

Ansvarlighet og tillit framfor kontroll og byråkrati



Innhold

Forord	Feil! Bokmerke er ikke definert.	3
1. Senterpartiets ideologi.....		5
2. Sosial kapital.....		5
3. Den norske modellen og trepartssamarbeid		6
4. New Public Management – et forsøk på forbedring som feilet		8
5. New Public Management i Norge		10
6. Digitalisering og forenkling		122
7. Kultur for tillit og samarbeid		163
8. Senterpartiets alternativ: lokale tillitsløft		16



Forord

I mars 2018 satte sentralstyret i Senterpartiet ned et utvalg med tittelen «Ansvarlighet og tillit framfor kontroll og byråkrati». Mandatet til utvalget lød slik:

En sentral tanke i Senterpartiet er at den som har skoen på vet hvor den trykker. Personer som står i første linje samt brukerne selv kan ta gode avgjørelser med grunnlag i hver enkelt situasjon. Vi må snu dagens utvikling der alle former for offentlig byråkrati synes å vokse og beslutninger flyttes stadig lengre vekk fra de det gjelder. Mange av disse utfordringene er godt beskrevet i rapporten «Temme med tillit». Gruppen bes derfor legge fram konkrete forslag til en reform som vil føre til desentralisering, mer lokalt ansvar, mindre kontroll og mindre byråkrati. En reform der ressurser flyttes ut til de som står i direkte kontakt med folk som bruker de ulike tjenestene mens sentrale kontrollinstanser og direktorat bygges ned. En reform som øker den politisk vilje til å gi fra seg detaljstyring og kontroll, der man må tåle mindre detaljert rapportering, at det lokalt utvikles ulike løsninger og en viss risiko for at det skjer feil. Kapittelet om «Norge trenger en tillitsreform – stans byråkratiseringen» i prinsipp- og handlingsprogrammet 2017 – 2021, skal være førende for arbeidet.

Utvalget har bestått av:

*Anne Beathe Tvinnereim (leder)
Marit Strand
Olav Urbø
Anne Grimrud
Inger Karin Arntzen (sekretær)*

Utvalget har vært nødt til å gjøre noen valg underveis i arbeidet. Vi har i denne omgang valgt å avgrense arbeidet til kommunal sektor. Mye av det unødvendige byråkratiet genereres i dag fra sentralforvaltningen, og en systematisk gjennomgang av alle regler og pålegg som bidrar til omfattende rapportering og kontroll er i høyeste grad påkrevd i staten. Men vi ønsker å gjøre et strategisk valg med å begynne nedenfra, der vi selv kan ta styringen og gjøre en forskjell. Senterpartiet styrer mange av landets kommuner og fylkeskommuner, og det skal bli flere etter valget i 2019. Her kan Senterpartiet ta ansvar for å gjennomføre tiltak umiddelbart; tiltak som kan gjøre hverdagen lettere både for innbyggere, næringsliv og kommunens ansatte. Norske kommuner styres gjennom lov, fra Stortinget. Regjeringen og det sentrale styringsapparatet har ingen formell styringsrett over norske kommuner. Det er påvist at sentrale veiledere og retningslinjer fra sentralt nivå ofte går lenger enn loven krever. Dette handlingsrommet kan kommunene benytte seg av. Kommuneloven gir stort rom for tillitsbasert ledelse lokalt.

Dette notatet beskriver hvordan New Public Management og målstyring har bredt om seg i Norge, og skisserer noen måter for å rulle den tilbake, med utgangspunkt i kommunene. Siden alle kommuner er forskjellige, anbefaler vi noen metoder for å gjennomføre et kommunalt tillitsløft. Jobben må gjøres lokalt. Hver kommune må i dialog med ansatte, administrasjon, innbyggere og næringsliv finne ut hvilke overflødige byråkratiske prosedyrer de kan fjerne.

Det avsluttende kapittelet i dette notatet forelegges partiets landsmøte til behandling. Dersom noen ønsker å fordype seg mer i temaet, anbefaler vi å lese studieheftet «Temme med tillit», som er tilgjengelig på www.Senterpartiskolen.no

Vi håper mange Senterpartilag ønsker å ta fatt på dette arbeidet i sin kommune!

Vennlig hilsen

Tillitsreformutvalget

Tillit til folk i hele landet

Tillit og samarbeid skal erstatte unødig måling og kontroll i offentlig sektor. Ansvar for hvordan oppgavene blir løst, skal i størst mulig grad bli flyttet til dem som skal gjøre jobben. Økt tillit i offentlig sektor vil gjøre hverdagen bedre for folk, med bedre tjenester til innbyggerne, en mindre byråkratisk arbeidsdag for de ansatte, og reduserte kostnader for både offentlige og private virksomheter.

Senterpartiet ønsker å gjennomføre et tillitsløft i offentlig sektor. Et slikt arbeid vil ta lang tid og kreve systematisk innsats på alle nivå. Det handler om å skape en motkraft mot økt detalj- og regelstyring, og dette arbeidet har ingen sluttdato. Endringene skal starte i kommunal sektor og rettes inn mot to områder: organisatorisk; ved å skape en bevisst kultur for samarbeid, åpenhet og tillit i kommunene, og teknologisk; gjennom digitalisering og forenkling i det offentlige. Mye byråkrati og kontroll starter sentralt, og sentralmakten er ansvarlig for mange krav som gjør kommunal sektor mer tungrodd. Samtidig må et tillitsløft starte med en endring i kultur og ledelse. En slik endring kan vi starte selv lokalt. Vår tilråkning er å arbeide med et tillitsløft på statlig nivå inn mot Stortingsvalget i 2021.



1. Senterpartiets ideologi

Senterpartiet arbeider for et samfunn med små sosiale og geografiske forskjeller. Små forskjeller og sosial tillit henger tett sammen. Den norske samfunnskontrakten baserer seg på tillit. Politikk for gode lokalsamfunn legger til rette for tillit mellom folk, i tjenesteyting og i arbeidslivet.

