

Utveier

“Samhandlingsmodell” som alternativ
til New Public Management

*En rapport fra SVs stortingsgruppes Forvaltningsgruppe
Oslo/Stortinget
Desember 2008*

*Forvaltningsgruppa har bestått av Rolf Reikvam (leder), Bent Sofus Tranøy,
Anders Ekeland, Rolf Rønning, May Hansen og Aksel Hagen.*



Innhold

0. Forord

1. Sammendrag: Fra NPM til Samhandlingsmodell **1**

| | | |
|-----|------------------|---|
| 1.0 | Innledning | 1 |
| 1.1 | En ny modell | 2 |
| 1.2 | Konkrete forslag | 3 |

2. New Public Management (NPM): Et kostbart og byråkratisk system **6**

| | | |
|-----|------------------------------------|----|
| 2.0 | Bakgrunn | 6 |
| 2.1 | Kritikken av New Public Management | 7 |
| 2.2 | Hva koster New Public Management? | 9 |
| 2.3 | Nærmere om konkurransekostnader | 9 |
| 2.4 | Markedsteoriens rolle i NPM | 10 |
| 2.5 | Kritikk av kritikken av NPM | 12 |
| 2.6 | Regler som gjelder ved anbud | 12 |

3. Utveier: Samhandlingsmodellen **14**

| | | |
|-----|-------------------------------|----|
| 3.0 | Innledning | 14 |
| 3.1 | Samordning og helhet | 14 |
| 3.2 | Kompetanse | 15 |
| 3.3 | Brukere og ansatte | 16 |
| 3.4 | Innovasjon i offentlig sektor | 16 |
| 3.5 | For eller mot målstyring? | 17 |

4. Eksempler: Områder hvor NPM har blitt innført **19**

| | | |
|-----|---------------------|----|
| 4.1 | Sykehusene | 19 |
| 4.2 | Omsorg | 22 |
| 4.3 | Barnevernet | 27 |
| 4.4 | Forskning | 29 |
| 4.5 | Apotek og medisiner | 30 |
| 4.6 | Skole | 32 |
| 4.7 | Høyere utdanning | 33 |
| 4.8 | Samferdsel | 35 |
| 4.9 | Økonomistyring | 37 |

5. Konklusjoner: Samhandlingsmodellen **45**

6. Referanser **46**

0. Forord

Styret i SVs stortingsgruppe satte i februar 2008 ned en Forvaltningsgruppe, under ledelse av stortingsrepresentant Rolf Reikvam. Gruppen skulle arbeide fram nye forslag til hvordan offentlig sektor kan styres bedre, i forbindelse med SVs nye arbeidsprogram 2009-2013 samt regjeringens fremleggelse av en stortingsmelding om forvaltningspolitikk.

I tillegg til Reikvam har forvaltningsgruppen bestått av Bent Sofus Tranøy, Anders Ekeland, Rolf Rønning, May Hansen og Aksel Hagen. Sekretær for gruppen har vært sekretariatsleder Thor Egil Braadland. Statssekretær i Fornyingsdepartementet Wenche Lyngholm har vært referanseperson for arbeidet.

SVs stortingsgruppe behandlet rapporten på gruppemøte 3. desember. Her ble rapporten vedtatt oversendt til Landsstyret.

Rapportens kapittel 1 er et sammendrag av hele rapporten. Kapittel 2 presenterer begrunnelser for og eksempler på hvorfor av New Public Management er ineffektivt og kostbart. Kapittel 3 er presentasjon av "Samhandlingsmodellen" som et mer fornuftig og lønnsomt alternativ til NPM. Kapittel 4 ser nærmere på erfaringer fra enkeltområder i Norge hvor New Public Management har blitt innført, og hva dette koster samfunnet.

Oslo/Stortinget 3. desember 2008

Rolf Reikvam
(leder)

Nærmere om medlemmene av Forvaltningsgruppen

Rolf Reikvam er stortingsrepresentant for SV fra Akershus. Bent Sofus Tranøy er forsker og underviser ved FAFO og Høgskolen i Lillehammer. Anders Ekeland er forsker ved NIFUSTEP. Rolf Rønning er professor ved Høgskolen i Lillehammer. May Hansen er stortingsrepresentant for SV fra Østfold. Aksel Hagen er lærer og forsker på Høgskolen i Lillehammer, samt leder av kommunalkomiteen i Oppland. Tranøy, Ekeland, Rønning og Hagen har deltatt som privatpersoner i Forvaltningsgruppen.

1. Sammendrag

Fra New Public Management til Samhandlingsmodell

1.0 Innledning

Gode offentlige tjenester er et tverrpolitisk mål. Forvaltningspolitikk handler om hvordan vi velger å styre og organisere de offentlige tjenestene våre for å nå dette målet.

De siste årene har forvaltningspolitikken i økende grad hentet inspirasjon fra markedsteoretisk inspirerte løsninger, kjent under samlebetegnelsen "New Public Management" (NPM). Sentrale kjennetegn ved New Public Management er (etter Christensen 2006):

- Innføring av kvantitativ resultater som mål, med et tydelig belønnings- og straffesystem knyttet til dette,
- Sterkere ledelse, og mindre selvstendighet for den enkelte ansatte
- Økt bruk av kontraktsrelasjoner
- Økt konkurranse

Det som altså først og fremst kjennetegner New Public Management er at det flytter perspektivet bort fra folks indre motivasjon, til en ytre motivasjon. Denne tenkingen finner vi igjen i hvordan en rekke sentrale offentlige tjenester er organisert i dag, som sykehusene, omsorg, barnevern, skole, samferdsel og høyere utdanning.

Hensikten med NPM var å få til en mer effektiv offentlig sektor. Men det viser seg at endringene har ikke ført til mer effektivitet. Det finnes få eller ingen målinger som viser at effektiviteten har steget betydelig. Som professor Tom Christensen ved Universitetet i Oslo, sier det: – Denne typen reformer har simpelthen ikke svart til forventningene om økt effektivitet.¹ - Vi har gjennomført store reformer, men effektene har vært små, sier Terje P. Hagen, professor ved Institutt for helsestyring og helseøkonomi ved Universitetet i Oslo.²

Snarere finnes det tegn til at New Public Management har gitt folk dårligere og dyrere tjenester, gjennom *lavere* produktivitet, *mindre* langsiktighet og *økt* byråkrati.

Et godt eksempel er sykehusene. Med innføring av stykkprisfinansiering og budsjettstyring etter regnskapsloven skulle produktiviteten og pasientbehandlingen øke. På ti år er sykehusbudsjettene doblet, og antall pasienter som behandles har derfor økt. Men på spørsmål om sykehusene har blitt mer *effektive* finnes det lite dokumentasjon. Forskere skriver at det er tendens til at både arbeidsproduktiviteten og kostnadseffektiviteten har falt. Det finnes derimot indikasjoner på at grådigheten og opportunismen har økt, og at sykehusforetakene har blitt mer opptatte av å operere de mest lønnsomme pasientene enn å tenke langsiktig og helhetlig. Sykehuskøene vokser,

¹ <http://www.frifagbevegelse.no/fagbladet/article3604308.ece>

² <http://www.morgenbladet.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20080627/OAKTUELT/520308942>

samtidig som ikke alvorlig syke pasienter behandles stadig mer. Enkelte private nisjeklinikker har tjent store penger ved å ta unna store volumer pasienter med lette diagnoser til høye satser. Alt dette peker i motsatt retning av økt lønnsomhet for samfunnet.

Et annet eksempel er forskning og høyere utdanning. På universitetene er Kvalitetsreformen innført. Ett av elementene i Kvalitetsreformen er å øke konkurransen mellom universiteter og høyskoler. Vinneren av denne konkurransen har først og fremst vist seg å bli markedsføringsbudsjettene. I 2006 brukte institusjonene til sammen en halv milliard kroner på reklame, fremfor å bruke disse pengene på kvalitet gjennom økt forskning og undervisning. En halv milliard kroner tilsvarer mer enn 600 forskerårsverk som på denne måten går tapt (se avsnitt 4.7). Innenfor forskning generelt ser vi at økende bruk av anbud og oppdragsforskning fører til at svært mange årsverk går bort i å skrive anbud på forskningsprosjekter fremfor å forske (se avsnitt 4.4).

Et tredje område er anbudspolitikken. Våren 2005 laget Asplan Analyse en rapport om konkurranseutsetting i kommunal sektor. De fant at anbudsskriving og gjennomgang av anbud gjorde anbudene opp mot 10 prosent dyrere. Halvparten av dette – fem prosent – var direkte kostnader.³ Det dreier seg konkret om økte kostnader i størrelsesorden minst fem til ti milliarder kroner i året (se avsnitt 2.2), antakelig mer.

Stadig flere lærere sier at de bruker mer tid på rapportering enn de gjorde før. I en undersøkelse fra 2008 mener godt over 80 prosent av lærerne sier at de bruker mer tid og krefter på "dokumentasjonsarbeid". - Det er flere rapporter, mer dokumentasjon, flere nasjonale prøver. Jeg er mye mer kontorpersonale i lærerjobben min nå enn det jeg var for bare få år siden, sier Ole Marius Veigaard, som underviser 6. trinn ved Skøyen skole i Oslo⁴. Beregninger vi har gjort tilsier at det forsvinner rundt 1 600 årsverk årlig i økt administrasjon i norske skoler (se avsnitt 4.6).

I sum er det et forsiktig anslag at New Public Management koster det norske samfunnet rundt 12 000 millioner kroner i året, eller tilsvarende rundt 15 000 årsverk. Sannsynligvis er kostnadene høyere (se avsnitt 2.2).

NPM har gitt folk dårligere og dyrere tjenester. Det kan av og til se ut som om den politiske høyresida har hatt som mål å gjøre offentlig virksomhet så lite effektiv som mulig – for dernest å kritisere offentlig sektor for manglende effektivisering.

En omlegging må til. Men hvilke utveier finnes? Hvordan kan vi finne fram til styringsmodeller og prinsipper som er mer effektive enn dette? Hvordan kan vi på nytt dyrke fram og styrke den indre motivasjonen hos alle de som arbeider innenfor offentlig sektor?

1.1 En ny modell

NPM har gitt folk dårligere og dyrere tjenester. En ny modell for styring av offentlig sektor må derfor bryte med NPM på vesentlige punkter, samtidig som den aldri mister målet om bedre kvalitet i de offentlige tjenestene. Forvaltningsgruppa har lagt til grunn følgende kriterier for et slikt styringssystem:

- *Konkurranssekostnadene skal reduseres.*

³ Asplan Analyse (2005)

⁴ Dagbladet 15. september 2008

- Det skal *styres med folk*, og være et styringssystem basert på tillit, som et tydelig alternativ til ineffektive mistillitssystemer og overdrevet bruk av kontroll.
- Det skal være et styringssystem som forholder seg til *virkeligheten*, i motsetning til ideer om organisering basert på virkelighetsfjerne forutsetninger
- Det skal være et system hvor *kvalitet* er et mål i seg selv (fremfor at det målbare er et mål i seg selv eller at konkurranse er et mål i seg selv).

Med utgangspunkt i disse kriteriene vi introduserer "Samhandlingsmodellen". Den baserer seg på fire overordna pilarer eller perspektiver for offentlig styring som et klart alternativ til NPM. Disse fire perspektivene henger gjensidig sammen:

- *Samordning og helhet*: Fremfor å være splittet i isolerte, små miljøer med hver sine mål, må offentlige tjenesteytere samordne seg og samarbeide på tvers av ulike områder og sektorer for å nå et felles mål. Dette kan bety større samarbeid mellom det som i dag er selvstendige enheter, noen ganger sammenslåing av enheter.
- *Kompetanse*: Kunnskap, faglige vurderinger og gjensidig læring skal tillegges avgjørende vekt, fremfor å vektlegge konkurranse som et mål i seg selv.
- *Brukere og ansatte*: Prinsippet om å styre *med folk* (ansatte, brukere) og ikke *over folk* som prinsipp er et fruktbart alternativ til hierarkiske strukturer og økende grad av "cockpit-styring" (med ryggen vendt mot resten av de ansatte, og en låst dør i mellom).
- *Innovasjon i offentlig sektor*: Innovasjon i offentlig sektor dreier seg om å legge til grunn et styringsperspektiv om at offentlig sektor skal ligge i forkant på kvalitet. Offentlig sektor skal være en pådriver og et lokomotiv mht å innføre ny og bedre teknologi, og bedre måter å gjøre ting på, og derigjennom bli mer effektiv og brukervennlig.

1.2 Konkrete forslag

Forvaltningsgruppa fremmer følgende forslag (utdypes i kapitlene 2, 3 og 4):

Alle offentlige etater

Forslag 1: *Samhandlingsmodellen, slik den er beskrevet i kapittel 3 i denne rapporten, legges til grunn for styring av offentlige virksomheter; i økonomiregelverk, hovedavtale, tilpasningsavtaler, styrings- og tildelingsbrev mm.*

Forslag 2: *Alle virksomheter skal fastsette kvalitative mål innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet. Ansatte skal gis reell innflytelse i hvordan disse målene best kan nås (ny § 4a i statens økonomiregelverk).*

Helse, sykehus, medisiner

Forslag 3: *Stykkprisfinansieringen for sykehusene avvikles. Sykehusene skal ha en finansieringsform som fremmer samarbeid mellom institusjonene, og som sikrer helhetstenking knyttet til den enkelte pasient.*

Forslag 4: Sykehusene følger i dag regnskapsloven, som for privat sektor. Sykehusene bør omgjøres til forvaltningsenheter, og la regnskapsprinsippene følge av dette.

Forslag 5: Det offentlige skal sørge for mer langsiktighet i finansieringen av private barnevernsinstitusjoner og rusinstitusjoner, fremfor et system som i dag hvor barns hjem risikerer å gå konkurs

Forslag 6: Private utførere av offentlige tjenester, på områder som helse, skole, rusomsorg, barnevernstjenester og barnehage, skal være non-profit, og med klare krav om innramming av midlene, dvs. at midlene ikke kan gå til høye lederlønninger, utbytter eller utstrakt bruk av kjøp av tjenester fra underleverandører.

Forslag 7: Alternativer til hyppige anbud innenfor helse, omsorg, barnevern mv. er bruk av langtidskontrakter, direkte forhandlinger med leverandører eller at det offentlige eier og driver aktiviteter selv. Disse skal benyttes oftere.

Forslag 8: Det innføres et nasjonalt, offentlig samordna innkjøp av medisiner i utlandet, for å få ned prisene på medisiner (jfr. Vinmonopolets vininnkjøp)

Forslag 9: Heltid gjøres til en rettighet i omsorgssektoren, som bl.a. vil øke bemanningen, og dermed øke kvaliteten på tjenesten og redusere sykefraværet. Som et ledd i dette bør kommunale sykebudsjetter (inkludert store deler av dagens kostnader ved sykefravær) omgjøres til flere hele stillinger.

Forskning, skole og høyere utdanning

Forslag 10: Finansieringen av universitetene og høyskolene skal i større grad belønne institusjoner som prioriterer kjerneoppgaver fremfor reklame

Forslag 11: Finansieringen av universitetene og høyskolene skal i større grad stimulere til samarbeid mellom institusjonene

Forslag 12: Basisfinansiering til forskning økes, på bekostning av konkurransebasert oppdragsforskning

Forslag 13: Prøver i skolene skal brukes til å forbedre skolene og undervisningen, fremfor å stimulere til konkurranse mellom elever og mellom skoler

Forslag 14: Tidsbruk og organisering av arbeidet blant lærere bør kartlegges, og følges opp med konkrete tiltak som bidrar til at lærere bruker mer av tiden på arbeid som kommer elevene til gode.

Samferdsel

Forslag 15: Det legges til rette for en helhetlig og mer langsiktig offentlig finansiering av større kollektive samferdselsprosjekter, som gir forutsigbare rammer for utbygging. Adgangen til forskuttering bør videreføres og forsterkes.

Forslag 16: Alternative finansieringskilder, som adgang til å bruke bompenger, inntekter fra taxfree-salg og flyplassparkering samt seteavgift på fly, bør brukes aktivt til å styrke jernbanen

Forslag 17: Arbeidet med å slå sammen Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor i én enhet startes, for å fremme en helhetlig planlegging, bygging, drift og vedlikehold av samferdsel i Norge.

Konkurransopolitikken

Forslag 18: Det innføres forenklede krav til kunngjøring på anbud på beløp mellom nasjonal terskelverdi og EUs terskelverdier.

Forslag 19: Det legges til rette for at kommuner og offentlige institusjoner i større grad kan samordne sine innkjøp, for å utnytte sin markedsrett.

Forslag 20: Alternativer til hyppige anbud og bruk av konkurranse innenfor helse, omsorg, barnevern mv er bruk av langtidskontrakter, direkte forhandlinger med leverandører eller at det offentlige eier og driver aktiviteter selv. Disse skal benyttes oftere.

Økonomistyring

Forslag 1: Samhandlingsmodellen, slik den er beskrevet i kapittel 3 i denne rapporten, legges til grunn for styring av offentlige virksomheter; i økonomiregelverk, hovedavtale, tilpasningsavtaler, styrings- og tildelingsbrev mm.

Forslag 2: Alle virksomheter skal fastsette kvalitative mål innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet. Ansatte skal gis reell innflytelse i hvordan disse målene best kan nås (ny § 4a i statens økonomiregelverk).

Forslag 21: Flerårsbudsjettering innføres som prinsipp i første omgang på noen utvalgte statlige områder, for eksempel universiteter og høyskoler, samferdsel, Innovasjon Norge og Forskningsrådet, for økt forutsigbarhet.

Forslag 22: Bruken av øremerking av miljøavgifter bør utvides, for å gi miljøavgifter økt legitimitet. Det bør spesielt vurderes om CO₂-avgiften kan brukes til å oppfinansiere fondet for fornybar energi.

Forslag 23: Senter for Statlig Økonomistyring (SSØ) bør legges ned

Forslag 24: Offentlig sektor bør fortsatt bruke kontantprinsippet, og ikke innføre periodiseringsprinsippet.

(Se også forslagene 3, 4, 5, 15, 16 og 17)

2. New Public Management (NPM)

Et kostbart og byråkratisk system

2.0 Bakgrunn

Til tross for at NPM har gitt folk dårligere og dyrere tjenester har de erklærte hensiktene hele tiden vært de motsatte; å øke effektiviteten og gi et mer kostnadseffektivt tilbud av offentlige goder, gjennom en orientering mot markedsteoretiske idealer.

Ideen bak New Public Management (NPM) er udødeliggjort i Ronald Reagans uttalelse *"Government is not a solution to our problem, government is the problem."*⁵. Utgangspunktet har vært at offentlig sektor er ineffektivt, og et hinder for utvikling. For å bli mer produktiv må offentlig sektor gjennom grunnleggende endringer – og helst bli mindre.

Blant virkemidlene som har blitt benyttet er konkurranseutsetting, privatisering og stykkprisfinansiering, alle klassiske dyder i markedsteorien:

- Oppsplitting og desintegrering av homogene forvaltningsorganisasjoner gjennom horisontal og vertikal differensiering eller spesialisering, herunder fristilling og endring i tilknytningsformer.
- Vekt på en profesjonell, management-orientert ledelse i offentlige organisasjoner, med mer autonomi for managere til å velge virkemidler og bestemme over bruken av ressurser lokalt.
- Mål- og resultatstyring med resultatmål, rapportering av resultat og belønnings- og straffesystem. Etablering av omfattende kontrollsystemer.
- Endring i personalpolitikken, med vekt på kontrakter, prestasjonslønn og lønnsulikhet, og mer midlertidige ansettelser.
- Økt konkurranseeksponering for kommersielt orienterte offentlige organisasjoner og markedslignende arrangementer, herunder skille mellom de som produserer og bestiller tjenester, "contracting-out", del- og helprivatisering.

