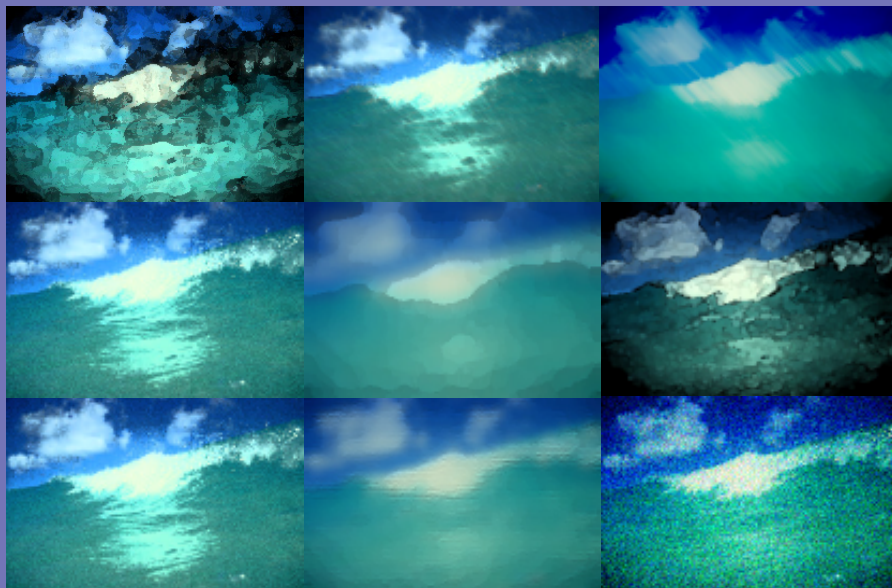


Leif E. Moland
Hanne Bogen

Konkurransenutsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner



Leif E. Moland
Hanne Bogen

Konkurransetsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner – muligheter og begrensninger

© Forskningsstiftelsen Fafo 2001

ISBN 82-7422-334-9

ISSN 0801-6143

Omslag: Agneta Kolstad

Trykk: Centraltrykkeriet AS

Innhold

Forord	5
Kapittel 1 Innledning og sammendrag	7
1.1 Et sammensatt landskap	7
1.2 Problemstillinger	8
1.3 Metode og avgrensning	9
Sammendrag	11
Kapittel 2 Holdninger til konkurranseutsetting, privatisering og offentlig sektor	27
2.1 Innledning	27
2.2 Holdninger til offentlige tjenester og velferdsstatens grunnverdier ..	29
2.3 Holdninger til rene markedsløsninger (privatisering)	31
2.4 Holdninger til konkurranseutsetting	33
2.5 Hva forklarer holdningene?	34
Kapittel 3 Arbeidsforhold, trivsel og ledelse	37
3.1 Ledelse og arbeidsgiverpolitikk	39
3.2 Arbeidsmiljø, arbeidspress og trivsel	43
3.3 Lønn, stillingsstørrelse og turnus	51
Kapittel 4 Mot en ny organisering?	55
4.1 Innledende om flat struktur og bestiller-utfører-modell	55
Hvorfor konkurranseutsetting?	57
4.2 BUM – Bestiller-utfører-modell	61
Bestiller-utfører-organisering: Grunnidé og utfordringer	61
Bestiller-utfører-organiseringen er bevisstgjørende og ryddig?	63
Bestiller-utfører-organiseringen er kvalitetsfremmende?	65
Bestiller-utfører-organiseringen bidrar til faglig dobbeltarbeid og krever mer administrasjon?	67
Bestiller-utfører-organiseringen bidrar til å tappe kommunen for kompetanse?	69

4.3 Flat struktur	74
Ideene bak flat struktur	74
Rive pyramidene?	74
Ikke så flatt likevel?	77
Når er flat struktur versus hierarki den beste løsningen?	78
Flat struktur når oppgavene er standardiserte og kommunikasjonsbehovet begrenset	79
Hierarkived hurtige endringer i produksjonen og sammensatte oppgaver	80
Motiv og effekter	81
Flat struktur gir innsparinger og bedre resursutnyttelse?	81
Flat struktur i komplekse, kommunale organisasjoner gir redusert oversikt?	83
Gir flat struktur kunde- og brukernærhet og bedre tjenestekvalitet ?	85
Kommunene forvalter helheten og har fagkompetansen..	86
Når styrken blir til svakhet	89
Litteratur	95

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for Kommunalansattes Fellesorganisasjon (KFO) som en del av prosjektet «Fra forvaltning til tjenesteproduksjon – tur/retur?». Vi har utført et forprosjekt på tre måneder med målsetting om å formulere sentrale problemstillinger mer enn å svare på dem. Leif Moland har skrevet kapittel 3 og 4 og mesteparten av innledningen, mens Hanne Bogen har skrevet kapittel 2.

Vi takker Kai Tangen, Else Marie Brodshaug og Sveinung Berger i KFO for samarbeidet underveis og kommentarer til rapportutkast. Takk også til Torgeir Nyen i Opinion og Heidi Gautun ved Fafo for nyttige innspill i sluttfasen. Ole Jørgen Klaussen var med i oppstarten, men har nå gått over til praktikernes rekker som rådmann i Gildeskål kommune.

Oslo, april 2001

Leif E. Moland

Hanne Bogen

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.1 Et sammensatt landskap

Ulike former for utskilling av offentlige tjenester er blitt mer og mer vanlig i Norge. Konkurransetsetting, privatisering, outsourcing og selskapsdanning er betegnelser på organisasjonsformer som på ulike måter innebærer at deler av kommunal virksomhet blir skilt ut og gitt særskilte rammebetingelser. Ved konkurransetsetting rendyrkes produktivitet og skilles fra myndighetsfunksjonen. I stedet for å utføre alle oppgavene selv, bestiller kommunen tjenester fra virksomheter som konkurrerer om oppdrag som underleverandører. Disse aktørene kan være privat-kommersielle, interkommunale eller kommunens egne driftsenheter.¹ Dermed vil også kommunalt utførte tjenester kunne utsettes for konkurranseeksponering og såkalt benchmarking eller sammenlikning. Kommunen finansierer fremdeles disse tjenestene. Likeledes har den ansvaret for å angi ønsket kvalitet og å kontrollere at denne kvaliteten oppnås. Vi bruker altså ikke begrepet privatisering når kommunen har et så omfattende ansvar.² Det som i den offentlige debatten noe forenklet kalles «konkurransetsetting og privatisering» av kommunale tjenester, rommer altså en rekke tiltak og organisasjonsformer.

I rapporten gjennomgår vi de siste års erfaringer med å utsette kommunale tjenester for konkurranse. De fleste eksemplene er hentet fra pleie- og omsorgssektoren, som er et av de områdene hvor debatten om konkurransetsetting går høyt, mens selve fenomenet er lite utbredt. Først gjennomgås holdninger til fenomenet i befolkningen og i kommunene. Til slutt drøftes troen på flate organisasjonsstrukturer og bestiller-utfører-modeller.

¹ I tilfellet med konkurransetsetting av pleie- og omsorgstjenester er det også aktuelt at frivillige organisasjoner deltar med anbud. Denne ideelle virksomheten har røtter tilbake til en tid lenge før våre problemstillinger var aktuelle og er ikke trukket inn i drøftingen.

² Unntak fra denne begrepsbruken finnes (Wahl 2000).

1.2 Problemstillinger

Rapporten tar for seg tre problemområder:

1. Holdningene til konkurranseutsetting og privatisering

Konkurranseutsetting er et omstridt virkemiddel i omstillingen av offentlig sektor. Flere politiske partier har tatt til orde for at konkurranseutsetting kan være en måte å både effektivisere og kvalitetsforbedre offentlige tjenester på. Vi undersøker om også befolkningen er av samme oppfatning.

2. Fører konkurranseutsetting til bedre ledelse, lønn, arbeidstempo og arbeidsmiljø?

Konkurranseutsetting kan tenkes å åpne for en ny omfordelingspolitikk, hvor de ansattes arbeidsvilkår reduseres til fordel for økte goder til bruker eller forbruker. Men det kan også tenkes at konkurranseutsetting bidrar til å fremme en arbeidsgiverpolitikk som er bedre for de ansatte. Kan hende klarer private arbeidsgivere å gjøre det mer attraktivt å jobbe i kommunesektoren? Mange ansatte vil som følge av oppgaveutsettingen måtte endre arbeidsplass. Hva skjer med ansettelsestryggheten som tradisjonelt har vært oppfattet som et gode kommunalt ansatte har hatt mer av enn privat ansatte? Med arbeidspresset? Lønnsforholdene? Kompetanseutnyttningen? Stillingsstørrelser og turnusoppsett? Og ikke minst, hvordan trives ansatte som går over til en privat arbeidsgiver?

3. Mot en ny organisering?

Den norske kommunesektoren ris for tiden av trender og diskusjoner langs dimensjonene sentralisering/desentralisering, bredde/spisskompetanse, flat/hierarkisk struktur og privat/offentlig utføring (og eierskap). Ideelt sett har norske kommuner store konkurransefortrinn fremfor private aktører. De forvalter helheten og har muligheten til å bruke arbeidskraften mer fleksibelt enn mindre virksomheter. Likevel er det en tendens til at kommunenes organisering blir mindre helhetlig. Hvorfor skjer dette? For å få svar vil vi drøfte når en tradisjonell, helhetlig organisering med kommunen som totalleverandør er en bedre eller dårligere løsning enn en mer moderne organisering som satser på mindre, spesialiserte og antatt kundenære og mer tilpasningsdyktige virksomheter. Disse virksomhetene kan fremstå som private eller kommunale underleverandører. Vi vil se nærmere på når en organisasjon bør velge flat versus hierarkisk struktur. Når og i hvilket omfang er bruk av underleverandører gunstig? Er bestiller-utfører-modeller svaret med stor S?

1.3 Metode og avgrensning

Det er produsert en rekke utredninger og forskningsrapporter som beskriver konkurranseutsettingens omfang og variasjoner, anbudsprosesser, samarbeid mellom arbeidsgivere og fagforeninger, holdninger i befolkningen og blant arbeidsgivere og ansatte, forventede effektiviseringsgevinster, arbeidsmiljø og brukertilfredshet m.m. Mye av dette er utført i Sverige og til dels i Danmark. Det siste året er det også gjennomført flere norske undersøkelser.

En flora av enkeltstudier og enkeltoppslag

I kapittel 3 har vi trukket inn stoff fra et utvalg på noen hundre oppslag i dagspresse og ulike tidsskrifter. Vi finner mange oppslag om suksess, men også ganske mange om nederlag, der private aktører har overtatt oppgaver som tidligere har vært utført av kommunene. Det er også mange oppslag om kommunale tjenester som svikter, men disse knyttes sjelden direkte til debatten om konkurranseutsetting. De kan derimot inngå som et generelt underlag til det økende kravet om fornyelse av offentlig sektor. Det er i det hele tatt mange solskinnshistorier og elendighetsbeskrivelser, og de blir ofte brukt til å forstørre et ønsket utsnitt av virkeligheten for å underbygge både mer pragmatiske og politiske poenger. Nesten alle de negative eksemplene motstanderne mot konkurranseutsetting drar frem fra private virksomheter i kommunemarkedet, kunne like gjerne vært hentet fra en norsk gjennomsnittskommune. Og likeledes vil suksesshistorier fra private virksomheter kunne likne om en ser til de best drevne kommunale enhetene.

Fortsatt så nytt: gründerånd og innkjøringsproblemer

Et annet problem når en ønsker å si noe om faktiske resultater der kommunene har satt en tjeneste ut på tilbud til en privat driftsoperatør, er at de fleste virksomhetene fortsatt befinner seg i startfasen. Virksomhetene har ikke satt seg. Vi vil lett kunne få et bilde som på den ene siden er veldig positivt, preget av forventninger om gode resultater, begynnerentusiasme og opplevelse av endringer som forbedringer. På den annen side vil bildet kunne være veldig negativt, dels preget av klager knyttet til endringer og dommedagsprofetier, og dels konkrete forhold knyttet til driftsmessige eller kontraktsmessige innkjøringsproblemer. Dette gjelder både presseoppslag og forskning og utredning basert på dybdestudier så vel som spørreundersøkelser.

Pleie- og omsorgssektoren

I gjennomgangen henter vi eksempler fra flere sektorer. Men siden den aktuelle debatten i størst grad dreier seg om utsetting av pleie- og omsorgsoppgaver, har vi valgt å fokusere mest på pleie- og omsorgssektoren. Dette er den største sektoren i kommunene, og endringer her vil kunne få betydelige konsekvenser for opplegget av hele den kommunale driften.

Et annet forhold en bør være klar over når private og kommunale utførelsenheter sammenliknes, er at de private fortsatt bare er noen få, mens de kommunale er 435 (pluss bydeler og kommunedeler) multiplisert med antall sykehjem og hjemmedistrikter. Blant de førstnevnte finner vi et utvalg svært dyktige og motiverte ledere (ofte sykepleiere med ledererfaring fra kommunale virksomheter) som har ønske om å etablere noe nytt. I kommunene er hele kompetanseskalaen representert. Sammenlikningen privat-kommunal kan derfor vise seg egentlig å være en sammenlikning av «de utvalgte» og «gjennomsnittet».

De førstnevnte vil trolig oppnå gode resultater hos enhver arbeidsgiver som gir dem handlingsrom – privat som offentlig.

Sammendrag

Kapittel 2 Holdninger til konkurranseutsetting, privatisering og offentlig sektor

Kapitlet tar for seg befolkningens holdninger til offentlig sektor, privatisering og konkurranseutsetting. En rekke tidligere og nyere holdningsundersøkelser trekkes frem. Tolket forsiktig kan disse undersøkelsene tyde på at befolkningen er blitt noe mer kritisk til offentlig sektor og noe mindre kritisk til private løsninger, inkludert konkurranseutsetting. Vi forsøker også å gi noen forklaringer på hva grunnene i så fall kan være.

Tilfreds med tjenestekvaliteten, men ikke med tjenestevolumet og effektiviteten

Den misnøyen man eventuelt har avdekket, tolkes gjerne som at det er den manglende tilgjengeligheten folk er mest misfornøyd med. De som får offentlige helse-tjenester eller kommunal barnehageplass, er stort sett fornøyd med de tjenestene de mottar; det er de som på grunn av manglende kapasitet ikke får slike tilbud eller som må vente lenge i kø, som er mest misfornøyde. Med andre ord synes det ikke nødvendigvis å være tjenestekvaliteten folk reagerer på, men at tjenestevolumet er for begrenset til å dekke folks behov. Samtidig viser undersøkelser at folk har et inntrykk av at offentlig sektor er mindre kostnadseffektiv enn privat sektor.

Brukere er mer tilfreds med tjenestene enn andre

Undersøkelser viser på den annen side at brukere oftest er mer fornøyde enn befolkningen generelt, med andre ord at offentlige tjenester vinner seg ved egne erfaringer: Får man først tilgang til tjenestene, blir vurderingen også mer positiv. Brukere innen psykiatri og rusomsorg utgjør et unntak: de er mer negative enn ikke-brukere.

Oppslutningen om velferdsstaten

Det er vanskelig å si sikkert om tjenestenes kvalitet og tilgjengelighet faktisk er blitt bedre eller verre over tid. Oppslutningen om velferdsstaten er ikke bare avhengig av den faktiske tilstanden. Oppslutningen er i vel så stor grad avhengig befolkningens oppfatning av tilstanden. Det hjelper lite å påstå at den norske velferdsstaten er svært god eller god nok, dersom store deler av befolkningen ikke har dette inntrykket. Men det hjelper selvfølgelig noe å dokumentere at tilstanden ikke er blitt

dårligere, og informere befolkningen om dette. Dersom det er befolkningens *forventninger* til offentlige tjenester som har økt, er det imidlertid ikke sikkert at økt informasjon om tilstanden bidrar til å redusere disse.

Nei til privatisering, åpenhet til konkurranseutsetting

Folk er ikke likegyldig til om det offentlige har hovedansvaret for velferdstjenestene eller om tjenestene frembringes som rene markedsløsninger. Et stort flertall mener at bare det offentlige kan sikre et likeverdig tilbud hvor alle har samme adgang til viktige tjenester. Dette er ikke nødvendigvis sammenfallende med at det offentlige leverer tjenestene, men at det offentlige står ansvarlig for dem.

Mer positive med erfaring

Befolkningen er blitt noe mer positive til private løsninger i løpet av de siste ti årene. De største holdningsendringene har skjedd i forhold til de områdene der det har foregått størst faktisk forandring. Dette kan tolkes som at opinionen tilpasser seg de faktiske forandringene. Når reformer er gjennomført og har vist seg å fungere rimelig godt, godtas de også av opinionen. Overveiende er det størst tilslutning til privat drift av tekniske tjenester (renovasjon, veivedlikehold, feiertjeneste) og infrastruktur (kollektivtransport, strøm), og minst til de rene velferdsstatlige tjenestene (helse, eldreomsorg, skole).

Økt velstand, økte kvalitetskrav og press for private supplementsløsninger

Det generelt økende økonomiske velstandsnivået har gjort at folk «blir bedre vant» på en rekke områder og forventer tilsvarende standard på de offentlige tjenestene som på private tjenester. De offentlige tjenestene er med andre ord «offer» for økte forventninger i befolkningen. Hvorvidt forventningene er for høye, er vanskelig å si, men de offentlige tjenestene *bør* møtes med høye forventninger: det er én av garantiene for at de til en hver tid er så gode som mulig.

Mangler ved det offentlige tilbudet, for eksempel i form av helse- og barnehagekøer, bidrar til en mer positiv holdning til private løsninger. En stadig større del av befolkningen er økonomisk i stand til å betale i det minste deler av velferdstjenestene selv. Disse stiller spørsmål ved hvorfor de har full anledning til for egen regning å bedrive risikoaktiviteter som røyking og snøbrettkjøring, mens de ikke har anledning til å skaffe seg økt velferd i form av kjøp av velferdstjenester som det er mangel på. Gradvis har vi også sett at kjøp av slike tjenester blir stadig vanskeligere å forby moralsk, og at spørsmålet er mer hvor grensen skal gå enn om det skal være et absolutt skille mellom offentlige og private løsninger.

Kapittel 3 Arbeidsforhold, trivsel og ledelse

I innledningen spurte vi om arbeidsgivere (fortrinnsvis de private og kommersielle) i konkurranseutsatte virksomheter tar i bruk virkemidler som influerer negativt eller positivt på de ansattes arbeidssituasjon sammenliknet med tradisjonelle kommunale arbeidsplasser. Gjennomføres endringer i arbeidsstokken som kan rokke ved ansettelsestryggheten? Endres oppgavene til den enkelte ansatte, og er dette i så fall til det gode eller negative for arbeidstakeren? Jobbes det bedre, mer eller begge deler? Hva skjer med arbeidspresset? Lønnsforholdene? Kompetanseutnytingen? Stillingsstørrelser og turnusoppsett? Og, ikke minst, hvordan trives ansatte som går over til en privat arbeidsgiver?

Erfaringene med både arbeidsmiljø og andre spørsmål varierer fra virksomhet til virksomhet, og både bransje og arbeidsgiverpolitikk er mer utslagsgivende enn eierskap. Hovedinntrykket er at de private overveiende er noe bedre i pleie- og omsorgssektoren enn i de andre sektorene.

Økt arbeidsmengde, mer variert arbeidsinnhold og mer ansvar

Arbeidsmengden har definitivt økt, skal en dømme etter uttalelser fra ansatte som har gått fra kommunalt til privat drevet virksomhet. For de fleste i pleie- og omsorgssektoren er arbeidets innhold samtidig blitt mer variert. Mange har fått mer ansvar og opplever at deres kompetanse utnyttes bedre. Ansatte i andre sektorer som for eksempel merkantil og transport, melder om mindre ansvar og mindre variert arbeid. Dette siste skyldes trolig at bestiller-utfører-modellen som sådan (uavhengig av om utfører er privat eller kommunal) bidrar til spesialisering og oppgavebegrensning.

Blandet om trivsel

Når det gjelder trivsel, er bildet sammensatt. Selv om vi finner en god del enkeltoppslag som melder om at arbeidsforholdene er blitt verre for ansatte som er «blitt privatisert», er det ikke grunnlag for å si at dette er uttrykk for en hovedtrend. Oppslagene som sier det motsatte er kanskje flere, og det som er av forskning peker heller ikke entydig i noen bestemt retning. Blant ansatte som har gått over fra kommunal til privat arbeidsgiver finner en flest positive innen norsk pleie og omsorg. Dette kan ha med ledelse og arbeidsgiverpolitikk å gjøre, men det kan også ha med organiseringen å gjøre. I pleie og omsorg fører utsetting til at mange av de ansatte får mer ansvar og mer faglig utfordrende oppgaver, mens den samme outsourcingen i mer tekniske yrker fører til avgrensning av både ansvar, frihet og oppgavebredde.

God ledelse og arbeidsgiverpolitikk i pleie og omsorg

De private, kommersielle aktørene i norsk pleie og omsorg utmerker seg spesielt positivt, og ser ut til å ha en bedre arbeidsgiverpolitikk på de fleste områdene enn

«gjennomsnittskommunen» som vel fortsatt har problemer med å anvende velkjent kunnskap om godt og attraktivt lederskap. Disse iakttagelsene er basert på sekundærlitteratur, og vi har heller ikke foretatt noen *systematisk* sammenlikning av ensartede private og kommunale virksomheter. Dersom det skal gjøres, bør en sørge for at noen av de beste kommunene som kanskje kan måle seg med de private også trekkes inn. Om en likevel drister seg til å gjøre en forenklet sammenlikning av de private virksomhetene (les: ISS, Carema, Partena og Norlandia) og gjennomsnittskommunens virksomheter, kommer de private svært godt ut på områdene:

- personalledelse (utøvende og verdsettende lederskap, engasjerte ledere som bryr seg og viser omsorg, bruk av medarbeidersamtaler)
- personalutvikling (satser på faglig utvikling av personalet, både gjennom opplærings tiltak og utviklende oppgaver og høy grad av medvirkning og ansvarliggjøring)
- kompetanseutnytting (personalet gis ansvar og interessante oppgaver)
- godt arbeidsmiljø (generelt god trivsel)
- system for egevaluering og forbedringsarbeid
- lønn og stillingsstørrelse (begge deler er likt eller noe høyere)

Ansettelsestrygghet

Omstilling og eventuell overtallighet er helt vanlige trekk ved utviklingen av mer effektive arbeidsorganisasjoner. Dette vil også i en del tilfeller måtte gjelde kommunale arbeidsplasser, selv om arbeidet i helse- og sosialsektoren er særdeles personalintensivt, ofte preget av underbemanning og med begrensede muligheter til å spare personalinnsats ved innføring av ny teknologi. Slik sett er ikke overtallighetsproblematikken et særphenomen knyttet til konkurranseutsetting.

Dersom utsetting innebærer en virksomhetsoverdragelse fra kommunen til en privat virksomhet, gir Arbeidsmiljøloven et særlig vern for å sikre at arbeidsforholdene fortsetter uavhengig av overføringen, og at arbeidstakerne opprettholder sine individuelle lønns- og arbeidsbetingelser ut tariffperioden hos den nye arbeidsgiveren. Arbeidstakere har et ekstra vern mot oppsigelser begrunnet i outsourcing dersom det gjelder en del av bedriftens ordinære drift. Men loven åpner for unntak dersom oppsigelsen er «helt nødvendig». Støttefunksjoner som faller utenfor den ordinære driften i den enkelte bedrift vil imidlertid kunne outsources, og eventuelle oppsigelser vil bli vurdert i forhold til det alminnelige saklighetsvernet i nevnte paragraf.

Arbeidsmiljøloven regulerer ikke hvorvidt arbeidstakere som har rett til overførsel av arbeidsforholdene til ny innehaver ved virksomhetsoverdragelse kan nekte slik

overføring, eller om de berørte arbeidstakere kan kreve å opprettholde ansettelsesforholdet hos tidligere arbeidsgiver.

Selv om lov- og avtaleverket gir et visst vern, er ganske mye overlatt til praksis i hvert enkelt tilfelle. Vi finner hele spekteret av løsninger, noen positive og noen negative sett fra arbeidstakerståsted. Så langt kan det se ut til at pleie- og omsorgssektoren har løst dette «best», mens enkelte ansatte i teknisk sektor er blant dem som har kommet dårligst ut.

Løfterikt, men hva kan innfris over tid?

Vi har sett at det er visse bransjeforskjeller og at harde rammebetingelser gjør det vanskelig også for de private å etterfølge en ønsket personalpolitikk og ledelsesfilosofi, og å beholde entusiasmen blant de ansatte over tid. Siden vi har begrensede erfaringer i Norge og foreliggende materiale dels er innsamlet kort tid etter en endring, og dels består av enkeltpersoners enten svært positive eller svært negative utsagn, er det vanskelig å vurdere hvordan arbeidsmiljøforholdene vil utvikle seg over noe tid.

Høy grad av trivsel, opplevelse av å bli tatt på alvor, god ressursutnyttning med mer er utvilsomt positivt, både for bedriftens økonomi og de ansattes faglige og personlige utvikling; i alle fall på kort sikt. Dersom dette skjer under stramme økonomiske kår (jf. «lean production»), er det ikke sikkert at resultatet er like positivt på noe lengre sikt. Det er grenser for hvor mye administrative og personalpolitiske virkemidler kan utrette dersom rammebetingelsene ikke er tilstrekkelige. Vi ser ikke bort fra at utbrenthetsproblematikk og turnover kan utvikle seg i negativ retning både hos de private og kommunale utøverne.

Kapittel 4 Mot en ny organisering?

Den beste modellen

Trø er en viktig drivkraft i fornyelsesarbeid. Derfor vil også troen på at flatere struktur, bestiller-utfører-modeller, konkurranseutsetting og så videre er mer gunstige enn de gamle organisasjonsløsningene, kunne ha en positiv verdi i seg selv. Men jakten på «den beste modellen» kan lett komme til å treffe litt på siden av de utfordringene norske kommuner faktisk sliter med. En kan nok finne modeller som er gunstigere enn andre for bestemte formål, men viktigere enn modellvalg er organisasjonsklarhet og utøvende ledelse. Her ligger fundamentet for virksomhetens retning og samordning av ressursene. Med klare mandater, god kommunikasjon og forutsigbarhet spiller det mindre rolle om organisasjonsmodellen heter A, B eller C. Og motsatt: som en svøpe åpner uklarhet for produktivitetstappende konflikter og usikkerhet

blant personalet, dårlig samarbeid og ineffektiv virksomhet og derav også redusert tjenestekvalitet. Da hjelper det lite om modellen en tilstreber egentlig er god. Innføring av en ny modell kan virke positivt i seg selv dersom den setter i gang refleksjon over mål, strategier og virkemidler. Dersom den derimot overtas som en kopi, kan vondt lett bli verre. Det er mange eksempler på kommuner som har etterliknet modeller fra såkalte suksesskommuner og fått merke at kopien ikke var så lett å overføre på egne forhold.

Rive pyramidene?

Organisasjoner kan være flate eller hierarkiske, og de kan være fete eller slanke i toppen (sentrum), i midten eller i bunnen (de desentraliserte virksomhetene). En flat organisasjon har færre ledernivåer og færre (definerte) ledere per ansatt enn en mer hierarkisk organisasjon. Vanlige motiver for å innføre flatere struktur, bestiller-utfører-modeller (BUM) og ulike varianter av konkurranseutsetting og -eksponering, er:

1. Innsparinger og bedre ressursutnyttelse (ved å fjerne tilsynelatende overflødige ledere og papirflyttere)
2. Økt organisasjonsklarhet og tydeligere ansvarsfordeling
3. Økt demokrati (ved desentralisering av myndighet) og økt innflytelse over eget arbeid til de ansatte (færre sjefer)
4. Økt kundeorientering (og bedre kvalitet/mer relevante tjenester fordi beslutninger tas nærmere bruker)
5. Økt trivsel, bedre arbeidsmiljø (mer selvstendighet, ansvar og oppfølging)

Dagens motto i kommune-Norge er *mindre organisasjon!* Man skal ha færre nivåer, mindre stab, færre møter, mindre dialog, mer tid til produksjon, og dermed også mindre tid til planlegging, ledelse og koordinering. Her møter mange virksomheter seg selv i døren. Samtidig som kjennetegn ved attraktive og velfungerende arbeidsplasser tilsier mer organisasjon, planlegging og ledelse, krever årsbudsjettene tiltak om det motsatte. Flat struktur er altså løsningen på trange budsjetter og økende produksjonskrav. Dette går utmerket i noen produksjonsvirksomheter, men er neppe en farbar vei der hovedtyngden av kommunesektoren befinner seg.

Flat struktur når: oppgavene er standardiserte og kommunikasjonsbehovet begrenset

Dialogen forutsetter få ansatte per leder. I en virkelig flat organisasjon blir dialogen borte fordi kontrollspennet er stort. Sjefen for en flat organisasjon kan derfor ikke snakke *med*, bare *til* sine ansatte. En flat struktur er altså godt egnet når oppgavene

er standardiserte og kommunikasjonsbehovet begrenset. Dette er med andre ord ingen god løsning for de tyngre områdene i kommunesektoren som både har komplekse arbeidsoppgaver og ansatte som mer enn noe annet yrter behov for et mer nærværende lederskap.

Hierarki når: det er hurtige endringer i produksjonen, oppgavene er sammensatte og kommunikasjonsbehovet er stort

Kreativitet og fornyelsesevne fordrer rik intern kommunikasjon. Organisasjoner i endring trenger dialog mellom nivåer og funksjoner, og disse kan ikke føres i helt flate organisasjoner. Dynamiske organisasjoner trenger et visst hierarki, ikke nødvendigvis så veldig høyt, og de trenger en del «fett». De må først og fremst være strukturerte og trenger derfor mer organisasjon, ikke mindre. Dette gjelder antakelig i større grad de deler av kommunesektoren som yter sammensatte tjenester til brukere med et stort (og bredt) tjenestebehov, enn flertallet av bedrifter i det private næringslivet, som er mer spesialiserte. Kombinasjonen komplekse oppgaver og flat struktur kan bli vanskelig. Konkurransetsetting reduserer kommunikasjonen. Den bidrar til klarhet, men ikke til dialog. Så lenge utførerenhetene dertil kun er underleverandører for svært begrensede virksomheter, vil konkurransetsetting raskt kunne virke stagnerende.

Ikke så flatt likevel? Og samtidig både en spissing og tilsøring av lederrollen

I en virkelig flat struktur er det få ledere per ansatt. Det kan diskuteres om trenden med to-nivå-ledelse er så flat som den gir seg ut for å være. Å fjerne et nivå i hierarkiet behøver ikke å føre til en flattere organisasjon, og slett ikke til en slankere. Dersom antall virksomheter er stort, og antall ansatte i hver virksomhet er mindre, vil kommunen fremstå som flattere på toppen og brattere i basis. Dersom rådmannens stab for eksempel øker som følge av at kontrollspennet blir for stort, får vi en mer toppung, men ikke nødvendigvis høyere, organisasjon.

Tilsøring av lederskapet

De selvstyrte gruppene er fortsatt avhengige av å diskutere sin utvikling med noen, så om lederen er borte, må det bli en konsulent. Den tradisjonelle befalsføringen er erstattet av dialog, veiledning og gjensidighet. Dette samsvarer med tidens ideal for relasjonen mellom leder og ansatte, og er ikke forbeholdt tilhengere av flat struktur. Dette betyr at behovet for lederskap ikke er minsket, snarere tvert imot. Innholdet i ledelsesfunksjonene er derimot endret, og i de flate organisasjonene søkes en del av dem flyttet over til konsulenter og andre stabsansatte; til folk som ikke synes på organisasjonskartet og som ikke har drifts- og personalansvar. Hvor blir det da av gevinsten ved å innføre en flat struktur?

Kvessing av lederskapet

Økt produktivitet, mer kvalitet til flere og bedre arbeidsmiljø kan oppnås gjennom bedre ledelse og logistikk, ikke ved mindre ledelse og oppsplitting. Mer organisasjon, det vil si mer kommunikasjon og utøvelse av verdsettende lederskap, vil vanligvis ha gunstig effekt dersom oppgavene som utføres krever et minimum av koordinert arbeidsinnsats.

Mindre ledelse vil i de fleste kommunale organisasjoner være som å skjære over grenen en sitter på. En liten, men viktig, del av lederskapet er å fatte beslutninger, sørge for oppfølging av disse og kvalitetskontroll. I volum er imidlertid de koordinerende og personalpedagogiske sidene langt større. Gjennomsnittskommunen har ledere som gjør for lite av begge deler. Samtidig har den ledere som bruker mye tid på saksbehandling og merkantile sekretærfunksjoner. Dette har lite med lederskap å gjøre. Kommuner som ved å frita ledere for slikt arbeid også reduserer behovet for lederstillinger, har ikke redusert mengden ledelse. De kan derimot ha oppnådd å klargjøre lederrollen.