Et levende folkestyre og åpenhet styrker tilliten i samfunnet, og bedrer tjenestene til innbyggerne. Senterpartiet ønsker å desentralisere makt og oppgaver, fordi det gir aktiv, lokal forvaltning av og nærhet til beslutningene. Vi har tillit til enkeltmennesket, og tror at folk som får ansvar og handlingsrom vil arbeide til fellesskapets beste. Vi mener at de som har skoen på, vet best hvor den trykker. Det gjelder både i offentlig og privat sektor. Gode løsninger finner man i møtet mellom innbygger og den som utfører oppgavene. Det er stort rom for å overlate mer ansvar til dem som jobber i førstelinjen i offentlig sektor. Dette vil gi bedre tjenester, et bedre arbeidsmiljø og mer effektiv bruk av fellesskapets ressurser.

2. Sosial kapital

Et samfunn er avhengig av flere former for kapital for å kunne utvikle seg godt. Naturkapitalen er vi i ferd med å overforbruke. Finanskapitalen er flyktig. Den menneskelige kapitalen har vi foredlet ved å sikre utdanning og kompetansemuligheter for alle. Den sosiale kapitalen handler om ressursene som ligger i samarbeid mellom mennesker og grupper. Den kan utvikles og forsterkes.

Tillit betyr at vi gjensidig stoler på hverandre, og at det er samsvar mellom det folk sier og det de gjør. I arbeidslivet betyr det at ledere har tillit til hvordan de ansatte utfører jobben sin, og at de ansatte stoler på at lederne vil legge til rette for at de kan utføre jobben sin på en god måte. Det er lett å misbruke begrepet tillit. Tillit betyr ikke det samme som konstant enighet. Det betyr heller ikke fravær av kritikk, snarere tvert imot. Åpenhet, dialog og debatt er kjennetegn på et levende folkestyre. Dette er nødvendig, både for å bygge tillit og felles forståelse av virkeligheten, men med respekt for at vi kan ha ulike prioriteringer og synspunkter.

Det norske samfunnet kjennetegnes ved høy grad av tillit, både til våre medmennesker og til politikere, offentlig ansatte, institusjoner og andre vi forholder oss til. På dette området skiller Norge og nordiske land seg positivt ut fra mange andre land. Tilliten er en viktig forklaring på hvorfor vårt land skårer høyt på ulike rangeringer over levekår og tilfredshet.

Tillit henger sammen med lav korrupsjon, mindre behov for kontrollsystemer, høy omstillingsevne, solidaritet og dugnadsånd. I tillegg bidrar tillit til økt produktivitet og økonomisk effektivitet. Vi kaller ofte denne tilliten for sosial kapital. Akkurat som annen kapital, må sosial kapital forvaltes og utvikles klokt.

Man snakker ofte om to ulike typer sosial kapital. Det kan være sosial kapital innad i grupper av mennesker som likner hverandre, for eksempel kulturelt eller religiøst. Men det kan også finnes sosial kapital mellom ulike grupper i samfunnet. I mange land har man grupperinger med høy sosial kapital innad, men lav sosial kapital i landet som helhet. Det ser vi for eksempel når det utvikler seg tette parallellsamfunn som lever side om side i et land. Det som har preget de nordiske landene er en høy grad av sosial kapital både i enkeltsamfunn og mellom ulike grupper i samfunnet.

3. Den norske modellen og trepartssamarbeid

Arbeidslivet i Norge er i stor grad organisert gjennom trepartssamarbeid mellom arbeidsgivere, arbeidstakere og politiske myndigheter. Den norske modellen er basert på dialog, samarbeid og tillit mellom partene. Det har gitt oss et velorganisert arbeidsliv der partene på hver sin side av bordet har forstått at de er gjensidig avhengige av hverandre, og tatt felles ansvar for å sikre fordeling av økonomisk overskudd, trygge arbeidsplasser og velferd for befolkningen. Dette er et konkurransefortrinn i verdenssammenheng. Denne tillitsbaserte modellen er imidlertid under sterkt press fra andre trender i samfunnet som innebærer minst mulig regulering av de frie markedskreftene. Lavere organisasjonsgrad i arbeidslivet og svekkelse av arbeidstakernes rettigheter bidrar til å undergrave den norske tillitsbaserte modellen.

Organisasjonsdeltakelse og frivillighet er viktige arenaer for å skape tillit i samfunnet. Dette er derfor gode indikatorer på hvordan det står til med tilliten. Det er mer vanlig i Norge enn i andre land å være medlem av en organisasjon. Cirka halvparten av oss var medlem i to eller flere organisasjoner i 2017. Om lag 40 % av oss hadde jobbet frivillig for en organisasjon dette året, og de som bidro til dugnad brukte i snitt 80 timer.¹

Trepartssamarbeidet er mest kjent fra statlig nivå, men benyttes også i mange norske kommuner. Lokalt trepartssamarbeid innebærer at kommunens folkevalgte; gjerne både posisjon og opposisjon; administrative ledere og ansattes tillitsvalgte har organisert et konstruktivt samarbeid for å oppnå avtalte mål. Målene kan være knyttet til utvikling, heltidskultur, sykefravær, kommunens omdømme, endringer i budsjett og lignende. Lokalt trepartssamarbeid har gitt gode resultater i mange kommuner gjennom målbare forbedringer som bl.a. redusert sykefravær, flere heltidsstillinger og kompetanseheving.

De ansattes organisasjoner har spilt en sentral rolle i programmene. Etter hvert er alle arbeidstakerorganisasjonene blitt sterke talsrepresentanter for det lokale trepartssamarbeidet. Trepartssamarbeidet endrer ikke de formelle beslutningslinjene i kommunen, men i noen kommuner har rådmenn og administrasjon opplevd at programmene har utfordret deres autoritet. Erfaringene har likevel vært at utviklingsarbeid i kommunene blir mer handlekraftig, engasjerende og ikke minst effektivt gjennom et mer forpliktende samarbeid for å oppnå målene partene hadde satt seg i fellesskap.

