



ARBEIDS- OG  
ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET

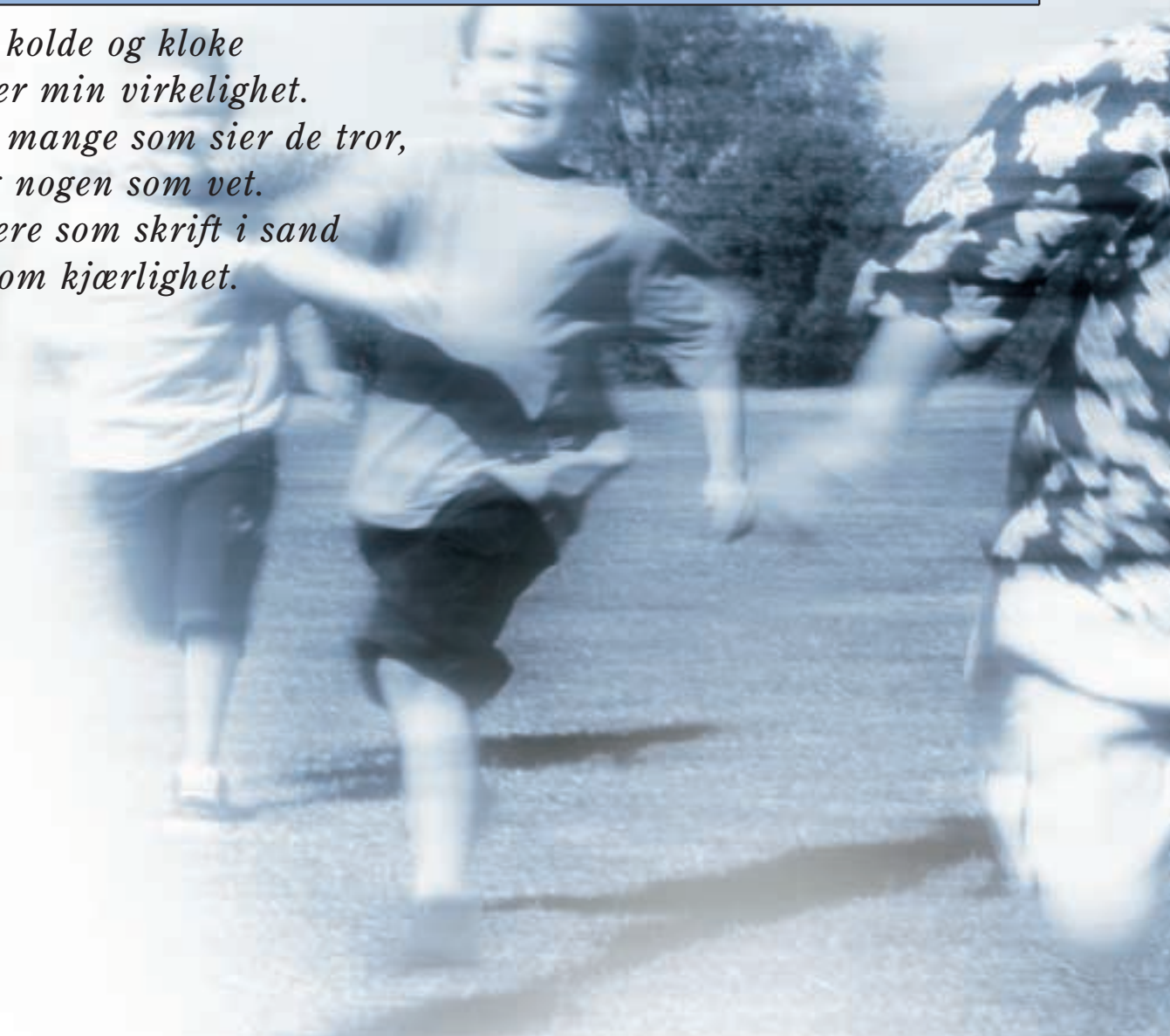
Redegjørelse for Stortinget 24.01.02

# Fra ord til handling

Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor

*Gi meg de kolde og kloke  
som kjenner min virkelighet.  
Bedre enn mange som sier de tror,  
trenger jeg noen som vet.  
Intet er mere som skrift i sand  
enn løfter om kjærlighet.*

Rudolf Nilsen



Fra ord til handling

Modernisering,  
effektivisering og forenkling  
i offentlig sektor

Arbeids- og administrasjons-  
minister Victor D. Normans  
redegjørelse for Stortinget  
24.01.02

**Stat og kommune** har påtatt seg ansvaret for noen av de viktigste oppgavene i det norske samfunn - ansvar for helse og trygghet, for omsorg og utdanning, for miljø og sikkerhet, for arbeid og sosial rettferdighet. Dette påkaller stort alvor. Klarer vi å løse oppgavene, betyr det en god og trygg hverdag for den enkelte. Klarer vi det ikke, stiller vi i beste fall den enkelte i forlegenhet - og i verste fall forårsaker vi personlige tragedier.

