

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Postboks 8004 Dep
0030 OSLO
Norge

FORNYINGS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET
- 4 SEPT. 2006
ARKIVKODE 411
SAKSNR: 200602037-29

Vår saksbehandler:
Vigdis Olsen

Kopi til

Vår dato
31.08.2006

Vår referanse
2006/00039

Deres referanse
200602037

Innspill til regjeringens fornyingsarbeid

Det vises til brev av 6. juli med invitasjon til å gi innspill til regjeringens fornyingsarbeid. Unios innspill består av overordnede kommentarer til arbeidet med omstilling, som følger nedenfor. I tillegg følger som vedlegg sentrale Unio/UHO - dokumenter om omstilling. Det er:

1. Omstilling i offentlig sektor, med retningslinjer vedtatt av Unios representantskap desember 2004.
2. Innspill til KRDs arbeid med smilende kommuner, august 2006.
3. Rapporten "Modernisering – gammelt nytt?", utarbeidet for Unio av De Facto.

Viktige elementer i arbeidet med fornying

Nordmenn er stort sett godt fornøyd. Ifølge FN er Norge verdens beste land å bo i. Likevel er det nødvendig å rette blikket framover og se på behovene for å modernisere offentlig sektor. Statsminister Jens Stoltenberg har begrunnet behovet for kontinuerlig omstilling ved at tilhengere av sterke fellesskapsløsninger også må være tilhengere av modernisering og effektivisering av offentlig sektor. Hvis offentlig sektor forfaller, åpner det for privatisering. Dette er et syn Unio langt på vei deler.

Unio er kritisk til at økonomisk effektivisering skal være et av hovedmotivene til arbeidet med omstilling, slik dette fremgår av invitasjonsbrevet, i innledningen under "Utgangspunkt for fornyingsarbeidet". Tidligere erfaringer viser at omstilling i offentlig sektor blir gjennomført for å spare penger, og dermed bygge ned tjenestetilbudet og redusere servicenivået. Effektivisering har blitt synonymt med at færre skal springe fortere. Skal man lykkes med fornyelse og skape engasjement rundt arbeidet med fornyelse må disse bildene endres. De aller fleste ansatte ønsker å bidra til en bedre og en mer effektiv arbeidsplass, både for seg selv og for brukerne. Skal man bidra må omstillingen oppfattes som positiv også for de ansatte, og man må ha noe igjen for å bidra. Det er viktig at tjenestenes kvalitet settes i sentrum, og blir drivende for omstillingsarbeidet.

Etter Unios vurdering har New Public Management blitt anvendt for ukritisk som styringsideologi for offentlige tjenester. Offentlig sektor er ulik, og skal være det, sammenliknet med privat sektor. Ei heller vil den samme styringsfilosofi og verktøy passe de to områdene. Allfor ofte er styringsverktøy fra privat sektor ukritisk blitt overført til offentlig sektor. Både mål og resultater er mer komplekse i offentlig sektor, er vanskeligere å telle og gir ofte ulike svar.

Videre har NPM bidratt til utviklingen av et demokratisk underskudd, og skapt en mer innholdsløs politikerrolle. Særlig for mange kommunepolitikere har det blitt utilfredsstillende at største del av det politiske arbeidet er med overordnede plan- og strategidokumenter. Det er nå behov for omstilling slik at lokalpolitikken igjen gis et fornuftig innhold, og at de demokratiske organer styrkes på bekostning av administrasjon. I den anledning har Unio sendt innspill om "smilende kommuner" til KRD, som følger vedlagt.

Offentlig sektor preges av ulike forvaltningsnivåer som ofte har oppgaver og roller som går inn i hverandre eller overlapper hverandre. Rolleavklaring og samhandling mellom de forskjellige delene av offentlig sektor må være en vesentlig del av fornyelsesarbeidet. Den pågående forvaltningsreformen er en naturlig anledning.

Dagens omstillingsarbeid i staten gir inntrykk av å være en kontinuerlig prosess med utydelige mål som ikke er etterprøvbare. Dette gjør at det er god grunn til å stille spørsmål ved dagens mål- og resultatstyring som en egnet styringsform for offentlig sektor. Det er behov for å utforme klarere mål for omstillingsarbeidet og være klarere i forhold til hvordan og hva man faktisk måler resultatene av.

Et fornyingsarbeid med dette fokuset, vil innebære å:

- Etablere kulturer for å stille kritiske spørsmål til egen virksomhet; leverer vi tiltak/tilbyr vi tjenester som virker etter hensikten? Disse kulturene må gjelde både ansatte, og ledere/beslutningstakere.
- Få kompetanse til å finne og omsette ny kunnskap ut i praksis.

Dette fornyingsarbeidet vil altså innebære i større grad å legge til rette for en kultur for kontinuerlig forbedringsarbeid i hver enkelt tjeneste, enn å diskutere hvilke etater som skal slås sammen eller hvilke tjenester som kan kjøpes av private. Hvordan man legger til rette for en slik kultur, og endring, finnes det en del forskning om.