Den første bruken av trepartssamarbeid på kommunalt nivå hadde man på starten av 1990-tallet i de Sp-styrte kommunene Steinkjer og Sørumsund. På den tiden Senterpartiet styrte det som nå heter Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, jobbet man aktivt for å styrke lokalt trepartssamarbeid. Den rødgrønne regjeringen satte i 2006 i gang «Kvalitetskommuneprogrammet», hvor 136 kommuner deltok. Dette ble etterfulgt av «Saman om ein betre kommune» i 2011-15, med 110 kommuner.

Lokalt trepartssamarbeid har også vist seg å lønne seg økonomisk.¹ Defacto studerte i 2015 tre kommuner med lang erfaring med trepartssamarbeid. Lunner, Songdalen og Bømlo ble sammenlignet med andre kommuner i sine Kostra-grupper på indikatorene sykefravær, bruk av AFP, heltid/deltid, personalstabilitet m.m. Konklusjonen var at disse kommunene hadde spart fra 2 % til 3,5 % av totalt driftsbudsjett i forhold til andre sammenlignbare kommuner. Jo bedre det lokale trepartssamarbeidet var, jo mer sparte de. Graden av konflikt ble også undersøkt, men ikke tallfestet. Mye tyder imidlertid på at også samarbeidsklima og arbeidsmiljøet påvirkes positivt av et konstruktivt trepartssamarbeid.

I 2017 studerte Fafo effekten av programmet *Saman om ein betre kommune* gjennom intervjuer i 16 av deltakerkommunene. De pekte på at et konstruktivt trepartssamarbeid gir en mer direkte og sterkere forbindelse mellom strategisk, politisk nivå og det operasjonelle, utøvende nivået i kommunen. Dette ga mer effektiv gjennomføring og bedre resultater i prosjektene. I tillegg har evalueringsrapporter² vist at kommunen, gjennom denne måten å organisere internt samarbeid på, utvikler sosial kapital ved at folkevalgte, administrasjonen og de tillitsvalgte får en felles virkelighetsforståelse og vurdering av kommunens utfordringer og behov. De folkevalgte ble trukket tettere inn i arbeidet i kommunene. Gjennom trepartssamarbeidet skapes en kultur for kontinuerlig forbedring innenfra, basert på medarbeidernes egne erfaringer og ideer. En tidligere rådmann i Lunner kommune har uttrykt det slik: «Ja, jeg har gitt fra meg makt som rådmann, og ja, jeg ville gjort det igjen. For jeg har fått en mer effektiv, handlingsorientert og endringsvillig organisasjon».

¹ Fagforbundets undersøkelse [“Samarbeid lønner seg, også økonomisk”. DeFacto 2015.](#)

² [Evaluering av Kvalitetskommuneprogrammet, NIBR 2010](#)

Vi snakker ofte om at menneskene er vår viktigste kapital. Vi investerer store summer i utdanning og kompetanse for innbyggerne. I Senterpartiet er vi overbevist om at vi har et uutnyttet potensial når det gjelder å styrke samarbeidet mellom oss. Da utløses det synergier, slik at summen av hver enkeltes ideer og kompetanse blir større. Vi bygger opp den sosiale kapitalen.



4. New Public Management – et forsøk på forbedring som feilet

Mange av reformene som har preget offentlig sektor siden 1990-tallet, har vært preget av prinsippene fra New Public Management (NPM). Denne styringsideologien dukket opp i den nyliberalistiske økonomiske tenkningen på 80-tallet, og ble særlig utbredt i den angloamerikanske delen av verden. Ideen var å fornye offentlig sektor etter prinsipper fra markedsøkonomien. Samtidig ønsket man å bygge ned offentlig sektor, og la private tilbydere stå for tjenestene.

Det politiske budskapet var at dette skulle gi billigere og bedre offentlige tjenester. Innbyggerne ble til kunder som shoppet tjenester fra dem med best produkt og reklame. Dermed fikk vi stykkpris, konkurranseutsetting og privatisering av offentlige oppgaver. I NPM var det viktig å skille politiske og administrative funksjoner. Foretaksmodellen for sykehusene er et eksempel på dette. Man splittet også opp administrative funksjoner i flere departementer, direktorater og etater. Mantraet var spesialisering av enheter framfor helhetstenking. Et annet eksempel er Politidirektoratet som ble opprettet i 2006 for å utføre den styringsjobben som Justisdepartementet tidligere stod for. Et annet typisk trekk, er opprettelsen av flere uavhengige etater. I Norge har vi de siste årene fått en lang rekke tilsyn med egen beslutningsmyndighet. Veksten i byråkrati og administrasjon har sammenheng med reformbølgen siden 1990-tallet. Det er flere årsaker til at utviklingen er blitt som beskrevet. Lover som gir individuelle rettigheter er blitt vanligere. Isolert sett kan slike rettigheter virke bra, men ytterste konsekvensen er at jus erstatter politisk eller faglig skjønn, og ansvaret flyttes fra forvaltning til domstolene.

Når innbyggere kan saksøke det offentlige for det mener de har krav på, må alle detaljer av saksbehandlingen dokumenteres, i tilfelle det skulle oppstå en sak. Rettighetslovgivningen er derfor sterkt byråkratidrivende, med økt fokus på rett og galt framfor gode eller dårlige tjenester.

EØS-avtalen er en annen årsak til veksten i byråkrati og administrasjon med mer detaljert regulering. Pålagt bruk av anbud og privatisering av tjenestene har ført til at mer må måles, telles og ha en prislapp. Dette har også ført til mer jus i kommunal forvaltning. Politiske myndigheter både sentralt og lokalt tyr oftere til detaljstyring, fordi det gir inntrykk av handlekraft, men dette genererer igjen behov for mer kontroll og byråkrati.