**Det er dessverre** fortsatt stor avstand mellom ambisjoner og realiteter. Til tross for at Norge er blant de landene i Europa som har høyest offentlig forbruk, og til tross for at det er blitt nesten 200.000 flere ansatte i det offentlige i løpet av de siste femten årene, har vi fortsatt helsekøer, barnehagekøer, svikt i eldreomsorgen, kvalitetsproblemer og misnøye i skolen, og motivasjonsproblemer blant ansatte. Det politiske og samfunnsmessige engasjement blant folk flest blir svakere, næringslivet opplever det offentlige som byråkratisk og regelverket som en hemsko, og blant mange skattebetalere er det en utbredt oppfatning at det ikke er et rimelig forhold mellom det vi betaler i skatt og det vi får igjen av tjenester fra det offentlige.

**Allikevel** har vi gode forutsetninger for å lykkes. Vi har en profesjonell og nøktern forvaltningstradisjon; vi har kort vei fra innbygger til politiske beslutningstagere; vi har dyktige og velkvalifiserte medarbeidere i stat og kommune; og vi har ikke minst en finansiell handlefrihet som gir oss tid og muligheter til å skape en bedre offentlig sektor og et bedre tjenestetilbud til den enkelte.

**Det offentlige legger beslag** på nesten en fjerdedel av fastlandsinvesteringene og en tredjedel av arbeidsstyrken. Også dette burde påkalle stort alvor. De som er ansatt i offentlig sektor gjør en viktig jobb og bidrar til verdiskapningen i samfunnet på linje med dem som arbeider i private bedrifter. Hver person ansatt i det offentlige betyr allikevel én person mindre til næringslivet, og hvis det er noe Norge og norsk næringsliv vil ha knapphet på i tiårene fremover, er det arbeidskraft og kompetanse.

**Samtidig** er det dyrere å bruke arbeidskraft og andre ressurser i offentlig enn i privat sektor, fordi offentlig ressursbruk finansieres gjennom skatter og avgifter som skaper vridninger og ineffektivitet i andre deler av økonomien. En ekstra krone i offentlige utgifter koster derfor langt mer enn én krone, og jo større offentlig sektor blir, desto høyere blir kostnaden ved å la den vokse seg enda større.

**Alvoret i det ansvar** det offentlige har påtatt seg og de samfunnsøkonomiske kostnadene ved offentlig ressursbruk tilsier en gjennomgang og klargjøring av hvor grensene for det offentlige ansvaret bør gå. En klarere presisering og avgrensning av ansvaret vil imidlertid ikke røkke ved enigheten i Norge om at det offentlige skal ha et bredt og omfattende ansvar for samfunnsutvikling, sosial trygghet og individuell velferd. Det betyr at det offentlige også fremover vil måtte legge beslag på en stor del av ressursene. Med de behov vi har innen helse og omsorg er det mer sannsynlig at andelen av vare- og tjenestetilgangen som det offentlige har ansvaret for, vil øke enn at den vil avta. Desto viktigere blir det at stat og kommune driver effektivt. Effektivitet handler om å nå de mål man har satt seg på best og billigst mulig måte. Det må bli normen i offentlig forvaltning og tjenesteytelse dersom vi i det lange løp skal klare å leve opp til de forpliktelsene vi har påtatt oss.

**Det har vært gjort** mye for fornyelse og omstilling i offentlig sektor, men det har vært skrevet og utredet enda mer. Nå er det først og fremst behov for handling. Det er imidlertid ikke nok å foreta seg noe – handlingen må være rettet inn mot grunnproblemene, og gjennomføringen må være fast og konsekvent. Vi må bygge videre på de strukturgrep tidligere regjeringer har tatt initiativet til, og vi må unngå symbolpolitikk og ad hoc grep. I denne redegjørelsen varsles de grunnleggende grepene vi vil ta. Hovedgrepet er å utløse handling i alle de enkeltsektorer, etater, kommuner og tjenesteproduserende enheter som i sum utgjør den offentlige sektor. Det er i disse enhetene jobben skal gjøres, og det er bare ved å legge til rette slik at hver av dem vil og kan gjøre en bedre jobb, at vi kan få resultater og ikke bare skrift i sand.

## Samarbeidsregjeringens visjon

er en offentlig sektor der

- borgerne deltar på demokratiske arenaer, kjenner sine rettigheter og sitt ansvar, og føler seg trygge på at myndighetene opptrer ryddig i sine ulike roller
- brukerne får likeverdige tjenester av god kvalitet og tilgjengelighet, tilpasset sine individuelle behov
- skattebetalerne kan være sikre på at virksomhetene drives på en effektiv måte
- næringslivet opplever forvaltningen som ryddig og ubyråkratisk, og norsk offentlig tjenesteytelse som et konkurransefortrinn internasjonalt
- ansatte i det offentlige har arbeidsplasser som er spennende, utfordrende og utviklende, og samtidig føler trygghet og delaktighet i jobbsituasjonen

**Dette er** en krevende, men nødvendig og realistisk visjon. Skal den realiseres, må vi skape et enklere og ryddigere samfunn, gi innbyggerne et tjenestetilbud bedre tilpasset den enkeltes behov, effektivisere offentlig virksomhet og sørge for at det offentlige bidrar til effektivitet i resten av økonomien, og utvikle en inkluderende og stimulerende personalpolitikk for dem som arbeider i offentlig sektor. Visjonen forutsetter også en reflektert og gjennomført arbeidsdeling mellom stat og kommune der staten holder orden i eget hus og gir kommunene hensiktsmessige rammevilkår, og der det forøvrig på kommunesektorens ansvarsområde er lokale folkevalgte som har det avgjørende ord.

