

Oslo, 1. september 2006

Til
Fornyings- og Administrasjonsminister Hilde Grande Røys
Det Kgl. Fornyings- og Administrasjonsdepartement
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo

FORNYINGS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET	
- 5 SEPT. 2006	
ARKIVKODE:	L11
SAKSNR:	200602037-36

Innspill til regjeringens fornyingsarbeid

Handelshøyskolen BI takker for invitasjonen av 6. juni om å komme med innspill til regjeringens fornyingsarbeid. Hos oss er det først og fremst *Institutt for Offentlige Styringsformer* som har arbeidet med, og som besitter den tunge fagkompetansen på offentlig sektors virkemåte og utfordringer. Også andre deler av vår fagstab og kompetanse vil være relevante, det kan her være naturlig å nevne fagmiljøene rundt Norsk Kundebarometer og ledelse/organisasjonsutvikling.

Utgangspunktet for de kommentarer som her kommer, er regjeringens fornyingsprogram slik det er formulert i Soria Moria erklæringen og i spissformuleringen om å utvikle '*Verdens beste offentlige sektor*'.

Vi har formet vårt svar som fem punkter hvor vi mener det er høy grad av samsvar mellom regjeringens ambisjoner og et behov for (ny) kunnskap som våre miljøer besitter og/eller kan utvikle.

I Fornyelse og utvikling for bedre ressursutnyttelse og økt brukertilfredshet slik at befolkningens etterspørsel etter andre (private/kommersielle) velferdsleverandører dempes.

Den dominerende organisasjonsmodell for offentlig sektors tjenesteyting er, til tross for et stort mangfold og en betydelig reorganisering de siste 25 årene, fortsatt en planøkonomisk modell, hvor hierarkiske autoritetsrelasjoner, budsjettstyring og et arbeidsgiveransvar direkte delegert fra demokratisk valgte organer, fortsatt er sentrale trekk. Mye godt kan sies om sies slik organisasjonsform, men dens viktigste svakhet som *modell for godeproduksjon* er dens manglende mekanismer for kontinuerlig tilbakeføring av informasjon fra bruker/konsument til produsent. I motsetning til i en markedsorganisasjon som korrigeres gjennom sviktende salg, eller en sivilsamfunnsorganisasjon som disiplineres gjennom hensynet til omdømme, tillit og medlemstilslutning, har den planøkonomiske modellen ingen slike iboende mekanismer for korreksjon. De må i prinsippet bygges opp utenfor organisasjonen, som eksterne mekanismer. Fraværet av systematisk og troverdig *informasjon* som kan

gi grunnlag for kontinuerlige, inkrementelle korreksjons- og forbedringsprosesser, gjør at formåleffektive beslutninger om tjenestevolum, -kvalitet og -typer blir vanskeliggjort, - og i stedet gjenstand for forhandlinger mellom folkevalgte, organiserte produsentinteresser og mer eller mindre sterke og tilfeldige brukerinteresser. En 'mediebridd offentlighet' får også en betydning som er problematisk, skal vi tro Maktutredningen. Det er standard statsvitenskapelig innsikt at i slike *politiserte beslutningsprosesser* vil aktører med harde maktressurser fortrenge andre(s) synspunkter og interesser.

Skal man videreutvikle vår offentlige sektoren må det derfor etter vår mening skapes og bygges ut et helt annet og systematisk system for tilbakeføring av kunnskap om den offentlige tjenesteytingens resultater og virkninger. Systematiske, standardiserte og faglig patente systemer og rutiner bør utvikles for alle offentlige aktiviteter, og erstatte dagens svært tilfeldige (og antakelig både ressursløsende og faglig tvilsomme) brukerundersøkelser.