Et typisk verktøy hentet fra NPM, er mål- og resultatstyring. Alle offentlige etater i Norge styres i dag på denne måten.³ Intensjonen bak mål- og resultatstyring var å få bedre kvalitet og økt effektivitet i produksjonen av tjenester, tilnærmet industrielle samlebånd. I praksis ser vi at måling stadig øker i omfang og detalj, og tar fokus bort fra de egentlige målene. Detaljstyring stjeler tid fra kjerneoppgaver til rapportering, beslaglegger ressurser til kontroll, og gir mindre rom for lokale, faglige vurderinger.

Internasjonal forskning peker på at andre modeller nå er i ferd med å overta styringsfilosofien. 40 år etter at NPM ble introdusert i Storbritannia, konkluderer omfattende evalueringer med at resultatene har uteblitt.⁴ Det har verken gitt billigere eller bedre tjenester, snarere det motsatte. I figuren⁵ under ser dere en skjematisk framstilling av hvordan NPM og nyere, mer tillitsbaserte ledelsesfigurer skiller seg fra hverandre.

	New Public Management (kontroll)	New Public Governance (ledelse)
Teoretisk opphav	Teori om rasjonelle valg	Teori om sosial kapital Kvalitetsledelse
Styringsmekanisme	Marked og Konkurransen	Relasjoner og tillit
Styringsideal	Ekstern styring Avstand til makt	Selvstyring Kort vei til makt
Syn på Medarbeidermotivasjon	Resultatoppgåelse	Indre motivasjon Lojalitet Fellesskap Måloppnåelse
Organisasjonens og medarbeiderens interesser	Interessekonflikter Interesser	Felles eller overlappende interesser
Belønning	Økonomi	Mening Anerkjennelse

³ New Public Management – the trade-off between political governance and administrative autonomy. Christensen og Lægreid. LOS-senter notat 9911

⁴ Richardson og Dixon 2014

⁵ Modifisert versjon av figur i Agenda Perspektivnotat 2015: Tina Øllgård Bentzen

5. New Public Management i Norge

I Norge har New Public Management (NPM) ikke gått like langt som i mange andre land. Vi har hatt mindre konkurranseutsetting og privatisering av offentlige tjenester. Vi har for eksempel klart å beholde langt mer av sentrale utdannings- og helseinstitusjonene under offentlig styring enn Sverige, hvor privatiseringen av bl.a. skolene har gitt dårligere resultater og større ulikhet i tilbudet.⁶

Innføring av NPM-prinsipper i forvaltningen har allikevel fått store konsekvenser for arbeidslivet i Norge. Privatiseringen av offentlige virksomheter reduserer bruken av medbestemmelse og medvirkning som styrings- og ledelsesverktøy. Verst står det til i de privatiserte statlige virksomhetene, særlig statsaksjeselskapene og helseforetakene. Arbeidslivsbarometeret for 2017 viser en tydelig trend at norsk arbeidsliv går i mer autoritær retning.⁷ Vi beveger oss altså fra en mer tillitsbasert ledelseskultur til en mer hierarkisk og autoritær ledelseskultur.

Bruken av mål- og resultatstyring preger den norske forvaltningen. Stadig flere arbeidstakere opplever at måling, dokumentasjon, rapportering og kontroll legger beslag på mer og mer av arbeidsdagen. Det betyr at færre hender jobber i førstelinjen der de konkrete oppgavene blir løst.

Et hovedproblem med mål- og resultatstyring er ofte at vi måler tiltak og aktiviteter som gjennomføres av de ansatte, men glemmer resultatene og de overordnede målene. Det er for eksempel lettere å måle antall minutter pleie og måltider enn kvalitet på omsorg. Et annet problem er at det ofte blir for mange, detaljerte og sprikende mål. Overordnede mål blir supplert av enda flere delmål, samt med parallelle instruksjoner og regler. Dette er en måte for politikere eller administrative ledere å vise handlekraft på, når resultater uteblir eller feil skjer. Slik ender de ansatte opp med å forholde seg til en jungel av skjemaer, samt kryssende mål og tidkrevende rapportering.

Det er lett å være enig i et generelt utsagn om at norsk offentlig sektor trengte fornyelse, og at kontinuerlig innovasjon og forbedring er nødvendig i offentlig tjenesteyting. Men til tross for festtaler om å redusere byråkratiet og gjøre hverdagen enklere for folk, er det det motsatte som skjer. I Statens sentraladministrasjon jobbet det i 2015 ca. 5000 mennesker, som er en økning på 40 % siden 1990. Norge har et større statsbyråkrati enn våre naboland. Sverige hadde for eksempel 4600 departementsansatte i 2015 med en befolkning på 9,4 mill.

Videre vil det ofte være slik at det som ikke måles blir nedprioritert. Forskning på norsk offentlig sektor tyder på at mål- og resultatstyringen har medført mye kontroll, og at oppnåelse av mål ofte handler om kvantitet i stedet for kvalitet.⁸ Det er for eksempel godt dokumentert hvordan mål- og resultatstyringen i politiet har ført til at fokus flyttes til det som er enkelt å måle og har tellekanter. Dette ble også påpekt i Gjørsv-kommisjonens rapport

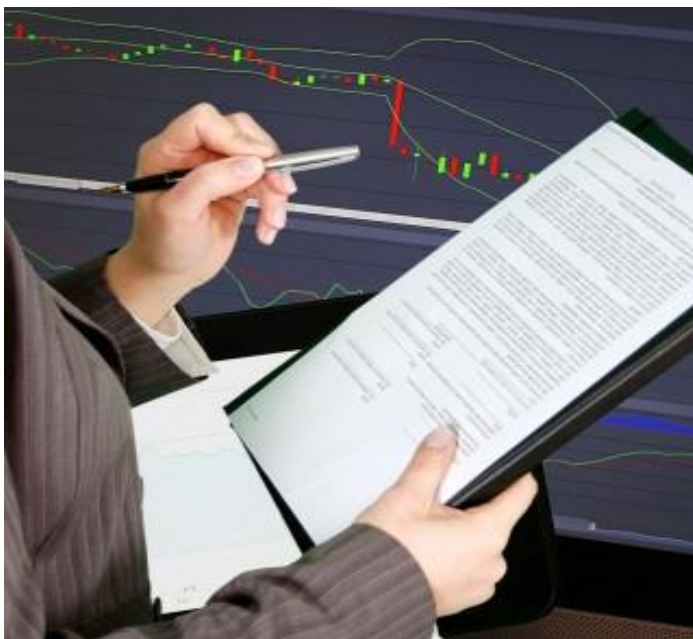
⁶ Laura Hartman m.fl. 2010

⁷ [Medbestemmelsesbarometeret 2017. Arbeidslivsforskningsinstituttet, OsloMet](#)

⁸ Askim (2012) «Målstyring i staten – feil oppskrift eller riktig oppskrift brukt feil?»