Skal man forbedre offentlig sektor og gjennomføre fornyingsarbeid med dette som mål, må man:

- Kartlegge i hvilken grad man har en selvkritisk kultur og kompetanse til å innhente ny kunnskap om egne tiltak.
- Hvis det er et behov for å forbedre kultur og kompetanse, må man sette inn dokumenterte tiltak for å bøte på dette.
- Evaluere om endringstiltakene fungerer etter planen.

Resultatet av et slikt omstillingsfokus, ville bli en offentlig sektor som til enhver tid strever etter å yte best dokumentert praksis, og som genererer nye og bedre arbeidsmåter.

Kravene til lederrollen i offentlig sektor har blitt radikalt endret de siste årene. NPM har bidratt til å bygge ned hierarkiske organisasjoner, og erstatte disse med flatere struktur og kortere beslutningsveier. Dette har også ført til at enkelte ledere har fått et urealistisk stort lederansvar, f.eks over 100 ulike resultatenheter i kommunal sektor. Fokus på lederrollen og de krav og forventninger som skal stilles til ledere må bli en av de viktigste faktorene i en framtidig fornyelse av offentlig sektor. Kompetanse innenfor endringsarbeid og endringsledelse er viktig for å lykkes.

Offentlig sektor er avhengig av høy kompetanse i alle ledd, ikke minst hos de som møter borgerne. Det er i møtet mellom borgeren og den offentlige ansatte at resultatet skapes og måles. Dette setter helt nye krav til lønns og personalpolitikk i offentlig sektor. Skal man lykkes i fornyelses og endringsarbeidet er kompetanse og en god personalpolitikk nøkkelfaktorer.

Reformerfaringer

Unio ønsker å dele noen erfaringer fra omstillingsarbeid i forbindelse med bl.a. Politireformen og Kvalitetsreformen for høyere utdanning og forskning.

Politireformen

Politireformen var en stor sentralstyrt omstillingsprosess som omfattet hele politi og lensmannsetaten. De aller fleste ansatte var positive til Politireformen og de politiske målene som ble fastsatt for reformen. Det har imidlertid blitt et problem at virkeligheten ikke stemmer med de mål og forutsetninger som politikerne fastsatte.

Politireformen ble vedtatt av Stortinget våren 2001, og det ble framstilt som om over 450 polititjenestemenn skulle frigjøres til politioperativt arbeid fra 1.1.2002. Når det motsatte skjedde, det ble færre til operativt og publikumsretta arbeid, så ble skuffelsen stor både blant ansatte og publikum.

Den viktigste lærdommen er at det tar tid før gevinsten av omstillingsarbeid og fornyelse kan tas ut. Skal man få gevinst av fornyelse og omstilling må det investeres både tid, ressurser og kompetanse i omstillingsprosessen.

Stortingsmeldingen om Politireformen inneholdt både strukturelle endringer og krav til organisasjonsutvikling i etaten. Under organisasjonsutvikling ble utvikling av en ny lederrolle, kompetanseutvikling og andre personalpolitiske endringer og fokus på organisasjonskultur beskrevet. Strukturelle endringer og OU-utvikling ble sett på som like viktige for å nå reformens mål. I praksis viste det seg at det særlig i prosjektperioden kun ble fokus på de strukturelle endringer, d.v.s. sammenslåing av politidistrikt. Dette har vært en stor svakhet ved reformen.

Kvalitetsreformen

NifuStep sin evaluering av kvalitetsreformen viser blandede resultater, og at særlig de ansatte har opplevd økt arbeidspress etter at systemet for høyere utdanning ble reformert. Det nye gradssystemet som er innført på lærestedene krever økt tid til studentoppfølging, blant annet går det mer tid i forbindelse med eksamen. NifuStep dokumenterer at de ansatte ved universitetene og høyskolene har fått en mer oppstykket hverdag og mindre tid til å fordype seg i forskning. Unio vil hevde at kvalitetsreformen har ført til større arbeidspress for de ansatte, og at dette går utover vår nasjonale forskningsinnsats ved universitetene og høyskolene. Dette vil igjen redusere fagmiljøenes styrke. I denne situasjonen blir det viktig å iverksette tiltak som verner om fagpersonenes tid til forskning.

"Den nye staten"

Unio vil også framheve at Unio, LO og YS i samarbeid har gitt Fafo i oppdrag å utarbeide en rapport om omfang og effekten av omstillingene i staten 1990-2004. Denne rapporten vil bli offentlig i løpet av september, og vil da bli oversendt til Fornyingsdepartementet. Vi håper at denne omfattende utredningen av omstilling i staten også vil være et godt grunnlagsmateriale for Fornyingsdepartementet.

Vennlig hilsen
Unio



Anders Folkestad
Leiar



Vigdis Merete Olsen
Seniorrådgiver



Til representantskapsmøtet

Saksnr: 6/2004

Dato: 11.11.2004

OMSTILLING I OFFENTLIG SEKTOR

1. Bakgrunn

Vi lever i et omskiftelig samfunn med økende endringstakt. I næringslivet er det hele tiden krav til omstilling for å overleve i markedet. For å bli mest mulig konkurransedyktig har det vokst fram en ledelsesideologi hvor bl.a. konsentrasjon om kjerneoppgaver og outsourcing har vært nøkkelford. Gradvis har tankesettet fra privat sektor slått rot i det offentlige, med økte krav til omstilling og hyppige reformer. Det har skjedd en utvikling med økt bruk av konkurranseutsetting, fristilling, privatisering og bruk av nye finansieringsmodeller. Sist men ikke minst har det skjedd en flytting av beslutninger fra politiske til byråkratiske organ.

