frontfaget, vil dette kunne svekke legitimiteten til frontfagsmodellen, og dermed få konsekvenser for lønnsdannelsen.

I topartssamarbeidet, altså mellom arbeidsgiver og de enkelte fagforbundene, utfordres partssamarbeidet ved at arbeidsgiver vil ha behov for å endre tariffavtalene som følge av digitalisering, mens fagforbundene vil kunne være opptatt av å ikke endre fremforhandlede rettigheter. Etter Spekters syn er det helt nødvendig på finne hensiktsmessige reguleringer både i lov- og avtaleverk, for å sikre effektiv bruk av offentlige midler og fortsatt oppslutning om en skattefinansiert velferd. Dette er alle forhold som må ligge til grunn for samtalene og prosessene i tillitsreformen.

2. Dagens situasjon og aktuelle problemstillinger

Fortsatt behov for omstilling av offentlig sektor

De overordnede utviklingstrekkene nevnt over vil være førende for behovet for omstilling av offentlig sektor. Det følger av Hurdalsplattformen at «Regjeringen ønsker en sterk og effektiv offentlig sektor som gir innbyggerne gode tjenester, valgfrihet og medbestemmelse». Videre står det at: «Regjeringens mål i fornyelsen av offentlig sektor er å oppnå mer velferd og mindre administrasjon, mer lokal frihet og mindre detaljstyring».

Spekter er enig i dette overordnede målet om fornyelse av offentlig sektor. For at velferdsstaten skal være bærekraftig må offentlig sektor fornye seg og bli mer effektiv. Det vil bli nødvendig med en tydeligere prioritering mellom ulike offentlige oppgaver. Samfunnet må få mest mulig velferd ut av de ressursene som stilles til rådighet, og det må være en balanse i veksten i nye arbeidsplasser mellom privat og offentlig sektor.

Offentlig sektor sysselsetter en tredjedel av arbeidstakerne i Norge og disponerer mer enn 60 prosent av verdiskapingen i Fastlands-Norge. Hvordan disse ressursene brukes, er avgjørende for hvor godt norsk økonomi fungerer. Produktivitetsvekst og omstilling i offentlig sektor er en helt nødvendig del av den totale produktivitetsveksten og omstillingen i det norske samfunnet.

Tillitsreformen er en del av forvaltningspolitikken

God forvaltningspolitikk er avgjørende for effektiviteten og legitimiteten til velferdsstaten, men det er liten interesse for dette politikkområdet. Spekter mener det er behov for et større engasjement og debatt om forvaltningspolitikk.

Tankesmien Agenda har laget rapporten «Tillitsreform på norsk». I rapporten har de sett på erfaringene fra Sverige og Danmark og det vektlegges blant annet at det er viktig å identifisere problemene tydelig, samt gi klare definisjoner av sentrale begreper som tillit og styring. Videre at en tillitsreform må betraktes som et forvaltningspolitisk spørsmål, og ikke reduseres til et spørsmål om ledelse.

Spekter er enig i dette. Tillitsreformen er en del av debatten om organisering og styring av forvaltningen og behovet for omstilling av offentlig sektor. Det dreier seg om forvaltningspolitikk, og ikke bare om leder-medarbeider relasjonen.

Formålet med reformen og tillitsbegrepet må tydeliggjøres

En tillitsreform må være basert på en analyse hva som er problemet og formålet med reformen. En del av dette må være å avklare tillitsbegrepet, hvilken type tillit snakker vi om og til hvem.

Det er i hovedsak tre tillitsrelasjoner som er viktige i denne sammenheng:

- a) Tillit mellom ledere og medarbeidere på virksomhetsnivå. (Det bør være et gjensidig tillitsforhold)
- b) Tillit fra politikere/myndigheter til virksomhetene og deres ledere
- c) Tillit fra brukere til det offentlige og offentlige tjenestetilbydere

Dette kan deles opp i mange underkategorier og det skilles i litteraturen mellom organisatorisk og individuell tillit. Det er også ulike syn blant forskere på hva tillit egentlig er. Vi går ikke nærmere inn i det her, men begrepet må tydeliggjøres.

