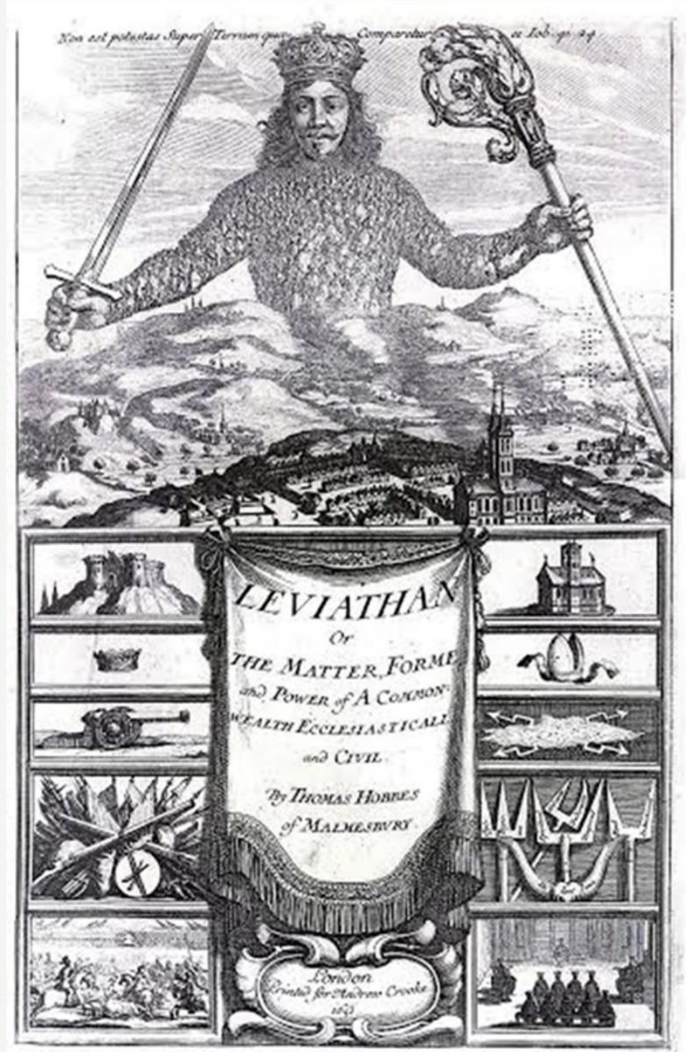


# Temme med tillit

En  
politikk  
for  
mindre  
byråkrati



Kunnskap om politikk  
Temahefte 3 nr 2/16



Forsidebildet: LEVIATHAN; byråkratstyrt vekst kalles ofte det byråkratiske dyret, eller Leviathan, etter det bibelske sjømonsteret i Jobs bok. Illustrasjonen hentet fra Thomas Hobbes berømte verk med samme navn fra 1651.

*Temme med tillit – en politikk for mindre byråkrati* er utarbeidet av et utvalg med følgende sammensetning, i tilknytning til Senterpartiets arbeid med nytt stortingsprogram 2017-2021. Utvalget har bestått av:

*Leder: Anne Beathe Tvinnereim*

*Medlem: Per Olaf Lundteigen*

*Medlem: Karoline Fjellstad*

*Medlem: Olav Urbø*

*Sekretær: Bjørn Nesse Hunderi (i permisjon i deler av periode)*

Dette heftet handler om *byråkratisering*, og er utarbeidet etter følgende mandat: *Offentlig sektor er overadministrert og unødvendig kostbar – og alle former for offentlig byråkrati synes å vokse. Hvordan kan man reformere byråkratiet (særlig i staten), slik at offentlige inntekter kan bli brukt bedre og det gis større rom for mer lokaldemokrati og effektiv tjenesteproduksjon? Hvordan kan administrasjonen bli mer tillitsbasert og mer orientert mot faktiske resultater innen velferd, sikkerhet og verdiskapning enn systemer som mest av alt genererer overdreven rapportering?*

«Kunnskap om politikk» er et tilbud fra Senterpartiskolen. Dette er små temahefter som tar opp aktuelle politiske temaer til fordypning og diskusjon i medlemsorganisasjonene, fylkeslag, lokallag, kommunestyregrupper, fylkestingsgrupper. «Kunnskap om politikk» er et fleksibelt studieopplegg, som kan tilpasses og brukes på flere måter. Temaheftene kan brukes selvstendig, eller de kan settes sammen til et studieopplegg som gjennomføres over tid.

Heftet er tilrettelagt av Senterpartiets Studieforbund.

# Tips!

*Innmelding av kurs i Senterpartiskolen:* Det er svært viktig å registrere studietimer. Derfor må alle kursaktiviteter meldes inn i Senterpartiskolen. Innmelding: [www.senterpartiskolen.no](http://www.senterpartiskolen.no) Bruk studieplanen *Politisk arbeid i Senterpartiet* hvis heftet brukes som selvstendig studiearbeid. Kommunestyregruppene bruker studieplanen *Arbeid i kommunestyregruppa*.

*Heftene i serien "Kunnskap om politikk" kan hentes fra [www.senterpartiskolen.no](http://www.senterpartiskolen.no)*  
*Antall studietimer og deltagere:* For å få godkjent studieopplegg, må det være minst åtte **hele** klokketimer, og minst to deltagere, som er tilstede minst 75 % av tiden. En klokke time inkluderer pause. Tidsbruk kan variere, så her må dere selv justere tidsplan for gjennomføring. Det er tillatt å gjennomføre en liten del av studieopplegget elektronisk, ved bruk av telefon, Skype etc. Alle deltagerne må da være tilstede samtidig.

## *Frammøteliste og avslutning av kurs*

Frammøteliste kan hentes her: [www.senterpartiskolen.no](http://www.senterpartiskolen.no)

Listen sendes til [efy@sp.no](mailto:efy@sp.no) snarest etter at studieopplegget er gjennomført.

## *Kursbevis*

Alle som gjennomfører studieopplegget (dvs. er til stede på minst 75 % av tiden) har krav på kursbevis. Kursbeviset kan bestilles fra Senterpartiskolen.

## *Spørsmål?*

Ta kontakt med Senterpartiets Studieforbund, tel. 23 69 01 00/950 72 558

E-post: Elise Fylling, [efy@sp.no](mailto:efy@sp.no) eller Kristin Madsen, [km@sp.no](mailto:km@sp.no)

## **Innledning<sup>1</sup>**

Hva styrer veksten i antall byråkrater og offentlig forvaltning? Det er umulig å gi et presist svar. Samfunnet blir mer sammensatt og teknologisk detaljert. Staten får stadig flere oppgaver. Som borgere etterspør vi stadig flere offentlige tjenester, og som det offentlige har fått større ansvar for den enkeltes liv og velstand. Samtidig har rettsliggjøringen av samfunnet og medievirkeligheten gjort at forvaltningen – og deres sjefer - politikerne – stadig settes under lupen. Mangel på resultater eller feil som begås får mye oppmerksomhet og potensielt store konsekvenser. Offentlige tjenestemenn druknes i målstyring, dokumentasjonskrav og resultatkrav. Dette oppleves ofte som mistillit fra øverste ledelse, og hemmer muligheten til å finne praktiske løsninger.

Vi mener at det er her vi finner roten til problemet når byråkratiet vokser. Det handler om kravene politikere og publikum stiller, og systemene som bygges opp som motsvar. For å bekjempe byråkratiekst og sentralstyring må politikere være villige til å gi fra seg muligheten til detaljkontroll og resultatmåling på mikronivå. Slike systemer må gjennomgås kritisk og avvikles i størst mulig grad. De fører ofte til «innbilt styring» og oversikt, og er i praksis byråkratiserende og tar livet av sunn fornuft i forvaltningen. Vi må ta et oppgjør med ideologiene som har fått råde i offentlig sektor de

---

<sup>1</sup> Mange betraktninger og eksempler i notatet er inspirert av boken "Departementet" av Eivind Tessaker, 2015.

siste årene, og endre kurs. Gi ansvar og handlefrihet tilbake til de ansatte i førstelinjen. Senterpartiets politikk for å redusere byråkrati og å flytte ut makt til lavest mulig nivå går derfor hånd i hånd. Byråkrativest kan det bety forskjellige ting. Vi kan snakke om vekst i regler og forordninger som innbyggerne og bedrifter må forholde seg til. Vi kan også snakke om vekst i antall byråkrater.

Veksten i byråkrati har sammenheng med reformbølgen vi har sett i det offentlige siden 1990-tallet. Reformene hadde som mål å gi offentlige virksomheter og ansatte mer selvstyre, fristilling, fleksibilitet og deregulering. I stedet har resultatet blitt mer kontroll, sentralstyring, standardisering og regulering og økt byråkratisering. Senterpartiet mener at dette i praksis har svekket offentlig sektors evne til å løse kjerneoppgaver og sitt samfunnsoppdrag.