New public management ble moderne på 80- og 90-tallet. Dette har slått inn i offentlig sektor, og materialiserer seg på ulike måter i kommune-Norge, blant annet med nye organisasjonsstrukturer og færre ledelsesnivåer (tonivåkommuner). Et nytt moteord innen offentlig ledelse er "lærende organisasjoner". Innebærer det noe nytt og vil kvaliteten øke?

UHO mener omstillingsprosesser skal ha økt kvalitet som hovedmål.

Det er et stort endringstrykk på de ansatte i offentlig sektor for å videreutvikle velferdstjenestene og bli mer effektive. Det har alltid skjedd utvikling som følge av initiativ fra ansatte og ledelse på hver enkelt arbeidsplass. Det har imidlertid skjedd et økt press om kontinuerlige endringer ovenfra som ofte er politisk initiert. Aktuelle reformer som illustrerer tempoet er:

- Kvalitetsreformen i høyere utdanning,
- Politireformen
- Sykehusreformen
- Skolereformene
- Barnehagereformen
- Reform i kommunehelsetjenesten
- SATS
- Forsvarsreformen
- Gjennomgang av kommunestruktur og regioninndeling

Nedenfor følger en beskrivelse av drivkrefter for omstilling, med de utfordringer dette gir for utdanningsgruppene. Hva er målet for omstillingsprosesser, og hvorfor blir disse gjennomført? Medvirkning fra arbeidstakerne og aktuelle fagforeninger er viktig.

2. Hovedmål i regjeringens arbeid for omstilling og modernisering

"Velferdssamfunnet må hele tiden videreutvikles for å sikre grunnlaget for verdiskaping, velferd og rettferdig fordeling. Dette vil både stille store krav til å prioritere, og til å forandre og fornye. Målet med fornyelsen er å styrke offentlig sektor og å gjøre den bedre tilpasset dagens og framtidens behov" (Langtidsprogrammet 2002-2005).

I lang tid har ulike regjeringer hatt fornying og omstilling i sine programmer. Den sittende regjering har forsterket kravet om modernisering av offentlig sektor, og utfordrer her fagbevegelsen på flere områder. Det gjelder ikke bare de faglige rettighetene, pensjon og tariffpolitikk. Regjeringen ønsker aktivt å stimulere til økt konkurranse og privatisering i nesten alle sektorer. Offentlig sektor skal bli mer effektiv gjennom desentralisering, lokal frihet og ansvar (fristilling). Dette gjelder både kommunal og statlig virksomhet. Det er et hovedmål å redusere forskjellene mellom privat og offentlig sektor, både når det gjelder tjenestetilbud og vilkår for ansatte. Hovedreformområdene for regjeringen er kommunal sektor, utdanning, arbeid, trygd og sosiale reformer. Det vil bli lagt stor vekt på gjennomføringen av sykehusreformen, kvalitetsreformen i høyere utdanning, forsvarsreformen og reformene i justissektoren (*Fra ord til handling, Arbeids- og administrasjonsministeren, 24.01.02*).

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

Hvordan skal UHO være pådriver for nødvendig omstilling og kvalitetsutvikling, samtidig som de ansattes rettigheter ivaretas?

Drivkrefter for omstilling og modernisering

3. Ideologi som drivkraft for omstilling

Det er stor grad av enighet om at offentlig sektor skal ha en viktig rolle i norsk politikk. Likevel er det ulike syn på hvor arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor skal gå. Omlag 30 prosent av de sysselsatte i Norge arbeider i offentlig sektor. Dette er omlag likt med gjennomsnittet i Norden. Offentlig konsum og investeringer er beregnet til 25 prosent av BNP i 2004. Ut i fra et markedsliberalistisk ståsted vil mange hevde at offentlig sektor er for stor i Norge. De vil mene dette er uheldig fordi det offentlige er mindre effektivt og har lavere kvalitet på sine tjenester sammenlignet med privat sektor.

De siste årene har det vært ført en politikk for å løse opp statlige monopoler og skape et marked for velferdstjenester innen helse, utdanning og omsorg. Mange av arbeidstakernes rettigheter i arbeidslivet er under press. Sykehusene har blitt fristilt og opererer i et marked med bedriftsøkonomiske betingelser. For hele utdanningsløpet skjer store omlegginger. I sommer startet en offentlig debatt om politireformen har klart å innfri sine målsettinger.

I spenningsfeltet rundt ideologi ligger viktige veivalg i omstillingsarbeidet. Det har vært en lang periode hvor politikk har blitt mindre viktig, partiene har framstått som nokså like, og valgdeltakelse og politisk engasjement har gått nedover. I en slik tid blir reformer for enhver regjering et våpen for å synliggjøre at det faktisk er forskjell mellom de politiske alternativene. På den måten kan en regjering heise flagg og vise at politikk har innhold, og at de står for noe annet enn forrige regjeringen. Ingen kan klandre den sittende Regjering for å gjøre nettopp det – å synliggjøre hva man står for.