Flat struktur i komplekse, kommunale organisasjoner gir redusert oversikt

I en stor og samtidig flat organisasjon hvor produktet består av et bredt spekter av tjenester, vil den horisontale kommunikasjonen representere en minst like stor utfordring som den vertikale. Avstanden mellom to enheter som tidligere hadde felles avdelingsleder er blitt så mye større. Dermed oppstår et vell av små, endogene virksomheter innenfor organisasjonen. Flat struktur og avgrensede virksomheter kan være rasjonelt på mikronivå, men det kan ha sine omkostninger for organisasjonen som helhet – i alle fall dersom produksjonen fordrer koordinering av faglig samarbeid på tvers av virksomhetene. I en flat organisasjon er både ansvaret for helheten og kjennskapet til de andre delene redusert. En flat struktur er derfor ikke egnet til å møte kombinasjonen av sammensatte oppgaver og samordnet innsats.

.. men bestiller-utfører-organiseringen avklarer myndighetsfunksjonen

I jakten på modellen som kan bøte på all den uklarheten som avdekkes bak ellers flotte organisasjonskart, setter mange kommuner sin lit til BUM; både som en god driftsløsning i seg selv, og som et virkemiddel som gjennom sin vektlegging av ansvar og myndighet fremmer den nødvendige organisasjonsklarheten. Skillet mellom bestiller og utfører er klargjørende. Reforhandlinger med eksterne parter tvinger dessuten kommunen til regelmessig refleksjon over egne mål og disposisjoner. Dette svekkes noe der modellen kun involverer interne aktører, eller der kommunen bruker den samme underleverandøren år etter år.

Økt demokrati og innflytelse over eget arbeid til de ansatte eller økt sentralisering?

Økt innflytelse til de ansatte og mer demokrati er også vanlige motiver i debatten om flatere struktur. Når organisasjoner blir desentralisert, vil ofte de viktigste beslutningene bli mer sentralisert. Og når antall nivåer reduseres, blir avstanden mellom topp og bunn redusert. Dette kan vel så gjerne føre til økt kontroll for toppledelsen som økt innflytelse i basis.

Desentralisering og flat struktur kan være mer toppstyrt enn en hierarkisk organisasjon, og ved desentralisering flyttes ofte arbeid nedover og makt oppover.

På den annen side melder mange ansatte i konkurranseutsatte virksomheter om at de har mer innflytelse over eget arbeid enn det som er vanlig i mer tradisjonelle, kommunale organisasjonsformer. Dette er vi tilbøyelige til å sette på kontoen for god ledelsesfilosofi og gründerånd i nyetablerte virksomheter, snarere enn å se det som en effekt forårsaket av en flatere og mer oppdelt organisasjonsstruktur.

Kundeorientering og tjenestekvalitet

Kundeorientering fremføres som et argument ikke bare for BUM og konkurranseutsetting, men også for flatere struktur og desentraliserte virksomheter. Man skal derigjennom bedre kunne møte kundens (brukerens) behov. Ja, kunden får kanskje sin vare, men brukeren med et sammensatt og livsnødvendig tjenestebehov og begrenset kunnskap om et mangfoldig tjenestemarked, vil ikke være tjent med en rendyrket flat struktur med spesialiserte utførervirksomheter. Verdier som stabil kvalitet, lav pris, leveransesikkerhet (og tilgjengelighet) og likebehandling, vil være truet. Brukere med det største tjenestebehovet, vil ofte trenge tjenester langt ut over det en avgrenset, privat eller offentlig virksomhet kan tilby. Skal behovet dekkes, fordrer et nært og hyppig samarbeid på tvers av en rekke fag- og virksomhetsgrenser. Når en dertil trekker inn samvirket mellom interne avdelinger, institusjonsmangfoldet og forholdet til annenlinjen, er det ikke lett å holde oversikten. Det stiller usedvanlig store krav til både fagkunnskap, administrasjonsevne og erfaring hos den som er ansvarlig for å styre og samordne ressursene til en helhetlig og kvalitativ tjeneste. Utfordringen blir ikke mindre dersom hver tjeneste blir egen resultatenheter, kanskje både konkurranseutsatt og satt ut til en privat aktør. Ansvar for å se over kanten av sin egen lille virksomhet blir nå lagt på den enkelte virksomhetsleder, der ute sammen med brukeren som skal ha et variert tilbud. Har utfordringen om tverrfaglig og tverretatlig kommunikasjon og samarbeid vært vanskelig å håndtere tidligere, blir den neppe lettere nå.

Bestiller-utfører-organiseringen kan være kvalitetsfremmende, men ..

Prinsipielt kan det anføres at skillet mellom bestiller og utfører vil borge for en riktige behovsvurdering. Når den bestillerenheten som gjør tjenestevedtak ikke behøver

å skjele til økonomiske spørsmål vedrørende driften, vil de faglige aspektene ved brukers behov kunne veie tyngre. Med bestiller-utfører-organiseringen innføres kvalitetskontroll som en klarere funksjon enn tidligere. Det er heller ikke empirisk grunnlag som peker i retning av at private eller kommunale underleverandører (utførere) leverer dårligere tjenestekvalitet, snarere tvert imot. *Det avgjørende spørsmålet er imidlertid om ordningen er like godt egnet der en har et mer sammensatt kvalitetsmål.*

Mer eller mindre fleksibel ressursbruk?

Fleksibilitet kan gjelde både produkttilpasningene og ressursbruken. De private aktørene og privatiseringsivrige politikere pleier å hevde at private arbeidsgivere er best på begge deler. Dette kan være riktig dersom en tar for seg en avgrenset del av den kommunale «kundemassen» (brukerne), og kun sammenlikner utøvende virksomheter på mikronivå.

Best ressursutnyttelse oppnås med en organisasjonsstruktur som gir linjeledelsen muligheter til å bruke personalet fleksibelt både hva gjelder sted, tid og oppgave. Dette forutsetter at de ansatte har tilstrekkelig kjennskap til flere av de tjenesteområdene som ligger under bestillers ansvarsområde.

Kommuner som disponerer sine ansatte over flere tjenesteområder, slipper dårlige miniturnuser med mange små stillinger. Samtidig elimineres problemene med ineffektiv og til dels gal bruk av de ansatte ved små enheter. Ved å utvide de ansattes arbeidsfelt, kan hver enkelt yte tjenester til en bredere brukergruppe, de kan gå inn i større stillinger samtidig som kommunen kan bruke dem mer effektivt. Ledelsen vil også ha flere ansatte som er tilgjengelig i ekstraordinære situasjoner.

En del av de private arbeidsgivernes løsninger representerer en forbedret ressursutnyttelse i forhold til tradisjonelle, kommunale løsninger. De har utviklet en «rett-person-på-rett-plass-kompetanse», har et friere forhold til profesjonsproblematikken og en personalpedagogikk som øker utbyttet av de ansattes arbeidsinnsats. En del kommuner er også i ferd med å komme dit. Dersom dette utnyttes i det langt større kommunale puslespillet, i samvirket mellom virksomheter med tilstøtende bidrag i den samme «tjenestekjeden», vil en kommune kunne gå et «fleksibiliserings-skritt» forbi de begrensede, private aktørene.

En litt underlig konsekvens av dette er at dersom rettferdig konkurranse skal være en overordnet politisk målsetting, må en utvide de private aktørenes virkeområde.

En kan si – ut fra en begrenset organisasjonsmessig betraktning – at om en først skal slippe til private aktører, så vil det være mest rasjonelt å la dem få et større, og ikke et mindre, virkefelt. I pleie- og omsorgstermer vil det si at samme aktør bør operere både sykehjem, hjemmesykepleie og andre hjemmebaserte tjenester og omsorgsboliger for både eldre og funksjonshemmede. Dette gir på den ene siden muligheter, på den andre siden vil de private aktørene da bli konfrontert med en

faglig kompleksitet, forvaltningsmessige irrganger og en personal- og pårørende-problematikk de hittil har vært forskånet fra.

Faglig dobbeltarbeid, mer administrasjon og mindre fleksibilitet?

Samtidig med at private og offentlige foretak i ulike variasjoner utvikler egne produktionsvirksomheter, må kommunene etablere egne bestillerenheter – «de store» som tildeler utførerkontrakter, og «de små» som fortløpende skal gjøre enkeltvedtak i henhold til lovverket. Disse skal også føre en faglig kvalitetskontroll. Dette fordrer betydelig kompetanse hos bestiller som er parallell til utførers. Jo mer komplekse tjenester og jo hyppigere endringer i brukerbehovene, jo flere møter og forhandlinger påkrevs mellom bestiller og utfører. Kontraktsendringer vil også påføre partene en del faglig-administrativt arbeid som kan bli både omstendelig og tidkrevende. En del av dette arbeidet må (eller burde) kommunene foreta uansett også der bestiller- og utførerfunksjonene er samlet. Men da har den færre forhandlinger, færre personer og instanser involvert og, ikke minst, kommunen kan foreta vedtak om endringer hurtig, trekke inn tverrfaglige hensyn, og den kan gjøre det innen én og samme organisasjon. Den forutsigbarheten som kreves i forholdet mellom bestiller og utfører reduserer den fleksibiliteten den tradisjonelle kommuneorganisasjonen besitter, enten den nå benyttes eller ikke.

BUMs påståtte bidrag til å tappe kommunen for kompetanse er begrenset

Det fremholdes av motstanderne av konkurranseutsetting at bruk av eksterne utførere tapper kommunene for kompetanse, og at dette gjør det bortimot umulig å reversere en utvikling hvor kommunene har satt bort produksjonen av sentrale oppgaver. Tanken er at bestiller etter noe tid vil miste sin utførerkompetanse fordi de har glemt hvordan oppgavene gjøres. Dette forutsetter at man setter ut hele fagområder, og så langt er det ingen kommuner som har som mål å gjøre dette, i alle fall ikke innen skole, helse og sosial. Det ser ut til at denne bekymringen er overdrevet. At mange kommuner sliter med å beholde og rekruttere kompetent arbeidskraft, er et allment fenomen som det ikke er rimelig å knytte til BUM. Eksempler på rekommunalisering og det faktum at kommunene har en betydelig netto tilvekst av oppgaver, vitner snarere om kompetansevekst enn det motsatte.

Når styrken blir til svakhet

I konkurransen om drift av tjenester som ligger under kommunalt myndighetsområde, stiller kommunene med en rekke fordeler og noen ulemper. I organisasjonsperspektiv fremstår rollen som forvalter av en kompleks helhet som det største konkurransefortrinnet, både med sikte på å gjøre den lokale kompetansen mest mulig tilgjengelig for brukerne, og med sikte på å anvende personalet hensiktsmessig.

Mulighetene til fleksible løsninger som reduserer dobbeltarbeid og dødtid («rett-person-på-rett-plass»), øker med mangfoldet. For kommunene er dette imidlertid en tveegget fordel. En del av oppgavene stiller usedvanlig store krav til intern kommunikasjon og fordeling av ansvar, myndighet og oppgaver. Det potensielle fortrinnet kan derfor i stedet føre til destruktiv uklarhet.

I et slikt lys fremstår dagens trend med flattere struktur og virksomhetsorganisering som et vitnesbyrd om at man går bort fra de mulige stordriftsfordelene og i stedet satser på klarhet og avgrensning. I den grad dette er en realitet, kan en forenkling gjennom oppsplitting kanskje likevel være den beste løsningen, fordi det er håndterbart, selv om det verken skulle gi optimal ressursbruk eller tjenestekvalitet.

Fra forvaltning til tjenesteproduksjon tur – retur?

I KFOs prosjektittel ligger det et historisk perspektiv på hvordan først velferdsstaten og senere velferdskommunen har utviklet seg. Både ansvaret og driften av en rekke funksjoner og tjenester har vekslet mellom å være plassert lokalt og sentralt, og mellom offentlige og private aktører. Etter en vekst i det statlige forvaltningsansvaret står vi nå på høyden av en 30-årig periode hvor det kommunale ansvaret har økt, noe har vært helt nye oppgaver og annet er tatt over fra staten. Kommunene har økt sitt myndighetsområde og sin faktiske rolle som tjenesteleverandør. Fra tiden før kommunene utviklet et eget pleie- og omsorgstilbud, har familien og private ideelle organisasjoner hatt en betydelig aktivitet. Denne er fortsatt stor. Det nye består i fremveksten av privatkommersielle aktører. I KFOs formulering «Fra forvaltning til tjenesteproduksjon tur – retur?» ligger det et spørsmål om kommunenes «stortidsperiode» som totalleverandør av tjenester fra «vugge til grav» er på hell.

Noen vil mene at det offentlige kun skal forvalte myndighetsfunksjoner og dele ut penger, enten direkte til definerte brukergrupper, eller til ulike underleverandører som påtar seg utføreroppgaver. Andre hevder at det offentlige må ha både myndighets- og utføreransvar dersom vi skal bevare og videreutvikle et rettferdig og demokratisk velferdssamfunn. En økende del av befolkningen befinner seg et sted imellom.

Omfanget av konkurranseutsetting er generelt økende. Det samme er troen på at dette er et velegnet grep i bestrebelsene på å fornye offentlig sektor, som er under press fra stadig mer fordringsfulle og individualistiske brukere og forbrukere. Privatisering og særlig konkurranseutsetting av offentlige tjenester har nå stått på den politiske dagsordenen i noen år. Flere politiske partier ser på konkurranseutsetting som et av de viktigste grepene for å fornye offentlig sektor. Andre oppfatter dette som en svekkelse av den norske, likhetsbaserte velferdsmodellen.

Det er fortsatt en overdrivelse å si at kommunene er i ferd med å bli kommersialisert, og at det skjer som følge av et økende innslag av private aktører.

Kommunene har allerede i flere år gjennomgått en forandring med økende oppmerksomhet på økonomistyring. Antakelsene om konkurranseutsetting kommer derfor inn som et mulig virkemiddel i en økonomi(fiserings)prosess som har pågått over lengre tid.

Økt valgfrihet til befolkningen (brukerne) er også en side ved kvalitetsspørsmålet som fremføres som et velferdspolitisk fremskritt. Drivkraften bak eksperimentering med konkurranseutsetting er forbrukeren, og en politikk som har tilfredsstillende av forbrukerkrav blant sine fremste verdier. Den enkelte forbruker vil i overveiende grad være indifferent til selve privatiseringsspørsmålet så lenge kravet om kvalitet og tilgjengelighet til lavest mulig pris følges opp. Offentlig drift sliter med legitimitet så lenge ineffektivitet avsløres og opinionens tro på de private effektivitet er stor.

Motstandere mot konkurranseutsetting hevder at kommersielle aktører vil la tjenestekvalitet og omsorg vike for inntjeningshensyn. Kommersielle aktører og deres ansatte skal være mindre forpliktet med hensyn til for eksempel omsorgsverdier enn kommunalt ansatte. Det er imidlertid ikke empirisk belegg for å hevde at de private-kommersielle aktørene i det norske pleie- og omsorgsmarkedet renonserer på kvalitetsmålene, snarere tvert imot. For det første blir de evaluert av den kommunale bestilleren på måloppnåelsen som i denne sammenheng utgjøres av kvalitetsmål. Dette kan skjerpe virksomhetens orientering mot kvalitet, og gir de private et incitament som mange kommuner ikke har. Dersom ikke kvalitetsmålene nås, tapes anseelse i markedet, og en risikerer å miste kontrakten ved neste korsvei. Dette resonnementet forutsetter at bestiller følger opp sitt ansvar og at markedet er seriøst. For det andre kan en godt tenke seg at virksomheter med søkelys på effektiv drift utvikler en klarhet omkring mål og virkemidler, og dermed også organiseringen, som også kommer brukeren til gode. Med dette sier vi ikke at private og kommersielle aktører som sådan leverer bedre tjenester enn kommunale. Vi stiller derimot spørsmål ved noe av kritikken som rettes mot dem.

Vi tviler også på at en kan finne belegg for at ansatte med private arbeidsgivere skulle være mer instrumentelle og mindre opptatt av brukeren enn ansatte med offentlige arbeidsgivere. Om en virkelig ønsker å trekke inn verdispørsmål og kvalitet, for eksempel knyttet til begrepet omsorgsrasjonalitet,³ burde en i så fall ta skrittet fullt ut og spørre om ikke den «virkelige feilen» ble gjort for mange år siden. Den ble i tilfelle gjort da kommunalt ansatte tjenesteprodusenter overtok den omsorgs- eller pliktbaserte pleien som tidligere ble utført av familiemedlemmer. For utøven- de praksis kan det derfor kanskje være et viktigere spørsmål om lønnsarbeidere i det hele tatt kan og skal utføre sitt arbeid ut fra omsorgsrasjonalitet, enn hvorvidt deres arbeidsgiver er offentlig eller privat.

³ Se for eksempel Bjerke og Eilertsen 1998 eller Wahl 2000 om private versus offentlige arbeidsgivere, og Wærnes 1991 om omsorg og lønnsarbeid.

Motstanderne fremholder også at konkurranseutsetting inngår som en del av en borgerlig offensiv for å omfordele fra offentlig til privat. Likeledes antas det at offentlige tjenester åpnes for private, multinasjonale selskaper som da kan ekspandere både geografisk og inn i offentlig sektor. Det er riktig at kommuner med borgerlig flertall leder an i eksperimenteringen med konkurranseutsetting, men det er ikke vanlig i Norge å finne representanter for et syn om at privatisering av kommunale virksomheter er et mål i seg selv. Det er også riktig at det står multinasjonale selskaper bak mange av de virksomhetene som er satt ut til private. Dette gjelder de aller fleste virksomhetene av noen størrelse innen de fleste sektorene. Innen pleie og omsorg gjelder det alle. Det er likevel ikke grunnlag for å si at disse forholdene i dag representerer noen trussel for offentlig styring og en mindre rettferdig fordeling av velferdsgoder. Foreløpig er den politiske målsettingen med effektiviseringsforsøk å få flere og bedre tjenester ut av de offentlige bevilgningene. Det er ikke formulert mål om å redusere ressursene. Vi kan kanskje få en utvikling i den retningen, men det skjer i så fall ikke som følge av en bølge som ruller over landet hvor politikerne er satt på sidelinjen. Dette har politikerne kontroll over dersom de ønsker. Utføreroppdrag behøver ikke lede til markedliberalisme, utstøting og at multinasjonale selskaper overtar. Kompetente bestillere, tidsbegrensede oppdrag og opprettholdelse av intern utførerkompetanse vil motvirke dette. Praksis viser at det er mulig både å si absolutt nei og å si ja til et begrenset omfang dersom det er ønskelig. Eksempler på rekommunalisering viser også at kommunene har god anledning til å reversere en privatiseringsprosess dersom dette skulle være ønskelig.

Ytterligere ett argument fra nei-siden er at søkelys på virksomhetsnivå skaper nærsynthet til fortregning for de mer prinsipielle og langsiktige perspektivene. Dette poenget er viktig fordi de fleste forskningsrapporter og andre publikasjoner som baserer seg på empiri, har et virksomhetsperspektiv hvor effektivitet, kvalitet og arbeidsmiljø i konkrete situasjoner står i sentrum. Det kan nok være naivt å bare ha et virksomhetsperspektiv på disse spørsmålene. Men det er kun ved å summere de mange konkrete erfaringene at de prinsipielle og langsiktige perspektivene kan forbli troverdige.

Vi har forsøkt å vise at konkurranseutsetting i avgrenset omfang kan bidra til fornyelse, men vi advarer mot å tro at en oppsplitting av kommunenes driftsansvar til en flora av private og offentlige underleverandører vil bringe tjenestene videre, annet enn som et temporært stadium. Konkurranseutsetting gir nyttige erfaringer og det kaster lys over både lave fortjenestemarginer og hvor krevende kommunenes oppgaver faktisk er. Dersom effektivitet og kvalitet skal være styrende, tviler vi på at konkurranseutsettingen vil «ta helt av». Ligger denne politikken fast, og våre organisasjonsteoretiske argumenter om at flate strukturer og slanke organisasjoner hemmer innovasjon skulle ha gjenklang, tror vi at prosjektittelens spådommer i bare begrenset grad bli oppfylt.

I denne gjennomgangen har vi vist at:

- det for tiden finnes én hovedretning i prosessen, og det er at omfanget av konkurranseutsetting er i vekst
- prosessen følger flere spor, selv om det her er noen hovedtrender
- prosessen ikke har en bestemt endeholdeplass. Det er ingen lovmessighet at det å utvide bruken av private underleverandører fører til at disse tar helt over. Prosessen er dessuten reversibel. Politikere og arbeidsgivere kan og vil komme til å endre organisasjonsmodeller. Så lenge Norge fortsetter den pragmatiske linjen, vil bruk av underleverandører kun brukes i den utstrekning det tjener de politisk definerte målene.

Trender kommer og går, og de ivrigste følger pendelen frem og tilbake. Ikke alle behøver å gjøre det. Norske kommuner befinner seg på et annet stadium i konkurranseutsettingen enn kommuner i Sverige. Kommunene befinner seg videre på et annet stadium enn private næringsbedrifter, for eksempel når det gjelder outsourcing. Enkelte løsninger kan være mer egnet for teknisk etat enn for deler av helse- og sosialsektoren. Noe passer bedre i storbykommunen enn i de minste distriktskommunene. Rendyrking av styrken ved en modell vil samtidig skape sårbarhet i forhold til andre faktorer som blir bedre ivaretatt i andre modeller.

Vi vil i tiden som kommer få et økende antall tjenester som konkurranseutsettes. Samtidig skjer det motsatte, dels ved at kommunene etablerer nye virksomheter og dels ved at kommunene rekommunaliserer oppgaver som for en periode har vært satt ut til underleverandører. Rekommunalisering behøver ikke skyldes negative erfaringer med konkurranseutsettingen. Det kan også være et resultat av læring og økt kompetanse i kommunens egen organisasjon.

Kapittel 2 Holdninger til konkurranseutsetting, privatisering og offentlig sektor

2.1 Innledning

Privatisering og særlig konkurranseutsetting av offentlige tjenester er satt på den politiske dagsordenen. Flere politiske partier ser på konkurranseutsetting som et av de viktigste grepene for å fornye offentlig sektor, og de har gjort dette til et hovedtema i forsøket på å skaffe politiske oppslutning. I dette kapitlet vil vi undersøke om disse politikernes syn er i samsvar med *befolkningens* oppfatning, eller om politikerne har valgt å profilere seg på en sak som har lite oppslutning i befolkningen. Eller har det skjedd en endring i folks syn på privatisering og konkurranseutsetting, og hva kan i så fall være forklaringen på dette?

Begrepe privativering og konkurranseutsetting brukes ofte om hverandre som om det gjelder samme saksforhold. Denne begrepsbruken mener vi dekker over det forhold at det offentlige kan ha ulike grader av ansvar for frembringelse av tjenester. Med konkurranseutsetting mener vi at driftsansvaret for offentlige tjenester utsettes for konkurranse, mens det offentlige fremdeles har ansvaret for (skattebasert) finansiering, tjenestetildeling og kvalitetsoppfølging. Dette til forskjell fra privatisering, der det offentlige frasier seg ansvaret for at tjenesten frembringes, og overlater til private aktører å frembringe tjenesten som befolkningen så selv må finansiere. Konkurranseutsetting innebærer derfor, i motsetning til privatisering, at det offentlige beholder en stor grad av ansvar for tjenestene: det er arbeidsgiveransvaret som privatiseres, ikke finansierings-, tildelings- og oppfølgingsansvaret. Det offentlige kan fremdeles sikre befolkningen lik tilgang på tjenestene uavhengig av økonomi og bosted.

I dette kapitlet er vi først og fremst opptatt av *konkurranseutsetting*, fordi dette er en mer aktuell fornyelsesstrategi enn rene markedsløsninger. Det er de færreste politiske partier som mener at det offentlige skal frasi seg alt ansvar på viktige samfunnsområder. Striden går i større grad om hvorvidt det offentlige skal utsettes for konkurranse, og om offentlig finansierte og kontrollerte tjenester også behøver å frembringes i offentlig regi med offentlig ansatte. Vi benytter foreliggende holdningsundersøkelser for å belyse befolkningens holdning til konkurranseutsetting på ulike

områder. Vi kommer også inn på holdninger til rene markedsløsninger (det vi har kalt privatisering), fordi disse kan si oss noe om graden av oppslutning om velferdsstatsidealene, at befolkningen i størst mulig grad skal ha lik tilgang til offentlige tjenester uavhengig av økonomi og bosted. Først vil vi imidlertid presentere resultatene fra noen undersøkelser om holdningene til offentlige tjenester og velferdsstatens grunnverdier, uavhengig av spørsmålet om konkurranseutsetting og privatisering.

Kapitlet vil i hovedsak ta for seg holdninger til velferdstjenester, fordi foreliggende undersøkelser oftest konsentrerer seg om disse og sjeldnere om for eksempel tekniske tjenester eller støttetjenester. Dette har nok sammenheng med at det er i spørsmålet om hvordan velferdstjenestene skal frembringes at de ideologiske uenighetene er størst.

Det er for øvrig et problem at mange undersøkelser ikke alltid skiller klart mellom begrepene privatisering og konkurranseutsetting. Dette har blant annet sammenheng med at folk, også forskere, som nevnt har lagt ulikt innhold i begrepene og dels har brukt de to begrepene om hverandre, men også at begrepsbruken selv har gjennomgått en utvikling, eller riktigere en klargjøring: fra å benytte begrepet privatisering til å beskrive alle typer forskyvning i ansvarsforholdet fra offentlig til privat sektor, til å nyansere mellom former for privatisering, hvorav konkurranseutsetting er én slik form. Når spørsmålsformuleringene gir åpning for flere tolkninger, kan det også være vanskelig å vite sikkert hva de intervjuede faktisk har ment i sine svar. Disse tolkningsproblemene må vi ha i tankene når vi analyserer tallene.

Det er ikke enkelt å undersøke folks holdninger til offentlig sektor, privatisering og konkurranseutsetting. Holdninger formes både av hvilke faktiske erfaringer folk har (til kvalitet, tilgjengelighet), hvilke holdninger andre uttrykker (bl.a. venner, media) og hvilke forventninger man har. Også personenes kunnskap om det aktuelle temaet vil spille inn. I et slikt perspektiv kan man for eksempel godt avdekke utstrakt misnøye med offentlige tjenester samtidig som tjenestekvalitet og -tilgjengelighet faktisk har økt. Uttrykte holdninger har også sammenheng med måten undersøkelser er gjennomført på, hvilke spørsmål som er stilt, og måten disse spørsmålene er stilt på. Videre kan det være vanskelig å finne sammenliknbare data over tid, siden undersøkelser altfor sjelden er utformet med tanke på sammenliknbarhet. Med disse forbehold, presenterer vi noen undersøkelser som forsøker å belyse holdninger til de ovennevnte temaene.

Kapitlet avsluttes med noen forsøksvise forklaringer på de holdningsendringer vi mener å ha avdekket.

2.2 Holdninger til offentlige tjenester og velferdsstatens grunnverdier

Tidligere undersøkelser har vist at befolkningen i hovedsak slutter opp om velferdsstatens grunnverdier i betydningen lik adgang til grunnleggende velferdstjenester som helse, omsorg og utdanning, uavhengig av økonomi og bosted (Ringen 1987, Martinussen 1988), og dessuten i stor grad er fornøyd med de tjenestene det offentlige leverer. Den misnøyen man eventuelt har avdekket, tolkes gjerne som at det er den manglende tilgjengeligheten folk er mest misfornøyd med. De som får offentlige helsetjenester eller kommunal barnehageplass, er stort sett fornøyd med de tjenestene de mottar; det er de som på grunn av manglende kapasitet ikke får slike tilbud eller som må vente lenge i kø, som er mest misfornøyde. Med andre ord synes det ikke nødvendigvis å være tjenestekvaliteten folk reagerer på, men at tjenestevolumet er for begrenset til å dekke folks behov.

Samtidig viser undersøkelser at folk har et inntrykk av at offentlig sektor er mindre kostnadseffektiv enn privat sektor (Bogen og Langeland 1989: 46 f.), at det sløses mer med ressursene her. Hele 76 prosent var i en undersøkelse i 1988 enige i en påstand om at «det sløses mer med penger og arbeidskraft i offentlig virksomhet enn i privat» og noe flere (78 prosent) var enige i påstanden «saksbehandlingen i offentlige kontorer går vesentlig langsommere enn i private virksomheter». I 1990 ble et utvalg av befolkningen spurt om sin holdning til effektiviteten i offentlig virksomhet. Nærmere 80 prosent av de spurte var enige i at det offentlige svært ofte eller ofte utfører sine oppgaver på en tungvint og lite økonomisk måte (Kalseth 1994: 45). Hele 80 prosent var i samme undersøkelse også enige i at effektiviteten i det offentlige er betydelig lavere enn i private bedrifter, og vel 40 prosent er enige i at «de som styrer, sløser bort en stor del av de pengene vi betaler i skatt» (Jenssen 1994: 90).

De undersøkelsene som her er lagt frem, skriver seg ti–tolv år tilbake i tid. De gir også til dels noe motstridende resultater. For å få et inntrykk av dagens holdninger til offentlige tjenester og om det eventuelt har skjedd en endring, vil vi vise til noen helt nye undersøkelser.

Opinion gjennomførte i 1998 en undersøkelse på vegne av LO om befolkningens holdning til offentlig sektor. Spørsmålsstillingen var «I min kommune får innbyggerne et godt offentlig tjenestetilbud igjen for det de betaler i skatter og avgifter» (Kosmo-utvalgets innstilling 1999: 18 f.). Av et representativt utvalg på 1500 personer, svarte 68 prosent at de var helt eller delvis enige i denne påstanden, mens 26 prosent var helt eller delvis uenige.

Opinion gjennomførte dessuten i 1999 en undersøkelse for Fafø som kartlegger befolkningens holdning til ulike offentlige helse- og omsorgstjenester (Bjørnskau og Stene 1999: 12). På spørsmål om hva slags inntrykk folk har av ulike offentlige

helse- og omsorgstjenester, fremkommer det store forskjeller. Vel 70 prosent mener at primærhelsetjenesten er svært eller nokså bra, vel 50 prosent at institusjonsomsorgen for eldre (sykehjem, aldershjem mm.) er svært eller nokså bra, vel 55 prosent har et godt inntrykk av de hjemmebaserte tjenestene for eldre (hjemmehjelp og hjemmesykepleie), 60 prosent har et godt inntrykk av sykehustilbudet, mens bare 10–15 prosent har et godt inntrykk av tilbudet innen henholdsvis psykiatri og rusmiddelomsorg.

I en undersøkelse Opinion utførte for Aftenposten om befolkningens tilfredshet med ulike offentlige tjenester (Aftenposten 2000), fremgår det at 17 prosent mener at det offentlige sykehustilbudet er godt, mens 41 prosent mener det er dårlig; 40 prosent hevder at det verken er godt eller dårlig. Tilsvarende mener 13 prosent at det offentlige pleie- og omsorgstilbudet er godt, mens 55 prosent mener det er dårlig; 27 prosent mener at det verken er godt eller dårlig.

De tre undersøkelsene avdekker svært ulike tendenser med hensyn til holdninger i befolkningen; to av dem viser en klart lavere tilfredshet med offentlige velferdstjenester enn undersøkelsene for ti år siden. Hva grunnen til dette kan være, fremgår ikke av undersøkelsene. De tre undersøkelsene er dessuten ulikt utformet med hensyn til blant annet spørsmålsstilling. Sammenlikningen mellom dem bør derfor ikke trekkes for langt.

Undersøkelser viser på den annen side at brukere oftest er mer fornøyde enn befolkningen generelt, med andre ord at offentlige tjenester vinner seg ved egne erfaringer: Får man først tilgang til tjenestene, blir vurderingen også mer positiv (Bjørnskau og Stene 1999: 14).¹ Unntak finnes imidlertid: brukere innen psykiatri og rusomsorg er mer negative enn ikke-brukere. Tallene tyder generelt på at offentlig sektor kan ha et problem med sitt omdømme, og at de negative erfaringene enkelte måtte ha gjort, er med på å forme befolkningens generelle syn på offentlige tjenester.

Det er alltid et problem å tolke resultatene av slike undersøkelser. Ett problem er at man sjelden kan konstatere om det har skjedd holdningsendringer over tid fra større til mindre grad av tilfredshet eller omvendt, fordi man sjelden har sammenliknbare data over tid. Et annet er, som vi har nevnt, at undersøkelsene ofte ikke er helt identiske, slik at en del tolkningsproblemer oppstår også av den grunn.