Viktig med tillit til ledere og handlingsrom for ledelse

Det er påfallende at tillit til ledere ikke er nevnt spesielt i den norske debatten. Dels er det behov for tillit fra de ansatte til egne ledere, og dels er det behov for tillit til virksomhetene og deres ledere fra politikere og myndigheter. En forutsetning for tillitsbasert ledelse, herunder mindre rapportering og kontroll, er at eiere, politikere og myndigheter har tillit til virksomhetene og de som leder disse. Handlingsrom for ledelse er en forutsetning for å unngå unødvendig rapportering og kontroll.

En viktig del av reformen må derfor være at det er mer tillit fra politikere og myndigheter til de virksomhetene som utfører tjenestene, dvs «mer politisk styring i stort og mindre i smått».

Ledere i Norge har tillit til sine medarbeidere

Utgangspunktet for den norske debatten og partienes programerklæringer synes å være at ledere mangler tillit til sine medarbeidere og at det derfor innføres detaljstyring, rapportering og kontroll. Dette er en beskrivelse Spekter ikke kjenner seg igjen i. Tillit til medarbeidere har vært en grunnleggende verdi og et hovedtrekk i den norske

ledelsesmodellen i mange år. Norske ledere stoler på sine medarbeidere, og det er tradisjon for å gi den enkelte medarbeider stor frihet i jobbutførelsen.

Norske arbeidstakere er kompetente og selvstendige, og har derfor gjennomgående stor autonomi i sitt arbeide. Dette er jo et av Norges viktigste fortrinn, og har bidratt til høy produktivitet, sterk omstillingsevne og god konkurransekraft.

Samtidig kan økte krav til standardisering av oppgaveutførelsen og detaljerte prosedyrekrav, tolkes som at man har mindre autonomi, tillit og rom for faglig og personlig skjønn i oppgaveløsningen. En tillitsreform må ikke medføre at det blir ubalanse i forholdet mellom rutiner og systemer som sikrer likebehandling, at lovkrav blir oppfylt og kvalitet på tjenestene, og de ansattes mulighet til å bruke faglig skjønn og jobbe selvstendig.

Inkluderende omstillingsprosesser kjennetegner norsk arbeidsliv

Gjennom avklart rollefordeling mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i Hovedavtalen, og i tett samspill med myndighetene, har man i hele etterkrigstiden funnet frem til brede forlik og en tillitsbasert samfunnsmodell hvor sammenhengen til produktivitetsvekst og sysselsetting har stått sterkt. Hovedavtalens historikk og innhold har med rette fått mye av æren for den brede konsensus som har ligget til grunn for at vi har et seriøst og velfungerende arbeidsliv.

Samarbeid og medvirkning på arbeidsplassen har hatt en sentral plass i partenes arbeid og bygger på omfattende samarbeidsforsøk på 1960-tallet, hvor man blant annet ønsket å studere sammenhengen mellom jobbutførelse basert på selvstendighet og tillit, og produktivitet. Det ble konkludert med at målrettede samarbeidstiltak på virksomhetsnivå for å utvikle medarbeidernes kompetanse og innsikt, er viktig for at virksomhetene lykkes. Modellen bygger på en ide om at medarbeidere med best mulig kompetanse om virksomheten og arbeidsprosessene, har avgjørende betydning for om virksomheten skal kunne lykkes med å nå sine mål. Tillit er et helt grunnleggende element i denne modellen.

Enkelte politiske utspill kan tyde på at det er ulik forståelse av partenes og myndighetenes roller i dette arbeidet, og vi ser utspill hvor medvirkning og samarbeid på arbeidsplassen trekkes inn i bildet når man snakker om en tillitsreform. I diskusjonen om tillitsreformens innhold vil Spekter derfor være svært tydelig på partenes og myndighetenes avklarte roller i den norske modellen, og ikke minst de avklarte roller det er mellom arbeidsgiver og arbeidstaker/tillitsvalgt i virksomhetene gjennom Hovedavtalen.