UHO skal bidra til å synliggjøre de ideologiske og politiske forskjellene mellom partiene og mellom regjeringsalternativene. I konkrete saker er det viktig å få fram de politiske veivalgene og om viktige prinsipper står på spill.

Hvordan kan UHO synliggjøre politiske drivkrefter i reformarbeidet og påvise faktiske kursendringer?

4. Økt kvalitet som drivkraft for omstilling

Politiske reformer har ofte sitt utspring i at man ønsker å øke kvaliteten, for eksempel på de offentlige tjenestene. Reformen innen høyere utdanning, kalt 'Kvalitetsreformen', vitner om dette. Men hva menes med kvalitet?

Kvalitet er ikke et objektivt kriterium. Det er vanskelig å måle og kan oppfattes svært ulikt. Å definere kvalitet på tvers av sektorene gir begrenset mening. ISO (Den Internasjonale Organisasjon for Standardisering) har forsøkt, og definerer kvalitet som alt som imøtekommer brukernes forventninger eller behov for kvalitet. Det er mange oppfatninger om hva som er godt, og krav og forventninger er ulike mellom sektorene. Kvalitetsutvalget som så på utdanning identifiserte tre former for kvalitet: struktur, prosess og resultat. De tre utgjør et hierarki der resultat-kvaliteten er det overordnede. Man kan utvikle et sett av indikatorer for hver av dem, og dermed få målbare størrelser for kvalitet. Det må likevel advares mot å tro at det er en fast standard for kvalitet.

Det er en utfordring å finne gode indikatorer for kvalitet innen politisektoren. Tempo kan for eksempel være en kvalitetsindikator ved utrykningstid for politi og annet utrykningspersonell. Etterforskning av mange saker kan tyde på høyere kriminalitet, mens få saker kan være en indikator på at det er gjort et godt forebyggende arbeid.

Kvalitet kan forveksles med produktivitet. Hvor mange pasienter som blir behandlet i helsevesenet er et mål på produktivitet og ikke kvalitet. En rapport fra Sintef Helse viser at aldri før har sykehusene behandlet flere pasienter. Produktiviteten har økt, men aldri har det vært registrert flere svingdørpasienter enn i 2003. Det at effektiviteten øker på sykehusene uttrykker ikke nødvendigvis helsegevinst i befolkningen.

Hva er en god skole? For mange kan svaret være at de gjør det godt på de nasjonale prøvene, men det kan også være at de lærer kreativitet og blir gode innovatører. Skolen skal forberede elevene på arbeidslivet, og vi vet at arbeidslivet trenger flere entreprenører og folk som tør satse på nyskaping. Er dagens skole en god nok forbereder til dette?

Dette illustrerer hvor komplekst kvalitetsbegrepet er. For ofte er målene snevre og fokuserer på det som er lett å telle. Produktivitet er lettere å måle enn kvalitet. Økt kvalitet følger heller ikke automatisk av økte bevilgninger. Og indikatorer for kvalitet kan bli misbrukt dersom de blir framstilt som objektive standarder. Et eksempel på dette er resultatene fra de nasjonale prøver i skolen. Resultatet herfra er ikke eneste mål for om en skole er god eller ei, eller hvor høy kvalitet undervisningen har.

Når reformer svekker kvaliteten på viktige områder skal UHO arbeide for å dokumentere hvordan og hvorfor dette skjer. Nødvendige analyser gjennomføres.

Hvordan skal UHO arbeide for at kvalitetsforbedringer er den drivende og avgjørende kraft i omstillingsarbeidet?

Skal UHO gå inn for å lage målsettinger og indikatorer for kvalitet i de ulike sektorene?

UHO skal si ifra når forsvarlig kvalitet ikke opprettholdes.

5. Konkurransen og valgfrihet som drivkrefter for omstilling

"Statlige tjenester skal forbedres i et samspill og i konkurranse mellom offentlige og private aktører. Det skal derfor arbeides systematisk for større grad av konkurranse på alle områder, både hvor det er et velfungerende marked og på områder hvor konkurranseutsetting kan bidra til å skape et mer velfungerende marked" (St.prp.nr.1 (2004-2005 Moderniseringsdepartementet).

Den rådende økonomiske tenkningen sier at konkurranse mellom flere tjenestetilbydere gir mer effektiv tjenesteproduksjon (lavere pris). Mange vil også hevde at kvaliteten på tjenestene blir høyere. Dette er imidlertid omdiskutert, både om konkurranse fører til lavere kostnad/pris og høyere kvalitet for velferdstjenester. Konkurransen kan oppnås ved privatisering, konkurranseutsetting eller ved å innføre valgfrihet mellom ulike tjenestetilbydere. UHO har tidligere besluttet at en går imot privatisering av de offentlige velferdstjenestene. UHO er mot konkurranseutsetting av sentrale velferdstjenester som utdanning, helse, omsorg og trygghet. Hvis tjenestene likevel konkurranseutsettes skal private aktører tilfredsstille samme krav til kvalitet og forsvarlig drift som i det offentlige, og med de samme rettigheter til tariffavtaler og pensjonsordninger som offentlig ansatte.

