

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 ressursutnytting 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, bestillerutfører-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 markedsliberalisme, 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.