Den norske modellen blir ofte fremhevet som Norges største konkurransefortrinn. Et viktig trekk med modellen er at den tar utgangspunkt i tillit; man stoler på at folk vil gjøre en god jobb, og de får frihet og ansvar til å løse den best mulig. Dette sikrer også medarbeiderdrevet innovasjon, og det er minst like viktig i offentlig sektor som i privat sektor. Ved å vektlegge tillit og samarbeid; det som kjennetegner den norske modellen; legges forholdene bedre til rette for å skape kvalitet i offentlig sektor. Når tilliten under ansvar erstattes med kontroll og detaljstyring undergraves den norske tillitsbaserte modellen.

Senterpartiet mener det er behov for en tillitsreform i offentlig sektor; vi vil ha tilbake tillitsbasert ledelse og en førstelinje som får frihet til å bruke sunn fornuft når de skjøtter arbeidet sitt.

### Hvorfor vokser byråkratiet?

Hvor mange byråkrater er det i sentraladministrasjonen i staten – og hva er prognosene for framtida? I 2015 var det ca. 5000 departementsansatte i Oslo, altså i «indre etat». Det skal bygges et nytt regjeringskvartal i Oslo, og i den forbindelse gjorde FAD i 2012 en vurdering av framtidige behov for lokaler. Anslagene ble gjort med utgangspunkt i økningen i departementsansatte fra 1991 til 2012 (Forsvarsdepartementet holdt utenfor). Det ble bestilt en konseptutredning<sup>2</sup> som baserte seg på fire ulike scenarier: 1) Fortsatt byråkratstigning som fra 1990-2012. 2) Fortsatt stigning i takt med forventet økt folkemengde. 3) Fortsatt stigning i takt med forventet økning i antall offentlig ansatte. 4) Fortsatt stigning i takt med forventet sysselsetting. Beslutningen som regjeringen til slutt fattet legger opp til et estimat på 5700 arbeidsplasser i 2034, altså scenario 2.

	2012	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Samme tendens som i 1990-2012</b>	<b>4618</b>	<b>4941</b>	<b>5368</b>	<b>5795</b>	<b>6222</b>	<b>6648</b>
<b>Som fast andel av befolkningsvekst</b>	<b>4618</b>	<b>5104</b>	<b>5592</b>	<b>5928</b>	<b>6188</b>	<b>6417</b>
<b>Fast andel av ansatte i offentlig sektor</b>	<b>4618</b>	<b>5100</b>	<b>5969</b>	<b>6887</b>	<b>7945</b>	<b>9167</b>
<b>Fast andel av total sysselsetting</b>	<b>4618</b>	<b>4793</b>	<b>5117</b>	<b>5418</b>	<b>5735</b>	<b>6072</b>

<sup>2</sup>Konseptvalgutredning for fremtidig Regjeringskvartal, LPO Arkitekter AS, Metier og Opak.

Regjeringen tar altså for gitt at byråkratiet må vokse i tiden framover, og at veksten må komme i Oslo. Da har man mistet en mulighet til å diskutere selve premisset – kunne vi vært tjent med færre byråkrater, eller en svakere økning, eller en utflytting også av statlige arbeidsplasser; også i de indre etatene.

Det finnes ulike teorier for hvorfor byråkratiet vokser hvis det får lov. State-over-citizen-teorien hevder at det er forvaltningens egne behov som skaper vekst – ikke behovene i samfunnet. Politikerne som styrer budsjettene ønsker å realisere egne ideer. Ofte kan man ha forutsetninger om et innsparingspotensiale gjennom framtidig effektivisering eller andre prioriteringer, men slike forutsetninger slår nesten alltid feil. På den måten har byråkraterne og politikerne felles interesser i å kamuflere feilslåtte prioriteringer, nye politiske føringer, styringsverktøy og reformer under stadig økte bevilgninger. Forskerne Garrett og Russell<sup>3</sup> hevder at det eneste som kan stoppe slik byråkrattstyrt vekst er innskrenkninger i finansieringsmulighetene; altså budsjettkutt.

Norge har et større statsbyråkrati enn våre naboland. Sverige og Danmark har vært tvunget til å slanke sentralbyråkratiet pga. nedskjæringer. Sverige hadde for eksempel i 2015 omtrent 4600 departementsansatte til en befolkning på 9,4 millioner, mens Norge altså hadde omtrent 5000 departementsansatte. Danskene kuttet antall departementsbyråkrater med nesten 1000 ansatte i 2012.

#### ***Til diskusjon:***

Hva tror dere er grunnen til at byråkratiet stadig vokser, og hvordan kan denne veksten begrenses?

#### **Reformbølge**

Vi har fått en ny ledertenkning i politikken og i det offentlige. Tidligere var lederen en tilrettelegger og beslutningstaker. I dag er mange ledere opptatt av at de skal forandre og reformere. Staten vokser og blir mer utfordrende å organisere. Ny teknologi åpner for muligheter men også nye administrative utfordringer. Virksomhetene oversvømmes med nye teorier for hvordan de kan skape bedre resultat. Men ofte stemmer ikke teoriene med virkeligheten og med behovene til de ansatte som både skal tilpasse seg endringene og levere enda mer effektivt enn før. Hvis mange endringer skjer samtidig kan de virke mot sin hensikt. Systemet blir mer komplisert og man må gjøre nye oppgaver på toppen av de gamle. Endringsagentene på toppen liker endring og har klokketro på reformene sine. Både politikere og byråkrater liker å peke på at de har lyktes i store reformer. Endringene i seg selv har blitt en karrierevei. Teoriene ser gjerne fine ut på papiret, så for de ansatte er det vanskelig å forsvare behovet for bare å gjøre kjerneoppgavene sine.

Mange tekniske og organisatoriske reformer slår feil, enten fordi terrenget ikke stemmer med virkeligheten, eller fordi reformen får utilsiktede bivirkninger. I Norge har vi også erfart at endringsiveren kan koste dyrt; i helsevesenet, i skolen og ellers i det offentlige. Og siden statens virksomheter ikke kan gå konkurs, vokser de i stedet – for å kompensere for det som har gått galt.

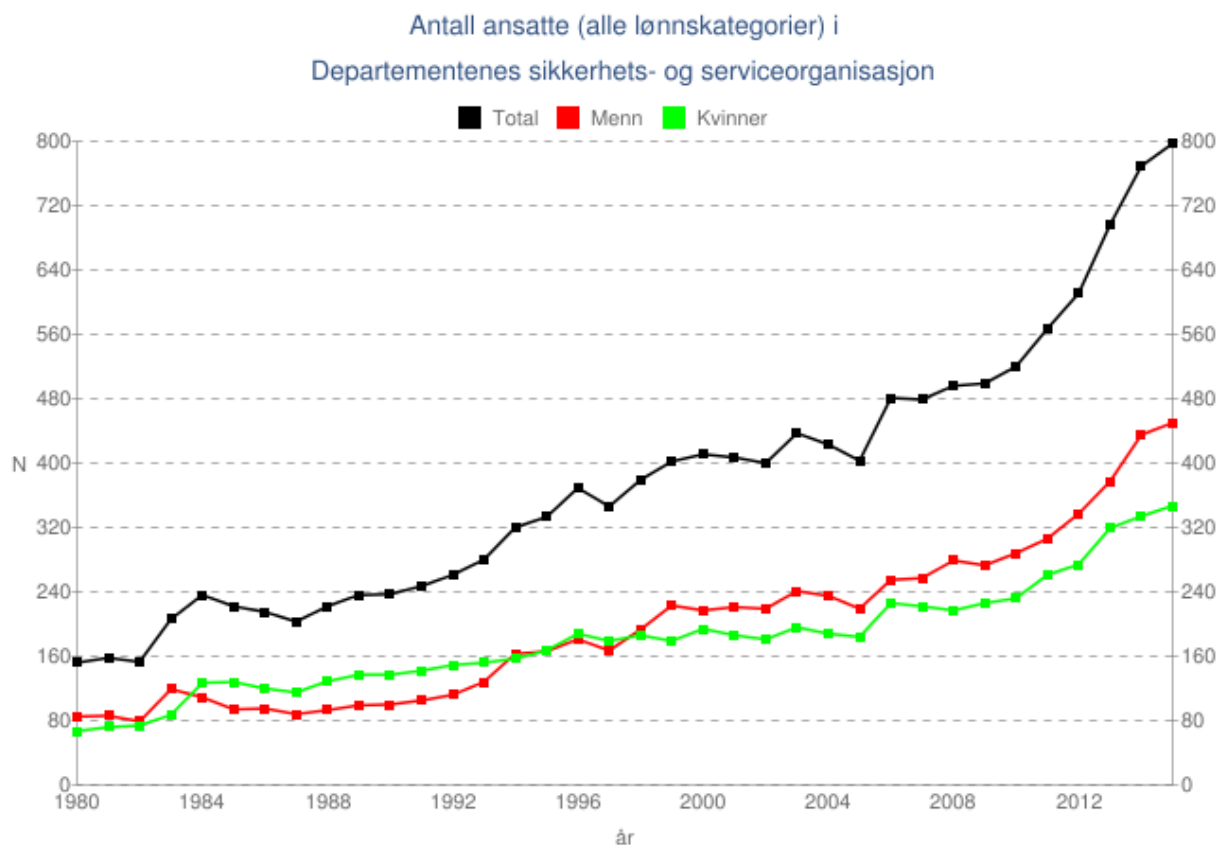
---

<sup>3</sup> Thomas A. Garrett og M. Rhine Russell i «On Size and Growth of Government»; 2006.