Valgfrihet bør sees i et mer nyansert lys. Sittende regjering har innført valgfritt sykehus, og tildels fritt skolevalg. Da utvikles konkurranse mellom offentlige tjenestetilbydere. Det er fint å kunne velge, men det er behov for å dokumentere hva valgfriheten koster. Går valgfrihet utover tjenestenes kvalitet? Pasienter blir sendt på statens regning fra en landsdel til en annen fordi de ønsker et annet sykehus. Noen skoler blir populære og mange søker seg dit. Andre skoler får en opphopning av svake elever og økt behov for støtteundervisning. Hvordan påvirker dette elevenes rett til et likeverdig utdanningstilbud?

Påstand:

Valgfrihet for noen reduserer valgmulighetene for andre.

Valgfrihet/konkurranse mellom ulike offentlige tjenestetilbydere skaper en dynamikk som gir høyere kvalitet på tjenestene.

Hva skal UHO mene om dette?

6. Økonomisk innsparing som drivkraft for omstilling

Etterspørselen etter velferdstjenester øker sterkt. Politiet har fått mange nye oppgaver de siste åra. Stadig flere tar høyere utdanning. Barnehageutbygging er en av valgkampsakene. Innen helse ønsker vi oss det uendelige. Ny teknologi gjør stadig flere mirakler mulig, men det koster. Budsjettene har ikke økt i takt med behovene.

De offentlige velferdstjenestene har opplevd et økt økonomisk press både som følge av nedskjæringer i budsjettene og fordi behov og antall oppgaver har økt. De frie inntektene til kommunene har reelt sett stått stille fra 1997 til 2004, til tross for at utgiftsbehovet i denne perioden har økt med nesten 9 mrd. kroner i følge det tekniske beregningsutvalget for kommuneøkonomien. Dette rammer særlig skolen, barnehagene og kommunale helse- og omsorgstjenester.

Effektivitet handler om å nå de mål man har satt seg på best og billigst mulig måte. Statskonsults studier av norsk offentlig sektor viser et samlet effektiviseringspotensial på 2,5-35 prosent, med et gjennomsnitt på om lag 20 prosent. Dette tilsvarer størrelsesorden 45 milliarder kroner for hele offentlig sektor.

Det er stor avstand mellom dette tallmaterialet og hvordan arbeidstakerne oppfatter virkeligheten. UHO mener at økonomien for mange velferdstjenester er skåret ned til grunnfjellet. Dette gir få frihetsgrader og lite rom for utvikling. Det er ikke lenger mulig å organisere seg bort fra den økonomiske situasjonen.

Et viktig prinsipp i Regjeringens omstillings- og effektiviseringsarbeid er delegering og desentralisering av ansvar og myndighet. Dette skal gi både 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 den lokale virksomhet.

Hva er regjeringens verktøy i effektiviseringen av offentlig sektor. De tre viktigste er:

1. Desentralisering av beslutninger og myndighet,
2. Konkurransetsetting
3. Teknologi, IKT.

UHO mener at en kostnadsreduksjon på 20 prosent er urealistisk, særlig fordi de offentlige tjenestene i sterk grad innebærer personlig kontakt som er vanskelig å effektivisere. Det er vanskelig å lære en klasse dobbelt så raskt norsk, eller for politiet å foreta en etterforskning dobbelt så fort med de samme ressursene. Erfaringer fra kommunal sektor med tonivå-kommuner viser også at nye organisasjonsmodeller ikke har gitt vesentlige besparelser.

Ulike undersøkelser viser svært ulike resultater hvorvidt konkurransetsetting fører til økonomisk innsparing. Vi vet for lite om sammenhengen mellom desentralisering av beslutninger og økonomiske innsparinger. Innføring av ny teknologi kan gi besparelser på enkelte områder.

Hvordan skal UHO arbeide for å kombinere effektiv drift og høy kvalitet på velferdstjenestene?

7. Desentralisering som drivkraft for omstilling

En av hovedstrategiene i omstillingsarbeidet er økt grad av desentralisering og delegering av myndighet. Den norske velferdstaten bygger på en tradisjon med stor grad av sentral kontroll og regulering, hvor et viktig motiv har vært at borgerne skal ha et mest mulig likt tjenestetilbud. Eksempelvis skal innbyggere i ulike politidistrikt ha samme service fra politiet.

Det lokale folkestyret er borgernes rett og mulighet til medbestemmelse. Dette er et viktig demokratisk prinsipp som må forsvares. Men det kan også misbrukes og utarmes. Staten sitter på pengesekken. Den delegerer flere oppgaver og større ansvar til kommunene uten at økonomien styrkes tilsvarende. Med henvisning til lokalt selvstyre og økt lokalt handlingsrom dereguleres lovverket, og standardkrav oppheves eller svekkes. Slik blir desentralisering en strategi for økonomisk innstramning. Vi får en rik stat med fattige "undersåtter", som bl.a. kontrolleres gjennom ulike tilsynsformer.