Tillit fra brukerne til de offentlige leverandørene er avgjørende

Det vil være viktig å fremheve behovet for tillit fra brukerne til de som leverer tjenestene. Her er det relevant å se på kvalitet i velferdstjenestene, og hva som skal til for at vi som brukere skal kunne stole på at vi får riktige og gode tjenester, enten det er behandling på sykehuset eller trygdeytelser fra NAV. Vi må kunne stole på det offentlige. Dette er også en viktig forutsetning for viljen til å betale skatt for å finansiere velferdstjenestene. En helhetlig gjennomgang av kvalitet i den offentlige tjenesteproduksjonen kunne være et godt utgangspunkt for en tillitsreform. Da kunne vi avdekke de utfordringer man ønsker å løse, før man setter inn tiltakene.

Mål- og resultatstyring er tillitsbasert ledelse satt i system

Mål- og resultatstyring (MRS) blir ofte nevnt som et «problem» som skal fjernes gjennom tillitsreformen. MRS ble i sin tid innført som en reaksjon på detaljert regelstyring. Det var og er et verktøy for å gi mer tillit til de som skal utføre jobben. Hovedproblemet i dagens styring er at overordnede instanser i bruken av MRS har pålagt lokale virksomheter for mye rapportering, og at det drives detaljstyring. Det som var ment å være mål- og resultatstyring har mange steder blitt mål- og aktivitetsstyring. Spekter mener det er feil å fjerne MRS, slik noen tar til orde for, men det kan være behov for å forbedre bruken av det. En del av tillitsreformen kunne derfor være å kartlegge bruken av MRS og om det praktiseres slik intensjonen var.

I den danske tillitsreformen er det lagt til grunn fortsatt bruk av MRS. Den danske reformen bygger på sju prinsipper, der det første lyder: «Styring i offentlig sektor skal fokusere på mål og resultater». Mye av det samme ser vi også i Oslo kommune. Det rødgrønne byrådet vil ha «tillitsbasert styring» og som de skriver vil dette få «konsekvenser for praktiseringen av mål- og resultatstyringen ved at det skal legges mer vekt på tydelige mål, forventninger til resultater og effekter, og mindre vekt på kontroll, detaljrapportering og måling av aktiviteter, tiltak og virkemidler». For byrådet er altså målene, resultatene og effektene viktigst. Kontroll av detaljer om hvordan man kommer frem til målet, er mindre viktig.

Det er behov for å se på graden av kontroll og rapportering, men fortsatt behov for kontroll

Det er fremdeles noen områder innenfor offentlig sektor, hvor det er mye rapportering. Samtidig vil jo selvsagt politikerne ha tilbakemelding på om pengene er brukt i tråd med vedtak, og tilsynsmyndigheter vil kunne sjekke at prosedyrer og regler er fulgt. Men

kanskje er både kravene som stilles tidvis for detaljerte, og rapporterings- og kontrollregimene likeså.

Det betyr at en tillitsreform bør ha mer oppmerksomhet på tillit til virksomheter og deres ledere fra politikere og eiere. Tillit betyr ikke at man kan slutte med kontroll og styring. Trygghet for kvalitet i offentlige tjenester er en forutsetning for at brukere skal ha tillit til tjenesteleverandørene. Det forutsetter oppfølging og kontroll av de tjenestene som leveres, dessuten må politikere kunne dokumentere at deres bevilgninger gir de ønskede tjenester. Det betyr ikke detaljstyring, men understreker behovet for hensiktsmessige kontrollsystemer som bidrar til å sikre effektiv drift og god kvalitet.

Varsomhet med å innføre nye brukerrettigheter

En årsak til økende detaljstyring og kontroll er innføringen av stadig nye brukerrettigheter innen de fleste velferdstjenester. Dette kommer til uttrykk gjennom rettighetslovgivning og mer eller mindre forpliktende politiske løfter og garantier.