Det er også vanskelig å vurdere hvor stor grad av fornøydhet man skal vurdere som tilstrekkelig: 60 prosent, 80 prosent, 100 prosent?² For å kunne si om noe er

¹ Fremgår også av Gallups befolknings- og brukerundersøkelser (opplyst i intervju med Gallupmedarbeider).

² Enkelte kommuner har f.eks. valgt 80 prosent som en grense for hva som bør være tilfredsstillende eldreomsorg: dersom 80 prosent eller flere sier seg fornøyde i brukerundersøkelser, leverer kommunen et tilfredsstillende produkt.

bedre enn noe annet eller tilstrekkelig bra, må man ha et sammenlikningsgrunnlag, enten i form av opplysninger over tid eller ved at kommuner sammenlikner brukertilfredshet på utvalgte tjenester.

Man kan også innta det standpunkt at siden undersøkelsene ikke er entydige i sine resultater, er de lite å feste lit til, og at svarene i stor grad er avhengig av en rekke «utenforliggende» faktorer, så som spørsmålsformulering og den aktuelle situasjonen spørsmålene er stilt i.

Ut fra disse undersøkelser er det ikke mulig å si noe om tjenestenes kvalitet og tilgjengelighet faktisk er blitt bedre eller verre over tid, bare at hver av undersøkelsene avdekker holdninger av en viss styrke. Oppslutningen om velferdsstaten er imidlertid ikke direkte avhengig av den faktiske tilstanden, men i vel så stor grad av befolkningens oppfatning av tilstanden. Det hjelper lite å påstå at den norske velferdsstaten er svært god eller god nok, dersom store deler av befolkningen ikke har dette inntrykket. Men det hjelper selvfølgelig noe å dokumentere at tilstanden ikke er blitt dårligere, og å informere befolkningen om dette. Dersom det er befolkningens *forventninger* til offentlige tjenester som har økt, er det likevel ikke sikkert at økt informasjon om tilstanden bidrar til å redusere forventningene.

2.3 Holdninger til rene markedsløsninger (privatisering)

Ser vi på befolkningens holdninger til privatisering, slik vi har definert dette begrepet over, viser undersøkelser at folk i hovedsak er av den oppfatning at det ikke er likegyldig om det offentlige har hovedansvaret for velferdstjenestene eller om tjenestene frembringes som rene markedsløsninger. I en Fafo-undersøkelse fra 1989 svarer nærmere 80 prosent av de spurte (i et representativt utvalgt) at de er enige i at bare det offentlige kan sikre et likeverdig tilbud hvor alle har samme adgang til viktige tjenester – som ikke nødvendigvis er sammenfallende med at det offentlige leverer tjenestene, men at det offentlige står ansvarlig for dem gjennom (skattebasert) finansiering, kvalitetsoppfølging og tildeling (Bogen og Langeland 1989: 47). Likeledes mener 75 prosent i samme undersøkelse at det offentliges tilbud av tjenester er helt nødvendig for at folk skal kunne opprettholde et rimelig velferdsnivå.

I 1988 ble et representativt utvalg av befolkningen spurt om det er ønskelig med mer privatisering av offentlig virksomhet (Kalseth 1994: 31). Privatisering er som nevnt en mer vidtgående endring enn konkurranseutsetting. Sekstire prosent svarte bekreftende på dette («Synes du at private virksomheter burde overta enkelte av de oppgavene som nå er offentlige?»), 27 prosent sa nei, mens ti prosent var usikre. I denne undersøkelsen var det særlig statlig industri som ble oppgitt som aktuell for

privatisering, men også sykehus og kommunale tjenester ble nevnt. Disse tallene viser altså noen andre resultater enn Fafo-undersøkelsen fra samme tidsrom.

I Fafos undersøkelse fra 1989, med tall fra 1988, ble et utvalg spurt om sin holdning til privatisering på utvalgte samfunnsområder (Bogen og Langeland 1989: 125). Undersøkelsen viste at svært mange har en positiv holdning til private løsninger innen barnepass (77 prosent) og renovasjon (59 prosent), mens færrest var positive til privatisering av skole/utdanning (30 prosent), helse (40 prosent), post og telefon (33 prosent), eldreomsorg (36 prosent) og brannvesen (19 prosent). Undersøkelsen viste med andre ord at folk var mest positive til privatisering på de områder der det allerede var et stort innslag av private løsninger (for eksempel barnepass og renovasjon), og mindre positive på de områder der private løsninger hadde et mindre omfang.

Vel ti år senere gjentok Handelshøyskolen BI samme spørsmålsstilling som i Fafo-undersøkelsen fra 1989 (Bay m.fl. 1999: 67). Her fant man at befolkningen var blitt *noe mer* positive til private løsninger i løpet av tiårsperioden på de fleste områdene det ble spurt om. Størst endring var det for post og telefon, der 20 prosent flere enn i 1989 var positive til en privatisering; for helse og eldreomsorg vel ti prosent. De største holdningsendringene har altså skjedd i forhold til de områdene der det har skjedd størst faktiske forandringer. Av forfatterne tolkes dette som at opinionen tilpasser seg de faktiske forandringene. Når reformer er gjennomført og har vist seg å fungere rimelig godt, godtas de også av opinionen. Disse og andre undersøkelser (Sundvoll 1997, Sjak og Bøyum 1996) viser videre at det vanligvis er størst tilslutning til privat drift av tekniske tjenester (renovasjon, veivedlikehold, feiertjenesten) og infrastruktur (kollektivtransport, strøm), og minst til de rene velferdsstatlige tjenestene (helse, eldreomsorg, skole). Et unntak her er barnepass, som mange godtar at drives i privat regi; dette har trolig sammenheng med at Norge lenge og i økende grad har hatt et stort innslag av privatdrevet barnepass (særlig barnehager, men også dagmammaer).

En Fafo-undersøkelse fra 1999 (Bjørnskau og Stene 1999) avdekket at 44 prosent mener at det er riktig å tilrettelegge for et større rent privat tilbud av helsetjenester (dvs. ikke på oppdrag fra det offentlige), mens 40 prosent mener at dette private tilbudet er av passende omfang slik som det er i dag. Bare åtte prosent mener at det private tilbudet bør gjøres mindre (Bjørnskau og Stene 1999: 23). Mange (58 prosent) mener også at det offentlige i større grad bør betale for behandlingen ved de private helsetilbudene, mens 24 prosent mener at betalingen bør være av samme omfang som i dag; tolv prosent mener at økt offentlig betaling for private tjenester bør avhenge av hvilken behandling det dreier seg om. Disse funnene tyder på at befolkningen i dag er noe mer åpne for rene, private markedsløsninger enn Fafo-undersøkelsen fra 1989 viste, mange er også opptatte av uheldige fordelingsmessige sider ved de private tilbudene og mener at det offentlige bør finansiere bruken

av disse. Av denne undersøkelsen fremgår det dessuten at kø eller ventetid oppgis som den viktigste grunnen til bruk av helt private helsetjenester der folk må betale selv (altså rene markedsløsninger).

Nærmere 80 prosent av de spurte tror at et økt innslag av private helsetilbud i stor eller noen grad vil kunne fjerne helsekøene. Den åpne holdningen til rene private helsetilbud – med eller uten offentlige finansiering – synes altså i hovedsak å være motivert av køene til de offentlige helsetilbudene.

Flere av undersøkelsene over har alle det problemet at begrepet «privatisering» er noe uklart definert. Det er ikke alltid like klart om det dreier seg om rene markedsløsninger der brukerne selv må kjøpe tjenestene på et marked, eller ordninger med stor grad av offentlig styring, men med et innslag av marked. Undersøkelsene over bør derfor tolkes med noe forsiktighet.

2.4 Holdninger til konkurranseutsetting

Mens vi i forrige avsnitt så på holdninger til privatisering og private løsninger, vil vi i dette avsnittet gå nærmere inn på den mest aktuelle formen for «privatisering», nemlig konkurranseutsetting.

Av den tidligere refererte Opinion-undersøkelsen fra 2000 (Aftenposten 2000), fremgår det at hele 82 prosent av de spurte mente at det er behov for endringer eller reformer i offentlig sektor. Nyere undersøkelser tyder også på at befolkningen i dag er åpen for nye måter å frembringe offentlige tjenester på, selv om det offentlige har et hovedansvar. I en undersøkelse MMI utførte for Næringslivets Hovedorganisasjon svarte hele 58 prosent at det bør åpnes for konkurranse fra private bedrifter for å løse oppgavene innen pleie- og omsorgssektoren (Kommunal Rapport 2000). Mest positive til slike løsninger er unge mennesker i alderen 25–39 år. Tilhengere av Høyre og FrP er mest positive til slike løsninger, men også blant Arbeiderpartiets velgere er oppslutningen stor (46 prosent). På spørsmål om hvorfor det bør åpnes for mer konkurranse, svarer 26 prosent at det vil gi et større tilbud (et større tjenestevolum), mens 23 prosent mener at tjenestene vil bli bedre (økt kvalitet).

I Opinion-undersøkelsen fra 2000 fremgår det at 58 prosent av de spurte stort sett er positive til at private driver alders- og sykehjem på oppdrag av kommunen, mens 34 prosent er negative; 47 prosent er positive til at private driver sykehus på oppdrag av kommunen, mens like mange er negative. Av samme undersøkelse fremgår det at 35 prosent mener at man (folk selv) i større grad bør kunne kjøpe helse- og omsorgstjenester fra private, mens flertallet (59 prosent) mener at slike tjenester i hovedsak bør tilbys av det offentlige (som ikke nødvendigvis utelukker at andre enn det offentlige faktisk utfører tjenestene). Det er altså mindre oppslutning om

rene markedsløsninger innenfor helse- og omsorgstjenester enn at private virksomheter tilbyr slike tjenester på oppdrag av det offentlige.

I den nevnte Fafo-undersøkelsen fra 1999 fremgår det at 32 prosent av de spurte tror at kvaliteten på tjenestene ville bli bedre dersom private firmaer utførte pleie- og omsorgsoppgaver på vegne av kommunen, mens bare 14 prosent tror at den vil bli dårligere; de fleste (43 prosent) mente at kvaliteten ville forbli uendret (Bjørnskau og Stene 1999: 28).

2.5 Hva forklarer holdningene?

Vi har presentert en rekke undersøkelser som på ulike måter forsøker å kartlegge holdninger til offentlig sektor, privatisering og konkurranseutsetting. Med forbehold om problemene med å gjennomføre slike undersøkelser på den ene siden og sammenlikne dem på den andre, mener vi at vi her har gitt et bilde av befolkningens holdning til offentlige tjenester og ulike private løsninger.

Resultatene fra undersøkelsene, som strekker seg over en tiårs periode, kan tyde på at befolkningen er blitt mer kritisk til det offentlige tjenestetilbudet, dels fordi mange mener at kvaliteten er for dårlig, dels fordi tilgjengeligheten er for liten, og dette egentlig uavhengig av hva den faktiske situasjonen er (om kvaliteten eller tilgjengeligheten er blitt dårligere). Videre tyder undersøkelsene på at befolkningen er relativt åpen for private tilbud innen en rekke velferdstjenester, hovedsakelig når det offentlige fremdeles har et hovedansvar for disse tjenestene. Dette behøver ikke tolkes som at folk aktivt ønsker private løsninger, men mer i retning av at slike kan være aktuelle dersom de offentlige ikke strekker til. Hva kan så disse endringene skyldes?

Hvorfor blir folk mer kritiske til det offentlige tjenestetilbudet? Flere grunner kan tenkes. Dels kan det tenkes at folk faktisk har erfart forverring, at det altså ikke bare er snakk om endrede holdninger. Dette er vanskelig å måle, og gode undersøkelser som dokumenterer faktiske endringer av tjenestekvalitet finnes i begrenset grad. Dessuten er det uklart om folk faktisk husker hva situasjonen var for ti år siden og om de har et godt sammenlikningsgrunnlag med hensyn til kvalitetsutviklingen. Videre har situasjonen i Norge vært den, til forskjell fra i for eksempel Sverige, at offentlig sektor har vært under konstant utbygging de siste tiårene. Lite skulle derfor tyde på at befolkningen har erfart noen klar forverring i tjenestetilgjengelighet og -kvalitet (selv om kanskje utbyggingstakten ikke har resultert i tilsvarende bedring i tilgjengelighet og kvalitet). Det er mer trolig at en holdningsendring har skjedd *uten* klar referanse til den faktiske situasjonen.

En mulig forklaring på en eventuell holdningsendring er økt kunnskapsnivå i befolkningen. Stadig flere har videregående skolegang, og svært mange har også høyere utdanning. Denne økte utdanningstilbøyeligheten og det økte kunnskapsnivået medfører trolig at folk blir mer bevisst sine rettigheter som borgere, de ser med et mer kritisk blikk på de tjenester de blir tilbudt og vurderer om tilbudet står i forhold til kostnadene. De har også økt kunnskap om hvilke tilbud som *kunne* finnes, gitt en bedre organisering av de offentlige ressursene (St.meld. nr 30, 2000–2001).

Videre har det generelt økende økonomiske velstandsnivået, som blant annet er et resultat av økte lønninger, gjort at folk «blir bedre vant» på en rekke områder og forventer tilsvarende standard på de offentlige tjenestene som på private tjenester. De offentlige tjenester er med andre ord «offer» for økte forventninger i befolkningen. Hvorvidt forventningene er for høye, er vanskelig å si, men de offentlige tjenestene *bør* møtes med høye forventninger: det er én av garantiene for at de til enhver tid er så gode som mulig. Kanskje er ikke problemet for høye forventninger i dag, men at forventninger og kunnskapsnivå om de offentlige tjenestene var for lavt tidligere.

Hvorfor blir så befolkningen tilsynelatende mer positive til ulike former for private løsninger? Vi har vært inne på at noe av forklaringen kan skyldes at befolkningen tilpasser seg eksisterende ordninger og endringer av disse ordningene over tid. Når privat løsninger er fraværende eller bare i liten grad finnes, vil mange ha vanskelig for å tenke seg hvordan situasjonen ville være under et annet «regime». Dette desto mer siden den rådende ideologi lenge har vært at offentlige løsninger er best, at offentlig frembrakte tjenester er en forutsetning for gode og likeverdige tilbud til befolkningen. Når endringer i ordningene skjer, med et større innslag av private løsninger, tilpasser befolkningen seg gradvis disse endringene. Det blir mulig å tenke seg at private løsninger er ett svar på de utfordringene man ser. Det som virket skremmende tidligere, virker ikke så skremmende lenger.

Også de tidligere nevnte forklaringsfaktorene, økt kunnskapsnivå og økt økonomisk velstand, kan tenkes som forklaringer på en mer positiv holdning til private løsninger. Folk ser at det er mangler ved det offentlige tilbudet, for eksempel i form av helse- og barnehagekøer. Samtidig er stadig større deler av befolkningen i en økonomisk situasjon som gjør dem i stand til å betale i det minste deler av velferdstjenestene selv, og kan ikke skjønne hvorfor de har full anledning til for egen regning å bedrive risikoaktiviteter som røyking og snøbrettkjøring, men ikke har anledning til å skaffe seg økt velferd i form av kjøp av velferdstjenester som det er mangel på. Gradvis har vi da også sett at kjøp av slike tjenester blir stadig vanskeligere å forby moralsk, og at spørsmålet mer er hvor grensen skal gå enn om det skal være et absolutt skille mellom offentlige og private løsninger.

På samme måte kan økt kunnskapsnivå forklare hvorfor flere har en mer positiv holdning til konkurranseutsetting; folk følger med i den offentlige debatten, og

der blir det påstått fra flere hold (for eksempel politikere, media) at konkurranseutsetting kan bidra til både en effektivisering og en kvalitetsheving av de offentlige tjenestene, slik at flere kan få tjenester og til et høyere kvalitetsnivå. Om dette faktisk vil vise seg å være tilfellet, er en annen sak og kan blant annet bekreftes eller avkreftes ved praktiske forsøk med konkurranseutsetting, men ikke utelukkende ved ideologiske debatter.

Medienes rolle som dagsordensetter og forstørrer av enkeltsaker som dukker opp, skal heller ikke undervurderes i formingen av befolkningens holdninger. Hvorvidt mediene tross «støyen» de skaper, likevel gjenspeiler reelle utviklingstrekk, vil vi ikke påta oss å besvare her, bare påpeke at deres rolle har økt betraktelig i løpet av få tiår.

Holdningsendringene har selvfølgelig også sammenheng med den generelle politiske situasjonen, der borgerlige og høyreorienterte partier har en sterkere ideologisk dominans enn for 20 år siden. Disse politiske endringene kan igjen ha sammenheng med blant annet utdanningsnivå og økt velstand. Vi vil ikke her forsøke å gi den fulle forklaringen på hvorfor det tilsynelatende har skjedd en «høyredreining» i opinionen, men konstatere at tidligere tiders svar på samfunnsutfordringene ikke oppfattes som like adekvate i dag. Hva som er «sanne» svar, vil ikke vi besvare her; det er også et spørsmål om øynene som ser.

Til slutt vil vi peke på den økonomiske situasjonen landet for tiden er inne i, der det vel knapt har unngått noens oppmerksomhet at landet «flommer over av olje», men i mindre grad oljepenger. Bevisstheten i befolkningen om hva som *kunne* vært gjort med offentlige midler – dersom finansministeren ville – målt opp mot det som faktisk blir gjort (som ikke er så lite), kan ha ført til en følelse av relativ deprivasjon, en misnøye forårsaket av troen på at vi kunne vært så mye mer tilfredse dersom mer penger ble brukt på ulike samfunnsoppgaver.

Det er for øvrig interessant å merke seg at ideologiske hegemonier har en tendens til å gå i sykluser (Hirschman 1982). For dem som ikke liker dagens holdningstendenser, kan det altså være håp om at folk «griper til fornuften» en gang i fremtiden. Men om pendelen i så fall kommer tilbake til det tidligere og kjente utgangspunktet, gjenstår å se.

Kapittel 3 Arbeidsforhold, trivsel og ledelse

I dette kapitlet gjennomgår vi forskningslitteratur og presseoppslag som beskriver arbeidsforholdene i konkurranseutsatte virksomheter i nordiske kommuner der deler av tjenestene er konkurranseutsatt. Vårt spørsmål er om tradisjonelle enheter i den kommunale linjeorganisasjonen, andre kommunale virksomheter og private foretak innen kommunal sektor tilbyr og utvikler bedre arbeidsforhold og arbeidsmiljø i konkurranseutsettingens kjølvann? Eller er det omvendt?

Særlig fagbevegelsen, men også kommunale arbeidsgivere og statlige myndigheter, er opptatt av de ansattes kår i forbindelse med omstillingsarbeidet, enten endringene innebærer interne omlegginger, utskilling av egne kommunale eller multikommunale foretak eller utsetting av tjenester til private leverandører. Kommunene kan velge å gjøre så få endringer som mulig, effektivisere uten å benytte ekstern konkurranseutsetting eller sette driften av hele virksomheter ut til private aktører. Både blant tilhengere, motstandere¹ og de avventende finner vi mer eller mindre godt begrunnede antakelser om private versus kommunale arbeidsgiveres motiver og dyktighet, og om mulige og faktiske endringer i arbeidsmiljø, trygghet og trivsel for de ansatte.

Et hovedmotiv for å konkurranseutsette tjenester som til nå har vært utført av kommunene ligger først og fremst i et håp om å kunne yte flere eller bedre tjenester til befolkningen per investerte krone.² Dette kan gjøres ved mer hensiktsmessig samarbeid og oppgavefordeling mellom ulike virksomheter både innen kommunen og mellom kommunen og andre aktører. Dette kan være private virksomheter, andre kommuner, fylkeskommunen og staten. Endringer i disse relasjonene kan ha konsekvenser for dagens kommunalt ansatte. I dette kapitlet holder vi oss til betydningen av endringer innad i kommunen, der private eller kommunale enheter eventuelt overlates definerte oppgaver som underleverandører eller utførere av oppgaver som

¹ Alle former for konkurranseutsetting oppfattes som negative blant flertallet av norske fagforbund som organiserer kommunalt ansatte. KFO utgjør i så måte et mer nøytralt mindretall. Konkurranseutsetting kunne komme i strid med et politisk verdigrunnlag som deler av fagbevegelsen står for. Dette er klart formulert av «Aksjon for velferdsstaten», hvor ca 25 fagforbund, 5 brukerorganisasjoner og 10 kommuner er medlemmer. Detaljer om aksjonens mål og medlemmer finnes på deres hjemmeside <http://www.nkf.no/nkf/omstilling/aksjoner/velferds.htm>

² Andre motiv, blant annet politiske, er omtalt i kapittel 4. Se også Bogen og Nyen 1998, NOU 2000:19 og Wahl 2000b.

kommunen har ansvaret for. Vi ser altså på de effektiviseringstiltakene den enkelte driftsenheten kan utføre, og hvilke positive og negative konsekvenser dette har for arbeidsmiljøet. Disse vil kunne være å

- endre kompetansesammensetningen slik at den blir mer relevant for utføring av de aktuelle oppgavene. Dette innebærer en *endring i arbeidsstokken*. Noen må ut og andre kommer inn. Dersom en reduksjon av lønnsutgifter inngår, sørger en for at de nye kan lønnes lavere, for eksempel ved at de har lavere formalkompetanse.
- beholde kompetansesammensetningen, men *endre oppgavene* til den enkelte ansatte. Dette kan innebære både en økning og en reduksjon av den enkelte ansattes oppgavebredde og dybde. Både endringer av oppgaver og av arbeidsstokkens sammensetning vil kunne bidra til at virksomheten i større grad har «rett person på rett plass».
- motivere de ansatte til å *jobbe bedre* og dermed også mer. Dette handler mye om arbeidsgivers pedagogiske evner og satsning på fagutvikling og andre prestasjonsfremmende incentiver.
- presse de ansatte til å *jobbe fortere* og på den måten mer.
- *redusere lønn*, andre økonomiske goder eller andre rettigheter som har vært opparbeidet i kommunen.

Disse og andre mulige virkemidler som influerer på de ansattes arbeidssituasjon, brukes med negativt og positivt fortegn i argumentasjonen for og imot konkurranseutsetting. Vi ser at konkurranseutsetting kan tenkes å åpne for en ny omfordelingspolitikk hvor de ansattes arbeidsvilkår reduseres til fordel for økte goder til bruker.³ Men det kan også tenkes at det bidrar til å fremme en arbeidsgiverpolitikk som er bedre for de ansatte. Da blir det et sentralt spørsmål om i hvilken grad og hvor disse virkemidlene virkelig blir brukt. Hva skjer i så fall med ansettelsestryggheten som tradisjonelt har vært oppfattet som et gode kommunalt ansatte har hatt mer av enn privat ansatte? Med arbeidspresset? Lønnsforholdene? Kompetanseutnytingen? Stillingsstørrelser og turnusoppsett? Og ikke minst, hvordan trives de ansatte som går over til en privat arbeidsgiver?

³ «12 påstander og mange flere svar om privatisering» er en omfattende gjennomgang av truslene ved konkurranseutsetting slik de oppfattes av Norsk kommuneforbund, som er en markert og ideologisk motstander av konkurranseutsetting. Artikkelen er lagt ut på NKFs webside.

3.1 Ledelse og arbeidsgiverpolitikk

Ledelse står sentralt både i managementlitteraturen generelt og i flere forskningsrapporter om arbeidsmiljø, trivsel, effektivitet og rekruttering og bibehold av personell i kommunesektoren. Fra både Danmark, Sverige og Norge trekkes dette i økende grad frem som den kanskje viktigste suksessfaktoren. (Ledelsens plass i organiseringen gjennomgås i kapittel 4.)

En svensk undersøkelse

En undersøkelse gjort på oppdrag fra Svensk Kommunalarbetarförbund i 1998 intervjuet arbeidstakere som tidligere var kommuneansatte, men som nå jobbet for en privat arbeidsgiver i samme sektor. Når de blir bedt om å sammenlikne ulike forhold ved nåværende og tidligere arbeidsplass, er de mer fornøyd med sin private arbeidsgiver enn med sin tidligere, kommunale arbeidsgiver. De private omsorgsforetakene var overveiende bedre når det gjelder:

- ansattes anledning til å tenke nytt og komme med nye ideer
- effektiv utnyttelse av ressurser
- å gi de ansatte ansvar og delaktighet i utformingen av arbeidet
- de ansattes mulighet til å påvirke og til å ta egne initiativ
- kortere beslutningsveier
- mindre administrasjon
- ledernes mulighet til å belønne de ansatte

Denne undersøkelsen ble fulgt opp to år senere med «Vardagens hjältar» (Burson-Marsteller og Lidbeck 2000). Den nye undersøkelsen er basert på 500 telefonintervjuer, med 250 offentlig ansatte og 250 privat ansatte. Deretter er det gjennomført dybdeintervjuer med et mindre utvalg. Her finner en at andre forhold er viktigere for personalets trivsel enn om virksomheten eies av private eller av kommunen. Det svenske kommunalarbeiderforbundet (som de senere åra har gått bort fra en politisk fundert motstand og over til en mer pragmatisk holdning til spørsmålet om konkurranseutsetting) presenterte rapporten med oppslaget «Ledarskap viktigare än ågandet» (Kommunal 04.04.2000). Blant ansatte som jobber i en privat omsorgs- virksomhet og som tidligere har jobbet i kommunen, trives flertallet best hos sin nåværende, private arbeidsgiver. De privatansatte oppgir å ha høyere lønn, større muligheter til å teste ut nye ideer, kortere vei til der beslutningene tas og, ikke minst:

de har ledere som lytter og som bryr seg om sine medarbeidere. Undersøkelsen sier med andre ord at private virksomheter overveiende er bedre arbeidsgivere enn kommunale.

Det slås fast at pleie- og omsorgssektoren er preget av uklarhet og derfor åpen for ressursødende konflikter. Behovet for klargjørende avgrensninger og utøvende lederskap er stort. Dette har de private virksomhetene fulgt godt opp. Rapporten er samtidig klar i sin advarsel mot å la kvalitetskontrollen vike for en markedsstyrt konkurranse basert på effektivitet. Rapporten inneholder 43 teser som forfatterne kaller iakttakelser. Under har vi stilt opp en lett omarbeidet versjon av noen av disse:

Eldreomsorgen har vage konturer

- Eldreomsorgen er vanskelig å definere og preges av mye uklarhet.
- Konkurransesituasjonen har bidratt til økt klarhet på visse områder. Men konkurransesituasjonen kan også redusere virksomhetens forutsigbarhet og forsterke usikkerheten hos både ledere, ansatte og brukere. Dermed kan en også komme til å redusere den stabiliteten som må ligge til grunn for videre utviklingsarbeid.
- Uklart innhold i eldreomsorgen avspeiles i et lite samstemt syn på utdanningsbehovene. Både arbeidsgivere, faglige ledere og ansatte har uklare mål for kompetanseutviklingen.
- Uklarheten bidrar til usikkerhet både hos personale og pårørende om rollefordeling, rettigheter og plikter, som igjen skaper grobunn for uro og misforståelser.
- Mange savner en felles forståelse av eldreomsorgen.
- Lederskapet er ekstra viktig i en uklart definert virksomhet.

De private arbeidsgiverne har definitivt gitt personalet et kvalitetsløft

- Alle fremholder lederskapets betydning, men kommunene gjør lite med det. De private satser mer og annerledes på lederskapet. Her er lederne også mer oppfinnsomme i disponeringen av personalet.
- Kommunene har problemer med å skifte ut dårlige ledere.
- De ansatte trives både i private og offentlige virksomheter på tross av knapt med tid og andre ressurser, men privatansatte gir både ledelsen, arbeidsforholdene og omsorgen bedre karakterer enn sine kommunalt ansatte ledere.

Stort behov for kvalitetskontroll

- Avideologiseringen av eldreomsorgen har gitt bedre omsorg og høyere arbeidstrivsel, men konkurranseutsetting og effektiviseringspress er en trussel for de svakeste gruppene. Markedslogikken er derfor ikke egnet for omsorgssektoren, ifølge denne undersøkelsen. (Følges opp i slutten av kapittel fire.)

Vi skal vise flere sider ved trivselsskapende ledelse hos private og kommunale arbeidsgivere litt lenger ut i kapitlet. Her vil vi bare si at hovedkonklusjonene i de to svenske undersøkelsene bekrefter det vi selv har beskrevet i rapportene «Suksess og nederlag i kommunesektoren» og «Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte, strategier for å rekruttere og beholde personell»: Ledere som bryr seg og som er klare på mål og virkemidler (og som har tilstrekkelige fullmakter) er en virksomhets fremste fortrinn i arbeidet for å skape attraktive arbeidsplasser og: Kanskje er dette viktigere enn modellvalg?

Som vi vil se, legger også de private aktørene i norsk eldreomsorg stor vekt på ledelsesfunksjonene. Ansatte hos private arbeidsgivere innen pleie og omsorg forteller om dyktige ledere og ledere som investerer i dem, tar dem med på råd og gir dem ansvar. Dette er blant de faktorene som kan bidra til å øke den enkeltes arbeidsevne, noe som ytterligere kan forsterkes fordi arbeidsfelleskapet styrkes. De bedriftene som har fått ansvaret for å drive sykehjem og hjemmetjenester i Norge, holder et høyt faglig nivå og fremstår som seriøse arbeidsgivere. Det er heller ingen grunn til å tvile på at deres lokale ledere er svært dyktige, både sykepleiefaglig og administrativt. De nyetablerte, private virksomhetene innen pleie og omsorg ligger helt i teten når det gjelder å formulere virksomhetsmål og -planer innenfor et avgrenset virkefelt, organisere ressursene og praktisere en pedagogisk personalpolitikk som får frem det beste i medarbeiderne. Noe av dette handler om ledelse, og noe følger naturlig av å være i en gründerfase.

De Facto – kunnskapssenter for fagorganiserte – har skrevet flere rapporter og artikler om konkurranseutsetting. Instituttet må kunne sies å være grunnleggende og politisk kritisk til konkurranseutsettingen og begrunner dette med at det fører til en omfordeling av velferdsgodene som skaper større ulikhet. Men i de pragmatiske beskrivelsene av konkurranseutsatte virksomheter gir De Facto et mer nyansert bilde. I rapporten «Konkurranse i eldreomsorgen. Om konkurranseutsetting og kommersielle aktører i helse- og sosialsektoren» (1998) beskrives personalpolitikken til Partena og ISS ved henholdsvis Melløsparken sykehjem i Moss og Risenga bo- og behandlingssenter i Asker i positive vendinger. Begge har gode systemer for personalutvikling og kvalitetssikring, og gjennomfører personalundersøkelser hvert år.

Norsk Omsorg og Rehabilitering (NOR), som er et datterselskap av svenske Carema, satser på å gjøre Hovseterhjemmet til Oslos mest attraktive sykehjem å jobbe på. Dette vil de, ifølge direktør Jan Bølstad, gjøre ved at de praktiserer en ny type ledelse og har en annen type kultur (NTB 11.08.00). «De ansatte skal føle at arbeidsgiver bryr seg om dem. Mange vil nok oppleve at de aldri har fått så mye kursing og skolering noensinne», sier Bølstad i en annen sammenheng, til Kommunal Rapport (11.10.00).

Også Nordlandia presenterer en seriøs satsing på personale og ledelse. Dette er forankret i et program for internkontroll, hvor blant annet ledelse og arbeidsmiljø jevnlig blir evaluert av både ledere og ansatte. Ifølge Nina Torp Høisæter, leder i Norlandia, gjennomfører hver virksomhet en arbeidsmiljøundersøkelse to ganger i året (foredrag i Drammen 29.11.99).

Da Norlandia i konkurranse med seks andre ble tildelt driftsansvaret for de to sykehjemmene Moholt Park og Sannan, uttalte kommunaldirektør i Trondheim Tor Åm at «Norlandia er ikke billigere, men de har en ledelsesfilosofi som tar de ansatte (og brukerne) på alvor» (Kommunal Rapport 14.04.99).

Trondheim Høyre beskriver grunnlaget for det politiske vedtaket slik:

«Norlandia Omsorg ble vurdert som bedre med hensyn til ledelsesfilosofi, personaltetthet/flere heltidsstillinger, samt det helhetsinntrykk en fikk ved besøk i sykehjem firmaet driver i Varberg og Gøteborg. Høyre la også vekt på at Norlandias tilbud innebar to flere stillinger som omsorgsarbeidere, mens kommunens tilbud innebar to ekstra administrativt ansatte.» (Utdrag fra politisk notat fra Trondheim Høyre, 1999)

Anne-Grethe Krogh fra Norsk Kommuneforbund går i en avisartikkel ut mot Trondheim kommune for dette:

«Trondheim kommunes administrasjon avslører gjennom eget saksframlegg at kommunen ikke har en egen bevisst personalpolitikk. Ved å bruke argumenter som bedre ledelsesfilosofi og færre deltidsstillinger hos den valgte private tjenesteleverandøren avslører de en apatisk holdning til eget personalansvar. Dersom de oppriktig mener at deres egen ledelsesfilosofi er så dårlig at tjenesteproduksjon må overlates til private selskaper, ville det kanskje være fornuftig å seriøst vurdere sine egne stillinger? (..)