En annen konsekvens er uklare ansvarsforhold. Samtidig som staten hevder kommunene har det politiske ansvaret, hevder kommunene at staten har det økonomiske ansvaret. Dermed kan både ansatte og brukere sitte i en klemme og bli kasteballer mellom sentrale og lokale instanser. UHO må arbeide for at det politiske ansvaret for offentlige oppgaver og tjenester er klart plassert.

Den gamle sentraliserte forvaltningsmodellen er i ferd med å oppgis. Forvaltningsmonopol er under dekonstruksjon og delegering et nytt stikkord. Mange trekk i tiden vitner om en bevegelse fra sentralisering til desentralisering, hvor kommandolinjer oppgis og insentiver overtar. Vi har tidligere omtalt konkurranseutsetting, privatisering og valgalternativer, som resultat av desentralisering. Det er behov for å omtale delegering innenfor offentlig forvaltning særskilt.

Delegering av beslutninger i det offentlige har flere sider og må behandles nyansert. UHO ønsker ikke en sentralisert stat med lite rom for lokal utvikling og tilpasning av velferdstjenestene. Dagens brukere forventer noe annet, og de ansattes kompetanse og profesjonelle innsikt må ha spillerom. Profesjonsgruppernes sterke vilje til å engasjere seg for egen arbeidsplass og deres brukere er en ressurs som må brukes i omstillingsprosesser. Det kan ofte være fornuftig å delegerer beslutninger til lokalt nivå hvor man kjenner brukernes behov best.

Lokale løsninger og variert tjenestetilbud kan også bety at man lempet på kvalitetskravene. Forslaget til ny barnehagelov illustrerer dette. Loven gir større lokalt handlingsrom og fjerner dagens krav til areal, antall barn og ledelse med pedagogisk utdanning. Med dagens anstrengte kommuneøkonomi vil en slik deregulering av barnehagesektoren kunne bety at mange kommuner blir fristet til å velge de dårligste og billigste alternativene for barnehagene. En slik utvikling går UHO imot.

Hvordan skal UHO sikre at økt kvalitet står i fokus når beslutninger desentraliseres? Hva betyr desentralisering av beslutninger for effektiv drift av velferdstjenestene?

8. Globalisering som drivkraft for omstilling

Interessen for internasjonal handel med tjenester øker. Innenfor WTOs tjenesteavtale GATS (General Agreement on Trade in Services) forhandles det om hvilke tjenester som skal liberaliseres og bli gjenstand for internasjonal handel. I 1998 slo daværende generaldirektør i WTO, Renato Ruggiero fast at avtalen griper inn på områder som aldri før har vært oppfattet som handelspolitikk. Han understreket at verken regjeringer eller næringsliv har forstått den fulle rekkevidden.

Det har vært lite fokus på at WTO også omfatter handel med velferdstjenester i Norge. Det er lite kjent at Norge som medlem av WTO tidlig på 90-tallet skrev under på at utdanning – også grunnskolen – skal være en internasjonal handelsvare. Norge har på dette punkt gått lenger enn de fleste land i Europa og USA i å åpne opp for utenlandske aktører.

Blant driverne for GATS finner vi store, internasjonale selskaper som har spesialisert seg på drift av bl.a. sykehus, skoler og vannforsyning. Dette kan bli de nye tilbyderne av velferdstjenester i framtiden.

Mer nærliggende er EØS-avtalen, som er en drivende kraft for økt konkurranse og at nye områder omfattes av konkurranselovgivningen. For øyeblikket er EUs nye tjenstedirektiv en aktuell sak. Dette omfatter bestemmelser om at det er arbeidsvilkår i firmaets opprinnelsesland som teller. I praksis kan dette bety at et polsk firma som leverer sykepleietjenester kan gjøre dette i Norge med utgangspunkt i polske vilkår.

*Hvordan påvirker globalisering av markedet for velferdstjenester vår strategi i omstillingsarbeidet?
Hvordan kan vi hindre at globalisering går utover kvaliteten til velferdstjenestene?*

9. Omstilling – konsekvenser for de ansatte

"La oss få anledning til å gjøre jobben vår", er et slagord mange offentlig ansatte kunne tenke seg å underskrive (*Fra ord til handling, AAD, 2002*). Det er nok mange av dem som jobber med velferdstjenester som etter hvert føler at det kunne gjøres enda bedre arbeid hvis det ikke var for stadig nye moderniserings- og fornyelsesprogrammer. Omstilling koster og det stjeler fokus til medarbeiderne i en organisasjon. Ofte skaper det utrygghet.

For Regjeringen er det et mål at offentlige virksomheter blir mer like de private, også i behandlingen av de ansatte. Mye tyder på en utvikling hvor ansettelse i offentlig virksomhet ikke gir samme trygghet som tidligere. Vi vet at omstillinger øker sykefraværet, kan virke utstøtende, gå utover trivselen og forringe arbeidsmiljøet. Derfor bør grunnene til å gjennomføre omorganisering og omstilling være gode.