(NOU 12:14). Likevel har studier vist at målekultur og ledelse gjennom instrukser har fortsatt å øke i ettertid.

Jo mer detaljerte mål, desto mindre evne til å håndtere uforutsette hendelser og tilpasse arbeidet til situasjonen. «Stoppeklokke-styring» i hjemmehjelpen eller stadige tester og rapportering i grunnskolen er eksempler på dette. De som møter innbyggerne i jobben sin, har ofte verken myndighet eller oversikt til å gi svar på henvendelser eller løse utfordringer som oppstår underveis. Dette gjør at de ansatte ikke føler de strekker til i hverdagen, og mangler tillit fra nivået over dem i hierarkiet, som krever rapportering og dokumentasjon for å «ha ryggen fri» dersom det skulle skje feil. Fagfolk i kommunal sektor etterlyser ofte plass til det profesjonelle skjønnet. Det er tillit i praksis. Det innebærer også at ansvaret legges tydeligere på den ansatte. Med økt myndighet følger også ansvar.



Styring etter detaljerte mål genererer et kontrollbehov oppover i hierarkiet. Økningen i kontroll tas opp i Produktivitetskomisjonens rapport: «Utviklingen med mer rapportering og kontroll de senere årene, med flere rendyrkede statlige tilsynsorganer, har vært tilsiktet for å bedre kvaliteten av kontrollen.» For å bedre «kvaliteten på kontrollen» innfører vi altså nye nivåer med kontroll av kontrollen!

Ifølge Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) er Riksrevisjonen det kontrollorganet som i størst grad har bidratt til denne utviklingen. Ifølge Forvaltningsdatabasen økte antallet årsverk i Riksrevisjonen i perioden 2000-2010 med 107 årsverk, til 518.¹

Fullmaktene til Riksrevisjonen ble i 2004 utvidet til å omfatte forvaltningsrevisjon i tillegg til den tradisjonelle regnskapsrevisjonen. Det vil blant annet si at Riksrevisjonen skal kontrollere måloppnåelsen til departementene og underliggende etater. Det innebærer at Riksrevisjonen ikke lenger bare skal kontrollere Statens pengebruk, men også om reglene for måling og rapportering er gode nok, om rapporter er fylt ut i henhold til etatens interne regelverk, og om man følger egne virksomhetsplaner og risikoevalueringsskjemaer. Offentlige etater bruker i dag langt mer ressurser på å tilfredsstille Riksrevisjonen enn for ti år siden.

I 2012 hadde Klassekampen en serie oppslag om Riksrevisjonens nye rolle, der flere tidligere statsråder fortalte om det de opplevde som kontrollhysteri, og at man ikke våget å sette høye politiske mål av frykt for kritikk fra Riksrevisjonen i neste runde.¹

6. Digitalisering og forenkling

Stortinget har vedtatt at nettbaserte tjenester skal være hovedregelen i forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv. Det gjelder også kommunesektoren. Det er forskjellig hvor langt digitaliseringen har kommet, og det er forskjell på tjenesteområdene. Kommunene har generelt kommet lengst i digitaliseringen av oppvekst og utdanning, og kortest innen helse og velferd. En gjennomsnittlig kommune har mellom 180 og 200 ikt-systemer i daglig bruk. Det store omfanget av ulike ikt-løsninger og fagsystemer stiller store krav til både kompetanse og kapasitet.⁹

Digitalisering gir viktig forenkling for innbyggere og næringsliv i møtet med kommunen, og reduserer unødvendig byråkrati for de ansatte. Digitalisering av saksbehandling, rapportering og så videre, kan spare mye tid framfor manuelle løsninger. For eksempel kan det utvikles verktøy som gjør dokumentbehandling og saksbehandling enklere. Fleksible interne kommunikasjonskanaler kan redusere bruken av e-poster i saksbehandlingen, og innbyggerne kan involveres tettere i kommunens arbeid. En kan også utvikle digitale modeller for saksbehandling av enkle søknader, der det ikke må utøves skjønn. Digitalisering gir også tilgang på mer innsamlet data som i neste omgang kan bidra til at kommunenes tjenester blir mer brukertilpasset og effektive. For eksempel kan man bedre kartlegge behov for vedlikehold, planlegge arbeidsoppgaver mer treffsikkert og så videre.

Digitale plattformer som ikke kommuniserer med hverandre eller er lite brukervennlige, kan imidlertid også være store tidstyver. Det er viktig å skape en felles plattform for alle tjenestene innen kommunen, både som portal for innbyggere og til bruk for ansatte. Kommunene bør også unngå parallellsystemer med staten, ved at de for eksempel benytter seg av lokale kopier av grunndataregistrene (folkeregisteret, Enhetsregisteret og matrikkelen). Ofte må kommuner rapportere de samme data flere ganger til statlige organer, blant andre Fylkesmannen, ulike direktorater og SSB. Dette medfører unødvendig dobbeltarbeid. Det er et statlig ansvar å samordne denne rapporteringen bedre, men kommunene må sikre at rapporteringen kan gjøres digitalt, og at det blir tilrettelagt for at de digitale løsningene snakker sammen. Kommunene kan også på eget initiativ samordne deler av rapporteringskravene til sentralforvaltningen.