Det kommunen her signaliserer er da i realiteten at de har for dårlig ledelsesfilosofi og at de ikke klarer å håndtere et høyst løsbart problem med for mange deltidsstillinger. Burde ikke kommunen ved en slik erkjennelse ta tak i nettopp sin egen ledelsesfilosofi og gjøre noen solide grep for å redusere deltidsstillingene? De ansattes organisasjoner har lenge jobbet med dette målet for øyet og vil

garantert gi kommunen all den drahjelp de måtte ønske seg for å rydde opp.»
(Klassekampen 16.04.99)

Denne utfordringen om å utvikle en bedre ledelsesfilosofi er vel hva Helsingborg kommune i Danmark er nødt til å følge opp siden de ikke er tilfreds med de private utførerne som har vært brukt ved fire sykehjem. Skal kommunen få med seg de ansatte tilbake, bør den endre lederstilen ved å øke dialogen med personalet når de nå tar over utføreropp gavene igjen:

«Helsingborg rekommunaliserer på grunn av for dårlig kvalitet på arbeidet hos de private utførerne, Partena og Curatus. De ansatte er splittet og en del skrev under på et brev om at de ikke ønsket å bli kommunalt ansatt igjen fordi deres private arbeidsgiver var mer effektiv og gav dem mer delaktighet og ansvar».
(Arena 11/2000)

Det er mulig leseren vil si at det bildet vi har tegnet av de private bedriftenes ledelse er for positivt. De eksemplene vi til nå har trukket frem fra Norge er kun hentet fra pleie og omsorg, og de består primært av skriftlige og muntlige formuleringer fra virksomhetenes ledelse, og er ikke basert på empiriske undersøkelser. De fleste utsagn fra ansatte i omsorgssektoren peker i samme retning. Det gjenstår selvsagt likevel å se om de private arbeidsgiverne klarer å følge opp dette i praksis over noe lengre tid. Dette er det imidlertid fortsatt vanskelig å måle, siden det er gått så kort tid mellom etablering og måletidspunkt.

3.2 Arbeidsmiljø, arbeidspress og trivsel

Så langt har vi ikke kommet over ett eneste eksempel på at arbeidsmengden er redusert som følge av at en enhet er blitt konkurranseutsatt. Snarere tvert imot er arbeidsmengden økt. For de fleste «privatiserte» i pleie- og omsorgssektoren er arbeidets innhold samtidig blitt mer variert. Mange har fått mer ansvar. De opplever at deres kompetanse utnyttes bedre, og at private arbeidsgivere legger større vekt på kompetanseutvikling. Er denne kombinasjonen av ressursutvikling og ressursutnytting positiv eller negativ? På kort sikt er dette utvilsomt positivt, både for bedriftens økonomi og de ansattes faglige og personlige utvikling. På noe lengre sikt er det ikke sikkert at resultatet er like positivt.

Økte krav til kompetanseutnytting, mer kompetanseutvikling og økt trivsel

Ved Melløsparken sykehjem i Moss som drives av Partena Norge ble det gjennomført en lokal spørreundersøkelse i 1998. Den viste at de pårørende er svært fornøyde. De ansatte er overveiende fornøyde, men noe mer kritiske til sider ved tjenestekvaliteten.

«Kravene har økt, men det ble triveligere å jobbe. Jeg kom nærmere sjefen.» Ved Melløsparken sykehjem har Partena også satt av såpass mye som tre prosent til opplæring og utvikling (Bjerke og Eilertsen 1998). Dette er en god del mer enn hva norske kommuner pleier å gjøre.

De nye arbeidsgiverne ved Melløsparken sykehjem er ifølge intervjuer med ansatte bedre til å utnytte arbeidskraften. Hjelpepleierne har fått flere oppgaver. De jobber riktignok mer, men er også mer selvstendig, og slik går det mindre tid til venting. Dette er både effektiviserende og trivselsskapende (Sykepleien 8/1997).

Også ved Risenga bo og behandlingssenter i Asker er ansatte fornøyd med sin private arbeidsgiver, og dette blir ganske konkret koplet til trekk ved ledelsesfilosofien og personalpolitikken.

«Det er bedre å være i ISS enn i kommunen», sier en hjelpepleier ved Risenga bo- og behandlingssenter i Asker. «Arbeidsoppgavene er mer varierte (fra sårstell og medisinerer til gulvvask), vi får mer ansvar og får brukt mer av kompetansen vår. Samarbeidet med sykepleierne er også mye tettere enn i kommunen. Arbeidsgiver satser mer på oss ansatte, og investerer i kompetanseutvikling.» Han har gått opp elleve lønnstrinn. Nyutdannede hjelpepleiere ligger fem trinn over kommunens eget sykehjem. Tillitsvalgte fra NHS mener kommunene må lære av de private, og at slik Risenga drives, er dette med på å heve statusen til hjelpepleierne. Hun er kritisk til eget forbunds steile holdning til konkurranseutsetting, og alle de negative ryktene om Risenga (Kommunal Rapport, 21.04.99).

Vi ser at flere trekker frem at arbeidsgiver viser interesse for de ansatte og deres utvikling. Dette skaper lojalitet til arbeidsgiver og er noe å ta med seg i en tid hvor mange kommunale arbeidsplasser sliter med høy personalgjennomtrekk og er i villrede om hvordan de skal håndtere «generasjon X»-fenomenet.⁴ Det er neppe noen løsning å tilpasse seg den flyktigheten som karakteriserer dette fenomenet.

Også innen andre bransjer enn pleie og omsorg kan en finne eksempler på at en god personalpolitikk veier opp for økt arbeidsmengde. NKI Renhold i Bergen satser

⁴ Generasjon X begrepet er ca 10 år gammelt og ble brukt av Douglas Coupland (1991) og Bruce Tulgan (1996) om en gruppe unge, voksne. «X'erne er oppvokst med høyt tempo og store forandringer. Med få anledninger til å utvikle langsiktige relasjoner med stabile institusjoner. Folk forblir ikke i samme livstro veldig lenge, eller med samme doktor, samme politiske parti, samme jobb, partner, ektefelle osv.» (Tulgan) De er i alderen 17–35 år og oppleves av mange ledere som respektløse, illojale, kortsiktige, arrogante og ensidig nytelsesorienterte (Colbjørnsen 1999). Fortsetter ...

på kompetanse, forsvarer ISS og kritiserer kommunen. De ansatte har fått større arbeidsmengde og er mer fornøyd (Bergens Tidende 23.10.99). Vi er likevel usikre på om dette eksemplet er representativt for bransjen. Det er lettere å støte på eksempler som sier det motsatte.

Ledelse er viktig, men om de enkelte lederne er aldri så gode og bedriftens personalpolitikk på flere av de nevnte områdene er god, kan det ikke forhindre at det kan oppstå problemer dersom økt arbeidsmengde blir til vedvarende økt arbeidspress.

Arbeidspress kan ikke kompenseres av god ledelse?

Danmark har lite anbud i pleie og omsorg, men mye for øvrig. Nyere tall viser at konkurranseutsettingen har økt ganske betydelig i omfang i de siste årene. Kommunene selv er ikke så aktive med internbud som i Norge. Ifølge materialet som ligger til grunn for NOU 2000:19 *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?*, har de eksternt drevne virksomhetene i Danmark oppnådd visse kostnadsreduksjoner og bedre arbeidsforhold for de ansatte.

Under overskriften «Tøff hverdag for privatiserte dansker» refererer Norsk Kommuneforbund (Arena 12/2000) fra Det Kommunale Kartell, som i 1999/2000 gjennomførte liknende undersøkelse som det svenske kommunalarbeiderforbundet gjorde i 1998. Resultatene fra denne undersøkelsen (Rådgivende Sociologer ApS 2000) og inntrykkene fra danske presseoppslag er ikke like positive som det inntrykket som formidles i NOU 2000:19 om danskenes erfaringer med konkurranseutsetting. Arena skriver videre: «Høyt arbeidspress, utrygghet og sviktende arbeidsglede. Slik er hverdagen for medarbeidere som har blitt eller står i fare for å bli privatisert. Det viser den største undersøkelsen omkring ansattes opplevelser av konkurranseutsetting noensinne.»

De er utpreget individualistiske og mindre bedriftslojale. Vi finner dem fortrinnsvis i IT-bransjen, meglermiljøene og finansverden, men også i departementene. Vi forventer at de gjør seg mindre gjeldende i kommunal sektor. Det er usikkert hvor utbredt fenomenet egentlig er blant dagens ungdom. Begrepet er basert på kvalitative data. Derimot er det trekk ved mange kommuners arbeidsgiverpolitikk som ikke nettopp er egnet til å skape lojalitet. Her er lite langsiktig satsning fra arbeidsgiver for å holde på de ansatte (Moland og Egge 2000, Rødvei 2000).

Skal kommunene tilpasse seg fenomenet, kan de selvsagt prøve å etterlikne IT-bransjen, meglermiljøene og finansverdenen. Men det er noe ved arbeidets art og de økonomiske rammebetingelsene som tilsier at dette fort kan bli skivebom. Vi tror kommunene snarere bør utvikle en bevisst «motpolitikk» basert på en seriøs og langsiktig arbeidsgiverpolitikk hvor de ansatte tas på alvor, blant annet gjennom investering i arbeidsmiljø og kompetanseutvikling. Dette inngår i det vi har karakterisert som en «verdsettende arbeidsgiverpolitikk» i rapporten «Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte?». Noen kommuner er lengre fremme enn andre, og de høster ved å ha en mer stabil personalsituasjon enn kommuner som nøyer seg med minimumsløsningen «personalforvaltning». Her har kommunale arbeidsgivere utvilsomt en del å lære av de private aktørene i pleie- og omsorgssektoren.

Dette er ganske sterke konklusjoner og, som vi ser, fremstilles de som forskningsbaserte. Dette gir de aktuelle utsagnene langt større slagkraft enn om de skulle være basert på et enkeltstående avisoppslag. En gjennomgang av rapportens datamateriale viser imidlertid at det ikke er grunnlag for å trekke så klare konklusjoner langs dimensjonen privat-kommunal arbeidsgiver. Derimot er det en del forskjeller som er yrkesrelaterte. Problemet oppstår når en så sammenlikner privatansatte fra noen yrkesgrupper med kommunalt ansatte fra andre yrkesgrupper.⁵

I Helsingør i Danmark fikk rengjøringsassistentene ifølge Arena doblet arbeidsmengden etter privatisering. Etter noe tid økte både sykefraværet og personalgjennomtrekken (Arena 12/2000). Noe av det samme skal ha skjedd ved Katharinenhospitalet i Stuttgart i Tyskland etter at det ble overtatt av en privat bedrift. Krav om overskudd og innsparinger (uten at den reelle effektiviseringen er tilsvarende stor?) skaper økt arbeidspress. Kvaliteten er ikke blitt dårligere, men arbeidet sliter mer. Ifølge de ansatte selv har dette ført til økt sykefravær (Arena 10/2000).

I Farum kommune i Danmark er også trivselen redusert, på tross av god ledelse, men her er begrunnelsen annerledes. Kommunen har konkurranseutsatt «det meste», også bokholderiet, pensjonsutbetalingene og deler av den økonomiske sosialhjelpen. De ansatte har gode pensjonsavtaler og bedre lønn enn fra den tiden de var kommunalt ansatt. De ansatte var fornøyde med å bli privatisert den første tiden, ikke minst på grunn av en mer åpen lederstil.

Men nå er de ifølge Arena misfornøyde, dels på grunn av uklarerheter i arbeidssituasjonen, men mest på grunn av at de rene utføreroppavene ved kontoret blir ensformige, uten beslutningsrett og dermed også mindre rasjonelle; for eksempel ved boligkontoret. Nå fører de ansatte der lister over hvem som står i boligkø, mens kommunen avgjør hvem som skal prioriteres og få bolig. Tidligere gjorde samme person begge deler (Arena 12/2000).

⁵ Undersøkelsesutvalget består av 613 arbeidstakere fra et mindre utvalg kommuner og amt og arbeidere i virksomheter som er blitt eller som står foran en eventuell privatisering, og ansatte i kommuner som har gjennomført interne omstillinger. 613 arbeidstakere av et utvalg på 1456 har svart på undersøkelsen. Dette gir en svarprosent på ca 42,5. I utvalget har ca to tredeler oppgitt yrke. Blant dem som har oppgitt yrke, jobber ca 40 prosent innen pleie, omsorg og sosial, ca 25 prosent innen park, renovasjon, vei og sjåførvirksomhet, ca 10 prosent innen pedagogikk, ca 15 prosent er rengjøringsassistenter og ca 10 prosent er merkantilt ansatt. De ansatte er fornøyd med ledelsen i de private virksomhetene, men dette veier ikke opp for økt arbeidspress. Når en sammenlikner ansatte i de tre hovedgruppene, er de «privatiserte» noe mindre positive til arbeidsforholdene enn de kommunalt ansatte. Hovedinntrykket kan like gjerne sies å være at de ansatte gruppert i hovedgrupper svarer likt. Metodeproblemer gjør det imidlertid vanskelig både å sammenlikne gruppene og å generalisere eventuelle resultater. Problemet, foruten svært høyt frafall, er at man ikke har de samme yrkesgruppene i de tre hovedgruppene, og at det er store variasjoner yrkesgruppene imellom. Rengjøringsassistentene som dominerer de privatiserte er mest negative, noe som slår ut på hele utvalget av privatiserte. Samtidig er de mest positive yrkesgruppene som er representert i det kommunale utvalget knapt å finne blant de privatiserte.

Effektivitetsmotiverte endringer i bemanningssammensetningen innebærer ikke bare endringer i fagsammensetningen («rett person på rett plass»), men også en netto reduksjon av stillinger. De reduserte bemanningsnormene som anbudsvinnerne opererer med, ser ut til å være vanskelige å holde over tid, fordi en del av reduksjonen er basert på at de gjenværende ansatte arbeider mer. De norske, private aktørene mener at det ikke er mer å spare på driftssiden (utdypes i kapittel 4). Da er det naturlig å spørre om grensen for effektivisering er nådd, og om man står over for en situasjon med underprising? En eventuell underprising av pleie- og omsorgstjenestene, enten det skjer i privat eller offentlig regi, er vanskelig å dokumentere, i alle fall så lenge markedet har vært monopolisert. Men hvis det nå viser seg at heller ikke de private klarer å levere tjenester til forventet lav pris, så skulle vel det være et signal om at ytterligere effektiviseringer i kommunesektoren må skje på annen måte.

Ansatte ofres når fettete skal bort?

Omstilling og eventuell overtallighet er helt vanlige trekk ved utviklingen av mer effektive arbeidsorganisasjoner. Dette vil også i en del tilfeller måtte gjelde kommunale arbeidsplasser, selv om arbeidet i helse- og sosialsektoren er særdeles personalintensivt, ofte preget av underbemanning og med begrensede muligheter til å spare personalinnsats ved innføring av ny teknologi. Slik sett er ikke overtallighetsproblematikken et særphenomen knyttet til konkurranseutsetting.

De siste årene har etterspørselen etter arbeidskraft til pleie- og omsorgssektoren vært større enn tilbudet. Dette gjelder spesielt i pressområdene, altså der konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester er mest aktuelt. I praksis har overtallighetsproblemet derfor neppe vært særlig påtrengende i Norge. Som en tillitsvalgt ved en konkurranseutsatt virksomhet uttalte i en samtale høsten 2000: «Hvis jeg ikke trives, kan jeg jo bare søke meg en jobb i nærheten hvor de har tradisjonelle sykehjem og hjemmebaserte tjenester».

Arbeidsmarkedet svinger, og ikke alle har en kompetanse som er like etterspurt. Det kan også være andre grunner til at kommunalt ansatte ser med uro på fremtiden. Dessuten har ansettelsestrygghet en prinsipiell side og fremstår som en rettighet mer absolutt enn relativ.

Når det gjelder muligheten for overtallighet i forbindelse med outsourcing og konkurranseutsetting, er det flere spørsmål som kan skape usikkerhet hos den ansatte. Kan jeg bli arbeidsledig? Må jeg følge med over til den nye arbeidsgiveren? Vil jeg der kunne få dårligere arbeidsforhold? Hva skjer med arbeidsforholdet dersom jeg blir i kommunen?

Dersom utsetting innebærer en virksomhetsoverdragelse fra kommunen til en privat virksomhet, vil arbeidstaker få et særlig vern (AML kap 12A). Lovens formål

er å sikre at arbeidsforholdene fortsetter uavhengig av overføringen, og arbeidstakerne opprettholder sine individuelle lønns- og arbeidsbetingelser ut tariffperioden hos den nye arbeidsgiveren. En eventuell oppsigelse som skyldes selve overføringen vil være ugyldig. Ved lovendring 6. januar 1995 fikk arbeidstakere et ekstra vern mot oppsigelser begrunnet i outsourcing i arbeidsmiljøloven §60-2, særlig dersom det gjelder en del av bedriftens ordinære drift. Men loven åpner for unntak dersom oppsigelsen er «helt nødvendig». Støttefunksjoner som faller utenfor den ordinære driften i den enkelte bedrift vil imidlertid kunne outsources, og eventuelle oppsigelser vil bli vurdert i forhold til det alminnelige saklighetsvernet i nevnte paragraf.

KFO følger dette opp i sine «Minimumskrav til konkurranseutsettingsprosesser».⁶ Men ett svar reiser flere nye spørsmål. Det er ikke så enkelt å overføre alle detaljene i en arbeidsavtale til en annen. Det er heller ikke sikkert at den kommunalt ansatte ønsker å bli med over. Hva da?

Arbeidsmiljøloven regulerer ikke hvorvidt arbeidstakere som har rett til overførsel av arbeidsforholdene til ny innehaver ved virksomhetsoverdragelse, kan nekte slik overføring, eller om de berørte arbeidstakere kan kreve å opprettholde ansettelsesforholdet hos tidligere arbeidsgiver. Høyesterett har avsagt to dommer, den ene i arbeidstakers «favør», den andre ikke.⁷

Både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden har vært sterkt involvert i disse spørsmålene. Også her finner vi hele spekteret av løsninger, noen positive og noen negative sett fra arbeidstakerståsted. Så langt kan det se ut til at pleie- og omsorgssektoren har løst dette «best», mens enkelte ansatte i teknisk sektor er blant dem som har kommet dårligst ut.

I Tønsberg har kommunen inngått en avtale med de ansatte som gir dem fortrinnsrett til jobb hos den private virksomheten som eventuelt vinner en anbuds-konkurranse.

«Mens Arbeidsmiljøloven setter en grense på to år for å beholde lønns- og arbeidsforhold, har vi (kommunen og NKF) kommet til enighet om at dette skal vare ut kontraktperioden.» (Kjell Thu, leder for Tønsberg kommunale forening)

Bærum kommune har gitt sine ansatte angrefrist hvis de følger over til en privat arbeidsgiver og ikke trives (Kommunal Rapport 10.11.99). Kommunen har her strukket seg langt for å ivareta de ansattes interesser. En kan saktens diskutere hvor

⁶ «I de tilfeller tjenester overføres fra kommunal til privat drift får de ansatte rett til arbeid i den private driftsenheten med samme lønns- og arbeidsvilkår som i kommunen (AML § 73 B nr. 1 og 2. og 73 C nr. 1).»

⁷ Høyesterett avsa sommeren 1999 to dommer; «Nemkodommen» inntatt i Rt 1999 s. 977 og «Vest-Ro Slakteridommen» i Rt 1999 s. 989.

rasjonelt det er å skulle holde på de ansatte hvis en virksomhet er «nedlagt». Oslo kommune har ikke påtatt seg en slik forpliktelse.

Arbeidstakere med minst ett års fast arbeid siste to år før vedkommende går over til ny arbeidsgiver som følge av virksomhetsoverdragelse gis fortrinnsrett til ledige stillinger. Dette gjelder stillinger på samme eller lavere lønnstrinn enn det vedkommende hadde før virksomhetsoverdragelsen og det gjelder i to år fra virksomhetsoverdragelsestidspunktet. (Bystyrevedtak 20/10.99 sak 600)

Da Oslo satte ut renovasjonen, ble 139 arbeidstakere i Miljøtransport overtallige. Disse ble sagt opp på tross av store politiske og faglig-politiske protester og erstattet av 50 kontraktørbiler. I rapporten «Anbud og arbeidsmiljø for renovatører» (NN 2000 /De Facto) er et av funnene, ifølge oppdragsgivers (NKF) presentasjon av rapporten, at de kommunalt ansatte renovatørene i Trondheim har det bedre «på alle måter» enn de privatansatte som kun er kontraktører (Arena 4/2000).

«Når renovasjon organiseres som kontraktørvirksomhet kan arbeidstakere bli tilnærmet rettsløse. Våre foreløpige funn viser at private utførere legger mindre vekt på arbeidsmiljøet enn kommunale. Kontraktørvirksomhet betyr at de som utfører et arbeid ikke ansettes i en virksomhet, men registrerer seg som selvstendig næringsdrivende. Dette skjer blant annet i Oslo-renovasjonen, der et kontraktørfirma har vunnet flere kontrakter. Arbeidsmiljøloven gjelder ikke selvstendig næringsdrivende. De enkelte bileierne ansetter så hjelpemenn. Vi dokumenterer hvordan kontraktørorganisering kan gjøre de ansatte hjelpemennene tilnærmet rettsløse fordi arbeidsgiveransvaret blir pulverisert.

Anbudssystemer kan også medføre ansvarspulverisering. Formelt ligger ansvaret for helse, miljø og sikkerhet hos utføreren, med det statlige Arbeidstilsynet som kontrollinstans. Men Arbeidstilsynet har små ressurser og prioriterer ikke renovasjon. Kommunene kan imidlertid påta seg mer ansvar gjennom formuleringer i anbudsdokumentene. Hvordan dette faktisk vil virke i praksis, er mer usikkert.» (Fra sammendraget i De Facto 2000)

Kommunikasjon og usikkerhet

Erfaringene fra Sverige er at de ansatte ikke mister jobben ved konkurranseutsetting. Lovgivning sikrer de ansatte enten annen jobb i den gamle kommunen eller ny jobb i den nye virksomheten (Johansson 1997). Dette hindrer likevel ikke at mange, både kommunalt og privat ansatte, etter at konkurranseutsettingen ble utbredt, opplever økt usikkerhet både i arbeidet og for arbeidsforholdet.

Nacka ligger utenfor Stockholm og er en av de svenske kommunene som har drevet konkurranseutsettingen lengst. Her er blant annet det såkalte «sjekksystemet» også innført som en del av eldreomsorgen.⁸ Ifølge de ansatte (tillitsvalgte fra Svensk Kommunal) er denne organisasjonsformen verre enn konkurranseutsetting. Ikke bare arbeidstempoet, men også endringshastigheten er høy. Dette bidrar til å skape uro og usikkerhet. Dessuten går det mye rykter, og det er vanskelig å vite hva som er riktig (Arena 8/2000). Det er kanskje ikke så rart at behovet for informasjon og dialog er vanskelig å ivareta når virksomheten splittes opp, og ledelse og stabsfunksjoner reduseres?⁹

En undersøkelse gjennomført av det svenske fagforbundet SKTF¹⁰ for noen år siden viste at en av fire kommuneansatte har erfart at det straffer seg å komme med kritikk, og flere er mindre tilbøyelige til å komme med kritikk enn tidligere. Svenske kommuneansatte er reddere for å komme med kritikk av egen arbeidsplass enn privatansatte, til tross for at lovgivningen er blitt bedre (mer beskyttende). Det svenske arbeidstilsynet bekrefter utviklingen og melder at det også er blitt vanskeligere å få folk til å være verneombud. Verneombudene står mer alene enn før. Lokalpolitiker Pernilla Zethraeus mener det skyldes stadig omorganisering og trussel om konkurranseutsetting: «Utviklingen der kommunene leker marked med selvstyrte resultatenheter og stadige omorganiseringer virker disiplinerende. Dette fører til feighet og individualisme». (Kommunal Rapport 17.11.99)

Da Moss kommune selv vant anbudet på hjemmetjenestene og skulle klare dette ved å kutte i stillingene, skapte dette rimeligvis også frykt for oppsigelser blant en del av de ansatte (Kommunal Rapport 13.10.99). En kan lete frem en mengde eksempler, både store og små, positive og negative, for enkeltstående eller grupper av ansatte. Med forbehold om at vi ikke vet nok om utbredelsesgraden, vet vi likevel nok til å si at konkurranseutsettingen bidrar til å legge et sterkere press på ansatte i kommunesektoren. Endringene, der mulighetene for konkurranseutsetting inngår som én av en rekke, bidrar til at den enkeltes arbeidsforhold kan bli mindre forutsigbart.

Denne gjennomgangen gir Kommuneforbundet delvis rett i at ansettelsestryggheten er redusert, og at dette har skjedd samtidig som kommunesektoren har vært utsatt for konkurranseutsetting – i alle fall dersom denne tryggheten skal være basert på livslang ansettelse hos samme arbeidsgiver. Høy personalgjennomtrekk og

⁸ Dette er et eksempel på «penger-følger-bruker»-prinsippet. De eldre som er berettiget et hjelpetil-tak, får en sjekk på det beløpet tjenesten antas å koste. Med denne går de ut og kjøper tjenesten der de selv måtte ønske.

⁹ Informasjonsbehovet og -mulighetene endres ved oppsplitting. Dette diskuteres i neste kapittel.

¹⁰ SKTF har 22.000 medlemmer, hvorav 16 prosent i private virksomheter i offentlig sektor.

hyppige jobbskifter er imidlertid et trekk i arbeidsmarkedet – også det kommunale – som har utviklet seg helt uavhengig av den spesifikke konkurranseutsettingen som omtales i dette notatet (Moland og Egge 2000). Dette forhindrer ikke at Asbjørn Wahl i Aksjon for Velferdsstaten i sin artikkel «Arbeidslivets brutalisering» kan ha rett når han løfter blikket fra virksomhetsnivåets pragmatisme og setter konkurranseutsettingen inn i en større, politisk sammenheng:

«Brutaliseringen av arbeidslivet samtidig som levekårsdata tilsier at vi har det bra. Arbeidspress, konkurranse og utstøtning forteller om levekår fjernt fra det bilde som presenteres av velstands-Norge. Dette henger sammen med sterke, underliggende krefter i samfunnet. Økte krav til avkastning og frislippet av markeds-kreftene øker konkurransepresset i bedriftene og krav om kostnadskutt i offentlig sektor. Med konkurranseutsetting av kommunale virksomheter kommer utrygghet og tempopress.» (Wahl 2000a)

Wahl sammenlikner for øvrig dagens anbudsprosesser med arbeidsgjengene i det forrige århundret som fallbød sin arbeidskraft, desperate i konkurranse med andre om å få jobbe med jernbaneutbygging, lossing osv. Nettopp denne splitt og hersk-virksomheten fra arbeidsgivers side, var det arbeiderbevegelsens hovedmål å overvinne. I dag er vi ifølge Wahl på vei tilbake til «fallbud-tiden».

3.3 Lønn, stillingsstørrelse og turnus

Lønn

Flertallet av de fagforbundene som organiserer kommunalt ansatte er på prinsipielt grunnlag motstandere av konkurranseutsetting. Dette gjelder ikke KFO, som er åpen for en moderat og pragmatisk fundert konkurranseutsetting dersom bestemte vilkår er oppfylt. (Se forbundets prinsippogram 1998–2000.) Et av disse er at skal det stilles krav om lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår tilsvarende det som gjelder i kommunesektoren når kommunen kjøper tjenester eksternt.

Kommuneforbundet og en del andre som på politisk grunnlag er overbeviste motstandere av konkurranseutsetting av offentlige tjenester har med stor glød argumentert for hvordan det kan gå hvis Norge tar etter «Margareth Thatchers England»: Privatisering vil føre til lavere lønninger, usikre ansettelsesforhold og dårligere arbeidsforhold. Dette skjer fordi private arbeidsgivere er profittorienterte. I en

bransje med konkurranse, relativt små fortjenestemarginer og høy personalintensitet vil lønnsutgiftene reduseres til et minimum for å oppnå tilstrekkelig avkastning.

- «NKF mener at privatisering *ofte* fører til dårligere lønns- og arbeidsforhold.»
- «Samfunnsmessig styring er den beste garantien mot dumping av lønns- og arbeidsvilkår og forringelse av arbeidsmiljøet.»
- «Påstand: Konkurranse er sunt. Svar: Ja, konkurranse er sunt. Av og til. Særlig på idrettsplassen. Men ikke når det går på bekostning av kvaliteten på tjenestene og når den reduserer lønns- og arbeidsforhold for offentlig ansatte.» (NKF 2000: Privatisering – 12 påstander og mange flere svar)

Under overskriften «Jobber mer, tjener mindre» har Arena (6/2000) et oppslag om de ansatte i Bergen Sporvei som ble lovt å beholde lønnen da virksomheten ble slått sammen med de private selskapene Gaia og Pan. Slik er det ikke blitt, i alle fall ikke helt. Permisjonsreglene og overtidsbestemmelsene er blant flere forhold som er strammet inn. Også fra Sverige er det flere eksempler på at ansatte i kollektivtransporten er kommet dårligere ut av en privatiseringsprosess. Men om vi ser på hele den kommunale sektoren, og i sær pleie og omsorg, er dette heller unntakene enn regelen.

Det er snarere slik at de ansatte i private virksomheter har lik eller noe høyere lønn enn i kommunen. Samtidig har de et lønnsystem med noe større differensiering blant de ansatte enn det som til nå har vært vanlig i kommunene.¹¹ Dette gjelder både Partena som driver Melløsparken sykehjem i Moss, og ISS som driver Risenga i Asker. Sistnevnte har som offisiell politikk å ikke tjene på å ha et lavere lønnsnivå for sine ansatte (De Facto 1998). Tidligere Vennersborg, nå Bure, holder samme lønnsnivå som i Bærum kommune. Dette ble krevd av kommunen for å unngå konkurranse på lønn. Erfaringene fra Danmark og Sverige er at de ansatte i private foretak tjener det samme eller noe mer enn i kommunene. Til gjengjeld har de også mer ansvar og jobber noe mer. Ut fra disse eksemplene på lønnspolitikken fra de få konkurranseutsatte enhetene innen pleie og omsorg der driften er satt ut til private, kan en vel spørre om det ikke er vel langt fra våre virksomme, norske partsrelasjoner til den politiske privatiseringen som foregikk i England for 10–20 år siden?

Turnus og stillingsprosjenter

Stor deltidsandel og problemer med å få turnusen til å gå opp er et markert kjennetegn ved kommunal sektor. Tiltak for å øke deltidsansattes yrkesdeltakelse og utarbeiding av bedre turnusoppsett inngår blant høyt prioriterte saker hos både KS og

¹¹ Etter hvert er det også ganske mange kommunalt ansatte som ønsker et mer differensiert lønnsystem. (Moland og Egge 2000, og mange flere undersøkelser referert i samme rapport.)

fagforbundene i sektoren. Kan en klare dette, vil en få et bidrag som reduserer både rekrutteringsproblemene og arbeidspresset. Dette er utførlig beskrevet i rapporten «Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte?» (Moland og Egge 2000).

Høyere stillingsprosenter flagges av flere av de private aktørene som en del av arbeidsgiverpolitikken. Dette er som vi har sett blitt oppgitt som en av grunnene til at Norlandia ble tildelt driften for de to sykehjemmene i Trondheim. I Moss lar Partena de ansatte selv legge opp turnusen. Ved Risenga bo- og behandlingssenter (ISS) har de ansatte noe mindre innflytelse på turnusen enn tilsvarende hos Partena. Sykehjemmet har uvanlig mange heltidsstillinger. Dette begrunnes ut fra rekrutteringshensyn og for å skape bedriftslojalitet:

«ISS bør tilby så store stillingsbrøker som mulig både fordi det er lettere å rekruttere til fulle stillinger samt at det skaper sterkere firmaidentitet dersom man ikke har flere arbeidsgivere. Ved å flytte flere oppgaver ut mot tjenestemottakeren (matlaging, renhold, tøyvask) er det dessuten lettere å ha flere heltidsstillinger.» (Knut Wille til De Facto, 1998)

I Sverige, som er det landet i Norden med mest konkurranseerfaring, har det alt i alt vært vanskelig å påpeke klare og systematiske forskjeller mellom kommunale og private utførere. Det er imidlertid store forskjeller fra institusjon til institusjon, men da uavhengig av om disse er private eller offentlige (Lennart Johansson 1997). En del skandaler har det vært, men de finner man også ved kommunale sykehjem.