"Mangel på trygghet er den største grunnen til at arbeidstagere blir utbrent i norsk arbeidsliv, ikke tempoet mener Finn Skårderud". (Aftenposten, 17. oktober 2004)

Omstillinger som medfører nedbemanning og annen form for overtallighet er spesielt alvorlig fordi det skaper stor grad av utrygghet. For å sikre de ansatte som blir oppsagt trygghet i form av økonomi og evne til på ny å skaffe arbeidsinntekt, må lov og avtaleverket utvikles. I forbindelse med omstillinger må det kunne kreves avsatt ressurser til kompetanseutvikling og lønnsmidler til de oppsagte i en overgangsperiode.

Omstillingsprosesser må ikke forsterke den kjønnsmessige ubalanse vi allerede finner i arbeidslivet. Vi trenger flere kvinnelige ledere og ikke færre. Vi må hindre at omstilling fører til dårligere arbeidsvilkår for kvinnene, eller at de utstøtes av arbeidslivet.

Norge har gode og lange tradisjoner for samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i arbeidslivet. Dette samarbeidet har omfattet en bred forståelse av arbeids- og lønnsforhold. Det er derfor beklagelig at de tillitsvalgte stadig oftere i omstillingsprosesser blir et gissel. Det er aktuelt å spørre om de tillitsvalgtes medbestemmelse i omstillingsprosesser er reel eller et skalkeskjul?

I statlig sektor blir ofte omstilling kalt politiske beslutninger som betyr at de tillitsvalgtes medvirkning i prosessen begrenses. Det holdes informasjonsmøter som gir ledelse eller politikere alibi, slik at man kan si at dialogen med de tillitsvalgte er god. Dette holder ikke!

De ansatte er en ressurs som må bli brukt i omstillingsprosesser. UHO mener arbeidsgiver har alt å vinne på å gi de tillitsvalgte medbestemmelse i omstillingsprosesser. Da utvikler de ansatte sterkere tilhørighet og ansvar for arbeidsplassens utvikling, og man arbeider sammen for gode fellesløsninger.

Hvordan skal vi styrke de tillitsvalgtes rolle i omstillingsprosesser uten å havne i en gisselposisjon?

Styret anbefaler representantskapet å fatte følgende vedtak:

Dokumentet og debatten legges til grunn for UHOs arbeid med omstilling i offentlig sektor og følgende retningslinjer vedtas:

1. Det er behov for å videreutvikle offentlig sektor og velferdstilbudene. UHO skal være i forkant av utviklingen og medvirke til omstilling når behovene er der.
2. Kvalitetsforbedringer skal være den drivende kraft, og prosessen skal ha klare målsettinger. UHO skal i omstillingsarbeidet legge vekt på å kombinere høy kvalitet med effektiv drift. Kvalitetskrav skal ivaretas både ut fra perspektivet til brukerne, arbeidstakerne og arbeidsgiverne. Målet er vinn-vinn løsninger.
3. Nasjonale reformer må fullfinansieres slik at finansieringen ikke blir et lokalt ansvar og går på bekostning av andre oppgaver.
4. Omstilling skal bygge på samarbeidsmodellen i arbeidslivet, og medvirke til et inkluderende arbeidsliv og godt arbeidsmiljø. Dialog mellom arbeidstakere og arbeidsgivere skal prege omstillingsprosessen fra start til mål. Arbeidstakerne skal ha reell medbestemmelse.
5. UHO er kritisk til en omstillingspolitikk rettet mot konkurranseutsetting og privatisering.
6. UHO skal motarbeide at velferdstjenester blir internasjonale handelsvarer.

UHO
Anders Folkestad
Leiar

Saksbehandler: Vigdis M. Olsen

Vedlegg
2006/2037-29



Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112, Dep.
0032 OSLO

Vår saksbehandler:
Vigdís Olsen

Kopi til

Vår dato
11.08.2006

Vår referanse
2006/00039

Deres referanse

Innspill til prosjektet "smilende kommuner"

Det vises til brev av 4. juli fra Kommunal- og regionaldepartementet, med invitasjon til møte 15. august om "Smilende kommuner". Dette brevet som inneholder våre første kommentarer til prosjektskissen. Samtidig ønsker vi å varsle at Unio arbeider med å konkretisere et innspill som både tar opp prinsipper og forutsetninger for omstillingsarbeidet, og vil forsøke å konkretisere en mulig samarbeidsmodell på kommunenivå. Denne vil bli oversendt KR D i løpet av august.

Kommentar til Kommunaldepartementets skisse

Unio vil langt på vei støtte målsettingen i den oversendte prosjektskissen. Likevel er det behov for å innvende at målformuleringen er for snever og ikke fanger godt nok opp ambisjonen til forbedringsarbeidet generelt. Innbyggerne/brukerne får en for passiv rolle. På møtet 10. februar var Kommunalministerens ambisjon at prosjektet skulle bidra til forbedret samhandling mellom innbyggere/tjenestemottakerne, lokalpolitikere og medarbeidere/administrasjon. I forhold til dette mener Unio det er uheldig at målformuleringen har byttet ut brukerne/tjenestemottakerne og erstattet denne gruppen med lederne. Utvikling av tjenestenes kvalitet skjer først og fremst i møtet mellom brukere og medarbeidere. Politikere har en viktig rolle når det gjelder forutsetninger og rammevilkår. Administrasjonen har en sentral rolle gjennom saksforberedelsene og sekretariat.