Digitalisering må være en del av tillitsarbeidet i kommunene. Digitale tjenester skaper et handlingsrom som kommunene trenger på sikt for å bedre tjenester, disponere de ansatte best mulig og gi dem utviklingsmuligheter. Det er avgjørende at digitale verktøy blir utviklet sammen med de ansatte og andre brukere. Hvis eksterne konsulenter og eksperter dominerer utviklingsarbeidet, har man ofte sett at systemet blir mindre nyttig og at brukervennligheten blir dårligere. Dessuten blir systemet sårbart hvis en ikke har egen kapasitet til å vedlikeholde og videreutvikle løsningene. Både valg av digitale løsninger, opplæring i dem, implementering og bruk kan skje i regi av trepartssamarbeid i kommunene. Salangen er en av mange kommuner som har tatt offensive grep, og kommunens egne fagfolk er helt sentrale i å utvikle nye applikasjoner.

⁹[Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester, 2015-2016.](#)

7. Kultur for tillit og samarbeid

God ledelse er nøkkelen til endrings- og utviklingsarbeid i virksomhetene. Ledelse setter standard for arbeidet; dens verdier og arbeidsmiljø; sammen med de ansatte. Kulturbygging skjer gjennom dialog, samarbeid og utvikling av tillitsbaserte relasjoner. Arbeidsplasser med høy sosial kapital har også et bevisst forhold til flate hierarkier med gjensidig respekt for hverandres roller og kompetanse.

Både i Sverige, Danmark og flere kommuner i Norge, inkludert Oslo, gjøres det forsøk med nye ledelsesformer basert på mer faglighet og tillit som alternativ til New Public Management (NPM). I Norden har vi et spesielt ansvar for å utvikle den nordiske modellen, basert på tillit.

I Danmark ble det blant annet laget en offentlig utredning om sosial kapital på arbeidsplassen. Denne satte dagsorden for bedre arbeidsmiljø i Danmark. Sosial kapital ble da definert som en egenskap ved virksomheten som setter den i stand til å løse sine kjerneoppgaver. Den sosiale kapitalen består av tre grunnelementer; Tillit, rettferdighet og samarbeidsevne. Disse tre egenskapene ved en arbeidsplass supplerer og støtter hverandre.

København kommune startet arbeidet med en lokal tillitsreform i 2013. Hvordan den skulle gjennomføres i praksis ble delegert til etatene, men ble i korte trekk beskrevet som å snu styringen på hodet. I stedet for at ledelsen styrer nedover skulle ledelsen legge til rette for at brukere og førstelinjen fikk mer ansvar.

Helt konkret ble etatene i København kommune gitt økt økonomisk autonomi, gjennom rammebevilgninger i stedet for detaljerte budsjetter. Budsjettkontroll ble ivaretatt gjennom strengt fokus på å overholde faste budsjetttrammer. Man åpnet også opp for at ansatte med gode ideer kunne gis mandat og myndighet til å gjennomføre gode ideer til endring – kalt «mandatkort». Dessuten la man om til en flatere organisasjon i etatene ved å fjerne flere mellomnivåer. For å få reell læring i organisasjonen, ble det innført «bonus for feil» for medarbeidere som fortalte om feil og lærte av dem. På denne måten motvirket man frykttkultur. For å gi ansatte større fleksibilitet, fjernet man arbeidstidsregistrering og endret organiseringen av arbeidet. I hjemmehjelpstjenesten innførte man såkalte «besøksblokker» i stedet for tidsregistrering av enkeltoppgaver, og innenfor disse blokkene skulle de ansatte og brukerne selv vurdere hvordan tiden burde brukes.

Moderne ledelsesforskning peker på at når man gir medarbeidere økt innflytelse og viser dem tillit gjennom delegert ansvar, forbedres også resultatene.¹ Forskningen viser at sosial kapital henger sammen med høy trivsel, lavt stressnivå, lavt sykefravær og lav personalutskifting (turnover). En virksomhet med høy grad av sosial kapital skårer høyt på nøkkelfaktorer som kvalitet, produktivitet, innovasjon og økonomisk overskudd. De skårer også høyt på kunnskapsdeling, bedre koordinering, høyere motivasjon og engasjement. Dette skaper attraktive arbeidsplasser med bedre rekruttering. I neste omgang øker det også innbyggernes og brukernes tilfredshet.

En annen del av tillitsreformen i København gikk ut på å kutte unødvendig kontroll og dokumentasjon. Hver enhet gjennomførte sin egen dokumentasjonsrevisjon for å se hva som var nyttig og nødvendig, og hva som kunne fjernes. De ansattes aktive deltakelse var nødvendig i dette arbeidet, og det krevde mye tid. Men, erfaringen var at mange av reglene ikke var pålegg ovenfra, men egenproduserte regler og rutiner som gjorde arbeidsdagen rigid. I alt fikk Københavns forvaltning forenklet over 200 planer og forskrifter i 2014.¹⁰ Redusert rapportering måtte hele tiden balanseres mot rettsikkerheten. Bortfall av regler og dokumentasjonskrav måtte tas enkeltvis.

Før man utvikler prosesser for saksbehandling, søknadsprosesser og liknende, må offentlig sektor sette seg inn i brukernes behov. Det kan redusere unødvendig tidsbruk og dokumenter på rundgang. Kvaliteten på tjenestene kan måles gjennom innbyggerundersøkelser og dialog med innbyggergrupper. Arbeidet bør organiseres slik at brukere kan følges gjennom hele tjenesteforløpet. Det kan for eksempel gjøres gjennom tverrfaglige team med delegerte oppgaver, og ved at saksbehandlere i kommunene får ansvar for hele saksgangen i stedet for oppstykkede delmål. Mer tverrfaglig jobbing har en naturlig del i en forenklet og tillitsbasert modell. Slik tverrfaglighet kan ofte gjøres vanskeligere av at staten jobber i siloer. Dette kan motarbeides gjennom digitale løsninger som tilrettelegger for mer sømløst samarbeid.