Når det gjelder arbeidsforholdene, vil vi hevde at disse er mer avhengige av rammebetingelsene (inklusive dyktig lederskap) enn av privatiseringsspørsmålet. Dersom disse er tilstrekkelige, vil vi helle til at private arbeidsgivere er vel så dyktige som de kommunale. Det vi imidlertid har sett de siste 10–15 årene er at arbeidsforholdene sakte, men sikkert er blitt tøffere, også innenfor kommunal sektor. Høyt sykefravær, tidlig pensjonering,¹² omfattende deltidsarbeid, underbemanning og rekrutteringsproblemer, store psykiske og fysiske belastninger som ikke er blitt mindre ved at kommunene har fått ansvaret for nye brukergrupper, og flere og tyngre eldre hjelpetrequende, med økende rusproblematikk og så videre, indikerer dette (Moland 1997 og Moland og Egge 2000).

¹² For en gjennomgang av hva konkurranseutsettingen og veksling mellom kommunale og private arbeidsgivere gjør med de ansattes pensjonsvilkår, henviser vi til Axel West Pedersen (2000) «Konkurranseutsetting og pensjon».

Kapittel 4 Mot en ny organisering?

Vi har valgt å beskrive bestiller-utfører-modellen og trekk ved flate og hierarkiske organisasjonsstrukturer hver for seg. Vi starter med den ene modellen for deretter å gå inn i en mer overgripende og kritisk drøfting av organisasjonsstrukturers sterke og svake sider. Siden bestiller-utfører-modellen ofte opptrer sammen med idealer om flate strukturer, vil det bli noe overlapping i teksten. På den annen side kan hierarkiske organisasjoner benytte underleverandører så vel som at bestiller-utfører-modeller kan være helt fremmede i flate organisasjoner. Det ene handler om generelle organisasjonsformer, det andre er en bestemt måte å gi en funksjonsdeling organisatoriske konsekvenser på.

4.1 Innledende om flat struktur og bestiller-utfører-modell

Den norske kommunesektoren ris for tiden av trender og diskusjoner langs dimensjonene sentralisering/desentralisering, bredde/spisskompetanse og privat/offentlig utføring. I dette kapitlet vil vi drøfte spørsmål om fordeler og ulemper ved en tradisjonell, «kvasihelhetlig» organisering med kommunen som totalleverandør, opp mot en mer moderne organisering som satser på mindre, spesialiserte og antatt kundenære og mer tilpasningsdyktige virksomheter. Disse virksomhetene kan fremstå som private eller kommunale underleverandører. Med begrepet kvasihelhetlig organisering antyder vi at den helheten som en omfattende kommunal organisasjon (hvor myndighets- og driftsoppgaver ikke er skilt) utgjør, kanskje ikke er så sammenhengende, koordinert og enhetlig likevel. Sentrale ideer for organisering fra 90-åra med begreper som integrering, fleksibel ressursutnyttning og stordriftsfordeler, ble i liten grad iverksatt og utnyttet. Vi mener at målsettingen om å etablere en sammenhengende tjenestekjede¹ er like aktuell i dag som for noen år tilbake, samtidig som behovet for bedre logistikk (pasientflyt og fleksibel bruk av både arbeidskraft

¹ I prosjektskissen stilte vi spørsmål ved om organisasjonsformer innrettet mot å (eventuelt) kunne sette ut kommunale tjenester til underleverandører er velegnet til å møte brukernes behov for tverrfaglig kompetanse. I denne formuleringen ligger det implisitt at vi retter spesiell oppmerksomhet mot de mer sammensatte kjernetjenestene innenfor helse- og sosialsektoren.

og materielt utstyr) er økt. Vi tviler imidlertid på om disse målene blir bedre ivare tatt gjennom organisasjonsmessige ideer om oppstyking og anbudsutsetting.

I dette kapitlet vil vi vise at FS/BUM-bølgen som stadig flere kommuner hiver seg på, antakelig er ett skritt frem og noe mer eller mindre tilbake. (FS/BUM henviser til betegnelsene flat struktur og bestiller-utfører-modell.) De fleste omstillinger bidrar til økt bevissthet om virksomhetens mål og er som sådan positive. De gir nye erfaringer og vil slik sett tilføre organisasjonen ny kompetanse og kunne bringe forbedringsarbeidet ett skritt videre. Innføring av flatere struktur og BUM vil også utgjøre viktige forstadier for konkurranseutsetting av mer omfattende virksomhet, og vil antakelig bringe noen kommuner videre, mens det for andre vil kunne være et kostnadsdrivende og konfliktskapende tilbakeskritt. For mange kommuner vil det antakelig være et unødig blindspor.

Det har gjennom lengre tid blitt stilt krav fra politikere, eksperter, skattebetalere og interesseorganisasjoner til kommunal sektor om effektivisering og utvikling av nye tjenestetilbud. Kritikere og reformtilhengere har rettet oppmerksomheten mot «byråkrati», budsjettoverskridelser og uproduktivt arbeid. I en tid hvor den faglige kompetansen er større enn ressurstilgangen, samtidig som presset på økt produktivitet er tiltakende, blir det rimeligvis viktigere å teste ut troen på at privat er mer effektivt enn offentlig enn det var for bare 10–15 år siden.

FS/BUM-bølgen hviler på ideer om spesialisering, økt organisasjonsklarhet (klar definering, avgrensning og delegering av myndighet, ansvar og oppgaver), desentralisering og tro på effektivitets- og kvalitetsmålinger, slik at ulike virksomheter kan sammenliknes («benchmarking») og oppmuntres eller spilles ut mot hverandre i en intern eller ekstern konkurransesituasjon. For eier eller bestiller er målet med dette økt produktivitet og derigjennom bedre og eller flere tjenester.

Ohlsson og Rombach (1998) kaller benchmarking et av nittitallets heteste organisasjonsverktøy. Det går ut på at man sammenlikner seg med de mest fremgangsrike i bransjen og forsøker å etterlikne dem. Kommunale virksomheter gis resultatansvar for å muliggjøre måling av resultater og definering/fordring av ansvar. Resultatene måles ved hjelp av nøkkeltall og andre standardiserte mål, slik at en kan sammenlikne enhetene med hverandre og over tid. Utvalget bak NOU 19:2000 «Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?» trekker spesielt frem benchmarking, og de mener at deregulering og bestiller-utfører-organisering kan bidra til å dreie produksjonen mot kvalitetsindikatorer som er lette å måle, og bort fra de mer komplekse.² Dersom slike målinger iverksettes, stilles det krav til et omfattende og detaljert system for ressursutnytting. Ikke bare summen av oppgaver skal være god og effektiv, men hver enkelt oppgave skal også være det. Dette er en forutsetning

² Flere, blant annet Dahle (2000) og Bjerke og Eilertsen (1998) har påpekt at dette lett dreier oppmerksomheten mot det som er målbart, selv om dette ikke nødvendigvis er de beste målene.

for å kunne sammenlikne ulike utførere. Det er verd å merke seg at en rendyrking av dette forutsetter stabilitet, mens det faktisk lanseres som et virkemiddel for å øke tilpasningsevnen i en tid som tilhengerne karakteriserer som kompleks og preget av hurtige endringer.

Det kan være greit å minne om at organisasjoner er en konstruksjon for å frembringe et eksternt definert mål, og at organisering er en måte å *samordne ressurser* for å nå dette målet på (Abrahamsson 1986). Organisasjoner kjennetegnes ved en fordeling av ansvar, makt og kommunikasjon med henblikk på å realisere det målet organisasjonen er et middel for å nå (Etzioni 1982). Dette reduserer de interne transaksjonskostnadene. Organisering erstatter videre fritt marked, fordi det reduserer de eksterne transaksjonskostnadene (Williamson 1975). Kostnadene med kontrakter, kjøpsavtaler, samordning osv. tilsier at mer organisasjon snarere enn det motsatte øker effektiviteten og graden av måloppnåelse. Så snart en organisasjon vokser, vil manglende oversikt og krav om effektive og hurtige avgjørelser kreve myndighetsdelegering. Hierarkiseringsprosessen skjer som følge av realiseringen av en organisasjon i utvikling og vekst. Også «grasrotorganisasjoner» og interesseorganisasjoner utvikler hierarki.

«Oppkomsten av den hierarkiske organisasjonsformen har å gjøre med foreningens eget ønske om effektivitet og slagkraft.» (Webb og Webb 1897, i Abrahamsson 1986)

Det blir med andre ord et viktig spørsmål om *når* grader av flat struktur versus hierarki og grader av sentralisering versus desentralisering utgjør en optimal grad av organisering. Deregulering og konkurranseutsetting kan være frigjørende og kanskje til en viss grad også ordnende, men det kan også føre til økt fragmentering, formålsløshet og byråkrati.³

Hvorfor konkurranseutsetting?

Bruk av underleverandører, privatisering og konkurranseutsetting er ulike virkemidler som trekkes frem i debatten om fornyelsen av offentlig sektor, der målet er å bidra til mer effektiv bruk av samfunnets ressurser og fremme omstillingsviljen. Økt valgfrihet til befolkningen (brukerne) er også en side ved kvalitetsspørsmålet som

³ Byråkrati brukes vanligvis om overadministrering, sterk regelstyring og mye papirarbeid. Mer grunnleggende er det en situasjon der søkelyset er fjernet fra organisasjonens egentlige og eksternt definerte formål. Organisasjonens ve og vel og byråkratenes interne virksomhet blir et mål i seg selv. I denne forstand kan *byråkrati oversettes med formålsløshet*. Byråkrati betegner en organisasjonsmåte som ikke ivaretar oppdragsgiverens interesse. Når selvpopprettholdelse blir viktigere enn mål/formålsrealisering, står vi overfor et dysfunksjonelt byråkratiproblem. Hierarkiet er ifølge Abrahamsson (1986) en ytring av organisasjonens indre logikk og utsier noe om organisasjonens form. Begreper som byråkrati og demokrati er derimot funksjonsbegrep som utsier noe om hvordan organisasjonen anvendes.

fremføres som et velferdspolitisk fremskritt, og som oppmuntrer kommunene til å trekke inn flere, uavhengige produsenter.

Utvalget som la frem NOU 2000:19 «Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?», skriver at det er registrert økende bruk av konkurranseeksponering,⁴ og at årsakene til dette er:

- Strammere offentlig økonomi, reduserte oljeinntekter
- Teknologisk utvikling
- Økt internasjonalisering og konsekvenser av endrede internasjonale rammebetingelser
- Demografiske endringer
- Økte krav fra brukerne, krav om større valgfrihet, større fleksibilitet
- Økt brukerorientering fra det offentlige og at brukerne stiller større krav og betrakter seg som kunder med rettigheter fremfor passive mottakere.

Konkurransetsetting er altså ett av flere mulige tiltak for å stimulere til økt effektivitet og kvalitet. Uavhengig av hvilke modeller som blir valgt lokalt, kan forarbeidet med en eventuell konkurranseutsetting bidra til at kommunene kommer et skritt videre i arbeidet for fornyelse og innsparinger.

Da ISS påtok seg driften av Risenga bo- og behandlingssenter i Asker, hadde bedriften regnet med en fortjeneste på cirka fem prosent, men nå har de kun som mål å gå i balanse. ISS tror, ifølge tidligere direktør Knut Wille, ikke lenger at kommunene har så mye å spare på å konkurranseutsette omsorgstjenester (Bjerke og Eilertsen 1998). ISS drev, ifølge direktør Tove Wangensteen i ISS omsorg, de første årene med underskudd. I 1999 fikk de et overskudd på mellom to og tre prosent. Sommeren 2000 var døgnprisen på Risenga høyere enn det flere av kommunens egne sykehjem opererte med (Dagsavisen 12.08.00).⁵

⁴ Utvalget foretrekker å bruke konkurranseeksponering heller enn de mer avgrensede begrepene konkurranseutsetting eller privatisering, fordi dette gir rom for sammenlikning mellom kommuner som ikke har konkurranseutsatt noe som helst, men som vil sammenlikne seg selv (i en form for uformell konkurranse/vurdering) med andre kommuner. Dette følger rimeligvis av at utvalget er spesielt positivt til benchmarking, og at myndighetene har behov for måltall/styringstall.

⁵ Risenga befinner seg nå midt på treet i en utgiftsoversikt over private og kommunalt drevne sykehjem i Asker kommune. Ifølge Wangensteen skyldes Risengas «svake» plassering at ISS driver en u hensiktsmessig bygningsmasse og ekstraordinære utgifter i forbindelse med særlig pleietrengende pasienter som de kommunale sykehjemmene ikke har hatt. (Intervju med Tove Wangensteen 18.04.01)

Administrerende direktør Jan Bølstad i NOR som driver Hovseterhjemmet i Røa bydel i Oslo, ønsker også å dempe politikernes forventninger til at private aktører kan drive så mye billigere enn kommunene selv. De private holder høy kvalitet, men det er grenser for hvor mye administrative og personalpolitiske virkemidler kan utrette dersom rammebetingelsene ikke er tilstrekkelige. Det er lett for kommunene å falle ned på laveste pris i anbudsrunder. Tall er lette å forholde seg til. Men laveste pris kan lett utarme et allerede utarmet sykehjem. En ensidig fokusering på pris vil forringe eldreomsorgen. Det vil ikke bidra til å utvikle kvalitet, men heller til å innsnevre tjenestene. En altfor lav pris gir verken rom for personalutvikling eller miljørettede tiltak (Kommunal Rapport 11.10.00). Bølstad legger til at aktørene som legger inn anbud også må påse at de ikke bidrar til prisdumping. Det finnes en grense for hvor mye fortere de ansatte kan løpe uten at det går ut over kvaliteten. Bli det slik at de ansatte må løpe dobbelt så fort som før, blir sykehjemmet et lite attraktivt sted å jobbe.

Etter hvert som en får erfaringer med å konkurransesette så komplekse tjenester som pleie og omsorg, viser det seg at innsparingspotensialet ikke er så stort som tidligere antatt. (Harsvik og Hem 2000) Men også innen renhold, renovasjon og mer tekniske virksomheter vokser eksemplene på at private ikke nødvendigvis er billigere. De Facto kommer til at det ikke er dokumentert kostnadsforskjeller i renovasjonen mellom kommuner som bruker anbud og kommuner som ikke bruker anbud (De Facto 2000).

Stockholm kommune som noen steder er inne i tredje anbudsrunde, tror ikke de kan effektivisere ytterligere nå. Flere rapporter fra utlandet har fremhevet at det ikke er privatiseringen, men konkurranseelementet som er effektiviserende. En svensk rapport anslår at trusselen om å bli konkurransesatt i seg selv har bidratt til en utgiftsreduksjon på cirka fire prosent i forhold til det nivået en hadde i Sverige i begynnelsen og midten av 1990-tallet (Johansson 1997).

Den økonomiske gevinsten ved å konkurransesette pleie- og omsorgstjenester er med andre ord antakelig ganske begrenset, og den vil reduseres i takt med kommunenes eget forbedringsarbeid. Tromsø har for eksempel nylig fjernet 25 prosent av de merkantile stillingene i kommunen (Kommunal Rapport 28.09.00). Da blir rimeligvis ikke de ytterligere innsparingsmulighetene så store. Likevel er troen på økonomiske gevinster den vanligste begrunnelsen for norske kommuners interesse for konkurransesetting. Blant ti kommuner (her inngår tre bydeler i Oslo) som i 1998 har eller var i ferd med å konkurransesette pleie- og omsorgstjenester, oppgav åtte «økonomiske hensyn/lavere kostnader» som begrunnelse. Seks pekte på «bedre kvalitet og ønske om alternative løsninger» som viktig motiv, mens fem kommuner oppgav «at konkurranse er bra fordi det gir økt valgfrihet» (Bjerke og Eilertsen 1998, tabell 4.9).

Det kan virke som om logikken bak den politiske viljen til konkurranseutsetting hviler på en tro på at

1. ledere og ansatte i private bedrifter er genuint flinkere til målrettet, målbar og effektiv produksjon enn offentlige.
2. konkurranse stimulerer til både økt produktivitet og økt produksjon.
3. med flere aktører vil også tilbudene bli mer varierte. (For)brukerne får større valgfrihet i sitt tjenestekonsum, velferden øker og Norge blir et bedre land å leve i.

For å iverksette slike tanker må kommunene forenkle både organisasjonen og tjenestetilbudet. Produksjonskravene må få en kvalitativ og kvantitativ definisjon som ikke kan misforstås, verken av de produserende virksomhetene, av de betalende, kommunale bestillerenhetene eller av pasienter og brukere som i noen grad vil kunne endre status til kunde.⁶

De kommunale virksomhetene organiseres slik at de i prinsippet kan skiftes ut med private eller kommunale foretak. Det fordrer delegering av ansvar og myndighet for den løpende driften. Den såkalte to-nivå-strukturen fremstår som et organisasjonsmessig ideal, enten kommunen har planer om ekstern konkurranseutsetting eller ikke. Den hierarkiske linjen erstattes med et sett av bilaterale avtaler mellom rådmann/ordfører og hver av virksomhetslederne. Organisasjonen fremstår som tilsynelatende både flat og desentralisert.

De selvstendige, private eller kommunale virksomhetene skal nå ha fått tilstrekkelig frihet til å utvikle en dynamisk og fleksibel organisasjon som er skreddersydd for *den ene oppgaven* de er satt til å utføre. Såkalt hemmende hierarki med lange beslutningsprosesser er borte, og rigide hovedavtaler og steile profesjoner kan mykes opp. De ansattes kreativitet kan slippe til i en virksomhet som er antatt å være mer kunde/brukerorientert. Oppgavene løses med «rett person på rett plass» uten overkvalifiserte fagfolk i merkantile funksjoner, og uten overflødig personell på jobb når det er lite å gjøre.

⁶ Slik pleie- og omsorgstjenestene er organisert i Norge dag, vil bruken av kundebegrepet om brukeren fortsatt være en spissformulering. Det er mest nærliggende ved kjøp av tilleggstjenester og «penger-følger-bruker»-prinsippet. Tilleggstjenester kommer i tillegg til et lovhjemlet vedtak om tjenester og betales av brukeren eller kunden selv. Lovhjemlede tjenester dekkes av det offentlige. I Norge er fortsatt myndighetene den store kjøperen ved at de bestiller tjenester av underleverandører. En utvikling med økte valgmuligheter og større krav til den enkelte om å måtte foreta valg i et leverandørmarked bidrar til å gjøre brukeren til «kjøper», enten utførerene er private eller offentlige.

4.2 BUM – Bestiller–utfører-modell

For å kunne sette ideer om konkurranseutsetting og outsourcing ut i livet, er det nødvendig å avklare kommunenes ansvar og på hvilke områder og i hvilket omfang kommunene kan utvide sin rolle som bestiller av tjenester fra underleverandører. Bestiller–utfører-modellen (BUM) går i korthet ut på å etablere et organisatorisk skille mellom forvaltning (lovhjemlet ansvar) og tjenesteproduksjon. Bestilleren har ansvaret for produktet eller tjenestens kvalitet og tilgjengelighet, mens utføreren bare produserer noe på oppdrag, etter angitte kravspesifikasjoner *på vegne av* kommunen. Dette er i alle fall slik modellen blir presentert av dens talsmenn, og motivet er antakelig å fortelle at kommunen er garantist for produktet og «egentlig» ikke gir fra seg noe ansvar ved å sette ut visse oppgaver til private eller offentlig foretak.

«Konkurranseutsetting kan ikke sidestilles med privatisering. Dersom det offentlige privatiserer en oppgave, så innebærer det at man sier fra seg ansvaret og overlater det til privat sektor. Da er det innbyggerne selv som må betale for tjenesten. Når man konkurranseutsetter et tjenesteområde, for eksempel eldreomsorg, så beholder det offentlige ansvaret, men man lar ulike aktører konkurrere om å få lov til å drive alders- og sykehjem etter definerte mål og kriterier fra politikerne. Det er fremdeles det offentlige som plukker opp regningen.» (Petter Furulund⁷, Dagsavisen 02.02.01)

Her bruker Furulund begrepet konkurranseutsetting omtrent på samme måte som Bogen og Nyen (1998) og Nesheim og Vatne (2000).

Bestiller–utfører-organisering: Grunnidé og utfordringer

I november 2000 utgav Stiftelsen for Samfunns- og Næringslivsforskning (SNF) en rapport som oppsummerer de norske erfaringene med «Konkurranseutsetting og bestiller–utførerorganisering i norske kommuner» (Nesheim og Vatne 2000). De beskriver BUM slik:

«Med bestiller–utfører organisering vil vi forstå en grunnidé eller overordnet tankegang for organisering av kommunens enheter. En slik organisering skiller seg fra tradisjonell hierarkisk organisering ved at:

- o Det skilles mellom myndighetsutøving og tjenesteproduksjon
- o De to oppgavene utføres av ulike enheter i organisasjonen

⁷ Petter Furulund er administrerende direktør i Servicebedriftenes Landsforening (SBL).

- o Bestilleren definerer innhold og kvalitet på tjenestene og er ansvarlig for oppfølging og kontroll av utfører. Innen pleie- og omsorgssektoren er en stor del av bestillerrollen knyttet til enkeltvedtak om sykehjems plasser og hjemmehjelp.⁸ Det kan dermed skilles mellom to nivåer på bestillerrollen knyttet til:
 - a) den enkelte kontrakt/driftsoppdrag (eks. drift av et sykehjem)
 - b) enkeltvedtak og oppfølging av disse
- o Utfører er ansvarlig for tjenesteproduksjonen
- o Kontroll og oppfølging finner sted i et avtaleforhold mellom partene.» (Nesheim og Vatne 2001:73)

Underpunktene a) og b) kan betegnes som henholdsvis *den store bestillerenheten* og *den lille bestillerenheten*, der den første vil være topptung og politisk forankret, mens den andre primært vil være faglig fundert.

Kommuner som ønsker å berede veien for konkurranseutsetting, vil med fordel forsøke å redusere hierarkiet, uten at dette nødvendigvis er en forutsetning. Selve relasjonen mellom kommunen og en ekstern utfører utgjør et bilateralt forhold og rimeligvis ikke noe hierarki, mens den kommunale organisasjonen vil være mer eller mindre hierarkisk.⁹ Dersom både bestiller og utfører inngår i den samme, interne organisasjonen, er det flere variasjonsmuligheter, både innenfor samme linje (etat) eller ved å trekke bestillerenheten ut av linjen og til en stabsfunksjon. I Nesheims og Vatnes andre punkt over defineres bestiller og utfører som to enheter i den samme organisasjonen. Dette er greit nok der begge er kommunale. Dersom en trekker den kommunale ansvarligheten og garantistrollen langt, kan en kanskje si at en ekstern utfører inngår i det kommunale ansvarsområdet, men de utgjør ikke én organisasjon. Den eksterne utføreren vil tvert imot gjerne inngå i et større, ofte multinasjonalt konsern.¹⁰

⁸ Hjemmesykepleien bør også tas med.

⁹ «Bestiller-utfører forholdet er basert på et avtaleforhold og vil eksistere side om side med relasjoner basert på hierarki og legitim autoritet. Dette forholdet gjelder uavhengig av om kommunen konkurranseutsetter eller ikke.» (Nesheim og Vatne 2000)

¹⁰ Eksempler på at de private utførerne innen pleie og omsorg inngår i større organisasjoner: Risenga bo- og servicesenter i Asker drives av det multinasjonale servicekonsernet ISS. Melløsparken sykehjem i Moss drives av det svenske selskapet Partena Care, som igjen eies av det internasjonale omsorgs- og cateringkonsernet Sodexo. Sykehjemmene Moholt og Ranheim i Trondheim drives av Norlandia Omsorg, et svensk selskap som eies 50 prosent av hotellkjeden Norlandia. Driften av Hovseterhjemmet pleiehjem er satt ut til Norsk Omsorg og Rehabilitering (NOR), som eies av Sveriges største selskap innen privat omsorg, Carema, som har 90 kontrakter i 35 svenske kommuner. Carema har norske Orkla som største eier. Tidligere Vennersborg AS med hjemmehjelpstjenester i

Fortsetter

Torstein Dahle (2000) har en noe annen begrepsbruk og kaller *bestiller-leverandørmodellen* for 1990-årenes styrende prinsipp. Han mener det er opplest og vedtatt i kommune-Norge at denne er et fremskritt. I sin fulle bredde er det vel fortsatt ikke så mange kommuner som har innført dette, så en skal kanskje være varsom med å fastslå hvor toneangivende denne modellen har vært til nå. Men de siste årene har flere kommuner utvidet sin bruk av underleverandører, og det er god grunn til å tro at denne trenden vil holde seg noen år til.

Slik vi tolker Dahle, mener han at utførerbegrepet tilslører og reduserer det ansvaret som anbudsvinneren har, mens leverandørbegrepet tydeliggjør det ansvaret som ligger hos utførervirksomheten. Man utfører ikke bare på vegne av bestilleren, men man leverer et delprodukt og er fullt ansvarlig for dette. Dermed har kanskje myndighetene delegert mer ansvar enn det som kommer frem i retorikken. Spredning av ansvar er ikke nødvendigvis et gode, selv om det er klart definert. Med leverandørbegrepet påpekes en mulig motsetning mellom retorikken om det fulle og garanterte ansvaret som ligger hos kommunen og en mulig praksis der det kommunale ansvaret representert ved bestillerenheten blir redusert, og dermed også mindre verd for brukeren/tjenestemottakeren.

Hva en anfører å kunne oppnå med BUM

Talsmennene for bestiller-utfører-modellen har stor tro på effektene en kan oppnå ved en slik organisering. En bestiller-utfører-organisering, slik dette er referert av Nesheim og Vatne (2000), skal kunne «bidra til å:

- o Tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordelingen
- o Tydeliggjøre innhold og kvalitet på tjenestene
- o Sikre klar viten om hva en skal drive (med) (bedre målformuleringer)
- o Konsentrasjon om driftskompetanse
- o Bedre tilgang på virkemidler slik at ansvaret blir reelt
- o Dokumentasjon av at driften er som forventet
- o Oppleve konsekvenser av egen innsats»

Bestiller-utfører-organiseringen er bevisstgjørende og ryddig?

Mange kommuner sliter med å utarbeide gode virksomhetsplaner som er både realistiske og produktive (Moland 1999). Det er derfor ikke så overraskende at et av

Bærum er kjøpt av det svenske selskapet Bure. Erfaringene fra Sverige er videre at mange av de mindre virksomhetene kjøpes opp av de store (som er nevnt over). Også lokale virksomheter som drives på religiøst og humanitært grunnlag inngår i store organisasjoner, som Kirkens Bymisjon, Norske Kvinners sanitetsforening, Røde Kors, Norsk Folkehjelp og andre organisasjoner.

hovedargumentene som anføres for BUM er modellens avklarende funksjon. Nesheim og Vatne har satt opp dette i de tre øverste punktene på listen rett over.

Dersom en kommune bestemmer seg for å ville etablere BUM, er dette enten som et ledd i en konkurranseutsettingsprosess eller ut fra troen på at modellen er gunstig for kommunens interne organisasjon. For de fleste kommuner vil begge deler medføre en betydelig og bevisstgjørende omlegging. Men særlig i en reell konkurranseutsettingssituasjon vil kommunen tvinges til å gjennomgå både prinsipielle og pragmatiske sider ved styring og drift. Detalj-kunnskaper om kostnader ved egenproduksjon er en forutsetning for både å kunne levere et godt internbud og for å kunne sammenlikne de ulike budene som måtte komme på en utsatt tjeneste. Samtidig kreves tilsvarende kunnskaper om bestillerfunksjonen. Det har nok vært vanskeligere å beregne kostnadene ved bestillerfunksjonen og eventuelt dobbeltarbeid enn å beregne driftsutgifter, selv om også dette har vært vanskelig for flere av de virksomhetene som har fått anbud på driften av for eksempel et sykehjem. Det er med andre ord ikke vanskelig å godtgjøre at diskusjoner om innføring av BUM setter i gang en organisasjonsprosess som bidrar til å avklare mål og ulike virkemidler i produksjonen av pleie- og omsorgstjenester.

På spørsmålet om bestemte organisasjonsmodeller er mer gunstige enn andre med henblikk på effektivitet, kvalitet og arbeidsmiljø, konkluderte vi i rapporten «Suksess og nederlag i pleie- og omsorgstjenestene» (1999) med at problemstillingen treffer litt på siden av de utfordringene norske kommuner sliter med. Riktig nok fant vi at noen modeller var gunstigere enn andre når det gjelder optimal utnyttelse av personalets kompetanse, et godt arbeidsmiljø, «normaliserte tjenester» osv. Men viktigere enn modellvalg er ledelse, og ikke minst det vi kaller organisasjonsklarhet. Med klare mandater, god kommunikasjon og forutsigbarhet kommer en svært langt, enten organisasjonsmodellen heter A, B eller C. Og motsatt: som en svøpe åpner uklarhet for produktivitetstappende konflikter og usikkerhet blant personalet, dårlig samarbeid og ineffektiv virksomhet og derav også redusert tjenestekvalitet.

I jakten på modellen som kan bøte på all den uklarheten som avdekkes bak ellers flotte organisasjonskart, setter mange kommuner nå sin lit til BUM; både som en god driftsløsning og som et virkemiddel som gjennom sin vektlegging av ansvar og myndighet fremmer den nødvendige organisasjonsklarheten. Og skillet mellom bestiller og utfører er egnet til å klargjøre. Enhver ny organisasjonsmodell vil vanligvis være bevisstgjørende. Om den er godt forberedt og gjennomført, kan en fristes til å si at den valgte modellen – uansett hvilken – vil være den beste for kommunen på det gitte tidspunkt. Og: den nye vil ofte fungere bedre enn den foregående av nettopp den grunnen. Men BUM har et organisasjonsmessig fortrinn fremfor andre modeller, og det er at modellen er basert på en kontrakt med eksterne partnere som skal reforhandles med jevne mellomrom. Dette tvinger gjennom en refleksjon som

man ikke er garantert der modellen kun involverer interne aktører, eller der kommunen bruker den samme underleverandøren år etter år.

Når drift og forvaltning er lagt til samme linjeledelse, kan man lett komme til å blande to roller. Nygård sier det litt sterkere og mener at utføring og klagebehandling hos samme instans fører til (sammenblanding av roller,) uklare bestillinger, fravær av reell kontroll og utydelig politisk ansvar (Nygård 2000). En av informantene hos (Nesheim og Vatne 2000) uttaler seg i samme retning:

«Hjemmetjenestene er jo tradisjonelt et sammensurium av myndighetsutøvelse og tjenesteutførelse. Det er jo ofte det helt ytterste leddet som også har myndighetsutøvelse.»

Vi har sett mye «sammensurium» i norske kommuner, og den uklarheten som i større eller mindre grad preger mange er utførlig beskrevet i Moland 1999. Alle tiltak som kan redusere denne uklarheten vil også være bidrag som kan gi bedre effektivitet, kvalitet og/eller trivsel. Derfor vil nok en tydeliggjøring av henholdsvis myndighetsutøvelsen og tjenesteutførelsen være et nyttig bidrag slik det gjøres i BUM. Det er likevel for tidlig å si at BUM er svaret med stor S.

«Man må ikke se seg blind på organisasjonsstrukturen. Det er like viktig med effektiv samhandling, god strategi og gode systemer i kommunen. Det kan være helt feil medisin å endre strukturen i en kommune med dårlige samarbeidsforhold. Kommunene må gjøre de endringene som gir størst gevinst.» (Helgesen 2000)

Bestiller-utfører-organiseringen er kvalitetsfremmende?

Det er en grunnleggende antakelse at konkurranse fremmer kvalitet. Konkurranseaspektet er også trolig viktigere enn eierskapet. Videre antas det at private nærmest per se skal være bedre på kvalitet. Både privat næringsliv generelt og de private, kommersielle aktørene i pleie- og omsorgssektoren spesielt har opparbeidet et omdømme på å være mer kundeorienterte, serviceinnstilte og effektive enn kommunenes «byråkratiske, saksbehandlere». I rapporten «Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte?» bekrefter ansatte innen de områdene i sektoren at man sliter med dårlig image (Moland og Egge 2000).