2 Enkeltmenneskes behov skal stå i sentrum når det gjelder innhold og organisering av velferdstilbudene.

Dette er en fin målsetting, men kan bare nås når det foreligger solid kunnskap om spenninger mellom dette målet og andre sider ved den organisasjonsform og det arbeidsregime som man også foretrekker. Det er mange og gode grunner til å anta at det et målkonflikter mellom på den ene siden den store graden av fleksibilitet og pragmatisme en produsent må utvise for å kunne 'skreddersy' individuelle løsninger ovenfor en befolkning med stor menneskelig variasjon og, på den andre siden, målet om at den offentlige tjenesteytingen skal leveres gjennom et standardisert, avtaleregulert 'normalarbeid'. 'Nei til stoppeklokkeomsorg' betyr vel neppe at den ansatte ikke skal ha regulert arbeidstid? De seneste tiår har mye forskning fokusert på motsetninger mellom produsentinteresser og brukeres behov. Ulike normative oppskrifter har vært uformet for å imitere og importere markedsmodellens strukturelle motsetning mellom konsument og produsent også i offentlig tjenesteyting (jfr. New Public Management). De nasjonale og internasjonale erfaringene med slike bestiller/utfører-modeller har vært høyst blandet. Vinningen har ofte gått opp i spinningen ved at økonomisk effektivitet er spist opp av økende transaksjons- og kontrollkostnader. Dagens internasjonale (og norske) bilde kjennetegnes først og fremst av en søken etter å tildele produsenter en mer konstruktiv rolle, hvor de anerkjennes som organiserte profesjoner men hvor arbeidsmåter og det legale arbeidsregimet må oppfattes ikke som en fastlagt størrelse, men som *et virkemiddel*.

Fornyingsministeren er også IA-minister, og rår, uten sammenlikning, over det største potensialet til å utøve en arbeidsgiverpolitikk som kan se målet om et mer inkluderende arbeidsliv og en bedre brukertilpasset tjenesteyting *i sammenheng*. Begge målsettingene fordrer en *destandardisering og fleksibilisering* av måten kompetanse og arbeidskraft brukes i produksjonen (jfr. NAV-reformen ambisjoner). Dette åpner et helt nytt felt, hvor profesjonsorganisasjonene kan gis en pro-aktiv rolle i å være med på endre måtene en funksjon og et fag utøves på over et livsløp (livsfaseplanlegging/seniorpolitikk) og regjeringens mål om større individualisering av innholdet i den tjenesteyting som leveres.

3 (Bare) Enkeltmennesket som bruker(?)

Det er viktig å ha klart for seg at næringsliv og alle landets virksomheter også er brukere av offentlig sektor. Bevisstheten om dette er økende, ikke minst i kjølvannet av forskningens oppfatning av hvorfor de nordiske landene lykkes så godt i en mer globalisert verden. Antakelig er det trekk ved forholdet mellom offentlig sektor og virksomhetene som, sammenliknet med andre land, utgjør komparative fortrinn for vårt næringsliv. Med økende fokus på offentlig sektor som en *territoriell produksjonsbetingelse* og *myndighetskontakt som en transaksjonskostnad* er det viktig å få økt kunnskap om slike forhold, både fordi det ganske sikkert er rom for en effektivitetsforbedrende fornyelse og fordi dagens system antakelig også rommer positive sider det er viktig å bevare. Igjen kan det hevdes (jfr. pkt 1) av systemene for tilbakeføring av brukernes (virksomhetenes) erfaringer med offentlig tjenesteyting er svært mangelfull.