God ledelse er avgjørende for et tillitsløft. Nøkkelen er å ha noen få, tydelige mål, og å la virksomhetene og de ansatte få frihet til å finne ut hvordan de skal nå målene. Man skal gå fra detaljstyring til resultatstyring. Lederne skal gi de ansatte tillit og utviklingsmuligheter, og det må skapes rom for at det er lov å gjøre feil. Idealet om en lærende organisasjon fungerer bare hvis det å lære av sine feil blir en del av kulturen på arbeidsplassen. Målet er størst mulig grad av selvledelse hos de ansatte. De ansatte må vite hva som er målene for virksomheten. Da vet de hva de skal gjøre, og de føler ansvar og eierskap til oppgavene. Man må hele tiden balansere selvledelse med kontroll. Virksomhetene må gjennomføre egne risikoanalyser. Rekruttering av ledere i kommunen som har kjennskap til tillitsbasert ledelse er viktig. De folkevalgte må også bevisstgjøres om tillitsbasert ledelse. Kommunestyret må unngå forslag og vedtak som kan være til hinder for at administrasjonen kan utføre tillitsbasert ledelse. Ovenfra skal man definere de ønskede resultatene, ikke aktivitetene som skal utføres for å nå målene.

Senterpartiet har lang tradisjon for å løfte fram lokalt trepartssamarbeid. Evalueringer har vist at dette arbeidet har gitt svært gode resultater. Det pekes på noen suksessfaktorer ved trepartssamarbeidet: Det virker tillitskapende og bidrar til felles virkelighetsforståelse og felles mål. Sakene blir belyst bedre, og flere interesser blir ivaretatt når man skal utforme tjenestene. Når ordfører og folkevalgte sitter sammen med administrasjonen og de ansatte øker både tilliten og innsikten i utfordringene i kommunen. Man får en felles virkelighetsforståelse.

¹⁰ [Agenda perspektivnotat 2015 «Tillit og styring».](#)

I Songdalen kommune har man brukt trepartssamarbeidet bevisst for å forbedre tjenesteyting og de ansattes arbeidshverdag. Arbeidet startet i helse- og omsorgssektoren. De gikk systematisk fram ved at hovedtillitsvalgt i kommunen hadde samtaler med alle ansatte i sektoren for å kartlegge forbedringsmuligheter og ideer til endringer. Da kom det blant annet opp ideer til nye belønningssystemer som gjorde det mulig å øke bruken av heltidsstillinger betraktelig. Songdalen har også benyttet trepartssamarbeidet i møte med andre utfordringer.

Trepartsmodellen egner seg godt til å jobbe systematisk for å redusere skjemavelde og unødvendig detaljstyring. Samarbeidet kan utformes på ulike måter. I noen kommuner har man opprettet egne trepartsorganer som er styringsgruppe for alt utviklingsarbeid. I Songdalen har man valgt å forankre trepartssamarbeidet i administrasjonsutvalget i kommunen. Der sitter det tre representanter fra hver part. Politikerne er representert med ordfører, varaordfører og én fra opposisjonen. Det siste er viktig for å sikre at eierskapet til arbeidet bevares over tid. Det er viktig å understreke at trepartssamarbeidet ikke rokker ved rådmannen og politikernes beslutningsmyndighet, og at kommunen selvsagt må forholde seg til drøftingsplikt og annet avtaleverk.

Parallelt med tillitsløft har man digitalisert stadig større deler av offentlig sektor. De digitale løsningene og verktøyene har utviklet seg raskere enn infrastrukturen. Mobil- og bredbåndsdekning er en forutsetning for framtidens effektive forvaltning. Kommunene må fokusere på digitalisering både i praksis og planverk for å forenkle hverdagen til innbyggere, næringsliv og ansatte i kommunen. En skjerm eller robot kan aldri erstatte en varm hånd, men den kan avlaste folk i førstelinja fra administrative oppgaver.

Bærum kommune har en konkret handlingsplan med virkemidler for å forbedre tjenestene til innbyggerne ved bruk av digitalisering. Tidligere nevnte Senterpartistyrte Salangen kommune i Troms har sammen med Lavangen og Gratangen etablert en av Norges mest effektive ikt-plattform og skytjeneste.

Kommunenes Sentralforbund (KS) har også sin plattform for digital samhandling i kommunene, kalt «FIKS», der det er tilbud om sektoruavhengig skybaserte løsninger. Kommuner som utvikler sin kompetanse og gjør



kloke investeringer, vil vi få mer for hver krone, færre tidstyver og bedre tjenester. IKT Norge viser til at digitalisering gir reduserte utgifter og bedre arbeidsmiljø med mindre sykefravær.

8. Senterpartiets alternativ: lokale tillitsløft

Senterpartiet slår ring om den tillitsbaserte modellen i norsk arbeidsliv. Utstrakt bruk av mål- og resultatstyringsregimet i det offentlige undergraver den tillitsbaserte modellen, og medfører dårligere tjenester til næringsliv og innbyggere, dårligere utnyttelse av de ansattes kompetanse, og en mindre effektiv offentlig sektor. Senterpartiet ønsker å delegerer mer ansvar og faglig skjønn til førstelinja, samt endre regler for rapportering, styring og kontroll. Politikken skal gi mål om retning for samfunnet, mens fagfolk gir målene innhold og utøver dem.

Et tillitsløft i det offentlige krever engasjerte og modige politikere, men innebærer ikke en total forandring av måten offentlige tjenester er organisert på. Det betyr heller ikke å avvikle all mål- og resultatstyring. Tillit og samarbeidskultur bygges stein på stein gjennom måten organisasjonen er strukturert og jobber. Godt lederskap og tillitsbasert ledelse er nøkkelen. Kvaliteten på tjenestene må ivaretas gjennom gode kvalitetssikringssystemer i stedet for detaljstyring og kontroll av hvordan tjenestene utøves. Tett dialog med innbyggere, offentlig ansatte og næringsliv er en forutsetning for god utforming på løsningene. De ansatte i førstelinja bør få frihet til å utforme tjenestene i tett dialog med brukerne.