Under overskriften «En mer serviceinnstilt Kommune» argumenter Petter Furulund for at konkurranseutsetting der private står for driften (og kommunen for ansvaret) vil kunne yte brukerne bedre service enn der det offentlige står for det hele. En dansk ordfører fremføres som sannhetsvitne:

«(...) Kommunal Rapport kunne nylig melde at i en annen dansk kommune, Græsted-Gilleje, har de 740 pensjonistene kunnet velge mellom tre private

leverandører av hjemmehjelp. Kommunens ordfører Jannick Storm sier at erfaringene med konkurranseutsetting «...er at det gir bedre kvalitet og at borgerne får større valgmuligheter. De skal ikke ta til takke med det firkantede, offentlige systemet.» (Dagsavisen 02.02.01)

Det kan se ut til at små fortjenestemarginer og intern, kommunal effektivisering har bidratt til å gjøre kvalitet til et mer relevant konkurranseaspekt enn økonomi. Bedre kvalitet har da også vært trukket frem vel så ofte som pris fra både bestillende kommuner og utførende, private bedrifter når en skal forklare hvorfor tilbudet gikk nettopp dit det gjorde i den vanligvis jevne anbudskonkurransen. Bogen er mer nyansert, men heller til at de private operatørene innen pleie og omsorg snarere yter bedre enn dårligere kvalitet sammenliknet med kommunene.

«Erfaringene fra andre nordiske land tyder på at kvaliteten på offentlige omsorgstjenester ikke blir dårligere når de konkurranseutsettes. I en del tilfeller er det tvert imot slik at kvaliteten heves. Det kan finnes enkeltstående eksempler på at de konkurranseutsatte omsorgstjenestene får dårligere kvalitet enn de kommunale, og det er særlig oppstartfasene med nye private operatører som er kritiske. Men det generelle inntrykket fra Sverige (...) er at kvaliteten på tjenestene blir noe bedre.» (Bogen 2001 (til NFR))

Den som vil, kan finne en mengde eksempler på at private operatører leverer dårligere kvalitet enn det kommunen selv gjorde før samme tjeneste ble satt ut. Elendighetsbeskrivelsene er mange, og de fleste er hentet fra renhold og renovasjon.¹¹

¹¹ Noen eksempler på presseoppslag som beskriver elendigheten når private aktører overtar.

Kilde	Dato	Forfatter	Tittel	Tema
Kom Rap	25.01.01	O. Larsen	De svake blir ikke hørt	Brakerundersøkelse fra Græsted-Gilleleje
Dagsavis	10.01.01	HC.Solheim	Problemer med renholdet i hovedstaden	Elendighetseksempler fra ISS i DK og Oslo. I. Johansen
Kom Rap	11.10.00	S. Baastad	Prisdumping utarmer eldreomsorgen	sier Jan Bølstad, direktør i NOR
Aftenposten	23.07.00	G. Løvø	Søppelkrig i Trondheim:	Lavere kostnader og sure kunder ..
Aftenposten	15.11.99	E. Hollie	Desperat byråd etterlyses (til Oslo)	Useriøse hospitseiere og manglende kvalitetskriterier
Arena	15.11.99	J. Davidsen	Hastverk er lastverk – kommentarart.	Kritikk mot Oslo, elendighetsbeskr. fra Solna og Malmö
NTB	18.08.99		Slår tilbake mot kritikk av renhold	SBL mener kritikken er usaklig og belegger dette
NTB	28.06.99		Private vasker skoler dårlig	Priv. rengj.byråer vasker dårligere enn kom.ansatte
Arena	15.06.99	R. Bohinen	Skolerenhold «rett i bøtta»	Elendighetsbeskrivelse av Oslos håndtering av ISS
Kom Rap	13.11.98	S. Baastad	Mer service til brukeren	ISS/Asker + Partena/Moss ikke billig, mer til bruker
Aftenposten	16.10.97	P. Nordrum	Vanskjøttet pasienter i privat pleie	Elendighetseks. fra Sverige + ISS/Carema som skryter av Malmö
Kom Rap	31.01.97	F. Sivertsen	Privatisering skal gi bedre kino	Enstemmighet blant politikerne i Moss
Kom Rap	24.05.96	O. M.Larsen	Privatiseri. og prispress: dårligere renh.	Elendighetsbeskrivelse fra Danmark
Kom Rap	24.05.96	O. M.Larsen	Privatiser. og prispress: dårligere renh.	Elendighetseksempler fra ISS i København

Noen eksempler har en også fra pleie og omsorg, men her finner en minst like mange oppslag om dårlig kvalitet i kommunal regi. Som sagt i forrige kapittel er det vanskelig å påpeke klare og systematiske forskjeller mellom kommunale og private utførere. De største forskjellene finner en fra institusjon til institusjon, men da uavhengig om disse er private er offentlige (Johansson 1997). Det er nærliggende å anta at også dette henger sammen med lederskap og organisasjonsklarhet.

Mer prinsipielt kan det anføres at skillet mellom bestiller og utfører vil borge for riktigere behovsvurdering. Når den bestillerenheten som gjør tjenestevedtak ikke behøver å skjule til økonomiske spørsmål vedrørende driften, vil de faglige aspektene kunne veie tyngre. Som en distriktsleder i en østlandskommune sa: «Du slipper at bukken passer havresekken» (Moland 1999). Så er det et spørsmål om dette hjelper brukeren/pasienten hvis det ikke er økonomiske midler til å følge opp vedtaket. Det sparer i alle fall fagfolk fra å måtte gå på akkord med faglige verdier fordi kommunen ikke har råd til å gi en tilstrekkelig «diagnose» (tjenestevedtak). På den annen side kan dette føre til mindre realistiske vedtak, fordi avstanden til det som er økonomisk mulig å følge opp kan bli for stor. Dette er heller ikke gunstig, verken for brukeren/pasienten, for de involverte fagpersonene eller for forholdet mellom bestiller- og utførerinstitusjonene.

Bestiller-utfører-organiseringen bidrar til faglig dobbeltarbeid og krever mer administrasjon?

Innføring av BUM virker utvilsomt bevisstgjørende for mange ledere i kommunale organisasjoner. Det forhold at kommunen overgir sentrale oppgaver i kontraktsform til eksterne underleverandører, forsterker bevisstgjøringsaspektet og bidrar også til å legitimere det organisatoriske skillet. Eller er det kanskje heller slik at valget av BUM er en nødvendighet for i det hele tatt å kunne benytte eksterne underleverandører? Dersom utøverkontrakten går til interne enheter, må valget hvile på organisasjonsinterne begrunnelser¹² alene. Spørsmålet om modellen fører til mer dobbeltarbeid og administrasjon er relevant i begge tilfeller. Dette må i så fall tjenes inn i form av bedre kvalitet eller økt effektivitet i produksjonsleddet, eller gjennom reduksjoner andre steder i virksomheten.

Nyslåtte vinnerne av anbudskonkurranser sier nesten uten unntak at de skal klare å yte høy kvalitet til lavere kostnader og samtidig klare å ta ut et akseptabelt overskudd. Dette skal de klare ved å ta ut mer av hver ansatt gjennom en bedre ledelsesfilosofi og personalhåndtering enn kommunene. Ikke minst fremholdes det at de private har en rimeligere administrasjon. De har klart å redusere antall stillinger både i produksjon, administrasjon og ledelse, i alle fall for sin lille, isolerte

¹² Rolleavklaring er ett eksempel på en slik avklaring.

produksjonsvirksomhet. St. Hanshjemmet i Oslo reduserer 10–15 stillinger. Alle overtallige er i merkantile stillinger eller støttefunksjoner. Dette har SIB ifølge Liv Valstrand¹³ klart blant annet ved at de er gitt anledning til å rendyrke utføreropp-gavene og at de slipper å tenke på forvalterfunksjonen (bestilleransvaret) (Kommunal Rapport 30.08.00)

Samtidig med at private og offentlige foretak i ulike variasjoner utvikler egne virksomheter for produksjon av pleie- og omsorgstjenester, må kommunene etablere egne bestillerenheter – «de store» som tildeler utførerkontrakter, og «de små» som fortløpende skal gjøre enkeltvedtak i henhold til blant annet lovene om kommunehelsetjenesten og sosialtjenester. Disse skal også føre en faglig kvalitetskontroll. Dette fordrer betydelig kompetanse hos bestiller som er parallell til utførers. Jo mer komplekse tjenester og jo hyppigere endringer i brukerbehovene, jo flere møter og forhandlinger påkrevs mellom bestiller og utfører. Siden dette dreier seg om kontraktsendringer, vil det nødvendigvis også påføre partene en del faglig-administrativt arbeid. Dette kan bli både omstendelig og tidkrevende. En del av dette arbeidet må (eller burde) kommunene foreta uansett, også der bestiller- og utførerfunksjonene er samlet. Men da har den færre forhandlinger, personer og instanser involvert, og ikke minst: kommunen kan foreta vedtak om endringer hurtig og trekke inn tverrfaglige hensyn, og den kan gjøre det innen én og samme organisasjon. Den forutsigbarheten som kreves i forholdet mellom bestiller og utfører, reduserer den fleksibiliteten den tradisjonelle kommuneorganisasjonen besitter, enten den nå benyttes eller ikke. Kontraktens art bidrar også snarere til stivbenthet enn dynamikk i evnen til å takle hurtige eller mer krevende endringer i brukerbehovene. Vi vil utdype dette lenger ned i drøftingen av (de)sentralisering og spesialisering og flate versus hierarkiske strukturer.

Foruten de løpende enkeltvedtakene i pleie- og omsorgssektoren, går det mye tid til å beskrive oppgaver, definere kvalitetskrav, måle og rapportere det som blir gjort.

«En skal også beherske kompliserte, internasjonale anbudsregler. Denne kostnadsøkningen skal tjenes inn på utførerleddet. Disse kostnadene må altså overføres på enten brukerne eller de ansatte dersom ikke alt tas gjennom reell effektivisering.» (Dahle 2000)

¹³ SIB er forkortelse for Sekretariatet for InternBud i Oslo Rådhus. Liv Valstrand var direktør for SIB i 2000 da de vant anbudskonkurransen om å drive St. Hanshjemmet og tilhørende distrikt for hjemmehaserte tjenester. Det er SIB og ikke Bydel St. Hanshaugen-Ullevål som har arbeidsgiveransvaret for de ansatte.

Bestiller-utfører-organiseringen bidrar til å tappe kommunen for kompetanse?

Det fremholdes av motstanderne av konkurranseutsetting at BUM taper kommunene for kompetanse, og at dette gjør det bortimot umulig å reversere en utvikling hvor kommunene har satt bort produksjonen av sentrale oppgaver. Tanken er at bestiller etter noen tid vil miste sin utførerkompetanse, fordi de har glemt hvordan oppgavene gjøres (Wahl 2000 og Dahle 2000). Dette forutsetter at man setter ut hele fagområder, og så langt er det ingen kommuner som har som mål å gjøre dette, i alle fall ikke innen skole, helse og sosial.

Det ser ut til at denne bekymringen er overdrevet. Med den turn-over som preger arbeidslivet generelt og store deler av kommunesektoren spesielt, er dette neppe noe hovedproblem. Turn-over har dessuten to sider. Man mister kompetanse og må skaffe ny. Dette kan være et problem (Moland og Egge 2000). På den annen side kan en vel anta at enkeltpersoner vil veksle mellom å være ansatt hos henholdsvis bestiller og utfører enten det er innen én og samme kommune eller mellom kommuner.

Det begynner å komme en del eksempler på rekommunalisering, foreløpig mest innen renhold. I Sverige er det også eksempler på kommuner som tar tilbake driftsansvaret for sykehjem eller som vil bort fra BUM (Kommunal Rapport 10.01.01). I Molde har kommunen selv etablert vaskerier og spart noen kroner på det.

«2,4 millioner kroner har Molde spart etter at kommunen for to år siden vedtok å satse på egne vaskerier ved tre sykehjem. Beslutningen ble fattet etter en opphetet debatt for eller imot kjøp av vaskeritjenester på det private markedet. Både økonomisk og praktisk har de små vaskeriene ved sykehjemmene Kirkebakken, Glomstuen og Røbekk vist seg som den beste løsningen, sier husøkonom og plasstillitsvalgt Marit Høyer.» (Arena 4/1999)

Bærum er en av de norske kommunene som nå begynner å få en del erfaringer fra sine forsøk med konkurranseutsetting. Kommunen har som mål at cirka 30 prosent av virksomheten kan være satt ut på anbud, og den ønsker samtidig å forhindre en utvikling av private monopoler. Kommunen vil opprettholde en betydelig egenvirksomhet, slik at man ikke tappes for kompetanse, er i stand til å gi anbud selv og eventuelt ta tilbake virksomhet dersom det skulle bli nødvendig (Nesheim og Vatne 2000).

Selv om kommunene setter ut flere oppgaver enn tidligere, er likevel hovedtrenden en betydelig netto tilvekst av oppgaver – ikke minst på grunn av de mange reformene det siste tiåret.

Kjerneoppgaver og outsourcing

Outsourcing er også et av de moderne begrepene innen managementlitteraturen og som nå har nådd kommunesektoren. Det inngår i vokabularet for «riktig» organisering og ressursdisponering. Ideen bak outsourcing er at bedriftene skal konsentrere seg om sine kjerneoppgaver og la andre ta seg av de mer perifere oppgavene. Tanken er at man skal være best på de definerte kjerneoppgavene og overlate øvrige oppgaver til andre som kan utføre disse bedre eller rimeligere. Det ligger også en antakelse om at spesialisering er produktivitets- og kvalitetsfremmende.

«Viktige organisasjonsprinsipper hos ledende bedrifter er (...) konsentrasjon om kjerneoppgavene, kjøp av tjenester og delprodukter fra andre.» (NHO 1995)

Outsourcing ser fortsatt ut til å være et vekstfenomen i deler av arbeidslivet, kommunene inkludert. I industrien, enten det nå er skipsverft, bilprodusenter eller elektronikkbedrifter, er det vanlig at underleverandører sørger for delproduksjon. Det er også vanlig å la rengjøringsbyråer ta seg av renholdet i kontorbyggene. Et cateringsselskap står kanskje for kantinedriften, mens andre firmaer kan ha fått anbud på IT-driften, regnskapet, vaktmestertjenestene, bedriftshelsetjenesten osv. Noe av dette er mer problematisk enn annet. Det kan være at en oppgave som settes ut, grenser til en kjerneoppgave, at en del av den kompetansen bedriften mistet ved utsettingen gir negative ringvirkninger for andre deler av produksjonen. Tap av arbeidsplasser og overtallighetsproblemer er vel en mindre utfordring for outsourcingende arbeidsgiver enn for dem som må flytte på seg eller som risikerer å bli arbeidsledige. Ved outsourcing reduserer en kontrollen over den totale produksjonsprosessen og deler av støttevirksomheten for å oppnå en forventet kostnadsreduksjon. Samtidig må en regne med at tilgjengeligheten reduseres mens transaksjonskostnadene øker. Redusert tilgjengelighet kan for eksempel være kortere eller mer standardisert kantinedrift, økt ventetid for løsningen på et IT-problem eller redusert innsyn i underleverandørens disposisjoner og virksomhet. Det siste eksemplet er selvsagt vanskeligere, ikke minst politisk, enn de to første. Har en inngått en «minimumsavtale» om for eksempel kantinedriften og denne etterpå viser seg å ikke være tilfredsstillende, er det vanligvis enkelt å reforhandle denne. Men om den nye avtalen fortsatt er rimeligere enn den ordningen en opprinnelig hadde, er vel ikke så sikkert.

I industrien hvor en har mange års erfaring med outsourcing og just-in-time produksjon, kan det nå se ut til at denne trenden er på retur. Just in time (JIT) skaper stor avhengighet av underleverandørens punktligheit, samtidig som utsetting av hele områder kan tappe bedriftene for kompetanse som kanskje viser seg å være viktigere enn en først trodde.

Outsourcing er ikke vårt tema som sådan. Vi skal heller ikke dvele ved de prinsipielle og svært vanskelige spørsmålene om hva som bør være det offentlige ansvar

– hva som er kommunale kjerneoppgaver og hvilke som i prinsippet kan settes bort. Dette er en stor diskusjon som spenner mellom de moderate politiske ytterpunktene liberalisme – sosialisme. Nacka i Sverige og Farum i Danmark er eksempler på kommuner som vil sette bort mange oppgaver og funksjoner. De fleste kommuner er fortsatt forsiktige med å bruke underleverandører til tjenester de selv har ansvar for å utøve, mens Aksjon for velferdsstaten har samlet de mest restriktive kommunene, fagforbundene og noen brukerorganisasjoner.

Hvilke oppgaver og funksjoner setter kommunene ut?

Myndighetsoppgaver utsettes ikke. De vanligste oppgavene som settes ut til private, kommersielle aktører er renhold, vei- og bygningsvedlikehold, snømåking, renovasjon, matproduksjon, matutbringning, revisjon og lønn, IT og telefontjenester. Utsetting av oppgaver innen pleie og omsorg, helse og sosial er fortsatt mindre vanlig. (Danske Kommuner 23/2000, Bogen og Nyen 1998)

I Danmark ble det gjennomført 1800 anbud i løpet av 1998 og 1999 (Nyhedsmagasinet Danske Kommuner 12.06.00). Knudsen (2000) sondrer mellom seks typer av oppgaver: myndighetsoppgaver, sentrale strategiske og ledelsesmessige oppgaver, bestilleroppgaver, myndighetstilstøtende oppgaver, ad hoc-oppgaver og driftsoppgaver. Juridisk sett er det kun myndighetsoppgavene som ikke kan settes ut på anbud. Sentrale strategiske oppgaver som for eksempel å skrive dagsorden til og referater fra politiske møter og lønnsforhandlinger, kan i prinsippet settes ut, men det er neppe særlig utbredt. Ad hoc-oppgaver (planlegging, prosjektering, analyser mv) er ganske vanlig å sette ut (11 prosent i deres referansekommuner). Mens driftsoppgaver er det vanligste (19 prosent av oppgavene i referansekommunene). Bestilleroppgaver og myndighetstilstøtende oppgaver vil ofte være slik at de delvis kan og delvis ikke kan settes ut.

Farum kommune i Danmark har konkurranseutsatt en rekke oppgaver og trekkes frem av direktøren i Servicebedriftenes Landsforening som et forbilde for norske kommuner. I kapitlet om arbeidsmiljø og ledelse har vi brukt konkurranseutsettingen i nettopp Farum kommune som eksempel på at det kanskje er grenser for hva som er rasjonelt å dele opp. Sitatet under er tatt med for å vise spredningen av oppgaver som kan settes ut:

«Farum kommune har konkurranseutsatt blant annet veibygging og vedlikehold, avfallshenting og -håndtering, rensing av vann og kloakk, drift av deler av pleie- og omsorgs-tilbudet, samt alt vedlikehold av kommunale bygg. Kommuneøkonomien er bunnsolid og nå har man råd til å gi en gratis sydentur til alle eldre hvert år, gratis PC til skolebarn og kommuneansatte, garantert sykehjemsplass, barnehageplass og jobb. Konkurranse-utsetting er ett av flere virkemiddel som

Farum har brukt for å skape en mer serviceinnstilt kommune. (...) Et positivt dansk eksempel på konkurranseutsetting i pleie- og omsorgssektoren kan leses i en artikkel i Bergens Tidende 5. november i fjor, hvor det står at Ella Jepsen på 80 år har det godt på det private pleiehjemmet som ISS driver i Farum kommune. Her har altså det private firmaet ISS vunnet et tilbud om å drive et offentlig tjenestetilbud etter krav og retningslinjer fra politikerne. Ella betaler altså ikke noe selv for denne plassen.» (Petter Furulund, Dagsavisen 02.02.01)

Det er lansert mange forslag, også i Norge, på hvilke tjenester kommunene kan sette ut. Noen blir realisert, andre ikke. Resultatene oppgis noen ganger som tilfredsstillende, andre ikke. Enkelte oppgaver, som for eksempel snømåking, har vært satt ut på tilbud i en årrekke uten at det knapt har vært tenkt på som noen stor sak. På andre områder er anbudsutsetting langt mer kontroversielt. I mange kommuner er flertallet av barnehager private. Lier kommune sysler med å selge ut hele denne virksomheten, slik at alle barnehager blir private (Arena 12/00). Private vaktelskaper vokser frem både som leverandører til privatpersoner og til offentlige virksomheter som for eksempel statlige kontorbygg og sykehus. Tønsberg kommune vurderte i 1997 å sette ut regnskapet. På samme tid vedtok Moss kommune å privatisere kino-driften. Nå står Oslo Kinematografer i samme situasjon. Alvdal kommune forsøkte å sette ut vaskeri, kjøkken og andre tjenester, men det var ingen som ønsket å ta over (Kommunal Rapport 11.12.98). Bærum kommune solgte 49 prosent av eiendelene i Bærum Vann A/S i 1998. Bærum kommune vurderer også å foreta et skritt i motsatt retning, nemlig å etablere en egen rekrutteringstjeneste som skal konkurrere med Aetat. Dette blir i så fall en form for insourcing (Kommunal Rapport 05.10.00). Unge Høyre i Oslo ønsker «å sette elevene ut på tilbud» ved å la private bedrifter som for eksempel ISS by på driften av skoler slik de nå gjør på sykehjem (Dagsavisen 20.08.00). Byrådet vil forsøke dette i mindre skala. Lærerne i grunnskolen vil ikke bli satt ut på tilbud (Byråd Barstad i Dagbladet 22.10.00) Halden kommune har satt ut driften av IT-avdelingen til et privat selskap (Kommunal Rapport 13.09.00).

I Norge er 90 prosent av arbeidet med avfallsinnhenting og avfallshåndtering satt ut på tilbud. Bare ti prosent skjer i regi av kommunens egen avdeling. Det meste skjer i interkommunal virksomhet. Dette er et eksempel på en avgrenset og lett definerbar oppgave. Den er «spiss», samtidig som den stiller krav til produksjonsutstyr som skal forrentes. Tjenestebehovet innen størrelsen av en normalkommune er mindre enn produksjonskapasiteten til et arbeidslag. Det er derfor rasjonelt å la arbeidslaget jobbe ut over kommunegrensens begrensninger. Tjenestekjeden dette inngår i er liten, sammenliknet med pleie og omsorg. Derfor er det i dette tilfellet antakelig lite å hente på interne helhetsløsninger.

Noen av eksemplene over utgjør store områder og selvstendige virksomheter, slik som kinodrift og vannforsyning. Her fremstår utfører dels som eier/medeier og dels som hovedleverandør. Slik sett er dette mer en form for privatisering enn outsourcing og utføreroppdrag på åremål.

Har nå bestiller kontroll?

En kan også stille spørsmål ved holdbarheten i bestillers påberopelse av kontroll og ansvar for at utførers produkt holder tilstrekkelig kvalitet. Lovverket er riktig nok klart: Kommunen vil alltid måtte stå til ansvar for tjenestekvaliteten. Svikt hos utfører som skader pasienten er «bestillers» ansvar, jamfør Lov om helsetjenester i kommunene, § 1.

Man kan finne mange «katastrofeoppslag» innenfor de fleste områder og blant både private og kommunale utførere. Detaljer om vedvarende, kritikkverdige forhold ved den private hospitsvirksomheten i Oslo kan blant annet leses i Aftenposten 12.11.99 og 15.11.99. Selv om den private hospitsvirksomheten i Oslo neppe er representativ for norsk næringsvirksomhet generelt, og slettes ikke for de kommersielle og ideelle aktørene som er etablert innen pleie og omsorg, viser den i det minste at bestillers ansvar for kvalitetskontroll og behovet for offentlig innsyn er betydelig, og at dette er en avgjørende og krevende oppgave. Det er mulig denne situasjonen oppsto fordi Oslo kommune ikke hadde etablert en fullstendig bestiller-utfører-relasjon til hospitseierne. Vi skal derfor være varsomme med å bruke eksemplet som kritikk av BUM. Men det viser i det minste hvor viktig bestillerrollen er. Det er for øvrig flere eksempler fra Sverige hvor utførende virksomheter ikke har nådd intensjonene for kvalitet eller effektivitet. I mange av disse tilfellene har dårlig utført bestillerarbeid fra kommunene bidratt til dette (Johansson 1997).

Vi tar ikke stilling til de politiske spørsmålene om hvem som skal drive velferdstjenester og hvilke organisasjonsmodeller som er best. Vi er skeptiske til å bruke samme mal for alle kommuner eller på alle offentlige virksomhetsområder. Dette har dels med de ulike virksomheters art å gjøre og dels med det enkle, men ofte undervurderte pedagogiske poeng, at enhver organisasjon må selv utvikle sine organisasjonsmodeller (gjerne etter inspirasjon fra andre). Snarveier gjennom forhas-tet kopiering ødelegger ofte selv der modellen kunne bidratt til en forbedring.

Vi skal ikke ta på oss å skille ut hvilke typer virksomhet som er henholdsvis godt og dårlig egnet for anbudsutsetting, og hvilke som bør forbli innenfor en og samme organisasjon. Men en pragmatisk tilnærming tilsier at enkle og avgrensede oppgaver lettere kan settes ut. De sammensatte oppgavene bør, dersom de i det hele tatt skal gå på anbud, settes ut i store blokker. (Jf. avsnitt om sammenhengende tjenestekjede og fleksibel ressursbruk)

4.3 Flat struktur

Ideene bak flat struktur

Flat struktur, 70-tallstrend med ny innpakning?

Flat struktur er et sentralt tema i organisasjonsdebattene rundt om i norske kommuner for tiden. Tidligere ble den ført i en «human-relation»-tradisjon. Både forskere med kvinneperspektiv og arbeidsmiljøperspektiv (f.eks. Kvande og Rasmussen 1987 og Sørensen 1987) har fremført at dette er en (organisk til forskjell fra mekanisk) organisasjonsform som er gunstig for arbeidsmiljøet og en realisering av den enkelte ansattes kreativitet. Pyramidene beskrives som ineffektive, destruktive og umenneskelige (Semler 1994). Det gode alternativet er flate organisasjoner der mennesker kan utøve sin skaperkraft uten unødig overstyring.

De siste fem årene har flat struktur derimot vært tatt opp både som et mulig organisatorisk grep i seg selv med sikte på øke effektiviteten, og som en forberedelse til en eventuell senere konkurranseutsetting av mer omfattende kommunale oppgaver innen pleie og omsorg. På sett og vis kan en si at mens det tidligere var idealistene som forfektet flat struktur mens flertallet av de produksjonsorienterte gikk for hierarkiet, er det nå tilsynelatende omvendt. Den kommunale trenden er i dag flat struktur, og dette forfektes mer enn noe av nettopp de produksjonsorienterte.

Her finnes grader av flatt og hierarki. En kommune som reduserer antall nivåer fra seks–syv til tre–fire, er blitt betydelig flatere og vil antakelig oppleve det nye som ganske flatt. Mest rendyrket flat struktur finner vi i kommuner som forsøker seg med kun to administrative nivåer. Trondheim, Stord og Snillfjord var tidlig ute, og er blitt etterfulgt av blant andre Lier, Drammen, Tønsberg og Borre. Tanken er at makt skal flyttes nedover eller utover i organisasjonen. En skal få mer ansvarliggjorte og selvdrevne enheter som forventes å avstedkomme både bedre drift og økt trivsel. Noen kommuner har også vedtatt færre nivåer for å redusere administrasjonskostnadene. Vi vil beskrive både motivene for, virkemidlene og konsekvensene av såkalt flat struktur. Noen av motivene, argumentene og effektene er vil være overlappende med det vi har gjennomgått i forbindelse med BUM.

Rive pyramidene?

Vanlige motiver for å innføre flatere struktur i en organisasjon er:

1. Innsparinger og bedre ressursutnyttelse (ved å fjerne tilsynelatende overflødige ledere og papirflyttere)
2. Økt organisasjonsklarhet og tydeligere ansvarsfordeling

3. Økt demokrati (ved desentralisering av myndighet) og økt innflytelse over eget arbeid til de ansatte (færre sjefer)
4. Økt kundeorientering (og bedre kvalitet/mer relevante tjenester fordi beslutninger tas nærmere bruker)
5. Økt trivsel, bedre arbeidsmiljø (mer selvstendighet, ansvar og oppfølging)

Det er blitt vanlig å foreskrive flat struktur og desentralisering som medisin på en diagnose om kompleksitet og endringstakt. Men er diagnosen riktig? Er medisinen rett? (Er pasienten i det hele tatt syk?) De motivene som er anført i punktene over kan kanskje like bra eller bedre bli nådd ved å reformere det kommunale hierarkiet?

De siste årene har det vært populært å rive pyramidene. Dette har vært motivert ut fra et ønske om å modernisere og desentralisere strukturene. Desentraliseringen begrunnes med økt kompleksitet og hurtige endringer både i og utenfor virksomheten, som må få en organisering som gjør det enklest mulig å tilpasse seg disse endringene. Tidligere konsernsjef Janne Carlzon (1985) skrev bok om sitt rivingsprosjekt i SAS. Og det han rev ned, var mellomleddene mellom seg selv og produksjonslinjen. Retorikken rundt dette var å frigjøre det moderne mennesket ved å skifte ut «ordrer og instruksjoner» med «informasjon om organisasjonens mål og om veien dit». Carlzons fornyelse av SAS er mest kjent gjennom lanseringen av smilekurs og forbedret overholdelse av rutetidene, men organisasjonsmessig var innføringen av en ny måte å kommunisere ledelsens vilje på kanskje den viktigste. Med en virkelig flat struktur må toppsjefen i en bedrift med mangfoldig tusen ansatte kunne kommunisere direkte med sersjantene. Dette må nødvendigvis skje gjennom standardiserte ordrer (for eksempel gjennom media) og det vil ikke være mye tid til å motta tilbakemeldinger. Men slik blir en flat organisasjon som SAS gav seg ut for å være faktisk mer sentralisert og totalitær.

Det er lett å sette likhetstegn mellom motiv og forventede effekter. Motivene brukes for å få gjennomslag i beslutningsprosesser. De vil kunne brukes til å legitimere beslutninger og skape oppslutning blant dem som skal gjennomgå endringene. Motivene virker som salgsargument for reformer. Uten motiv, engasjement og forventninger er det tungt å gå fra beslutning til handling. Det er derfor rimelig at flat struktur og desentralisering presenteres som noe positivt i forkant, og at det etter implementering beskrives som suksessfylt. Men det er ikke sikkert motivene har sammenheng med effekter som fremkommer etter hvert. Effekter kan fremkomme av helt andre forhold (årsaker) enn motivene (Ohlsson og Rombach 1998).

Torstein Dahle (2000) er inne på noe av det samme når han tilbakeviser at BUM er riktig suksessforklaring. Der man har klart å oppnå effektivisering, er det ikke dokumentert at det skyldes modellvalget. Ifølge Dahle skaper BUM snarere ineffektivitet og byråkrati enn effektivitet. Han henviser spesielt til et eksempel fra teknisk

virksomhet I Bergen kommune. Etter åtte års erfaring med å sette bort utfører-virksomheten, har man fortsatt ikke fått modellen til å fungere tilfredsstillende.¹⁴

Hva er flat struktur versus en spiss pyramide (hierarki)?

Den organisasjon som har færrest ledere og antall nivåer per ansatt er den flateste. En organisasjon som fjerner et mellomledd, men til gjengjeld får flere, små virksomheter (for å unngå at kontrollspennet blir for stort), vil være bratt i bunn og flat på toppen, og er derfor ikke nødvendigvis flatere enn den med et ledd mer. En organisasjon med ni sjefsnivåer kan like fullt være flatere enn en organisasjon med tre nivåer. Dette avhenger av organisasjonens størrelse.

En enkel måte å beregne graden av hierarki/flathet i en organisasjon på, er å stille opp forholdet mellom antall ledernivåer og ansatte, slik Henry Mintzberg (1979) har foreslått. $K=S/A$ der S er lik antall sjefsnivåer og A er lik antall ansatte. Den organisasjonen som har den laveste kvotienten er flatest. Om vi snur litt på regnestykket og beregner antall ansatte per ledernivå, får vi et uttrykk som kanskje er mer umiddelbart forståelig.

Tabell 4.1 Noen eksempler på grad av hierarki/flathet beregnet etter Mintzbergs kvotient

S Antall sjefsnivåer	A Antall ansatte	K Flat struktur-kvotienten	Gjennomsnittlig antall ansatte per sjefsnivå
7	10000	0,0007	1428,6
3	70	0,0429	23,3
9	200000	0,0000	22222,2
2	1500	0,0013	750,0

Dette regnestykket sier kun noe om hovedtallet for organisasjonen. Tallet sier lite om formen på organisasjonen. En organisasjon kan godt være spiss på toppen og flat i basis. Dette vil være tilfellet i en kommune der rådmannen har en liten stab samtidig som et begrenset antall virksomhetsleder har mange ansatte og tilsvarende

¹⁴ I 1990 innførte Margaret Thatcher og Det konservative partiet et «indre marked» i det britiske helsevesenet. Dette blir av National Health System (NHS) selv kalt den største kulturendringen i organisasjonen noen gang. Målet var å skape mer uavhengige institusjoner som arbeider med sterke økonomiske incentiver for effektivitet.