Reformer som mislykkes medfører ofte at man må ansette litt flere folk og få tilført økte ressurser for å nå de effektene en ønsket. Altså; staten vokser litt til, og produktiviteten synker i stedet for å øke.

Konsulentselskapet Boston Consulting Group er opptatt av hvorfor produktiviteten ikke alltid øker ved nye reformer. På en konferanse i 2013 påpekte de hvordan økte interne prosesser skaper et virvar av kanaler for beslutning, ansvar og rapportering, slik at tid og energi brukes til interne avklaringer. De kaller det «spagettiorganisasjoner». De fleste som jobber i det offentlige kjenner seg igjen i begrepet. Uendelig mye tid brukes til interne møter uten tydelig linjeansvar og beslutningsmyndighet.

Reformtenkning har også blitt en viktig nisje for både private konsulenter og interne støttefunksjoner. I tråd med utviklingen har staten utstyrt seg med egne ekspertorgan på organisering og endring. Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) ble opprettet i 2008 og hadde i 2014 265 medarbeidere. Direktoratet for økonomistyring (DSØ) ble opprettet i 2004 og hadde 371 ansatte i 2015. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) ble opprettet allerede i 1979, men i 2005 hadde det 400 ansatte. I 2015 hadde dette økt til 797 ansatte. Tanken var opprinnelig at det var rasjonelt å ha felles levering av støttetjenester til alle departementene. Men økningen i DSS har jo ikke blitt ledsaget av en reduksjon i fagdepartementene.



## Ideologier om ledelse – New Public Management

Prinsippene om New Public Management og risikostyring har gjennomsyret offentlig forvaltning de siste årene. Wikipedia definerer NPM som «en reformbølge som siden 1980-tallet har hatt som mål å effektivisere offentlig sektor ved hjelp av styringsprinsipper fra privat sektor. Et grunnprinsipp i NPM er at mer markedsorientering innenfor offentlig sektor vil lede til et mer kostnadseffektivt tilbud av offentlige goder...

NPM regnes ofte som motsats til byråkratisk eller fagstyrt ledelse». I statlig forvaltning har NPM medført at man har innført nye måter å styre på der målet har vært at staten skal bli mer bevisst hvordan ressursene brukes. Man har innført såkalt «mål – og resultatstyring» for å styre og dokumentere hvordan ressursene brukes og hva man får ut av pengene. I kommersielle bedrifter er slik måling lettere, siden pris og omsetning lett kan tallfestes og man opererer med en bunnlinje. I det offentlige opererer man i stedet med regimer for å rapportere på mål og resultater. Her ligger problemet. Slike måleregimer krever omfattende tid- og ressursbruk for å formulere klare mål for hver avdeling. Deretter skal man rapportere oppover på hva som er gjort, for så å få instruksjoner nedover om hvordan man skal legge om kursen for bedre resultater. Stadig flere mener at vinninga går opp i spinninga i slike systemer, fordi de er veldig ressurskrevende for hver enkelt saksbehandler og mellomleder, og fordi man må bygge opp egne administrative enheter for å styre målprosessene. Et annet stort problem er at man må velge resultatindikatorer som faktisk lar seg måle. Mange viktige oppgaver i forvaltningen lar seg ikke enkelt kvantifisere, som kvalitet, rettsikkerhet og bærekraft. Riktig ille går det når slike indikatorer introduseres i velferdssektoren. Da vil ressurser lett dreies mot det som er enkelt å måle, i stedet for varme hender eller tilrettelagt undervisning for eksempel.

Et eksempel er bistandsforvaltningen. Alle er enige i at bistanden skal gå dit det gir best resultater; ikke minst politikerne som bevilger pengene. Derfor har man innført et omfattende rapporteringsregime gjennom alle ledd, flere ganger i året. Men for å få målbare resultater å rapportere på krever man av bistandsmottakerne i utviklingslandene at de skal designe programmene sine slik at de kan måle utvikling på definerte resultater gjennom en lang rekke indikatorer. Problemet er selvsagt at det er lettest å bruke kvantitative indikatorer (antall barn på skolen, antall helsestasjoner f.eks.). Viktige ting som maktstrukturer, demokrati eller bærekraft er vanskelig å måle. Det er derfor slett ikke sikkert at et slikt system alltid gir den mest effektive eller mest bærekraftige bistanden for dem det gjelder, men det gir fine resultatrapporter for giverne. Systemet er arbeidskrevende og fører til mye byråkrati både for mottakerne i utviklingsland og for det statlige byråkratiet i Norge. Men politikerne kan i hvert fall rapportere hva pengene er brukt til.

New Public Management har også ført til andre markedsstyringsprinsipper i offentlig sektor, for eksempel bestiller- og utførermodellen, internfakturering og konkurranseutsetting. Internfakturering innebærer at ulike virksomheter i staten tar betalt for sine tjenester til hverandre. For eksempel var det en stund slik at hvert departement skulle betale for å bruke møterom i regjeringskvartalet. I dag har man droppet mye av internfaktureringen, siden det ble absurd. Men man har en rekke statlige organer som selger tjenester kommersielt i tillegg til sine pålagte kjerneoppgaver for staten. Mange organer utfører kjerneoppgaver og tar på seg betalte oppdrag innimellom. Dette skaper en egen dynamikk på bemanningssiden i disse avdelingene. I tillegg skaper det et rigid system mellom de ulike delene av staten. Et grelt eksempel er når et direktorat må betale et annet direktorat for å holde en kort faglig innledning; med den følge at dette skal bestilles, faktureres og kontraktfestes. Slik kan en 20 minutters framførelse blir til flere dagsverks byråkrati.

## Risikostyring

Risikoanalyse og risikostyring er et annet grunnleggende prinsipp som offentlig administrasjon har begynt å styres etter de siste årene. Problemet med dette er at risikoforebygging innebærer et omfattende og tidkrevende apparat for utforming av faste rutiner, registrering av avvik fra rutinene og registrering av hendelser. På toppen av registreringsarbeidet kreves et omfattende apparat og stor ressursinnsats for å vurdere all informasjonen som kommer inn, utarbeide anbefalinger som deretter skal implementeres på lavere nivå i neste runde. Slikt papirarbeid blir det ikke bedre risikoforebygging av, det bare sikrer at papirarbeidet er i orden. Et eksempel: SINTEF utførte en studie hvor de sammenliknet sikkerhetsnivået ved dypvannsboring etter olje i Sørøst-Asia og i Nordsjøen. Den var minst like bra i Sørøst-Asia. Grunnen var at ledere på plattformen i Nordsjøen i større grad var bundet opp til papir og rapporteringsarbeid knyttet til risikoanalyse, med mindre tid til praktisk tilrettelegging på plattformen<sup>4</sup>. I en artikkel konkluderer SINTEF-forskere at tilstedeværelse og praktisk ledelse på arbeidsstedet er sentralt for å oppnå gode arbeidsrutiner<sup>5</sup>.

Også i Norge er risikoanalyse nylig innført som et gjennomgående internkontrollelement. Denne analysen kommer i tillegg til den økte statlige internkontrollen som ble innført på begynnelsen av 2000-tallet, gjennom utvidede fullmakter til Riksrevisjonen fra 2004 og den ordinære regnskapsrevisjonen. På ti år har risikoanalyse fått en gjennomgripende rolle i økonomistyring i offentlig sektor. Det er allment kjent at denne risikoanalyseteorien springer direkte ut fra bevisste strategier utarbeidet av interesseorganisasjonene i regnskaps- og revisjonsbransjen i USA på 80-tallet; COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission). Økt bruk av internkontroll og risikostyring skulle legge til rette for at COSOs medlemmer kunne tilby sine tjenester. I Norge ble disse prinsippene tatt inn i statens reglement for økonomistyring i 2005. I DSØs metodedokument fra 2005 framgår det uttrykkelig at den norske modellen har tatt utgangspunkt i COSOs rammeverk. I dag er teoretisk risikoanalyse en hverdagsoppgave for de aller fleste statsansatte. Faktum er imidlertid at feil bruk av risikostyring kan være misbruk av ressurser – og enda verre – det kan gjøre situasjonen verre.

Fram til 90-tallet ble statlig risikostyring i praksis ivaretatt gjennom tradisjonell grunnlovsmessig økonomistyring; budsjetter og regnskaper via Stortinget, med hjelp fra Riksrevisjonen. Fra ca. år 2000 ble det innført mål- og resultatstyring og mer systematisk internkontroll. Hver statlig etat lager virksomhetsplaner som sendes til Riksrevisjonen, som kontrollerer disse sammen med budsjettene. Etter ca. 2006 har man altså fått risikostyring på toppen av mål- og resultatstyring. Hver statlig virksomhet skal utarbeide risikoevalueringsskjema som beskriver alt som kan gå galt. Disse skal også vurderes av Riksrevisjonen, sammen med virksomhetsplanene.