For å rulle tilbake mål- og resultatstyringsregimet i Staten, og fjerne unødvendig byråkrati, mener Senterpartiet vi blant annet må redusere antall direktorater, tilsyn og enheter. Vi ønsker å revidere og snevre inn Riksrevisjonens mandat til forvaltningsrevisjoner.

Kommunene bør samtidig bruke de mulighetene de allerede har til å erstatte mål- og resultatstyring lokalt med mer tillitsbasert ledelse. Tiltak for å redusere rapportering med mer tillit i kommunene må tilpasses den enkelte kommunes kontekst. Vi snakker om mange lokale tillitsløft.

Senterpartiet mener at nøkkelen til mer tillitsbaserte løsninger i kommunal sektor ligger i erfaringene fra det lokale trepartssamarbeidet. Vi kan ikke vedta tillit. Arbeidet må prioriteres, systematiseres og organiseres slik at samarbeid og tillitsbaserte relasjoner blir en sentral del av kulturen i kommunen.

Lokale tillitsløft må utformes lokalt, gjennom dialog mellom politikere, administrasjon og ansatte. Nøkkelen til endring ligger i hvordan man organiserer seg lokalt, og hvordan ledelse utøves. Følgende elementer vil være viktige i arbeidet:

- Bygge en tillitsbasert kultur som oppmuntrer til medvirkning gjennom å organisere formelle og uformelle møteplasser, for eksempel administrasjonsutvalg, arbeidsmiljøutvalg og trepartsutvalg
- Bygge en kultur der de ansatte føler seg trygge til å innrømme feil og blir oppmuntret til å foreslå forbedringer i rutiner og arbeidshverdagen, og på den måten bidra til å forbedre tjenestene for innbyggere, næringsliv og ansatte
- Fremme medvirkning og innsyn i kommunale prosesser
- Sikre god forankring og reell medbestemmelse for ansatte
- Styre gjennom få og tydelige politiske mål, der alle i organisasjonen kjenner til disse målene
- Lage en organisasjon med færre nivåer, der man har rådgivende og støttende ledere, og mer selvstendige medarbeidere
- Størst mulig bruk av stedlig ledelse i enkeltenheter, og færrest mulige lag i hierarkiet
- Rekruttere ledere som har faglig bakgrunn innenfor sektoren
- Styrke ledelseskompetansen til kommunens ledere, med fokus på tillitsledelse
- Gjennomgå praksis i de enkelte enheter for å fjerne overflødige regler og dokumentasjonskrav
- Sikre faglig autonomi for medarbeidere ved at konkret oppgaveløsning og metodevalg overlates til dem
- Unngå øremerking og budsjettplanlegging på aktivitetsnivå
- Benytte flerårige økonomiplaner
- Øke kompetansen på økonomistyring - på alle nivåer i kommunen
- La de ansatte rapportere inn feil og avvik gjennom åpen tilbakemelding som fremmer læring og forbedring, i stedet for ren statistikk
- Sikre gode kvalitetssikringssystemer med rom for feil og læring
- Vurdere kvaliteten på tjenester gjennom innbyggermålinger og innbyggergrupper
- Ha fokus på kontinuerlig forbedring av prosesser på alle nivå i kommunene.
- Ha dialogmøter mellom administrasjon og underliggende etater i stedet for å styre gjennom formell brevveksling (for eksempel tildelingsbrev)
- Utøve skjønn ved tildeling av offentlige midler, og åpne for flerårige ordninger
- Øke bruk av tverrfaglige team med delegerte oppgaver som følger brukere gjennom hele tjenesteforløpet
- Jobbe for en heltidskultur for stillinger. Deltid er en administrativ tidstyv.
- Videreutvikle samarbeid på tvers av sektorer og ansatte, for best samordning og utvikling av kommunen som organisasjon
- Vurdere omfang av rapportering i sammenheng med størrelsen på tilskuddet
- Redusere internfakturering og interne bestiller-mekanismer
- Samordne rapportering til staten
- Jobbe med enklere språk i kommunene
- Innføre tiltak som øker trivsel og bidrar til større arbeidsglede

Digitale løsninger som bidrag til forenkling og bedre oversikt.

- Jobbe for økt digital kompetanse i offentlig sektor, slik at systemene kan utvikles og tilpasses brukeres ønsker og behov
- Sørge for at kommunene har egen kompetanse til vedlikehold og videreutvikling
- Det er viktig å skape en felles plattform for alle tjenestene innen kommunen, både som portal for innbyggere og til bruk for ansatte.
- Sikre medvirkning fra brukere og ansatte ved utvikling av digitale løsninger, ved utvikling av digitale løsninger gjennom tjenstedesign
- Digitalisering må være en integrert del av et kommunalt tillitsløft, der ansatte og brukergrupper er sentrale i utviklingen av nye digitale verktøy, forankret i et trepartssamarbeid
- Ta i bruk flere digitale prosesser for saksbehandling, dokumentbehandling og kommunikasjon og forbedre disse i samarbeid med ansatte, innbyggere og næringsliv
- Legge til rette for digitale rapporteringsmetoder i stedet for manuelle
- Utvikle digitale modeller for saksbehandling av enkle søknader, der det ikke må utøves skjønn.
- Vektlegge arbeid med felles ikt-standarder og digitale løsninger som snakker sammen
- Ha lav terskel for tilbakemeldinger fra ansatte i kommunen, brukere av tjenester og innbyggere - gjerne over digitale plattformer
- Bruke digitale arenaer til god formidling av informasjon for økt åpenhet
- Få på plass kommuneplaner knyttet til digitalisering
- Unngå parallellsystemer med staten, for eksempel at man har lokale kopier av grunndataregistrene
- Ta initiativ til å samordne deler av rapporteringskravene til sentralforvaltningen
- Benytte innsamlet digital informasjon til å brukertilpasse og effektivisere kommunale tjenester