Sykehusene ble gjort om til fristilte foretak med ansvar for egen økonomi, og i «det indre markedet» var helsestyresmaktene kjøpere av tjenester fra de enkelte institusjonene. Ifølge Anna Dixon ved London School of Economics bidro dette indre markedet ikke til økt effektivitet. Det skapte i stedet mer byråkrati. Det utviklet seg et system med mange kontrakter, reforhandling av avtaler med sykehusene osv. Administrasjonskostnadene økte, og kostnadseffektiviteten ble redusert. Innføringen av et markedslignende system bidro også til en fragmentering av helsevesenet. Der det før var samarbeid mellom sykehus, ble det nå i stedet konkurranse om de samme pasientene, og dette kunne gi løsninger som var mindre kostnadseffektive for systemet som helhet.

stort kontrollspenn.¹⁵ Kontrollspennet er stort når antall ansatte som rapporter til lederen og som lederen presumptivt skal føre en dialog med er stort. Dersom antall virksomheter er stort og antall ansatte i hver virksomhet er mindre, vil kommunen fremstå som flatere på toppen og brattere i basis.

Dersom rådmannens stab øker som følge av at kontrollspennet blir for stort, får vi en mer topptung, men ikke nødvendigvis høyere organisasjon. Tilsvarende «feter» blir organisasjonen nedover hvis det viser seg at ledere må erstattes av konsulenter. Man holder antall ledernivåer kunstig (?) lavt og kan saktens hevde at organisasjonen er flat.

Ikke så flatt likevel?

Lier kommune med 21 000 innbyggere har det siste året gjennomført et omstillings- og effektiviseringsprogram. Hovedessensen i dette er omlegging til flat struktur og desentralisering av myndighet fra mellomledersjiktet til virksomhetsnivået. Etater og avdelinger er fjernet og erstattet med cirka 50 selvstendige virksomheter. Antall ledernivåer er redusert fra fem til to, og antall ledere redusert fra cirka 130 til cirka 60. Virksomhetslederen har (nesten) alle rådmannens fullmakter og rapporterer direkte til rådmannsnivået. Dette består av rådmannen og hans team, hvor blant annet seks kommunalsjefer inngår. Kommunalsjefene som tidligere ville ha vært etatssjefer, er «internkonsulenter» med utviklingsansvar. De har ikke driftsansvar. De møter som rådmannens representant i politiske utvalg (Støle 2000).

Borre kommune med 24 000 innbyggere har også såkalt to-nivå-ledelse. Etter kort tid innså rådmannen at han ikke kunne håndtere rundt 50 virksomhetsledere. Han gikk derfor til anskaffelse av tre kommunalsjefer, slik at rådmannsteamet består av fire personer som sammen har linjeansvar til virksomhetslederne

Eksemplene fra Lier og Borre (og andre kommuner) innbyr til to korte kommentarer: Kommunalsjefene i rådmannsteamet har en uklar rolle som *kan* komme til skape konflikter. Dette gjelder ikke bare disse, men også ganske mange av de overtallige lederne rundt om i landet som plasseres i en eller annen konsulentfunksjon. I tillegg til rolleklarheten kan økningen i stabsstillinger komme til å tilsøre produksjonskostnader og «organisasjonskartet».

¹⁵ Herbert Simons fire administrative prinsipper:

- Den administrative effektiviteten øker når arbeidsoppgavene innen en gruppe blir spesialisert.
- Den administrative effektiviteten øker når gruppedømmene innordnes i et autoritetshierarki.
- Den administrative effektiviteten øker når kontrollspennet begrenses, dvs. at antallet som sorterer under samme sjef ikke er større enn at personlig dialog er mulig.
- Den administrative effektiviteten øker når man for kontrollformål grupperer de ansatte ut fra organisasjonens a) mål/hensikt, b) prosesser, c) klientell og d) arbeidsplass (Simon 1971).

.. ikke så slank heller?

Om pyramidene er blitt litt lavere, blir de i alle fall ikke slankere og neppe mer effektive av å øke stabene og redusere antall personer med linje/driftsansvar. I Kommunal Rapport 24.01.01 er det et oppslag om at Stord kommune etter to års erfaring er svært fornøyd med sin flate struktur. Det betviles ikke, men vi er usikre på hvor stor del av suksessen som kan forklares av selve omstruktureringen.

«Lean production», som kan oversettes med «mager/slank produksjon», inngår også blant moteretninger innen managementlitteraturen. Målet er å redusere antall ansatte i bedriften til et absolutt minimum. Organisasjonen skal ikke ha overflødig «fett». Ansatte i stabsfunksjoner med ansvar for kontroll, planlegging og koordinering og mellomledere, altså de som ikke er direkte involvert i produksjonen, defineres som fett som søkes slanket bort. Det vanlige argumentet ved å skjære ned på mellomledernivået er at man da legger alle pengene i driften. Overheadkostnadene minimaliseres, og en størst mulig andel av ressursene går direkte til pasientene/brukerne av for eksempel helse- og sosialtjenester. Dette er en politisk «riktig» bruk av skattepenger som rimeligvis er lett å selge. Ved samtidig å gjøre organisasjonen flattere, antas det at man også gjør den slankere.

Personalreduksjon reduserer selvsagt personalutgiftene. Men for å få en produktivitetgevinst må det også føre til atferdsendringer, slik at samme arbeid kan gjøres med mindre innsats. Ofte vil en hardt presset produksjon redusere utviklingstempoet (Rombach 1997). I mange tilfeller har ny ansvarsfordeling sammen med jobbrotasjon og personalreduksjon ført til økt arbeidstakt for personalet; altså ikke økt produktivitet (Moland 1997).

Når er flat struktur versus hierarki den beste løsningen?

Dagens motto i kommune-Norge er *mindre organisasjon!* Man skal ha færre nivåer, mindre stab, færre møter, mindre dialog, mer tid til produksjon og dermed også mindre tid til planlegging, ledelse og koordinering. Her møter nok mange virksomheter seg selv i døren. Samtidig som kjennetegn ved attraktive og velfungerende arbeidsplasser tilsier mer organisasjon, planlegging og ledelse, krever årsbudsjettene tiltak om det motsatte. Flat struktur er altså løsningen på trange budsjetter og økende produksjonskrav. Dagens ideal for flat struktur i kommunene går ut på å splitte opp etater, seksjoner og større virksomheter til små, ansvarlige resultatenheter. Både mål og oppgaver trer tydeligere frem i kjølvannet av nye og klarere definerede resultatmål. Men økt bevissthet om dette nye kan komme til fortrengsel for annet. De nye resultatenheterne blir «fokusert» på måloppnåelse, men hva skjer med vidvinkelperspektivet og den tidkrevende dybdeskarpheten? Det kan se ut som kommunene har renonsert på stordriftsfordelene og til tider ubegrensede kvalitetsmål, i en slags erkjennelse av at «det beste er det godes fiende» og i stedet for satser på at

«stykkevis og delt» blir til «smått er godt». De følgende tesene er basert på Ohlsson og Rombach (1998).

Flat struktur når oppgavene er standardiserte og kommunikasjonsbehovet begrenset

Hierarkiets vanry skyldes nok at det er brukt for generelt, og at det som passer i bilindustrien ikke passer i pleie og omsorg eller i kunnskapsbedrifter. Problemet med mange av de gamle hierarkiene er at de har vært statiske og preget av ovenfra og nedad-holdninger og kommunikasjon bygget på standardisering av både form og innhold, særlig de offentlige byråkatiene. Men derfra til å gjøre dette til et vesenskjennetegn ved pyramider er å gå vel langt. Byråkratier basert på enhetlige og standardiserte reglementer trenger jo ikke å være hierarkiske. De kan like gjerne være flate, og trolig spare på det.

Nå er ikke hierarki noen garanti for god kommunikasjon og dialog, men det har i seg de strukturelle mulighetene til dette. I virkelig flate organisasjoner er kontrollspennet stort. Sjefen for en flat organisasjon kan derfor ikke snakke *med*, bare *til* sine ansatte. En flat struktur er altså godt egnet når oppgavene er standardiserte og kommunikasjonsbehovet så begrenset at det er tilstrekkelig med standardisert enveiskommunikasjon, der man kan klare seg uten overflødig «fett» og vet nøyaktig hva som skal gjøres.

I desentraliseringens retorikk har man uten særlig motstand avfeid mellomnivået som byråkrater, bremseklosser og papirflyttere. Kommunikasjonen blir ikke nødvendigvis bedre når man fjerner et ledd eller reduserer antall stabsansatte i organisasjonens mellomledd. I store, flate organisasjoner blir kommunikasjonen nesten utelukkende enveis og standardisert! Man «slipper» mellomledernes fortolkning, men mister kontroll med hvordan de ansatte oppfatter beskjedene. Hvor blir det av samtalen? I en flat organisasjon blir dialogen borte. Dialogen forutsetter få ansatte per leder. Flate organisasjoner passer med andre ord best der behovet for samtale mellom ansatte og ledelse er lite.

McDonalds trekkes gjerne frem som et eksempel på at flat struktur fungerer godt. Deres forretningsidé er at kundene skal vite nøyaktig hva de får når de går inn på en av deres restauranter. McDonalds' meny er kanskje ikke så spennende, men det er da heller ikke derfor kunden går dit. For stamkundene vil en mer komplisert «skreddersøm» bare virke forvirrende. Produktet holder den samme kvaliteten uansett hvor i verden en går inn. Denne garantien er nettopp merkeverens styrke. Dette fungerer fordi organisasjonens produktutvikling og kvalitetssikring er sentralisert. All vesentlig kommunikasjon går strengt fra sentrum og ut til de lokale virksomhetene. Disse vet hva de skal gjøre og det er derfor ikke behov for å rådføre seg eller diskutere fra periferien og inn mot sentrum. På verdensbasis er McDonalds en meget

flat organisasjon. Men den enkelte, lokale virksomheten er ofte mer hierarkisk enn i mange andre organisasjoner.

Det samme gjelder kundens forhold til biler. Det meste i en bil er standardisert, det er bare fernet som varierer. Kunden må velge blant standardmodeller. Skreddersøm fordrer en annen organisasjon og en produksjon som for de fleste av oss blir for dyr. Flat struktur henger sammen med likhet og standardisering, som er motsatt til (individuell) kundetilpasning. Til gjengjeld øker det tilgjengeligheten. Ohlsson og Rombach mener at dette resonnetet også er gyldig for eldreomsorg. Da er det i så fall standardisering og ikke skreddersøm som trer frem som det viktigste argumentet for flat struktur. Samtidig ser vi at flat struktur i norske kommuner selges som løsningen på det motsatte. Her er det noe som ikke stemmer. Enten er resonnetet om sammenhengen mellom standardisering og flat struktur feil, eller så er de kanskje ikke så flate likevel de organisasjonene som presenteres som flate?

Hierarki når det er hurtige endringer i produksjonen, oppgavene er sammensatte og kommunikasjonsbehovet er stort

Den stabiliteten som vanlig flat struktur forutsetter, er verken forlokkende eller sannsynlig. Før eller siden vil markedet kreve nye produkter. Organisasjonen må ha endringsberedskap og drive kontinuerlig produktutvikling. Da kan den ikke være for slank (jf. «lean production»).

Under hurtige endringer, økt kompleksitet, sammensatte og differensierte oppgaver er behovet for fortolkninger og intern kommunikasjon stort. Å organisere seg for forandring er å være forberedt på det ukjente, og da trengs organisatorisk struktur. Da er pyramiden bedre. Jo større fortolkningsbehov, jo flere må kommunisere, og denne dialogen må skje gjennom økt organisasjon. Utviklingsorientering er mer krevende og risikabel enn drift basert på for eksempel ISO-9000-tilpasning og benchmarking. Der gjelder det å være best på standardiserte mål, og dette vil lett føre til stagnasjon. Dette er ytterligere en fare ved utstrakt bruk av underleverandører. De blir så gode på sitt lille bidrag at de ikke er genuint interessert i endringer.

Dynamiske organisasjoner trenger et visst hierarki, ikke nødvendigvis så veldig høyt. De må først og fremst være strukturerte, de trenger mer organisasjon – ikke mindre. Kreativitet og fornyelsesevne fordrer rik intern kommunikasjon, og da passer den høye og ikke alt for tynne organisasjonen bedre enn den flate. Organisasjoner i endring trenger dialog mellom nivåer og funksjoner, og disse kan ikke føres i helt flate organisasjoner. Dette gjelder antakelig i større grad de deler av kommunesektoren som yter sammensatte tjenester enn flertallet av bedrifter i det private næringslivet. Kombinasjonen komplekse oppgaver og flat struktur kan bli vanskelig.

Konkurransutsetting reduserer kommunikasjonsmulighetene. Den bidrar til klarhet, men ikke til dialog. Den utviklingen som innføring av konkurranseutsetting i seg selv innebærer, vil fort kunne stagnere. Organisasjon er summen av ufor-

melle og formelle relasjoner og relasjonenes karakter. Dermed blir Ohlssons og Rombachs konklusjon at den utviklingsorienterte, organiske struktur er verken flat eller en høy pyramide.

Motiv og effekter

Vi satte opp noen vanlige motiver for å innføre flattere struktur i en organisasjon innledningsvis i dette delkapitlet. Fra ønsket om å etablere en klarere og mer rasjonell organisasjonsstruktur med sikte på å oppnå økt effektivitet/produktivitet, kvalitet, brukervalg, demokrati og trivsel til virkemiddelet flat struktur, er veien lang. Vi har allerede nevnt noen mer generelle forhold. I det følgende er vi litt mer konkrete.

Flat struktur gir innsparinger og bedre resursutnyttelse?

Her er ideen å redusere tjenesteveien og fjerne fordyrende, byråkratiserende ledd, og å erstatte disse med selvstendige og myndiggjorte virksomheter der linjen forsøkes skiftet ut med «kontraktforhold» direkte til rådmann. Vi har vært inne på temaet under gjennomgangen av BUM.

Produktivitetsgevinster i personalintensive virksomheter forutsetter at driften kan skjøttes av færre hender. Betydelige reduksjoner oppnås vanligvis ved å redusere antallet produsenter. I kommunal sammenheng er dette vanskelig, fordi brukerbehovene de fleste steder er i vekst. Det neste skritt, og for tiden det mest opportune, er å redusere ledere/koordinatorer. Da forutsettes det at ledelsen og samordningen ikke er blitt vanskeligere. Men dette er sjelden tilfellet. Slankere produksjonsenheter fører snarere til økt behov for sentral planlegging, koordinering, personalhåndtering og utviklingsvirksomhet. Dermed får man en fyldigere organisasjon noe høyere oppe (Ohlsson og Rombach 1998).

Er det slik det forholder seg? Vi skal senere vise at koordineringsbehovet vokser dramatisk. Enkelte innrømmer dette ved å si noe i retning av at «dette må vi jobbe med». Men denne erkjennelsen drukner i «mainstream-kritikken» (som ikke alltid er forankret i virksomhetskunnskap) mot kommunenes unødige store staber og mellomledere (for eksempel Bjørnskau i Langeland m.fl. 1999, Kleppe 1999).

Innføring av såkalt to-nivå-ledelse der tjenestestedene er lagt i linje rett under rådmannen er altså et av de innsparingstiltakene som diskuteres i mange kommuner, og som også prøves ut enkelte steder. Agenda Utredning og Utvikling har sammenliknet administrative kostnader i 46 norske kommuner og mener det ikke er mulig å påvise automatiske innsparingseffekter av dette tiltaket. Larvik har innført den nye modellen med to-nivå-ledelse hvor blant annet rektorene er lagt direkte under rådmannen. Sandefjord har den vanlige modellen med rådmann, direktør for skole og barnehage, skolesjef og rektor. Kommunene er like store regionale sentre i

Vestfold og kan sammenliknes. Men Larvik brukte ifølge Agenda i 1999 likevel like mange stillinger på administrative oppgaver som Sandefjord (Helgesen 2000). Lars Nygård (1998) har også gjort visse sammenlikninger, og han er svært forsiktig med å si at det ene er rimeligere enn det andre.

Kommunenes anstrengelser for å skape effektive, målstyrte og markedstilpassede organisasjoner har medført noe flattere organisasjoner, men vanligvis ikke på det laveste nivået. (Dette har de felles med McDonalds.) Barnehagene pleier for eksempel å beholde sine bestyrere, mens nivået over reduseres. Styreren får økonomisk resultatansvar. Det samme gjelder rektor, sykehjemsbestyrer m.fl.

De private aktørene innen pleie og omsorg fremhever at de har en flat struktur, og det blir gjerne bekreftet av de ansatte. Er de virkelig «flinkere» til å drive flatt? Det er et pussig spørsmål og kommer vel av en smule nærsynthet hos de konkurranseutsatte virksomhetene. Ser en smått nok på det, er det da ganske selvsagt at et sykehjem som for eksempel Melløsparken i Moss (drevet av ISS) med 24 pasienter¹⁶ og 22 årsverk har en «flat struktur», i alle fall om en bare teller ledere. Men om vi bruker Minzbergs koeffisient, er ikke resultatet så imponerende. Og dersom vi kun ser på de kommunale produksjonsvirksomhetene, så er det vel ikke så mange flere ledere der heller, i alle fall ikke i de som er like små. De private inngår for øvrig ikke bare i én, men i to strukturer, både den kommunale og den private, oftest multinasjonale.

Selv om sparepotensialet (teoretisk) er størst i organisasjonens basis, vil det også kunne spares en del ved reduksjoner på midten, slik de fleste kommuner også forsøker. Det vanligste argumentet når en skjærer ned på mellomledernivået og de merkantile funksjonene er at man da legger alle pengene i «selve driften», altså i tjenesteproduksjonen og den direkte pasientkontakten. Dette gir nok helst bare kortvarig gevinst. Tid som spares inn på redusert kommunikasjon til fordel for eksplisitt produksjon gir dårlige resultater, mens tid som brukes til målrettet kommunikasjon gir avkastning i form av færre konflikter, mindre usikkerhet og ikke minst en personalstab som kan konsentrere seg om sine faglige oppgaver. Sitatet under er hentet fra en kommune som i en undersøkelse ble gitt navnet Adhokraten, fordi dens særpreg var *lite organisasjon*.

«Kommunen er organisert etter prinsipper om såkalt flat struktur og idealet om færrest mulig nivåer i linjen mellom administrasjonssjefen og bruker/publikum. Den har som de andre kommunene et lovverk som regulerer tjenestene. Dette forutsettes å være retningsgivende for de ansattes arbeid (...) Ut over dette må hver virksomhet disponere sine tildelte ressurser etter beste evne. Disse er knappe så den «indirekte tiden» (som ikke er direkte brukerkontakt) gjøres til et

¹⁶ Sykehjemmet ble utvidet våren 2000 og har nå 45 pasienter.

minimum. Dette er ført så langt at det blir lite rom for lederskap og formell kommunikasjon. Kommunen har få formelle organer for informasjonsutveksling og samarbeid. Problemer og beslutninger drøftes kjappst uformelt, gjerne over telefonen. Skjulte og uformelle kanaler utvikles og skaper utrygge ledere.» (Moland 1999)

Ohlsson og Rombach (1998) går et skritt lengre:

«I retorikken omkring de flate organisasjoners velsignelser fremholdes at flat organisasjon gir medarbeiderne mulighet til selv å tilpasse sine arbeidsmetoder til de lokale forholdene. Vårt inntrykk er at disse mulighetene rent allment er en overvurdert fordel. (...) Det som kan påvirke muligheten til å spare i flate organisasjoner er ikke mulighetene til å spare, men den opplevde tvangen. Spørsmålet er da om ikke sparing uten negative konsekvenser for virksomhetens kvalitet krever planlegging, utvikling og samordning – (som jo nettopp er) mangelvare ved den flate strukturen»

Flat struktur i komplekse, kommunale organisasjoner gir redusert oversikt?

Flat struktur er som vist gunstig der produksjonen er standardisert og behovet for kommunikasjon er minimalt. Derfor søkes dette der det er mulig. Men er standardisering og lavt kommunikasjonsbehov fremtredende trekk ved de mest omfattende delene av kommunal virksomhet? Svaret på dette er ikke gitt, og det er langt på vei avhengig av hva slags tjenester en vil yte og til hvilken kvalitet.

Et av motivene for flatere struktur og etablering av selvstendige virksomheter er at det skal virke avklarende. Bevisstgjøringen i kjølvannet av enhver organisasjonsendring som er godt planlagt er rimeligvis avklarende. Den nyvunnede oversikten (BUM skal jo rydde opp i et «sammensurium») er imidlertid ganske begrenset. Styrken i en modell med høye gjerder mellom driftsenhetene er at ledelsen kan konsentrere seg om sitt avgrensede ansvarsområde. Det er kun én kokk på hvert kjøkken. Man slipper de vanlige problemene hvor flere ledere har overlappende ansvar. Dette bør kunne redusere både konfliktnivået ledere imellom og antall saker (planer, ansatte, brukere) som faller mellom to stoler. Svakheten i en slik modell er faren for utvikling av subkulturer og en organisasjon som går i uttakt med seg selv. Og dersom organisasjonen virkelig er flat, risikerer en at subkultur blir til ukultur (Moland 1999).

I en virkelig flat struktur er det få ledere per ansatt. Nå har vi sett at det kan diskuteres om trenden med to-nivå-ledelse er så flat som den gir seg ut for å være. Veien fra rådmannen til hver enkelt av dennes 50 eller 150 selvstendige virksomheter er

lang. Men det er kanskje en større utfordring at avstanden mellom to enheter som tidligere hadde felles avdelingsleder er blitt så mye større. Dermed oppstår et vell av små, endogene virksomheter innenfor organisasjonen. Flat struktur og avgrensede virksomheter kan være rasjonelt på mikronivå, men det kan ha sine omkostninger for organisasjonen som helhet – i alle fall dersom produksjonen fordrer faglig samarbeid på tvers av virksomhetene.

Støle (2000) fra Lier kommune innser at den horisontale kommunikasjonen vil være avgjørende for å unngå sterke subkulturer som er seg selv nok. Han setter sin lit til at økt brukernærhet, bruk av myndighet og samarbeid over grensene skal forhindre dette. Om kommunene med sin tidligere hierarkiske organisasjon har hatt problemer med å finne helhetlige løsninger, blir denne utfordringen enda større med de moderne, oppstykkede organisasjonsmodellene. Hvem har helhetsperspektiv og ansvar nå? Det må i så fall være kunden eller brukeren representert av sin hjelpeverge eller lokale primærkontakt, og det krever i alle fall stabilitet og høy kompetanse. Rådmannen kan saktens utvide staben for å ivareta det kommunikasjonsbehovet som den rendyrkede, flate strukturen ikke ivaretok. Men hva gjør man på bakkenivå? Skal man virkelig sette bruker i sentrum og bygge opp «staber» rundt hver enkelt bruker? Hvordan koordinerer en i så fall «stabsmedlemmer» som inngår i mange «staber», og som kanskje er ansatt i ulike virksomheter? Om så de forskjellige virksomhetene på toppen av det hele består av ulike private aktører som primært er spesialister på en begrenset bestilling, blir ikke utfordringen med å beholde kombinasjonen *flat, kompleks, klar* og *samordnet*. Man må i alle fall bygge opp støttefunksjoner som overlapper den enkelte virksomhet og som har medlemmer som har organisasjonsmessige og faglige kunnskaper som overskrider virksomhetsnivået.

Økt demokrati og innflytelse over eget arbeid til de ansatte eller økt sentralisering?

Økt innflytelse til de ansatte og mer demokrati er også vanlige motiver i debatten om flatere struktur. Demokrati er ikke det samme som autonomi. Deltakelse i demokratiske prosesser, dialog, gjensidighet med videre er derimot viktig. Men hvor «demokratiske» skal organisasjoner være? At ansvar skal følges av muligheter og myndigheter ble formulert allerede av Henri Fayol (1916). Mintzberg (1979) viser at dette idealet ofte ikke blir fulgt opp. Når organisasjoner blir desentralisert, vil ofte de viktigste beslutningene bli mer sentralisert. Og når antall nivåer reduseres, blir avstanden mellom topp og bunn redusert. Dette kan vel så gjerne føre til økt kontroll for toppledelsen (jf. Janne Carlzon i SAS) som økt innflytelse i basis. Men kanskje verre er det når flat struktur skaper ensomme satellitter uten tilstrekkelig oppfølging verken fra rådmannen og dennes nærmeste eller fra andre (Moland 1999).

Å fjerne et nivå i hierarkiet ser ut til å gjøre organisasjonen flatere. Men: avskaffelse av arbeidsledere behøver ikke å ha ført til en flatere organisasjon og slettes ikke

slankere. De selvstyrte gruppene er fortsatt avhengige av å diskutere sin utvikling med noen, så om lederen er borte, må det bli en konsulent. Den tradisjonelle befalsføringen er erstattet av dialog, veiledning og gjensidighet. Dette samsvarer med tidens ideal for relasjonen mellom leder og ansatte, og er ikke forbeholdt tilhengere av flat struktur. Og det betyr at behovet for lederskap ikke er minsket. Snarere tvert imot. Innholdet i ledelsesfunksjonene er derimot endret, og i de flate organisasjonene søkes en del av dem flyttet over til konsulenter og andre stabsansatte.

Vi har i ganske mange møter med ledere i norske kommuner fremhevet medarbeidersamtalens funksjon for å skape attraktive arbeidsplasser, hvor leder og ansatt møtes til en gjensidig forpliktende utviklingssamtale. Svært få kommuner benytter seg systematisk av denne muligheten. Ofte møtes vi av en resignasjon over at tiden ikke strekker til for lederne som har sine hender fulle med daglige brannslukning-soppgaver. Når vi samtidig trekker frem at deres streben mot flatere struktur fører til stort kontrollspenn og dermed gjøre det ytterligere vanskeligere å gjennomføre medarbeidersamtaler, avvises dette av mange med henvisning til at «dette må det da gå an å finne andre til å gjøre». Kanskje, kanskje ikke. Poenget er å vise at antall ledere og ledernivåer er et begrenset mål på organisasjonens flathet og slankhet. De hierarkiske nivåene blir ikke mindre, de blir bare vanskelige å tegne inn på organisasjonskartet.

Flate strukturer kan være både sentraliserte og desentraliserte. Ifølge Ohlsson og Rombach (1998) er kombinasjonen flat og sentralisert vanligere enn kombinasjonen flat og desentralisert. Mye makt er plassert i den tradisjonelle pyramidens mellomnivå. Når dette fjernes, frigjøres mye makt. Noe går ned, mens mye går opp. Desentralisering og flat struktur kan altså være mer toppstyrt enn en hierarkisk organisasjon, og ved desentralisering flyttes ofte arbeid nedover og makt oppover.

Gir flat struktur kunde- og brukernærhet og bedre tjenestekvalitet

Vi har tidligere berørt spørsmålet om BUM bidrar til økt tjenestekvalitet. Tilhengerne av modellen er raske til å svare ja. Man har argumentert om at BUM og bruk av anbud/underleverandører og konkurranseutsetting fører til økt brukerorientering. Dette følges opp med brukerundersøkelser som bekrefter at de gamle (kundene/pasientene) er fornøyde. På den annen side kan man tilbakevise denne «lovmessigheten» ved å vise til en rekke unntak, for eksempel Hospitspraksisen i Oslo, der som dette da i det hele tatt kan regnes som praktisering av BUM.

Vi vil nå gå ett skritt videre fra å referere aktørenes oppfatninger til å drøfte mer inngående dette kanskje viktigste spørsmålet, nemlig strukturens betydning for virksomhetens formål: produktet. Kunde- eller brukerorientering fremføres som et argument ikke bare for BUM og konkurranseutsetting, men også for flatere struktur

og desentraliserte virksomheter. Man skal derigjennom bedre kunne møte kundens¹⁷ (eller brukerens) behov. Men ofte vil kvalitetsverdier som stabil kvalitet, lav pris, leveransesikkerhet og likebehandling være truet av en lokal (fragmentarisk og spesialisert) kundeorientering. Brukere med det største tjenestebehovet vil ofte trenge tjenester langt ut over det en avgrenset, privat eller offentlig virksomhet kan tilby. Skall behovet dekkes, fordres et nært og hyppig samarbeid på tvers av fag- og virksomhetsgrenser. Ifølge ideene bak det frie marked vil disse finne hverandre fordi de inngår en rasjonell byttehandel. Dette skjer dels direkte mellom kjøper og selger, og dels mellom underleverandører som bidrar til å fremskaffe et felles produkt. Snekkeren samarbeider med rørleggeren, elektrikerens, mureren og andre for å få satt opp et hus på samme måte som delprodusentene i bilindustrien osv. Spørsmålet er om hvor langt og hvordan denne tenkningen lar seg anvende i den offentlige velferdsproduksjonen.

La oss dvele litt ved brukeren og dennes behov. Begrepet kunde brukes med varsomhet av de private aktørene som utfører pleie- og omsorgstjenester. Begrepet reduserer pasienten/brukeren og henspeiler på at selgeren har et instrumentelt, avgrenset og utvendig forhold til den som skal kjøpe, motta eller bruke tjenesten. Som kunde involveres jeg minimalt med selgeren, i motsetning til brukeren, som i enkelte tilfeller tilbringer et helt liv omsluttet av den pleie og omsorg som tilbys (eksemplifiseres lenger ned). Med begreper som kunder og selgere kan de kommunale tjenestene lettere fremstå som varer på et forbrukermarked. Dette er de friske, selvstendige og uavhengiges språk. Og slik har flertallet av befolkningen det, også «de eldre». Men dette er ikke virkeligheten for hovedtyngden av pleie- og hjelpetrengende. Det er mulig at ideer om normalisering, frykt for stigmatisering og beskyldninger om «snillisme» har bidratt til å tilsløre dette. Slik norske kommuner til nå har eksperimentert med konkurranseutsetting av sykehjem, har det ikke vært et uttalt mål å gjøre pasienten til kunde. Men når samme målgruppe får anledning til «fritt sykehus- og sykehjemvalg» og kjøp av private tilleggstjenester, har myndighetene allerede åpnet for en gråsone hvor i det minste deler av brukerrelasjonen nærmer seg et kundeforhold.

Kommunene forvalter helheten og har fagkompetansen..

Ideelt sett har norske kommuner store konkurransefortrinn fremfor de private aktørene i «markedet» for pleie og omsorg. De forvalter den faglige og administrative

¹⁷ Det finnes mange kunder i et marked med en lang og sammensatt varekjede. Totalleverandøren som kjøper underleveranser er også kunde i en viss forstand. I denne rapporten er begrepet forbeholdt kjøperen av sluttproduktet. Vi bruker videre kundebegrepet når vi legger frem et resonnement som like gjerne kunne vært hentet fra privat sektor og varehandel. Brukerbegrepet benyttes når en beskrivelse kun er rettet mot pasienter, klienter eller andre som mottar eller benytter et kommunalt tilbud om helse- og sosialtjenester.

helheten som de enkelte tjenestene inngår i, og de har et oppgavemangfold som gir muligheter til å bruke arbeidskraften mer fleksibelt enn mindre og mer spesialiserte virksomheter. Ikke minst er dette gunstig i forhold til brukere med sammensatte behov for tjenester, der yrkesutøvere fra ulike tjenester bør trekkes inn for å yte en kvalitativt god tjeneste. Dersom kommunene utnytter disse stordriftsfordelene, er innsparingsmulighetene ved å konkurranseutsette pleie og omsorg små (Dagsavisen 21.11.99, Intervju med Victor Norman).

Det er sammensatt..