4 Frivillig sektor skal fortsatt ha gode vilkår for å yte ikke-kommersielle tjenester

Frivillig ('3.') sektor kan integreres i utøvelsen av en tjenesteproduksjon under offentlig ansvar på svært ulike måter. I et sammenliknende perspektiv er det neppe riktig å si at norske organisasjoner har spesielt gode vilkår, samtidig som det opplagt er et rom for at slike organisasjoner kan spille et større rolle som et privat, ikke-kommersielt alternativ og/eller supplement til en offentlig produksjon. Forskning, bl.a. her ved BI, har avdekket en viss frustrasjon blant slike organisasjoner: De opplever å møte en stor *generell* (unison, tverrpolitisk) velvilje på politisk nivå. På sektor- og funksjonsnivå opplever de derimot diffuse, uavklarte institusjonelle rammebetingelser som gjør at de selv, som organisasjoner, får store problemer med å definere og utvikle egen rolle og organisasjon. Et illustrerende eksempel er helsetjenestene, - hvor 'alle' vil ha med diakonale sykehus og Røde Kors, men hvor slike organisasjoner samtidig opplever en sykehusreform som, uten at noen egentlig vil det slik, tvinger dem inn i et konkurranseregime som underleverandør til de regionale helseforetakene.

Sivilsamfunnsorganisasjoner kan i funksjonell forstand være gode og ofte bedre alternativer til heloffentlig produksjon enn profittbaserte produsenter. Særlig vil en større rolle for slike organisasjoner ha gunstige ringvirkninger på samfunnets sosiale kapital. Men på samme måte som for profittbaserte produsenter, må også frivillig sektor *ha forutsigbare institusjonelle rammebetingelser*, - og mer så jo mer autonom rolle myndighetene ønsker å gi dem. Historisk har de frivillige organisasjonene oppvist en større evne til raskere å fange opp nye behov i befolkningen, og en mer utpreget evne til innovasjon, enn offentlig sektor. I de siste tiårene har utviklingen gått mer i retning av at slike organisasjoner utfører velferdsstatlige funksjoner på (mer eller mindre spesifiserte) kontrakter. Dermed har de også blitt (ofte fullstendig) avhengige av offentlige overføringer for å drive sin virksomhet, muligens med den effekt at deres rolle som entreprenører og pionerer er blitt svekket. Vi ser et stort potensiale for å berede et mer solid (komparativt) kunnskapsgrunnlag for hvordan et samspill mellom offentlige og 3-sektor-produsenter kan fungere bedre enn i dagens Norge.

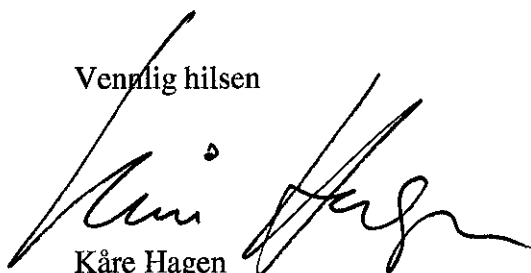
5 Rett til videreutdanning er en nødvendig forutsetning for en vellykket fornyelse av offentlig sektor.

Ingen vil være mer enig i dette enn oss ved Handelshøyskolen BI, rimeligvis, da videre- og etterutdanning er viktig del av vår aktivitet og økonomiske inntektskilde for oss. Ved Institutt for Offentlige Styringsformer har vi flere år tilbudt etterutdanning for ledere innen helse-, skole- og kommunesektoren. Flere av våre ansatte er også etterspurte som ressurspersoner av ulike offentlige myndigheter. Samtidig blir vi også slått av den store forskjellen det er i oppfatninger av behovet for kontinuerlig videreutdanning av høyt utdannet arbeidskraft mellom offentlige og private virksomheter. Offentlig sektor inneholder samfunnets mest kunnskapsintensive organisasjoner, men når ikke alltid opp til de høyeste standarder når det gjelder *forvaltningen av denne kunnskapskapitalen*. Videreutdanningen er god når det gjelder profesjons- og fagutdanninger, men det er mye som gjenstår i å øke kompetansen på organisasjon og endringsledelse. Dette er et felt hvor det burde være store muligheter for en konstruktiv samhandling mellom Departementet og landets universitets- og høyskolemiljøer.

Vi takker igjen for invitasjonen til å komme med noen synspunkter, og stiller oss selvfølgelig positive til en videre dialog dersom det er av interesse.

Lykke til med det videre arbeidet!

Vennlig hilsen



Kåre Hagen
Instituttleder
Institutt for Offentlige Styringsformer
Handelshøyskolen BI