## Et enklere og ryddigere samfunn

**Arbeidet** for et enklere og ryddigere samfunn skal tuftes på tre prinsipper.

**Det første** er at brukerne av offentlige tjenester ikke skal behøve å vite hvordan det offentlige internt har valgt å organisere seg. Offentlige servicekontorer og elektronisk

Offentlige servicekontorer og elektronisk forvaltning skal fungere som brukerrettede inngangsporter til offentlig forvaltning på tvers av etater og forvaltningsnivåer.

Ytelser knyttet til arbeid, trygd og sosiale tjenester skal samordnes og forenkles.

forvaltning skal være tjenlige midler til å få det til. Da må imidlertid disse fungere som brukerrettede inngangsporter på tvers av etater og forvaltningsnivåer. I noen tilfeller, for eksempel når det gjelder arbeid, trygd og sosiale tjenester, er det behov for mer vidtgående omorganisering, med samling av individrettede tjenester og samordning av etater og finansieringsordninger.

**Det andre** prinsippet er at borgere og bedrifter har krav på et ryddig regelverk og enkel tilgang på rettighetsinformasjon. For å få det til må det ryddes opp i lover og

Solnedgangsprinsippet og forenkling skal gi færre og ryddigere

forskrifter. Solnedgangsprinsippet, dvs. at forskrifter automatisk utløper på en bestemt dato hvis de ikke fornyes, er en nyttig tilnærming i denne opprydningen.

**Det tredje** prinsippet er at vi som borgere og brukere skal være sikre på at det offentlige opptrer ryddig i sine roller som myndighet, eier, tjenesteprodusent, finansieringskilde og kontrollør, og at vi skal vite hvilken instans som er ansvarlig for hva. Samling og nedsalg av statlige

Samling av statlige eierinteresser skal gjøre staten til en bedre eier og skille eierrollen fra andre statlige roller.

næringsinteresser er et viktig skritt i den retningen. Et annet er å skille klarere mellom forvaltning og tjenesteproduksjon,

og mellom ansvar for finansiering av offentlige tilbud og selve produksjonen av tjenestene. Disse skillene er viktige bl.a. for å kunne åpne for konkurranseutsetting av tjenesteproduksjon og for at den som finansierer tjenestene kan stille krav til tjenesteyteren. Et tredje viktig skritt er å styrke offentlige tilsynsmyndigheter og gi dem en mer uavhengig stilling i forhold til sentralforvaltningen.

Det skal trekkes klarere skille mellom finansiering, forvaltning og tjenesteytelse.

**Regjeringen** arbeider med en gjennomgang og omorganisering av statlige tilsyn og vil komme tilbake til Stortinget med det som en egen sak i løpet av 2002. Formålet med gjennomgangen er å styrke tilsyns- og kontrollfunksjonen, gi tilsynsmyndighetene økt uavhengighet, sørge for høy faglig kompetanse i tilsynsarbeidet, og finne en hensiktsmessig geografisk plassering for det enkelte tilsyn.

Alle statlige tilsyn skal gjennomgås for å gi bedre og mer uavhengige tilsynsmyndigheter. Tilsynenes lokalisering vurderes.

## Et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov

**Behovene** for offentlige tjenester varierer fra individ til individ. Det er et viktig mål, innenfor rimelige grenser, å imøtekomme ønsker om individuell tilpasning, hva enten det gjelder barnehagetilbud tilpasset foreldre som jobber i turnus, ønsker om å gå på en bestemt skole, tilrettelegging av utdanning og arbeid for funksjonshemmede, ønsker om å bli behandlet ved et spesielt sykehus, eller individuelle behov når det gjelder eldreomsorg. Det er også viktig å ta hensyn til at Norge i økende grad er et flerkulturelt samfunn, og at offentlige tjenester derfor må tilpasses behovene i en sammensatt befolkning.

**For å imøtekomme** brukernes individuelle ønsker vil regjeringen øke den enkeltes valgfrihet, i større grad la pengene følge brukerne ved skifte av tjenesteyter, utvikle bredere og mer differensierte tilbud, og kreve at statlige etater og tjenesteytere skal gjennomføre systematiske brukerundersøkelser. Brukerevalueringene skal være en

Brukerne skal gis økt valgfrihet, pengene skal i større grad følge brukerne, og brukerevaluering skal innføres som krav til statlige etater og tjenesteytere.

del av den årlige rapporteringen og skal brukes som referanse- og sammenligningsgrunnlag mellom tjenesteytere.