For bare 15 år siden hadde altså ikke departementene egne interne virksomhetsplaner med mål- og resultatformuleringer. Man baserte seg på regjeringens vedtak og dialogen med Stortinget. I dag har for eksempel Kulturdepartementet en overordnet virksomhetsplan på over 70 sider, hvor mye plass går med til å liste opp alt tenkelig som kan skjære seg. Alt dette skal det rapporteres på, og rapportene skal kontrolleres. Risikoene er de samme som fantes før år 2000, og som det var en selvfølge å følge opp i det daglige arbeidet. I dag er derimot fokuset flyttet fra sunn fornuft og praktisk arbeid for å redusere risiko til å formulere risiko på en slik måte at etaten ikke får kritikk.

---

<sup>4</sup> SINTEF 2008 «Safety management and paperwork»

<sup>5</sup>SINTEF 2009: "Paperwork, management and safety. Towards a bureaucratization of working life and a lack of hands-on supervision", 2009



### **Til diskusjon:**

Kan dere finne andre eksempler på bruk av mål- og resultatstyring i offentlig sektor enn de som er nevnt i teksten over? Hvilke forskjeller er det mellom offentlig og privat sektor som krever ulike måter å måle resultater på? Har dere egne erfaringer med bruk av mål- og resultatstyring? I så fall – del erfaringer, og diskuter!

### **Riksrevisjonen**

Riksrevisjonen, Stortingets kontrollorgan, har fått mange nye oppgaver de siste årene. I 2004 ble mandatet utvidet til forvaltningsrevisjon av statens organer. Riksrevisjonen skal ikke lenger bare kontrollere at Staten bruker pengene slik den skal, men også om reglene for måling og rapportering er gode nok, og om rapporter er fylt ut i henhold til etatenes interne regelverk. Statsansatte på alle nivåer bruker stadig mer tid på å diskutere med hverandre og med Riksrevisjonen hvordan de jobber. Det indre livet i hver etat omfattes av adskillig mer tid og diskusjon enn det gjorde for få år siden. Riksrevisjonen er ikke spesielt populær i byråkratiet. Ikke fordi man misliker å bli kontrollert, men fordi man opplever at Riksrevisjonen kommer med lite målrettet kritikk på detaljnivå, basert på svak kompetanse på området de kritiserer. Ofte er problemet at målformuleringen i utgangspunktet var upresis og at riksrevisjonen henger seg opp i avvik som ikke handler om verken svake resultater eller svak styring, men bokstavvrytteri. I stedet for å irettesette Riksrevisjonen for manglende sektorinnsikt eller misforståelser, er det vanlig at både politikere og administrative leder legger seg flate for kritikk i granskningsrapporter, for å signalisere god rolleforståelse. Men konsekvensen er faktisk at gode løsninger og fornuftig praksis blir stanset fordi man ikke vil polemisere med Riksrevisjonen. Det medfører i neste runde at man formulerer målene i virksomhetsplanen svakere enn man ellers ville gjort for ikke å risikere å bli tatt for manglende måloppnåelse. I tillegg bruker forvaltningen betydelige ressurser på Riksrevisjonens dokumentasjonskrav. Staten bruker i dag langt mer ressurser på å tilfredsstille riksrevisjonen enn for ti år siden.

I 2016 har alle statlige organer med «omsetning» over 300 mill. kr. blitt pålagt å vurdere behov for å opprette egen internrevisjon. Dette er altså en etatsspesifikk revisjon av egen bedrifts systemer og måloppnåelse på toppen av alle kontroller som finnes allerede; en slags riksrevisjon for hver etat. Det er ennå ikke kjent hvor mange organer som ender opp med å etablere en egen internrevisjon; med påfølgende seksjonsvekst og byråkrativvekst; men det er grunn til å tro at mange etatsledere finner det tryggest å etablere et slikt organ. Hvis de lar være, og det viser seg at det oppstår feil, vil det være vanskelig å kritisere ledelsen i etterkant. Reell nytteverdi av et slikt tilleggs nivå er høyst tvilsomt; bortsett fra at det er en buffer mellom feil i saksbehandlingen og administrativ og politisk ledelse.

Telle-, mål- og kontrollereregimet som har oppstått i offentlig sektor er hovedgrunnen til at ansatte i departementene har økt med 40 prosent siden 1990, til tross for at befolkningen i Norge bare har økte med 20 prosent i samme periode. Produktiviteten i form av antall behandlede enkeltsaker, lovforslag eller stortingsmeldinger har samtidig gått ned. Svein Gjedrem opplevde denne endringen på nært hold da han kom tilbake til Finansdepartementet etter 11 år i Norges Bank: «Mange oppgaver er ført ut av departementene, men jommen har antallet ansatte økt. For ti år siden opprettet man nye direktorat for å gjøre departementene mindre. Og vi har hatt en revolusjon i IT-verktøy, men hvor er effektiviseringsgevinsten? I stedet for bedret produktivitet holder man sine prosesser gående og skriver talepunkt<sup>6</sup>.»

---

<sup>6</sup> Svein Gjedrems foredrag «Styring og produktivitet i staten» på UiO den 03.06.2014

## Internregelverk

Antallet interne veiledere og regler som alle saksbehandlere må forholde seg til har skutt i været. Målet med slike veiledere er ofte å kunne vise til at de antatte er gitt veiledning gjennom rundskriv når noe går galt. På den måten kan ledelsen fortelle omverdenen at det ikke er deres feil når noe skjer, det er saksbehandlere som har brutt det interne regelverket. Problemet er at slikt regelverksarbeid tar mye tid. Det må oppdateres og vedlikeholdes, kurses i og rapporteres på. Forvaltningsorganene bygger opp nye administrative enheter innenfor kontrollfunksjoner og personaladministrasjon for å ivareta alt dette.

## Samarbeid på tvers

Økt samarbeid på tvers har i flere år vært et siktemål. Å fjerne siloer og sikre bedre samarbeid er selvsagt kjempeviktig. Utfordringen er at beslutningslinjen ikke tas horisontalt, og man får «spagettiorganisasjoner». Slike samarbeid på tvers blir derfor ofte sittende uten at noen på toppen har beslutningsansvar. Slikt samarbeid er svært vanlig i staten, men det forsinkes veldig ofte beslutningsprosesser og fører ofte til at prosesser stanser helt opp. Et eksempel fra et departement: avdelingene skulle samarbeide på tvers for å lage en powerpointpresentasjon til statssekretæren, noe som vanligvis ville ta en times tid for en saksbehandler. Fordi flere avdelinger skulle involveres var ti representanter fra fem avdelinger involvert, det ble holdt tre møter og brukt mellom 50 og 100 arbeidstimer. (Det hører med til historien at PP-presentasjonen aldri ble brukt – statssekretæren laget innholdet sjøl). For å motvirke slikt har statens konsulentselskap DIFI utarbeidet regler for effektive møter (sic!).

## EØS-avtalen

Byråkratiseringen har altså skutt fart siden 1990-tallet. Dette faller sammen i tid med medlemskap i EØS. Det startet med at Brundtland rundt 1990 instruerte alle departementer om å tilpasse norsk rett til EUs rettsregler. Deretter medførte EØS-avtalen en rekke nye oppgaver i departementene, som skal få lovforslagene over til Stortinget, organisere høringer osv.

EØS-avtalen har medført økt rettsliggjøring av politikken. Interessant nok viser det seg at de aller fleste EØS/EU-relaterte sakene som har kommet opp for domstolene mellom 1994 og 2011 har handlet om vedtak gjort i forvaltningen, ikke om vedtak og lover fattet av Stortinget<sup>7</sup>. Dette illustrerer hvor viktig byråkratiet har blitt i utformingen av policy gjennom EØS. Den andre trenden er at EØS medfører en sektorisering i statsforvaltningen, ved at de enkelte fagdepartementene har fått mer makt og at embetsverkets stilling er styrket i forhold til politikerne. Alle departementer håndterer i EU/EØS-saker, og det samme gjelder et stort antall ytre etater (direktorater, tilsyn m.m.), samt selvsagt lokalforvaltningen. Mye av det løpende arbeidet med EU/EØS-saker på lavt nivå i forvaltningen, slik at den enkelte tjenestemann har stor mulighet til å utforme norske posisjoner og norsk politikk. I en studie<sup>8</sup> fremgår det at omtrent to av tre tjenestemenn i norske departementene er berørt av EU-saker på eget saksområde, og omtrent en fjerdedel av departementenes tjenestemenn oppgir at de er berørt i nokså stor grad eller meget stor grad.

---

<sup>7</sup> Europautredningen 2012

<sup>8</sup> Egeberg og Trondal

Allikevel hevder Europautredningen at det aldri ble bevilget øremerkede ressurser til flere forvaltere på grunn av flere oppgaver med EØS-avtalen. Det ble tvert imot presisert i proposisjonene på begynnelsen av 90-tallet at oppgavene skulle løses innenfor eksisterende rammer. Når vi vet hvor omfattende disse oppgavene har blitt sier det seg imidlertid selv at dette ikke stemmer; dette har vært en betydelig årsak til den inkrementelle øningen i byråkratiet siden 90-tallet.