Unio merker seg at prosjektet foreslås begrenset til hovedområdene pleie- og omsorgssektoren og oppvekst/skolesektoren. Vi er undrende til at oppvekst begrenses til å gjelde skolesektoren, og at barnehagene ikke er inkludert. Barnehagesektoren er et politisk satsingsområde med barnehagereform og en historisk rask utbyggingstakt, som gjør det viktig å fokusere på kvalitet og sørge for at dette blir ivaretatt. Det vil være viktig med god dialog og samhandling mellom de tre partene; medarbeidere i barnehagene, lokalpolitikere og tjenestemottakere. Vi mener derfor at både skole og barnehage må omfattes av prosjektet. Vi mener også at det bør vurderes om større deler av kommunehelsetjenesten bør inkluderes.

For området oppvekst gjelder spesielt behovet for å arbeide tverrfaglig, og at prosjektet tar dette opp som tema. Det er viktig å fange opp samarbeid mot aktuelle statlige institusjoner, for eksempel i forebyggingsarbeidet (barnevern (Bufetat), Politiet etc.). Likeledes gjøres det mye godt frivillig arbeid rettet inn mot barn og unge, og det er behov for å aktivisere og inkludere frivillig sektor i prosjektet "smilende kommuner". Det kan dreie om idrettslag, Røde Kors, Speideren o.s.v.. Man kan ta opp til vurdering om oppvekst bør deles inn i to delprosjekter, etter for barn og unge generelt, og et som omfatter barnehage og skole.

En generell kommentar rettes mot behovet for å forbedre det administrative og politiske språket. Unio vil advare mot tendensen til å overføre bedrifts- og markedsspråket til det politisk styrte velferdssystemet. De siste årenes New Public Management har ført til et behov for å rette søkelyset mot dette i politikk og forvaltning, også lokalt. Det er behov for å ha en bevissthet om hva ordene betyr, og om de virker fremmedgjørende. Vi viser blant annet til begrepet førstelinje i skolesektoren.

I departementets skisse er det vist til en del lignende prosjektet, og at smilende kommuner bør bygge videre på arbeidet som er gjort her. Unio er også klar over at det er gjort mye godt arbeid, men vi vil ha faglige innvendinger til deler av de nevnte prosjektene.

Når det gjelder forslaget til organisering er Unio positive til en tredeling mellom politisk kontaktmøte, styringsgruppe og sekretariat. I lys av at initiativet er KRDs, og fordi det skal være et samarbeidsprosjekt mellom likeverdige parter i arbeidslivet, ser vi det som naturlig at KRD også har ansvar for å lede og koordinere sekretariatet.

Om finansieringen er det positivt at staten går inn med midler og personalressurser til sekretariatet. Unio kan bidra med noe kompetanse/personalressurser. Unio er derimot ikke innstilt på å gi økonomiske midler til å drifte selve prosjektet.

Innspill fra Unio

Det er vesentlig at prosjektet med "smilende kommuner" forankres i Hovedavtalen. Særskilte tiltak eller organiseringsformer skal ikke erstatte Hovedavtalen, men forsterke og forbedre vilkårene for samarbeid.

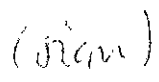
Unio vil komme tilbake med et konkret forslag til mødell for å styrke samarbeidet mellom de folkevalgte, brukerne og de ansattes organisasjoner i kommunene (et rådsorgan). Vårt innspill vil bli oversendt KRD etter styremøte 22. august.

Innspillet vil ha følgende utgangspunkt: Det pågår et omfattende samarbeid i kommunene med de ansatte og deres organisasjoner. Dette samarbeidet er i stor grad mellom administrasjonen og de ansattes organisasjoner. Det som også bør prøves ut er et opplegg der det politiske nivået involveres direkte i et samarbeid mellom ansatte/organisasjoner og brukere. Politikerne må i større grad etterspørre kunnskap fra flere for å sikre seg et større tilfang av kunnskap. Et tettere samarbeid med de ansatte vil styrke beslutningsgrunnlaget ved at de kommer mer direkte i inngrep med de ansatte og deres kompetanse. De ansatte vil i større grad kunne bruke sin kompetanse til å sikre gode løsninger for kommunen og dens innbyggere. To stikkord står sentralt – bedre beslutningsgrunnlag og bedre kvalitet.

Nye arenaer for politisk påvirkning kan styrke demokratiet. Politikerne kommer i en tettere og mer forpliktende dialog med ansatte og brukere, fagbevegelsen og brukerne kommer i direkte inngrep med politikerne, og de politiske vedtakene får en langt bedre forankring i befolkningen. Utfordringen er hvordan en kan trygge og utvikle det representative demokratiet samtidig som en gir de ansatte og brukerne i kommunene reell innflytelse.

Vennlig hilsen
Unio


Ingjele Hovdenakk
sekretariatssjef


Vigdis Merete Olsen
Seniorrådgiver