**Parallelt med dette** må tjenesteproduksjonen omorganiseres. Idag bærer den for sterkt preg av forvaltnings- og styringssystemet. Organisasjons- og ledelsesformer, rapporteringsveier, budsjettssystemer og kontrollrutiner er utformet med utgangspunkt i forvaltningens behov, og med vekt på idealer som åpenhet og innsyn, demokratisk medvirkning og politisk styring. Det som er gode prinsipper for forvaltning, er imidlertid ikke nødvendigvis like gode retningslinjer for personlig tjenesteytelse. En hierarkisk organisasjon er forvaltningsmessig oversiktlig, men er vanskelig å forene med teamarbeid, brukermedvirkning og andre tjenesteytelsesidealene. Åpenhet og innsyn kan komme i konflikt med individets krav på konfidensialitet. Stivbente budsjett- og kontrollsystemer gir liten fleksibilitet til å imøtekomme individuelle ønsker og behov.

**Et klarere skille** mellom forvaltning og tjenesteytelse gjør det mulig å velge mer fleksible, brukerrettede orga-

Det skal åpnes for mer fleksible, brukerrettede organisasjonsmodeller for tjenstedelen av offentlig virksomhet.

nisasjonsmodeller for tjenstedelen av offentlig virksomhet. Fristilling gir den enkelte enhet frihet til å utvikle den organisasjonsmodellen som egner seg best.

**Større frihet** for tjenesteprodusentene og økt individuell tilpasning av tjenestetilbudene vil føre til større differensiering av tilbudene, både mellom individer, grupper og geografiske områder. Det er ikke en ulempe – det er en fordel fordi tilbudene da i større grad vil avspeile forskjeller i ønsker og behov, og forskjeller i lokal prioritering.



## En effektiv offentlig sektor

**Arbeidsmål nummer tre** er en mer effektiv offentlig sektor. Vi må få flere og bedre tjenester ut av hver krone som brukes, vi må omallokere ressurser til de områdene der vi får mest ut av den siste kronen, og vi må komme frem til en arbeidsdeling mellom det offentlige og brukerne som gjør at de samlede kostnadene knyttet til offentlige tjenestetilbud blir så lave som mulig.

**For å bidra** til det siste av disse delmålene vil regjeringen innføre krav om total-kostnadsberegninger ved offentlige anbud, investeringer og større omlegninger i tjenestetilbud. Med totalkostnader mener vi

Det skal ved offentlige anbud, investeringer og større omlegninger av tjenestetilbud gjennomføres total-kostnadsberegninger som også omfatter brukernes kostnader.

summen av kostnadene for den som yter tjenesten, kostnadene eller besparelsene som følger for andre deler av offentlig sektor, og kostnadene som brukerne selv må påta seg for å dra nytte av tilbudet. For mange offentlige tjenester – utdanning og helsetjenester er gode eksempler – er totalkostnadene det mangedobbelte av kostnadene for den offentlige enheten selv.

Totalkostnadsberegninger vil synliggjøre effektene og bevisstgjøre beslutningstakerne. Da vil man for eksempel kunne unngå skolesentralisering i tilfeller der besparelsen for kommunen er mindre enn de ekstra tids- og transportkostnader som påføres barn og foreldre, eller få gjennomslag for økning av behandlingsskapasiteten for sykdommer når merkostnadene ved rask behandling mer enn oppveies av gevinstene for pasienter og trygdeetat av kortere ventetid.

**For å oppnå** større formåls- og kostnadseffektivitet kan man velge én av to veier. Den ene går via sentral styring, store enheter og pene organisasjonskart. Den har vært prøvd, og den har ikke ført til målet. Den andre går via delegering og desentralisering av ansvar og myndighet, økonomiske incitament og uavhengig kvalitetskontroll. Den gir et større mangfold av løsninger, og med det mindre over-

Hovedprinsippet for effektivisering skal være delegering og desentralisering.

siktlige organisasjonskart – men til gjengjeld gir den bedre og billigere tjenester for innbyggerne. Grunnen til det er at innsikten og kompetansen som er nødvendig for å finne frem til bedre løsninger først og fremst er i de enkelte kommuner, tjenesteproduserende enheter og statlige etater.

**Hovedoppgaven** for sentrale myndigheter må være å frigjøre denne kompetansen og sørge for at lokale enheter får effektivitetsfremmende rammevilkår kombinert med nødvendig veiledning og opplæring.

**Hovedprinsippet** i effektiviseringsarbeidet vil altså være lokal frihet og lokalt ansvar. Statlige tjenesteytere skal fristilles eller på andre måter gis større selvstendighet, slik det allerede er gjennomført for sykehusene og slik

Statlige tjenesteytere skal få større selvstendighet. Stortinget har vedtatt for universiteter og høyskoler.

**Også i kommunesektoren** er det i mange tilfeller naturlig med fristilling av tjenesteproduksjon. Det må imidlertid være opp til de folkevalgte i den enkelte kom-

Kommunene skal gis større frihet når det gjelder organisering og utforming av tjenestetilbud, disponering av statlige overføringer, og muligheter til selv å påvirke sine inntekter. mune å velge egnede, effektive løsninger. Regjeringen vil gi kommunene større frihet – til å velge måter å organisere tjenestetilbudet på, til innenfor videre rammer å bestemme utforming av tjenestene, til å disponere statlige overføringer, og til reelt sett å påvirke sine inntekter.