Et annet viktig poeng er at EØS har pålagt oss en tydeligere rollefordeling i det offentlige. Flere direktorat og statsetater har måttet skille ut tilsynsdelen av sin virksomhet som egne organ for å skille mellom statens rolle som forvalter og tilsynsmyndighet. Norge har nå omtrent 50 tilsyn, mange opprettet på 90-tallet (Luftfartstilsynet 1999, Statens jernbanetilsyn 1996, Konkurransetilsynet 1994, Statens Helsetilsyn 2002, Eierskapstilsynet 1998 – nå medietilsynet). Mange av disse har som betydelig oppgave å være kontrollorganer for at EU/EØS-retten etterleves korrekt. Dette gjelder spesielt Finanstilsynet, Konkurransetilsynet, Arbeidstilsynet, Utlendingsdirektoratet, NAV, Mattilsynet, Post- og teletilsynet, Luftfartstilsynet, Jernbanetilsynet, Statens vegvesen, Sjøfartsdirektoratet, Statens jernbanetilsyn, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, og flere<sup>9</sup>. Mattilsynet står trolig for den kvantitativt største delen av arbeidet med gjennomføring av EU/EØS-regler i Norge. Tilsynet selv anslår at 90 prosent av det regelverket de forvalter er basert på EU/EØS. De opplyser videre at de bruker i størrelsesorden 32 årsverk på å delta i utvikling av regelverk i EU, samt gjennomføring av EU-regler i Norge.

Så lenge Norge er underlagt EØS-avtalen vil det være krevende å redusere det EØS-relaterte byråkratiet. Senterpartiet ønsker å redusere detaljstyring basert på EØS-regelverket. Men samtidig slår Senterpartiet fast at vi ønsker å utnytte handlingsrommet innenfor avtalen bedre ved å «konsekvent avvise regelverk som ikke er EØS-relevant, jobbe for særordninger og innskrenkende tolking av nytt regelverk og ha en mer aktiv og involverende rolle i fasen før regelverk vedtas i EU» m.m. Et aktivt arbeid for å unngå unødvendig EU-tilpasning vil nødvendigvis medføre kapasitet i byråkratiet.

### **Frihet under ansvar vs. lederens styringsrett**

Senterpartiet mener at de beste beslutningen tas av den som har skoen på, og som sitter tett på oppgaven. Folk ønsker å gjøre en best mulig jobb, og må vises tillit. Dette gjelder både byråkrater og ansatte i førstelinjetjenesten.

I det offentlige har arbeidstakerne formell medbestemmelse i virksomheten, men det er selvsagt arbeidslederen som har det avgjørende ordet i faglige veivalg. Dette kalles lederens styringsrett. Det nye i dag er imidlertid at man introduserer en rekke teknologiske styringsverktøy og systemvalg som gjelder for hele virksomheten. I praksis legges det opp til at leder kan detaljinstruere oppgaveløsningen i større grad, og at arbeidstakerne får mindre frihet til å finne løsninger tilpasset oppgaver og virkeligheten der ute. For å spissformulere: fram til 90-tallet var den teknologiske revolusjonen at arbeidstakere gikk fra kulepenn/skrivemaskin til datamaskin. I dag forholder arbeidstakere seg til en enorm mengde kommunikasjonsverktøy og dataverktøy, og de er innført på makronivå og ikke skreddersydd og brukertilpasset den enkelte. I boka «Jævla drittssystem» skriver Jonas Söderström at nytten av nye verktøy ofte ikke svarer til investeringen. Et skrekkelig eksempel er britiske myndigheter som i 2011 skrinla et IT-prosjekt i helsevesenet som hadde tatt 9 år og kostet

---

<sup>9</sup> Påstanden hentet fra Europautredningen

150 mrd. kroner. Søderstrøm hevder at av drøyt 8000 undersøkte britiske prosjekt var det bare ca. 15% som lyktes. Grunnen til at de mislyktes var vanligvis manglende brukertilpasning.

En annen trend er at stadig flere ledere i offentlig sektor har administrativ fagbakgrunn, ikke fagspesifikk. De vil være mer interessert i de organisatoriske aspektene ved bedriften enn ved de faglige kjerneoppgavene. Da blir det enda større risiko for at beslutningene som fattes ikke stemmer overens med virkeligheten på bakken.

### **Det offentlig anskaffelsesmonsteret**

Norge har av en eller annen grunn det strengeste regelverket for offentlige anskaffelser, strengere enn kravene EU stiller til oss. De er også de dyreste anskaffelsene. Selv advokat Inger Roll-Matthiesen, som i sin tid var med på å utforme det nye regelverket for staten, sier det slik: «Reglene skulle gjøre ting billigere, mer innovativt og hindre folk i å berike tanter og onkler. Men det har gått helt av skafet». I en sak i Dagbladet skrives det om både offentlige oppdragsgivere og leverandører som opplever et system som «har påført oss lammende papirmøller og ujevne samfunnskostnader – og en kollektiv angst for å gjøre feil som kveler evnen til å tenke kreativt og gjøre gode innkjøp.» Mange offentlig ansatte kjenner godt til den frustrerende tidsbruken knyttet til et detaljert regelverk for relativt små innkjøp, og private selskaper som også må følge en rigid prosess uten garanti for å få oppdraget; og krevende og langdryge klageprosesser for alle parter. Mange etater har opprettet egne seksjoner med juridisk og anskaffelsesekspertise for å følge opp dette. Andre leier inn bistand fra eksterne konsulenter, gjerne de samme advokatene som i sin tid hadde oppdraget med å lage anbudsregelverket. Morten Goller i klageorganet for behandling av brudd på regelverket sier det slik: «kombinasjonen av komplekse regler, upresise konkurransegrunnlag og uklare tilbud gjør at en advokat garantert vil finne feil i enhver tildeling».

Det er nødvendig å heve tersklene for når det offentlige må forholde seg til disse reglene, men Senterpartiet må gå lenger. Hele regelverket må forenkles.

Det er også viktig å se situasjonen i offentlig sektor i sammenheng med veksten i den delen av privat sektor som består av konsulentbransje, juridisk rådgivning og finanssektor. Eric Nævdal ved Frischsenteret påpeker<sup>10</sup> det paradoksale i at den delen av privat konsulenttjeneste som lever av å gi råd om bedrifters og offentlig sektors produktivitet, aldri selv har blitt målt på effektivitet eller bidrag til Norges produktivitetsutvikling. Dette er viktig fordi denne sektoren benytter seg av human kapital og infrastruktur produsert i offentlig sektor, og påvirker produktivitetsutviklingen nasjonalt. Det er også viktig fordi offentlig sektor i meget stor grad benytter seg av disse tjenestene. Man har eksempler på at kutt i driftsbudsjett i det offentlige har forskjøvet utgiftene til budsjett for kjøp av private konsulenttjenester i stedet. Derfor er det viktig at forsøk på å slanke offentlig sektor ved budsjettkutt må ledsages av færre oppgaver og krav, ellers vil regningen bare forflytte seg.

### **Byråkratiekst i tjenestene nærmest folk**

Det er ikke bare i sentraladministrasjonen det offentlige byråkratiet vokser. Helsesektoren, politi og skolesektoren er eksempler på sektorer som har gjennomgått omfattende reformer de siste årene.

Helse-Norge har fått fastlegereform og sykehusreform med statlig overtakelse. Parallelt har sektoren forholdt seg til omfattende teknologisk endringer.

---

<sup>10</sup> Aftenposten 19.05.2016

Norge har blant annet brukt 13 år og over en mrd.kr. på et nasjonalt elektronisk pasientjournalssystem, som fortsatt trenger flere år og minst 150 mill. kr for å komme i mål.<sup>11</sup> Ifølge SSB økte statens helseutgifter fra 135 mrd. kr i 2001 til 288 mrd. kr i 2013. Helseutgiftene som del av det offentlige utgifter har økt fra 14,9 prosent i 1997 til 18,5 prosent i 2013. Antall ansatte i helsevesenet økte fra 224 000 i 2002 til 282 000 i 2011; 25 prosents økning på ti år. Samtidig økte altså totale helseutgifter med 70 prosent.