(basert på Christensen 2006)

New Public Management startet på begynnelsen av 1980-tallet som en reformbølge i offentlig sektor, med utspring i arbeiderpartiregjeringer i først og fremst Australia og New Zealand. Utviklingen av NPM var sammenfallende med en nyliberal bølge anført av Margareth Thatcher og Ronald Reagan i hhv. Storbritannia og USA.

I Norge kom det endelige gjennomslaget for NPM med Bondevik II-regjeringen og Victor Normanns forvaltningspolitiske program. Men også i Norge har Arbeiderpartiet både innført, videreført og forsterket elementer fra NPM.

⁵ <http://www.quotedb.com/quotes/3261>

New Public Management sin fremvekst i Norge må ses i lys av sosialdemokratiets tosidige rolle: På den ene sida har sosialdemokratiet både mobilisert og gjennomført reformer. Beskjeden fra sosialdemokratiet har alltid vært at "vi ordner dette for deg". Samtidig har sosialdemokratiet vært avhengig av at mobiliseringen (dvs. radikaliseringsen) ikke skulle gå for langt, slik at den truet kapitalismens eksistens. Denne tosidige rollen har påvirket organiseringen av offentlig sektor. Som blant annet Jens Arup Seip påpeker smeltet sosialdemokratiet sammen med den gamle, elitistiske embedsmannstradisjonen. Dette ledet ut i en elitisme og en styring på vegne av folk som i beste fall kan sies å være arrogant, i verste fall udemokratisk. Denne sammenblandingen av embedsmannsstaten og Arbeiderpartistaten skapte en (for så vidt betimelig) reaksjon på at den "gamle offentlige sektor" hadde effektivitetsproblemer, legitimitetsproblemer og problemer med bred mobilisering av befolkningen⁶. "Gamle offentlig sektor" hadde mistet legitimitet. NPM dukket opp som et svar på blant annet dette.

En annen årsak til fremveksten av NPM har vært at forsøkene på å kontrollere kapitalismen tidvis har ført til et omfattende og byråkratisk regelverk, med et tilsvarende omfattende kontrollapparat.

En tredje grunn til at NPM vokste fram var et nyliberalt, høyrevridd elitistisk opprør mot økende skatt og utjevning.

En siste årsak var at det lå et teoretisk rammeverk framme i dagen – en markedsteori - som ga et "vitenskapelig" grunnlag for at økt marked, økt konkurranseutsetting og privatisering, ville gi økt effektivitet (mer om dette i avsnitt 2.4, under).

2.1 Kritikken av New Public Management

Intensjonene kan ha vært gode. Men etter hvert finnes det mange tegn som alle peker i retning av at høyresidens politikk for å effektivisere offentlig sektor har vært et svært meget kostbart eksperiment, både menneskelig og pengemessig. NPM har gitt folk dårligere og dyrere tjenester:

- **NPM øker kostnadene og byråkratiet**
Anbuds- og rapporteringsregimet som er kommet med NPM er en kostbar papirmølle. Asplan Analyse sin rapport fra 2005 om konkurranseutsetting i kommunal sektor viste at anbudsskriving og gjennomgang av anbud gjorde anbudene opp mot 10 prosent dyrere. Forskere bruker mer tid på å skrive prosjektsøknader og mindre på å forske. Lærere bruker mer tid på papirarbeid enn før, og mindre tid på elevene.
- **Pengene følger det som er målbart – ikke det som er viktig**
Utstrakt bruk av resultatmålinger er innført for å få "... store gevinster i form av enklere og bedre styring, økt læring og styrking av effektivitet og kvalitet i offentlig sektor"⁷. En slik utvikling har imidlertid banet vei for at det som er målbart blir viktig, fremfor at det som er viktig – og ikke målbart – forblir viktig. En utvikling hvor pengene i økende grad følger det som er målbart fører i praksis til kostbare feilallokeringer.

⁶ Christensen (2006)

⁷ Direktør i Senter for Statlig Økonomistyring Marianne Andreassen i kronikken "Måling gir mening", Dagens Næringsliv 17.01.08.

- **NPM medfører nasjonale kostnader vi ennå ikke vet omfanget av**
Grunnlaget for NPM har blant annet vært at en oppfattelse av at norsk, offentlig sektor er ineffektiv. Dette finnes det selvsagt anekdotiske eksempler på, men lite forskningsbasert dokumentasjon på. I hovedsak har det historisk stått bra til i norsk offentlig sektor, om man sammenlikner med andre land. Det som tvert i mot er en utfordring, er at NPM er i ferd med å tære på en historisk kapital i offentlig sektor som er et kostbart eksperiment vi ennå ikke har sett de endelige konsekvensene av.
- **NPM hindrer innovasjon og omstilling**
Gjennom innføring av hierarkiske og autoritære mistillitssystem har man samtidig lukket døra for gode ideer fra folk som har praktisk kunnskap og konkrete ideer til forbedringer. Det nye styringsprinsippet har således blitt en idédreper, stikk i strid med intensjonene.
- **NPM skaper omstillingstrøtthet**
En rekke ledelsesstyrte og nyliberale omorganiseringer har ført til slitasje, desillusjon og omstillingsvegring - og dermed mindre og ikke mer effektivitet i offentlige organisasjoner. I løpet av de siste tjue årene har det vært sju moderniseringsprogrammer for offentlig forvaltning (se oversikt under Referanser).
- **NPM fører til mindre velferd**
Erfaringer viser at gjennom konkurranseutsetting og privatisering innenfor omsorg har vi gått fra omsorgsmaksimering til profittmaksimering. På denne måten blir det mindre omsorg per krone, noe som var det stikk motsatte målet med konkurranseutsettingen (se avsnittet i kapittel 4 om omsorg).
- **NPM skaper en mer fragmentert offentlig sektor**
Overdrevet oppsplitting fører til mindre koordinering og samarbeid om felles mål. Når for eksempel en kommuneorganisasjon splittes opp i mange resultatenheter blir målet for den enkelte resultatenheter å maksimalisere eget resultat framfor å bidra til et best mulig totalresultat.
- **NPM er mistillit satt i system**
Innenfor personal- og organisasjonsledelse ser man økende grad av det som kalles "cockpit"-styring, dvs. hvor ledelsen sitter med ryggen til, med en låst dør mellom seg og de andre. En slik mistillitskultur bidrar i motsatt vei av det som normalt oppfattes som sunne organisasjoner.
- **NPM vektlegger kontroll, straff og belønning fremfor indre motivasjon**
Gjennom sterk vekt på kontroll-, insentiv- og straffesystem flyttes fokus til ytre motivasjoner fremfor indre motivasjoner, som personlig engasjement, ønske om å gjøre en bra jobb. Det betyr en fare for at motivasjonen hos motiverte mennesker synker, som igjen gjør resultatet blir dårligere.
- **NPM gjør oss til kunder, fremfor brukere**
NPM tvinger innbyggere til å bli kunder fremfor brukere. Det er egnet til å fremme egoisme og opportuniste, på bekostning av en fellesskapsfølelse.
- **NPM gir ustabilitet, usikkerhet og uro**
Hyppige anbud fremfor stabile rammer skaper ustabilitet, usikkerhet og uro både for ansatte og brukere (se for eksempel barnevern i kapittel 4).

2.2 Hva koster New Public Management (NPM)?

Selv om det alltid vil hefte usikkerhet til beregninger over hva NPM koster, er det mulig å gjøre noen anslag. Basert på rapporter, tall fra enkeltsektorer og rapporteringer er det et forsiktig anslag at New Public Management koster det norske samfunnet rundt 12 000 millioner kroner i året, eller tilsvarende rundt 15 000 årsverk. Antakelig er kostnadene større.

Det er spesielt anbudspolitikken som medfører store pengekostnader. Asplan Analyse (2005) skriver at anbud gjør varer og tjenester mellom fem og ti prosent dyrere. Det offentlige kjøper for rundt 230 milliarder kroner i året⁸. Hvor stor andel av disse 230 milliarder som går ut på fullt anbud er det ingen oversikt over i dag. Ett sted er andelen anslått til 40 prosent av det samlede innkjøpsvolumet⁹, altså rundt 100 milliarder kroner. Antakelig er dette tallet alt for lavt¹⁰. Om man likevel legger til grunn førti prosent betyr dette at anbud koster samfunnet mellom fem og ti milliarder kroner, eller 6 – 12 000 årsverk.

Dette kommer i tillegg til at det årlig forsvinner en halv milliard kroner fra forskning og undervisning fra norske universiteter og høyskoler, til reklamekampanjer for å "stjele" studenter fra de andre institusjonene. Dette tilsvarer omlag 600 forsker- eller undervisningsårsverk.

På skolene går stadig flere lærerårsverk med til administrasjon. Beregninger vi har gjort sier at rundt 1 600 årsverk forsvinner som økt administrasjon hvert år i norske skoler, fremfor å gi elever økt oppfølging.

Da er ikke kostnadene ved stykkprisfinansiering i sykehusene tatt med. I tillegg kommer også kostnader ved feilallokeringer, kostnader ved mangel på innovasjon, kostnadene ved å ha et system som er basert på mistillit og kostnadene ved mangel på koordinering. Disse er heller ikke tatt med. Andre konkurransekostnader, som svekket arbeidsmiljø, økt sykefravær, dårligere lønnsvilkår, ulykker og arbeidsuhell samt uforutsette kostnader som følge av ufullstendige/dårlige kontrakter (Asplan 2005) er heller ikke tatt med.

I sum er det derfor et forsiktig anslag at New Public Management koster det norske samfunnet rundt 12 000 millioner kroner i året, eller tilsvarende rundt 15 000 årsverk.

2.3 Nærmere om konkurransekostnader

I lov om offentlige anskaffelser, som omfatter alle kommuner, fylkeskommuner og staten, heter det at anskaffelser skal "... så langt det er mulig være basert på konkurranse". Formålet skal være å få mest mulig ut av ressursene. Ideen er at konkurranse skal gi lavere priser og mer igjen for pengene.

Rapporten "Omstillinger; Hva koster de? Hva krever de?" fra Asplan Analyse (2005) forteller en litt annen historie. Dette er den eneste rapporten som har gått nærmere inn og beregnet faktiske, direkte og indirekte kostnader knyttet til konkurranse og anbud i

⁸ <http://www.ssb.no/offinnkj/>

⁹ Bjørn Børseth i rådgivningsselskapet Estra, se <http://www.tu.no/industri/article60033.ece>

¹⁰ Asplan Viak har estimert at volumet på anskaffelser i sjiktet 200 000 til 500 000 kroner er mellom 1,3 og 2,8 prosent av det totale anskaffelsesvolumet, eller mellom 3 - 6 milliarder kroner årlig. Volumet på anskaffelser i sjiktet 500 000 – 800 000 kroner er estimert til å være mellom 2 - 4 milliarder kroner årlig. Hvis vi med disse tallene forutsetter at alle offentlige innkjøp over 800.000 kroner er på anbud, betyr det at 210-220 mrd (tilsvarende rundt 90-95 prosent av alle offentlige innkjøp) er på anbud årlig.

Norge. Asplan Analyse fant at konkurranse gjorde anbudene opp mot 10 prosent dyrere. Halvparten av dette – fem prosent – var direkte kostnadsøkninger¹¹.

Allerede maktutredningen tok opp temaet konkurranseutsetting, hvor forsker Didrik Seip konkluderte med at " de fleste av de norske konkurranseeksperimentene har vært mislykket " ("Konkurranse på norsk", 2003). Her viser Seip til at prisene på jernbane, strøm, telefoni, drosje, vei og apotek faktisk har gått opp snarere enn ned etter at det har blitt økt konkurranse.

En tilsvarende rapport ble lagt fram av den svenske regjeringen høsten 2004. Resultatene var at i fem av seks bransjer ble det dyrere for kundene etter at monopolene hadde falt. Etter at jernbanen ble åpnet for konkurranse i 1988 hadde billettprisene økt med 125 % - mens prisene ellers økte med 57 %. Studien fant bl.a. at prisen på el- og posttjenester var nær fordoblet. "Vi har hatt problemer med å finne tydelige priseffekter av dereguleringen", sa Tomas Lindström i Konjunkturinstituttet om deres studier¹².

I et innlegg i Aftenposten peker BI-amanuensis Espen Andersen på at bruk av anbud på konsulenttjenester gjerne lokker fram de som er bedre til å skrive billige anbud enn å løse problemer, samtidig som rigide anbudskrav kan holde gode kompetansemiljøer unna, fordi disse heller tar jobber med mindre formalkrav og større krav til resultat¹³.

I rapporten "Når omsorg blir en vare" konkluderer professor Rolf Rønning ved Høgskolen i Lillehammer at kommuner som organiserer hjemmetjenesten på tradisjonell måte har mer fornøyde brukere enn anbudskommuner. Rønning peker på at den opplevde kvaliteten på tjenestene er klart bedre i de to tradisjonelt organiserte kommunene, sammenlignet med de fire andre, uten at det er grunnlag for å hevde at de to tradisjonelle kommunene bruker særlig store ressurser på hjemmetjenestene. Rønning uttaler: "Det avgjørende for brukertilfredsheten, er om kostnads- og effektiviseringskrav får for stor plass i samhandlingen mellom brukere og hjelpere."¹⁴

2.4 Markedsteoriens rolle i NPM

NPM er ingen helhetlig organisasjonsteori, snarere en kurv med ulike reformtiltak. Men NPM har et teoretisk bunnfeste som skiller den fra andre skoler innen administrasjonsteori – nemlig *markedsteorien*; troen på at varer og tjenester som produseres i markeder med perfekt konkurranse er det beste (eller eneste) middelet for økt effektivitet.

Markedsteoriens idealer om perfekt konkurranse er gjenkjennelig i mange nye syn og reformer, som konkurransen mellom sykehusene om pasientene i helsereformen, konkurransen mellom ansatte i individuelle lønnsystemer, konkurransen mellom elevene om karakterer i grunnskolen og konkurranse om studenter i Kvalitetsreformen.

¹¹ Asplan Analyse (2005) tar utgangspunkt i en kontrakt til mellom 25-50 millioner kroner og finner at den har direkte konkurransekostnader på mellom 1,15 – 2,8 millioner kr, altså fra fem til ti prosent av kontraktens verdi. De største kvantifiserbare kostnadene er knyttet til utredning, gjennomføring og oppfølging for innkjøpers del. Disse kostnadene inkluderer også kostnader for leverandørene, i form av utgifter ved å delta i konkurranse og anbud.

¹² Aftenposten 18.09.2004

¹³ Aftenposten 02.07.2004

¹⁴

http://forskingsradet.no/servlet/Satellite?c=GenerellArtikkel&cid=1127199459923&p=1135106357664&pagename=vfo%2FGenerellArtikkel%2FVis_i_dette_meny punkt&site=vfo

En viktig kritikk mot NPM er derfor at den bygger på en forestilling om det perfekte ideal – fremfor et realistisk menneskesyn. Markedsteorien sier at størst mulig effektivitet oppnås når det er flest mulig uavhengige aktører som konkurrerer, med minst mulig kollektiv organisering av arbeids-, vare- og tjenestemarkedet. For å få til dette må det være skarpe skiller mellom konkurrentene seg i mellom, skarpe skiller mellom leverandører og produsenter, og klart definerte og avgrensede oppfatninger av hva som er et produkt. Med dette hører opprettelsen av kontrollorgan som skal tilse for at konkurransen og vareproduksjon foregår etter disse prinsippene. Markedsteorien bygger på at mennesket er egoistisk, noe som er et argument for å understøtte strengere belønnings-, kontroll- og straffesystemer. NPM er et direkte avkom av denne teoriretningen.

Innenfor denne logikken blir det mest effektivt for offentlig sektor å etterligne markedsteorien anbefalinger. Dette gjøres gjennom innføring av bestiller-utfører-modeller, gjennom konkurranseutsetting, gjennom økt bruk av anbud og privatisering, stykkprisfinansiering innen helse og utdanning, måling, testing og rangering av elever og skoler, osv. Alt for å øke effektiviteten i offentlig sektor.

Det finnes etter hvert svært mange eksempler på at innføring av NPM har blitt kostbart, byråkratisk og mindre effektivt, til tross for at prinsipper om organisering basert på markedsteori skulle gi økt effektivitet og mindre byråkrati. En diskusjon av NPM kommer derfor ikke utenom følgende spørsmål: Er det faktisk slik at markedsteorien gir mer effektive løsninger? Er teorien riktig? Gir mer marked økt effektivitet?

Velferdsutviklingen i et samfunn kommer gjennom økt produktivitet - enten ved at man gjør det samme som før på en smartere måte, eller noe nytt og bedre med de samme innsatsfaktorene¹⁵.

Produktivitetsutvikling er med andre ord et mål på vekst gjennom endring. Over tid viser det seg at all produktivitetsutvikling kan spores tilbake til nye og bedre måter å gjøre ting på; på teknologisk endring og på utvikling og bruk av kunnskap knytta til denne utviklingen.

Derfor må en teori for økonomisk utvikling også være en teori for endring. Den må ikke bare dreie seg om - men være fundert på - utvikling og bruk av ny teknologi og ny kunnskap, om læring og nye og bedre måter å gjøre ting på har for økonomisk utvikling. Slik er det ikke i dag.

Markedsteorien bygger på en idealsituasjon som kalles "*perfekt konkurranse*". Perfekt konkurranse er et viktig begrep. Det er i perfekt konkurranse at tilbud møter etterspørsel og varer får sin objektivt sett helt riktige pris – altså den mest effektive situasjonen av alle, i følge markedsteorien.

Perfekt konkurranse er definert som en situasjon hvor

- alle konkurrerende bedrifter i en bransje produserer helt identiske produkter (det finnes ikke utvalg i perfekt konkurranse),
- produktene ikke endrer seg i det hele tatt (det er ikke produktutvikling i perfekt konkurranse),
- hver bedrift får solgt alt de vil til nøyaktig samme pris (det er ingen insentiver til å sette ned prisen i perfekt konkurranse).
- ingen preferanser endrer seg (det er ikke noen dynamisk etterspørsel i perfekt konkurranse)

¹⁵ I Norge har produktivitetsutviklingen de siste hundre årene ligget på i gjennomsnitt 2,5 prosent årlig.

Perfekt konkurranse er altså det motsatte av det de fleste mener er konkurranse i praksis. I dagligtale ville man kalle tilstanden "perfekt stagnasjon" fordi ingenting forandrer seg, verken priser, teknologi eller preferanser. Perfekt konkurranse er likevel markedsteoriens store og ene Mål for ethvert samfunn og enhver bransje.

Det er denne virkelighetsfjerne, konstruerte situasjonen som ligger som basis i alle partielle likevektsanalyser, og som store deler av norsk og utenlandsk økonomisk politikk og næringspolitikk legger til grunn – og som NPM har hentet sin teoretiske inspirasjon fra. Kritikken av NPM er kritikken av markedsteorien – som er kritikken av ideen om perfekt konkurranse sin rolle for økonomisk utvikling.

Denne kritikken kan sammenfattes i én setning: NPM bygger på en teori som ikke håndterer økonomisk utvikling i det hele tatt.

2.5 Kritik av kritikken av NPM

Kritikken av NPM har ofte hatt karakter av at "man kan ikke bare tenke økonomi". Et eksempel på dette er utspillet til barneombud Reidar Hjerermann, som sier at "...det oppleves som at det statlige barnevernet setter økonomi framfor barnas beste i altfor mange tilfeller"¹⁶.