**Friere stilling** for kommuner og statlige tjenesteytere, større valgfrihet for brukerne og flere ordninger der

Det skal åpnes for større innslag av private tilbud innen helse, utdannelse, samferdsel, tiltak for yrkeshemmede og forvaltning av statens eiendommer. pengene følger brukerne, vil føre til økt konkurranse mellom offentlige tjenesteprodusenter. Det er i seg selv sunt, og det gjør det også lettere å åpne for konkurranse mellom offentlige og private aktører. I mange kommuner er man kommet langt når det gjelder forsøk med konkurranseutsetting, og erfaringene tilsier at flere kommuner med fordel kan benytte det som løsning. Også statlige tjenester kan bli bedre ved samspill og konkurranse mellom offentlige og private aktører. Regjeringen vil

åpne for større innslag av private tilbud i bl.a. helse- og utdannelsessektoren, i tiltaksarbeid for yrkeshemmede og arbeidssøkere, på samferdselsområdet og i statlig eiendomsforvaltning.

**Større frihet** og ansvar krever at lokale enheter belønnes ut fra oppnådde resultater. I de tilfellene der brukerne kan velge fritt og pengene følger brukerne, skjer det automatisk: Tjenesteytere som gjør en god jobb, får flere brukere og økte inntekter; de som gjør en dårlig jobb, opplever brukerflukt. På områder der det ikke er naturlig å la pengene følge brukerne, er det nødvendig med mer direkte former for resultatbasert finansiering. I det nye finansieringsopplegget for høyere utdanning er det innslag av slik finansiering; og systemet med innsatsstyrt finansiering av sykehusene inneholder elementer av det samme. Regjeringen vil videreutvikle disse ordningene slik at de klarere knyttes til oppnådde resultater. Vi vil også utrede tilsvarende ordninger for andre statlige områder.

Resultatbaserte finansieringsordninger skal videreutvikles og innføres på flere områder.

**Større frihet** for kommuner og tjenesteytere stiller store krav til organisatorisk innsikt og ledelse lokalt. Selv om det er lokalt man har de beste faglige forutsetningene for å velge gode løsninger, vil ikke alle kommuner og tjenesteytende enheter føle at de har den nødvendige ledelses- og organisasjonskompetansen. Staten må derfor påta seg et ansvar for veiledning og lederutvikling. I tilknytning til moderniseringsarbeidet vil det bli utviklet særskilte lederutviklingsprogrammer for offentlig virksomhet. Regjeringen vil også etablere et program for organisasjonsutvikling for bistand til statlige og kommunale tjenesteprodusenter. Samtidig vil det bli initiert direkte samarbeid med en gruppe referansekommuner for forsøksvirksomhet, erfaringsutveksling og veiledning.

Det skal etableres særskilte leder- og organisasjonsutviklingsprogrammer for offentlig tjenesteytelse.

**Lokal frihet** stiller økte krav til tilsyn og kontroll for å ivareta rettssikkerheten til den enkelte og sikre at tjenestene holder høy nok kvalitet. Omorganisering og styrking av tilsynsmyndighetene er derfor nødvendig også som ledd i arbeidet med effektivisering. I styrkingen av tilsynsfunksjonen må samtidig måten å drive tilsyn på tilpasses målet om å gi lokale enheter reelt større frihet. Tilsynsfilosofien må i større grad basere seg på utarbeidelse av funksjonskrav og i mindre grad på utforming og detaljoppfølging av et vell av forskrifter.

## En produktivitets- og effektivitetsfremmende offentlig sektor

**Det er ikke nok** at stat og kommune selv er effektive. De må også opptre på en måte som bidrar positivt til resten av økonomien. Det stiller strenge krav til skatte- og avgiftssystemet (som ligger utenfor rammen av moderniseringen), til virkemiddelbruken i nærings- og distriktpolitikken, til offentlige reguleringer, og til måten det offentlige opptrer på i private markeder.

**Staten har** et omfattende ansvar for nærings- og distriktsutviklingen i Norge. Vi trenger et sterkt næringsliv, og det er elementær fornuft å ta hele landet i bruk. Skal vi få det til, må vi imidlertid gjøre noe annet og mer enn å bruke virkemidler med god nærings- eller distriktsklang. Næringsutviklingen fremmes først og fremst ved gode, generelle rammevilkår. Skattenivået må ikke være for høyt, næringslivet må ha god tilgang på kapital, kunnskaper og kvalifisert arbeidskraft, infrastruktur og offentlige tjenestetilbud må holde høy kvalitet, og det må være

Nærings- og distriktsutvikling fremmes først og fremst gjennom gode offentlige tjenester, virksom konkurranse, kommunal handlefrihet, god infrastruktur og få og enkle reguleringer

virksom konkurranse i innenlandske markeder. På tilsvarende måte fremmes distriktsutviklingen best ved tiltak som gjør det attraktivt å bo og drive virksomhet også utenfor de store byene. Det kan staten

bidra til ved å gi kommunene frihet og generelle økonomiske rammer, ved å bidra til bedre lokal og regional infrastruktur, ved å fjerne unødige restriksjoner og reguleringer på distriktsnæringene, og ved støtte til utvikling av et godt utdannelsesstilbud og gode kultur- og fritids-tilbud over hele landet.