Spørsmålet er hvor mye som har gått til økt byråkrati i disse reformene? TV2.no<sup>12</sup> skrev at sykehusreformen har gitt mer sykehusbyråkrati; av 12335 nye årsverk siden 2002 er 6145 ikke-medisinske stillinger. Antall legeårsverk har økt med 1983 i denne perioden. Jon Helle; leder i overlegeforeningen; hevdet at sykehuslegene ikke hadde fått fordeler av denne økte administrasjonen. Tidligere sykehusleder Jan Vincent Johannesen uttaler<sup>13</sup> om det nye Oslo Universitetssykehus at det er overdimensjonert og gjør at sykehuset mister fokus og spisskompetanse «Det er ikke bare pasienter og pårørende som har problem med å finne fram. Det gjelder også ansatte. Det er skapt et eget byråkrati for å holde sykehuset gående, der det ofte er folk uten helsefaglig kompetanse som stiger til topps». Professor ved samme sykehus, Torgeir Bruun Wyller, sier: «Det jeg reagerer på er den økende tendensen til å la et voksende helsebyråkrati fatte beslutninger som ikke har et ansikt og der ingen kan stilles til ansvar. Jeg kjenner en ekte fortvilelse over et kvalitetstap som skyldes at mer og mer er råttent i styringspremissene»<sup>14</sup>. Og professor ved UiO Terje P. Hagen setter ting på plass når han slår fast at sykehusreformen i 2002 ikke har hatt noen effektivitetsgevinst: «Man skyver rundt på bokser på toppen, men effekten er svært begrenset»<sup>15</sup>. Evalueringer av reformen omtaler sykehusreformen som en typisk New Public Management-reform gjennomført i høyt tempo; en Big Bang-reform.<sup>16</sup>

Reformskolen har sett det samme som helseområdet. Reform 94 og Reform 97 var starten på en utvikling som medførte et helt nytt statlig byråkrati. Kostnadene til skole økte fra 11,5 prosent til 12,5 prosent av samlede offentlige utgifter mellom 1991 og 2012. Den største komponenten av økningen er det SSB kaller «andre utgifter», det vil si administrasjon, koordinering og overvåking/oppfølging av utdanningsplaner og budsjetter. Her er utgiftene mer enn doblet på 20 år. Denne byråkatieksplosjonen falt altså sammen med reformene som ble rullet ut. Fra å være selvstyrte enheter som i stor grad selv tilrettela undervisningen med utgangspunkt i et fastsatt pensum, ble skolen basert på stadig nye politiske, pedagogiske og verdibaserte ideer, gjennom direktiver, forskrifter og pålegg. I en doktorgrad på skolereformene konkluderes det med at reformeksperimentet i stor grad har mislyktes, og gjort tusenvis av skoleelever til prøvekaniner: «Når man gjør et samfunn til et stort eksperiment, og innfører reformer tett i tett, er det vanskelig å si hva som er resultatet av hvilke faktorer»<sup>17</sup>. Reform 94 og Reform 97 gjorde Norge til et av de mest sentralstyrte skolesystemer blant vestlige demokratier. Trippestad hevder at skoler i Kina har dobbelt så stort selvstyre som i Norge på slutten av 90-tallet: «Byråkratiet endte med å få makten, og mange lærere følte seg fremmedgjort». Det nedslående er at toppbyråkratene i skolesektoren overhodet ikke erkjenner svakhetene ved reformene. Departementsråden i Kunnskapsdepartementet (siden

---

<sup>11</sup> DN 28.03.2014

<sup>12</sup> 18.02.2012

<sup>13</sup> Klassekampen 12.11.2012

<sup>14</sup> Tidsskrift for Den norske legeforening 15.10.2013

<sup>15</sup> Finansavisen 23.11.2013

<sup>16</sup> Hilmar Rommetvedt «Hvordan har vi det i dag, da? Flernivåstyring og samhandling i norsk og dansk helsepolitikk». 2014

<sup>17</sup> Tom Are Trippestad til Forskning.no i 2009

1992 – gjennom hele reformbølgen) holdt et innlegg i 2013, der han skal forklare hvorfor resultatene ikke ble som forventet. «Vi hadde ikke tilstrekkelig street-level-fokus» svarte han. Men med det mente han ikke at de ikke hadde lyttet nok til lærerne og elevene; tvert imot: reformene var ikke trykket tilstrekkelig hardt og kompromissløst nok ned i skolen. «Vi overvurderte lærernes kompetanse» konkluderte departementsråden<sup>18</sup>. Troen på egne reformer lever altså videre i departementet, det er verden der ute det er noe galt med.

Lærerstreiken i 2014 var en kritikk av den langvarige reformpolitikken fra toppen av staten og ned i klasserommene, der politiske ambisjoner står i veien for nødvendig arbeidsro. Norge har blitt et av landene i verden som bruker mest ressurser på skole. Men lærernes handlingsrom for å gjøre jobben har blitt mindre, og elevenes kunnskaper har gått ned. Lærerne sa det slik: «Nok er nok. Styringen av tid og metoder ovenfra og ned må stanse. Vi som jobber med den konkrete læringsprosessen hos elevene, må få tilbake handlingsrommet til å gjøre jobben slik at den gir best læring og best resultat.»

Politets Odd Humlegård sa til Dagbladet 06.05.14 at «Politiet er i spagaten... Vi har fått mer penger. Politiet vokser mer enn noen gang. Det er kjempebra. Men når politidistriktene mangler penger til investeringer og drift, betyr det samtidig at vi står i spagat». Den samme spagaten er kjent flere steder i staten. Selv om statsetatene blir stadig større, får man gjort mindre.

Vi ser det samme i alle sektorer. I kultursektoren har man for eksempel i prinsippet prøvd å gi kulturinstitusjoner økt selvstendighet, bl.a. gjennom opprettelsen av stiftelser. Men institusjonen må fortsatt forholde seg til det nye økonomireglementet til staten, som baserer seg på målstyring. Kulturlivet er derfor pålagt omfattende rapportering. De påvirkes også av reformbølgen. Når institusjonene slås sammen som del av museumsreformen øker antall byråkrater. Konsekvensen er en markant vekst i byråkratiet i kulturinstitusjoner som offentlige teatre, Nasjonalmuseet, Filharmonien osv., mens antall produksjoner går ned.

#### ***Til diskusjon:***

I tillegg til et økende byråkrati, bruker det offentlige store summer på innkjøp av konsulenttjenester. Stortingsrepresentant Karin Andersen stilte følgende spørsmål til Jan Tore Sanner tidligere i år: «Er det virkelig slik at vi må benytte konsulenttjenester på basisting? For eksempel medvirkning i lokaldemokratiet?». Bakgrunnen for spørsmålet var en sak hvor kommunaldepartementet ba et konsulentfirma om råd på nettopp medvirkning i lokaldemokratiet... Se omtale i nyhetssak: <http://www.abcnyheter.no/nyheter/politikk/2016/04/16/195211307/statsrad-sanner-h-kan-ikke-svare-konsulentbruk>

Hvorfor øker bruken av konsulenttjenester, samtidig som det ansettes stadig flere fagbyråkrater? Hva tror dere?

---

<sup>18</sup> Eksempel fra Eivind Tesaker: «Departementet – opptegnelser fra et byråkratkonto»

## Beredskap, byråkrati og styringsnivåer

22. juli-kommisjonen konkluderte med at det ikke var ressursmangel som var hovedproblemet for det som gikk galt i beredskapen før og under 22. juli. De skrev: «Å vedta økte bevilgninger er det enkleste å få til, hvis bare den politiske viljen er tilstede. Andre og mer grunnleggende endringer i holdninger, lederskap og kultur – må utvikles over tid. Nettopp derfor er det kommisjonens syn at disse fortjener oppmerksomhet først».

22. juli-kommisjonens rapport ga en betimelig analyse av virkeligheten i dagens offentlige beredskap. Mange i andre deler av offentlig forvaltning nikket gjenkjennende til bildet som ble tegnet. Dessverre har oppfølgingen av rapporten tatt oppmerksomheten bort fra dets hovedkonklusjon, og snarere lagt opp til en politikk som er enda mer sentralstyrt.

Daværende direktør Hans Christian Holte i Direktoratet for forvaltning og IKT og direktør Øystein Børmer i Direktoratet for økonomistyring omtalte debatten etter 22. juli-kommisjonens rapport<sup>19</sup> med stikkord som «fryktkultur og manglende gjennomslagskraft», «målkonflikter og ineffektivitet» og «tellekantregimer og rapporteringsvelde». De skriver: «Men for virksomhetene kan det være dyrt å forsøke å være feilfrie. Og det kan lett bli fokus på å unngå feil, fremfor å oppnå resultat. Samfunnet bør i større grad akseptere feil i offentlig virksomhet. Rettmessige oppgjør med alvorlige feil og svikt i resultatene, må ikke føre til at ingen feil aksepteres. Vi må gjennom offentlig debatt bestemme oss for hvilket 'kontrollnivå' vi ønsker på de ulike samfunnsområder, og hvor mye ressurser vi ønsker å bruke på dette».

Riksrevisjonen gjennomførte en undersøkelse av regjeringens arbeid med beredskapsarbeid som ble behandlet av Stortinget i 2015. Både denne undersøkelsen, og evalueringer av diverse katastrofer de siste årene, har en tendens til å fokusere på papirarbeidet: er planene i orden? Ble rollefordelingen fulgt? Hvis planene framheves som svakheten etter en hendelse er det også naturlig at politikerne fristes til å pøse mer penger inn i dette leddet. Men i alvorlige og uoversiktlige hendelser med mange impliserte er det eneste avgjørende at enkeltmennesker på stedet tar ansvar og handler med ressurser tilgjengelig. Selvstendighet og improvisasjon er suksessfaktorene. I en artikkel i Dagens Næringsliv den 06.06.2015 «Aldri beredt?» skrives det at «det pågående reformarbeidet innenfor samfunnssikkerhet spesielt, og offentlig organisering spesielt, er merkelig upåvirket av erfaringene fra Flatanger eller Lærdal. På område etter område - det være seg politi, brannvern eller kommunestruktur – går det i retning av sentralisering og spesialisering, mens verdien av lokalt nærvær og legmannsinnsats blir tonet ned».