Tilsvarende skriver Roar Eilertsen og Paul Bjerke (2004, kap. 3) om sykehusdrift at "*Empati (...) blir erstattet av kalkyler og lønnsomhetskrav*". Christensen (2006) skriver at et sentralt kjennetegn ved NPM er budsjett disiplin. En SINTEF-rapport skriver "*Det er ikke uvanlig at ledere i sykehus sier at de ikke tar ansvar for budsjettet (økonomien), men at de tar det faglige ansvaret for at pasienter får den nødvendige behandlingen (...). Dette må forstås ut fra sykehusets institusjonelle særpreg om hva som er legitime handlinger i et sykehus*"¹⁷.

Slike og lignende utsagn gir et inntrykk av at å holde orden i økonomien, budsjett disiplin eller "å tenke økonomi" ikke er noen dyd eller noe mål for de som ønsker noe annet enn NPM. Kritikken mot "mer markedsretting" treffer også ofte feil fordi mange tror at mer marked i form av NPM er det samme som bedre eller billigere tjenester – og at de som ikke ønsker markedsrettede løsninger, er mot å gi folk bedre og billigere tjenester. Eksempelene i denne rapporten viser imidlertid at det *ikke* er noen grunn til å gi inntrykk av at det er høyresida som tenker på budsjetter eller kvalitet for brukerne – mens vi andre tenker på noe mer enn "bare penger".

En riktigere kritikk av NPM er derfor at NPM har gitt folk dårligere og dyrere tjenester – ikke at den "tvinger oss til å tenke økonomi".

2.6 Regler som gjelder ved anbud

Lov om offentlige anskaffelser sier at ved eksterne anskaffelser skal det være konkurranse så langt det er mulig. Kommunen eller staten står altså fritt til å tilby varer og tjenester selv, men i det de skal anskaffes eksternt skal det være konkurranse. "Konkurranse" betyr her at det som minimum skaffes inn pris fra flere mulige leverandører.

¹⁶ <http://www.nrk.no/programmer/tv/brennpunkt/1.6244208>

¹⁷ Vareide (2001)

For beløp over en viss størrelse gjelder at det skal føres formelle anbudsprosesser, og at dette kunngjøres i Doffin. Den nasjonale terskelverdien er satt til 500 000 kroner, opp fra 200 000 i 2005.

I tillegg finnes det forenklete regler som gjelder for kjøp mellom 100 000 kroner og 500 000 kroner. Disse reglene innebærer protokollplikt og forenklet kunngjøring.

Norge er forpliktet blant annet gjennom EØS-avtalen til å følge visse terskelverdier, dvs. hvor beløpsgrensen går for hva som må på anbud. Norge har selv satt lavere terskelverdier enn de verdiene som EØS-avtalen forlanger. EØS-terskelverdiene på statlige etaters vare- og tjenestekjøp 1 050 000 kroner. Terskelen for andre offentlige oppdragsgiveres vare- og tjenestekjøp er 1 650 000 kroner. Alle oppdragsgiveres bygge- og anleggsprosjekter 41 millioner kroner.

I utgangpunktet er alle innkjøp underlagt regelverket, og dersom verdien av den enkelte anskaffelse overstiger 500 000 kroner skal konkurranse kunngjøres. Det er imidlertid fritt å benytte konkurranse med forhandling i stede for en åpen/begrenset anbudskonkurranse dersom anskaffelsesverdien ikke overstiger EØS og WTO (GPA) terskelverdiene som er hhv 1,1 (statlige) og 1,7 (kommunale) millioner kroner. Da er hovedregelen at åpen/begrenset anbudsprosedyre skal benyttes.

Regelverket om offentlige anskaffelser har ingen bestemte krav til kontraktens varighet, utover at et prinsipp om at konkurranse og forholdsmessighet "må ses sammen". Med andre ord kan ikke kontrakter inngås "med lengre varighet enn nødvendig".

Når det gjelder rammeavtaler er hovedreglen at slike avtaler ikke kan inngås for mer enn fire år. Denne hovedreglen kan imidlertid fravikes når rammeavtalens gjenstand berettiger det. Det er opp til den enkelte innkjøperen å fastsette en passende varighet på bakgrunn av blant annet kontraktens gjenstand og kompleksitet.

Offentlig sektor er en stor innkjøper i Norge. Det kan være penger å spare på at kommuner kjøper inn varer og tjenester sammen. Et eksempel er at to eller flere skoler samarbeider om innkjøp av skolebøker, for å få bøkene billigere fra forlagene. Konkurranselovens § 10 nedlegger imidlertid forbud mot det som kalles konkurransebegrensende samarbeid mellom foretak. Det er også ikke noe i veien for at dette forbudet gjelder innkjøpsamarbeid, i følge Konkurransetilsynet. Hvorvidt samarbeid om innkjøp er lovlig eller ikke vil det være tilsynet, evt. en rettssak, som avgjør. Paragrafen gjelder like mye offentlig sektor som privat sektor, da det er "... virksomhetens art som er avgjørende, ikke enhetens rettslige status eller finansiering" (Konkurransetilsynet 2008). Innkjøpsamarbeid mellom kommunene kan altså etter en vurdering av tilsynet være ulovlig.

Forvaltningsgruppa foreslår derfor:

Forslag 7: *Alternativer til hyppige anbud og bruk av konkurranse innenfor helse, omsorg, barnevern mv. er bruk av langtidskontrakter, direkte forhandlinger med leverandører eller at det offentlige eier og driver aktiviteter selv. Disse skal benyttes oftere.*

Forslag 18: *Det innføres forenklete krav til kunngjøring på anbud på beløp mellom nasjonal terskelverdi og EUs terskelverdier.*

Forslag 19: *Det legges til rette for at kommuner og offentlige institusjoner i større grad kan samordne sine innkjøp, for å utnytte sin markedsrett.*

3. Utveier

Samhandlingsmodellen

3.0 Innledning

Som vi har vist i det forrige kapittelet finnes det etter hvert mye kritikk mot NPM. Høyresiden og venstresiden i norsk politikk deler et syn på at individet er ansvarlig. Paradokset for høyresida er at de har sagt at individet er ansvarlig – og implisitt skal ha makt til å utnytte sin kreativitet – samtidig som de har stått for politiske systemer som innebærer det motsatte.

En omlegging må til. Men hvilke utveier finnes? Tross en økende kritikk mot NPM har det aldri blitt etablert en ny kanon, en annen styringsmodell enn NPM. Hvordan kan vi finne fram til styringsmodeller og prinsipper som er mer effektive enn det NPM står for?

Vi legger noen grunnleggende kriterier for en ny styringsmodell til grunn være:

- *Konkurranssekostnadene* skal reduseres.
- Innenfor rammen av folkevalgt styring¹⁸ skal det *styres med folk*, og være basert på tillit, som et tydelig alternativ til ineffektive mistillitssystemer og overdrevet bruk av kontroll.
- Det skal være et styringssystem som forholder seg til *virkeligheten*, i motsetning til ideer om organisering basert på virkelighetsfjerne forutsetninger
- Det skal være et system hvor *kvalitet* er et mål i seg selv (fremfor at det målbare er et mål i seg selv eller at konkurranse er et mål i seg selv).

Vi presenterer derfor fire ulike overordna prinsipper eller pilarer for offentlig styring som et klart alternativ til NPM. Disse fire perspektivene henger gjensidig sammen med hverandre, og danner til sammen det vi kaller "Samhandlingsmodellen":

3.1 Samordning og helhet (fremfor oppsplitting)

De siste årene har vi sett stadig flere og mindre selvstendige enheter med eget budsjettansvar, hvor god måloppnåelse blir det samme som den enkelte enhetens resultater – fremfor summen av det enhetene gjør samlet. Dette er en utvikling i feil retning. Både fordi folk ofte oppfatter offentlig sektor som én enhet. Og fordi vi ser at denne stadige oppsplittingen har ført mindre samlet effektivitet:

"The principle of "single-purpose organizations", with many specialized and non-overlapping roles and functions, may have produced too much fragmentation, self-

¹⁸ I dag er dette formulert slik i Hovedavtalen: «Rettighetene etter hovedavtalen og virksomhetens tilpasningsavtaler må utøves slik at forvaltningen gjennomfører de politiske myndigheters beslutninger, samtidig som arbeidstakerne får reell medbestemmelse i forhold til forhold som har med arbeidssituasjonen å gjøre»

*centered authorities, and lack of cooperation and coordination, hence hampering effectiveness and efficiency*¹⁹

Et klassisk eksempel har vært Forsvarets leie av lokaler fra Forsvarsbygg, som medførte at Forsvarets kjøretøyer har stått utenfor garasjen og rustet, mens garasjene sto tomme. Forsvaret hadde nemlig ikke råd til å betale leie, og Forsvarsbygg har ingen andre å leie ut til. I Oslo er denne måten å tenke på videreført til både skolesektoren og omsorgssektoren. Her leier kommunens skoler bygg av Undervisningsbygg, og omsorgstjenesten av Omsorgsbygg. Innføring av resultatkrav i Omsorgsbygg, i form av stadig økte krav til leieinntekter, vil isolert sett kunne bidra til dårlige tjenester, fordi disse inntektene må tas fra eldreomsorgen, og dermed være direkte i strid med målsettingene som *denne* sektoren har.

Tilliten til dette styringssystemet er internasjonalt i ferd med å svekkes. De siste fem- seks årene har derfor noen av de tidlige reform-entreprenørene, som Australia og New Zealand, delvis snudd eller modifisert NPM. Det samme gjelder også til en viss grad Storbritannia, Canada og USA, og i noe mindre grad også for en rekke andre land. Nå er det økt samordning og politisk styring som står på dagsordenen. Det sentrale slagordet i den nye generasjon av reformer er "whole-of-government", som betyr at man satser på et mer helhetlig grep om statlig styring²⁰.

I praksis vil samordning kunne dreie seg om at offentlige tjenesteytere samordner seg på tvers av ulike områder og sektorer for å nå et felles mål. Ett eksempel på dette vil være at kommunene i større grad samordner sine innkjøp, for å kunne presse prisene mer ned fra sine leverandører. Et annet grep vil være at det legges mer til rette for samarbeid mellom det som i dag er selvstendige, adskilte enheter, for eksempel i enheter i kommuner, og mellom kommuner, og innen universitets- og høyskolesektoren, sykehusene og samferdselssektoren.

3.2 Kompetanse (fremfor konkurranse)

Dagens konkurransepolitikk er forbundet med store kostnader. Det er etter hvert bygget opp et stort byråkrati hos både innkjøper og tilbyder for å vinne kontrakter, og for å holde seg innenfor de omfattende konkurranse- og anbudsreglene som gjelder. En rapport fra Asplan sier at anbud kan gjøre tjenestene opp mot ti prosent dyrere. Det er ikke urimelig å tro at dette også gjelder forskning. Innenfor forskninga går en stor del tid bort til å skrive anbud, tid som kunne vært brukt til forskning.

Innfor rammen av offentlige innkjøp ser man ofte at enten bestillere eller utførere har utilstrekkelig kunnskap om kostnader og kvalitet, at konkurranseutsetting skjer som resultat av et sterkt ideologisk press fremfor reelle behov, at anbudsprosesser krever store ressurser i form av motkompetanse - og at det gjerne dukker opp tilleggsregninger fra kontraktørene.

Slike kostnader må reduseres. Dette er mulig ved å prioritere kunnskap, faglige vurderinger og gjensidig læring foran konkurranse. Innenfor en ramme av kompetanse blir styringsprinsippet av ulike enheter kan samarbeide om felles mål, at ideer fremkommer til diskusjon og avgjørelse, fremfor et rigid og hierarkisk system hvor avstanden mellom den som bestiller og den som utfører er for stor.

¹⁹ Boston and Eicbaum 2005:21, New Zealand Government 2002, sitert i Christensen og Lægneid (2006)

²⁰ Christensen (2006)

Storparten av offentlig sektor må betraktes som ulike kompetanseorganisasjoner, hvor den viktigste kapitalen i organisasjonen er de ansattes kompetanse. Det er viktig at denne kompetanse kan bli utnyttet til organisasjonens og brukernes beste, som en gartner. Det må bety at det åpnes for noe fleksibilitet og medvirkning i videreutvikling av organisasjonsenhetene. De ansatte bør brukes som ressurs for å løse organisasjonens oppgaver på en (enda) bedre måte (etter Rønning 2008).

Under kompetansemodellen vil offentlig sektor bygge opp egne kompetansemiljøer som motekspertise til monopolistiske leverandører, og enten søke å produsere varer og tjenester selv, eller å være kompetente innkjøpere.

3.3 *Brukere og ansatte (fremfor bestiller-utfører)*

Prinsippet om å styre *med* folk (ansatte, brukere) og ikke *over* folk som prinsipp er et reelt alternativ til hierarkiske strukturer og rigide bestiller-utfører-modeller. Her er målet å få fram og gjennomføre gode ideer til forbedringer gjennom både å systematisere bruken av de ansattes kompetanse og kreativitet, og ta brukernes tilbakemeldinger på alvor for eksempel gjennom brukerundersøkelser. Ledere må kunne delegerere og dermed ansvarliggjøre sine medarbeidere. Dette står i kontrast til en hierarkisk styringsmodell. Modellkommuneforsøket vil være en variant av et slikt styringssystem²¹.

Perspektivet med brukere og ansatte prioriterer skreddersøm foran konfeksjon. Dette åpner for at ulike etater kan styres forskjellig. På en del områder, som helse, vil ny teknologi åpne mange muligheter for skreddersøm. På andre områder, som skole eller omsorg, vil det ofte dreie seg om muligheten for å ansette nok folk til å gi folk den oppfølginga de har behov for.

3.4 *Innovasjon i offentlig sektor (fremfor stagnasjon)*

Innovasjon i offentlig sektor dreier seg om å legge til grunn et styringsperspektiv om at offentlig sektor skal ligge i forkant på utvikling av kvalitet og nye og bedre måter å gjøre ting på. Et slikt perspektiv er viktig for å opprettholde og utvikle offentlig sektors legitimitet.

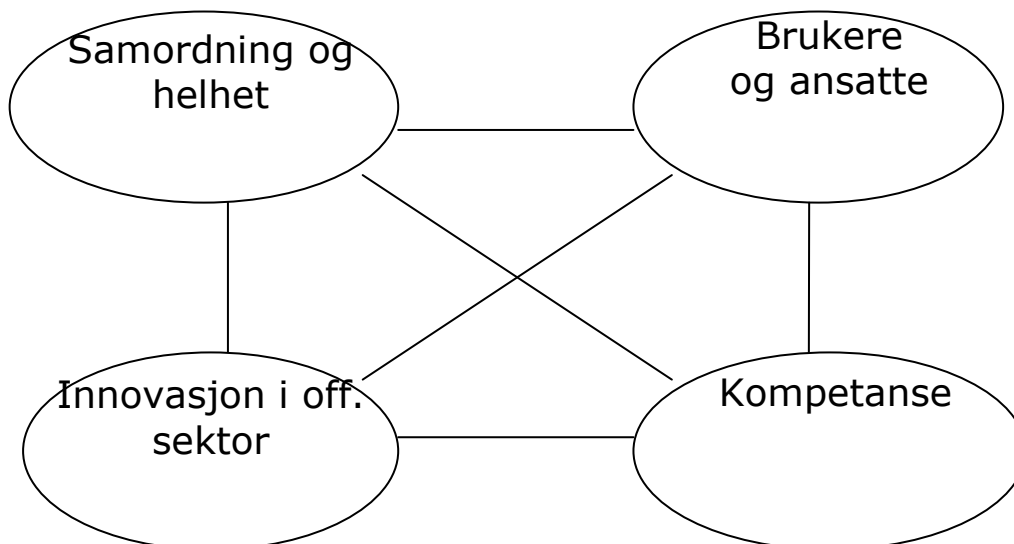
Dette perspektivet vil i stor grad dreie seg om å utvikle folks kompetanse. Men et slikt perspektiv legger også til grunn en styring hvor tilstrekkelige investeringer i nye maskiner og utstyr (som på sykehusene), bruk av forskning for å utvikle tjenester, utprøving av nye måter å gjøre ting på (som i skolene), bruk av brukerundersøkelser for å sonde hva folk har faktisk behov for og tilpasse tjenestene etter dette, for stadig å kunne tilby bedre tjenester.

Relatert til dette er prinsippet om teknologistyring, som betyr at offentlig sektor styres med et mål om å være en pådriver og et lokomotiv mht å innføre ny og bedre teknologi, for mer brukervennlig offentlig sektor, slik vi har sett i Norge på innføring av elektronisk selvangivelse, ALTINN for bedriftene, e-government, samt økt bruk av åpen kildekode/standarder.

Summen av disse fire perspektivene er det vi kaller "Samhandlingsmodellen". Disse fire perspektivene henger gjensidig sammen med hverandre, og forsterker hverandre.

²¹ De sentrale målsetningene i modellkommuneprosjektet har vært samarbeid med fagbevegelsen om økt ressurseffektivitet og bedre kvalitet på tjenesteytingen som alternativ til konkurranseutsetting av kommunale tjenester. Modellkommuneforsøket ble initiert av Fagforbundet (daværende Norsk Kommuneforbund). Modellkommuner er eller har vært Sørumsdal, Steinkjer, Moss, Porsgrunn, Rana og Øvre Eiker.

Figur: Samhandlingsmodellen



Forvaltningsgruppa foreslår derfor:

Forslag 1: Samhandlingsmodellen legges til grunn for styring av offentlige virksomheter, i økonomiregelverk, hovedavtale, tilpasningsavtaler, styrings- og tildelingsbrev mm.

3.5 For eller mot målstyring?

Et sentralt element i NPM har vært innføring av kvantitativ mål- og resultatstyring, med et tydelig belønnings- og straffesystem. Målstyring er ikke noe nytt, og det trenger ikke være noe galt med målstyring. Det som imidlertid er nytt, er at det har vært en markant dreining fra kvalitative til kvantitative mål.

I dagens økonomiregelverk heter det at *“Alle virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet”*.

Dette har i praksis betydd et fokus på det som er målbart (som tallkarakterer, antall forskningspublikasjoner, antall operasjoner, antall uteksaminerte studenter) framfor det som er viktig for samfunnsutviklingen (som tillit, sannhet, dannelse, skjønn, dialog og gjensidig læring).

Dette betyr at når Marianne Andreassen i Senter for Statlig Økonomistyring (SSØ) mener at *“Resultatmåling bør få betydning for ressursdisponeringen”*, mener hun med andre ord at pengene skal følge det som er målbart – ikke det som er viktig (se også avsnittene om skole, utdanning, omsorg for nærmere kritikk av bruk av målinger).

Ett godt eksempel er nettopp *“antall operasjoner”*. Dette er et enkelt, forståelig og målbart resultatmål for et offentlig sykehus. Men er antall operasjoner egentlig et riktig

resultatmål for et sykehus? Når antall operasjoner er et resultatmål (som igjen er knytta til hvor mye penger man får), betyr det at jo flere operasjoner man utfører, jo bedre.

Men bør ikke sykehusets mål være å sørge for at pasienter får mest mulig *riktig* behandling – ikke at flest mulig opereres? Innføring av stykkprisfinansiering har nettopp gitt erfaringer med at personer som ikke trenger så omfattende behandling får overdrevet behandling, fremfor riktig behandling, fordi det er dette som lønner seg for sykehusene (se avsnitt 4.1).

Forvaltningsgruppa foreslår derfor:

Forslag 2: *Alle virksomheter skal fastsette kvalitative mål innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet. Ansatte skal gis reell innflytelse i hvordan disse målene best kan nås (ny § 4a i statens økonomiregelverk).*

4. Eksempler

Enkeltområder hvor NPM har blitt innført

4.1 Sykehusene

"...in the United states, which still clings to the myth of a free market for the provision of medical care and health insurance, the result is increasingly being regarded as both unduly expensive and appallingly inadequate" (Hammond, 1992).

"Det som teller, er hvor mange DRG-poeng vi tjener, ikke hvor mange barneliv vi redder". Barnehjertekirurg Harald Lindberg, til Dagbladet 20.08.2004.