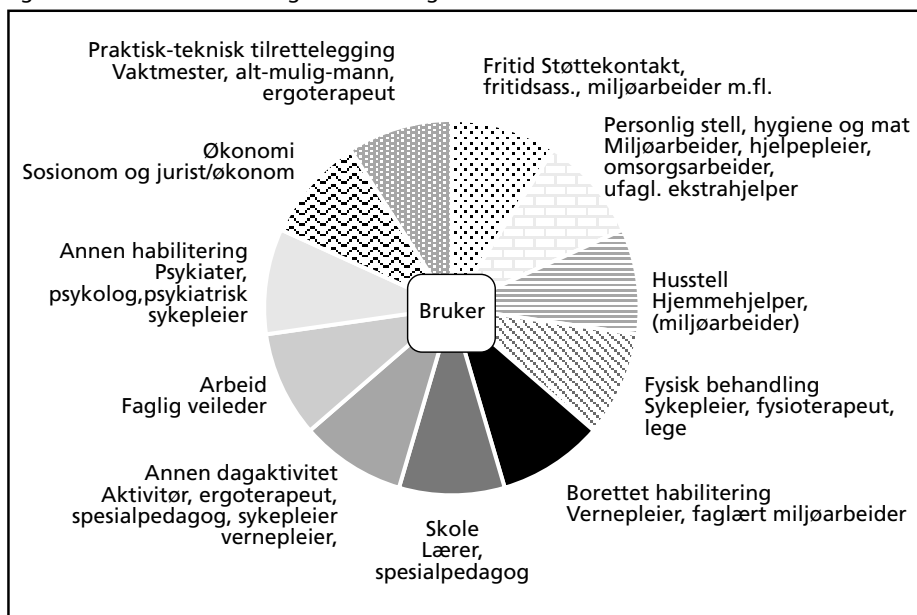
Personer med psykisk utviklingshemming, med psykiske lidelser, rusproblemer, fysiske handikap, somatiske lidelser (f.eks. kreft, kroniske lungelidelser, slagtilfeller) og andre såkalte brukere av kommunale pleie- og omsorgstjenester, utgjør en uensartet gruppe. En del lever et ganske normalt liv med normal døgnrytme. De er aktive i arbeidsliv eller utdanning på dagtid, dersom de ikke er pensjonister. De kommer hjem til egen leilighet og har sin fritid på kveldene og i helgene. De reiser alene med offentlige kommunikasjonsmidler til og fra egen bolig. De fleste vil ha behov for jevnlig tilsyn og noe bistand til hygiene og matstell. Sosialt samvær i fritiden skjer for det meste sammen med familie eller i organiserte sammenhenger.

Andre har behov for tettere oppfølging. En del kan ikke bevege seg ved egen hjelp, og mange har begrenset språk. De fleste har behov for medisiner. Mange med psykisk utviklingshemming har somatiske tilleggsskilt, som for eksempel epilepsi. Enkelte kan spise hvis de får hjelp, mens andre får ernæring intravenøst. De ansatte skal i det ene øyeblikket gi bistand til et sengeliggende, multihandikappet barn uten syn, hørsel og språk. I det neste skal de håndtere en utagerende kar på 120 kilo som skaper utrygghet både blant personalet og andre som bor i samme kollektiv, og som kanskje ikke vil på dagtilbud. Én kollega sitter hos en kreftsyk pasient som ikke har lenge igjen, mens en annen tar seg tid til en prat over en kopp kaffe med en av de eldre som egentlig bare skal ha vasket over gulvene og få skiftet på et overfladisk sår.

Både oppgavebredden og de faglige kravene er store. Vi kan for eksemplets skyld konsentrere oss om en enkelt «gruppe». Psykisk utviklingshemmede har svært individuelle og sammensatte behov, som fordrer bistand fra en bredt sammensatt faggruppe. Personer fra mellom ti og 20 yrkesgrupper vil, foruten pårørende, ofte være involvert i tilbudet til en enkelt bruker. I hjemmet er det behov for bistand som kan ivaretas av ufaglærte miljøarbeidere, hjemmehjelpere, faglærte miljøarbeidere, hjelpepleiere, omsorgsarbeidere, vernepleiere, sykepleiere, leger og fysioterapeuter. I forbindelse med dagaktiviteter og spesielt tilrettelagte tilbud vil det i tillegg til de nevnte yrkesgruppene kunne være behov for bistand fra aktivtører, ergoterapeuter, lærere, spesialpedagoger, yrkesfaglige veiledere, psykiatere/psykologer, sosionomer, jurister, vaktmester/alt-mulig-mann, støttekontakter og fritidsassistenter.

Disse representerer kunnskaper og arbeidskraft fra ulike tjenesteområder både innenfor og utenfor kommunens egen organisasjon. Her er mange som skal bidra til å utvikle hvert enkelt, konkrete tilbud, og her er enda flere som inngår i det som utgjør det samlede tilbudet. Antall personer som deretter skal gjennomføre de ulike oppgavene er langt flere, mens gruppen som har ansvaret for at opplegget følges og videreutvikles («bestiller») er mindre. Behovet for planlegging, koordinering og tverrfaglig samarbeid er med andre ord uomtvistelig.

Figur 4.1 Bruker-i-sentrum og koordineringen av ressursene rundt



Dette handler om rett person på rett plass til rett tid, og om å fylle slagordet om en sammenhengende tjenestekjede med innhold:

- Hvordan sikre at kompetansen kommer ut til brukeren?
- Hvordan koordinere tjenestene slik at brukeren virkelig får de tjenester han har krav på og i henhold til vedtatte kvalitetsnormer?
- Hvordan unytte personalressursene mest mulig effektivt? (høy kvalitet per krone)
- Hvordan utvikle og benytte rutiner som sikrer brukers behov
- Hvordan ivareta ansattes ønsker om faglighet og tilstrekkelige ressurser?

- Hvordan rekruttere, utvikle og holde på nøkkelpersoner/ledere som ser helheten, både horisontalt og vertikalt i kommunen? Og som dertil også kjenner nabokommunene og annenlinjen (rett pasient på rett nivå)?

Kommunene står her over for tre viktige oppgaver

- a) Samordning og styring av faglige ressurser i plan- og utviklingsarbeidet.
- b) Kommunikasjon mellom basispersonalet, bruker og spesialistene, herunder også evaluering og videreutvikling av tjenestetilbudet.
- c) Disponering av basispersonell i den løpende tjenesteutøvingen.

En rekke fora i og på tvers av linjen kan være aktuelle. Disse er beskrevet i «Suksess og nederlag i pleie- og omsorgstjenestene» (Moland 1999). Når en dertil utvider profesjonsgalleriet og trekker inn samvirket mellom interne avdelinger, institusjonsmangfoldet og forholdet til annenlinjen, er det ikke lett å holde oversikten. Det stiller usedvanlig store krav til både fag, administrasjon og erfaring hos dem som er ansvarlige for å styre og samordne ressursene til en helhetlig og kvalitativ tjeneste.

Utfordringen blir ikke mindre dersom hver sektor (i figur 4.1) blir egen resultatenheter, kanskje både konkurranseutsatt og satt ut til en privat aktør. Ansvar for å se over kanten av sin egen lille virksomhet blir nå lagt på den enkelte virksomhetsleder,¹⁸ der ute sammen med brukeren som skal ha et variert tilbud. Har utfordringen om tverrfaglig og tverretatlig kommunikasjon og samarbeid vært vanskelig å håndtere tidligere, blir den neppe lettere nå, dersom ikke hele visjonen om sammenhengende tjenestekjede blir forlatt og erstattet av et system hvor markedsbaserte incentiver fører de rette personene sammen.

Dersom konsekvensen er at tverrfagligheten reduseres, vil dette også redusere tjenestekvaliteten og livskvaliteten betydelig for de mest hjelpetrengende brukerne – de som ikke er kunder. Sammenhengende tjenestekjede, hvor tverrfaglig samarbeid virkelig fungerer til brukerens beste, er vanskelig å få til. Dette gjelder også i kommuner som på et gitt tidspunkt har hatt ansvarsgrupper, tverrfaglige team, habiliterings- og rehabiliteringsplaner osv. Utfordringen blir heller ikke lettere når dette samarbeidet skal forestås av til dels konkurrerende virksomheter.

Når styrken blir til svakhet

Størrelse og kompleksitet stiller imidlertid også større krav til intern kommunikasjon og fordeling av ansvar, myndighet og oppgaver. Klarer ikke kommunene å håndtere dette, vendes det potensielle fortrinnet i stedet til det motsatte (draw-back,

¹⁸ Alternativt kan dette ansvaret legges på den kommende toppledelsen. Men både stort kontrollspenn med tilhørende begrenset oppmerksomhet og ansvaret for helt andre sektorer tilsier at dette neppe er noen praktisk mulig løsning.

tapsfaktor, kostnadsdriver), og vi får en situasjon hvor «det beste blir det godes fiende». Flere undersøkelser har vist at mange kommunale virksomheter preges av en destruktiv/suboptimal klarhet. Helhetsforståelsen er mangelfull, ledere og ansatte er usikre på egne og andres mandater osv. I sammenheng med spørsmålet om konkurranseutsetting, har vi sett at denne klarheten forklares med en manglende grensdraging mellom bestiller og utførerrolle (Nesheim og Vatne 2000). Forholdet mellom politisk og administrativ ledelse kan lett skape ytterligere klarheter i kommunen og er en annen kompliserende og kostnadsdrivende faktor (Moland og Egge 2000).

Summerer vi disse forholdene, finner vi noen kommunale organisasjoner som skårer svært høyt og andre som skårer svært lavt på en tenkt indikator for fleksibel personalutnytting, rett kompetanse ut til brukere av pleie- og omsorgstjenester og minimal administrasjon. Her vil de selvstendige utførenehetene med sitt begrensede ansvarsområde (slik de gjøres i dag) vanligvis befinne seg i en mellomposisjon.

Driver små og private enheter billigere fordi de er best på administrasjon?

Smått er enkelt og oversiktlig, men er det så enkelt og effektivt som det blir presentert? Selv om et av motivene for å gjøre organisasjonene flatere er å spare penger, er det lite som tyder på at flatet i seg selv er kostnadsreducerende. For om pyramidene blir flatere og man forsøker å fjerne «magen», sitter man sjelden igjen med en vesentlig slankere organisasjon. Den har riktig nok endret fasong, men det arbeidet som må gjøres og de beslutninger som må fattes, må gjennomføres uansett, enten de «ansvarlige» står på organisasjonskartet eller ikke. Organisasjoner med komplekse produksjonsformer og stort kommunikasjonsbehov kommer ikke utenom dette.

Spør vi derimot om konkurranseutsetting er besparende, kan vi finne mange bekræftende svar på det. Ifølge erfaringer fra utlandet fører konkurranseutsetting til en kostnadsbesparelse på cirka 15 prosent.¹⁹ Dette gjelder både der kommunenes egne enheter og der private virksomheter er utførere. Innsparingsmuligheten vil dessuten variere noe fra sektor til sektor. Pleie og omsorg som er en av de desidert største sektorene, ser ut til å ha et lavere innsparingspotensial enn gjennomsnittet. Noen spørsmål melder seg for å kunne vurdere hvilke faktorer som egentlig har ført til innsparingen. Hvor høyt var kostnadsnivået før konkurranseutsettingen? Hvor

¹⁹ OECD har samlet 203 studier av kostnads- og kvalitetsendringer i virksomheter som er satt ut på anbud. 90 prosent av dem har fått redusert kostnadene.

Kostnadsendring etter privatisering:

30 % eller høyere kostnadsreduksjon:	44 studier, 21,7 %
20-30 % kostnadsreduksjon:	48 studier, 23,6 %
10-20 %: »	54 studier, 26,6 %
0-10 %: »	35 studier, 17,2 %
Økte kostnader	22 studier, 10,9 %

lenge etter endringen er målingene foretatt? Er forhold som de komplekse og ikke uvanlige brukerbehovene som beskrevet over, tatt med?

Per Hovden og Tore Nyseter, mindretallet i utvalget som la frem NOU 2000:19, tror ikke det er så mye å spare på konkurranseutsetting i Norge. De mener at OECD-tall som viser en effektivisering på mellom ti og 30 prosent er alt for høyt, blant annet fordi norske kommuner allerede har gjennomført betydelige effektiviseringstiltak. Lars Nygård (1998) fant at de privatdrevne sykehjemmene Risenga og Moss ikke var rimeligere enn andre sykehjem. Og som Dahle (2000) påpeker: Når kostnad og kvalitet skal vurderes (måles), må helheten trekkes inn, ikke bare de enkelte, avgrensede utførelsenhetene.

Mer eller mindre fleksibel ressursbruk?

Fleksibilitet kan gjelde både produkttilpasningene og ressursbruken. De private aktørene pleier å hevde at de er best på begge deler. Vi har vært inne på både påståtte og sannsynlige effektivitetsendringer som følge av struktur- og modellvalg. Etter å ha vist «smilefiguren» får vi anledning til å gå inn på spørsmålet om fleksibel personbruk fra et nytt perspektiv.

Innenfor sin begrensede virksomhet viser de private et friere forhold til profesjonsproblematikken og en personalpedagogikk som øker utbyttet av de ansattes arbeidsinnsats. På mange måter er dette en oppfølging av Sosial- og helsedepartementets handlingsplan for helse- og sosialpersonell «Rett person på rett plass» :

- A. De har en annen personalsammensetting. Innsparingene som kommer frem ved tilbudene ser ut til å skyldes bruk av relativt sett færre sykepleiere og mer bruk av hjelpepleiere og ufaglært arbeidskraft der dette er mulig.
- B. I den daglige virksomheten sparer de trolig en del på at oppgavefordelingen er endret. De fleste ansatte utfører mer varierte oppgaver enn det de «strengt tatt» er utdannet for. Dette gjelder både de ufaglærte og hjelpepleierne, som også gis mer ansvar. Sykepleierne fritas for merkantile oppgaver og kan konsentrere seg om sykepleiefaglige oppgaver.
- C. Arbeidsintensiteten er, som vi har sett, økt, men dette godtgjøres i form av økt lønn.
- D. Det er ingen vesenlige endringer i arbeidstid.

Men denne delen av personalpolitikken som de private aktørene i pleie- og omsorgssektoren overveiende har en god hånd om, blir lett for nærsynt fordi den ikke strekker ut over sin lille virksomhet. Ut fra den faktiske situasjonen i mange norske kom-

muner for noen få år siden, oppsummerte vi gevinstene ved helhetlige modellvalg omtrent slik:

«De kommunale pleie- og omsorgstjenestene kjennetegnes ved et bredt oppgavespekter som ivaretas av mange ansatte hvor også mange ulike yrkesgrupper er representert. Arbeidspresset er varierende og oppgavene utføres spredt over hele kommunen til alle tider på døgnet. Kravene til koordinering og fleksibilitet er usedvanlig store, noe som favoriserer helhetlige organisasjonsløsninger. Dette står i kontrast til tjenesteproduksjon med avgrensede og klart definerte oppgaver som stiller høye krav til faglig spisskompetanse. Der vil spesialiserte produksjonsheter og eventuelt eksterne underleverandører kunne ha sin berettigelse.» (Moland 1999)

Bedre utnyttelse av basispersonalet

Bedre ressursutnyttelse oppnås med en organisasjonsstruktur som gir linjeledelsen muligheter til å bruke personalet fleksibelt både hva gjelder sted, tid og oppgave. Dette forutsetter at de ansatte har tilstrekkelig kjennskap til flere av de tjenesteområdene som ligger under bestillers ansvarsområde.

Gruppeboliger og andre små enheter

Der disse små enhetene er selvstendige tjenesteenheter, yter de ansatte i prinsippet kun tjenester til beboerne på dette stedet, og arbeidsdagen vil være lagt opp etter en egen bolig- eller gruppeturnus. Små turnusenheter der arbeidsmengden varierer med døgnet og oppgavebredden er begrenset av både profesjonshensyn og liten brukerbredde,²⁰ gjør det ytterligere vanskeligere å bruke arbeidskraften rasjonelt enn når en har større og mer varierte enheter. Stedsbundethet reduserer også mulighetene til å variere arbeidsinnholdet i løpet av en arbeidsdag og øker således heller ikke fleksibiliteten.

Økt brukerbredde: større stillinger og mer anvendbare arbeidstakere

Kommuner som disponerer sine ansatte over flere tjenesteområder, slipper dårlige miniturnuser med mange små stillinger. Samtidig elimineres problemene med ineffektiv og til dels gal bruk av de ansatte ved små enheter. Ved å utvide de ansattes arbeidsfelt kan hver enkelt yte tjenester til en bredere brukergruppe, de kan gå inn i større stillinger samtidig som kommunen kan bruke dem mer effektivt. Ledelsen vil også ha flere ansatte som er tilgjengelige i ekstraordinære situasjoner.

²⁰ Begrepet brukerbredde sikter til sammensetningen av brukerbehovene innenfor et ansvarsområde. En ansatt eller en virksomhet som yter hjelp til for eksempel både eldre hjemmehjelpstrengende, eldre eller andre med sykepleiebehov, psykisk utviklingshemmede og psykiatriske pasienter, håndterer en større brukerbredde enn der en kun yter hjelp til for eksempel eldre pleietrengende.

Fleksibel bruk av kompetansen

Fleksibel bruk av ansatte med ulik kompetanse og forskjellige hovedoppgaver forutsetter god kommunikasjon innad i virksomheten og på tvers av tjenesteenheter. Modeller hvor flere yrkesgrupper står under en felles linjeleder øker mulighetene for å oppnå gevinster gjennom tverrfaglig samarbeid, informasjonsutveksling og fleksibel bruk av yrkesgruppene. Ved å integrere både utøvere og oppgaver skapes et sterkere arbeidsfellesskap. Ledelsen kan lettere samordne personalet, samtidig som mulighetene for å etablere en sammenhengende tjenestekjede øker. Dette gir økt kunnskapsoverføring yrkesgruppene og yrkesutøverne imellom. Ikke minst gjelder dette der hjemmehjelperne brukes strategisk som det primære ledd i en helhetlig tjeneste, og ikke som spesialister for en kommunal eller privat særtjeneste.

Ut fra sine rammer anvender private arbeidsgivere personalressursene effektivt. En del av deres løsninger representerer en forbedret ressursutnyttelse i forhold til tradisjonelle, kommunale løsninger. De private arbeidsgiverne har utviklet en god «rett-person-på-rett-plass»-kompetanse. En del kommuner er også i ferd med å komme dit. Og når dette utnyttes i et langt større kommunalt puslespill og hvor en trekker inn samvirket mellom virksomheter med tilstøtende bidrag i den samme «tjenestekjeden», vil en kommunene kunne gå et «fleksibiliseringskritt» forbi de begrensede, private aktørene.

En litt underlig konsekvens av dette er at dersom rettferdig konkurranse skal være en overordnet politisk målsetting, så må en utvide de private aktørenes virkeområde. En kan si – ut fra en begrenset organisasjonsmessig betraktning – at om en først skal slippe til private aktører, så vil det være mest rasjonelt å la dem få et større, ikke mindre virkefelt. I pleie- og omsorgstermer vil det si at samme aktør bør operere både sykehjem, hjemmesykepleie og andre hjemmebaserte tjenester og omsorgsboliger for både eldre og funksjonshemmede. Dette gir på den ene siden muligheter, på den annen side vil de private aktørene da bli konfrontert med en faglig kompleksitet, forvaltningsmessige irrganger og en personal- og pårørende problematikk de til nå har vært forskånet fra.

Litteratur

- Abrahamsson, Bengt (1986), *Varför finns organisationer?* Stockholm: Norstedts
- Bakke, Kjell Arne (1997), «Multinasjonalt selskap ser penger i pleie». *Tidsskriftet Sykepleien* 8/1997
- Bay, A. H. (1999), *Konkurransetsetting av velferdsstaten? Konsekvenser av anbudskonkurranser og fritt forbrukervalg*. Sandvika: BI-rapport 7.99
- Beyer, Øystein (2000), *Omsorg, identitet og politisk ansvar*. Kommunal rapport 13.12.2000-12-15
- Bjerke, Paul og Roar Eilertsen (1998), *Konkurransetsetting og kommersielle aktører i helse- og sosialsektoren*. Oslo: De Facto.
- Bjørnskau, T. og R. J. Stene (1999), *Holdning til helse- og omsorgstjenester*. Oslo: Fafo-rapport 300
- Bogen, H og T. Nyen (1998), *Privatisering og konkurranseutsetting i norske kommuner*. Oslo: Fafo
- Bogen, H. og O. Langeland (1989), *Privatisering eller fornyelse? Holdninger til velferd, byråkrati og private løsninger*. Oslo: Fafo-rapport 87
- Burson-Marsteller og Lidbeck (2000), *Vardagens hjältar*. Stockholm: Svenska Kommunalarbeteraförbundet
- Byrådet i Oslo (1998), Bystyremelding 1/1998
- Carlzon, Jan og Tomas Lagerström (1985), *Riv pyramidene! En bok om Det Nye Mennesket, Sjefen og lederen*. Oslo: Gyldendal
- Colbjørnsen, Tom (1999), *Generasjon X. Konsekvenser for belønningssystemer og arbeidsorganisering*. Oslo: NAVO. Notat nr. 2/1999
- Dahle T. (2000), *Forsøk med Bestiller-leverandør modellen i Bergen, Teknisk utbygging*. De Facto
- De Facto (2000), *Anbud og arbeid for renovatører*. Oslo

- Econ (2000), *Nye organisasjons- og eieformer i kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: I samarbeid med Agenda
- Etzioni, Amitai (1982), *Moderne organisasjoner*. Oslo: Tanum - Norli
- Forstrøm, Finn A, May Britt Magelsen og Kaare Granheim:
- Petter Furulund (2001), En mer serviceinnstilt kommune. Debattinnlegg i Dagsavisen 02.02.01
- From, Johan og Kersti Ahrén Heløe (2000), *Til sengs med fienden? En analyse av fagorganisasjonenes påvirkningsstrategier ved konkurranseutsetting*. BI-rapport nr 21/2000
- Harsvik, Trond og Karl-Gerhard Hem (2000), *Evaluering av Bure. En sammenlikning av private boliger med servise i forhold til tilsvarende kommunale boliger*. Oslo: SINTEF Unimed
- Haugsgaard, Thomas og Mikkel Kjøller (2000), *Udbud og udlicitering på det tekniske område. Omfang og erfaringer*. København: Kommunernes Landsforening
- Helgesen, Jan (2000), *46 norske kommuner. Administrative stillinger i kommunene – en sammenlikning*. Agenda utredning og utvikling - R2422
- Hirschman, A. (1982), *Shifting Involvements. Private Interests and Public Action*. Oxford: Blackwell
- Høyres kommuneutvalg (1997), *Konkurranse og kvalitet i høyrekommunen. En utredning om konkurranseutsetting*. Politisk notat 7/1997. Oslo
- Jenssen, A. T. (1994), «Muldvarper i velferdsstaten», i A. T. Jenssen og W. Martinius (red.), *Velferdsstaten i våre hjerter*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Johansson, Lennart (1997), «Konkurranseutsetting av äldreomsorgen – några svenske erfaringer» Oslo: *Aldring og eldre* 1/1997
- Kalseth, B. (1994), «Oppslutning om privatisering», i A. T. Jenssen og W. Martinius (red.), *Velferdsstaten i våre hjerter*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Kleppe, Per (1999), *Konkurranseutsetting. Bedre tjenesteyting i kommunene?* Oslo: Fafo
- Knudsen, Morten (2000), *Udbud af administrative oppgaver – Esbjerg Kommune som eksempel*.

- København: Kommunernes Landsforening
- Knudsen, Morten og Bjarne Christensen (2000), *Muligheder og barrierer ved udbud*.
Kronikk i Nyhedsmagasinet Danske Kommuner 14.12.2000
- Kommunalansattes fellesorganisasjon: Prinsippprogram 1998 – 2000.
- Kommunalansattes fellesorganisasjon: *KFOs syn på konkurranseutsetting*
- Kosmo-utvalgets innstilling (1999), Modernisering av offentlig sektor lokalt
- Krogh, Anne-Grethe (1999), Debattinnlegg om Trondheim kommunes arbeidsgiverpolitikk. Klassekampen 16.04.99
- Kvande, Elin og Bente Rasmussen (1986) «Er det organisasjonene eller kvinnene som mangler mot?» i *Kvinneperspektiv på samfunnsforskningen*. Oslo: NAVFs sekretariat for kvinneforskning, rapport 2/1986
- Langeland, O., T. Bjørnskaug, H. Lortenzen og A. West Pedersen (1999), *Mellom frihet og fellesskap*. Det 21. århundrets velferdssamfunn. Oslo: Fafo
- Martinussen, W. (1988), *Solidaritetens grenser: en undersøkelse av oppslutningen om velferdsstatens verdier og virkemidler*. Oslo: Universitetsforlaget
- Mintzberg, Henry (1987), *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall
- Monsen, Leif-Kristian og Lars Nygård (2000), *Fellestrekk ved vellykkede utviklingsprosjekter*. Oslo, Kommuneforlaget
- Moland, Leif og Marit Egge (2000), *Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte? Strategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft*. Oslo, Fafo
- Moland, Leif (1999), *Suksess og nederlag i pleie- og omsorgssektoren. Kvalitet, effektivitet og miljø*. Oslo: Fafo
- Norsk Kommuneforbund (2000), *Privatisering - 12 påstander og mange flere svar*
- Norsk Kommuneforbund (..), *Sørums viser vei: «Modellkommuneforsøket»* Nyhetsbrev fra NKF
- NOU 2000:19 *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?*
- Nesheim, T og K. Vathne (2000), *Konkurranseutsetting og bestiller-utfører organisering i norske kommuner*. Bergen: SNF
- Næringslivets Hovedorganisasjon (1995), *Nye driftsformer og tariffpolitikk. Fremtidens system for lønns- og arbeidsvilkår*. Oslo 1995.

- Nygård, Lars (1998), *Sammenligning av driftskostnader ved 8 sykehjem*. Stjørdal: Ressurssenter for omsorgstjenester.
- Ohlsson, Østen og Björn Rombach (1998) *Res pyramiderna – Om frihetsskapande hierarkier och tillplattningens slaveri*. Stockholm: Svenska Förlaget
- Ringen, Stein (1987), «Velferd må være valgfrihet» i Dagsavisen 28.09.87
- Ringen, Stein (1987), *The possibility of politics. A study in the political economy of the welfare state*. Oxford: Clarendon Press
- Rombach, Bjørn (1997), *Den marknadslika kommunen*, Stockholm: Nerenius & Sanérus Förlag
- Rombach, Bjørn og Björn Brorström (2000) *Vem formar politiken i kommunerna*
- Rødvei, Per-Harald (2000), *Kommunene og den kompetente arbeidskraften* Bodø: Nordlandsforskning
- Rådgivende Sociologer ApS (2000), *Arbejdsklimamålinger blandt ansatte i udliciterede jobs, i omstillede jobs i kommunen/amtet eller i jobs under udlicitering*. København
- Semler, Ricardo (1994), *Maverik!* London: Arrow Business Books
- Simon, Herbert (1971), *Administrativt beteende*. Stockholm. Prisma
- St.meld. nr 30 (2000–2001), *Langtidsprogrammet 2002–2005*
- Støle, Bjørn H. (2000), *Offentlig sektor under fornyelse*. Oslo: Kommunal Rapport 11.10.00
- Sundvoll, A. (1997), *Undersøkelse om velferdsstatens gleder og byrder*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå, rapport 97: 3
- Sykepleien 2/1997: *Privatisering: Færre ansatte – økt tempo*.
- Svenska Kommunalarbetsförbundet (2000) *Lederskap viktigere enn eierskap*. WEB-Hjemmesiden, 20-4-2000
- Svensk kommunal (..) «Alt är bättre sen cheferna togs bort».
- Sørensen, Bjørg Aase (1987) «Rasjonalitet og kjønnsbestemt arbeidsdeling» i *Kvinneforskning og vitenskapsteori*, artikkelsamling fra Tømtekonferansen 1985. Universitetet i Oslo
- Trondheim Høyre (1999) *Politisk notat i forbindelse med konkurranseutsetting av Moholt Park og Sannan sykehjem*.

- Tulgan, Bruce (1996) *Managing Generation X. How to bring out the best in young talent*. Oxford: Capstone
- Wahl, Asbjørn (2000a), Brutaliseringen av arbeidslivet. Dagsavisen 23.01.01
- Wahl, Asbjørn (2000b), Privatisering og konkurranseutsetting – internasjonale og norske erfaringer
- Webb, Sidney og Beatrice Webb (1897), "Industrial democracy" i Abrahamsson, Bengt (1986) *Varför finns organisationer?* Stockholm: Norstedts
- Williamsson, Oliver (1975), »Markets and Hierarchies» New York: Free Press i Abrahamsson, Bengt (1986) *Varför finns organisationer?* Stockholm: Norstedts
- Willner, Johan (2000), «Privata skummer grädden» Intervju i Löntagaren 02.05.00
- Wærnes, Kari (1991), «Kan desentralisering hindre at storbyens offentlige omsorgstjenester «industrialiseres»?» i Anne Hilde Nagel (red) *Velferdskommunen*. Oslo: Alma Mater Forlag
- Aftenposten 02.07.00, «Klart flertall for å fjerne fylkeskommunen», 02.07.00
- Arena 12/2000: *Tøff hverdag for privatiserte dansker*. Anna Bjørshol
- Arena 12/2000: *Vasker 26 villaer om dagen*. Anna Bjørshol
- Arena 12/2000: *Skuffelse og frustrasjon i foregangskommune*. Anna Bjørshol
- Arena 12/2000: *Lier vil selge barnehagene*. Bente Bolstad
- Arena 11/2000: *Eldreomsorgen igjen kommunal*. Monica Schanche
- Arena 10/2000: *Privat, men kommunalt*. Sverre Fredheim
- Arena 8/2000: *Velferd via sjekk*. Bjørnar Valdal
- Arena 8/2000: *Usikkerhet, uro og stress*. Bjørnar Valdal
- Arena 6/2000: *Jobber mer, tjener mindre*. Kari-Sofie Jensen
- Arena 4/2000: *Ikke billigere på anbud*. Per Rathe
- Arena 4/1999: *Suksess for egne vaskerier*. Sverre Fredheim
- Basis nr 9/2000, Intervju med Kåre Hagen «Hvorfor ikke ansattestyrt sykehjem?»
- Bergens Tidende 23.10.99 *Større arbeidspress, mer fornøyd*. Frank M. Rossavik
- Dagbladet 22.10.00: *Hele Oslo på anbud*. Intervju med Hilde Barstad

Dagsavisen 21.11.99: *Bestemor på anbud*. Intervju med Victor Norman og Petter Furulund

Dagsavisen 12.08.00: Eldreomsorg på anbud koster dyrt. Karen R.Tjernshaugen

Kommunal 2000: «*Ledarskap viktigare än ågandet*» (Kommunal 04.04.2000)

Kommunal Rapport 11.10.00: *Prisdumping utarmer eldreomsorgen*. Siri Baastad

Kommunal Rapport 05.10.00: *Bærum vil konkurrere med A-etat*. Ingun Larsen

Kommunal Rapport 28.09.00: *Tromsø skal bli mer effektiv*. Geir Johansen

Kommunal Rapport 13.09.00: *Problemfri IT-privatisering i Halden*. Tone Holmquist

Kommunal Rapport 30.08.00: *Ansatte vant pleieanbud i Oslo*. Siri Baastad

Kommunal Rapport 27.01.00: *Flertall for å tillate private bedrifter til pleie og omsorg*.

Kommunal Rapport 10.01.00: *Vraker bestiller - utfører modell*. Siri Baastad

Kommunal Rapport 17.11.99: *Markedstenkning gir tausere ansatte*. Siri Baastad

Kommunal Rapport 10.11.99: *Ikke for en hver pris*. Ingun Larsen

Kommunal Rapport 13.10.99: *Mosse-ansatte vant anbud*. Siri Baastad

Kommunal Rapport 21.04.99: *Bedre å være i ISS enn i kommunen*. Ingun Larsen

Kommunal Rapport 14.04.99: *Myte at private driver billigere enn kommunen*.
Ingun Larsen

Konkurransetsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner

Rapporten gjennomgår siste års erfaringer med å utsette kommunale tjenester for konkurranse. De fleste eksemplene er hentet fra pleie- og omsorgssektoren, ett av de områdene hvor debatten om konkurranseutsetting går høyt. Rapporten drøfter:

Holdninger til konkurranseutsetting og privatisering Konkurransetsetting er et omstridt virkemiddel i omstillingen av offentlig sektor. Flere politiske partier har tatt til orde for at konkurranseutsetting kan være en måte å både effektivisere og kvalitetsforbedre offentlige tjenester. Vi undersøker om også befolkningen er av samme oppfatning.

Fører konkurranseutsetting til bedre ledelse, lønn, arbeidstempo og arbeidsmiljø? Konkurransetsetting kan tenkes å åpne for en ny omfordelingspolitikk hvor de ansattes arbeidsvilkår reduseres til fordel for økte goder til bruker. Men kan det tenkes at konkurranseutsetting bidrar til å fremme en arbeidsgiverpolitikk som er bedre for de ansatte?

Mot en ny organisering? Potensielt sett har norske kommuner store konkurransefortrinn fremfor private aktører. De forvalter helheten og muligheten til å bruke arbeidskraften mer fleksibelt enn mindre virksomheter. Likevel er det en tendens til at kommunenes organisering blir mindre helhetlig. Hvorfor skjer dette? Når bør en organisasjon velge flat versus hierarkisk struktur? Og er bestiller – utførermodeller svaret med stor S?



For ansatte innenfor
offentlig tjenestetving



Fafo

Forskningsstiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 351
ISBN 82-7422-334-9
ISSN 0801-6143