**Det er allikevel nødvendig** også med mer spesifikke virkemidler, spesielt for å bidra til utvikling av nytt og mer variert næringsliv i distriktene. Regjeringen vil gjennomgå virkemiddelapparatet for å få større og bedre effekt av innsatsen. I den forbindelse vil også organiseringen av virkemiddelapparatet bli vurdert.

Virkemiddelapparatet i nærings- og distriktpolitikken skal gjennomgås med sikte på større treffsikkerhet og bedre effekt.

**Som ledd** i moderniseringsarbeidet vil regjeringen også gjennomgå og kartlegge statlige etater som egner seg for utflytting fra Oslo. Det vil også bli vurdert hva som finnes av stedsuavhengige oppgaver som like gjerne eller bedre kan utføres utenfor Oslo. På den måten kan vi ta hele landet i bruk, og vi kan se større regionsentra, steder under omstilling og områder med stor utflytting i sammenheng.

**Opprydning i**, og forenkling av, lover, forskrifter og andre reguleringer er et annet tiltak for å bidra til effektivitet og produktivitet i privat sektor. Bestemmelser knyttet til åpningstid, arbeidstid og arbeidsmiljø er av særlig betydning for næringslivet. Regjeringen har varslet at den vil oppheve Åpningstidsloven og myke opp arbeidstidsbestemmelsene. Arbeidsmiljøloven vil bli revurdert når innstillingen fra Arbeidslivslovutvalget foreligger i 2003. Parallelt med dette vil vi gjøre forskriftene til loven enklere og ryddigere. Når bestemmelsene mykes opp, vil det samtidig være nødvendig å innskjerpe håndhevelsen av dem, ikke minst overfor offentlige virksomheter.

Arbeidstids- og arbeidsmiljøbestemmelsene skal mykes opp og forenkles. Tilsynet med at bestemmelsene blir overholdt skal styrkes.

**Et effektivt næringsliv** forutsetter konkurranse.

Regjeringen vil gjennomføre et konkurransepolitisk handlingsprogram der de viktigste elementene er styrking av Konkurransetilsynets posisjon, gjennomgang av lover, forskrifter og offentlige reguleringer for å fjerne bestemmelser som kan virke konkurransehindrede, og utøvelse av statens egen innkjøpsrolle på en måte som

Konkurransepolitikken skal styrkes ved at Konkurransetilsynet gis større uavhengighet, konkurransehemmende lover og forskrifter blir fjernet, og offentlig innkjøpspolitikk blir lagt om i konkurransefremmende retning.

fremmer konkurranse. Ikke minst det siste av disse punktene er viktig siden stat og kommune står for en så stor del av de samlede kjøp av varer og tjenester i Norge.

Reell og effektiv konkurranse om offentlige innkjøp vil stimulere til utviklingen av et innovativt og internasjonalt konkurranse-dyktig næringsliv. Alle bedrifter, uavhengig av størrelse og lokalisering, må gis muligheter i dette markedet. Regjeringen har derfor bl.a. vedtatt at alle større statlige rammeavtaler skal forelegges Konkurransetilsynet til vurdering før anbudskonkurranse, og i tillegg vil regjeringen opprette et nytt klageorgan for offentlige anskaffelser.

## En inkluderende og stimulerende personalpolitikk

**Modernisering** i offentlig sektor er umulig hvis ikke hovedtyngden av de over 700.000 som jobber der er motivert for, og delaktige i, prosessen. En avgjørende forutsetning for en bedre offentlig sektor er derfor en personalpolitikk som virker motiverende. Personalpolitikken må sikre bred rekruttering, stimulere til kulturelt og kompetansemessig mangfold i staben, lette omstilling og overgang både innen offentlig sektor og mellom det offentlige og privat næringsliv, og forhindre utstøting av eldre arbeidstakere.

**Ansettelses- og arbeidsvilkårene** for ansatte i offentlig sektor tilfredsstillende ikke disse kravene idag. Offentlig forvaltning og tjenesteytelse har ennå ikke stor nok lokal frihet til å konkurrere om nøkkelpersonell, og offentlige arbeidsgivere er ikke flinke nok til å sikre seg det mangfold av ideer og impulser man får gjennom rekruttering fra et bredt utvalg av grupper, herunder etniske minoriteter. Det gjenstår også mye når det gjelder å trekke på de 50% av samfunnets ledertalenter som utgjøres av kvinner. Samtidig fører sterkt oppsigelsesvern og manglende oppfølging av den enkelte til at omstilling blir vanskeligere, og ansettelses- og arbeidsvilkårene i privat og offentlig sektor er så forskjellige at overgang er problematisk. Offentlige ansatte, og spesielt ansatte i staten, har typisk hatt et livstidsansettelsesperspektiv, med sterkt oppsigelsesvern, veldefinerte karrierestiger, gode pensjonsordninger – og relativt lav lønn. Dette fører til at offentlige ansatte låses inne i, og ansatte i det private næringsliv stenges ute fra, offentlig sektor.