Sykehusreformen ble innført over en kort periode på slutten av nittitallet, under daværende helseminister Tore Tønne (Ap). Reformen inneholdt en rekke elementer, som fortsatt eksisterer i dag:

- Ett grep var å gå bort fra rammefinansiering, over til et system hvor sykehuset får betalt per tjeneste (stykkprisfinansiering). Dette innebærer at hver operasjon eller aktivitet får en pris, en standard sum penger som sykehusene får for å utføre denne tjenesten. Bruker de mer penger enn denne prislappen straffer det seg. Er de effektive og bruker mindre enn prislappen lønner det seg.
- Det ble etablert tydelige bestiller- og leverandørroller der kontrakter skulle ordne ansvarsforholdet mellom "sørge for"-ansvaret hos regionhelseforetakene og helseforetakene som skal gjøre jobben.
- Sykehusene ble gjort om til egne helseforetak med egne styrever. Som foretak følger de regnskapsloven, og ikke kontantprinsippet slik store deler av resten av offentlig sektor gjør.
- Det ble i større grad åpnet for private leverandører av helsetjenester, slik at disse kunne inngå i et konkurransemarked om pasientene.
- Et viktig mål var at landets helseoppgaver skulle bli fordelt mellom offentlige og private sykehus etter anbudsprinsippet. Intensjonen var at helseforetakene og datterforetakene skulle opptre i konkurranse på et helsemarked.

Om vi ser tilbake på de kjennetegnene Christensen (2006) nevner for NPM ser vi at styringen av sykehusene inneholder mange av disse:

- *Innføring av mål- og resultatstyring med resultatmål, rapportering av resultat og belønnings- og straffesystem.*

- *Oppsplitting og desintegrering av homogene forvaltningsorganisasjoner gjennom horisontal og vertikal differensiering eller spesialisering, herunder fristilling og endring i tilknytningsformer.*
- *Økt konkurranseeksponering for kommersielt orienterte offentlige organisasjoner og markedslignende arrangementer, herunder skille mellom de som produserer og bestiller tjenester, "contracting-out", del- og helprivatisering":*

En viktig målsetting med reformen var at køene skulle bort²², og at effektiviteten skulle øke. I hvilken grad er disse målsettingene oppnådd?

Det er riktig at aldri før har så mange pasienter blitt behandlet. Spørsmålet er imidlertid om dette skyldes økt effektivitet, eller at sykehusene har fått mer penger. På ti år har nemlig sykehusbudsjettene doblet seg²³. Allerede i 2002 skrev en gruppe fra BI at "En gjennomgang av foreliggende tallmateriale tyder på at det blir behandlet noen flere pasienter ved norske sykehus etter at ISF ble innført. Dette synes først og fremst å være et resultat av økt ressurstilgang"²⁴.

Spørsmålet om sykehusene har blitt mer produktive gjenstår derfor. Det er en del som peker mot at dette i liten grad har skjedd. De samme BI-forskerne skriver i 2002 at "...både arbeidsproduktiviteten og kostnadseffektiviteten har imidlertid falt litt, noe som betyr at ISF ikke har bidratt til å redusere kostnadene per behandlet pasient"²⁵.

Én forklaring kan være at enkelte private nisjeklinikker har "skummet fløten" og tjent store penger på å ta unna store volumer pasienter med lette diagnoser til høye satser. En annen forklaring kan være at sykehusforetakene har blitt mer opptatte av å operere de mest lønnsomme pasientene enn å tenke langsiktig og helhetlig. En tredje forklaring kan være at grådigheten og opportunismen har økt.

At reformen medførte en økt privatisering av sykehusene synes klart. Fra 2001 til 2003 vokste antall private sykehus fra syv til 24²⁶. Antall opphold i private sykehus/klinikker har økt med 326 prosent fra 2001 til 2003. Innen kirurgi har andelen sykehusopphold økt fra 0,2 til 6,5 prosent.

Det er også klart at det har gått store beløp til de private sykehusene. I 2003 brukte staten nesten 800 millioner kroner på private sykehus. Og de private sykehusene har gode dager. For hver krone Klinikk Stokkan i Trondheim fikk inn, tok tre private eiere 29,5 øre i skattefritt utbytte. 62 prosent av inntektene kom fra staten²⁷. Enkelte styreledere i helseforetakene har de siste årene fått påslag i lønna på nesten 400.000 kroner, samtidig som helseforetakene går med milliardunderskudd²⁸. Aftenposten skriver at fenomenet med fløteskumming er godt kjent i alle land der systemet med innsatsstyrt finansiering, som i Norge, er innført.

²² Sånn er livet, NRK 20.12.2006

²³ <http://www.aftenposten.no/helse/article1084247.ece>

²⁴ Dalen mfl. (2002)

²⁵ Dalen mfl. (2002)

²⁶ Aftenposten 08.01.2005

²⁷ Aftenposten 10.01.2005

²⁸ Dagbladet 02.03.2006

Et annet problem har vært at prioriteringsforskriften, som blant annet sier at de mest alvorlig syke skal prioriteres, undergraves av finansieringssystemet, fordi det i praksis viser seg at stykkprissystemet er svært styrende for hva som prioriteres.²⁹

Sentralt i stykkprissystemet står det som kalles DRG (Diagnoserelaterte grupper)³⁰. DRG-systemet ble utviklet i USA for mer enn 20 år siden, og klassifiserer pasienter på en svært detaljert måte ut i fra deres medisinske diagnose, og dermed hvor mye disse pasientene "koster" å helbrede. Det skal beregnes timepris eller DRG-poeng for alt som utføres av spesialisthelsetjenesten. I dag er 40 prosent av sykehusøkonomien finansiert av DRG-systemet, resten er grunnfinansiert. Prisen på en diagnose baseres på kostnadsstatistikk som hentes fra norske sykehus.

DRG-systemet fører til at helseforetakene blir veldig ivrige på å sette i gang noe de får betalt for – og lite ivrige på å sette i gang noe de ikke får betalt for. Dette kan selvsagt gi feilprioriteringer som resultat. - Overkapasitet og konkurranse mellom norske sykehus kan gi overbehandling av pasienter, mener professor i helsepolitikk, Terje Hagen, ved Universitetet i Oslo. Han viser til at ikke alvorlig syke pasienter behandles stadig mer³¹. Dette kan være med på å forklare hvorfor sykehuskøene, tross en dobling av budsjettene over ti år, er blitt noe lengre enn før.

Hovedargumentene mot DRG-systemet er:

- Hovedfokus for leger, sykepleiere og sykehusledelsen har nå blitt hvordan inntekter skal skaffes, fremfor om riktig diagnose settes eller hvor mange eller hvem som blir friske. "Det som teller, er hvor mange DRG-poeng vi tjener, ikke hvor mange barneliv vi redder", sier Harald Lindberg, barnekirurg ved Rikshospitalet til Dagbladet 20.09.04.
- Det ligger klare insentiver i et slikt stykkprissystem å jukse med tallene. Det er et system som lokker ut opportunisten i legene. "Sykehus stiller fortsatt feil diagnoser" skriver Aftenposten 24.02.2005. "Kan ha tjent over en milliard på feilkoding" skriver Dagsavisen 19.10.2004. Aftenposten avdekket vinteren 2003 et eksempel fra Sykehuset Sørlandet, hvor en lege forsøkte å få til en avtale med ledelsen om at han skulle få 10 prosent av de ekstraintektene som en omkoding eventuelt ville føre til.. "Kreativ koding" hadde allerede innbrakt flere millioner kroner ekstra til sykehuset. Etter manges mening var dette et forsøk på systematisk juks. Vedkommende selv mente ekstraintektene ville komme fra at feilaktig underkoding kunne rettes opp til "riktig" koding. Sykehuset ble pålagt å betale tilbake penger³².
- DRG-systemet kan på sikt undergrave den langsiktige satsinga på kunnskap. Harald Lindberg har i løpet av sin 25 år lange karriere som barnehjertekirurg operert 2000-3000 barnehjarter. I denne perioden har kårene for utvikling og kompetanseheving bare blitt verre og verre, sier han. Han klandrer spesielt DRG-systemet for at det er blitt slik³³.
- Systemet medfører styringssvikt, fordi systemet over tid leder mot en prioritering av de sykdommene som betaler seg best – ikke mot hva man mener er de

²⁹ Aftenposten 01.06.2005

³⁰ http://www.drginfo.no/drg/drg_historie.htm

³¹ www.nrk.no 08.02.05

³² Eilertsen (2003)

³³ Dagbladet 20.09.04

objektivt sett mest alvorlige eller viktige sykdommene eller mest prioriterte pasientgruppene å behandle. I den grad stykkprissystemet ikke gjenspeiler prioriteringsforskriften – som forteller hvilke diagnoser som skal prioriteres – undergraves prioriteringsforskriften.

Erfaringer med tilsvarende endringer i andre land taler for at økt markedsstyring har forsterket heller enn løst sykehusenes problemer. Helsereformen er i prinsippet lik det "indre marked" som Margaret Thatcher innførte i engelsk sykehusvesen i 1991. Det er nærmest helt likt sykehusmarkedet som høyreregjeringen i New Zealand innførte i 1993. I begge land blir markedsystemet ansett som mislykket, først og fremst fordi det brøt med verdioppfatningene i befolkningen, og fordi kravene til lønnsom drift brøt ned helsearbeidernes fagetikk. Dessuten førte det til et meningsløst stort byråkrati³⁴.

Forvaltningsgruppa foreslår derfor:

Forslag 3: *Stykkprisfinansieringen avvikles. Sykehusene skal ha en finansieringsform som fremmer samarbeid mellom institusjonene, og som sikrer helhetstenking knyttet til den enkelte pasient.*

Forslag 4: *Sykehusene følger i dag regnskapsloven, som for privat sektor. Sykehusene bør omgjøres til forvaltningsenheter, og regnskapsprinsippene bør følge av dette.*

Forslag 6: *Private utførere av offentlige tjenester, på områder som helse, skole, rusomsorg, barnevernstjenester og barnehage, skal være non-profit, og med klare krav om innramming av midlene, dvs. at midlene ikke kan gå til høye lederlønninger, utbytte eller utstrakt bruk av kjøp av tjenester fra underleverandører.*

4.2 Omsorg³⁵

Debatten om "bestemor på anbud" har vart i mer enn ti år, og framstår som en god indikator på uenigheten om hvordan offentlig sektor kan styres. I valgkampen 2007 ble det argumentert mot "stoppeklokkeomsorg" og bruk av anbud fra venstresiden, med henvisning til at omsorg ikke er egnet for bruk av slike metoder. Motsatsen var et uttrykk for at "alt kan konkurranseutsettes", fremført av Høyre, slik det ble under Stoltenberg I-regjeringen og de største borgerlig styrte kommunene, som Oslo og Bergen.

Den kan ses som en ideologisk debatt hvor man er mer eller mindre prinsipielt for eller imot privatisering og konkurransesetting. Men det er også et spørsmål om hva som faktisk gir den beste omsorgen. "Best" i denne sammenhengen må forstås som et spørsmål om pris og kvalitet.

Siden partene argumenterer for at den ene eller andre løsningen faktisk er bedre når det gjelder kostnad og kvalitet, kan påstandene testes forskningsmessig. I et prosjekt gjennomført av Rolf Rønning ved Høyskolen i Lillehammer (2004) ble seks kommuner valgt ut. To av kommunene hadde konkurranseutsatt tjenestene, to av kommunene var med i det såkalte Modellkommuneforsøket, som var et alternativ til konkurranseutsetting (støttet av fagbevegelsen) og i de to siste kommunene var hjemmetjenesten organisert som en del av det kommunale tjenestetilbudet. Den siste modellen er fortsatt den vanligste i norske kommuner.

³⁴ Trude Arnesen m.fl. (2001)

³⁵ I all hovedsak hentet fra Rolf Rønning's kronikk "Omsorg som vare", Dagbladet 04.11.2004

Hovedfunnet i prosjektet er at det foregår en kamp i hjemmetjenesten om omsorgens identitet. Det er en dragkamp mellom

- en tradisjonell omsorgsforståelse som ser omsorgstjenester som unike i den forstand at de blir til i møte mellom bruker og hjelper, og derfor ikke kan forhåndsdefineres, og
- krefter som fokuserer på kostnadseffektivitet, og omsorg som en vare som kan forhåndsdefineres og prisfastsettes.

Markedsanalogien er grunnlaget for dem som ønsker å konkurransenutsette kommunale tjenester. Konkurransenutsettingen forutsetter nettopp en forhåndsdefinering og prisfastsetting av varen det skal konkurreres om å levere. Tilnærmingen forutsetter at alle relevante forhold ved varen kan spesifiseres og konkretiseres på en målbar måte. Men viktige deler av omsorgstjenestenes innhold blir borte ved denne tilnærmingen. Det viktigste er at selve forhåndsdefineringen ødelegger essensen i omsorgsrelasjonen; nemlig at det er brukerens situasjon og ønsker skal være med å bestemme hva som skal gjøres.

Utgangspunktet for å gi omsorg er en sosial relasjon mellom en bruker og en hjelper. Sosiale relasjoner kan ikke på en meningsfylt måte bestemmes på forhånd, god omsorg er nettopp å se "den andre" (omsorgsmottakeren) og gi hjelp ut fra hennes situasjon der og da. Og omsorg må ta hensyn til at individene er forskjellige; det samme baderitualet kan oppleves som et overgrep for noen, og som ukas høydepunkt av andre. Når brukerne opplever at deres ønsker ikke blir tatt hensyn til, føler de det som en krenkelse. Omsorgens doble natur er at den både består av konkrete handlinger (rengjøring, stell mv), samtidig som den er en egenskap ved disse handlingene. Hvis vi bare konsentrerer oss om de praktiske handlingene, som en gjør ved "varemodellen" mister en den mellommenneskelige relasjonen og står igjen med en avhumanisert omsorg. Og brukerne er klare i sin dom; de beskriver på den ene siden ydmykelsene de opplever ved ikke å bli "hørt eller sett" i eget hjem. På den andre siden formidler de fornøyde gleden over å bli tatt hensyn til; "hva skal jeg klage på, jeg blir jo spurt".

Menneskelige handlinger er av ulik karakter; noen kan framstilles som pragmatiske ved at de har et mål utenfor seg selv, og kan vurderes ut fra dette. "Varemodellen" fanger inn denne type handlinger. Men andre handlinger kan ikke vurderes ut fra en slik mål-middel-tenking; de må i stedet vurderes og begrunnes ut fra allmenngyldige normer. I vårt samfunn gir vi omsorg til grupper vi mener det er viktig og nødvendig å gi omsorgstjenester. Enkle kostnadseffektivitetsbetraktninger gir liten mening i denne sammenhengen.

Også på andre måter blir markedsmodellen ubrukkelig når det gjelder omsorg: For det første styres varemarkedet av tilbud og etterspørsel. Den som ikke etterspør har ikke behov. Når det gjelder omsorg kan det nærmest være motsatt. Dernest har en vare en eier som selger noe til en kjøper. Sosiale relasjoner skapes i møtet. Det er også slik at varer er byttbare, og kjennetegnes av det ikke-spesifikke. Det er derfor vi kan sammenligne pris og kvalitet. Sosiale relasjoner er spesifikke. Vårt prosjekt gjaldt hjemmetjenestene, men konklusjonen om at konkurransenutsetting blir meningsløst på tjenester hvor den sosiale relasjon mellom en hjelper og en mottaker er sentral, må ha relevans også for andre områder, som f.eks. skoleverket.

Fordi konkurransenutsetting ikke kan ta hensyn til omsorgstjenestene karakter, vil en her med nødvendighet få redusert tjenestenes kvalitet. Men at tjenestene ikke konkurransenutsettes, er ingen garanti for at de møter brukernes behov. Hvis en fokuserer så sterkt på kostnadseffektiviteten at dette også styrer relasjonen mellom bruker og hjelper, kan situasjonen bli den samme som i konkurransenutsatte kommuner.

Det er altså hvilken tenkemåte som får styre hjelperelasjonen som er avgjørende, ikke organisasjonsform i seg selv.

I prosjektet ble 117 mottakere av hjemmetjenester i seks kommuner, og 55 hjelpere (med primæransvar for de utvalgte brukerne) intervjuet.

Hovedresultatene var som følger:

1) Det gis mye god eldreomsorg i norske kommuner, uansett organisasjonsmodell. Noe av dette skyldes at helperne gjør mer enn instruksene og dermed fungerer som støtdempere for nedskjæringer og forverring.

2) Forskjellen mellom de konkurranseutsatte kommunene og modellkommunene var ubetydelige. I begge modellene opplevde brukerne at kostnadseffektivitetstenkningen i betydelig grad styrte omgangen mellom helpere og mottakere.

3) Det var en betydelig forskjell i den opplevde kvaliteten mellom disse fire kommunene og de to "vanlige" kommunene, slik at brukerne i de vanlige kommunene i langt større grad ga uttrykk for at hjelpen var av god kvalitet.

En av de "vanlige" kommunene ble plukket ut fordi den var kraftkommune og hadde god økonomi, samtidig som den hadde rykte for å være godt organisert, den andre var en kommune med svak økonomi. Disse to hadde omtrent like høy rapportert kvalitet. Fra KOSTRA-tall og innsikt i organiseringen, finner Rønning ikke at disse to kommunene bruker mer penger på omsorgen enn de andre. Gjennom kommuneutvalget kan man i noen grad også kontrollere for størrelse, slik at man med ganske stor sikkerhet kan si at de opplevde kvalitetsforskjellene i stor grad skyldes organiseringen. Forklaringen som ble uttrykt både av helpere og mottakere, var at i de to kommunene som hadde den klart best opplevde kvaliteten, så hadde ikke kostnadseffektiviteten fått styre omgangen mellom brukere og helpere. Innenfor de gitte rammene, utviste helperne en stor vilje til å etterkomme brukernes ønsker. "Jeg har også matet fuglene jeg", uttrykte en av helperne her, fordi det var det mottakeren ønsket. "Hva skal vi klage for", sa en av mottakerne, "de spør oss jo hva vi vil ha gjort". En ganske vanlig definisjon på omsorg er at en setter seg i den annens sted, nettopp for å gjøre det som er godt for den andre. I disse to kommunene hadde helperne anledning til å gjøre dette. De kunne la omsorgstenkningen styre omsorgstjenestene. Og dette resulterte i det brukerne opplevde som kvalitet.

Den kommunale organiseringen er ingen garanti for at omsorgstenkningen får styre. Motsatsen til omsorgstenkningen er en forhåndsdefinering av hva en skal gjøre når en kommer på besøk, og at en følger denne instruksene slavisk. En dame på 86 år fortalte at hun hadde spurt hjemmehjelperen om å skifte lyspære i gangen fordi det var så mørkt der at hun var redd for å falle. Hemmehjelperen svarte at etter instruksene så kunne hun ikke gjøre slike ting. Damen spurte da om det var bedre at hun prøvde å gjøre det sjøl.

Med så rigide instruksfortolkninger, så ender vi lett i et "instruksenes tyranni". Hemmehjelpsmottakere forteller om unge hemmehjelpere som kommer inn i hjemmet med en forhåndsdefinert liste for hva de skal gjøre. En slavisk følgende av denne hindrer det meste av muligheten til dialog med brukerne, og bidrar til at de opplever tjenesten som dårlig. Hemmetjenestene er i en spesiell situasjon her; når folk kommer inn i vårt eget hjem er vi vant til at de tar hensyn til oss som bor der. Mangel på vilje til å lytte oppleves som krenkende og ydmykende. Det er nødvendig å ha retningslinjer som utgangspunkt for hva en skal yte, men disse må brukes med stort vett. Det viktigste for tjenestene må være fornøyde brukere, ikke at en har fulgt instruksene til punkt og prikke. Dette poenget tar de fleste av oss, hvis vi tenker på egne omsorgsbehov. Så vanlige kommuner kan godt ødelegge omsorgstjenestene ved rigide instruksfortolkninger, men

de behøver det ikke. Ved konkurranseutsetting derimot, vil det være nødvendig å følge instruksene rigid. Modellen må derfor med nødvendighet redusere omsorgskvaliteten. Intervju med en erfaren sjukepleier understreker dette poenget.