Dessverre bidrar slike gjennomganger som riksrevisjonens til enda mer fokus på de tingene som ikke styrker beredskapen, men bare at papirene skal være i orden. Flere formelle krav og pålegg fra DSB danner bare grunnlag for nye tilsyn og rapporter fra direktoratet til departementet. Dette er en måte for politikerne å vise handlekraft på. Men den effektive beredskapen blir dårligere. Også i beredskapssektoren har det vokst fram en styrings- og ledelseskultur som bygger på en rigid målstyring. Denne målstyringen har igjen lagt grunnlaget for et kostbart tilsynsapparat, som medfører en «nullfeilskultur», hvor man ikke tør å bruke skjønn og sunn fornuft hvis det avviker fra målapparatet.

### **Til diskusjon:**

Hvordan tror dere sentralisering av viktige samfunnstjenester som politi, brannvesen og sykehus vil sette preg på eget lokalsamfunn? Hvordan vil dette kunne påvirke «lokalt nærvær og legmannsinnsats», som det er vist til i teksten?

<sup>19</sup> Aftenposten 28.02.13

## Oppdragsbasert ledelse

I Forsvarets ledelse har man imidlertid gått en annen vei. Der har man siden 1995 utformet en desentralisert ledelsesfilosofi kalt «oppdragsbasert ledelse», for å sikre initiativ og eierskap til arbeidsoppgavene. Denne lederfilosofien har mindre fokus på kommando og kontroll, mer på selvstendighet og teamarbeid. Det er nå et mål for Forsvaret å rekruttere og utvikle militært personell som jobber mer selvstendig enn det som var vanlig tidligere. Der man tidligere var opptatt av lystring av ordre trenger man heller at hver soldat tar større ansvar for hva situasjonen krever. Man vil unngå mye bruk av detaljstyring fordi det kan bli tempodrepende og undergrave tilliten og viljen til å ta ansvar og handle selvstendig.

Dette er i bunn og grunn et annet uttrykk for tillitsbasert ledelse.

## Lokalisering av statlige arbeidsplasser

Oslo huser i dag 29 prosent av alle landets statsansatte, spredt på hele 192 ulike forvaltningsenheter. Til tross for høye ambisjoner og hardt arbeid, har Senterpartiet ikke lyktes i omfattende utflytting av statlige arbeidsplasser. Ironisk nok er det Høyre-statsråd Viktor Norman som har fått æren av å lykkes best.

Filosofien til Sp ved inngangen til den rødgrønne perioden var at vi skulle benytte «Blair-metoden» for å flytte ut 6000 arbeidsplasser. Den baserte seg på dialog og frivillighet, i motsetning til Normans tvangslinje. Blair vedtok i 2004 utflytting av 20 000 arbeidsplasser fra London og det sør-østlige England innen 2010, med utgangspunkt i utredningen The Lyons Review<sup>20</sup>. Det ble brukt en blanding av pisk og gulrot, men dialogen med etatene var tett for å skape eierskap og forståelse av hvilke fordeler og gevinster man får ved flytting.

Utflyttingspolitikken hadde flere målsettinger; bl.a. å redusere leie- og eiendomskostnader og bidra til regional utvikling og modernisering av offentlige tjenester. Programmet lyktes i å flytte ut 20 prosent av de statlige arbeidsplassene som opprinnelig var lokalisert i London.

Også andre land har hatt ambisiøse desentraliseringsprogrammer. Irland lanserte i 2003 en plan for å flytte ut 10 000 jobber fra Dublin sentrum. 8 departementer skulle flyttes ut, og statsrådene skulle flytte med departementene sine (men fikk beholde en liten stab i Dublin).

## Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser

Politikken for lokalisering av statlige arbeidsplasser i Norge styres av Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennom «retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon». De forrige retningslinjene ble vedtatt av den rødgrønne regjeringen i 2011, men ble revidert av Sanner i 2014. Sanner gjorde store endringer. Referansene til distrikts- og regionalpolitiske hensyn er nesten borte i den nye versjonen. Mens det i 2011 het at formålet blant annet var en «oppbygging av profesjonelle fagmiljø også utanom dei større pressområda», står det nå at «kostnadseffektiv og effektiv oppgaveløysing vert inkludert i vurderinga av

---

<sup>20</sup> <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/http://www.hm-treasury.gov.uk/lyonsreview>



lokaliseringalternativ». I 2011 het det at «nye statlege verksemder skal lokaliserast utanfor Oslo. Unntak frå dette prinsippet skal ha særlege grunnar. Dersom særlege grunnar føreset lokalisering i Oslo, skal ein vurdere å lokalisere verksemda i Groruddalen». I de nye retningslinjene til Sanner står det at «nye statlege verksemder skal **som hovudregel** ikkje lokaliserast i Oslo kommune. Unntak frå dette skal vere særleg grunna. Dersom særlege grunnar tilseier lokalisering i Oslo, skal verksemda søkast lokalisert i Groruddalen...». Problemet er at de nye retningslinjene åpner for flere unntak. For eksempel må ikke etatene følge retningslinjene hvis de skal flytte lokaler fordi leiekontrakten går ut. Derfor kunne for eksempel Norad, når de flyttet i 2016, lete etter lokaler et steinkast unna sin tidligere lokalisering ved Aker brygge, i stedet for i Groruddalen eller utenfor Oslo.

Retningslinjene både i 2011 og i dag gir unntak for departementene selv, samt statlige stiftelser, statsforetak og statlig eide selskap.

### **Til diskusjon:**

#### **Prinsipper for Senterpartiets politikk**

- Vi ønsker å avbyråkratisere av hensyn til borgerne; altså rene «brukerhensyn».
- Senterpartiet mener beslutningene blir bedre hvis de flyttes nærmere bruker og lokalsamfunnet; mulighet for lokal tilpassing. Dette trenger ikke nødvendigvis å bety færre byråkrater, men beslutninger på et lavere nivå.
- Senterpartiet mener at fagfolkene må få tilbake tilliten til å forvalte ressursene på en god måte både for brukere og storsamfunnet/skattebetalerne.
- I tillegg er det et selvstendig poeng at Sp ikke ønsker opphopning av statlige arbeidsplasser i Oslo fordi det skaper unødvendig fortetting og sentralisering i Oslo og fratrar andre regioner og byer muligheten for å bygge kompetansesarbeidsplasser og kompetansesklynger.
- Det er viktig å ha klart for seg at byråkratreduksjon og desentralisering av statlig makt er to forskjellige ting. I ytterste konsekvens kan de være selvmotsigende; desentralisering av enkelte statlige enheter kan teoretisk medføre flere ansatte på landsbasis. Da er det viktig å understreke at Senterpartiet ikke kjemper mot byråkratene, men mot byråkratisering av regelverk og systemer, og mot sentralisering av makt.

*Hva mener dere om disse prinsippene?*

#### **Folkets helsetjeneste – en modell for avbyråkratisering og desentralisering av helsesektoren**

Helseforetaksloven ble vedtatt i 2001. Da ble sykehusene overført fra fylkeskommunen til staten og organisert i selvstendige økonomiske og juridiske enheter kalt helseforetak. Denne styringsmodellen var hentet fra næringslivet.

Beslutningsmyndighet ble overført fra folkevalgte organer til profesjonelle styrer. Disse styrene er pålagt å drive ut ifra mål og krav fra departementet gjennom oppdragsdokumentet og bedriftsøkonomisk styring.

Man opererer med lønnsomhetsregnskap og stykkprisfinansiering, som stimulerer til ressurskamp mellom institusjonene og strategisk innretning av driften etter målkravene. Økonomistyringen ble endret fra systemer utviklet for offentlige velferdstjenester til regnskap utviklet for lønnsomhetsstyring i forretningsvirksomhet.

Spesialisthelsetjenesten fungerer etter en bestiller–utførermodell. Bestillingen skjer fra staten via regionale helseforetak til datterforetakene (HF) og private institusjoner. Senterpartiet ønsker å erstatte denne foretaksmodellen med en nettverksmodell der lokalsykehusenes rolle styrkes og bygge på samarbeid mellom sykehus, ikke konkurranse, som i dag. Nettverksmodellen legger til grunn at lokalsykehus fungerer som «eiker» i et hjul, hvor regionssykehuset/universitetssykehuset er «navet».

Dagens helseforetakslov må avvikles. Både New Zealand og Skottland har reversert foretaksorganiseringen fordi den ikke virket etter hensikten. Ansvaret for drift og utvikling av spesialisthelsetjenesten desentraliseres til 20 sykehusstyrer tilsvarende dagens 20 helseforetak. Disse skal styre innenfor rammene gitt av Stortinget i en nasjonal helse- og sykehusplan. Styret skal avgi årsmelding og regnskap til fylkestinget og Helse- og omsorgsdepartementet. Vi mener at sykehus må finansieres som skole og eldreomsorg, gjennom rammebudsjetter over statsbudsjettet. Dagens forretningssystem etter regnskapsloven bør avvikles og erstattes av kommunenes og fylkeskommunens budsjett- og regnskapssystem. Styret skal ut fra årlig statlig finansiering utarbeide og vedta års- og langtidsbudsjett som grunnlag for sin styring av virksomheten.