**Nye ansettelses- og arbeidsvilkår** for ansatte i offentlig sektor må fremforhandles med de ansatte og deres organisasjoner. Ansettelses-, pensjons- og arbeidsvilkårene må forandres med sikte på å redusere forskjellene mellom privat og offentlig sektor. I den forbindelse er det også naturlig å vurdere om Tjenestemannsloven slik den nå er utformet, er hensiktsmessig. De ansattes rettigheter må imidlertid ivaretas, og endringene må gjennomføres på en måte som gjør at de som arbeider i offentlig sektor ikke kommer dårligere ut enn idag. Spesielt er det viktig at vi får en harmonisering av lønnsvilkår og av offentlige og

I samarbeid med organisasjonene skal det utvikles mer fleksible ansettelses- og arbeidsvilkår for offentlig ansatte.

Forskjellene i arbeidsvilkår mellom offentlig og privat sektor skal reduseres. Tjenestemannsloven skal revurderes. Offentlige og private pensjonsordninger skal harmoniseres.

private pensjonsordninger som gjør at fristilling av offentlige enheter eller overgang mellom offentlig og privat virksomhet ikke fører til dårligere samlede vilkår for den enkelte. Dette harmoniseringsarbeidet må sees i sammenheng med arbeidet i Pensjonskommisjonen.

**I tillegg til endringer** i ansettelses- og arbeidsvilkår, må det offentlige utvikle mer aktiv personalpolitikk. De ansatte er en ressurs som må gis utviklingsmuligheter. Det krever at staten sentralt, og etater og tjenesteytere lokalt, må drive et fortløpende personalutviklingsarbeid

Staten skal utvikle en personalpolitikk med aktiv utvikling og oppfølging av hver ansatt.

med oppmuntring og veiledning av den enkelte og gode muligheter for etter- og videreutdanning. Videre må de enkelte ansatte gis større frihet og mulighet til å påvirke sine egne arbeidsoppgaver. Det må oppmuntres til mindre kontrollfokuserede organisasjoner og flatere strukturer som i større grad virker motiverende for de ansatte. I tillegg må staten gå foran som inkluderende arbeidsgiver, i forhold til eldre, yrkeshemmede og etniske minoriteter.

**Idag opplever vi** dessverre altfor ofte at eldre arbeidstagere i det offentlige støtes ut istedenfor å bli hjulpet over i nye arbeidsoppgaver. I og med at det er mangel på hender og hoder som er den virkelige begrensningen for offentlig tjenesteytelse, er det meningsløst å støte ut arbeidstagere bare fordi de ikke lenger fullt ut kan fungere i de arbeidsoppgavene de hittil har hatt. Skal vi forhindre dette, må innsatsen settes inn tidlig. Det er arbeidsgivers ansvar å følge opp og utvikle den enkelte på en måte som gjør at de ikke stivner og blir omstillingsudyktige.



**Arbeids- og ansettelsesvilkårene** virker ikke bare hemmende på den enkelte – de skaper også unødig stivhet for offentlige arbeidsgivere. Trolig fører vilkårene til kostbare omgøelser og tilpasninger. Ett eksempel på det er bruken av ulike former for førtidspensjonering for å løse de problemene stivbente regler fører med seg. Istedenfor å være en inkluderende arbeidsgiver har det offentlige i mange tilfeller gått foran i utstøting av eldre og mindre funksjonsdyktige arbeidstagere. Ikke minst den statlige ventelønnsordningen har bidratt til det.

## Prioriterte områder og prosjekter

**Moderniseringsarbeidet** må være en gjennomgående aktivitet i all offentlig virksomhet, og det er derfor hverken ønskelig eller hensiktsmessig å organisere arbeidet i avgrensede prosjekter. Noen områder er imidlertid av så stor betydning, i seg selv eller som grunnlag for det øvrige arbeidet, at de må vies spesiell oppmerksomhet. Regjeringen har derfor valgt å peke ut noen sektorer der det er spesielt viktig å få fortlgang i moderniseringsarbeidet. Samtidig har vi valgt å starte tverrgående prosjekter knyttet til oppgaver av betydning for moderniseringsarbeidet i alle sektorer.

**De sektorområdene som vil bli prioritert** er utdanning, kommunal sektor og samordning og brukerretting innen områdene arbeid, trygd og sosiale tjenester. På hvert av disse områdene tar regjeringen sikte på reformer som vil styrke kvaliteten og brukernes interesser, gi lokale enheter større frihet og ansvar, og bidra til økt effektivitet i bruken av ressursene.