I Arbeiderpartiets program sies det at de vil: *Heve terskelen for å innføre nye brukerrettigheter som fører med seg økte krav til dokumentasjon og rapportering.*

Spekter er enig i dette. Det har vært en utvikling med økende grad av rettighetslovgivning. Det bør være en del av tillitsreformen å synliggjøre konsekvensene av dette.

Ny tilsynsmetodikk - lærende tilsyn

Tilsynenes rolle har vært en viktig del av forvaltningspolitikken og omstillingen av offentlig sektor. Utskilling av offentlig virksomhet i egne rettssubjekter, økt autonomi og mer rettighetslovgivning har ledet til at tilsynene har fått en mer sentral rolle, og med det økt kontroll og rapportering for virksomhetene.

Det har vært en utvikling i tilsynsmetodikk, fra tradisjonelt regelbasert tilsyn til større vekt på internkontroll og systemrevisjoner, men praktiseringen er ulik mellom tilsynene. I den danske tillitsreformen er «lærende tilsyn» et viktig element. Det innebærer at tilsyn ikke bare skal kontrollere, men også bidra til læring og veiledning i virksomhetene som kontrolleres. Spekter mener dette bør være en sentral del også i den norske tillitsreformen. Det er også i tråd med Arbeiderpartiets program om tillitsreformen hvor «lærende tilsyn» fremheves:

«Lærende tilsyn. Endre tilsynet med offentlige virksomheter med større vekt på læring i tett dialog med ansatte og brukere. Mandatet til Riksrevisjonen og andre kontrollmyndigheter skal endres i tråd med dette.»

3. Temaer og tiltak vi mener bør være en del av tillitsreformen

Avslutningsvis vil vi oppsummere med noen temaer og tiltak vi mener det er viktig å se nærmere på som en del av arbeidet med tillitsreformen:

1. En nærmere analyse av hva som er problemet som skal løses

En tillitsreform må være basert på en analyse hva som er problemet og formålet med reformen. Det foreligger ikke i dag, annet enn på overskriftsnivå. Denne analysen må ta utgangspunkt i det overordnede utfordringsbildet.

2. Tillitsbegrepet må defineres.

Det er ikke gitt hva som legges i tillitsbegrepet. Det må avklares hvilken type tillit det snakkes om, og mot hvem tilliten skal rettes.

3. Gjennomgang av kvaliteten på offentlige tjenester

Det er viktig med tillit fra brukerne til de som leverer tjenestene. Her er det relevant å se på kvalitet i velferdstjenestene, og hva som skal til for at brukere skal kunne stole på at man får riktige og gode tjenester. En helhetlig gjennomgang av kvalitet i den offentlige tjenesteproduksjonen kunne være et godt utgangspunkt for en tillitsreform.

4. Gjennomgang av praktiseringen av mål- og resultatstyring (MRS)

MRS var og er et verktøy for å gi mer tillit til de som skal utføre jobben. En utfordring i dagens styring er at noen overordnede instanser i bruken av MRS har pålagt lokale virksomheter for mye rapportering, og at det drives detaljstyring. Det som var ment å være mål- og resultatstyring har mange steder blitt mål- og aktivitetsstyring. En del av tillitsreformen kunne derfor være å kartlegge bruken av MRS og om det praktiseres slik intensjonen var.

5. Synliggjøre konsekvenser av å innføre nye brukerrettigheter

Det har de senere årene vært en utvikling med økende grad av rettighetslovgivning, som igjen fører til økende grad av detaljstyring og rapportering. Tillitsreformen bør bidra å synliggjøre konsekvensene av dette.

6. Ny tilsynsmetodikk – lærende tilsyn

Det bør vurderes hvordan læring og veiledning i større grad kan bli en del av tilsynet som gjennomføres. Målet med tilsyn må være læring og forbedring, snarere enn å finne feil.

Dette er et foreløpig innspill til temaer vi ser som sentrale i den kommende tillitsreformen. Spekter ser fram til å bidra i det videre arbeidet.

Med vennlig hilsen
Arbeidsgiverforeningen Spekter

Anne-Kari Bratten (sign.)
Administrerende direktør