I dag bruker de regionale helseforetakene innsatsstyrt finansiering helt ned på avdelingsnivå. Slik blir hver enkelt helsearbeider pålagt økonomiske vurderinger i pasientbehandling og diagnosesetting. Da Hagen-utvalget (NOU 2003: 1) vurderte finansieringsmodeller for de regionale helseforetakene, anbefalte et stort flertall å gå over til en ordning med rammebudsjettering av helseforetakene, uten at det skjedde. Også Nordheim-utvalget (NOU 2014: 12) problematiserte innsatsstyrt finansiering (ISF) og viste til at den kan påvirke prioriteringsbeslutninger i sykehusene. Skottland gikk i 2004 tilbake til en drifts- og finansieringsmodell hvor alle aktører opererer på grunnlag av de budsjetter de får tildelt fra overordnet myndighet.

Alle sykehus skal ha en stedlig leder som har faglig ansvar, budsjettansvar og personalansvar. Økonomisk gjelder dette også for drift og vedlikehold av bygningsmassen. Kjernevirksomheten i sykehusene, møtet mellom behandler og pasient, skal stå i sentrum, og ledelse og støttefunksjoner skal fremme dette formålet. Ledelseskulturen er bare vellykket når den har de ansattes og befolkningens tillit. Stedlig leder skal være synlig i sykehusmiljøet og tilgjengelig for de ansatte.

### **En virkelig nærpolitireform**

Senterpartiet ønsker en nærpolitireform, men ikke det som regjeringen foreslo og det et flertall på Stortinget vedtok. En nærpolitireform må tvert imot begynne der behovet er; ute på det enkelte politikammer og lensmannskontor. Dette er det stikk motsatte av Stortingets vedtatte føringer og det som nå rulles ut av Politidirektoratet (POD). Nå starter man på toppen, med en enorm vekst i antall ansatte i POD, man lager store politidistrikt og forbereder ytterligere nedleggelser av lensmannskontor. Det vil være helt sentralt å beholde forebyggende arbeid og kritisk kompetanse lokalt, og en organisering som gjør at vi ikke får polititomme regioner utenom arbeidstid. Å ha politi i hvert lokalsamfunn er i seg selv forebyggende. Politiet lokalt mister også verdifull informasjon ved at sivile tjenester sentraliseres. Sentralisering av funksjoner og spisskompetanse til hovedkontorene til de nye politidistriktene er en utvikling Senterpartiet er motstander av.

Det er et faktum at det i stadig flere tilfeller er andre nødetater enn politiet som først ankommer et åsted. Dette har blant annet ført til at brann- og ambulanspersonell kurses i PLIVO (Påtrengende Livstruende Vold). Senterpartiet er motstander av at ansvar knyttet til denne typen hendelser blir skjøvet over på andre - og i mange kommuner et frivillig brannvesen. Dette skyldes responstiden politiet har i mange områder.

Detaljstyringen fra POD er et stort problem, som henger tett sammen med byråkratiseringen av etaten. Problemet med detaljstyring ble påpekt etter 22. juli, men paradoksalt nok fortsetter utviklingen og har aldri vært mer omfattende enn nå. Det må delegeres økt myndighet til politiregionene og den enkelte lensmann og tjenestemann. Detaljstyringen medfører vekst i byråkratiet, og er en svært ineffektiv og dyr måte å lede en viktig etat på.

Senterpartiet ønsker et sterkt nærpolti og vil desentralisere ressurser fra POD og fra politidistriktene til politi- og lensmannsregioner, dvs. det operative nivå. Dette bør gjøres ved å ta tilbake den politiske kontrollen med politiet.

Vi foreslår at POD nedlegges i sin nåværende form, og at stillinger flyttes fra POD til operativt nivå. Vi bør desentralisere funksjoner innenfor de nye politidistriktene og redusere detaljstyringen. Beslutninger bør fattes på lavest mulig nivå. Politi- og lensmannsregioner bør styrkes gjennom å inneha viktig kompetanse (f.eks. kriminalteknikk, etterretning etc.). Politi- og lensmannsregionene må samsvare med det som er naturlige bo- og arbeidsmarkeder. På den måten unngår man «polititomme» områder. De geografisk avgrensede vaktområdene bør samsvare med fastsatte krav til responstid.

Politi-loven slår fast at politiet har plikt til å drive forebyggende virksomhet, men vi vil forsterke politiets ansvar for forebygging, for eksempel konkretisert gjennom forpliktende avtaler med kommunene.

### **NAV – styrket førstelinje i alle kommuner**

Tanken bak NAV-reformen var å styrke innsatsen for å få folk i arbeid gjennom å samordne ressursbruken i staten og kommunene. Regelverk og båndtvingning stod i veien for at ressurser fra trygdeetaten, arbeidsformidlingen og kommunene kunne samordnes for å gi det enkelte menneske best mulig hjelp inn i arbeidslivet. Kontakten mellom det offentlige og arbeidsgiver skulle også styrkes.

Et viktig mål i NAV-reformen var "En dør - en saksbehandler". Det enkelte mennesket og dets utfordringer, behov og muligheter skulle stå i sentrum. I bunnen lå en erkjennelse av at det ikke finnes noen "snarvei" eller "økonomiske insitamer" for å få folk i arbeid, men at det ofte krever et målrettet og systematisk arbeid over lang tid.

Tanken bak reformen var riktig. Men i gjennomføringen ble fokus flyttet fra enkeltmennesket til systemet; målstyring ble malen, lokalt handlingsrom og beslutningsmyndighet ble begrenset, rapportering og skjemavelde overtok, datasystemene kom ikke i orden osv. Produktiviteten i systemet sank og målene om flere i arbeid ble ikke nådd.

NAV ble organisert felles med kommunene, og den rød-grønne regjeringen besluttet at det skulle være et kontor i hver kommune. Erfaring viser at reformen har vært mest vellykket i mindre kommuner og at problemene har vært størst i de store kommunene.

Regjeringen legger nå opp til en sentralisering av NAV-kontorene til ned mot 200. Det vil gi motsatt effekt av det regjeringen ønsker; styrket førstelinjetjeneste, nærhet til arbeidsgivere, nærhet til "bruker" og tett oppfølging av den enkelte. Senterpartiet vil bygge samfunnet nedenfra og bygge videre på det som fungerer bra. NAV skal være til stede lokalt i den enkelte kommune.

### **Veien videre for Senterpartiet**

Mange regjeringer har hatt de beste intensjoner om å redusere byråkratiekosten, men ingen har lyktes. I ytterste konsekvens handler dette om at politikerne på toppen må ha **politisk vilje** til å gi fra seg styring og kontroll; man må tåle mindre detaljert rapportering, man må tåle at man lokalt utvikler ulike løsninger og ikke minst: **man må tåle en viss risiko for at det skjer feil**. Uten at politikerne anerkjenner dette er det umulig å bygge ned de komplekse styringsstrukturene som har fått gro fast.

I Sverige og Danmark lyktes man å redusere byråkratiet gjennom budsjettkutt. Antakeligvis er det eneste realistiske måten. Men da må politikerne samtidig redusere kravene til hva som skal leveres. Ensidige krav til nedbemanning uten samtidig å peke på hva som skal prioriteres ned av oppgaver er dårlig ledelse og vil føre til steile konflikter.

Ulike regjeringer har i mange år pålagt kommunene et effektiviseringskrav. Det vil si at man i budsjettet har regnet med at kommunal sektor klarer å effektivisere og at man derfor trenger færre penger – man kan derfor redusere bevilgningene. I kommuneproposisjonen for 2017 skriver regjeringen at «dersom kommunesektoren setter et effektiviseringskrav til egen virksomhet på 0,5%, tilsvarer det 1,2 mrd. kr. i 2017 som kan brukes...». Regjeringen har fra 2015 foreslått for Stortinget et tilsvarende effektiviseringskrav i statlige virksomheter (*Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen*), noe som i 2016 er beregnet å utgjøre 1,5 mrd. kroner i 2016. Stortinget har i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2015 og 2016 (budsjettavtaler mellom H, Frp, KrF og V) økt dette kravet til 0,6 pst., noe som for 2016 er beregnet å utgjøre om lag 300 mill. kroner.

#### ***Til diskusjon:***

Senterpartiet lyktes ikke med å flytte ut 6000 statlige arbeidsplasser i den rødgrønne regjeringen. Utvalget tror ikke en reform for utflytting av statlige arbeidsplasser er riktig strategi framover. I stedet for en slik "top-down"-tilnærming, bør vi tenke "bottom-up". En avbyråkratiseringsreform bør heller ta utgangspunkt i å styrke førstelinjetjenesten. Ved å desentralisere funksjoner, samtidig som vi reelt bygger ned krav til sentral rapportering og målstyring, reduseres ekspansjonsbehovet sentralt. Kan dette være en bedre vei å gå? Hva tror dere?