Han fortalte at han en kveld kom til Hansen i fjerde etasje for å levere en medisindosett. Da oppdaget han at Hansen verken hadde brød eller melk i huset. Hansen kunne ikke gå ned trappene og ingen andre ville komme på besøk på to dager. Vår mann skulle da ifølge instruksjonen bare levert dosetten og gått, men var bløt nok til å kjøpe melk og brød før han gikk.

Slike avvik er helt ødeleggende for den kontraktslogikken som konkurranseutsettingen bygger på. Mellom bestiller (kommunen) og utfører er det inngått en kontrakt om hva som skal gjøres. Det er dette, og bare dette utfører betales for. For utfører ligger fortjenesten i å levere de kontraktsdefinerte tjenestene til den avtalte kvaliteten. Hvis noe er glemt her, eller brukerne ønsker noe mer, så er det en sak mellom brukerne og kommunen. Utfører skal levere det som er bestilt. Hvis utfører ikke leverer avtalte tjenester er det et negativt avvik, som kan defineres som mislighold av kontrakten og resultere i bøter eller kontraktshevelse. Mellom utførende enhet og den enkelte ansatte får vi et positivt avvik hvis hjelperne, som vår mann, gjør mer enn det som er avtalt. Slik sett framstår omsorg i en anbudslogikk som et positivt avvik.

De fleste OECD-landene har de siste tiårene prøvd å innføre nyliberalistisk tankegods i styringen av offentlig forvaltning. Dette tankegodset omtales gjerne som NPM og er ikke noe enhetlig konsept. Det dreier seg heller om ideer som har kommet sammen og som har fått noe ulik utforming i de enkelte land. Det kan også være at de ulike elementene egentlig er innbyrdes uforenlig (Christensen og Lægneid 2001). Variasjonene i utformingen er likevel ikke større enn at vi kan identifisere viktige felleselementer. NPM kan ses en forening av to sterke idéstrømninger i etterkrigstida, nemlig økonomisk teori med vekt på rasjonelle aktører (public choice) og teorier om ledelse med vekt på lederskapets betydning (managerism) (Hood 1991). Vi kan derfor se NPM som bestående av to søyler (Klausen 2001).

Ser vi på ledelsestanken, så legges det vekt på lederens ansvar for å nå resultater, noe som stimulerer til oppdeling i resultatenheter. Skal lederen ha ansvar og få lede, samtidig som vedkommende kan kontrolleres, fører dette til at resultatenheten må ledes ovenfra. Det må brukes målbare resultatindikatorer overfor lederen, og lederen må bruke det overfor sine ansatte. Dette gir transendens og styrbarhet, samtidig som aktiviteten forhåndsdefineres.

Disse elementene fra "ledelsessøyla" står ikke i motsetning til public choice-tenkningens iver etter å bruke markedsmodeller i forvaltningen. Konkurranseutsetting og frie brukervalg har vært sentrale elementer her.

Når det gjelder resultatindikatorer er det allerede påpekt deres begrensninger, og lar det aspektet ligge. Men konkurranseutsetting av omsorgstjenester krever at tjenestetilbudet forhåndsdefineres, og at hjelpemottakerne grupperes i noen få kategorier, som skal gis like tilbud. I kommunene som ble undersøkt var brukerne delt inn i 8-9 kategorier fra de minst til de mest hjelpetrengende. For hver kategori hadde en så definert det hjelpebehovet de skulle få. Ut fra dette kunne en så bestille tilbud, og anbyderen kunne beregne hvor mye de kunne levere tjenestene for.

Problemer med denne tilnærmingen er åpenbare:

1) Omsorgstjenestene kjennetegnes av det uforutsigbare: Når en kommer til en bruker vet en ikke hva som har skjedd siden sist; vedkommende kan ha blitt sjuk, ha falt ut av

senga osv. Omsorgsarbeidet må ta utgangspunkt i situasjonen til brukeren der og da, ikke hva som er avtalt på forhånd.

2) Brukernes behov endrer seg raskt: Selv om omsorgsbehovet skulle være riktig definert i starten, så vil det fort kunne endre seg til det verre når brukerne er nitti år. I en kontraktsmodell krever egentlig dette en ny kontrakt; at en bruker flyttes over til en mer krevende kategori. Siden utfører kan ha interesse av et større omsorgsbehov, bør ikke dette innvilges før kommunens egne ansatte har sjekket behovet. En slik modell skaper stor rigiditet, og hjelperne sier at de kvier seg for det papirarbeidet dette medfører. Mens markedsmodeller lanseres som et fleksibelt alternativ til det tungroddede offentlige byråkrati, er resultatet ofte det motsatte.

3) Omsorg blir til i møtet mellom bruker og hjelper: Forhåndsdefineringens begrensninger er illustrert i folkeeventyret "God dag mann økseskaft". Ut fra definisjonen på omsorg, er det klart at den relasjonelle siden er viktig. Omsorg er ingen vare som noen eier på forhånd og så gir til en mottaker; den er i stedet en sosial relasjon som er unik for møtet mellom de to aktuelle personene. Mens varer er byttbare, så motsetter omsorg seg standardisering.

4) Kontraktstenkningen bygger på mistillitens logikk: Dette er en klar forskjell i forhold til profesjonstenkningen som bygger på tillit. Ser en på forholdet mellom de få rapporterte overgrep og det store antall besøk som hjemmetjenesten utfører daglig, så må tillitsmodellen sies å ha vært en suksess. En modell med stort kontrollbehov vil for det første være kostnadskrevende, og dermed kanskje mindre kostnadseffektiv enn den modellen den skulle erstatte. Derneft kommer at den også begrenser muligheten for skjønnsutøvelse og reell omsorg i relasjonen bruker-hjelper.

En helt rimelig konklusjon er den som venstresiden forfektet i valgkampen; denne modellen passer ikke på omsorg. Og det er ingen ny og original konklusjon. Store tenkere, fra Aristoteles og oppover, har påpekt at menneskelig virksomhet er av ulike karakter. Kant skilte mellom pragmatiske og praktiske handlinger og derav ulike kunnskapsformer. Pragmatiske handlinger er vellykket når en når det målet en har satt seg, mens praktiske handlinger er handlinger i det sosiale feltet, der rettesnora er allmenngyldige normer. Med utgangspunkt i dette skillet kaller Skjervheim (2002) det for "det instrumentalistiske mistaket" når en gjør den pragmatiske fornuft til grunnmodell for rasjonelle handlinger generelt. Skjervheim understreker dette med å påpeke at når en er meddommer i en rettssak, så er ikke målet å få dømt flest mulig. Det er i stedet etter beste evne å vurdere hva som er rett og galt. Omsorgshandlinger kan ikke begrunnes instrumentelt. Vi gir ikke omsorg til våre nærmeste ut fra en mål-middel-tenkning, vi gir omsorg fordi de betyr noe spesielt for oss, og kanskje også fordi de trenger det. Fellesskapets begrunnelse for å gi omsorg til definerte og svake grupper, er moralsk og ikke pragmatisk. Døende kreftpasienter og andre uhelbredelige sjuke får omsorg selv om de ikke blir bra igjen. Det samme gjelder eldre.

Et kompliserende element i dette resonnementet er at deler av omsorgstjenesten kan vurderes pragmatisk; når en vasker gulv eller gir medisiner til helbredbare sjukdommer, så kan resultatet vurderes. Feilen oppstår hvis en reduserer omsorgstjenesten til å være bare slike aktiviteter. NPM-tenkninga overført til omsorgssektoren og andre tjenester som i sin natur er sosiale relasjoner (som undervisning for eksempel) blir et instrumentalistisk mistak, eller det Habermas (1984) har kalt systemets kolonialisering av livsverden. Wærness har argumentert for at det er meningsfylt å snakke om en "omsorgsrasjonalitet", som ligger nær Webers verdirasjonalitet, og er i tråd med praksisbegrepet hos Kant. Å handle intelligent er å anvende riktig rasjonalitet på ulike handlinger. Å anvende markedstenkningens pragmatiske rasjonalitet ved å bruke NPM (med konkurranseutsetting) på omsorgstjenester er å kaste vrak på totusenårs tenkning. Det er vanskelig å skjønne at dette kan pågå år etter år i et samfunn som vårt. At norske

kommuner på fullt alvor har innført stoppeklokkemodellen for omsorgstjenester er ikke bare å invadere omsorgen med modeller fra samlebåndsindustrien, denne taylorisering av omsorgen, er å innføre modeller som industrien har forlatt for lenge siden.

Det er også innen helse- og sosialtjenester vi finner de høyeste tallene for sykefravær. Nesten ti prosent av arbeidstiden er sykefravær, viser tall fra SSB³⁶. Samme tall for alle næringer (offentlige og private) er på rundt sju prosent. Dette koster norske kommuner milliardbeløp årlig.

“Frie brukervalg” er den siste varianten av markedstenkning som skal kommenteres. Her bestemmer kommunene hva du skal få, men du kan velge hvem som vil levere det. Her har vi faktisk mye kunnskap om hva slags valgfrihet brukerne vil ha; de vil bestemme hvem som skal komme, når de skal komme og hva de skal gjøre. Denne valgfriheten kan kanskje bedre realiseres i en ren kommunal modell, enn i en modell med mange små og konkurrerende firmaer.

Konklusjonen er åpenbar: Omsorgstjenester kan ikke på noen meningsfylt måte behandles som varer. Vi behøver ikke flere studier som viser at en sparer penger på konkurranseutsetting. Skal vi organisere omsorg på en meningsfylt måte, må vi ta utgangspunkt i dens særpreg. Det behøver for eksempel ikke være verre enn at en innenfor gitte rammer overlater til dialogen mellom bruker og hjelper hva som skal gjøres av hjemmetjenester. Dette gjelder også hjemmesjuepleien enda det der ofte er en kompetansedel som må bestemmes medisinsk. Det er med NPM-profetene i omsorgen som med keiseren i H. C. Andersens eventyr; alt for lenge har de fått gå i fred uten noen har påpekt deres nakenhet.

Forvaltningsgruppa foreslår derfor:

Forslag 1: *Samhandlingsmodellen, slik den er beskrevet i kapittel 3 i denne rapporten, legges til grunn for styring av offentlige virksomheter.*

Forslag 7: *Alternativer til hyppige anbud og bruk av konkurranse innenfor helse, omsorg, barnevern mv. er bruk av langtidskontrakter, direkte forhandlinger med leverandører eller at det offentlige eier og driver aktiviteter selv. Disse skal benyttes oftere.*

Forslag 9: *Heltid gjøres til en rettighet i omsorgssektoren, som bl.a. vil øke bemanningen, og dermed øke kvaliteten på tjenesten og redusere sykefraværet. Som et ledd i dette bør kommunale sykebudsjetter (inkludert store deler av dagens kostnader ved sykefravær) omgjøres til flere hele stillinger.*

4.3 Barnevernet

"Det er kjipt hvis hjemmet mitt går konkurs" (Siri, barnevernsbarn).

Svalstuen er en privat barnevernsinstitusjon som holder til på Gol. Tidligere hadde Svalstuen en avtale med Buskerud Fylkeskommune om ti faste plasser som sto til kommunens disposisjon. Så ble det innført anbud, og etter flere tapte runder sitter Svalstuen nå igjen med et belegg som er for lavt til at institusjonen kan få det til å gå

³⁶ <http://www.ssb.no/sykefratot/tab-2008-09-23-03.html>

rundt. Siri, barnehjemsbarn på Svalstuen, sier: "Det er kjipt hvis hjemmet mitt går konkurs" ³⁷.

Staten har de siste fire årene lagt ut over 400 barneverns plasser på anbud, slik Stortinget har sagt³⁸. Ifølge retningslinjene fra Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) skal kvalitet og pris på tjenestene telle likt i anbudskonkurransene. Institusjonene sier likevel at de opplever at det er prisen som i de aller fleste tilfellene har vært det mest avgjørende³⁹.

Praksisen med konkurranseutsetting med vekt på pris fører per definisjon til stor usikkerhet for barna og ungdommene som har sine hjem der. Institusjoner som ikke greier å være billige nok, mister oppdrag og går konkurs, som fører til ustabilitet for de som mest av alt trenger stabilitet.

At unge mennesker blir bli kasteballer som følge av statens bestrebelse på å spare penger er ikke bare uverdige, men det går helt på tvers av det som er barnevernets formål, nemlig å "...bidra til trygge oppvekstvilkår for barn og unge, og det skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse eller utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid."

Hva staten faktisk sparer på å vektlegge pris i anbudskonkurransene om private barnehjems plasser er ikke dokumentert.

Flere regjeringer har begrunnet anbudspraksisen med hensynet til EØS-avtalen. Dette er en diskutabel påstand. Uttalelser fra flere fremtredende norske jurister med Europarett som spesialitet tyder på at dette ikke holder. Professor Hans Petter Graver sier for eksempel at barnevernet ikke er et marked i EØS-avtalens forstand, på linje med private tjenester i helsevesenet og eldreomsorgen. Barnevernet er en del av den statlige myndighetsutøvelse, og staten har ingen konkurrent som kjøper av barnevernstjenester.

En god barnevernstjeneste forutsetter at de som har det daglige ansvaret for den, kan basere seg på langsiktige og trygge rammevilkår. Barnevern er således dårlig egnet for tradisjonelle anbudskonkurranser der kortsiktige økonomiske kriterier oftest blir avgjørende.

Regjeringen har allerede signalisert at de vil inngå mer langsiktige kontrakter med private aktører for å bidra til større stabilitet og forutsigbarhet i barnevernet, basert på "... at institusjonene oppnår gode resultater i arbeidet med barn og unge, at bemanningen er stabil og at beboerne trives"⁴⁰ Dette betyr at fra februar 2008 er kontraktstiden for barnevernsinstitusjoner utvidet til 4+1+1 år, fra tidligere 2+1+1 år.

Utfordringen framover er helhetstenkingen: At alle gode samarbeidspartnere som skal være "rundt" barneverninstitusjonen, som opplæring, kultur, helse, frivillig organisasjoner og det sivile samfunnet får virke i samme samordna og i samme retning.

³⁷ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article2132541.ece>

³⁸ "Bruk av anbud ved kjøp av plasser fra kommersielle aktører må være hovedregelen. Dette for å sikre fornuftig bruk av midlene. I tilfeller hvor anbudsregelen avvikes på grunn av særlige forhold, skal dokumentasjon og begrunnelse for valg av anskaffelsesmåte foreligge i hvert enkelt tilfelle. Det er videre viktig at prosesser ved kjøp av plasser fra ideelle aktører lar seg dokumentere og etterprøve". Fra Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat (Innst.S.nr.248 (2007-2008))

³⁹ Fra leder i Aftenposten *Barnevern på anbud* 09.12.2007, se <http://www.dagbladet.no/nyheter/2007/11/05/517228.html>

⁴⁰ Aftenposten leder 09.12.07, op.cit.

Forvaltningsgruppa foreslår derfor:

Forslag 5: *Det offentlige skal sørge for mer langsiktighet i finansieringen av private barnevernsinstitusjoner og rusinstitusjoner, fremfor et system som i dag hvor barns hjem risikerer å gå konkurs*

Forslag 6: *Private utførere av offentlige tjenester, på områder som helse, skole, rusomsorg, barnevernstjenester og barnehage, skal være non-profit, og med klare krav om innramming av midlene, dvs. at midlene ikke kan gå til høye lederlønninger, utbytte eller utstrakt bruk av kjøp av tjenester fra underleverandører.*

Forslag 7: *Alternativer til hyppige anbud innenfor helse, omsorg, barnevern mv. er bruk av langtidskontrakter, direkte forhandlinger med leverandører eller at det offentlige eier og driver aktiviteter selv. Disse skal benyttes oftere.*

4.4 Forskning

Drøyt fire milliarder kroner – rundt en tredjedel av alle offentlige forskningskroner i Norge - går årlig som oppdragsforskning til universiteter, institutter og næringsliv i Norge.⁴¹ Å vinne et slikt oppdrag gjør man gjennom å skrive en prosjektsøknad, tilsvarende et anbud, i konkurranse med andre søkere. I Norge er det forskere selv som skriver anbudene. Det betyr at mye anbudsskriving tar tid som kunne vært brukt til forskning. Fire av fem søknader til forskningsrådet blir det ikke noe av.

Hvor mye penger forsvinner i anbudsskriving? Her finnes det ikke sikre tall, men vi har forsøkt å gjøre noen beregninger.

En beregning fra NifuSTEP viser at over en halv milliard kroner – eller rundt en tredjedel – av norske inntekter bare fra EUs femte rammeprogram forsvinner i anbudsskriving⁴².

Om man overfører disse tallene til hele anbudsforskning i Norge (en tredjedel av fire milliarder kroner) får man at rundt 1,3 milliarder kroner i året forsvinner i anbudsskriving. Om man legger til grunn et forskerårsverk koster 800 000 kroner tilsvarer dette rundt 1 600 årsverk.

Fra Sverige finnes det også noen tall som kan illustrere dette, riktignok litt gamle. I SOU 1996:29 Forskning och pengar, side 245, er det et eget kapittel "Hur mycket tid går åt". De har kommet fram til at en forsker da gjennomsnittlig brukte 5,4 % av normalarbeidstiden til å søke finansiering. For en norsk forsker med normalårsverk på 1687,5 timer tilsvarer dette 91 timer per forsker i året. Om man anslår verdien av et

⁴¹ Indikatorrapporten (2007), figur 1.1.3 side 23

⁴² I NIFUSTEPS og Technopolis' sin evaluering av Norges deltakelse i EUs femte rammeprogram (SRP) fant de at det i gjennomsnitt ble brukt 1,7 arbeids måneder samt 20.000 i reiseutgifter per prosjektsøknad. Hver arbeidsmåned ble satt til 80.000 kroner. 4000 av 5600 søknader ble det ikke noe av, tilsvarende over 70 prosent av søknadene (tilsvarende tall for søknader til det norske Forskningsrådet er på over 80 prosent). NIFUSTEP gjør en beregning på hva dette koster for de som ikke får tilslag: De antar at søknadene som ikke ble noe av koster halvparten av snittet for de som det ble noe av; altså 1 månedsverk, tilsvarende 80.000 kroner, samt 10.000 per søknad i reiseutgifter. Om man ganger 90.000 opp med de 4.000 prosjekter det ikke ble noe av får vi over 360 millioner kroner i utgifter. Så må vi legge til kostnadene ved anbud som faktisk ble noe av (dette koster jo også tid og penger). Dette var 1600 søknader, med i snitt 1,7 arbeids måneder og 20.000 i reiseutgifter. Dette gir oss en utgift på 234 millioner kroner. Til sammen kostet anbudsskrivingen rundt 600 millioner kroner (resultatløs anbudsskriving koster 360 millioner kroner, mens anbudsskriving med resultater koster 234 millioner kroner, til sammen 594 millioner kroner). Norge mottok 2 milliarder i prosjektinntekter fra EUs 5. rammeprogram. Beløpet 600 millioner tilsvarer 30 prosent av de 2 milliarder kronene som Norge mottok i form av prosjektmidler fra EUs femte rammeprogram.

forskerårsverk til 800 000 kroner, og sier at det er 55.000 forskere i Norge, så dreier dette seg i Norge om verdier for 2,4 milliarder kroner i året, eller 3 000 årsverk.