**I tillegg til disse tre**, vil regjeringen gi høy prioritet til gjennomføringen av sykehusreformen, kvalitetsreformen i høyere utdanning, forsvarsreformen og reformene i justissektoren. Man må vokte seg for

å tro at jobben på disse områdene er gjort bare fordi det er tatt viktige strukturelle grep. Tvert imot. Det er nå jobben begynner. Det er i gjennomføringen vi vil se om de strukturelle grep som er tatt, er de riktige; og det er da vi også vil møte alle de utfordringene av organisasjons- og personalmessig karakter som må finne sin løsning om reformene skal ha den ønskede effekt.

**De tverrgående prosjektene** som inngår i moderniseringsarbeidet er knyttet til forenkling av virkemidler, lover og regler; organisering og lokalisering av offentlige tilsyn; personal-, organisasjons- og lederutvikling i det offentlige; IKT i forvaltning og tjenesteytelse; og arbeidsdelingen mellom departementer og direktorater.

## **Hovedreformområdene vil være**

- kommunal sektor
- utdanning
- arbeid, trygd og sosiale tjenester.

Det vil bli lagt stor vekt på gjennomføringen av sykehusreformen, kvalitetsreformen i høyere utdanning, forsvarsreformen og reformene i justissektoren.

Det blir etablert særskilte moderniseringsprosjekter knyttet til

- forenkling av virkemidler, lover og regler
- organisering og lokalisering av offentlige tilsyn
- personal-, organisasjons- og lederutvikling i det offentlige
- IKT i offentlig forvaltning og tjenesteytelse
- arbeidsdelingen mellom departementer og direktorater

## Virkemidler, kulturendring og resultater

**Modernisering**, effektivisering og forenkling i offentlig sektor handler om organisatoriske endringer, om finansieringsordninger og andre rammevilkår, om nye typer lover og forskrifter, om personalpolitikk og ansettelsesvilkår. Skal slike tiltak ha noen effekt, må det imidlertid være fordi de forandrer kulturer.

**Det gjøres mye godt arbeid** i stat og kommune, og det er nok mange av dem som jobber der som etter hvert føler at det kunne gjøres enda bedre arbeid hvis det ikke var for stadig nye moderniserings- og fornyelsesprogrammer. «La oss få anledning til å gjøre jobben vår», er et slagord mange offentlig ansatte kunne tenke seg å underskrive. Det er langt på vei det regjeringen ønsker. Vi ønsker ikke å gi de ansatte ro og fred, men vi ønsker å gi dem mulighet til å konsentrere seg om den jobben som skal gjøres og ansvar for selv å finne ut hvordan den kan gjøres bedre. Istedenfor å pådytte enheter og ansatte bestemte løsninger, vil vi ansvarliggjøre de ansatte og de enhetene de jobber i. Det i seg selv representerer en kulturendring.

Skal ansvarliggjøringslinjen virke, må imidlertid kulturen også forandres på andre måter.

**For det første** må det offentlige bli mindre innadvendt. Den jobben som skal gjøres, skal gjøres for alle de enkeltmenneskene som er avhengige av offentlige tjenester, offentlig myndighetsutøvelse og offentlige utfoldelsesarenaer. Enkeltmenneskene må være det daglige fokus for arbeidet, og det må være grunnlaget vi måler resultatene opp mot. Alt annet – organisering, forvaltningsrutiner, økonomistyring og rapportering – er bare støttefunksjoner.

**For det andre** må det offentlige og de som jobber der slutte å tenke på seg selv som en avskjermet sektor. Vi må være bevisste på forskjellene mellom det offentlige og det sivile samfunn, men samtidig må vi bygge bro mellom de to på de områdene hvor det er naturlig. Vi skal gjøre det ved i større grad å slippe private aktører til i produksjon av tjenester som det offentlige har ansvaret for, og vi skal gjøre det samme ved å velge organisasjonsløsninger for offentlig tjenesteytelse som bygger på noen av de modeller og erfaringer man har i privat tjenesteytelse.

**Det viktigste i brobyggingen** er å skape et felles, integrert arbeidsmarked. At det offentlige har ansvar for viktige tjenester, betyr ikke at det er nødvendig med spesielle ansettelses- og arbeidsvilkår for dem som yter tjenestene. Vi er tjent med utveksling av personer og kompetanse mellom det private og det offentlige, og vi er tjent med at det stilles samme type krav og brukes samme type motivasjons- og belønningssystemer i det som tradisjonelt har vært to deler av arbeidslivet. Ikke minst er vi tjent med det fellesskapet mellom offentlig og privat ansatte som et integrert arbeidsmarked vil føre til.

**De virkemidlene** vi skal bruke vil bidra til en ny kultur med bedre forvaltning for borgerne og næringslivet, mer utviklende jobber for de ansatte, og mer valuta for skattebetalernes penger. Først og fremst vil de imidlertid gi bedre offentlige tjenester til den enkelte innbygger.





Utgitt av:  
Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere  
eksemplarer av denne publikasjonen fra:  
Statens forvaltningstjeneste  
Informasjonsforvaltning  
Postboks 8169 Dep, 0034 Oslo  
E-post: [publikasjonsbestilling@ft.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@ft.dep.no)  
Telefaks: 22 24 27 86

Oppgi publikasjonsnummer P-0907

Design: Josef Leupi  
Trykk: Allkopi 01/2002