Noe litt nyere – og høyere – tall er fra Cancerfondsrapporten 2007 (side 42). Her har man sett på hvor mye tid unge svenske kreftforskere bruker på å skrive søknader. I gjennomsnitt brukte de nærmere 8 uker i året. Som andel av et norsk normalårsverk på 1687,5 timer tilsvarer dette 18 prosent (17,78) av tiden. Om man overfører disse tallene til hele forskningssektoren i Norge, og ganger opp vil det med de samme årsverkpris som i forrige eksempel utgjør verdier for 7,8 milliarder kroner i året, eller 9 – 10 000 årsverk.

Forvaltningsgruppa foreslår derfor:

Forslag 12: *Basisfinansiering til forskning økes, på bekostning av konkurransebasert oppdragsforskning*

Forslag 21: *Flerårsbudsjettering innføres som prinsipp i første omgang på noen utvalgte statlige områder, for eksempel universiteter og høyskoler, samferdsel, Innovasjon Norge og Forskningsrådet, for økt forutsigbarhet.*

4.5 Skole

”Måling gir mening” skriver SSØ-direktør Marianne Andreassen i et innlegg i Dagens Næringsliv 17.01.08 om de internasjonale skoleundersøkelsene basert på karakterer. Hun legger til ”Utstrakt bruk av resultatmålinger i offentlig sektor vil gi oss store gevinster i form av enklere og bedre styring, økt læring og styrking av effektivitet og kvalitet i offentlig sektor”.

Den utdanningspolitiske debatten de siste 10 år har vært ført på grunnlag av internasjonale komparative studier som viser at norske elever plasserer seg på gjennomsnittet i ferdighetstester i ulike fag. Debatten har i liten grad vært preget av skolens formålsparagraf hvor det har stått at elevene skal bli ”gagnlege og sjønstendige mennesker i heim og samfunn”.

Mange skoleeiere og lærere har opplevd at skoledebatten har umyndiggjort dem, og for lærernes del har den svekket deres faglige identitet. Massemediene har løpt i flokk og ukritisk formidlet et bilde av at skolen har sviktet sitt oppdrag. Politikere og såkalt skoleeksperter har konkludert med at norsk skole ligger håpløst i baklekse.

Bakgrunnen for disse dommene er de såkalte Pisa-prøvene, som utføres i alle OECD-land. Denne type komparative studier der en sammenligner ferdighetsnivået hos elevene på ulike trinn og i ulike fag fikk sitt store gjennombrudd tidlig på 90-tallet. På slutten av 90-tallet kom Norge med i den store Pisa-testen.

Helt tilbake til 60-tallet har det blitt gjort forsøk fra forskjellige forskningsmiljøer på å skaffe sammenlignbare data på tvers av land, gjennom utvikling av prøver som blant annet skulle teste leseferdigheter hos elever i ulike land.

Disse testene fikk et lite omfang, noe som blant annet ble forklart med at testene ikke holdt godt nok nivå. En minst like god forklaring er at positivismen stod svakt og det fortsatt var tro på politisk styring. På slutten av 70-tallet og første del av 80-tallet holdt professor Hans Skjervheim sine oppgjør med positivismen. Dette resulterte blant annet i at landsdekkende tester og normerte prøver ikke fikk gjennomslag.

De internasjonale komparative testene fikk sitt gjennombrudd parallelt med liberalismens gjennomslag i politikken. For å skape grunnlag for økt konkurranse trengtes det konkurranseparametre.

Det har en oppnådd ved felles tester på tvers av skoler og landegrenser som har gjort det mulig å skape skolen til en konkurransearena. Den skolepolitiske debatten de senere år viser at en har lyktes. Det er ikke lenger nasjonale utdanningspolitiske mål som er styrende for aktiviteten. For å unngå å få taperstempel må skolene tilpasse seg nasjonale og internasjonale testregimer. Nasjonale læreplaner som styringsdokument er svekket til fordel for nasjonale og internasjonale tester.

Konsekvensene er flere. Skolene må konsentrere ressurser og aktivitet mot fag som elevene skal testes i. Pedagogisk må skolene bruke kreftene på å forberede elevene på tester, og læringa blir instrumentell. Lærerne som fagpersoner og som pedagogiske ledere blir svekket fordi skolene må ha opplegg som er tilpasset testene. Det skjer en suboptimalisering der tilpasning til tester og konkurranse blir det styrende. Liberalismens grep om skolen har skapt en ensretting der det pedagogiske mangfoldet er truet. Faglig er det en konsentrasjon rundt tradisjonelle ferdighetsfag. Kunst og kulturfagene med stor vekt på det kreative er blitt taperne. Skolens rolle som utdanner av unge som framtidige arbeidstakere er blitt styrket på bekostning av dannelsesoppdraget.

Denne dreiningen har kun vært nødvendig fordi markedsliberalismens krav til økt konkurranse har behov for nye parametre som grunnlag for at skolen skal være en arena for konkurranse mellom skoler, delvis også på individnivå.

Dette faller sammen i tid med at stadig flere lærere sier at de bruker mer tid på rapportering enn de gjorde før. I en undersøkelse fra Utdanningsforbundet mener 70 prosent av de 535 spurte lærerne at de har fått økt arbeidsmengde etter innføringen av Kunnskapsløftet for to år siden. Men tida har ikke gått med til å undervise elevene. Godt over 80 prosent av lærerne sier at de bruker mer tid og krefter på "dokumentasjonsarbeid". - Det er flere rapporter, mer dokumentasjon, flere nasjonale prøver. Jeg er mye mer kontorpersonale i lærerjobben min nå enn det jeg var for bare få år siden, sier Ole Marius Veigaard, som underviser 6. trinn ved Skøyen skole i Oslo (Dagbladet 15. september 2008).

Målet med all dokumentasjon er å gi elevene et faglig løft. Men lærerne opplever at stadig mer av tida deres blir tilbrakt foran en dataskjerm, fremfor å hjelpe elevene. Det lages for eksempel tilpassede opplæringsplaner for hver enkelt elev i engelsk. Hver elev skal ha 29 mål, og elevenes utvikling i hvert av målene skal dokumenteres. - Det er klart det blir mye tid foran dataen. Dokumentasjon er nok nyttig, men jeg tror kanskje det er litt feil plassering av energien. Den gode undervisningen kommer i bakleksa, sier Veigaard.

Det er omlag 90 000 lærere i Norge⁴³. Vi anslår at 80 prosent av disse bruker én time mer i uka på administrasjon på bekostning av oppfølging av elevene. Det er 38 uker i et skoleår. Med disse tallene forsvinner drøyt 2,7 millioner timer i året bort i norske skoler til administrasjon som kunne gått til oppfølging av elevene. Om man legger til grunn at et årsverk tilsvarer 1 700 timer betyr dette at 1600 årsverk forsvinner på denne måten.

Forvaltningsgruppa foreslår derfor:

Forslag 13: *Prøver i skolene skal brukes til å forbedre skolene og undervisningen, fremfor å stimulere til konkurranse mellom elever og mellom skoler*

⁴³ <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=51463>

Forslag 14: Tidsbruk og organisering av arbeidet blant lærere bør kartlegges, og følges opp med konkrete tiltak som bidrar til at lærere bruker mer av tiden på arbeid som kommer elevene til gode.

4.6 Apotek og medisiner

Apotekbransjen var opprinnelig organisert på den måten at Norsk Medisinaldepot, et statlig grossistmonopol, kjøpte inn alt av medisiner og utstyr. Dette gjorde de i store mengder, til store kvantumsrabatter (slik som Vinmonopolet fortsatt gjør på vin). Medisinen ble deretter solgt videre til de lokale apotekene.

Dette grossistmonopolet ble etter hvert sett på som negativt, fordi det betydde fravær av priskonkurranse på grossistledet. Med Tore Tønne skulle dette snus opp ned på. Statlige grossistmonopoler var en konkret motsetning til den markedsteoriens forutsetninger om færrest mulig monopoler og eneretter.

Den nye Apotekloven skulle bli en av de mest liberale i Europa⁴⁴. Etter 400 år med monopol skulle det bli konkurranse i alle ledd i apotekbransjen. I 1995 ble derfor det statlige grossistmonopolet for legemidler, Norsk Medisinaldepot, opphevet.

Stikk i strid med alle intensjoner la liberaliseringen av grossistmonopolet til det statlige Norsk Medisinaldepot (NMD) grunnlaget for nye monopolliknende kjeder. Det skjedde en tredeling av grossistmarkedet med Hamro, Holtung og NMD, og alle de tre grossistene har integrert vertikalt med detaljistene i legemiddelomsetningskjeden. Apokjeden og Allianceapotekene har integrert mot henholdsvis Hamro og Holtung. NMD integrerte mot detaljistledet Vitusapotekene og Ditt apotek. NMD har i tillegg de fleste sykehusapotekene som kunder.

Kort tid etter at den nye apotekloven trådte i kraft 1. mars 2001, signaliserte alle de store apotekkjedene at de ikke ville konkurrere på pris. I 2003 skriver Forbrukerrapporten at "...i stedet domineres markedet av tre kjeder som ikke konkurrerer. Prismessig er det ett fett hvilket apotek du velger, viser tall Forbrukerrapporten har innhentet" (07.05.2003)

"Etter to og et halvt år med liberalisert apotekmarked har prisene steget, apotekene har nedbemannet og kompetansen forsvinner, og det varsles om nedlegging av apoteker i distriktene. Viktige legemidler for uvanlige sykdommer er blitt vanskeligere å få tak i, mens apotekkjedene tjener milliarder på kopimedisiner", skrev Dagsavisen (22.12.03). "For et utvalg reseptfrie legemidler finner vi dessuten en markert realprisøkning i perioden etter apotekreformen", skriver SNF i en evaluering av ny apoteklov og indeksprissystemet⁴⁵. "Prisene går stort sett oppover for de produktene vi selger mest av", innrømmer ansatte på kjedeapotekene⁴⁶.

Ett av effektiviseringstiltakene til apotekkjedene har vært å kutte på lagerkostnadene. Det er ifølge Jens Hammerstrøm, professor og overlege ved St. Olavs Hospital, en av årsakene til at det er blitt vanskeligere å få tak i en del viktige medisiner. "Leveringsproblemene har økt etter privatiseringen av apotek og legemiddelgrossister. Ganske ofte opplever vi at for eksempel blodkreftpasienter ikke kan skaffes viktige cellegiftpreparater", sier Hammerstrøm til Dagsavisen.

⁴⁴ Basert på Dagsavisen 22.12.2003

⁴⁵ Brekke mfl (2003)

⁴⁶ <http://forbrukerportalen.no/Artikler/forbrukerrapporten/2003/1052204618.88>

I en artikkel i Tidsskrift for den norske Lægeförening skriver Apoforsk at mye tyder på at apotekene drives mindre rasjonelt etter liberaliseringen: For det første er det blitt overkapasitet, og derfor har "de norske grossistene [...] slitt med underskudd siden monopolet ble opphevet i 1995"⁴⁷.

For det andre har bransjene mistet verdifull kompetanse. "Siden veldig mange apotek ble solgt i løpet av kort tid, har mange erfarne apotekere sluttet. Apotekbransjen mistet viktig kompetanse knyttet til bl.a. pasient- og kundekontakt, ledererfaring og viten om produksjon av legemidler"⁴⁸.

For det tredje har gamle monopoler blitt erstattet av nye, ved at grossistene har integrert vertikalt med detaljistene.

Forvaltningsgruppa foreslår derfor:

Forslag 8: *Det innføres et nasjonalt, offentlig samordna innkjøp av medisiner i utlandet, for å få ned prisene på medisiner (jfr. Vinmonopolets vininnkjøp)*

4.7 Høyere utdanning

Hovedlinjene for det nye finansieringssystemet for universitet og høyskoler ble presentert i St. meld. nr. 27 (2000-2001) Gjør din plikt – Krev din rett. Ved behandlingen av Innst. S. nr. 337 (2000-2001) i 2001 sluttet Stortinget seg til hovedlinjene i meldingen og den nye finansieringsmodellen for universiteter og høyskoler ble vedtatt som en del av Kvalitetsreformen.

I tillegg til å endre finansieringsmodellen for universiteter og høyskoler ble også institusjonenes budsjettering endret fra rammebudsjettering til nettobudsjettering. Hensikten var å øke lærerstendenes autonomi når det gjelder deres økonomi, det vil si å gå bort fra statlig detaljert styring av hver enkelt post.

Bevilgningene til institusjonene er basert på en modell med tre hovedkomponenter: en basiskomponent, en undervisningskomponent og en forskningskomponent.

Basisbevilgningen skal ivareta behovet for stabilitet og gjennomføring av særskilte prioriteringer. Kostnader knyttet til å ha et bredt fagtilbud, distriktshensyn, drift, leie og vedlikehold av bygningsmassen varierer fra institusjon til institusjon, og finansieres gjennom basisbevilgningen. Basisbevilgningen skal dekke deler av kostnadene til både undervisning og forskning, slik at institusjonene blir mindre sårbare for variasjoner i studentsøkningen.

Undervisningskomponenten beregnes ut fra tallet produserte vekttall, uteksaminerte studenter og på antall utvekslingsstudenter. Bevilgningen til denne komponenten vil avhenge av produksjon for tidligere år, det vil si at oppnådde resultat i 2005 gir budsjettvirkning i 2007.

Forskningskomponenten består av to deler; en incentivbasert utregningsmodell (resultatbasert omfordeling, RBO) med kvantitative indikatorer, og en del som er basert på særskilte strategiske forskningsmidler som også omfatter rekrutteringsstillinger. Den

⁴⁷ Lange og Granås (2003)

⁴⁸ Lange og Granås (2003)

intensivbaserte forskningsbevilgingen for universiteter og vitenskaplige høyskoler avhenger av tallet på uteksaminerte doktorgrader, hovedfag, profesjons- og mastergrader, mens tallet på avlagte vekttall teller med for de statlige høyskolene. Særskilte midler knytter seg til vitenskaplig utstyr og andre strategiske forskningsbevilgninger .

Budsjettåret 2002 var et utgangså, og det året hadde ikke det nye finansieringssystemet omfordelende virkning. I 2002 ble budsjetttrammene for den enkelte institusjon lagt til grunn ved fordeling etter prinsippene i det nye finansieringssystemet. For utgangsåret utgjorde basiskomponenten for sektoren i gjennomsnitt 60 pst. av budsjetttrammen, undervisningskomponenten om lag 25 pst. og forskningskomponenten de resterende 15 pst. Budsjettvirkningen av det nye finansieringssystemet kom først fra 2003.

I forbindelse med budsjettet for 2006 ble modellen for resultatbasert omfordeling av forskningsmidler endret og det ble etablert en ny enhetlig modell som inkluderte alle institusjonstyper, både offentlige og private (de to statlige kunsthøgskolene ble holdt utenom) (St. prp. nr. 1 (2005-2006) side 121). RBO innebærer en omfordeling av midlene mellom institusjonene etter oppnådde resultater på utvalgte indikatorer . Midlene blir dermed fordelt etter relativt resultatoppnåelse. Den nye modellen hadde omfordelende virkning i 2006, men ble først fullt innfaset i budsjettet for 2007.

Samlet for sektoren er prosentandelen til de ulike komponentene om lag den samme i budsjettet for 2007, som den var i 2002. Det vil si at basiskomponenten utgjør om lag 60 pst. av budsjetttrammen, undervisningskomponenten om lag 25 pst. og forskningskomponenten 15 pst. Prosentandelen mellom de ulike komponentene varierer imidlertid mye mellom de ulike institusjonene.

Det finnes elementer av kvalitetsreformen som er bra, blant annet at studenter skal få tettere oppfølging, samt en standardisering av gradsnivåene på linje med resten av Europa.

Men innføringen av stykkpris i utdanningen har noen sentrale, gjenværende ankepunkter:

- Små fagmiljøer og institusjoner med lav søkning vil være utsatt, for eksempel truede språkfag som for eksempel italiensk ved Universitetet i Oslo.
- Institusjoner som rekrutterer studenter med lave akademiske kvalifikasjoner, kan slite med gjennomføringsproblemer som ikke kan tilskrives studiekvaliteten. Dette er et problem ved mange av landets høyskoler
- Institusjoner kan komme inn i en ond sirkel; lav studieprogresjon gir dårligere økonomi, noe som kan gå ut over studiekvaliteten og føre til at enda færre studenter med gode akademiske kvalifikasjoner søker seg til institusjonen.
- Stykkpris sammen med risiko for nedgang i studenttallet fører til større budsjettusikkerhet fra år til år for den enkelte institusjon.
- Det er et opplegg som stimulerer til opportuniste. Institusjonene har ikke råd til å la studentene stryke. For hvis studenter ikke får passere tapes penger.
- Økt konkurranse om studentene fører til feilallokeringer: Institusjonene brukte 500 millioner på markedsføring i 2006, penger som kunne gitt over 600 forskerårsverk.

- Økt konkurranse mellom institusjonene fører til at det opprettes "sabotasjeprogrammer", dvs. studieprogrammer hvis hensikt hovedsakelig er å ta studenter fra andre institusjoner.
- Det er en klar konflikt mellom hensynet til et oversiktlig prissystem og ønsket om å ivareta alle institusjons- og utdanningsspesifikke forhold.
- Den sentrale kvalitets- og utgiftsstyringen er svekket, ved at det er studenttallet som definerer statens utgifter fremfor at staten (gjennom budsjettene) definerer kvaliteten på studiene.

Forvaltningsgruppa foreslår derfor:

Forslag 10: *Finansieringen av universitetene og høyskolene skal i større grad belønne institusjoner som prioriterer kjerneoppgaver fremfor reklame*

Forslag 11: *Finansieringen av universitetene og høyskolene skal i større grad stimulere til samarbeid mellom institusjonene*

Forslag 21: *Flerårsbudsjettering innføres som prinsipp i første omgang på noen utvalgte statlige områder, for eksempel universiteter og høyskoler, samferdsel, Innovasjon Norge og Forskningsrådet, for økt forutsigbarhet.*

4.8 Samferdsel

Det er to forhold i samferdselssektoren som bør organiseres bedre. Det ene er hvordan offentlig sektor finansierer tog sammenliknet med vei og fly. Det andre er hvordan vi samlet organiserer etatene knyttet til vei, bane, fly og båt.

FINANSIERING; OPS (offentlig-privat samarbeid) dreier seg om at private investorer bygger ut en veistreking for staten, og tjener inn prosjektet gjennom bompenger over en viss periode (for eksempel 25 år). Etter dette faller veien tilbake til staten, kostnadsfritt.

OPS startet med England under Major i 1992. OPS-modellen ble da formelt introdusert ved det som het Private Finance Initiative (PFI), i forbindelse med en revidering av bruk av privat finansiering i offentlig sektor. Offentlige representanter uttrykte med selvsikkerhet at "we confidently expected to be flooded by an innovative and hungry private sector, straining at the lash to do all sorts of deals"⁴⁹.

Dette viste seg å være en overdrevet antakelse, og interessen var mye vanskeligere å vekke hos private aktører enn man trodde. Startfasen med bruk av PFI-modellen var preget av avbrutte prosjekter og store anbudskostnader, på mellom en halv og to og en halv millioner pund. Ettersom disse anbudskostnadene var tapte investeringer for aktører som deltok i konkurransen, eller dersom prosjektet ble stanset før endelig kontraktsinngåelse, ble risikoen ansett for høy for privat sektor.

I årene mellom 1994 og 1997 ble det derfor gjennomført flere tiltak for å øke interessen for PFI innen privat sektor. De fleste av dem bar preg av rene subsidieordninger, for å få private løsninger til å fremstå mer lønnsomme enn det de faktisk var. For det første ble et offentlig byrå opprettet for å bistå i kontraheringen slik at transaksjons- og anbudskostnadene ville reduseres. For det andre ble lovverket i november 1994 revidert

⁴⁹ Historien om utviklingen av OPS i Storbritannia er i sin helhet hentet fra Vallestad (2006)

nok en gang til å fremme at PFI skulle være den "foretrukne modellen" for kapitalprosjekter i offentlig sektor, og at andre modeller ikke ville bli akseptert av Treasury uten at PFI hadde blitt evaluert og vurdert uøkonomisk. Det var dermed omvendt bevisbyrde på de private prosjektene; med mindre man kunne bevise at de var ulønnsomme (med statlige støtte for å få ned anbuds-kostnadene), var det PFI (OPS) som var regelen.

Dette hadde ønsket virkning. Storbritannia er i dag trolig det landet som i størst grad har benyttet seg av OPS-konseptet. I 1999 stod de for 40 % av OPS-prosjektverdien i Europa, og andre land høster nå erfaringer derfra.

I Norge finnes det også subsidieordninger for å gjøre OPS mer lønnsomt. Men i motsetning til England er subsidiene i Norge vanskeligere å få øye på.

Erfaringer viser at byggetiden ved private finansieringsformer er mye kortere, gjerne ned mot 40 prosent. Flaskehalsen er statens økonomistyring. Forskjellen mellom offentlige og private midler er at staten (Jernbaneverket, Statens Vegvesen) ikke har anledning til å prosjektfinsiere utbygginger. Dette medfører en direkte konkurranseulemppe for offentlig utbygging, fordi offentlige finansierte prosjekter er nemlig avhengig av offentlige budsjetter fra år til år for å få penger. Dette i motsetning til private, som kan ta opp lån - noe staten ikke får lov til. "En medvirkende årsak til dette er de rammevilkårene som OPS-modellen gir, bl.a. med full tilgjengelighet av midler gjennom hele byggeprosessen" skriver Samferdselsdepartementet.

Med andre ord: OPS skiller seg fra offentlig finansierte prosjekter (hvor midler til prosjekter blir bevilget årlig avhengig av den offentlige budsjettsituasjonen) ved at utbygging finansieres ved å ta opp lån i det private lånemarkedet.

Spørsmålet er derfor hvorfor ikke staten kan prosjektfinsiere sine samferdselsprosjekter, slik det private kan? Eller sagt på en annen måte: Hvorfor har vi et finansieringssystem som favoriserer private løsninger, hvorfor har vi et system som fremstiller offentlige løsninger som dyre og private løsninger som mer lønnsomme?

I dag sørger bompengene og lokale tilskudd for en sammenhengende utbygging av mange vegprosjekter. Utbygging i Avinor og havner finansieres av avgifter og taxfree-salg. Også utenriks persontransport på skip finansieres gjennom taxfree. Jernbaneinvesteringer er den eneste av de fire hovedtransportformene som kun finansieres av årlige bevilgninger over statsbudsjettet. I andre land (som Botnia-banen i Nord-Sverige) er statlige lån en helt vanlig måte å finansiere slike prosjekter på.

Jernbaneverket anbefaler derfor at det innføres prosjektfinsiering for jernbaneprosjekter. Både LO, miljøorganisasjoner og andre er opptatt å etablere alternative finansieringsløsninger for å få fart på togbygginga.

Det er derfor naturlig å vurdere åpning for bruk av prosjektfinsiering på samferdsel, for å få til en helhetlig og langsiktig modernisering av norsk jernbane. På denne måten kan det sikres en sammenhengende og mer kostnadseffektiv utbygging av hele strekninger enn det gjøres i dag.

ORGANISERING AV SAMFERDSELSETATENE: I dag er Statens Vegvesen, Jernbaneverket, Avinor og Kystverket delt i fire selvstendige enheter. De har sine respektive planer, sine egne budsjetter og etatenes prioriterer hver for seg. Forslagene deres til plandokumentet Nasjonal Transportplan (NTP) er fire sektorplaner lagt ved siden av hverandre.

Dermed blir viktige sammenhenger blir borte. Det politiske målet om å vri godtransporten over fra veg til bane og sjø får i realiteten liten effekt når de fire etatene

lager planer på hver sin kant. Kystverket er i dag underlagt Fiskeridepartementet, mens Jernbaneverket, Avinor og Statens vegvesen er underlagt Samferdselsdepartementet. Det finnes dermed argumenter for å si at strukturen ikke er egnet til å nå mål som krever nærhet og samarbeid mellom forvaltningsområdene.

Ved å samle Vegvesenet, Jernbaneverket og Kystverket kan den samme etaten utrede og iverksette transporttiltak som politikerne prioriterer. Det vil gi en helhet, og effektiviteten vil kunne øke og vil derfor være økonomisk fordelaktig.

Etter at Mesta ble skilt ut som egen enhet fra Vegvesenet sitter Vegvesenet i dag igjen som det man kan kalle en planavdeling uten operativ kompetanse. Det bør derfor være en målsetting at den nye enheten også faktisk driver med bygging av vei, bane og byggverk.

Ett argument for å slå etatene sammen er at alle de fire transportetatene er ingeniøretater. Utdanningen er lik, de rekrutterer fra de samme lærestedene. Oppgavene er stort sett de samme. På NTNU skjer spesialiseringen først på slutten av studiet⁵⁰.

I Sverige jobbes det nå (høst 2008) med å slå sammen plandelene av Banverket og Vegvesenet⁵¹.

Forvaltningsgruppa foreslår derfor:

Forslag 15: *Det legges til rette for en helhetlig og mer langsiktig offentlig finansiering av større kollektive samferdselsprosjekter, som gir forutsigbare rammer for utbygging. Adgangen til forskuttering bør videreføres og forsterkes.*

Forslag 16: *Alternative finansieringskilder, som adgang til å bruke bompenger, inntekter fra taxfree-salg og flyplassparkering samt seteavgift på fly, bør brukes aktivt til å styrke jernbanen.*

Forslag 17: *Arbeidet med å slå sammen Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor i én enhet startes, for å fremme en helhetlig utvikling, planlegging, bygging, drift og vedlikehold av samferdsel i Norge.*

Forslag 21: *Flerårsbudsjettering innføres som prinsipp i første omgang på noen utvalgte statlige områder, for eksempel universiteter og høyskoler, samferdsel, Innovasjon Norge og Forskningsrådet, for økt forutsigbarhet*

4.9 Økonomistyring⁵²

⁵⁰ Vegen og Vi, oktober 2008.

⁵¹ Riksdagsproposisjon 2008/09:23

⁵² Sykehusdelen av dette kapittelet er hentet fra kronikken "Feil i regnskapet", Dagbladet, 22.02.2008 av Bjarne Jensen, professor, Høgskolen i Hedmark. Det som omhandler regnskap er hentet fra artikkelen "Privatisering inn bakveien", av Fanny Voldnes, registrert revisor, cand. philol og spesialrådgiver i LO, publisert på nettet 22.11.2005, (<http://foreninger.uio.no/ntl/hvaskjer/2005/privatiseringinnbakveien.html>). Prinsippene for statsbudsjettet er hentet fra <http://no.wikipedia.org/wiki/Statsbudsjettet>.

Økonomistyring dreier seg kort fortalt om hvilke regler og prinsipper som gjelder for budsjett- og regnskapsføring, og hvilke politiske implikasjoner de medfører. Vi ser her nærmere på tre områder: Statsbudsjettet, Senter for Statlig Økonomistyring (SSØ), helsevesenet og innføring av nye regnskapsregler i offentlig sektor.

STATSBUDSJETTET: Hovedprinsippene for statsbudsjettet er relativt uendret gjennom de siste åtti årene. Noen av disse er:

- Minst mulig øremerking av inntekter ("Enhetsprinsippet"). Det skal for eksempel ikke være mulig å øremerke statlige bompengainntekter til veiformål, selv om inntekten kommer fra bilister som bruker veier. Dette prinsippet skal styrke Stortingets evne til å prioritere politisk mellom ulike formål.
- Inntekter bokføres når de bevilges, ikke når de mottas eller brukes ("Kontantprinsippet"). Slik avviker regnskapsføringen fra ikke-statlige virksomheter, hvor regnskapsloven følger aktivitetsprinsippet og posterer aktivitetene når de påløper, leveres eller mottas. Unntaket fra kontantprinsippet er statlig forretningsdrift, for eksempel helseforetakene, som følger regnskapsloven (se lenger nede). Bruken av kontantprinsippet har bl.a. sin begrunnelse i etterkrigstidens motkonjunkturpolitikk. Offentlig regnskapsføring var før andre verdenskrig basert på en målsetning om balanse i de offentlige finansene. Innføring av aktiv motkonjunkturpolitikk (som et resultat av nytt syn på statens rolle ut fra teoriene til den engelske økonomen John Maynard Keynes) fokuserte på statsbudsjettets rolle for å styre etterspørselen i økonomien, hvor forholdet mellom innbetalinger og utbetalinger har stått sentralt⁵³.
- Budsjettet skal bare føres for ett år av gangen ("Ettårsprinsippet"), og et storting kan ikke binde opp det neste stortingets budsjettering. At utgiftene bare kan bevilges for ett år av gangen er ikke lovfestet, men grunnloven fastslår at skattene og avgiftene må vedtas årlig, og det er vanlig å tolke at det samme gjelder utgiftene. Av dette følger også at utgiftsfullmakter er å regne som kansellert dersom de ikke benyttes i løpet av budsjettåret⁵⁴.

Seinere års praksis viser at Enhetsprinsippet sprekker noe opp, gjennom økt bruk av øremerking av vei- og miljøavgifter. Opprettelsen av det såkalte Svovel fondet i 2002, hvor inntektene fra svovelavgiften skulle gå til svovelreducerende tiltak er ett slikt eksempel. I en rekke bompengefinansierte veiprosjekter går bominntektene nettopp til å betale ned lånet som ble tatt opp for å lage veien. Seinere er det også under Stoltenberg II, åpnet for at bompenger kan øremerkes til å finansiere kollektivtrafikk, gjennom såkalt rushtidsavgift inn i de store byene. Det samme prinsippet gjelder den siste samferdselsplanen for Oslo og Akershus, den såkalte Oslopakke 3.

Økt bruk av øremerking av miljøavgifter til konkrete miljøtiltak er en god idé, av to årsaker. For det første får det opp legitimiteten blant folk til avgiften, og skaper forståelse for viktigheten av avgiften. Den gir en følelse av "å være med på noe", fremfor at pengene går inn i "det store sluket". Det andre er at hensikten med avgiften ikke er å få inn penger, men å få ned miljøbelastningene. Med en øremerking av miljøavgifter på miljøbelastende adferd betyr det at jo mer avgift som trekkes inn, jo mer penger går det til å få ned miljøbelastningene. Og omvendt: Jo mindre miljøbelastende adferd som

⁵³ NOU 2003: 06 Hva koster det?

⁵⁴ Som en hovedregel kan likevel inntil 5 % av driftsbevilgningene overføres, og investeringsmidler kan ved særskilt vedtak overføres til neste budsjettår inntil to ganger.

foregår, jo mindre tar man inn.

Forvaltningsgruppa foreslår derfor:

Forslag 22: *Bruken av øremerking av miljøavgifter bør utvides, for å gi miljøavgifter økt legitimitet. Det bør spesielt vurderes om CO2-avgiften kan brukes til å oppfinansiere fondet for fornybar energi.*

Et alternativ til Kontantprinsippet er periodiseringsprinsippet (*engelsk: accrual accounting*). Det innebærer at det er kostnader og opptjente inntekter som registreres, slik regnskapsloven krever av norske bedrifter. Regnskapet vil da vise forbruket av ressurser (arbeidskraft, kapital mv.) i det enkelte år, uavhengig av når betaling skjer. Periodiseringsprinsippet medfører også en systematisk oppstilling av eiendeler og forpliktelser (gjeld) gjennom balansen. OECD har foreslått en overgang fra kontantprinsipp til periodiseringsprinsipp, og en rekke land har innført det for statsregnskapet - ofte som ledd i omfattende privatisering eller liberalisering av den økonomiske politikken.

Noe av det siste regjeringen Stoltenberg I gjorde før regjeringen Bondevik tok over høsten 2001, var å oppnevne et utvalg med et todelt mandat. Utvalget skulle "vurdere føringsprinsipper for statsbudsjettet og statsregnskapet samt innføring av flerårig budsjettering". Utvalget ble ledet av Marianne Andreassen, tidligere statssekretær i finansdepartementet og nå leder av Senter for Statlig Økonomistyring (SSØ). I januar 2003 la utvalget fram en enstemmig innstilling som het "Hva koster det?" - bedre budsjettering og regnskapsføring i staten. Det som her ble foreslått var blant annet å ta i bruk statlige regnskapsstandarder etter periodiseringsprinsippet⁵⁵.

Innføring av periodiseringsprinsippet for offentlig sektor er omstridt (helseforetakene gjør som nevnt dette allerede i dag). Det dreier seg i praksis om at offentlige enheter skal følge regnskapsloven, fremfor kontantprinsippet. I kronikken "Kan staten lære av det private?" argumenterer SSØ-leder Marianne Andreassen for at staten i større grad bør gå over til regnskapsføring slik private bedrifter gjør. Spørsmålet i kronikken svarer hun på slik: "Når privat sektor faktisk har utviklet metoder for kostnadsinformasjon, trenger ikke det offentlige å finne opp "kruttet på nytt"".

Overgangen til periodisering er omdiskutert, fordi en slik endring legger til rette for en udemokratisk budsjettstyring av offentlig sektor, og fordi det legger til rette for salg av offentlige eiendom⁵⁶. Sykehusene, som i dag følger regnskapsloven, er et godt eksempel på hva bruk av regnskapsloven har ført til. Her har høye avskrivninger av bygningsmassen ført til store, "konstruerte" budsjettunderskudd. For å få til balanse, som regnskapsloven krever, kan sykehuset enten bli presset til å selge eiendeler eller legge ned deler av driften, for eksempel et lokalsykehus. Eller de kan stadig be om mer penger fra eierne for å komme i balanse. Hvis ikke penger kommer fra eierne er utvalg av bygninger eller nedleggelse av deler av aktiviteten et mulig alternativ.

En annen konsekvens gjelder verdifastsetting av offentlig eiendom, og at en slik regnskapsføring kan legge til rette for utvalg, i praksis for eksempel kommunalt eide kraftverksselskaper. I dag vises verdien av kraftverksselskaper i kommuneregnskapet til

⁵⁵ Kilde: LO-aktuelt 16, 2006

⁵⁶ Statsbudsjettet behandler i dag realkapitalen i ettårsperspektiv og fører ikke alle eiendelene i balansen, slik man gjør under regnskapsloven (periodisering). Staten kostnadsfører i dag investeringene når de foretas, mens i en bedrift fordeles investeringer i realkapital i årlige kapitalkostnader (avskrivninger).

aksjenes pålydende. I Nord-Fron kommunes regnskap for 2003 står andelen i Gudbrandsdal Energi AS oppført til 401 000 kroner. Bruk av regnskapsloven vil øke den bokførte verdien til flere milliarder.

Forvaltningsgruppa foreslår derfor:

Forslag 24: *Offentlig sektor bør fortsatt bruke kontantprinsippet, og ikke innføre periodiseringsprinsippet.*

Forslag 4: *Sykehusene følger i dag regnskapsloven, som for privat sektor. Sykehusene bør omgjøres til forvaltningsenheter, og regnskapsprinsippene bør følge av dette*

Når det gjelder ettårsprinsippet er også dette i ferd med å slå sprekker. En rekke land har langt større mulighet til å overføre bevilgninger enn Norge, mens noen land (som Sverige) bruker flerårsbudsjetter for å sette utgiftsrammer som begrenser utgiftsveksten. Siden 1991 har det i Norge vært tillatt å forskuttere framtidige bevilgninger ved særlig store materiellinvesteringer, eller når Staten ikke har fullt herredømme over framdriften. Opprettelse av ulike fond, som forskningsfondet eller fondet for fornybar energi, er også en måte å sikre finansiering over flere år, og dermed sikre skjerming i de årlige budsjettkampene. Stortinget kan også forskuttere at det over et visst antall år skal bevilges en viss pengesum til en langsiktig investeringsprosjekt, slik man gjør for eksempel ved utbygging av Nødnett og bakkenett for fjernsyn, men disse vedtakene er ikke formelt bindende og må gjentas i budsjettet for hvert år. Det er riktig at fond på samme måte kan vedtas nedlagt, men i motsetning til langsiktige investeringsprosjekter som Nødnett krever nedleggelse av fond en aktiv handling.

Forvaltningsgruppa foreslår derfor:

Forslag 21: *Flerårsbudsjettering innføres som prinsipp i første omgang på noen utvalgte statlige områder, for eksempel universiteter og høyskoler, samferdsel, Innovasjon Norge og Forskningsrådet, for økt forutsigbarhet.*

Forslag 15: *Det legges til rette for en helhetlig og mer langsiktig offentlig finansiering av større kollektive samferdselsprosjekter, som gir forutsigbare rammer for utbygging. Adgangen til forskuttering bør videreføres og forsterkes.*

SSØ: I Norge ivaretas en stor del av tankegodset fra New Public Management i det som heter Senter for Statlig Økonomistyring (SSØ). Senteret har som oppgave "å styrke den statlige økonomistyringen og forbedre ressursutnyttelsen slik at disse har en effektiv ressursbruk".

Dette formålet er det selvsagt ingen som er mot. Men spørsmålet er om middelet er det riktig. Hvilke midler mener SSØ er riktige for å oppnå "effektiv ressursbruk"?

Svaret er først og fremst økt resultatmåling og mer New Public Management. Lederen av senteret, Marianne Andreassen, skriver i kronikken "Måling gir mening" (DN 17.01.2008) at "offentlig virksomhet trenger resultatmålinger", og bruker Pisa-undersøkelsene i norske skoler som eksempel: "Skolemålingene [Pisa-undersøkelsene] bør inspirere hele

offentlig sektor til å benytte systematisk resultatmåling i sine lærings- og forbedringsprosesser⁵⁷.

Ikke bare bør resultatmålingene bli mer omfattende, men de bør også være styrende for hvor pengene brukes. "Resultatmåling bør få betydning for ressursdisponeringen", skriver hun.

Det er flere alvorlige sider med dette.

- Målingen som her tas til orde for i praksis setter fokus på det som er målbart (som tallkarakterer, antall forskningspublikasjoner, antall operasjoner, antall uteksaminerte studenter) framfor det som er viktig for samfunnsutviklingen (som tillit, sannhet, dannelse, dialog og gjensidig læring). Når Andreassen skriver at "Resultatmåling bør få betydning for ressursdisponeringen", sier hun med andre ord at pengene skal følge det som er målbart, ikke det som er viktig (se også avsnittene om skole, utdanning, omsorg for tilsvarende kritikk av bruk av målinger).

Ett godt eksempel er nettopp "antall operasjoner". Dette er et enkelt, forståelig og målbart mål for et offentlig sykehus. Men er antall operasjoner egentlig et riktig resultatmål for et sykehus? Når antall operasjoner er et resultatmål (som igjen er knytta til finansiering), vil det være et mål for sykehuset å operere *flest* mulig – ikke å sørge for at pasienter får mest mulig *riktig* behandling. Innføring av stykkprisfinansiering har jo nettopp gitt erfaringer med at personer som ikke trenger så omfattende behandling får overdrevet behandling, fremfor riktig behandling.

- Måling med konsekvenser for ressursdisponering vil fort kunne lede til juks og fleksibel omgang med sannheten. Leger står overfor slike problemer daglig når de skal fylle ut DRG-skjemaer (se mer om dette under avsnitt 4.1 om sykehusene).
- Systemet legger til rette for opportuniste. Innenfor sykehusene går denne opportunisten utover kvaliteten på medisinske data, og det går utover tillitsbyggingen i samfunnet. Vi får mindre tillit til legene og andre som fyller ut skjemaer, og de og mange andre yrkesgrupper føler at de møtes med mindre tillit når alt de gjør skal måles og veies.

SSØs målsetting er å sørge for effektiv ressursbruk i offentlig forvaltning. Men SSØ kan, ved å aktivt spre tankegodset fra New Public Management utover norsk offentlig forvaltning, like gjerne ses på som en pådriver for en sentralistisk kontrollkultur og en revisjonskultur med grobunn i mistillit til offentlig ansatte. Mye av det SSØ driver med oppleves som å øke fremfor å redusere byråkratiet, og å gi plunder og heft i hverdagen for offentlig ansatte. Man bruker stadig mer tid på å fylle ut skjemaer og mindre tid på å gjøre jobben skjemaene handler om. Om dette er riktig, bidrar SSØ til det motsatte av det som var hensikten.

Forvaltningsgruppa foreslår derfor:

Forslag 23: Senter for Statlig Økonomistyring (SSØ) bør legges ned

Forslag 24: Offentlig sektor bør fortsatt bruke kontantprinsippet, og ikke innføre periodiseringsprinsippet.

⁵⁷ SSØ er også en pådriver for at offentlig sektor skal gå over fra kontantprinsippet til regnskapsloven, slik privat sektor følger. Se eget avsnitt om "regnskapsregler i offentlig sektor" lenger nede.

SYKEHUSENE Da staten i 2002 overtok sykehusene, ble de organisert som foretak etter modell fra aksjeselskaper. De gikk også over til samme økonomistyring som forretningsvirksomhet. Organisasjonsmessig var innføring av forretningsstyring det virkelige nye ved helsereformen.

Et viktig mål reformen var bedre økonomisk styring av helsetjenestene enn det fylkeskommunene hadde maktet. Det skulle ryddes opp. Det skjedde ikke. Fra 2002 til 2006 har foretakene opparbeidet økonomiske underskudd på 18 milliarder kroner. Beregningsutvalget for Spesialisthelsetjenesten framstiller sektoren som et konkursbo.

Vi har aldri brukt så mye penger på helse som nå⁵⁸. Samtidig har aldri fakkeltogene vært så mange og lange. Folk flest, våre folkevalgte, departement og foretaksstyrene må være forvirret. Hva har skjedd? Hva har brakt denne velmente reformen så sterkt i miskreditt?

Bjarne Jensen skriver at kombinasjonen forretningsregnskap, foretaksorganisering med styrer etter modell for aksjeselskaper og stykkprisfinansiering betyr at den overordnede politiske styringen svekkes, sykehusenes inntjening kommer foran den enkelte pasients behov, samtidig som det stimuleres til konkurranse fremfor samarbeid mellom institusjonene.

Dette står i motsetning til de helsepolitiske mål for reformen – pasienten i sentrum, helhetstenking og bedre politisk styring. Enda mer merkelig blir valget av økonomisk styringssystem ut fra begrunnelsen i helseforetaksproposisjonen fra 2002: Her heter det at "Det er for liten bevissthet om innsatsfaktoren kapital i dag. Det henger både sammen med system for bevilgningsmyndighet og måten dette håndteres på i dagens sykehusregnskap. Kontantprinsippet har bidratt til den lave bevissthet".

Sykehusenes budsjetter og regnskaper har aldri vært ført etter kontantprinsippet. De som foreskrev det forretningsbaserte system visste derfor ikke hvilket system som tidligere ble brukt. Det betyr at en kan anta at dette ikke engang ble analysert. Var det gjort ville ikke feil opplysninger bli gitt i en stortingsproposisjon.

Ingen er vel uenige i at kostnader knyttet til investeringer må tas hensyn til. Det er imidlertid direkte feil at investeringer, sammenhenger mellom investeringer og driftsutgifter og avskrivninger ikke ble ivaretatt i det systemet sykehusene brukte før reformen.

Da regnskaps- og budsjettssystem for god offentlig tjenesteproduksjon ble forlatt, skjedde tre viktige endringer:

- 1) System for budsjett forsvant,
- 2) Beregning og vurdering av investeringer blir erstattet av såkalte kapitalkostnader, og
- 3) Resultatbegrepet netto driftsresultat ble erstattet av forretningsmessig overskudd/profitt eller underskudd/tap.

Det nye systemet har ikke opplegg for budsjettering. Dermed blir det ikke utarbeidet budsjettforslag som viser hva det koster å drive sykehusene våre ut fra den struktur og de standardkrav som helseministeren stiller. Det foreligger heller ingen beregninger av

⁵⁸ Det kan være verd å merke seg at det Norge bruker på helse er faktisk nøkternt sammenliknet med andre OECD-land som har vårt inntektsnivå. Statistikken viser at landene både bruker mer på helsetjenester og koster mer dess høyere inntektsnivået er. Enkeltes påstander om at vi bruker mer ressurser på helsetjenester enn andre land er derfor misvisende. Dessuten viser de siste års tall viser at våre offentlige helseutgifter som andel av BNP har gått ned.

konsekvenser bevilgningene vil ha for restrukturering og nedbygging av tilbud. Stortinget vedtar bare en samlet rammebevilgning til regionhelseforetakene, stykkprisrefusjoner og egenandeler.

Konsekvenser for våre helsetilbud kommer først fram dersom det enkelte regionhelseforetak på eget initiativ lager budsjett. Ellers må departementet vente på regnskapsresultatene for å se hvordan det går. At økonomistyringen da ender i tåkeheimen burde ikke overraske.

I kommunene og fylkeskommunene blir driftsutgifter og investeringer vurdert særskilt av de folkevalgte. Virkninger investeringene har i økte eller reduserte driftsutgifter og utgifter til renter og avdrag er viktig. Til disse formål er årsbudsjett og langtidsbudsjett redskaper. I regnskapene blir også avskrivninger i form av kapitalslit beregnet.

Resultatbegrepet i forretningsregnskap er selskapets økonomiske overskudd eller profitt. Kapitalkostnader, herunder avskrivninger, som gir uttrykk for beregnede kostnader ved bruk av kapital, må trekkes fra for å vise forretningsmessige overskudd. For helseforetakene er avskrivningene beregnet til 25 milliarder kroner i perioden 2002-2006. Dette er imidlertid ingen utgift. Bygninger og anlegg er allerede finansiert. Det er bare en beregnet størrelse.

Resultatene i fellesfinansiert offentlig virksomhet er det som oppnås av velferdseffekter i form av bedre helse og helsetjenester. Resultat i form av forretningsmessig overskudd er uinteressant. Vi driver ikke sykehusene våre for å tjene penger. Økonomisk overskudd kan for eksempel enkelt oppnås ved å legge ned sykehus og tjenester.

Offentlig virksomhet må ha finansielle resultatbegrep for å belyse hva vi har råd til å finansiere. I hovedsak belyser det om inntektene er tilstrekkelig til å dekke de utgiftsforpliktelser virksomheten har. Dersom dette resultatbegrepet var benyttet ville helseforetakene samlet hatt positivt finansielt resultat i stedet for store underskudd.

Departementets økonomiske rådgiver hevder at dette er positivt galt. Ikke fordi beregningen er feil, men fordi det hevdes at helseforetakene fikk 3 milliarder kroner mer i inntekter årlig fordi de bruker forretningsregnskap.

Men er det noen rimelighet i at skattebetalerne skal betale mer for helsetjenestene fordi vi bruker forretningsregnskap? Uavhengig av regnskapsprinsipp er selvsagt de reelle inntekter avgjørende. Dette viser hvor tøvette argumentasjonen for slike regnskap er blitt.

Forvaltningsgruppa foreslår derfor:

Forslag 4: Sykehusene følger i dag regnskapsloven, som for privat sektor. Sykehusene bør omgjøres til forvaltningsenheter, og la regnskapsprinsippene følge av dette.

REGNSKAPSREGLER I OFFENTLIG SEKTOR: Få er oppmerksomme på at bruk av regnskapsloven nå gjelder for deler av statsforvaltningen og mange kommunale tjenester, ikke bare sykehusene. Dette innebærer med andre ord full åpning for bedriftsøkonomiske spilleregler i et bredt spekter av offentlig tjenesteyting. Dette er et dramatisk brudd med grunnlaget for velferdsstaten.

10 statlige virksomheter deltar allerede i et prøveprosjekt. Dessuten foreligger forslag om at kommuner skal følge regnskapsloven. KOSTRA, det nye rapporteringssystemet for kommuner som er innført, bygger også på regnskapsloven. Det samme gjelder STATRES

for forvaltningen, som ligger i startgrova. Dette skjer uten at konsekvenser er utredet og uten debatt.

Det som skjer i Norge er del av en internasjonal trend. IMF, Verdensbanken og Den internasjonale revisorforeningen forsøker å få land over hele verden til å bruke internasjonale regnskapsregler for offentlig sektor (IPSAS). Prinsippet er at privat sektors fri flyt av kapital skal gjelde. Reglene er utarbeidet i USA uten offentlig deltakelse. Reglene lages av revisorselskaper som selv tjener store penger på å revidere de samme selskapene.

Offentlige tjenester skal selvsagt drives rasjonelt og effektivt. Det er riktig at regnskapsloven vil gi bedre oversikt over statens eiendeler og styrke statens styringsverktøy. Spørsmålet er imidlertid hvorvidt bruk av regnskapsloven faktisk vil måle effektiviteten i offentlig tjenesteyting eller om det finnes en annen målsetning. Bruk av regnskapsloven tilrettelegger nemlig for frigjøring av store, offentlige kapitalressurser.

Måling av offentlig tjenesteyting er kontroversielt. Regnskapsloven forutsetter slik måling for å beregne produksjonsresultat og åpningsbalanse for den enkelte etat. I Norge har det hittil vært enighet om at formålet med tjenestene ikke skal være økonomisk fortjeneste, men velferd. Bruk av regnskapsloven er derfor noe nytt. Regnskapslovens bestemmelser fanger ikke opp kvalitative størrelser eller at tjenester har innbyggernes behov som formål. I tillegg gjør subjektive, usikre målemetoder at statens kostnader blir uforutsigbare. Dersom formålet er å måle effektiviteten i offentlig tjenesteyting bedre enn i dag er derfor regnskapsloven lite egnet. Den innfører bare bedriftsøkonomiske spilleregler og tilrettelegger for overføring av fellesskapets verdier til private.

Diskusjonen rundt Helse Sør, som følger regnskapsloven, illustrerer dette godt. Verdiene i åpningsbalansen er justert flere ganger. I årsregnskapet for 2003 ble IPSAS benyttet. Våren 2005 beregnet departementet "optimalisert bruksverdi", som var et tappert forsøk på å verdsette balansen på nytt. Årsaken var at høye avskrivninger førte til stort underskudd.

Både regnskapsloven og IPSAS fastsetter balanseverdier ut fra sykehusets framtidige, neddiskonterte inntekter og kostnader. I inntektene inngår bevilgninger fra staten, som for Helse Sør utgjorde 86 %. Hvordan kan det forsvares at verdier beregnes ut fra framtidige bevilgninger? Balanseverdiene skal sette Helse Sør i stand til å møte framtidige investeringer. Konsekvensen er høye avskrivninger og risiko for underskudd. Hvem skal dekke det? Sykehuset kan bli presset til å selge eiendeler eller deler av driften som gir overskudd.

En annen konsekvens gjelder kommunalt eide kraftverkselskap. I dag vises verdien av kraftverkselskap i kommuneregnskapet til aksjenes pålydende. I Nord-Fron kommunes regnskap for 2003 står andelen i Gudbrandsdal Energi AS oppført til 401 000 kroner. Bruk av regnskapsloven vil øke verdien til flere milliarder. Dermed vil Nord-Fron kommune framstå som svært rik, mens dette bare er en ny beregningsmåte. Med nye regler får staten et sterkt incitament overfor kommuner til å selge. Enorme verdier kan "frigjøres". Norske kommuner eier for eksempel om lag 40 prosent av kraftverkselskapene.

Forvaltningsgruppa foreslår derfor:

Forslag 24: *Offentlig sektor bør fortsatt bruke kontantprinsippet, og ikke innføre periodiseringsprinsippet.*

5. Konklusjoner

Samhandlingsmodellen

Høyresidens politikk for å effektivisere offentlig sektor har vært et svært kostbart eksperiment, både menneskelig og pengemessig. Det kan av og til se ut som om de borgerlige partiene har hatt som mål å gjøre offentlig virksomhet så lite effektiv som mulig – for dernest å kritisere offentlig sektor for manglende effektivisering. Bak ønsket om stadig mer konkurranse ser høyrepartiene en presumptivt korrumpert offentlig tjenestemann i enhver offentlig innkjøper.

En ny modell for styring av offentlig sektor – Samhandlingsmodellen – vil gi en mer fremtidsrettet og lønnsom organisering av offentlige tjenester. Denne modellen består av fire pilarer:

Samordning og helhet: I praksis dreier dette seg om at offentlige tjenesteytere samordner seg på tvers av ulike områder og sektorer for å nå et felles mål.

Kompetanse: Dagens konkurransepolitikk er på samme måte som dagens bestiller-utførermodell forbundet med store kostnader. Gjennom å vektlegge kunnskap, faglige vurderinger og gjensidig læring fremfor dogmatisk konkurransepolitikk vil kostnader med stor sannsynlighet gå ned.

Brukere og ansatte: Prinsippet om å styre *med* folk (ansatte, brukere) og ikke *over* folk som prinsipp er et reelt alternativ rigide, hierarkiske strukturer og cockpit-styring (med ryggen vendt mot resten av folkene, og en låst dør i mellom).

Innovasjon i offentlig sektor: Innovasjon i offentlig sektor dreier seg om å legge til grunn et styringsperspektiv om at offentlig sektor skal ligge i forkant på kvalitet.

Summen av disse fire perspektivene er det vi kaller "Samhandlingsmodell". Disse fire perspektivene henger gjensidig sammen med hverandre, og forsterker hverandre.

6. Referanser

Arnesen (2001), Motmelding til høringsnotat fra Sosial- og helsedirektoratet om "Statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten og forslag til lov om helseforetak med mer".

Asplan Analyse (2005) Omstillinger; Hva koster de? Hva krever de? Prosjektrapport til Fagforbundet.

Asplan Viak (2008), Offentlige anskaffelser – nasjonal terskelverdi og tiltak i Konkurransfasen, rapport til FAD

Asplan Viak (2004), Evaluering av regelverket for offentlige anskaffelser.

Bjerke og Eilertsen (2004), Privatisering - en kritikk, De-Facto

Boston and Eicbaum 2005:21, New Zealand Government 2002

Brekke, K., Grasdahl, A., Holmås, T.H, Steen, F. og K. Sunnevåg: Evaluering av ny apoteklov og indeksprissystemet, Rokkan Notat 21, 2003.

Cancerfondsrapporten (2007)

Christensen, Tom & Lægreid, Per (2001). A Transformative Perspective on Administrative Reforms i Christensen & Lægreid (eds.): New Public Management Ashgate, Aldershot, Ashgate

Christensen, Tom (2006), staten og reformenes forunderlige verden". Nytt Norsk Tidsskrift – Nr 03.

Christensen, Tom og Lægreid (2006) The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform, Working paper, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Unifob.

Dalen, Dag Morten, Jostein Grytten & Rune J. Sørensen (2002): "Mer penger eller mer for pengene", Forskningsrapport nr.16 2002. Sandvika: Handelshøyskolen BI.

Eilertsen, Roar (2003), Når sykehus blir butikk - Om etableringen av et sykehusmarked i Norge, De-Facto

Eliasson-Lappalainen, Rosmari & Szebehely, Marta (1998). Omsorgskvalitet i svensk Hemtjänst – hotad eller säkrat av att mätas? i Eliasson-Lappalainen & Szebehely: Vad förgår och vad består? Arkiv förlag

FAD (2006), Hovedavtalen i staten

Forskningsrådet (2007), Indikatorrapporten

Habermas, Jürgen (1984). Theory of Communicative Action. Vol.1. Boston, Beacon Press

Hammond, P. (1992), "Ethics, Distribution, Incentives, Efficiency and Markets".

Hood, Christopher (1991) A public management for all seasons?, Public administration nr.1

Jensen, Bjarne, "Feil i regnskapet", kronikk i Dagbladet 22.02.2008

Klausen, Kurt Klaudi (2001) New public management – en fortolkningsramme for reformer, in Busch, T. et al. Modernisering av offentlig sektor. New public management i praksis, Oslo, Universitetsforlaget

Konkurransetilsynet (2008), Veileder til Konkurranseloven § 10: Forbud mot konkurransebegrensende samarbeid, Utarbeidet 8. november 2007, oppdatert 10. oktober 2008.

Lagergren, Mårten, m.fl. (1978). Omsorgen i samhället – programskrift för en framtidsstudie om vård og vårdbehov, Stockholm, Sekretariatet för framtidsstudier

Lange og Granås (2003), Apotekbransjen før og etter ny apoteklov, Tidsskriftet for den norske Lægeforening 22/2003

LO-aktuelt 16, 2006

NIFU, STEP and Technopolis: Evaluation of Norway's participation in the EU's 5th Framework Programme

NOU 2003:06 Hva koster det?

Riksdagsproposisjon 2008/09:23, Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket,

Rønning, Rolf (2004). Omsorg som vare, Oslo, Gyldendal akademisk

Seip, Didrik (2003), Konkurranse på norsk, Maktutredningen

Skjervheim, Hans (2002). Det instrumentalistiske mistaket, i Skjervheim, Hans: Mennesket, Oslo, Universitetsforlaget

SOU 1996:29 Forskning och pengar

Statskonsult (2006), Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken og forvaltningen fra ca 1990, rapport 2006:10

Vallestad (2006), Anvendelser av Offentlig-Privat samarbeidskontrakter, NHH, Bergen

Vanebo (2001), Sykehusreformen: Et hamskifte i styring av helsetjenester

Vareide PK. Sykehusreformen - et hamskifte i styring av helsetjenester. SINTEF rapport STF78. Trondheim: SINTEF Unimed, 2001.

Voldnes, Fanny (2005), "Privatisering inn bakveien"

Wærness, Kari (1984) The Rationality of Caring, i Søder, M. (red): Economic and Industrial Democracy, London, Sage

Aviser og tidsskrifter

Aftenposten 02.07.2004
Aftenposten 03.07.2004
Aftenposten 18.09.2004
Aftenposten 08.01.2005
Aftenposten 10.01.2005
Aftenposten 24.02.2005
Aftenposten 01.06.2005
Aftenposten 09.12.2007
Dagbladet 20.08.2004
Dagbladet 20.09.2004
Dagbladet 04.11.2004
Dagbladet 02.03.2006
Dagbladet 15. 09.2008
Dagens Næringsliv 17.01.2008
Dagsavisen 22.12.2003
Dagsavisen 19.10.2004
Klassekampen 24.01.2008
Vegen og Vi, oktober 2008

Andre kilder

Diverse nettsider (referert fortløpende)
Sånn er livet, NRK 20.12.2006

Moderniseringsprogrammer for offentlig sektor

Astrid Gjertsen i regjeringen Willoch 1981-1986: "Aksjon publikum"
Anne Lise Bakken i regjeringen Brundtland 1986-1988: "Fornyelse programmet"
Kristin Clemet i regjeringen Syse 1989-1990: "En bedre og mindre stat"
Tove Strand Gerhardsen i regjeringen Brundtland 1990-1992: "Fundamentet for fellesskap"
Eldbjørg Løwer i regjeringen Bondevik 1997-1999: "Et enklere Norge"
Jørgen Kosmo i regjeringen Stoltenberg 1999- 2001: "Fornyelse av offentlig sektor".
Victor Norman i regjeringen Bondevik 2001-2005: "Fra ord til handling"